

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ VE GAYRİMENKUL YATIRIM
ORTAKLIKLARIYLA İLİŞKİSİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Kerem Özdem AKKAYA**

Anabilim Dalı : Disiplinlerarası

Programı : Gayrimenkul Geliştirme

EYLÜL 2010

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ VE GAYRİMENKUL YATIRIM
ORTAKLIKLARIYLA İLİŞKİSİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
Kerem Özdem AKKAYA
(516051034)**

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 13 Eylül 2010

Tezin Savunulduğu Tarih : 28 Eylül 2010

**Tez Danışmanı : Prof. Dr. Heyecan GİRİTLİ (İTÜ)
Diğer Jüri Üyeleri : Prof. Dr. Vedia DÖKMECİ (İTÜ)
Yrd. Doç. Dr. Hakan YAMAN (İTÜ)**

EYLÜL 2010

Bu tezi, bende emekleri çok fazla olan biricik aileme ve değerli hocalarıma saygı ile ithaf ederim.

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında öncelikle verdiği destek, gösterdiği ilgi ve yönlendirici katkısından dolayı hocam Sayın Prof. Dr. Heyecan GİRİTLİ 'ye teşekkürlerimi sunarım. Çalışmalarım sırasında anlayışlarını ve desteklerini her an yanımda bulduğum aileme ve arkadaşlarıma çok teşekkür ederim.

Eylül 2010

Kerem Özdem AKKAYA

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	ix
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xi
ŞEKİL LİSTESİ.....	xiii
ÖZET.....	xv
SUMMARY	xvii
1. GİRİŞ	1
1.1 Tez Konusunun Belirlenmesi.....	2
1.2 Tezin Amacı	3
1.3 Literatür Özeti.....	4
2. KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ.....	7
2.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Kavramı	7
2.2 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Gelişim Süreci.....	9
2.3 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Tarafları.....	11
2.3.1 Kamu sektörü tarafı.....	11
2.3.2 Özel sektör tarafı	14
2.3.3 Sivil toplum kuruluşları (STK) tarafı	14
2.4 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Uygulama Platformları.....	15
2.5 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelleri	16
2.5.1 Sorumluluğun özel sektöre ait olduğu işbirlikleri.....	16
2.5.2 Geleneksel kamu-özel sektör işbirlikleri.....	17
2.5.3 Sorumluluğun kamu sektörüne ait olduğu işbirlikleri.....	17
2.5.3.1 Geçici özelleştirme.....	20
2.5.3.2 Yap-işlet-devret anlaşmaları	21
2.5.3.3 Ortak girişimler	22
2.6 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Yararları	22
2.7 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinde Çekince Olarak Risk Kavramı.....	24
3. KONUT PROJELERİNDE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ.....	27
3.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Konut Projelerindeki Uygulama Alanları ...	28
3.1.1 Kamu arazilerinin karma mülkiyetle geliştirilmesini kapsayan kamu-özel sektör işbirlikleri	28
3.1.2 Konutların iyileştirilmesi ve yenilenmesini içeren kamu-özel sektör işbirlikleri	28
3.2 Konut Alanında Kamu-Özel Sektör İşbirliği Projeleriyle İlgili Örnekler.....	31
3.2.1 İngiltere	31
3.2.2 Malezya.....	32
3.2.3 Türkiye’ de kamu-özel sektör işbirlikleriyle gerçekleştirilen konut projeleri	33
3.2.3.1 Dikmen vadisi kentsel dönüşüm projesi	33
3.2.3.2 Portakal çiçeği vadisi kentsel dönüşüm projesi	34

4. KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ İLE İLGİLİ HUKUKİ ALTYAPI.....	37
4.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Yasal Kuramı.....	37
4.2 Kamu-Özel Sektör İşbirliği İle İlgili Yürürlükteki Mevzuat	39
4.2.1 Kanunlar	39
4.2.2 Yönetmelikler	40
4.3 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Kanun Tasarıları	40
4.3.1 Plan ve bütçe komisyonu.....	40
4.3.2 Kamu ihale kurumu.....	41
4.3.3 Devlet planlama teşkilatı	41
4.4 Türkiye İçin Öneriler	41
4.4.1 Genel öneriler	41
4.4.2 Gerekli hukuki altyapı düzenlemeleri ile ilgili öneriler	43
5. GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIKLARI (GYO).....	45
5.1 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Tanımı, Amacı ve İşleyişi	45
5.2 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Kuruluşu ve Yönetimi	48
5.3 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Finansman Kaynakları	53
5.4 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarındaki Bireysel Yatırımcının Hakları	59
5.5 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Çalışma Faaliyeti Gösterebileceği ve de Gösteremeyeceği Alanlar ile Portföylerindeki Sınırlamalar	61
5.6 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarında Kalkınma Bankalarının Rolü ve Dünya Geneline Analizi	64
6. SONUÇ	69
KAYNAKLAR.....	73
EKLER	
EK 1.....	77
EK 2.....	93
EK 3.....	105
ÖZGEÇMİŞ	107

KISALTMALAR

KÖİ	: Kamu-Özel Sektör İşbirliği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
AB	: Avrupa Birliği
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
ÇED	: Çevresel Etki Değerlendirmesi
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
DHMI	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
TY	: Tasarım-Yapım
TYİ	: Tasarım-Yapım-İşletme
YİD	: Yap-İşlet-Devret
Yİ	: Yap-İşlet
GYO	: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
USD	: Amerikan Para Birimi (Dolar)
JBIC	: Japan Bank for International Cooperation
IDC	: Industrial Development Corporation
PPP	: Public-Private Partnership
PFI	: Private Finance Initiative

ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 1.1 : Avrupa ve Asya’ da Altyapı Yatırımları İçin KÖİ Mevzuatına Sahip Ülkeler.....	3
Çizelge 2.1 : Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Uygulandığı Yapı Türleri.....	16
Çizelge 2.2 : Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinde Kullanılan Anlaşma Modelleri.....	18
Çizelge 5.1 : 2009 Yılı Son Çeyreği Verileri İtibariyle Türkiye’ de Bulunan Mevcut GYO’ ların Tam Listesi.....	49
Çizelge 5.2 : Yıllara Göre Türkiye’ de Bulunan GYO’ ların Toplam Portföy Değerleri.....	56
Çizelge 5.3 : Halka Arzı Gerçekleştirilmiş Olup İMKB’ de İşlem Gören GYO’ lar.....	60

ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 4.1 : Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Çeşitleri ve Diğer Uygulamalar.....	38
Şekil 5.1 : Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Portföy Dağılımı.....	46
Şekil 5.2 : Dünya Geneline Ülkelerde Bulunan GYO' ların Toplam Piyasa Değerleri.....	56
Şekil 5.3 : Benzer Varlık Sınıfı Olarak Altyapı Varlıklarının Gayrimenkul Varlıklarıyla Karşılaştırılması.....	65

KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ VE GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIKLARIYLA İLİŞKİSİ

ÖZET

Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için özel sektörün katılımı çeşitli şekillerde gerçekleşebilmekte olup bunlar çeşitli kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve bazı malların üretiminde özel sektör katılımı şeklinde olmaktadır. Kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hizmetinin hangi yöntemlerle, özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği gibi konuların net bir şekilde anayasal ve yasal olarak belirlenmemiş olması, proje seçiminden, uygulamasından ve verilen garantilerden kaynaklanan sorunların varlığı gibi çeşitli hukuki, iktisadi ve idari sebeplerle ülkemizde bu süreç istikrarlı bir şekilde işleyememiştir. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ile klasik yönetim anlayışıyla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememesi nedeniyle alternatif modellerin uygulanmasını gerektirmiştir. Bu doğrultuda insanımızın yaşam standardının yükseltilmesi hedefiyle, ülkemizin var olan kaynaklarını en doğru şekilde değerlendirmek gerekliliği “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” kullanılmasını zaruri bir ihtiyaç haline getirmiştir.

Bu çalışmanın amacı “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” ne olduğunun tanımlanması ve bundan çıkarılacak en doğru sonucun ortaya konulmasıdır. Bu doğrultuda tez çalışmasında “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri” incelenmiştir.

Belirlenen amaç doğrultusunda çalışmanın kapsamı ve problem alanının tanıtıldığı birinci bölümden sonra tezin ikinci bölümde “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” tanımından, türlerine ve sürecine kadar daha birçok özelliği göz önünde tutularak “Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri” en ince detayına kadar anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde ise konut projelerinde “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” uygulanabilirliği örnekler eşliğinde ortaya konulmuş ve “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” konut projelerine adaptasyonu açıklanarak Dünyadan ve Türkiye’ den örnekler sergilenmiştir.

Dördüncü bölümde de “Kamu-Özel Sektör İşbirliği” sürecine yasal zemin sağlamada hukuki altyapıya yönelik düzenlemelerden örnekler verilerek açıklamalar getirilmiş ve Türkiye’ nin “Kamu-Özel Sektör İşbirliği” ile ilgili olan, hukuki mevzuatı irdelenmiş ve en rafine hukuki altyapı sağlaması için gerekli öneriler ve düzenlemeler sıralanmıştır.

Beşinci bölümde ise “Kamu-Özel Sektör İşbirliğine” gayrimenkul yatırım ortaklıklarının katkısı ve neler yapılabileceği üzerinde durulmuş ve “Kamu-Özel Sektör İşbirliğiyle” yatırım yapmanın en verimli yolu olan gayrimenkul yatırım ortaklıkları analiz edilmiştir.

Altıncı bölüm olan sonuç bölümünde de tez sonuçları değerlendirilmiş ve “Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin” kamu projelerinde nasıl yararlı olacağı öneriler eşliğinde ifade edilmiş ve yapılan çalışmalar ve araştırılan konular bir potada eritilerek sonuç bölümü olarak tamamlanmıştır.

COOPERATIONS OF THE PUBLIC – PRIVATE SECTOR AND THE RELATION WITH REAL ESTATE INVESTMENT TRUSTS

SUMMARY

In order to accomplish public services, the attendancy of the private sector has diversely taken place such as participation of the private sector to provide various public services and production of certain commodities. This procedure has not been able to function in our country with legal, financial and administrative reasons, due to the facts that subjects like public welfare, public services and how to accomplish public services in cooperation with the private sector have not been legally and constitutionally clarified, and there are problems emerging from project choice, application and guarantees granted. However, in the course of time, there has been the necessity to enforce alternative models, because the need of public services which are rising in both quantity and quality has lead to incapability of resources allocated to investments by the government, and the lacks seen in the effective application of these resources besides the insufficient accomplishment of public services in requested quality level based on the sense of time-honored practice. In this respect, with the purpose of increasing the life standard of our people, the use of “Public – Private Sector Cooperations” has been indispensably required so as to evaluate our country’s resources in the best way.

The intention of this study is to define “Public-Private Sector Cooperations” and to put forward the truest conclusion made out of this. Therefore, the matter of “Public-Private Sector Cooperations” has been analyzed in this thesis study.

In paralel with this purpose, after the first section in which the extent and field of this study is introduced, there are detailed explanations of each subject from the definition of “Public-Private Sector Cooperations” to their types and processes regarding many specifications in the second section.

In the third section, the applicability of “Public-Private Sector Cooperations” in housing projects has been presented with examples, and, by defining the adaptedness of “Public-Private Sector Cooperations” into housing projects, examples from the World and from Turkey has been exhibited.

In the fourth section, following matters are discussed; examples and interpretations of the legal infrastructure for establishing juristically grounds to the process of “Public-Private Sector Cooperations”, examination of Turkey’s legislation related to “Public-Private Sector Cooperations” and necessary suggestions and regulations for providing the most refined legal infrastructure.

In the fifth section, there has been put emphasise on attribution of real estate investment trusts to “Public-Private Sector Cooperations” and what can be done to improve it. Besides, “Public-Private Sector Cooperations” and real estate investment trusts, which is the most productive way of investment, have been analysed.

Lastly, in the sixth section, which is the conclusion part, thesis results have been reviewed and the ways of making “Public-Private Sector Cooperations” more profitable have been expressed by means of advices. Eventually, all the studies and inquiries have been combined together and made complete as the conclusion part.

1. GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörün katılımı çeşitli şekillerde gerçekleşebilmektedir. Kamu hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemler günümüze kadar uygulanmıştır. Ülkemizde de kamu ile özel sektörün işbirliğine yönelik uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup çeşitli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bazı malların üretiminde özel sektör katılımından yararlanılmıştır.

Cumhuriyet döneminde bir kaç örnek dışında imtiyaz yöntemine başvurulmamıştır. Kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle gerçekleştirilmiştir. Ancak zamanla kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, devlet tarafından yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalmasına sebep olmuş, bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ile klasik yönetim anlayışıyla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde gerçekleştirilememesi nedeniyle alternatif modellerin uygulanması söz konusu olmuştur. Bu çerçevede 1980' li yıllardan itibaren çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle fakat imtiyaz yönteminden farklı modellerle gerçekleştirilmesine çalışılmış ancak bu yasal düzenlemeler, Anayasa Mahkemesince Anayasaya aykırı bulunması sebebiyle iptal edilmiştir.

Kamu yararı, kamu hizmeti ve kamu hizmetinin hangi yöntemlerle, özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi gerektiği gibi konuların net bir şekilde anayasal ve yasal olarak belirlenmemiş olması proje seçiminden, uygulamasından ve verilen garantilerden kaynaklanan sorunların varlığı gibi çeşitli hukuki, iktisadi ve idari sebeplerle ülkemizde bu süreç istikrarlı bir şekilde işleyememiştir.

Kamu-Özel Sektör İşbirliği modeli başlangıçta, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak üzere başvurulmuş bir yol olarak görülürken, günümüzde özel sektörün verimli işletmecilik becerilerinden

yararlanılacağı, kamunun ise yatırımların koordinasyonu, genel planlama, denetleme ve politika belirleme gibi alanlarda odaklaşmasının sağlanacağı bir model olarak kabul edilmektedir. Geleneksel anlayışta kamu hizmetlerinin ve bazı malların kamu tarafından üretilmesi anlayışı hâkimken, bu faaliyetlere özel sektörün katılımı son yıllarda artan bir hız kazanmaktadır. Özel sektör bu faaliyetlere çeşitli şekillerde katılabilmektedir. Örneğin finansmanının özel sektör tarafından sağlandığı, inşaatının özel sektör tarafından yapıldığı ve yine özel sektör tarafından işletilen yatırımlar olarak sıralanabilmektedir. Özel sektörün çeşitli başlıklar altında kamunun mal ve hizmet üretimine destek olduğu bu uygulamalar Kamu-Özel Sektör İşbirliği olarak adlandırılmaktadır.

1.1 Tez Konusunun Belirlenmesi

Ülkemiz Kamu-Özel Sektör İşbirliği modelini ilk uygulayan ülkelerden biri olmasına rağmen, modelin uygulandığı yaklaşık son 20 yıllık dönem incelendiğinde, özel sektör katılımının istenen seviyelere ulaşmadığı, hayata geçirilen Kamu-Özel Sektör İşbirliği projelerinde ise başta risk paylaşımı olmak üzere çeşitli nedenlerle genelde sorunlar yaşandığı görülmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek için gerekli finansman ihtiyacı, son yıllarda kullanımı yaygınlaşan Kamu-Özel Sektör İşbirliğine olan ilgiyi artırmaktadır. Devlet bu yolla en azından mali imkânsızlıklar nedeniyle gerçekleştiremediği yatırımların yapılmasının yolunu açmaktadır. Bu projeler için kullanılması gereken fonların büyüklüğü, finansmanı, projelerin tasarımı, inşaatı ve işletilmesi konularında karşılaşılan güçlüklerin yanı sıra bu tür projelerin sahip olduğu karmaşık yapılar kamu yönetiminin karar ve uygulama aşamalarında önemli bir çalışma altyapısının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu amaçla çeşitli ülkeler, mevzuatlarını Kamu-Özel Sektör İşbirliği modeline uygun şekilde güncelleştirme yoluna gitmişler ve sadece Kamu-Özel Sektör İşbirliği projelerine yönelik faaliyet gösteren özel birimler kurmuşlardır. Bu kapsamda çizelge 1.1’ de Avrupa ve Asya’ da altyapı yatırımları için KÖİ mevzuatına sahip ülkeler listede yer almaktadır.

Çizelge 1.1 : Avrupa ve Asya’ da Altyapı Yatırımları İçin KÖİ Mevzuatına Sahip Ülkeler (Cumurcu, 2009)

	Avrupa				
	Hava Limanı	Liman	Hafif Raylı Sistem	Karayolu	Su ve Katı Atık
Avusturya	✓			✓	✓
Belçika	✓		✓	✓	✓
Danimarka		✓		✓	
Finlandiya				✓	✓
Fransa	✓	✓	✓	✓	✓
Almanya	✓		✓	✓	✓
Yunanistan	✓			✓	
İrlanda			✓	✓	✓
İtalya	✓	✓	✓	✓	✓
Hollanda		✓		✓	✓
Norveç				✓	
Portekiz	✓	✓	✓	✓	✓
İspanya	✓	✓	✓	✓	✓
İsveç			✓	✓	
İngiltere	✓		✓	✓	✓
Asya					
Çin				✓	
Hong Kong				✓	
Japonya				✓	
Güney Kore				✓	

Bu kapsamda yukarıda anlatılan bilgiler ışığında insanımızın yaşam standardının yükseltilmesi hedefiyle, ülkemizin var olan kaynaklarını en doğru şekilde değerlendirmek gerekliliği “Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin” kullanılmasını zaruri bir ihtiyaç haline getirmiştir. Bu doğrultuda tez çalışmasında Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri incelenmiştir. İlk olarak Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri en ince detayına kadar anlatılmış daha sonra Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin konut projelerine uygulanabilirliği açıklanarak Dünyadan ve Türkiye’ den örnekler sergilenmiştir. Daha sonra Türkiye’ nin Kamu-Özel Sektör İşbirliği ile ilgili olan, hukuki mevzuatı irdelenmiş ve en rafine hukuki altyapı sağlaması için gerekli öneriler sıralanmıştır. Ardında da Kamu-Özel Sektör İşbirliğiyle yatırım yapmanın en verimli yolu olan gayrimenkul yatırım ortaklıkları analiz edilmiştir. Nihayet yapılan çalışmalar ve araştırılan konular bir potada eritilerek sonuç bölümü olarak tamamlanmıştır.

1.2 Tezin Amacı

Bu tezin amacı Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin ne olduğunun anlatılması ve bu işbirliklerinin tamamlayıcı parçası olan konut yapımına finansal çözümler getiren gayrimenkul yatırım ortaklıklarıyla olan bağlantısını vurgulamak amacıyla literatüre bu konuda katkı sağlamak ve de konuyla ilgili yapılmış olan çalışmaları bir araya toplamak hedeflenmiştir.

1.3 Literatür Özeti

İşbirlikleri konusunda ulaşılabilen kaynaklarda iki aşamalı bir literatür araştırmasına dayalı olarak 1998 ile 2008 yılları arasında yayınlanmış PPP makaleleri analiz edilmiştir. Bu çalışma şunu ortaya çıkarmıştır ki İngiltere araştırmacıları Dünyada en çok PPP makalesi yayımlamış olup bunları Birleşik Devletler, Singapur, Hong Kong, Avustralya, Çin ve Almanya takip etmiştir. Ayrıca şu da görüldü ki, çeşitli PPP biçimleri Dünyanın farklı yerlerinde yapılmış ve PPP' nin farklı konsepti ilgili teknikler nitelden nicel analizlere değişebilir olarak benimsenmiştir. Bunlar; (1) Risk, (2) İhale, (3) Maliyet olarak sıralanır (Ke ve diğ., 2009).

Bu bağlamda; PPP araştırma eğilimlerini daha iyi anlamak uygulamacıların PPP gelişimlerinin ana problemlerini de anlamalarını ve bu sayede büyük yapı projelerinde küresel eğilim olarak algılanan PPP projelerini daha iyi uygulamalarını sağlayacaktır.

İşbirliklerini kapsayan yapılmış diğer bir literatür çalışması da finansman girişimi üzerinedir. PPP/PFI özünde kamu ve özel sektör kişileri arasında uzun süreli anlaşma sözleşmeleri olarak özetlenebilir. Bu çalışmaya kaynaklık eden araştırmada İngiltere' deki PPP/PFI inşaat projelerinin potansiyel kritik başarı faktörlerinin önemi incelemiştir. Sonuçlar gösteriyor ki kritik başarı faktörlerinin sıralaması azalan önem sırasına göre şu şekildedir; (1) Güçlü ve iyi bir özel konsorsiyum, (2) Doğru risk dağılımı, (3) Uygun mali piyasa koşulları, (4) Taahhüt, (5) Tam ve gerçek maliyet, (6) Fayda değerlendirmesi, (7) Proje teknik fizibilitesi, (8) İyi organize edilmiş kamu ajansı, (9) İyi bir yönetim, (10) Olumlu yasal bir çerçeve, (11) Şeffaf bir ihale süreci, (12) Politik destek, (13) Rekabetçi ihale, (14) Sağlam ekonomi, (15) İstikrarlı makro-ekonomik ortam, (16) Devlet garantisi, (17) Paylaşılmış otorite, (18) Sosyal destek olarak sıralanmaktadır (Li ve diğ., 2003).

Bu bağlamda; PPP/PFI oluşumu toplum için çeşitli kazançlar sağlayabilir. Bunlar; kamu hizmetleri dağılımında yenilik, maliyeti azaltma, projenin uygulama süresinin kısılması ve özel sektöre risk transferi şeklindedir.

İşbirliklerini kapsayan yapılmış başka bir literatür çalışması da risk paylaşımı üzerinedir. İngiltere'deki özel sektör finansman girişimi rekabetçi ihale, esnek

müzakere ve kamu sektöründen uzak transfer riski avantajlarını birleştirmeyi isteyen bir PPP formudur. Dört adet risk faktörü olarak; (1) Kamu desteği seviyesi, (2) Proje onayı, (3) Sözleşme farklılıkları, (4) Tecrübe eksikliği herhangi bir tarafa aktarılamaz bunlar senaryo başına teker teker ele alınmalıdır. Kamu projelerinde hizmet sunumunun geliştirilmesini başarmak için, kamu ve özel sektör işbirliklerinin, sözleşme verilmeden önce, karşılıklı olarak kabul edilebilir risk dağılım şemasına ihtiyaçları vardır (Li ve diğ., 2004).

Bu bağlamda; risk etkin bir müzakere süreciyle kamu ve özel sektör arasında karşılıklı olarak görüşülmeli ve sözleşme imzalanmadan önce bir yol haritası belirlenmelidir.

İşbirliklerini kapsayan yapılmış diğer bir literatür çalışması da İngiltere’ de proje ihale sistemi için özel sektör finansman girişimi adıyla neyin çekici ya da neyin itici olduğu algılardaki araştırmaya dayanılarak PPP/PFI temininde olumlu ve olumsuz anlayışlar değerlendirildiğinde karar almada daha doğru bir bakış açısı yakalamak hedeflenmiştir. Çalışma sonucunda ortaya çıkan en önemli dört pozitif çekici faktör olarak; (1) Daha iyi bir teknoloji ve ekonomi, (2) Halka daha yüksek hizmet, (3) Mali engellerin kamu sektörü tarafından daha iyi anlaşılması, (4) Özel sektördeki operasyon maliyetlerinin azalması olarak sıralanmıştır. En önemli üç negatif çekici faktör ise; (1) Deneyimsizlik, (2) Projenin aşırı ticarileştirilmesi, (3) Yüksek katılım maliyeti olarak sıralanmıştır (Li ve diğ., 2005).

Bu bağlamda; Kamu-özel sektör işbirliğini içeren anlaşmaların altında kamu imkânlarının sağlanması kamu ve özel sektör katılımcılarına kesintisiz yarar sağlayacağı görülmektedir.

2. KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ

Bu bölümde kamu-özel sektör işbirliği konusu ayrıntılı olarak incelenecektir. Bölümler; (1) Kamu-özel sektör işbirliklerinin kavramının ne olduğu, (2) Kamu-özel sektör işbirliklerinin gelişim süreci, (3) Kamu-özel sektör işbirliklerinin tarafları, (4) Kamu-özel sektör işbirliklerinin uygulama platformları, (5) Kamu-özel sektör işbirliği modelleri, (6) Kamu-özel sektör işbirliklerinin yararları ve (7) Kamu-özel sektör işbirliklerinde çekince olarak risk kavramı ele alınacaktır.

2.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Kavramı

Kamu-özel sektör işbirlikleri, özel sektörün kamusal hizmetleri kısmen ya da tamamen üstlenmesi amacıyla özel sektörle kamu sektörü arasında yapılan anlaşmalar olarak tanımlanabilir (Url-6, 2009).

Kamu-özel sektör işbirlikleri çevresel ya da kamu ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kamu sektörü ile özel sektör arasında yapılan her iki sektöre de avantaj sağlayan işbirliği anlaşmalarıdır. Bu işbirlikleri bir hizmetin ya da yapının tasarımını, finansmanını, inşasını, işletmesini, bakımını ve mülkiyetini içerebilir (Url-8, 2009).

Kamu-özel sektör işbirlikleri özel sektörün deneyim ve bilgilerinden faydalanarak kamu hizmetlerinin sağlanmasını amaçlayan işbirliği anlaşmalarıdır (Url-10, 2009).

Kamu-özel sektör işbirliklerinin tanımında birçok özellik yer almalıdır. Bu işbirlikler projelerin ya da yapıların finansmanını, tasarımını, gelişimini, inşasını ve işletmesini yapılandırmak, karara bağlamak ve uygulamak amacıyla, kamu kurumları ve özel sektör girişimcileri arasındaki yakın işbirliği ya da bunların oluşturduğu ekip olarak tanımlanabilir (Rasenau, 2000).

Kamu-özel sektör işbirlikleri, kamusal projelerin ya da ihtiyaçların ortak amaç ve çıkarlar doğrultusunda özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini içeren kamu ve özel sektör arasında yapılan anlaşmalardır. Bu projeler özel sektörün üstlendiği önemli orandaki riskle beraber projenin sorumluluklarının da paylaşıldığı projeler ya da hizmetler, kamu sektörünün özel sektörle yaptığı sözleşmelerle kamu projelerinin daha kaliteli gerçekleştirilmesini sağladığı projeler, paranın karşılığının daha iyi alındığı ve riskin optimum şekilde paylaşıldığı özel sektör deneyimlerinin kullanıldığı ve iki sektörün deneyimlerinin paylaşıldığı projeler olarak sıralanabilir (Url-11, 2009).

Kamu-özel sektör işbirlikleri yerel yönetimle özel sektör arasında kurulan anlaşmalardır. İşbirliği kamu hizmetleri ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlar. İşbirliklerinin özelliği sermayenin, riskin, sorumlulukların ve kazançların paylaşılmasıdır. İşbirlikleri çok çeşitli olabileceği gibi genellikle kamu hizmetlerinin finansman, tasarım, inşaat, işletme ve bakım işlerini içerir (Payne, 2001).

Hızla artan nüfus, taleplerin karşılanmasını zorlaştırmış ve yerel yönetimleri farklı çözümlere yönlendirmiştir. Bu çözümlerden biri de kamu-özel sektör işbirlikleri olarak tanımlanmıştır. Bu işbirlikleri çoğunlukla kamu ve özel sektörün güçlerini birleştirmesi şeklinde tanımlanabilir (Url-9, 2009).

Elde edilen tanımlar sonucunda kamu-özel sektör işbirlikleri şu şekilde tanımlanabilir; kamu hizmetlerinin daha kaliteli daha kısa sürede ve daha verimli şekilde gerçekleştirilmesini bu doğrultuda kamu kuruluşlarının daha verimli kullanılmasını ve özel sektör deneyiminden ve bilgilerinden fayda sağlamaktır. Özel sektörünün işbirliğindeki amacı ise projede kullanılacak kamu kaynakları nedeniyle piyasadaki diğer üretim süreçlerine oranla daha az risk alarak daha fazla kâr sağlamak, yeni ve kârlı bir iş alanına girerek deneyim kazanmak ve bu doğrultuda rekabet gücünü arttırmak olarak sıralanabilir. Bu doğrultuda kamu-özel sektör işbirliklerini “Kamu ihtiyaçlarının daha iyi karşılanabilmesi amacıyla kamu ve özel sektörün güçlerini ve kaynaklarını birleştirdikleri, ortak amaçlar doğrultusunda proje risklerini ve sorumluluklarını paylaştıkları, proje geliştirme, finans, tasarım, uygulama ve işletme anlaşmaları” olarak tanımlanabilir. Bu bölümde anlatılmaya çalışılan kamu-özel sektör işbirliklerinin ne olduğu kavramı üzerine yapılan

Çalışmadan sonra sıradaki bölümde kamu-özel sektör işbirliklerinin gelişim süreci ele alınacaktır.

2.2 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Gelişim Süreci

İlk olarak Japon araba üreticileri ve tedarikçileri arasında kurulan ilişki olarak işbirliği kavramı 1960' lara dayanır. Daha sonra işbirlikleri 1980' lerde Amerikan inşaat endüstrisinde de uygulanmaya başlanmıştır (Koray, 1998). 1980' li yıllarda, kamu-özel sektör işbirliklerinin uygulama alanının çeşitlendiği ve yeni işbirliği biçimleriyle beraber geliştiği görülmüştür (Levrat, 1995).

1980' lerin ortasına kadar kamu ve özel sektörün gayrimenkul işlemlerinde artan bir büyüme görülmektedir. Ancak bu büyüme 1990' ların ortasına kadar sürer. Çünkü özelleştirme pazarı yeteri kadar büyüme sağlamıştır. Özelleştirme pazarındaki bu büyüme kamu sektörünü yeni arayışlara yönlendirmiştir. Bu doğrultuda kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu-özel sektör işbirlikleri kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle son 25 yılda, devlet, üniversiteler ve kamu okulları, ihtiyaç duyulan hizmet ve projelerin geleneksel metotlarla geliştirilmesinin ve finanse edilmesinin her zaman için etkili olmadığını fark etmişlerdir. Ayrıca birçok devlet kurumu proje geliştirme ve uygulama sürecini ortalama 4 ila 7 sene içinde tamamlarken, özel sektör bu süreyi 3 ila 4 seneye kadar indirebilmektedir. Bu da kamu-özel sektör işbirliklerine yönelmenin önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır (Stainback, 2000).

Dünya çapındaki gelişmelerin küresel rekabet, vergi mükelleflerinin tepkileri ve artan taleplerin yerel yönetimleri yeni girişimlere ittiği ve bunun sonucunda kamusal sorunlara çözüm olarak kamu-özel sektör işbirliklerinin yaygın olarak ortaya çıktığı görülmektedir (Url-5, 2009).

Bu tür işbirlikleri gerektiren en önemli maddelerden birisi de inşaat sektörün yeni kaynak ve çalışma alanlarına duyduğu ihtiyaçtır. Parçalı ve koordinesiz çalışmaların getirdiği olumsuzluklardan etkilenen inşaat sektörü kamu-özel sektör işbirliklerinin sağlayacağı faydalar karşısında bu tür girişimlerde bulunmaktadırlar (Rasenau, 2000).

Özellikle son 15–25 senedir ortaya çıkan ihtiyaçların, faaliyetlerin ve eğilimlerin artışı nedeniyle kamu-özel sektör işbirliklerinin de kullanımını artırmıştır. Bu eğilimlerin etkileri işbirliği yapımının gelişmesinde büyük rol oynamıştır. Bu eğilim ve ihtiyaçlar ise şu şekilde sıralanabilir (Stainback, 2000):

1. Ülke ve kent nüfusunun hızla artması nedeniyle bu nüfusla beraber artan yeni ve gelişmiş hizmet, yapı ve altyapı ihtiyaçları ortaya çıkmaktadır.
2. Birçok devlet artan konut ve çeşitli kamusal ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmaktadır.
3. Birçok kamu sektörü girişimcisinin büyük çaplı projeleri tamamlayacak yeterli kaynak ve deneyimi yoktur.
4. Dünya ekonomisinin gelişmesi ve küreselleşme özel sektörün rekabette başarı sağlamasını zorlaştırmış arazi ve yapı sektöründe işbirliklerin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir.
5. Başarılı kamu-özel sektör işbirliklerinin artması kamu çalışanlarının ve özel sektör girişimcilerinin bu işbirlikleri daha rahat şekilde oluşturabilmelerini sağlamaktadır.
6. Sermaye piyasalarının kamu sektörü ile çalışmaları kolaylaştırılmıştır.
7. İşbirliği ile kamuya ait gayrimenkullerin, alternatif kamu kaynaklarının ve özel sektörün sağladığı finansman ve kredilerin kullanımı söz konusu olabilmektedir.
8. İşbirlikler arasında maliyetlerin, riskin, sorumlulukların ve ekonomik kazançların paylaşılması, sermaye piyasası için çekicidir ve aynı zamanda projenin finansmanını ve gelişimini hızlandırır. Risk ve maliyetlerin adil şekilde paylaşımı, projeyi kolaylaştırır ve taraflara düşen sorumlulukları azaltır.

Bütün bu anlatılanlardan sonra Kamu-özel sektör işbirliklerinin gelecekte daha da gelişeceği ve yeni endüstri dallarını da kapsayıp uygulama alanının genişleme göstereceği tahmin edilmektedir. Artan nüfus, altyapı ihtiyacı, yeni çalışma

alanlarına duyulan gereksinim ve küreselleşmeden dolayı ekonomik büyümede sağlanması gereken kapasite artışı gibi yaşanması kaçınılmaz nedenlerden ötürü kamu kurumunun ve özel sektör girişimcilerini bu alanda çalışmayı zorunlu hale getirecek olup Kamu-özel sektör işbirliklerini yaygınlaştıracaktır. Bu bölümde verilmeye çalışılan Kamu-özel sektör işbirliklerinin gelişim metodolojisinden sonra bu konuyla yakın bağı olan Kamu-özel sektör işbirliklerinin tarafları konusuna girilecektir.

2.3 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Tarafları

Toplumun en temel birimleri olan aile, kabile, grup gibi kurumlardan, konut, sağlık, eğitim, yoksulluk sorunlarının giderilmesini amaçlayan ve benzeri hizmetlerin verilmesini sağlayan kurumlar geliştirilmiştir. Bu kurumlar arasında, hizmet sağlayan özel organizasyonlar ve bunların kolektif çalışmasını sağlayan devlet yer almaktadır. Hükümetin yapısı ne olursa olsun kamu otoriteleri toplumsal sorumluluklara sahiptir. Kamu-özel sektör işbirlikleriyle yeni bir fikir ortaya koymuş ve özel sektör temsilcilerine önemli sorumluluklar verilmiştir; hükümetle beraber kamu yararını sağlayacak roller üstlenmelerine imkân sağlanmıştır. Kamu-özel sektör işbirlikleri diğer uygulamalara oranla geçmişte daha az uygulanmıştır ve özel sektör kamusal sorumluluk taşıyan projelerde hemen hemen hiç yer almamıştır. Kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ayrım açık bir yapıya sahipken bu ayrım günümüze kadar değişim göstermiş, geçmişte kamu sektörünü ilgilendiren konular şu anda özel sektörün de sorumlulukları haline gelmiştir. Özel sektörün bu tür işbirliklere katılması ise kamu haklarının korunmasını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda kamu-özel sektör işbirliklerinin tarafları olarak kamu sektörü, inşaat sektörü ve bağımsız sivil toplum kuruluşları olarak sıralamak mümkündür (Savas, 2000).

2.3.1 Kamu sektörü tarafı

İşbirliğini oluşturan yapı içerisinde ise kamu sektörünün büyük bir önemi vardır. Sahip olduğu toplumsal sorumluluklar nedeniyle işbirliği projesinde özel sektörden daha farklı sorumluluklara sahiptir. Bu sorumluluklar kamusal hizmetlerin en iyi şekilde karşılanması olarak tanımlanırken kamusal hizmetlerdeki problemlerin çoğu yine hükümetlerin hatalarından ya da kapasitelerinin yetersizliğinden

kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin yerine getirmesi gereken en önemli kamu hizmetleri ise temel olarak şu şekilde sıralandığı görülmektedir;

- (a) Şehir halkının en temel altyapı ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak,
- (b) Düşük gelirli grupların konut ihtiyacının karşılanacağı arazileri tahsis etmektir.

Kamu sektörünün sahip olduğu bu sorumlulukların kamu-özel sektör işbirlikleriyle daha verimli ve daha iyi bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanırken bu tip işbirliklere katılan kamu kurumlarının temel olarak üç gruba ayrıldığı görülmektedir. Bunlar, (1) Devlet kurumları, (1) Üniversiteler ve (3) Devlet okulları olarak sıralanabilir. Kamu-özel sektör işbirliklerine katılan temel kamu kurumları aşağıda verilmiştir.

(1) Devlet: Devlet kurumları ihtiyaç duyulan yapıların finansmanını ve inşasını gerçekleştirmek ve kullanılmayan alanları en iyi şekilde değerlendirmek için kamu-özel sektör işbirliklerini kullanırlar. Bu işbirliklere katılan devlet katılımcılarının temel olarak; bakanlıklar, çeşitli kurumlar ya da yerel yönetimlerden oluştuğu görülmektedir (Stainback, 2000).

Kamu-özel sektör işbirlikleri ile kamusal sorunların çözümünde farklı sektörlerin, halkın ve belediyelerin katılımı sağlanmıştır. Ancak bu işbirliklerin gelişmesinde ve uygulanmasında büyük öneme ve paya sahip olan kamu sektörünün özellikle devletin yerine getirmesi gereken sorumluluklar ve göz önüne alması gereken konular vardır (Stainback, 2000). Bunlar;

- (a) Müzakere, katılım ve sorumluluklar konusunda kurumsallaşma sağlanmalıdır.
- (b) Kamusal sorunların çözümü için halkın sorunları ve kentsel kalitenin önceliği yönetimde etkili hale gelmelidir.
- (c) Planlar yerel sorunları kapsamalıdır ancak bölgesel, ulusal ve global sorunları da dikkate almalıdır.
- (d) Farklı devlet daireleri arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır.

Hükümetlerin yerine getirmesi gereken bu sorumluluklar, kamu-özel sektör işbirliklerinin başarıya ulaşmasında büyük paya sahiptir. Ayrıca devletin bu girişimleri ve işbirlikleri konusunda izlediği politikalar kamu-özel sektör

işbirliklerinin kabul görmesinde ve halk tarafından desteklenmesinde de fayda sağlar. Bu nedenle kamu-özel sektör işbirlikleri konusunda geniş kapsamlı bir politikanın ve ilgili kanuni çerçevenin oluşturulmasının yanı sıra halkın katılımının sağlanması da bu projelerin başarısında doğrudan etkilidir.

(2) Üniversiteler: Yaygın bir şekilde üniversiteler; öğrencileri, üniversite görevlileri ve fakülte için gerekli olan konut, sınıf, laboratuvar, kitaplık, yurt, konferans salonu, ofis binaları, benzeri yapı ve çevre projelerini gerçekleştirmek için kamu-özel sektör işbirlikleri yaklaşımını kullanmaktadırlar (Stainback, 2000).

Burada inceleyeceğimiz örnek 1998 yılında İngiltere’ de gerçekleştirilen öğrenci yurdu projesidir. Proje İngiltere’de bu alanda kamu-özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilen ilk projedir. Üniversite yönetimi ihtiyaç duyduğu öğrenci yurdunun en iyi şekilde gerçekleştirilmesi için kamu-özel sektör işbirliği yaklaşımının kullanılmasına karar vermiştir. İşbirliği, projenin tasarımını, inşasını, finansmanını ve işletmesini içerirken bu konulara ait sorumluluklar inşaat firmasına verilmiştir. Proje sonunda üretilen 156 birimlik yurdun işletmesi 25 sene süreyle inşaat sektörüne devredilmiştir. Bu şekilde firmanın da projeden kâr sağlaması mümkün olmuştur (Url-4, 2009).

(3) Kamu okulları: Yaygın olarak birçok ülkede, yeni kamu okullarının finansmanı ve yapımı için kamu-özel sektör işbirliklerine başvurulmaktadır. Bu projeler yeni okul binalarının yapımını içerdiği gibi var olan yapıların yenilenmesini ve geliştirilmesini de kapsayabilir (Rasenau, 2000).

Kamu-özel sektör işbirliğiyle geliştirilen kamu okullarına örnek olarak İngiltere’nin Sheffield şehrinde gerçekleştirilen okul projesidir. Proje şehrin yerel eğitim kurumu ve okul yönetimi tarafından geliştirilirken proje süresince gerek özel sektörle gerekse yerel yönetimle ilişki kurulmuştur. Yapılan anlaşmada sadece okul binasının yapımı değil okul yönetimin okul için belirlediği kriterler ve prensipler de dikkate alınmıştır. İşbirliği kapsamında iki ilkokul ve dört ortaokul-lise binasının tasarımı, yapımı, finansmanı, bakımı ve işletmesi için 25 yıllığına imtiyaz anlaşması yapılmıştır (Url-2, 2009).

Verilen örneklerde görüldüğü gibi gerçekleştirilen kamu-özel sektör işbirliklerinde devletin desteği ve kaynakları büyük önem taşımaktadır. Ancak kamu kurumlarının

özel sektör katılımını teşvik etmek ve kolaylaştırmak için gerekli politika ve düzenlemeleri hazırlamalarının da projelerin başarısı ve geleceği için büyük öneme sahip olduğu belirtilmektedir (Url-2, 2009). Bu düzenlemeler şu şekilde ele alınabilir;

- (a) Yerel ve özel sektör girişimlerinin desteklenmesi,
- (b) Geri ödeme koşullarının hafifletilmesi ve halkın bu projelere katılımının kolaylaştırılması,
- (c) Projenin doğru amaçlarla kamu yararına kullanılmasını sağlamaktır.

Bu koşullar sağlandığı takdirde kamu-özel sektör işbirliklerinin daha başarılı sonuçlar vereceği ve halka daha iyi hizmet sağlanacağı düşünülmektedir. Başarılı işbirlikleri için gerekli kanuni yapının oluşturulmasının yanı sıra işbirliğindeki bütün tarafların sahip oldukları sorumlulukların farkında olmaları ve kamu kurumun desteğiyle özel sektörün teşviki gerekmektedir.

2.3.2 Özel sektör tarafı

Özel sektörün kamu-özel sektör işbirliklerinde büyük öneme sahip olduğu bilinmektedir. İşbirliği kurulacak olan firmanın başarısı projenin de başarısını etkileyeceği gibi bu tip işbirliklerin güvenilirliğini ve prestijini de artıracaktır düşünülmektedir. Kamu-özel sektör işbirliklerine katılacak olan özel sektör tarafını bir ya da birkaç inşaat firması oluşturabilir. İşbirliği sürecinde önemli olan işbirliğine katılan özel sektör kuruluşunun deneyim ve kapasitesinin projenin gereklerini karşılayabilecek seviyede olmasıdır.

2.3.3 Sivil toplum kuruluşları (STK) tarafı

Kamu-özel sektör işbirliklerine birey ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı da önemlidir. Birey ve toplumun kendilerini yönetme kapasiteleri toplumsal sermayeyi oluştururken katılımcı demokrasi çok aktörlü bir toplumsal yapıyı ve katılımcılığı içerir. Bu noktada küçük kamu alanları oluşturan sivil toplum kuruluşları önem kazanmaktadır (Url-8, 2009).

Bu doğrultuda kurulan kamu-özel sektör işbirliklerinde kamu haklarının korunması büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarının projede yer alması gerekmektedir. İşbirliğine herhangi bir kazanç sağlama amacıyla katılmayan sivil toplum kuruluşlarının işbirliği sürecinin daha şeffaf bir şekilde ilerlemesini sağlayacağı düşünülmektedir.

Kamu-özel sektör işbirliğinin tarafları olan kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının üstlerine düşen sorumlulukları yerine getirmeleri kamu-özel sektör işbirliklerinde olumlu netice alınmasını sağlayacaktır. Bu kısımda bahsedilen kamu-özel sektörü temsilcilerinin anlatıldığı bölümden sonra kamu-özel sektör işbirliklerinin uygulama platformları ele alınacaktır.

2.4 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Uygulama Platformları

Kamu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilen kamu-özel sektör işbirliklerinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır (Url-8, 2009). Birçok ülkede yerel yönetimler atık su, geri dönüşüm ve benzeri altyapı projelerinde özel sektörden faydalanmaktadır ve bu amaçla kamu-özel sektör işbirlikleri kurmaktadır. Kamu-özel sektör işbirlikleri ile geliştirilen altyapı projelerinin yanı sıra düşük gelirli grupların konut ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla geliştirilen konut projeleri de söz konusudur (Payne, 2001). Kamu-özel sektör işbirliklerinin kamusal hizmetlerin karşılanması amacıyla birçok projede uygulanabileceği belirtilmektedir. Bu projeler kapsamında geliştirilebilecek yapı türleri ise temel olarak üç ana gruba ayrılırlar; kamu binaları, ticari yapılar ve altyapı hizmetleridir. Bu gruplar dâhilinde geliştirilebilecek yapı türleri ise şu şekilde sıralanabilir;

Çizelge 2.1 : Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Uygulandığı Yapı Türleri

Kamu Binaları;	Ticari Yapılar;	Altyapı Hizmetleri;
İdari Ofis Binaları	Konut Yapıları	Yollar, Otoyollar
Hastaneler	Ofis Binaları	Su, Atık Su Projeleri
Okul Binaları	Perakende Satış Mکز.	Atık Değerlendirme Mکز.
Öğrenci Yurtları	Eğlence Merkezleri	İslah Hizmetleri ve Mکز.
Bakım Evleri	Tiyatrolar	Havaalanları
Stadyumlar	Otel	
Kongre Salonları	Marinalar	
Kütüphaneler	Garajlar	

Görüldüğü üzere çizelge 2.1’ de kamu-özel sektör işbirliklerinin uygulama platformları birçok alanda geçerli olup kendine gün geçtikçe artan oran da yeni sektörlerin katılmasıyla yer bulmaktadır. Bu kısımda anlatılan kamu-özel sektör işbirliğinin uygulama platformlarından sonra kamu-özel sektör işbirliği modelleri üzerinde durulacaktır.

2.5 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modelleri

Farklı ihtiyaç ve taleplere göre şekillenen projeler işbirliklerin de bu anlamda farklı proje, kaynak ve sorumluluklara göre farklılaşmasını gerektirmektedir. İşbirliklerin temel olarak şu kriterlere dayalı olduğunu görülmektedir; Kamu sektörünün kontrol ve katılım derecesi, kamu ve özel sektörün gerekli hizmeti sağlayabilme kapasiteleri, kamu ve özel sektörün sahip oldukları kaynaklar ve kanuni çerçevedir. Bu kriterlere bağlı olarak 3 çeşit kamu-özel sektör işbirliği mevcuttur. Bunlar, (1) Sorumluluğun özel sektöre ait olduğu işbirlikleri, (2) Geleneksel kamu-özel sektör işbirlikleri ve (3) Sorumluluğun kamu sektörüne ait olduğu işbirlikleri olarak tanımlanmaktadır.

2.5.1 Sorumluluğun özel sektöre ait olduğu işbirlikleri

Projenin bütün sorumlulukları ve riskleri özel sektöre aittir. Proje tipik olarak ticari bir geliştirme projesidir ve çok az oranda kamusal hizmet sağlamaktadır. Özel sektör

bu işbirliğinde projenin tasarımından, finansmanından, geliştirilmesinden, inşasından ve işletmesinden sorumludur (Stainback, 2000).

2.5.2 Geleneksel kamu-özel sektör işbirlikleri

Bu işbirliği modelinde finans kaynakları genellikle kamu sektörü tarafından dağıtılan bono, özel sektör sermayesi ve krediler ile sağlanır. Bu işbirliği kapsamında kamu sektörü özel sektör partnerine, proje için gerekli olan araziye uzun vadeli olarak kiralar, özel sektör katılımcısı ise projeyi oluşturmak, uygulamak ve işletmekle sorumludur. Proje tamamlandığında inşaat sektörü işletme haklarını belirli bir süre için kullanır (Stainback, 2000).

2.5.3 Sorumluluğun kamu sektörüne ait olduğu işbirlikleri

Bu işbirliği modelinde projenin mülkiyeti kamuya ait olup finansman kamu tarafından sağlanır. İşbirliği kapsamında kamu sektörü projenin tasarımını, geliştirilmesini, inşasını ve/veya hizmet idaresini özel sektöre verebilir. Proje sonunda kamu sektörü hizmeti belirli bir süre için özel sektöre kiralayabilir (Stainback, 2000).

Kamu-özel sektör işbirliklerinin temelini oluşturan bu farklı üç yaklaşım tarafların taleplerine, kaynaklarına ve işbirliğinden beklentilerine göre şekillenmiştir. Bu tip işbirliklerinde temel olarak kamu sektörü inşaat sektörünün deneyimlerinden faydalanırken, inşaat sektörü de proje haklarını belirli bir süre kullanarak işbirliğinden kâr sağlamaktadır. Bu bağlamda kamu-özel sektör işbirliklerinde kullanılan temel işbirliği modelleri çizelge 2.2’ de, özellikleri, avantajları ve dezavantajları olarak ele alınmıştır.

Çizelge 2.2 : Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinde Kullanılan Anlaşma Modelleri
(Url-10, 2009)

İşbirliği Modeli	Özellikleri	Uygulama Alanları	Avantajları	Dezavantajları
1. İşletme ve Bakım Anlaşmaları	Kamuya ait işletmenin, özel sektör tarafından işletilmesini ve bakımının yapılmasını kapsayan anlaşmalardır.	Belediye uygulamalarını su, atık su, park, yol, rekreasyon, alt-yapı çalışmalarını kapsar.	-Servis kalitesini ve verimliliği artırır. -Maliyeti azaltır. -Sözleşmelerde esneklik sağlar. -Mülkiyet kamu sektörüne aittir.	-Kollektif anlaşmalar sözleşme dışına çıkılmasına imkan vermeyebilir. -partnerin hataları sonucu maliyetler artabilir, -mal sahibinin sözleşme yetkisi yoktur, sorumlukları azalır.
2. Tasarım ve İnşaat Anlaşmaları	Bu tür işbirliklerinde yerel yönetim, kamusal hizmetlerinin kanun ve standartlara göre tasarlanması ve inşa edilmesi için özel sektörle anlaşma yapar. İnşaat bittiğinde yapının ve işletmenin haklarını yerel yönetim alır.	Altyapı, yol, otoyol, su, atık su gibi sosyal ve kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla uygulanır.	-Özel sektörün deneyiminden faydalanılır. -yeni teknolojilerin kullanımı ile maliyetin düşürülmesi sağlanır. -üretimde esneklik vardır. -üretimde verimlilik artışı sağlanır. -üretim süresi azalır. -özel sektörün risk payı artar.	-yapı sahibinin kontrolü azalır. -Tasarım sorunlarından ötürü maliyet artışı olabilir. -prosedürlerin yeterli olmayışı sorunlara neden olabilir. -işletme maliyetinin sermaye maliyetini geçmesi ile sorun yaşanabilir.
3. Anahtar Teslim Anlaşmaları	Kamu sektörü gerekli sermayeyi sağlarken, Özel sektör tasarım, inşa ve belirli bir süre için işletme haklarını alır. İşletme performansını özel sektör sağlar.	Kamu sektörünün amaçladığı hizmetlerde özel sektörün, deneyim işletme ve diğer imkânlarından faydalanması gereken durumlarda uygulanır. Genellikle alt yapı, yeşil alanlar ve yerel yönetim yapıları için kullanılır.	-yapım riski özel sektöre aittir. -transfer ve işletme özellikleri kaliteyi belirler. -yerel yönetim özel sektör arasındaki rekabetten fayda sağlar. -yapım süresi daha kısa sürer.	-Yerel yönetimin kontrolü azalır. -kompleks prosedürlere sahiptir. -tasarım sorunlarıyla maliyet artabilir. -altyapı türüne göre maliyet riski artabilir.
4. Ek İşletme Anlaşmaları	Özel sektörün var olan hizmete ek hizmet sağlamasını içeren anlaşma türüdür. Anlaşmada projenin inşası ve finansman özel sektöre aittir. Özel sektör bu ek işletmeyi bir süreliğine işletir ya da yatırılan sermayeden belirli bir kar elde edene kadar işletmeyi devralır.	Birçok altyapı ve diğer kamu ihtiyaçlarının giderilmesi amaçlanır, bunlar; yol, su sistemleri, Atık su ve su projeleri olabilir.	-yerel yönetim projeler için herhangi bir sermaye sağlamak zorunda değildir. -finans riski özel sektöre aittir. -yerel yönetim özel sektörün yapıdaki deneyiminden faydalanır. -yapım süreci tasarım-inşa tekniği ile kısaldı. -üretimde esneklik vardır. -yapımda artan verimlilikten kâr sağlanır.	-özel sektörün işletme hakları ile ilgili maddeler yer almadığından sorunlar çıkabilir. -mevcut sözleşmenin değişikliğinden kaynaklanan maliyet artışı söz konusu olabilir. -kontrolün kaybedilebilmesi söz konusu olabilir. -kompleks yapıya sahip sözleşmelerin var olması sorunlara neden olabilir.

5. Kiralama ve Satın Alma Anlaşmaları	Yerel yönetim, özel sektörle kamu ihtiyaçlarının karşılanması için tasarım, finans yapımı üstlenmesi için anlaşma yapar. Özel sektör bu işletmeyi belirli bir süre için yerel yönetime kiralar. Bu süre işletme haklarının yerel yönetime geçmesine kadar sürer. Bu uygulama yerel yönetimin yeni bir işletme ihtiyacı olduğunda ancak gerekli finansmanı sağlayamadığı durumlarda söz konusu olabilir.	Büyük projeleri kapsar, yapılar, araç ihtiyaçları, su, atık su, katı atıkların işlenmesini içerir.	-Yapımdaki verimlilik artar -yenilikler için fırsat sağlar -bina maliyeti servis maliyetinden daha düşüktür -işletme riski özel sektöre aittir -kamu hizmetleri daha ucuza mal edilmiş olur -performansa göre ödeme söz konusudur.	-altyapı yada diğer hizmetlerin kontrolünde yerel yönetimin kontrolü azalır.
6. Geçici Özelleştirme	Kamu sektörünün sahip olduğu işletme ya da hizmet geliştirilmesi, büyütülmesi koşuluyla özel sektöre devredilir. İşletme, özel sektörün yeterli kârı elde edeceği süreye kadar satılır ya da kiralanır.	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde; altyapı, yol, su sistemleri, atık su sistemleri, park alanları, kamu yapıları, havaalanları, stadyum ve rekreasyon amaçlı yapıları içerir.	Eğer anlaşma ve sözleşmeler iyi düzenlenmiş ise belediye gerekli kontrolleri ve uygulanmasını sağlar. -işletmenin devredilmesi işletme maliyetinden daha azdır. -işletme, yapım için özel sektörden faydalanır -işletme riski özel sektöre aittir.	-kontrolün azalması söz konusu olabilir. -sözleşmede gelecekte çıkabilecek sorunlar mutlaka işlenmelidir. /kira bedelini özel sektör belirlediği için fiyatlar düşünüldenden daha yüksek olabilir. -yerel yönetim çalışanları işten çıkarılabilir. -özel sektöre devredilme sürecinde işçi sorunları yaşanabilir.
7. Kiralama-Geliştirme-İşlet Ya da Satın Alma-Geliştirme-İşlet Anlaşmaları	Özel sektörün işletmeye veya hizmeti modernize etmek ya da geliştirmek için satın aldığı ya da kiraladığı anlaşmalardır.	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, altyapı, yol, su sistemleri, atık su sistemleri, park alanları, kamu yapıları, havaalanları ve stadyum gibi rekreasyon amaçlı yapıları içerir.	-özel sektörün işletme karşılığı ödediği kira yada satış bedeli, kamu sektörüne kazanç sağlar. -finansman riski özel sektöre aittir. -yenilikler servis kalitesini artırır. -yerel yönetim özel sektörün deneyiminden faydalanır. -yapımda hız sağlanır. -üretimde esneklik ve verimlilik sağlanır.	-İşletme yada altyapıda kontrol kaybı olabilir. -kiralama yada satın alma değerinin belirlenmesinde sorunlar çıkabilir. -eğer işletme özel sektöre satılırsa başarısızlık riski ortaya çıkabilir bu durumda sorumluluk yerel yönetime geçer. -yapılacak yenilikler sözleşmede yer almazsa uygulamada sorunlar çıkabilir.
8. Yap-Devret-İşletme Anlaşmaları	Yerel yönetim, özel sektörle işletmeyi finanse etmesi ya da projeyi inşa etmesi için anlaşma yapar. Yapım tamamlanınca işletme yerel yönetime devredilir. Daha sonra yerel yönetim işletmeyi özel sektöre, kâr sağlayıncaya kadar, belirli bir süre için kiralar.	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, altyapı, yol, su sistemleri, atık su sistemleri, park alanları, kamu yapıları, havaalanları ve stadyum gibi rekreasyon amaçlı yapıları içerir.	-yerel yönetim özel sektörün deneyiminden faydalanır. -yerel yönetim özel sektörün işletme maliyetlerini almasıyla kar sağlar. -yerel yönetim servisler ve ücretler konusunda söz sahibidir. -yerel yönetim işletme kalitesini, standartlarını ve bakımlarını kontrol edebilir.	-Özel sektörle işbirliği yapmaktan kaynaklanan sorunlar ortaya çıkabilir yada anlaşmaya bağlı performans sorunları çıkabilir.

9. Yap-İşlet-Devret Anlaşmaları	Özel sektör işletmenin ya da hizmetin finansmanını, yapımını, işletmesini, bakımını üstlenir ve belirli bir süre için kâr sağlayana kadar proje haklarını alır. Daha sonra proje hakları yerel yönetime geçer.	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, altyapı, yol, su sistemleri, atık su sistemleri, park alanları, kamu yapıları, havaalanları ve stadyum gibi rekreasyon amaçlı yapıları içerir. Ayrıca konut üretimi alanında da uygulanmaktadır.	-Özel sektör finanslarının maksimum kullanımı sağlanır. -verimli, etkili üretim ve işletme sağlanır. -belirli bir süre için işletme fırsatı özel sektöre verilir. -yapım sorunları özel sektöre aittir. -özel sektörün deneyim, yeni teknoloji, ekipman ve işçilik deneyimlerinden kazanç sağlanır. -risk özel sektörle paylaşılır.	-İşletme maliyeti düşünüldüğünden fazla olursa, işletme yerel yönetime devredilebilir. -yerel yönetim işletme ve yapımda kontrol sahibi değildir. -özel sektör kullanım ücretlerini yerel yönetimden bağımsız olarak belirler. -özel sektörle işbirliği yapmaktan ileri gelen sorunlar çıkabilir yada anlaşmaya bağlı sorunlar çıkabilir.
10. Ortak Girişimler	Ortak girişimde partnerler yeni bir firma oluşturur ya da var olan bir firmanın mülkiyetini paylaşırlar. Ortak girişimlerde temel düzenleyici kamu sektörü olur ve firma işletmesinde de aktif rol alır. Bu nedenle kamu sektörü kurulan firmanın kârından da pay alır ve çalışmaların politik kabul görmesini sağlar.	Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, altyapı, yol, su sistemleri, atık su sistemleri, park alanları, kamu yapıları, havaalanları ve stadyum gibi rekreasyon amaçlı yapıları içerir.	-İki sektörün deneyim ve kaynaklarının birleştirilmesini sağlar. -tarafklar ortak sorumluluklara sahiptir. -yerel yönetim özel sektörü regüle etmiş olur. -özel sektör işletmenin uzun yada kısa vadede verimliliğini sağlar. -Uzun vadeli projeler özel sektör için kâr sağlar.	-İşbirliği kapsamında kurulan firmanın yönetiminde, farklı disiplinlerin neden olduğu anlaşmazlıklar ortaya çıkabilir. -çalışanlar arasında uyumsuzluk söz konusu olabilir.

Çizelge 2.2’ de işbirliğine ait sorumlulukların ise temel olarak yapım, finansman, işletme ve mülkiyet başlıkları altında toplandığı görülmektedir. İşbirlikleri bu sorumlulukların tarafların arasında paylaşılmasıyla şekillenirken projeye ait sorumlulukların biri veya bir kaç özel sektöre devredilmektedir. Bu bağlamda projenin sadece yapımı özel sektöre devredilebilirken başka bir uygulamayla projenin yapımı, finansmanı ve işletmesini kapsayan bütün sorumluluklar özel sektöre devredilebilmektedir. Bu bağlamda yaygın olarak kullanılan 3 işbirliği türü bu bölümde açıklanacaktır. (Url-10, 2009).

2.5.3.1 Geçici özelleştirme

(a) Kamu ve özel sektörün rolleri: Özel sektör projeye ilgili inşaat, yenileme ya da geliştirme ile ilgili bütün sermayeyi karşılamakla yükümlüdür. Kamu sektörü bu işbirliği modelinde performans standartlarının oluşturulmasını ve özel sektörün bu standartlara uymasını sağlamakla yükümlüdür. Projenin mülkiyeti kamu sektörüne aittir. Bu anlaşmalar genellikle 25 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Özel sektörün

proje hakları sözleşmede belirlenen maddelere ve özel sektörün hedeflediği kârı elde etmesine kadar sürer.

(b) Finansman yapısı: Bu işbirliğinde özel sektör projenin bütün ana sermayesinden ve çalışma maliyetlerinden sorumludur. Bunlar inşaat maliyetleri, malzeme, işgücü ve anlaşma süresince bakımı içeren maliyetlerdir.

(c) Avantajları: Bu anlaşmalar yeni kamu projelerinin inşası ya da var olanların yenilenmesi için etkili anlaşmalardır. Yeniliklerin ve yeni teknolojilerin kullanımını artırır. Bu anlaşmalar, kamu sektörünün geleneksel üretimine oranla politik müdahalelerden daha az etkilenir.

(d) Dezavantajları: Özellikle etkili diyalogların kurulamaması ve etkili planların yapılamaması sorunlara neden olabilir. Yaklaşık 25 yıllık bir süreye sahip olan bu anlaşmaların tekliflerinin ve sözleşme yapısının hazırlanması oldukça zordur. Bu nedenle bu anlaşmaların tekel oluşturabilecekleri belirtilmektedir.

2.5.3.2 Yap-işlet-devret anlaşmaları

(a) Kamu ve özel sektörün rolleri: Bu anlaşmalarda özel sektör projenin finansmanını sağlar, inşaatını üstlenir ve hizmetin işletmesini kamu sektörünün belirlediği standartlarda gerçekleştirir. İşletmenin süresi özel sektörün inşaatın maliyetini çıkarması ve belirli bir kazanç sağlaması için yaklaşık olarak 10 ile 20 sene arasında değişir. Projede gerçekleştirilen ürünlerin mülkiyeti ise kamu sektörüne aittir.

(b) Finansman yapısı: Bu anlaşmalarda özel sektör yeni inşaatı gerçekleştirmek için gereken sermayeyi sağlar. Bunun karşılığında özel sektör proje ürününden belirli oranda pay alır.

(c) Avantajları: Bu anlaşmalar özel sektör için pazar ve kredi risklerini azaltır. Kamu sektörü ile bu anlamda ortak bir projede yer almak diğer projelere oranla daha güvenlidir.

(d) Dezavantajları: Bu anlaşmalar özel sektör arasında rekabeti sağlar ancak anlaşmanın uzunluğu ve karmaşık yapısı bu anlaşmalarının tasarımını zorlaştırır.

2.5.3.3 Ortak girişimler

(a) Kamu ve özel sektörün rolleri: Bu işbirliği modelinde kamu ve özel sektörün proje sorumlulukları ve mülkiyeti konusunda ortak iştirakleri söz konusudur. Ortak girişimle kamu ve özel sektör işbirlikleri yeni bir firma oluştururlar ya da var olan bir firmanın mülkiyetini paylaşırlar.

(b) Finansman yapısı: Karma sermayeye sahip kamu-özel sektör işbirliklerinde her iki taraf da risklerin ve kârların paylaşılacağını kabul etmelidir.

(c) Avantajları: Ortak girişimde her iki partner de firmaya yatırımda bulunurlar ve bu nedenle her ikisi de bu girişimin başarıya ulaşması için çaba sarf ederler. Bu da daha iyi bir yönetimin gerçekleştirilmesini sağlar. Her iki sektörün de yatırım yapması, geleneksel ihalelere göre kurumsal maliyetlerin azalmasını sağlar.

(d) Dezavantajları: Bu işbirliklerin gerektirdiği katılımın erken safhalarda gerçekleşmesi geleneksel yöntemlerin ve diğer alternatiflerin değerlendirilmemesine neden olabilir. Bu da şeffaflık ve sorumluluklarla ilgili kaygıların doğmasına neden olur.

Birçok projede kamu sektörü ve özel sektör çeşitli mülkiyet ve yatırım alternatiflerinden birini seçebilmektedir. Verilen işbirliği modelleri genel anlamda değerlendirildiğinde işbirliklerinin temel olarak finansman, mülkiyet, yapım ve işletme kriterlerine dayalı olarak tarafların sorumlulukları arasında paylaştırıldığı görülmektedir. Birçok projeye imkân sağlayan işbirlikleri modelleri bu nedenle yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Farklı ihtiyaç ve taleplere göre belirlenen işbirliği modelleri farklı sorumluluklara göre projelere kaynak adapte edilebilir. Bu kısımda verilen kamu-özel sektör işbirliği modellerinden sonra sıradaki bölümde kamu-özel sektör işbirliklerinin yararları anlatılacaktır.

2.6 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Yararları

Kamu-özel sektör işbirliklerinin temel unsuru kamu ve özel sektör arasında sektör arasındaki etkileşime ve işbirliğine imkân vermesidir. İşbirliklerinin bir diğer önemli rolü ise proje programının temelini oluşturan ortak hedeflerin gerçekleştirilmesini

sağlaması ve bu doğrultuda her iki sektöre de yeni yatırım ve çalışma alanlarını paylaşma fırsatı sağlamasıdır. Kamu-özel sektör işbirliklerinin sağladığı temel faydalar şu başlıklar altında toplanmıştır;

(1) Maliyetlerin azalması: İşbirliğine katılmış olan inşaat sektörünün sahip olduğu yeni teknoloji ve deneyimler maliyetlerin azalmasını sağlarken, kamu sektörünün sağladığı arazi ve benzeri kurumsal kaynaklar proje maliyetlerinin azalmasını sağlamaktadır. Bunun yanı sıra işbirliği kapsamında inşaat ve tasarım ekiplerinin birlikte çalışması daha başarılı sonuçlar verirken aynı zamanda maliyetlerin de azalması sağlanmaktadır. Tasarım ve inşaat işlerinin birlikte yürütülmesi inşaat süresini kısaltırken ve ürünlerin kullanıma sunulması da daha çabuk gerçekleşir. Kısalan inşaat süresiyle proje riskleri de azaltılmış ve oluşabilecek ekstra proje maliyetleri en aza indirilmiş olur (Stainback, 2000).

(2) Risk paylaşımı: Riskler; maliyetlerin artması, zamanında işin tamamlanamaması, çevresel sorunlar, politik riskler ve maliyetlerin karşılanamaması olarak sıralanabilir. Risk paylaşımında dikkat edilmesi gereken en önemli madde riskleri en iyi üstlenebilecek olan tarafın bu sorumlulukları almasıdır (Url-11, 2009).

(3) Kalite artışı: Kamu-özel sektör işbirliklerine ihtiyaç duyulmasına neden olan temel nedenlerden birisi de kamusal hizmetlerde kalitenin artırılmasıdır. İnşaat sektörünün sahip olduğu deneyim ve teknik kapasite bu anlamda projenin kalitesinin artırılmasında en büyük etkidir (Url-3, 2009).

(4) Verimlilik: İşbirliği kapsamında; projenin tasarımı, inşası, finansmanı, işletmesi ve bakımının birleştirilmesiyle verimlilik sağlanırken kamu sektörü ve özel sektörün sağladığı sinerji ile artı değerlerin kazanılması mümkün olmaktadır. Özellikle uyum, bilgi ve deneyimlerin transferi ile projenin verimliliği arttırılmaktadır (Stainback, 2000).

(5) Ekonomik faydalar: Kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla geliştirilen büyük çaplı projeler inşaat sektörünü canlandırırken, geliştirilen projelerle gerek inşaat sektöründe gerekse ilgili diğer sektörlerde yaşanan darboğazlar bir ölçüde giderilir. Bu anlamda yeni alanlar ve projeler daralan piyasaların ve ekonominin gelişmesini sağlar (Stainback, 2000).

(6) Rekabetin artması: Kamu-özel sektör işbirlikleri sağladığı avantajlar nedeniyle birçok inşaat firması için oldukça ilgi çekicidir. İşbirlikleri bu nedenle firmalar arasındaki rekabetin artmasına neden olur. İşbirliği projesinde yer almak isteyen firmalar, teknik güçlerini kapasitelerini ve üretim kalitelerini artırarak rekabet güçlerini artırmayı hedeflerler (Url-3, 2009).

(7) Kamu arazilerinin verimli kullanılması: Kamu sektörü değerlendirilmemiş gayrimenkullerini kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla işbirliği projelerinde yatırım olarak kullanabilir. Devletin, üniversitelerin ve kamu okullarının sahip olduğu araziler bu anlamda oldukça değerlidir ve kamu sektörü bu alanları kullanarak büyük gelirler elde edebilir (Stainback, 2000).

(8) Yeni teknolojilerin kullanımı: Yenilikler yeni teknoloji, teknik ya da malzemeler olarak tanımlanabilir. İşbirlikleri özel sektörün katılımıyla yeni teknolojilerin kullanımını mümkün kılar. Bu teknolojiler projenin verimliliğini artıracak gibi projenin daha kısa sürede hayata geçirilmesi de sağlayarak projenin başarısını artıracaktır (Url-3, 2009).

Kamu-özel sektör işbirliklerinin birçok avantajından bahsedebilmek mümkündür. Ancak bu yararları ulaşmak için işbirliğine katılan tarafların üstlerine düşen sorumlulukları yerine getirmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu konuda her iki sektör karşılıklı etkileşim içerisinde olduğundan bu etkileşim sonucunda ortak hedeflerin gerçekleştirilmesi karşılıklı olarak yarar sağlanabileceğini göstermektedir. Bu kısımda anlatılan kamu-özel sektör işbirliklerinin yararlarından sonra sırada kamu-özel sektör işbirliklerinde çekince olarak risk kavramı üzerinde durulacaktır.

2.7 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinde Çekince Olarak Risk Kavramı

Kamu-özel sektör işbirliklerinde işbirliğine katılan taraflar riskleri tanımlayarak, anlaşmalar, müzakereler ve yatırım gruplarıyla yapılan işbirlikleriyle riskleri azaltabilirler. Önemli olan her iki tarafında bu risklerin farkında olması, riskleri iyi analiz etmeleri ve riskleri en iyi üstlenecek olan tarafa transfer etmeleridir. Bu anlamda kamu-özel sektör işbirliklerinin sahip olduğu riskleri şu başlıklar altında inceleyebiliriz;

(1) Artan maliyetler: Genel giderler, idari ve ferdi hizmetler ücretlendirilmeyebilir ya da göz önüne alınmayabilir. Önceden tanımlanmamış olan bu harcamalar da proje maliyetlerinin beklenilenin üstünde olmasına neden olabilir. Proje maliyetlerinin artmasının bir diğer nedeni ise yaşanan enflasyonla beraber hizmetlerin ve malzemelerin maliyetleri beklenilenin ya da tahmin edilenin çok üzerinde artabilir (Url-3, 2009).

(2) Politik riskler: Politik riskler proje kapsamına bağlı olduğu gibi ülkede yaşanan politik istikrara da bağlıdır. Bu anlamda politik istikrarsızlıkların yaşandığı ve güvensiz bir ortamın bulunduğu ülkelerde bu tür işbirliklerin sahip olduğu politik risk de artmaktadır (Url-3, 2009).

(3) Sorumluluk: Kamu sektörü kamusal amaçlarla geliştirilen projede kamu haklarının korunmasını sağlarken bu kapsamda projenin kontrolünü sağlar. Ancak kamu-özel sektör işbirliklerinde bu sorumlulukların sınırları alışlagelmiş yöntemlerden daha belirsizdir. Bu belirsizlik anlaşmalarda ve uygulamada sorunlara neden olabilir ve özel sektörle anlaşmazlıklara neden olabilir (Url-10, 2009).

(4) Hizmetlerde sorunlar: İşbirliği projesinin uygulama sorumluluğuna sahip olan özel sektör finansman, işçilik ve teknoloji konularında sorunlarla karşılaşabilir. Bu sorunların yaşanmasında inşaat firmasının deneyimsiz olması ve daha önce bu tip bir işbirliğine girmemiş olmasının büyük bir etkisi vardır (Url-3, 2009).

(5) Rekabetten fayda sağlayamama: İnşaat sektöründe rekabet yeni gelişmeleri verimliliği ve düşük maliyeti sağlar. Ancak kamu sektörünün kamu-özel sektör işbirliğine girebileceği özel sektör firmalarının sayısı azsa ve firmalar arasında rekabet yoksa kamu sektörünün bu işbirliğinden fayda sağlaması mümkün olmayabilir (Url-10, 2009).

(6) Kalite sorunu ve verimsizlik: İşbirliğine katılan inşaat firmasının gerekli şartları yerine getirmemesi nedeniyle ortaya çıkan kalite sorunu ve verimsizlik projenin başarısızlığa uğramasına neden olur. Ayrıca projenin ve dolayısıyla hizmet kalitesinin kontrolünü sağlayan kamu sektörü konuyla ilgili sorumluluklarını yerine getirmediği takdirde kalite sorunu ortaya çıkabilir (Url-3, 2009).

(7) Metot seçimi: Kamu sektörünün kamu-özel sektör işbirliği yöntemini seçmesi ve bu doğrultuda verdiği bazı kararlar nedeniyle kamu-özel sektör işbirliği anlaşmalarında yüksek fiyat konusunda çıkan sorunları ve kamu sektörünün yapılan yatırımın karşılığını alamamasından kaynaklanan sorunları barındırır. Ayrıca proje sürecinin şeffaf bir şekilde ilerlemesi işbirliğiyle ilgili şüpheleri azaltacak ve projeye duyulan güveni artıracaktır (Url-11, 2009).

(8) Çalışanlar: İşbirliği kapsamında kamu çalışanları özel sektör yönetimine geçebilirler ya da inşaat sektörü çalışanları kamu sektörüne geçebilirler. İşbirliğin neden olabileceği bu durumlar çalışanların olumsuz tepkilerine neden olur ve projenin başarısını olumsuz yönde etkileyebilir (Url-3, 2009).

Kamu-özel sektör işbirliklerinde çekince olarak risk kavramı iyi bir yönetim ve paylaşım ile minimuma indirilebilir. Önemli olan bu risklerin tanımlanması ve taraflar arasında en iyi şekilde paylaşılmasıdır. Bu konuda tarafların karşılıklı olarak riskleri kimin üstleneceği konusunda karara varmaları işbirliğinde daha sonra oluşabilecek istenmeyen durumların ortadan kaldırılmasını sağlayabilecektir.

3. KONUT PROJELERİNDE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİKLERİ

Özellikle altyapı projelerinde uygulanan kamu-özel sektör işbirlikleri günümüzde artan konut ihtiyaçları ve devletlerin bu ihtiyaçlar karşısındaki yeni çözüm arayışları nedeniyle konut projelerinde de uygulanmaktadır. Birçok ülke konuyla ilgili politikalar hazırlamakta ve konut projeleri stratejisi geliştirmektedirler (Url-11, 2009). Kamu-özel sektör işbirliği yaklaşımı konut projelerinde sosyal konutların yapımı, konut uygulamalarının yönetilmesi, konutların kiralanması ve yenilemesi gibi birçok alanda uygulanabilmektedir (Url-11, 2009). İşbirliklerin sağladığı ekonomik faydalar özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan konut sorununun çözümünü mümkün kılmıştır. Az gelişmiş ülkelerde halk, özel sektör ve kamu kurumlarının desteği olmadan kendi konutlarını kendileri inşa etmektedirler (Url-10, 2009). Konut projelerinde daha etkili yaklaşım, sistemdeki darboğazları engelleyen, fiyatların artışıyla bu konutları kullanamayan ve yasal olmayan yollara başvuranları engelleyebilecek stratejilere dayanır. Bu gibi bir politika; kredi, sübvansiyon, arazi ve emlak kanunlarını, temel hizmetleri, ilgili diğer kanunları ve kurumları içermelidir. Bu nedenle taleplerin karşılanması amacıyla farklı konut programlarının uygulanması ve konut sorununa neden olan problemlere hükümetlerin çözüm getirmesi gerekmektedir. En iyi konut programları kamu sektörünün destek sağladığı ve özel sektörün deneyimlerinin ortaya konduğu işbirliği projeleri olarak ortaya çıkmaktadır (Url-11, 2009). Bu işbirliği yaklaşımda hükümet özel sektöre konut birimlerini inşa etmesi için kaynak sağlar; bu kaynak çoğu zaman kamu arazilerinin kullanımını içermektedir. Bu uygulamada devlet daha sonra konut sahiplerine düşük faizli kredi sağlayarak alt gelir gruplarının konut edinmelerine yardım sağlar.

Konut projelerinde kamu-özel sektör işbirlikleri gelişmekte olan ülkeler için uygun çözümler olarak tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda geliştirilen birçok konut projeleri mevcuttur. Sıradaki bölümde Kamu-özel sektör işbirliklerinin konut projeleri alanındaki farklı uygulamaları incelenecektir.

3.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin Konut Projelerindeki Uygulama Alanları

Bazı işbirlikleri, kullanılmayan kamu arazilerinin geliştirilmesini, yasadışı yollarla gelişmiş olan alanlarda kentsel dönüşümü kapsarken bazıları da yapıların iyileştirilmesini ya da yenilenmesini sağlamaktadırlar. Bu bağlamda konut projelerinde kamu-özel sektör işbirlikleri temel olarak şu başlıklar altında ele alınmıştır.

3.1.1 Kamu arazilerinin karma mülkiyetle geliştirilmesini kapsayan kamu-özel sektör işbirlikleri

Bu araziler çoğu zaman kullanılmayan araziler olurken, kaçak yapılaşmanın görüldüğü kamu arazilerinde de bu projelerin geliştirmeyi hedeflediği alanlardır. İşbirliği kapsamında kamu sektörü bu arazilerin mülkiyetini belirli bir süre için özel sektörle paylaşırken özel sektör de projenin geliştirilmesini sağlar. Bu araziler sosyal konutların ağırlıkta olduğu bir bölgede yer almalıdır. Yerel yönetimler bu tür girişimlerde, arazilerinin bir kısmının kullanılıp kullanılmamasına karar verirken, gelecekteki konut projeleri için yeterli olacak olan arazileri ayırt etmeye dikkat etmelidirler (Url-11, 2009).

3.1.2 Konutların iyileştirilmesi ve yenilenmesini içeren kamu-özel sektör işbirlikleri

Bu projelerle tarihi ve sosyal değeri olan ancak yeterli kaynakların olmayışı nedeniyle terk edilmiş bölgelerin yeniden canlandırılması ve kent mekânına katılması sağlanmaktadır.

İşbirliği kapsamında ise genellikle tasarım-yapım (TY) ya da tasarım-yapım-işletme (TYİ) yaklaşımlarından biri kullanılmaktadır. Yerel yönetimler bu yaklaşımları 20 birimden fazla konutu kapsayan projelerde de kullanırlar. 20 birimden daha az konutu kapsayan projelerde ise tasarım ve yapım yaklaşımının kullanılması önerilmektedir (Url-11, 2009). Bu tür projelerde yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken bazı prosedürler vardır. Bunların başında yerel yönetimin bakanlığa ileteceği raporların hazırlanması gelmektedir. Bu anlamda raporlar projeye ilgili genel bilgileri içermelidir. Bunlar projenin yeri, kapsadığı konut sayısı, proje süresi, kullanılacak işbirliği modelinin tanımı ve projeye ilgili diğer bilgiler olmalıdır (Url-11, 2009). İşbirliği projesinin diğer konut yapımı süreçlerine oranla daha

avantajlı olması ve raporlarda bunların eksiksiz yer alması projenin onaylanma sürecini kısaltacaktır. Projenin gelişimi için yerel yönetimin proje raporlarını hazırlamasından sonra tercih ettiği bu yaklaşımın ilgili bakanlıktan gerekli onayı alması gerekmektedir. Bakanlık tarafından onaylanan projeler teklif almak üzere özel sektöre sunulur. Proje için en iyi teklifi veren inşaat firması ya da firmalarıyla işbirliği anlaşması yapılır (Url-11, 2009).

Bu tür işbirlikleri uygulanırken gerek düşük maliyetli konut yapımı sağlamak gerekse yapılan konutların satışını mümkün kılmak için devletin de yerine getirmesi gereken bazı görevler vardır. Bunlar projeye destek sağlayacak uygulamalar olup aynı zamanda konut projelerinde kamu-özel sektör işbirliklerini oluşturan temel ölçüt olarak tanımlanmaktadır (Url-11, 2009). Bunlar; (a) sübvansiyon programları, (b) konutların mikro finansmanı, (c) düşük gelirli arsa geliştirme olarak sıralanabilir.

(a) Sübvansiyon programları: İyi tasarlanmış sübvansiyon programları üç temel karakteristiğe sahiptir. Bu özelliklerden ilki, işbirliklerle kamu sektörü konut projelerini üstlenmek yerine özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini sağlar. İkinci özelliği ise düşük ve orta gelirli grupların yararına olmasıdır. Üçüncü özelliği ise transfer edilebilir olmalarıdır. Sübvansiyonların transferi önemli bir konudur çünkü gruplara konut tercihlerini yapma hakkını verir.

Doğrudan sübvansiyon programı, geleneksel uygulama programlarına göre daha ileri olmasına rağmen, deneyimler iki dezavantajını ortaya koymuştur. Bunlardan ilki, programın orta gelir grubuna ulaşmada başarı göstermesi ancak aynı başarıyı düşük gelir grubuna ulaşma konusunda sağlayamamasıdır. Ancak bu sorunun şu uygulamalarla çözümlenebileceği düşünülmektedir; (1) Konut çözümlerinin çeşitlerini artırmak, (2) Konutların altyapısını bağımsız kuruluşların üstlenmesi ve düşük gelirliilerin taleplerini organize etmeleridir.

Doğrudan sübvansiyon uygulamasının diğer dezavantajı ise kontrolünün kolay olmamasıdır. Doğrudan sübvansiyon programları, geniş reformları ve diğer konut geliştirme programlarını kapsayan stratejiler ile sınırlı bir zaman çerçevesinde oluşturulur.

(b) Konut projelerinde mikro finansman: Konutların mikro finansı, düşük ve orta gelirli gruba verilen küçük miktarda borçların verilmesidir. Bu uygulamanın amacı,

halkın konutları bizzat kendisinin geliştirmesini ve küçük oranda da olsa yeni konut yapımını gerçekleştirmesini sağlamaktır.

Bu uygulama konut projeleri açısından birçok nedenle umut vericidir. Bunlardan ilki düşük ve orta gelirli grubun kullandığı konut edinme sürecine uymasıdır. Bu gibi uygulamalarda kısa dönemli borçlar daha iyi sonuç verirler. İkincisi ise mikro finansmanın gelişmekte olan ülkelerdeki geleneksel ipotek konularında çıkan bazı sorunlara çözüm getirmesidir. Geleneksel ipotek uygulamalarında uzun vadeli borçlanmalar, ülkenin ekonomik sorunları nedeniyle büyük riskler taşır. Üçüncü neden ise mikro finansmanların, konut sübvansiyonlarını azaltması ve daha iyi yönlendirilmesini sağlamasıdır. Mikro finansman yöntemi büyük potansiyellere sahiptir. Bunlar kurumsal gelişmelerin sağlanmasıdır.

(c) Düşük gelirli arsa geliştirme: Birçok ülkede araziler yerel ve ulusal hükümetlerin mülkiyetindedir ve bunlar halka uygun şekilde satılmaktadır. Gelişmekte olan birçok ülkenin hükümeti standartları ve kuralları sadece arsa ve konut geliştiren kamu kurumları için azaltmaktadır. Artan rekabetle daha kaliteli inşaat sağlanmış ve bu alandaki sorunlar daha çabuk giderilmiştir.

Konuyla ilgili geliştirilen kanunlar, alt gelir gruplarının desteklenmesi amacıyla oluşturulan sübvansiyon programları ve arazi geliştirme programları projenin gerçekleştirilmesi sırasında ve sonrasında satış aşamasında büyük önem taşımaktadır. Yaşanan kentsel sorunlar ve dolayısıyla konut sorunu sadece kamu sektörünün ya da sadece özel sektörün çözümüne kavuşturabileceğı sorunlar değildir. Bu sorunların çözümünde iki sektörün bir araya gelmesi; dolayısıyla kaynaklarını ve güçlerini birleştirmeleri gerektiğı birçok kaynakta belirtilmektedir. Bu anlamda birçok ülkede özel sektörle kamu sektörünün bir araya gelerek konut sorunlarına çözüm oluşturacak projeler geliştirdiğı görölmektedir. Bu projeler gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan birçok ülkede uygulanmaktadır. İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde bu tip projeler terk edilmiş sanayi alanlarının yeniden hayata dönmesini sağlarken, gelişmekte olan ülkelerde ise kalitesiz ve yetersiz konut sorununa çözüm getirmektedir. Bu doğrultuda tez kapsamında ele alınan örnekler bu uygulamaları içermektedir. Bundan sonraki bölümde konut projelerinde gerçekleştirilen uygulama örnekleri incelenecektir.

3.2 Konut Alanında Kamu-Özel Sektör İşbirliği Projeleriyle İlgili Örnekler

Kamu-özel sektör işbirliklerinin konut alanındaki uygulamalarından İngiltere, Malezya ve Türkiye’ de gerçekleştirilen projeler incelenirken öncelikle ülkelerin bu işbirliklere neden ihtiyaç duydukları ve işbirliklerden ne gibi beklentileri olduğu ortaya konulacaktır.

3.2.1 İngiltere

1960’ ların endüstri şehirlerinde kentleşmenin yönü, yeni ofis kompleksleri, iş merkezleri, konut siteleri ve nitelikli nüfus ile birlikte merkezden kent dışına doğru seyretmeye başlamıştır. Terk edilmiş kent parçaları çöküntü alanları haline gelmiştir. İlk dönüşüm projeleri ile büyük ölçekli ve kapsamlı yenilemeler, kent çeperlerinin temizlenmesi ve ulaşım altyapısının geliştirilmesi hedeflemiştir (Üskent, 2003).

Plan yapımı ve uygulamaya geçilmesi uzun zaman aldığı için sosyal ve çevresel değerlerde de beklenen hedefler gerçekleştirilememiştir. Kömür ticaretinin ve bağlı endüstrinin çökmesi sonucu terk edilen sanayi şehirlerinde, yerel otoriteler, halk, iş çevreleri, üniversiteler ve diğer profesyoneller, merkezi hükümetin destek verdiği ve rehberlik ettiği dönüşüm projeleri hazırlamışlardır (Üskent, 2003).

Özel sektörün çöküntü alanlarında güvenle proje geliştirmek ve yatırım yapabilmek için öncelikle kamu sektörünün kesin ve değişmez taahhüdüne, birleştiriciliğine, desteğine ve yol göstericiliğine ihtiyaç duyacağı önemle belirtilmiştir (Üskent, 2003).

Bu çerçevede İngiltere’de birçok kentsel dönüşüm projesi gerçekleştirilmiştir. Dönüşüm, çöküntü alanlarına yeniden hayat vermeyi, şehirlere daha etkili ve sağlıklı gelişme yönleri kazandırmayı, ekonomilerini güçlendirmeyi, yaşam kalitesini ve toplum refahını artırmayı hedeflemektedir. Kamu-özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilen bu dönüşüm projelerinden birisi tez kapsamında ele alınmıştır, bu proje Cardiff Kentsel Dönüşüm Projesidir.

Cardiff kömür madenciliğine bağlı olarak gelişen bir sanayi ve İngiltere’nin güneyinde kömür ticareti yapılan en önemli liman şehridir. Birinci Dünya Savaşı sonrası kömür endüstrisinin çökmesi, deniz ticaretinin azalması, ekonomik kriz ve ardından İkinci Dünya Savaşı ile limanda altın çağ sona ermiştir. 1970’ lerin sonunda

liman ve çevresi bir endüstriyel çöplük olarak terk edilmiştir. 1980' lerde başlayan dönüşüm projesine kadar gerçekleştirilen bu projeyle Cardiff Körfezi eski refah günlerine kavuşmuştur (Üskent, 2003).

Cardiff projesi 23 yıllık bir kamu-özel sektör işbirliğine dayanmaktadır. Cardiff yerel yönetimi katılımcı bir yaklaşımla yerel halkı, iş çevrelerini ve üniversiteleri bu işbirliği çerçevesinde bir araya getirmiş ve endüstriyel bir çöküntü alanı olan bölgeyi yeniden hayata kazandırmıştır (Üskent, 2003).

Yerel yönetim fiziksel dönüşüm için öncelikle arazi mülkiyetlerinin birleştirilmesini, boş alanların mülkiyetlerinin alınmasını ve var olan yerleşimcilerin taşınmasını sağlamıştır. Bunun yanı sıra gerçekleştirilecek proje için merkezi hükümetten ve Avrupa Birliğinden aldığı kaynaklarla özel ödenekler ve bina yenileme fonları sağlamıştır (Üskent, 2003).

İşbirliği projesiyle % 25' i sosyal konut olmak üzere 6.000 ünite konut, ticari yapılar, açık alanlar, altyapı ve ulaşım projeleri ile sosyal projeler gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda işbirliğine katılan firma ilk olarak ticaret ve konut birimlerini içeren projeyi gerçekleştirmiştir ve proje sonunda ticari binaları kullanarak kâr sağlamıştır (Üskent, 2003).

Sonuç olarak Cardiff projesi oluşturduğu kaliteli kentsel mekân ve bölgeye kazandırdığı ticari canlılık nedeniyle başarıyla sonuçlanmıştır. Gerek alt gelir gruplarına gerekse orta ve üst gelir gruplarına cevap veren konut projeleriyle bölgedeki konut ihtiyacı karşılanmıştır.

3.2.2 Malezya

Malezya' da projenin yer aldığı alan kullanılmayan bir maden olup alanın % 60' ı küçük göllerden oluşmaktadır ve şehir merkezine oldukça yakındır. Bölgede yaşayanlar ise 1.700 ailenin oluşturduğu 8.500 kişilik nüfusa sahiptir (Payne, 2001).

Seçilen yatırımcılar, burada yasal olarak yaşayan alt gelir gruplarına konut inşa ederken aynı zamanda gerekli sosyal hizmetleri sağlamayı da taahhüt etmiştir. Bu anlaşma karşılığında devlet de genellikle daha katı olan kurallarını daha esnek hale

getirmiş onaylama sürecini hızlandırmış ve halkın konut sahibi olmasını kolaylaştıracak finans mekanizmaları sağlamıştır (Payne, 2001).

Özel sektör projenin finansmanından, uygulamasından, satışından ve bakımından sorumlu tutulmuştur. Projenin gerçekleştirileceği kamu arazisi özel sektöre transfer edilmiş ve bu yolla kamu sektörü tarafından kaynak sağlanmıştır. Bölgede yaşayan halk ise bir komite kurarak özel sektör ile anlaşma yapmışlardır. Proje sonunda 3.840 konut inşası planlanmıştır. Bunların 1.720 tanesi alt gelir grubuna, 200 tanesi orta gelir grubuna yönelik konutlar olarak gerçekleştirilmiştir (Payne, 2001).

Proje gerek atıl arazilerin değerlendirilmesi gerekse alt gelir gruplarının konut sorununa çözüm oluşturma konusunda başarıya ulaşmıştır. Kamu-özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilen bu projenin başarısındaki en önemli etken halkın organize edilebilmesi ve devletin de gerekli prosedürleri hazırlamasıdır. Bu bölümden sonra sırada Türkiye’ de kamu-özel sektör işbirlikleriyle geliştirilen konut projeleri ele alınacaktır.

3.2.3 Türkiye’ de kamu-özel sektör işbirlikleriyle geliştirilen konut projeleri

Kentsel fonksiyonlarda plansız dönüşümler, yanlış kentsel operasyonlar ya da yatırımlar ekonomik faaliyetlerin rastlantısal alanlara yönelişi, değerli kentsel bölgelerin çöküntüye uğramasına neden olmuştur. Kamu-özel sektör işbirlikleri de bu anlamda kamusal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılan yöntemlerden birisi olarak tanımlanmıştır. Bu yolla geliştirilen projelerden Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Vadisi kentsel dönüşüm projeleridir. Sırası ile şimdiki bölümde bu projeler anlatılmaya çalışılacaktır.

3.2.3.1 Dikmen vadisi kentsel dönüşüm projesi

Projeyi gerçekleştirmek için klasik kamulaştırma yöntemi yerine hak sahipliği koşullarını sağlayan gecekondü sahipleri ile taşınmazlarına karşılık proje içinde yapılacak konutlara sahip olmaları ve diğer ticari yatırımlar ile kaynak yaratma ilkeleri çerçevesinde model üretilmiştir (Göksu, 2003).

Projenin başlaması için, ilk etapta yer alan gecekondü sahipleri ile uzlaşma sağlanmıştır. Uzlaşmanın ilkeleri ise şunlar olmuştur; hak sahiplerine verilecek konut

değerinin hesaplanmasında mevcut arsa ve gecekondulu büyüklüğünün esas alınması, 80m² konut büyüklüğünün karşılığı belirlenen ortalama puanın altında kalanların ilave bedel ödemeleri üstünde kalanların ise bedel almaları, hak sahiplerine konutlar yapılana kadar kira yardımı yapılmasıdır (Göksu, 2003)

Beş etaptan oluşan projenin 180.000m² 'lık ilk etabında, 404 adet konut yapılmış ve 330 hak sahibine kura ile konutlar teslim edilmiştir. Yatırımcıların ilk etapta gecekonduların ortadan kaldırılma olasılığının zor olduğu ve proje alanının konumu nedeniyle, pazar yaratma gücünü ortaya koymaları olmuş bunun üzerine belediye yönetimi Ankara ölçeğinde fizibilite hazırlanmış bir dizi proje ile birlikte yurt dışında tahvil ihracı gerçekleştirerek, proje finansmanını sağlama yoluna gitmiştir (Göksu, 2003).

3.2.3.2 Portakal çiçeği vadisi kentsel dönüşüm projesi

Bölge de var olan kaçak yapılaşma sorunlarının geleneksel yöntemlerle çözülemeyeceği belirlenmiş ve bu doğrultuda, proje kazançlarının paylaşılacağı bir kamu-özel sektör işbirliği projesi geliştirilmiştir. Proje kapsamında yapılan görüşmeler boyunca gerek belediyenin gerekse halkın ve yatırımcıların talepleri değerlendirilmiş ve sekiz ay süren toplantılar sonucunda ortak bir karara varılmıştır. Alınan bu kararlar doğrultusunda oluşturulan modelde belediye' nin kaynak ayırmadan bir proje gerçekleştirmesi ve arsa sahiplerinin projede yaratılacak değerden pay alması amaçlanmıştır (Göksu, 2003).

Proje kapsamında 67 adet hissedara ait toplam 110.000m² 'lık alanda imar hakları uzlaşma yoluyla toplulaştırılmıştır. Vadide 180 konutu içeren iki konut bloğu ile ticaret ve kültür merkezi fonksiyonlarını içeren bir yatırım gerçekleştirilmiştir. Proje yatırımları, arsa sahipleri ve gecekondularla uzlaşma ve planlama kararlarının alınmasından hemen sonra piyasa koşulları içinde “kat karşılığı” yöntem ile gerçekleştirilmiştir. Bölgede yaşayan gecekondulu sahiplerine ise Ankara' nın başka bir bölgesinde, altyapısı hazır 250m² 'lik araziler tahsis edilmiştir (Göksu, 2003).

Dikmen vadisi projesi, aynı projede alt gelir gruplarına da yer vererek bu grubun konut ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamıştır. Ancak Portakal Çiçeği Projesinde alt gelir grupları proje kapsamında bu bölgeden başka bir bölgeye yerleştirilmiş ve bu

gruba yönelik konut inşası yapılmamıştır. Bu anlamda Portakal çiçeği projesinin alt gelir gruplarının ihtiyaçlarını karşılama konusunda başarılı olduğunu söylemek zordur (Dündar, 2003).

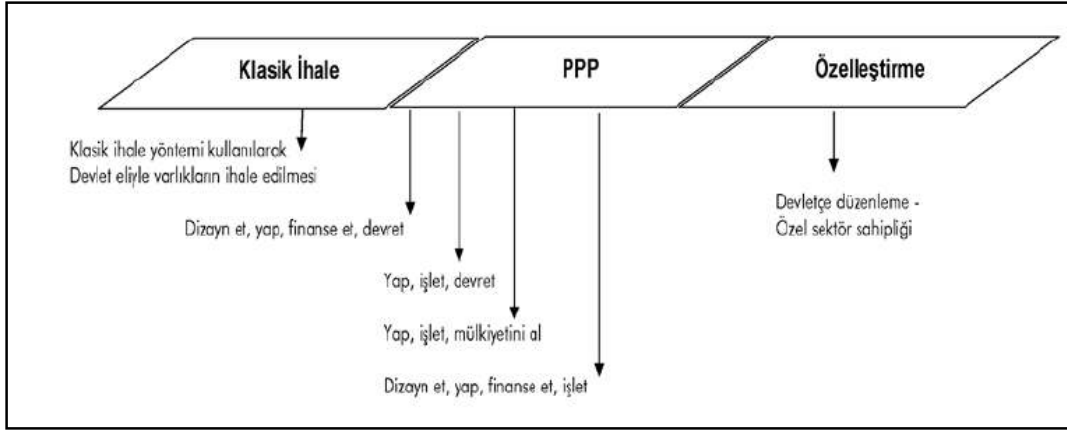
Gerek yurtdışındaki gerekse Türkiye’deki kamu-özel sektör işbirlikleriyle gerçekleştirilen konut projeleri değerlendirildiğinde, kamu-özel sektör işbirliklerinin kaynak yetersizliği sorunu yaşayan yerel yönetimlerin kamusal projeleri uygulamasında ve halkın ihtiyaçlarını karşılamasında etkili bir yöntem olduğu görülmektedir. Gelişmiş olan ülkelerde bu işbirliklerine duyulan ihtiyaç yasa dışı yapılaşmalarla ortaya çıkan gecekondu sorunu çözmeyi ve eski yerleşim bölgelerindeki atıl kalmış alanlara gelişme yönleri kazandırmak için kentsel dönüşüm projelerine yer verilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise nüfusun büyük bir kısmının alt gelir düzeyine sahip olması neticesinde çarpık kentleşme sorununu yaşandığı bilinmektedir. Yaşanan bu sorunlar karşısında ise kamu-özel sektör işbirlikleri gerek kamusal kaynakların verimli kullanımını sağladığı gerekse halkın ihtiyaçlarına cevap vermesi nedeniyle birçok ülkede uygulanmaktadır.

4. KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ İLE İLGİLİ HUKUKİ ALTYAPI

Kamu-Özel Sektör İşbirliğine yönelik yasal düzenlemelerin dağınıklığı, belli bir sistematik çerçevede bulunmayışı Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından çeşitli dönemlerde verilen iptal kararları nedeniyle söz konusu alanın Anayasaya uygun olarak çerçeve bir kanunla düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmış, gerek kamu gerekse özel sektörde çeşitli platformlarda bu ihtiyaç gündeme getirilmiştir. Bu doğrultuda gerçekleştirilecek düzenleme ile Kamu-Özel Sektör İşbirliği sürecinin sağlıklı işleyebileceği istikrarlı bir yasal zeminin oluşturulması sağlanabilecektir. Bu bağlamda hukuki altyapı sağlamaya yönelik düzenlemeler aşağıda açıklanmıştır.

4.1 Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin Yasal Kuramı

KÖİ kavramının Türkiye'deki hukuk sistemi ile ilişkisi incelenirken sorulması gereken ilk soru, "KÖİ ile ilgili temel hukuksal ve yasal engellerin neler olduğu" dur. KÖİ ile ilgili temel hukuksal ve yasal bir engelden çok, bu uygulamaya izin veren bir düzenleme olup olmadığından söz etmek gerekir. Zira Anayasamızda ve yasalarımızda KÖİ'ye getirilmiş doğrudan bir yasaklama söz konusu değildir (Ayman, 2009). Herhangi bir devlet organının bir işi yapabilmesi için herhangi bir yasadaki bu konuda yetki alması gerekir. Yani bir KÖİ uygulaması olanağı için o devlet organının kuruluş yasasında KÖİ'ye olanak sağlayan bir düzenleme olması gerekir (Eker, 2007). Bu kapsamda günümüz klasik ihaleden kamu-özel sektör işbirliğine geçişte ve özelleştirme politikalarına kadar yaşanan ayrım şekil 4.1'de sunulmaktadır.



Şekil 4.1 : Bazı Kamu-Özel Sektör İşbirliği Çeşitleri ve Diğer Uygulamalar (Eker, 2007)

KÖİ konusunda yasal zemini hazırlamak üzere düzenlenmiş bir kanun taslağı (bkz. *Bölüm Ek 1*) mevcuttur. Bu taslağın üçüncü maddesinin ilk iki fıkrasında KÖİ kavramı ve modeli şu şekilde tarif edilmektedir:

Bu Kanunda geçen;

(a) Kamu-özel işbirliği (KÖİ): 2. maddede belirtilen yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında bu Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini,

(b) Kamu-özel işbirliği modeli: KÖİ' yi gerçekleştirmek üzere, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemleri ifade eder.

Söz konusu yasa tasarısı ve yasanın gerekçesi bu tezin sonundaki sıra ile *Bölüm Ek 1* ve *Ek 2*' de ayrıntılı olarak sunulmuştur. Burada önemli olan mevcut Anayasada kamu-özel sektör işbirliğine getirilmiş bir yasaklama olmamasına rağmen kamu kurumlarının kamu-özel sektör işbirliğini kullanarak bir işi yerine getirebilmesi ve iptal kararlarıyla karşılaşmaması için devletin kuruluş yasasında bu işbirliklerini destekleyici yönde düzenlemelerin olması gerekliliğidir. Bu bağlamda kamu-özel sektör işbirliği ile ilgili yürürlükteki kanun ve yönetmelikler sonraki bölümde ele alınacaktır.

4.2 Kamu-Özel Sektör İşbirliği İle İlgili Yürürlükteki Mevzuat

Bu bölümde kamu-özel sektör işbirliği modelinin kamu projelerinde kullanımında alt yapısını oluşturan mevcut kanunlardan ve yönetmeliklerden örnekler verilerek kamu-özel sektör işbirliğine yaklaşımda alternatif sunulan önemli kanunlar ve yönetmelikler listelenmiştir.

4.2.1 Kanunlar

- Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (3096)
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkından Kanun (3996)
- Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun (3465)
- Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (5396)
- Menafii Umumiyye Müteallik İmtiyazat (Genel Kamuya Yönelik İmtiyazlar) Hakkında Kanun (576)
- Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun (4283)
- Telsiz Kanunu (2813)
- Telgraf ve Telefon Kanunu (406)
- Belediye Kanunu (5393)
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216)
- İl Özel İdaresi Kanunu (5302)

4.2.2 Yönetmelikler

- Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Dışındaki Kuruluşlara Elektrik Enerjisi Üretim Tesisleri Kurma ve İşletme İzni Verilmesi Esaslarını Belirleyen Yönetmelik
- Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği
- Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik

Burada sözü geçen kanun ve yönetmelikler kamu-özel sektör işbirliğine belirli bir yaklaşım sağlamada ve iyi bir işbirliği mevzuatı oluşturmada alternatif sunmaktadır. Bu bölümden sonra kamu-özel sektör işbirliğine yönelik kanun tasarıları ele alınacaktır.

4.3 Kamu-Özel Sektör İşbirliği Kanun Tasarıları

Kamu-özel sektör işbirliği konusunda çıkarılması hedeflenen Türkiye’ de mevcut kamu kuruluşları tarafından hazırlanmış kamu-özel sektör işbirliği kanununa atıf yapıldığı kanun tasarıları aşağıda belirtildiği şekilde 3 ana başlık altında sunulmuştur.

4.3.1 Plan ve bütçe komisyonu

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı olarak; 3996 sayılı kanunun kapsamı ile yap-işlet-devret sözleşmelerinin içerikleri ve ödeme şekillerine ilişkin düzenlemeler yapılmakta, bu kapsamda katkı payı uygulaması tanımlanmakta ve çerçevesi belirlenmektedir.

4.3.2 Kamu ihale kurumu

AB Komisyonunun 2004/17/EC Direktifi doğrultusunda Kamu İhale Kurumu tarafından hazırlanan kanun tasarısı taslağı ve gerekçesi olarak; Enerji, Su, Ulaştırma ve Posta Hizmetlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımları Hakkında Kanun Tasarısı taslağıdır.

4.3.3 Devlet planlama teşkilatı

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı taslağıdır (Dpt, 2001). Burada sözü edilen kanun tasarısı taslağının tam metni bölüm ek 1’ de sunulmuş olup bu kanuna dayanak sağlamak amacıyla hazırlanan kamu-özel sektör işbirliği yasa gerekçesi bölüm ek 2’ de yer almaktadır.

Burada sıralanan kanun tasarısı taslaklarıyla kamu-özel sektör işbirliklerine altlık hazırlamada katkı payı uygulaması, altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kamu kesimi ve özel sektör arasında işbirliğine gidilmesine yönelik hedefler açıklanmıştır. Bu bağlamda yasal zemin sağlamada Türkiye için öneriler kısmı sonraki bölümde ele alınacaktır.

4.4 Türkiye İçin Öneriler

Türkiye’ nin kamu-özel sektör işbirliğine hukuki temel sağlamada öngörülen yasal düzenlemeler ilk olarak genel bir görünümle ve daha sonra kurumsal yapı esas alınarak açıklanmıştır.

4.4.1 Genel öneriler

KÖİ uygulamalarının ülkemizde yaygınlaştırılmasına yönelik olarak aşağıdaki öneriler getirilebilir:

İlk olarak KÖİ modelinde ekonomik ve politik ortam kritik öneme sahiptir. Bu bağlamda KÖİ modelini bir veya birkaç projede kullanmak isteyen bir devletin bu konudaki niyetini ve politik iradesini net bir şekilde belirtmesi gerekir. Bu çerçevede, bir KÖİ programı başlatma perspektifini belirleyen bir ülke bu sürece uygun çerçeve

politikalarını saptamalıdır. Zira bu konuda genel perspektifler belirlenmeden yabancı ortakları ülkeye çekmek mümkün değildir. Hukuki çerçeve çok önemli olduğundan KÖİ' nin hukuki altyapısı net bir şekilde belirlenmeli; başta Anayasa olmak üzere ticaret hukuku, toprak edinme ve vergi kanunları KÖİ modeli ile uyumlu bir hale getirilmelidir (Akçay, 2006). Bu konudaki kanunlar incelenmeli ve olası hukuki engeller belirlenerek ortadan kaldırılmalıdır. Uzun dönemli tutarlı kanunlar KÖİ oluşumunu desteklemelidir.

Finansman boyutu da büyük önem arz etmektedir: KÖİ' ler projelerin kendilerini finanse etmesi ya da kamunun finanse etmesi esasına göre kurulabilir (Akçay, 2006). Ortak finansman ya da müteahhide ödeme şeklinde modeller olabilir.

İhale sürecinin yönetimi de çok kritik önemdedir. Bütün KÖİ uygulamalarında şeffaf ve rekabet ortamı yaratacak bir ihale süreci uygulanmalıdır. Başarılı KÖİ uygulamasının ilk adımı ihaleye yeterli sayıda teklif alınmasıdır. Araştırmalar birçok ihalede yeterli teklifin alındığını ancak bazı durumlarda yetersiz tekliflerle karşılaşıldığını göstermiştir (Akçay, 2006). Bu noktada önemle vurgulanması gereken nokta, ortaklık sözcüğünün işbirliği içeren bir ilişki ifade etmesine rağmen KÖİ' lerin yine de rekabetçi bir alım sürecinden geçmelerinin gerektiğidir.

Genel önerilerde son olarak sözleşme süreci ile ilgili bazı önemli hususlar vurgulanmalıdır: Zaman zaman sözleşmelerde süreç içinde değişiklikler gerekebilir. Bu nedenle KÖİ anlaşmaları gerekirse projede değişiklik yapmayı olası kılacak şekilde tasarlanmalıdır (Akçay, 2006). Beklenmeyen olaylar karşısında karşılıklı mutabakatla değişiklikler mümkün olmalıdır. Bu çerçevede tarafların sorumlulukları da net olarak belirlenmelidir.

Öneriler olarak başlıca Anayasanın ve diğer kanunların kamu-özel sektör işbirlikleriyle bütünleşmiş bir yapıda olması esastır. Bunun yanında ekonomik canlılık, şeffaf ve rekabetçi bir ihale sistemi kurulması, esnek sözleşmeler ve sorumlulukların paylaşıldığı bir mevzuat oluşturulması kamu-özel sektör işbirliklerinin lehine bir durum olarak gözükmektedir.

4.4.2 Gerekli hukuki altyapı düzenlemeleri ile ilgili öneriler

Tüzel kişilerin hak ve fiil ehliyetleri kuruluş metinlerinde yer alır. Ancak kuruluş metinlerinde herhangi bir konudaki (burada KÖİ) faaliyeti yapma konusunda yetki verilmesi gereklidir. Aksi takdirde bu faaliyet yapılamayacaktır (İmre, 2001). Bu nedenle etkin bir KÖİ uygulaması için ya tek tek kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş metinlerinde ya da genel bir yasa ile KÖİ' ye olanak sağlayan bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Yukarıda da belirtildiği gibi bu tip bir yasa taslağı DPT tarafından hazırlanmıştır. Söz konusu yasa taslağı *Bölüm Ek 1'* de ayrıntılı olarak sunulmuştur.

KÖİ modeli somut bir ihtiyacın sonucunda kullanılmaya başlanmıştır. Mevcut kamu ihale sisteminde sorunlar vardır. Bu sistem kaliteli değil kalitesiz kamu hizmeti üretebilmektedir; çünkü kamu ihalelerini en düşük fiyatı veren almakta ama bu süreçte ihaleyi alan çok fiyat düşürdüğünde kalitesiz iş üretebilmektedir. Sonra aynı iş toplamda daha pahalıya çıkacak şekilde tekrar yaptırılmaktadır (Gözügüç, 1997). KÖİ modelinin varlığı bu kısır döngüyü kırma ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

Modelin başarılı bir şekilde uygulanması için KÖİ sözleşmesinin titiz bir şekilde hazırlanması, teknik detaylara özen gösterilmesi, performans ölçümü ve yönetiminin iyi planlanması, sürecin şeffaflığının, kamu sektörü temsilcisinin hesap verebilirliğinin ve özel sektör temsilcisinin kamu yararından sapmadığının dikkatli bir şekilde izlenmesi gerekmektedir (Gözügüç, 1997). Bu önemli hususlara dikkat edilmediğinde ise model, başarı değil, başarısızlık üretebilir. Bu nedenle uygulamada çok dikkatli olunmalıdır.

Yasa tasarısının yukarıda anlatılan hazırlanma ve yasalaşamama süreci KÖİ modelinin işleyiş kazanması sürecinin zorlu geçebileceğini göstermektedir. Kamu sektörüne ek kaynak sağlamaya ve etkinlik getirmeye yönelik tasarlanan bu model, henüz yasal dayanaktan yoksundur. İdari yönden uygulanmasında da dikkat edilmesi gereken birçok husus vardır. Bununla beraber KÖİ, kamu projelerinde titiz bir şekilde ve şartlara uygun olarak kullanıldığında, sürecin şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlandığında olumlu katkısı görülecektir. Bu konuda yapılacak yeni araştırma ve uygulamalar KÖİ modeli hakkında ülkemizdeki farkındalığın artırılması ve modelin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için yararlı olacaktır.

5. GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIKLARI (GYO)

İlk olarak 1960' larda Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkan gayrimenkul yatırım ortaklıkları Türkiye' de ilk defa Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından hazırlanan yasal düzenlemelerin ardından 1996 yılında kurulmuştur. 1997' den sonra ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında (İMKB) işlem görmeye başlamıştır. Bu genel bir açıklamadan sonra beşinci bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıkları derinlemesine irdelenmiş ve yedi ana başlık altında konu anlatılmaya çalışılmıştır. Bunlar; (1) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının tanımı, amacı ve işleyişi, (2) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kuruluşu ve yönetimi, (3) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının finansman kaynakları, (4) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarındaki bireysel yatırımcının dikkat etmesi gerekli noktalar ve hakları, (5) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının çalışma faaliyeti gösterebileceği ve çalışma faaliyeti gösteremeyeceği alanlar ile portföylerindeki sınırlamalar, (6) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının yıllık bazda vergilendirme örneği ve (7) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarında kalkınma bankalarının rolü ve Dünya genelinde analizi başlıkları altında düzenlenmiştir.

5.1 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Tanımı, Amacı ve İşleyişi

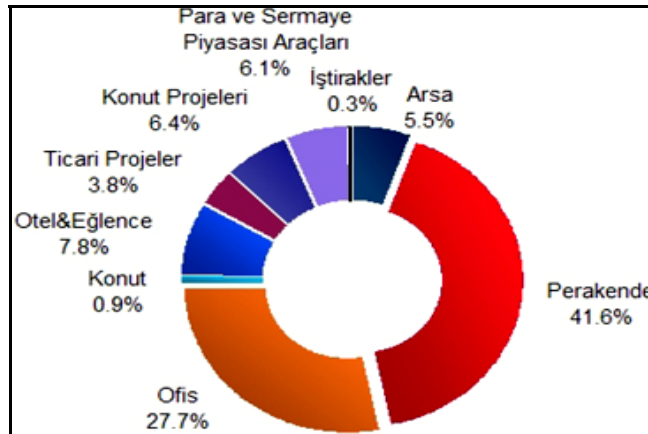
Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde, Sermaye Piyasası Kurulu tarafından düzenlenen gayrimenkul yatırım ortaklıkları gayrimenkullere, gayrimenkule dayalı projelere ve gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarına yatırım yapmak suretiyle faaliyet gösteren özel bir portföy yönetim şirketi tipidir. GYO kavramı ilk defa ABD'de ortaya çıkmıştır. Bugünkü GYO sayısı 300'ün üzerindedir. Her konuda ve segmentte uzmanlaşmış GYO' lar vardır. Türk GYO sistemi de ağırlıklı olarak ABD'den esinlenmiştir. Ülkemizde GYO' ların ana amacı finansman problemi yaşayan gayrimenkul sektörüne kaynak yaratmaktır. Halka açılma ile toplanan fonların gayrimenkul sektörüne yönlendirilmesinin yanı sıra, kısıtlı birikimleriyle verimli bir gayrimenkul yatırımı yapamayan tasarruf sahiplerinin yaratılan değer

artışından faydalanmalarını sağlamaktır. Bunun yanı sıra GYO' lar ile ülkemizde, kurumsal ve profesyonel bir yatırımcı tabanı oluşturmak ve bugüne kadar çeşitli imkânsızlıklar yüzünden devam edegelen ve yetersiz kat karşılığı kooperatif ve benzeri oluşumlara alternatif ve şeffaf bir model yaratmak amaçlanmıştır (Url-1, 2009).

Gayrimenkul yatırım ortaklığının amaçlarını temelde;

- Getiri potansiyeli yüksek gayrimenkullere yatırım yapmak,
- Gayrimenkule dayalı projelere yatırım yapmak,
- Portföyündeki gayrimenkullerden kira geliri elde etmek,
- Gayrimenkul alım satım kazançları elde etmek olarak sıralayabiliriz (Url-13, 2009).

Bu bağlamda şekil 5.1 ' de gayrimenkul yatırım ortaklıklarının portföy dağılımı görülmektedir. Burada Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının toplam portföyünün % 96' sını gayrimenkul yatırımları oluşturuyor. GYO' ların portföy yapıları farklı gayrimenkuller çeşitlendiriliyor. GYO' ların toplam portföy değerinin % 78' ini ticari gayrimenkuller oluşturuyor. Perakende ve ofis gayrimenkulleri % 42 ve % 28 oranına sahipken, otel ve eğlence gayrimenkulleri % 8' lik bir oran ile onları izliyor.



Şekil 5.1 : Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Portföy Dağılımı
(Dtz Pamir & Soyuer, 2009)

Portföyündeki gayrimenkullerin alım satımından kâr sağlayan gayrimenkul yatırım ortaklığı, yılsonunda bu kârı ortaklarına temettü olarak dağıtmakta ve gayrimenkul

gelirini ortaklarına aktarmaktadır. Böylece gayrimenkul yatırım ortaklığının paylarını satın alarak ortak olan bir yatırımcı, yüksek getirili gayrimenkullerin gelirlerinden dolaylı olarak yararlanmış olmaktadır. Gayrimenkul yatırım ortaklığı sisteminde, likiditesi daha düşük olan gayrimenkulün kendisinden ziyade, ona yatırım yapan bir şirketin paylarının satın alınması, gayrimenkul yatırımının likidite edilmesi sorununu ortadan kaldırmaktadır. Buna ilaveten, devletin konut ve gayrimenkul sorununu kamusal bir olgu olarak algılaması neticesinde uygulanan vergi teşvikleri, gayrimenkul finansmanında gayrimenkul yatırım ortaklığı modelini cazip hale getirmektedir. Gayrimenkul ve gayrimenkule dayalı yatırımların, yatırımcılar için psikolojik bir güven unsuru oluşturduğu da inkâr edilemeyecek bir gerçektir. Ayrıca, çeşitlendirme yoluyla riskin dağıtılması da yatırımcılar için gayrimenkul yatırım ortaklıklarını cazip kılan önemli bir diğer unsurdur. Öte yandan gayrimenkul yatırım ortaklıklarının faaliyetleri belli sınırlamalara tabidir. Gayrimenkul yatırım ortaklıkları sadece gayrimenkule dayalı portföy işletmeciliği faaliyeti kapsamında faaliyet gösterebilirler. Bunun doğal bir sonucu olarak, gayrimenkul yatırım ortaklıkları portföylerinde makine ve ekipman bulunduramazlar. Ayrıca, inşaatını başka şirketlerin gerçekleştirdiği projelere finansman sağlamak dışında inşaat yapamaz ve proje yürütemezler (Url-13, 2009).

Gayrimenkul yatırım ortaklıkları, iş merkezleri veya alışveriş merkezleri gibi büyük ölçekli gayrimenkul projelerinin finansmanına kaynak sağlar. Şirketlerin bu tür büyük projeleri gerçekleştirmesi için önemli ölçüde finansman yükünü üstlenmesi gerekir. Bu durum, çoğu kez kendi öz kaynakları yetersiz olan şirketler için faiz yükü anlamına gelen kredi yoluyla finansman demektir. Ayrıca, şirketin öz kaynakları yeterli olsa bile, bir öz kaynak maliyeti söz konusudur. Hâlbuki bu tür projeler, halktan gayrimenkul yatırım ortaklığı payları karşılığında toplanacak paralarla finanse edilebilir. Böylelikle, şirketin finansman yükü büyük ölçüde hafiflemiş olur (Url-1, 2009).

Yatırımcılar gayrimenkul yatırım ortaklığı paylarını borsada satabilmenin yanında, paylara ilişkin borsada oluşan fiyat dalgalanmalarından da yararlanırlar. Ayrıca, şirket portföyü gayrimenkul alanında uzman kişiler tarafından yönetildiğinden, herhangi bir kişinin kendi başına yatırım yapmasından daha etkin sonuçlar elde edilebilmektedir. Bu şirketlere yatırım yapan yatırımcıların bir kısmının da

uluslararası kuruluşlar olduğu görülmektedir. Bu kuruluşlar, gelişmekte olan ülkelerdeki gayrimenkul getirilerinden faydalanmak amacıyla, organize bir şekilde işleyen ikincil piyasalarda işlem gören gayrimenkul yatırım ortaklığı paylarını almayı, doğrudan gayrimenkul yatırıma tercih etmektedirler. Genel amaçlı GYO'ların portföylerini sektör, bölge ve gayrimenkul bazında çeşitlendirmeleri ve uzun vadeli yönetmeleri esastır. Portföyünde bulunan ve alımından itibaren beş yıl geçmesine rağmen üzerlerinde proje geliştirilmesine yönelik herhangi bir tasarrufta bulunulmayan arsa ve arazilerin oranı portföy değerinin %10'unu aşamaz (Url-13, 2009).

GYO'lar yatırımını üstlendikleri projelerin inşaat işlerini kendileri üstlenemezler yapılacak bir sözleşme ile inşaat işlerini müteahhitlere yaptırmaları zorunludur. Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kurulmasının en önemli nedeni gayrimenkul projeleri ve konut yatırımlarında ortaya çıkan finansman sorununa kaynak sağlaması açısından kamu-özel sektör işbirliklerini destekleyecek çok önemli bir mekanizma olduğu görülmektedir. Bu bağlamda daha sonraki bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kuruluşu ve yönetimi ele alınacaktır.

5.2 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Kuruluşu ve Yönetimi

GYO'ları ancak mevzuat gereği mali yeterlilik ve bilgi birikimi şartlarını sağlayabilen ciddi kişi ve kuruluşlar kurabilirler. Şirketin kuruluşu için SPK' dan detaylı bir inceleme sonrasında izin alınması gerekir. Bu nedenle GYO kurucuları güvenilir, güçlü, gayrimenkul yatırıma ve finans alanında deneyimli kuruluşlardır. Bu kapsamda çizelge 5.1' de 2009 yılı son çeyreği verileri itibarıyla Türkiye' de bulunan mevcut GYO'ların tam listesi yer almaktadır. Çizelgede de görüldüğü üzere İMKB' de işlem gören 14 adet halka açık GYO bulunmaktadır. Ayrıca bu GYO'ların 2009 yıl sonu itibarıyla net aktif değeri yaklaşık 4,35 milyar TL, piyasa değeri yaklaşık 2,85 milyar TL olup toplam portföy değeri yaklaşık 4,74 milyar TL' yi bulmaktadır. Ayrıca kurulma işlemlerini tamamlayan, faaliyetlerini sürdüren, portföy oluşturma ve halka arz hazırlıklarını yapmakta olan 16 adet GYO daha bulunmaktadır (Url-1, 2009).

Çizelge 5.1 : 2009 Yılı Son Çeyreği Verileri İtibariyle Türkiye’ de Bulunan Mevcut GYO’ ların Tam Listesi (Url-1, 2009).

Halka Açık GYO’lar	Kuruluş İzni Almış Olan GYO’lar
1. Akmerkez Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	1. Akfen Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
2. Alarko Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	2. Albayrak Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
3. Atakule Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	3. Bayraktar Gayrimenkul Yatırım A.Ş.
4. Doğuş GE Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	4. Büyükhanlı Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
5. EGS Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	5. Enlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
6. İş Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	6. Finans Gayrimenkul Yatırım A.Ş.
7. Nurol Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	7. Kiler Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
8. Özderici Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	8. Martı Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
9. Pera Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	9. Maya Gayrimenkul Yatırım A.Ş.
10. Sağlam Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	10. Mesa Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
11. Sinpaş Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	11. Özak Gayrimenkul Yatırım A.Ş.
12. Vakıf Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	12. Reysaş Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
13. Y&Y Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	13. Torunlar Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
14. Yapı Kredi Koray Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.	14. TSKB Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş.
	15. Tuna Gayrimenkul Yatırım A.Ş.
	16. Servet Gayrimenkul Yatırım A.Ş.

Gayrimenkul yatırım ortaklıkları,

- Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde yeni bir anonim şirket olarak kurulabilirler.
- Daha önce başka amaçla kurulmuş şirketlerin esas sözleşmelerini Sermaye Piyasası Kurulu' nun düzenlemelerine uygun olarak değiştirerek gayrimenkul yatırım ortaklığına dönüşmesi suretiyle de oluşturulabilirler.

Her iki şekilde de gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kuruluşunun Kurul' ca uygun görülmesi gereklidir. Sermaye Piyasası Kurulu tarafından uygun görülmesi halinde, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na kuruluş izni için başvurulur. Gayrimenkul yatırım ortaklıkları, Bakanlığın kuruluş iznini vermesinin ardından kuruluşun tescilini takiben, yatırılan sermayeyi kullanarak şirket portföyünü oluşturmaya başlarlar.

SPK tarafından yayınlanan Kurumsal Yönetim İlkelerinde bağımsız Yönetim Kurulu üyeliği ile ilgili bütün halka açık şirketler sorumlu tutulmaktadır. Ancak, kuruldukları günden itibaren Türkiye'deki GYO' lar da yönetimde etkinliği ve bağımsızlığı sağlamaya yönelik bağımsız yönetim kurulu üyeleri bulunmaktadır.

Yönetim kurulu üyelerinin bağımsızlığı, Kurul tarafından yayımlanan Kurumsal Yönetim İlkelerinde tanımlanan anlamda bağımsız olması hali olup, Kurumsal Yönetim İlkelerinde ‘bağımsız üye’ olarak nitelendirilen yönetim kurulu üyesine ilişkin kriterler:

- a) Şirket veya şirketin iştiraki, bağlı kuruluşu ve grup içi şirketlerden biri ile kendisi, eşi ve üçüncü dereceye kadar kan ve sıhrî hısımları arasında son iki yıl içinde istihdam, sermaye veya ticaret anlamında doğrudan veya dolaylı bir menfaat ilişkisinin kurulmamış olması,
- b) Yönetim kuruluna belirli bir pay grubunu temsilen seçilmemiş olması,
- c) Başta şirketin denetimini ve danışmanlığını yapan şirketler olmak üzere, yapılan anlaşmalar çerçevesinde şirketin faaliyet ve organizasyonunun tamamını veya belli bir bölümünü yürüten şirketlerde çalışmıyor olması ve son iki yıl içerisinde yönetici olarak görev almamış olması,
- d) Son iki yıl içerisinde, şirketin bağımsız denetimini yapan kuruluşlarda istihdam edilmemiş veya bağımsız denetim sürecinde yer almamış olması,
- e) Şirkete önemli ölçüde hizmet ve ürün sağlayan firmaların herhangi birisinde çalışmamış ve son iki yıl içerisinde yönetici olarak görev almamış olması,
- f) Eşi veya üçüncü dereceye kadar olan kan ve sıhrî hısımları arasında hiçbirisinin şirkette yönetici, toplam sermayenin %5’ inden fazlasını elinde bulunduran veya her halükarda yönetim kontrolünü elinde bulunduran pay sahibi veya herhangi bir yönetici pozisyonunda veya şirketin kontrolünde etkili olmaması,
- g) Şirketten yönetim kurulu üyeliği ücreti ve huzur hakkı dışında başka herhangi bir gelir elde etmiyor olması; yönetim kurulu görevi dolayısıyla hissedar ise %1 seviyesinin altında hisseye sahip olması, bu payların imtiyazlı olmaması şeklinde sıralanmıştır (Url-13, 2009).

Ayrıca, ortaklık yönetim kurulunda toplam yedi yıl süre ile bağımsız yönetim kurulu üyeliği yapan bir kişinin bağımsızlığı ortadan kalkmış sayılır. Yönetim Kurulu Üyelerinin ve Genel Müdürlerin dört yıllık yüksek öğretim kurumlarından mezun olmaları ve ortaklığın faaliyet konusunu yakından ilgilendiren hukuk, inşaat ve

finans gibi alanlarda yönetim kurulu üyeleri için üç yıl, genel müdürler için beş yıllık tecrübeye sahip olma şartı aranır (Url-13, 2009).

Yabancı uyrukluların gayrimenkul iktisabına ilişkin ilgili mevzuat Kanunu uyarınca gerekli izinleri almış olmaları halinde kurucu ortak olabilirler. Ortaklıkta tek başına veya bir araya gelmek suretiyle sermayenin asgari %20 oranında pay sahibi olan ortak veya ortaklara Lider Girişimci denilmektedir. Lider Girişimcinin taşınması gereken belli başlı şartlar bulunmaktadır. Bunlar:

Gerçek kişilerde:

- Gerçek kişinin toplam menkul ve gayrimenkul varlıklarının rayiç değerinin en az 10 milyon TL olması,
- Birden fazla gerçek kişinin lider sermayedar olması halinde ise gerçek kişi lider sermayedarların menkul ve gayrimenkul varlıklarının rayiç değerinin toplamının en az 15 milyon TL olması,

Tüzel kişilerde:

- En az 3 yıllık faaliyet geçmişinin olması,
- Son hesap dönemine ait konsolide ve konsolide olmayan mali tablolarının bağımsız denetimden geçmiş olması ve hazırlanan mali tablolarda yer alan öz sermayesinin;

a) En az kurulacak ortaklığın çıkarılmış sermayesi tutarında; aktif toplamının ise kurulacak ortaklığın çıkarılmış sermayesinin en az 2 katı olması,

b) Veya en az dönüşecek ortaklığın öz sermayesi tutarında; aktif toplamının ise dönüşecek ortaklığın öz sermayesinin en az 2 katı olması zorunludur (Url-1, 2009).

Lider sermayedarın, ortaklığın faaliyet konusunu yakından ilgilendiren hukuk, inşaat, bankacılık ve finans gibi alanlarda en az üç yıllık tecrübeye sahip olması gerekmektedir. Kamu kurum ve tüzel kişileri ile kamu yararına faaliyet gösteren tüzel kişilerde kendi özel mevzuatlarında aranan şartlar dışında lider sermayedara ilişkin mali yeterlilik şartları aranmayabilir. Birden fazla kişinin lider sermayedar olarak belirlenmesi halinde yukarıdaki şartlar her bir tüzel kişi için ayrı ayrı aranır.

Gerçek ve tüzel kişilerin varlık ve öz sermayelerine ilişkin asgari tutarlar, her yıl Kurulca yeniden belirlenebilmektedir (Url-1, 2009).

Yönetim Kurulunda alınacak kararlar için; Ortaklıklar ile GYO' na ilişkin esaslar tebliğinin 21. maddesinin a bendinde sayılan taraflar arasında aşağıda yer alan hususlardaki Yönetim Kurulu Kararları oybirliği ile alınmadığı takdirde kararın gerekçeleri ile birlikte Kurulun özel durumların kamuya açıklanmasına ilişkin düzenlemeleri çerçevesinde kamuya açıklanması, ayrıca yapılacak ilk genel kurul toplantısının gündemine alınarak ortaklara bilgi verilmesi gerekmektedir. Bu kararlar:

- a) Ortaklık portföyünden varlık alınması, satılması, kiralanması veya kiraya verilmesine ilişkin kararlar,
- b) Ortaklığın portföyündeki varlıkların pazarlanması işini üstlenecek şirketlerin belirlenmesine ilişkin kararlar,
- c) Kredi ilişkisi kurulmasına ilişkin kararlar,
- d) Ortaklığın paylarının halka arzında, satın alma taahhüdünde bulunan aracı kuruluşun belirlenmesine ilişkin kararlar,
- e) Ortak yatırım yapılmasına ilişkin kararlar,
- f) Ortaklığa mali, hukuki veya teknik danışmanlık hizmeti verecek gerçek veya tüzel kişilerin belirlenmesine ilişkin kararlar,
- g) Ortaklığa proje geliştirme, kontrol veya müteahhitlik hizmeti verecek gerçek veya tüzel kişilerin belirlenmesine ilişkin kararlar,
- h) (a) bendinde yer alan tüzel kişilerin ihraç ettiği menkul kıymetlerin ortaklık portföyüne alınmasına ilişkin kararlar,
- i) Ortaklığa işletmecilik hizmeti verecek gerçek veya tüzel kişilerin belirlenmesine ilişkin kararlar (Url-13, 2009).

Burada esas olan gayrimenkul yatırım ortaklarının yönetiminde bulunan kişilerin mali yeterlilik, bilgi birikimi, yatırım ve finans konusunda uzman olmaları

gayrimenkul yatırım ortaklığına duyulacak güveni artırır. Buraya kadar gayrimenkul yatırım ortaklıklarının kuruluş biçimi ve yönetim yapısının nasıl oluşturulması gerekliliğinden bahsettikten sonra ileriki bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıklarının finansman kaynakları incelenecektir.

5.3 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Finansman Kaynakları

GYO hisse senetleri İMKB' de işlem görmektedir. İMKB' de işlem gören herhangi bir şirket hisselerinden farklı olmayan GYO hisseleri konut sertifikaları ile karıştırılmamalıdır. Konut sertifikaları belirli bir konutu edinme amacına yönelik çıkartılmış olup; şirketin performansı ve temettü politikasıyla ilgisi yoktur. GYO' ların başlıca finansman ve gelir kaynakları vardır. Bu kaynaklar (Url-1, 2009):

- Halka arz yolu ile yurt içi ve yurt dışı sermaye temin edebilirler.
- Son üç aylık portföy tablosunda yer alan net aktif değerlerinin üç katına kadar kredi kullanabilirler.
- Kira gelirleri düzenli olarak elde edilen ve büyük risk taşımayan varlıklardan elde edebilirler.
- Alım-satım kârları daha çok yetenekli primi yapmamış bölgelerde yapılacak yatırımlardan temin edebilirler.
- Geliştirilen gayrimenkul projeleri genellikle orta ve uzun vadede kâra dönüşebilir. Yüksek büyüme potansiyelini hedefleyen şirketler için cazip olan kaynaklardır.
- Menkul kıymet gelirleri daha çok yatırıma yönlendirilmeyen fonların tebliğin izin verdiği şekilde değerlendirilmesinden elde edilir.

Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları için sahip oldukları ödenmiş sermaye tutarlarına göre farklı halka arz süreleri öngörülmüştür. Bu kapsamda Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarından (Url-13, 2009):

- Ödenmiş sermayeleri 50 milyon TL' den az olanların, kuruluşlarının veya esas sözleşme değişikliklerinin ticaret siciline tescilini takip eden bir yıl içinde,

- Ödenmiş sermayeleri 50 milyon TL ve üzerinde olup 100 milyon TL' den az olanların, kuruluşlarının veya esas sözleşme değişikliklerinin ticaret siciline tescilini takip eden üç yıl içinde,
- Ödenmiş sermayeleri 100 milyon TL ve daha fazla olanların, kuruluşlarının veya esas sözleşme değişikliklerinin ticaret siciline tescilini takip eden beş yıl içinde faaliyetlerin yürütülebilmesi için gerekli olan mekân, donanım ve personeli temin etmeleri ve organizasyonu kurmaları ve buna ek olarak ödenmiş sermayelerinin asgari % 49' unu halka arz etmek üzere Sermaye Piyasası Kurulu' na başvurmaları zorunludur. Kurul kaydına alınması uygun görülen Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı payları, gerekli ilan ve duyuru sürelerinden sonra satış yerlerinde halka arz edilir.

Halka açık SPK denetimine tabi olan GYO' lar gayrimenkul alım satımlarında ve ipotek kabullerinde SPK tarafından belirlenen ekspertiz şirketlerine değerlendirme yaptırmak zorunda olup rayiç bedeller üzerinden işlem yaparak sektöre şeffaflık getirmektedirler. Ayrıca finansal tablolar ile birlikte projelerin kârlılık ve maliyetleri hakkında yayınladıkları düzenli raporlar ile yatırımcılarına sağlıklı bir bilgi akışı sağlamaktadır (Url-13, 2009). GYO' ların bu şeffaflığı, gayrimenkul sektörünün kayıt ve denetim altına alınmasına olumlu katkıda bulunur. Gayrimenkul yatırım ortaklığının organizasyonunda temel olarak aşağıda belirtilen yapılar yer almaktadır. Bunlar (Url-1, 2009):

- Müteahhit: Gayrimenkul yatırım ortaklıkları portföyünde yer alan gayrimenkul projelerinin inşaat işlerini gerçekleştirmeyi taahhüt eden gerçek ya da tüzel kişilerdir.
- İşletmeci şirket: Ortaklığın mülkiyetinde bulunan veya kiralamış olduğu otel, hastane, alışveriş merkezi, iş merkezi, ticari parklar, ticari depolar, konut siteleri, süpermarketler ve bunlara benzer nitelikteki gayrimenkulleri ticari amaçla işleten şirketlerdir.
- Danışman şirket: Gayrimenkul yatırım ortaklıkları, proje geliştirme ve kontrol hizmetleri de dâhil olmak üzere, ortaklık portföyünün geliştirilmesi ve alternatif yatırım imkânlarının araştırılmasına yönelik bu işlerde uzmanlaşmış şirketlerden danışmanlık hizmeti alabilirler.

- Gayrimenkul değ rleme şirketi: Ortaklık portföyünde yer alan gayrimenkullerin, gayrimenkul projelerinin ve gayrimenkule dayalı hakların rayiç değ rlerini ve kira rayiçlerini tespit etmek konusunda hizmet veren şirketlerdir.

Gayrimenkul yatırım ortaklıkları aşağıda sayılan işlemler için Sermaye Piyasası Kurulu tarafından listeye alınmış bağımsız bir gayrimenkul değ rleme şirketine, işleme konu olan varlıkların ve hakların değ rlerini ve rayiç kira bedellerini tespit ettirmekle y k ml d rl r (Url-13, 2009).

- Portföyde yer alan gayrimenkullerin, hakların ve gayrimenkule dayalı projelerin alım veya satımı,
- Portföyde yer alan gayrimenkullerin kiraya verilmesi,
- Kiraya verilmek üzere gayrimenkul kiralanması,
- Portföyde yer alan gayrimenkullerden kiraya verilenlerin kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması,
- Gayrimenkul ipoteği kabul edilmesi,
- Gayrimenkule dayalı projelerin inşaatına başlanabilmesi için, yasal prosedüre uyulduğunun ve gerekli belgelerin tam ve doğru olarak mevcut olduğunun tespit edilmesi,
- Ortaklık portföyünde yer alan ve yıl içinde herhangi bir nedenle rayiç değ ri tespit edilmemiş olan varlıkların yılsonu değ rlerinin tespiti,
- Ortaklığa ayni sermaye konulmasıdır.

Ayrıca, gayrimenkul yatırım ortaklıkları portföylerinde yer alan varlıkları belirli dönemlerde de gayrimenkul değ rleme şirketleri aracılığıyla değ rleme işlemine tabi tutarlar. Böylece, değ rleme günündeki gayrimenkullerin rayiç değ ri, gayrimenkul yatırım ortaklığı portföyüne yansıtılır. Bu değ rleme sonuçları, şirketin finansal tabloları ile birlikte belirli dönemlerde ilan edilir ve yatırımcıların şirketin gerçek değ ri hakkında bilgi sahibi olmaları sağlanır. Bu bağlamda  izelge 5.2’ de yıllara göre Türkiye’ de bulunan GYO’ ların toplam portföy değ rleri yer almaktadır.

Çizelgedeki rakamlardan da görüldüğü gibi Türkiye GYO piyasası her yıl artan bir ivme ile gelişme kaydetmektedir.

Çizelge 5.2 : Yıllara Göre Türkiye’de Bulunan GYO’ ların Toplam Portföy Değerleri (TYSR., 2008)

GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIKLARI PORTFÖY DEĞERİ			
Yıllar	GYO sayısı	Portföy değeri	
		Bin TL	Milyon USD
1997	2	8.800	43
1998	5	135.799	434
1999	8	418.513	796
2000	8	531.873	792
2001	8	890.575	621
2002	9	1.081.125	661
2003	9	1.179.000	845
2004	9	1.383.000	1.030
2005	10	2.209.000	1.645
2006	11	2.480.857	1.756
2007	13	4.117.754	2.471
2008/06	14	4.020.912	3.295

Yukarıda anlatılan içeriğe paralel olarak Türkiye, gelişmiş ülkelerdeki GYO pazarlarıyla karşılaştırıldığında, Dünya da nerde olduğunu anlamamıza yarayan şekil 5.2.’ de Dünya genelinde ülkelerde bulunan GYO’ ların toplam piyasa değerleri verilerine göre Türkiye’ deki GYO sektörü göreceli olarak küçük kalmakta, bununla birlikte önemli bir gelişme potansiyeline sahip olduğu görülmektedir. Şekil 5.2’ ye göre Türkiye 15 ülke içerisinde yaklaşık 1,7 milyar USD piyasa değeri ile 13. sırada yer almakta olup ABD’ deki GYO piyasası yaklaşık 382 milyar USD ile ilk sırada gelmektedir.



Şekil 5.2 : Dünya Genelinde Ülkelerde Bulunan GYO’ ların Toplam Piyasa Değerleri (TYSR., 2008)

Yatırımcılar, gayrimenkul yatırım ortaklıklarının paylarının halka arzı sırasında ve sonrasında ihtiyaç duydukları bilgileri aşağıdaki belgelerden elde edebilirler. Bu bilgi ve belgelere gayrimenkul yatırım ortaklıklarının web sitelerinde yer alan "sürekli bilgilendirme formlarından" da ulaşılabilir (Url-1, 2009):

- Esas sözleşme: Şirketin kuruluşuna ilişkin olarak Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde düzenlenen ve şirketin ticaret unvanı, amacı, faaliyet konusu, süresi, yetkili organları gibi konuları içeren bir belgedir. Şirket esas sözleşmenin tescili ile tüzel kişilik kazanır.
- İzahname: Halka arzda şirket paylarını satın almak suretiyle şirkete ortak olacak yatırımcılara şirketin amacı, süresi, ticaret ünvanı, tescil tarihi ve numarası, halka arz edilecek payların tutarı ve oranı, şirketin faaliyet ve yatırımları, şirketin finansal tabloları, imtiyazlı paylar gibi konularda bilgi vermeyi amaçlayan bir kamuyu aydınlatma aracıdır.
- Sirküler: Şirket paylarını satın almak suretiyle şirkete ortak olacak yatırımcıların halka arza çağırılması amacıyla yayınlanan bir duyurudur. Bu duyuruda izahnamenin ilan edildiği gazetelerin numara ve tarihlerinin gösterilmesi gereklidir.
- Üç aylık portföy tabloları: Gayrimenkul yatırım ortaklıkları, üç aylık dönemler itibarıyla portföylerindeki varlıklara ve bunların maliyet bedelleri ile en son tarihli değerlendirme raporunda belirtilen rayiç değerlerine ilişkin olarak, esasları Kurulca belirlenen portföy tablosunu düzenlerler ve üç aylık dönem sonunu takip eden altı iş günü içerisinde Kurula ve ortaklık paylarının işlem gördüğü Borsa'ya gönderirler.
- Üç aylık rapor: Gayrimenkul yatırım ortaklıkları, asgari olarak, son üç aylık döneme ilişkin gelişmeleri özetleyen ve Yönetim Kurulu tarafından hazırlanan faaliyet raporunu, ortaklığın ilgili döneme ait portföy tablosunu, portföyde yer alan varlıklara ilişkin bilgileri, varsa projelere ilişkin mevcut durumunu, tamamlanma oranı ve süresini, öngörülerin gerçekleşme durumunu, ortaklığını sorunlarını, ortaklığın bir önceki dönemle karşılaştırmalı olarak hazırlanmış üç aylık bilanço ve gelir tablolarını içeren üç aylık raporları Kurul standartlarına uygun şekilde hazırlamak ve Kurul'a göndermek zorundadırlar.

Yatırımcılar bu tabloları ve raporları yayınlandığı Borsa bülteninden yatırım yaptıkları gayrimenkul yatırım ortaklıklarının portföy yapısı ve portföydeki varlıkların değeri hakkında bilgi edinebilirler.

Portföy değer tablosu, üç aylık dönemler itibariyle, ortaklık portföyündeki varlıklara ve bunların maliyet bedelleri ile en son tarihli değerleme raporunda belirtilen rayiç değerlerine ilişkin olarak düzenlenen ve üç aylık dönem sonunu takip eden bir ay içerisinde Kurula ve ortaklık paylarının işlem gördüğü Borsaya gönderilen tablodur (Url-1, 2009).

Gayrimenkuller + Gayrimenkul Projeleri + Gayrimenkule Dayalı Haklar + İştirakler + Para ve Sermaye Piyasası Araçları = Toplam Portföy Değeri

Toplam Portföy Değeri + Hazır Değerler + Alacaklar + Diğer Aktifler – Borçlar = Net Aktif Değer

Net Aktif Değer / Pay Sayısı = Pay Başı Net Aktif Değer

GYO' lar diğer halka açık şirketlerde olduğu gibi üçer aylık bilânçolarını yayınlamak zorundadırlar. Bilânçolarda yer alan gayrimenkuller maliyet değerleri ile dönen varlıkları içinde stoklar başlığı altında bulunmakta ancak ilgili rayiç değerlere bilânço dipnotlarında yer verilmektedir. Payları borsada işlem gören her şirket gibi gayrimenkul yatırım ortaklıkları da, yıllık ve ara dönem mali tablolarını Kurula ve borsaya bildirirler. Konsolide olmayan yıllık mali tablo düzenleyen işletmeler, hesap dönemlerinin bitimini izleyen on hafta içinde yıllık mali tabloları ile bunlara ilişkin bağımsız denetim raporlarını Kurula ve ilgili borsaya gönderirler. Konsolide olmayan ara dönem mali tablosu hazırlayan işletmeler; bağımsız denetimden geçmiş ara dönem mali tablolarını bağımsız denetim raporlarıyla birlikte ilgili ara dönemi izleyen altı hafta içinde, bağımsız denetimden geçmemiş ara dönem mali tablolarını ise ilgili ara dönemi izleyen dört hafta içinde Kurula ve paylarının işlem gördüğü borsalara gönderirler. Konsolide yıllık ve ara dönem mali tabloların Kurula ve ilgili borsaya bildirim, yukarıda öngörülen bildirim süresinin son gününden itibaren dört hafta içinde yapılır. Ayrıca ilk defa mali tablo düzenlenmesi durumunda, Kurula ve borsaya bildirim sürelerine ayrıca iki hafta daha ilave edilir (Url-13, 2009).

Bunun dışında, gayrimenkul yatırım ortaklıkları yıllık mali tablolarını her yıl olağan genel kurul toplantılarını izleyen 30 gün içinde Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlatmak zorundadır. Ancak genel kurul yapılsın yapılmıyın, bu ilan en geç yıllık hesap döneminin bitimini izleyen altıncı ayın sonunda yapılır. Gayrimenkul yatırım ortaklığı, paylarının halka arz edildiğı hesap dönemi itibariyle sürekli bağımsız denetime tabidir. Bunun sonucu olarak şirketin 6. ve 12. ay sonu itibariyle finansal tabloları, Kurul tarafından listeye alınmış bir bağımsız denetim kuruluşu tarafından denetlenmektedir (Url-13, 2009).

Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının borsada işlem görmesi ve sermaye piyasası kurulu denetiminde olması finansal konularda netlik sağlarken kamu-özel sektör işbirlikleriyle konut projelerinin finansmanı konusunda gayrimenkul yatırım ortaklıklarının etkin mali kaynak sağladığı görülmektedir. Sıradaki bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıklarındaki bireysel yatırımcının dikkat etmesi gerekli noktalar ve hakları üzerinde durulacaktır.

5.4 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarındaki Bireysel Yatırımcının Hakları

Gayrimenkul yatırım ortaklığı paylarına yatırım yapmak isteyen yatırımcılar, borsada işlem yapmaya yetkili bir aracı kuruluşa talimat vererek diledikleri gayrimenkul yatırım ortaklığının paylarını satın alabilirler. Gayrimenkul yatırımı ihtisas gerektiren bir alandır. GYO'ların en önemli avantajlarından birisi yatırımlarının uzmanlar tarafından yönlendirilmesidir. Bu aynı zamanda gayrimenkul yatırımı yapmanın rutin prosedürleri ile yatırımcıların meşgul olmamasını sağlar. GYO'lar hem Yönetim Kurulu Üyeleri hem de İdari Yöneticileri, belirli eğitim ve tecrübe şartlarını sağlayan, alanlarında yetkin kişilerdir.

Yatırımcılar yatırım yapılması düşünülen gayrimenkul yatırım ortaklığının kârlılık durumunu, finansman yapısını, faaliyetleri ve yatırımları hakkında bilgileri şirketin faaliyet raporlarından ve finansal tablolarından izlemelidirler. Ayrıca yatırımcılar şirketin sermaye, yönetim, finansal yapısı ve faaliyetleri hakkında şirket tarafından borsaya bildirilen açıklamaları da yakından takip etmelidirler (Url-1, 2009). Bu bağlamda çizelge 5.3' de halka arzı gerçekleştirilmiş olup İMKB' de işlem gören GYO'lar yer almaktadır.

Çizelge 5.3 : Halka Arzı Gerçekleştirilmiş Olup İMKB’ de İşlem Gören GYO’ lar
(Url-1, 2009)

	31.12.2008 TARİHLİ PAY BAŞI NET AKTİF DEĞER YTL	SON TARİH İTİBARIYLA PRİM/İSKONTO ORANLARI	31.12.2008 NET AKTİF DEĞERLERİ YTL	31.12.2008 NET AKTİF DEĞERLERİ USD	NET AKTİF DEĞER % DAĞILIMI
AKMERKEZ GYO	68.39	-64.76	936,883,316	619,508,904	21.9
ALARKO GYO	44.65	-81.75	245,124,762	162,087,391	5.7
ATAKULE GYO	2.11	-60.19	177,249,332	117,205,139	4.1
DOĞUŞ GE GYO	1.76	-73.93	165,445,789	109,400,112	3.9
EGS GYO	0.39	-25.40	19,436,175	12,852,063	0.5
İŞ GYO	2.65	-73.56	1,191,210,021	787,681,030	27.8
NURUL GYO	5.29	-76.00	52,914,813	34,989,627	1.2
ÖZDERİCİ GYO	1.39	-56.23	10,870,000	7,187,727	0.3
PERA GYO	1.06	-76.43	101,814,540	67,324,301	2.4
SAĞLAM GYO	1.21	-64.50	67,826,153	44,849,668	1.6
SİNPAŞ GYO	7.71	-77.44	1,056,589,400	698,663,889	24.7
VAKIF GYO	4.75	-78.53	91,669,782	60,616,136	2.1
Y ve Y GYO	0.73	-18.90	24,125,841	15,953,079	0.6
YAPI KREDİ KORAY GYO	3.40	-82.07	136,088,615	89,987,843	3.2
TOPLAM			4,277,248,539	2,828,306,909	100.0

Yatırım riskinin azaltmanın en etkin yolu portföy içindeki varlıkların sayı ve konu olarak çeşitlendirilmesidir. Bu şekilde belirli bir alandaki olumsuz gelişmeler portföyün diğer varlıkları ile dengelenerek genel risk düzeyi düşürülür (Url-13, 2009). Bireysel yatırımcılar genellikle sınırlı imkânlarla yatırım yapabileceğinden kişisel risklerini çeşitlendirerek düşürmeleri mümkün olmaz.

Yapılan araştırmalar gayrimenkul yatırımları getirilerinin orta ve uzun vadede diğer menkul kıymet getirilerinin genellikle üzerinde olduğunu göstermektedir. Ancak bu durum bilinçli yapılan tercihler ve akıllıca yapılan yatırımlar için söz konusudur (Url-1, 2009). Bu nedenle yatırımın iyi planlanması ve uzman kişilerce idaresi büyük önem taşımaktadır.

Bir gayrimenkul yatırım ortaklığının paylarına yatırım yapan yatırımcı, kaynağı Türk Ticaret Kanunu olan aşağıda sıralanan haklara sahip olmaktadır (Url-13, 2009).

- Ortaklığın elde ettiği kârdan payına düşen kısmını alma hakkı,
- Ortaklığın tasfiyesi halinde tasfiye payı hakkı,

- Ortaklığın kendi kaynaklarından yapacağı sermaye artırımını nedeniyle çıkaracağı paylarını bedelsiz olarak alma hakkı,
- Ortaklığın sermaye artırımında yeni payları edinmede öncelik (rüşhan) hakkı,
- Genel Kurul toplantılarına katılma, konuşma ve öneride bulunma hakkı,
- Genel Kurul toplantılarında oy kullanma hakkı,
- Ortaklığın faaliyetleri ve hesapları hakkında bilgi alma, inceleme ve denetleme hakkıdır.

Burada dikkat edilmesi gereken en önemli unsur bireysel yatırımcı için borsada işlem yapan ihtisas sahibi aracı kuruluşa talimat vererek bilinçli bir tercih yapılmak üzere gayrimenkul yatırım ortaklıklarından pay satın alınması en doğru seçimdir. Sırada gayrimenkul yatırım ortaklıklarının faaliyet ve portföylerindeki sınırlamalar ele alınacaktır.

5.5 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarının Çalışma Faaliyeti Gösterebileceği ve de Gösteremeyeceği Alanlar ile Portföylerindeki Sınırlamalar

1) Gayrimenkul yatırım ortaklıkları genel olarak aşağıda belirtilen maddeler kapsamında çalışma faaliyeti gösterirler. Bu kapsamda gayrimenkul yatırım ortaklıkları (Url-13, 2009):

- Sermaye piyasası araçlarını alabilir ve satabilir, borsa para piyasası ve ters repo işlemi yapabilir, Türk Lirası veya yabancı para cinsinden vadesiz ve vadeli mevduat hesabı açtırabilirler.
- Alım satım kârı veya kira geliri elde etmek maksadıyla ofis, konut, iş merkezi, alışveriş merkezi, hastane, otel, ticari depolar, ticari parklar ve buna benzer gayrimenkulleri satın alabilir ve satabilirler.
- Alım satım kârı elde etmek veya kat irtifakı tesisi suretiyle proje geliştirmek maksadıyla arsa ve arazileri alabilirler.

- Gayrimenkuller üzerinde intifa hakkı kurabilir ve bu hakkı kullanabilirler, devre mülk irtifakı kurabilirler, sahip oldukları arsalar üzerinde ticari kâr elde etmek maksadıyla üst hakkı yükümlüsü olabilirler.
- Özel düzenlemeler saklı kalmak kaydıyla Yap-İşlet-Devret modeliyle geliştirilecek projeleri, ilgili mevzuatta öngörülen şartların sağlanması koşuluyla, kendisi veya başkaları lehine üst hakkı tesis ettirmek suretiyle gerçekleştirebilirler.
- Mülkiyetlerini edinmek kaydıyla yurt dışındaki gayrimenkulleri alıp satabilirler.
- Faaliyet konusu yalnızca gayrimenkul olmak kaydıyla yurt dışında kurulu şirketlere ve gayrimenkule dayalı olmak kaydıyla yabancı sermaye piyasası araçlarına yatırım yapabilirler.
- Gayrimenkul yatırım ortaklıkları borçlanabilirler.
- Gayrimenkul yatırım ortaklıkları varlığa dayalı menkul kıymet ihracı yapabilirler.

2) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının aşağıda belirtilen maddeler kapsamında çalışma faaliyeti gösteremezler. Bu kapsamda gayrimenkul yatırım ortaklıkları (Url-13, 2009):

- Bankalar Kanunu'nda tanımlandığı üzere mevduat toplayamazlar ve mevduat toplama sonucunu verecek iş ve işlemler yapamazlar.
- Ticari, sınaî veya zirai faaliyetlerde bulunamazlar.
- Hiçbir şekilde gayrimenkullerin inşaat işlerini kendileri üstlenemez ve bu amaçla personel ve ekipman edinemezler.
- Başka kişi ve kuruluşlara proje geliştirme, proje kontrol, mali fizibilite, yasal izinlerin takibi ve buna benzer hizmetler veremezler.
- Altın ve kıymetli madenlere yatırım yapamazlar.

- Sermaye piyasası araçlarının alım satımlarının borsa kanalıyla yapılması zorunludur. Bu yüzden, borsa' da veya borsa dışı teşkilatlanmış piyasalarda işlem görmeyen sermaye piyasası araçlarına yatırım yapamazlar.
- Mala dayalı vadeli işlem sözleşmelerine veya mala yatırım yapamazlar.
- Ödünç menkul kıymet işlemi yapamazlar.
- Devredilebilmesi hususunda bir sınırlamaya tabi olan varlıklara ve haklara yatırım yapamazlar.
- Sürekli olarak kısa vadeli gayrimenkul alım satımı yapamazlar.

3) Gayrimenkul yatırım ortaklıklarının portföylerine ilişkin sınırlamalar bulunmaktadır. Bu sınırlamalar şunlardır (Url-1, 2009):

- Gayrimenkullere, gayrimenkullere dayalı haklara ve gayrimenkul projelerine portföy değerlerinin en az % 50' si oranında yatırım yapmak zorundadırlar.
- Yabancı gayrimenkullere ve gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarına portföy değerinin en çok % 49' u oranında yatırım yapabilirler.
- Portföyünde bulunan ve alımından itibaren beş yıl geçmesine rağmen üzerlerinde proje geliştirilmesine yönelik herhangi bir tasarrufta bulunulmayan arsa ve arazilerin oranı portföy değerinin % 10' unu aşamaz.
- Belirli alanlarda faaliyet göstermek veya belirli projelere yatırım yapmak üzere kurulan ortaklıkların portföylerinin en az % 75' inin, unvanlarında ve/veya esas sözleşmelerinde belirtilen varlıklardan oluşması zorunludur.

Bu bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıklarının faaliyet gösterebileceği ve gösteremeyeceği alanlar ile portföy sınırlamaları üzerinde durularak sürekli sermaye piyasası kurulunun denetiminde bulunan gayrimenkul yatırım ortaklıklarının daha doğru yönetilmesini sağlayacak ve istenilmeyen durumları önlemede bilinç farkındalığının oluşmasını sağlayacaktır. Sonraki bölümde gayrimenkul yatırım ortaklıklarında kalkınma bankalarının rolü ve Dünya genelinde analizi yapılacaktır.

5.6 Gayrimenkul Yatırım Ortaklıklarında Kalkınma Bankalarının Rolü ve Dünya Geneline Analizi

Ülkemizde projeye dayalı yatırımların finansmanında, finans kurumlarının girişimleri olmadığı gibi Sermaye Piyasası Kurumunun mevzuat konusunda sonuçlanmış bir çalışması da bulunmamaktadır. Ancak yatırımların finansmanına ilişkin çeşitli ülkelerdeki finans kurumlarının özellikle kalkınma bankalarının ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli uygulamalarda bulunduğu dikkati çekmektedir. Gayrimenkul yatırım ortaklığına kalkınma bankalarının ortak olması durumunda ise baraj, köprü, elektrik santrali vb. büyük yatırımların finansmanında uzmanlaşmış kurumlar olması nedeniyle, özel bankalara kıyasla kalkınma bankaları daha etkin olabilir (Genç ve Ertuğrul, 2007).

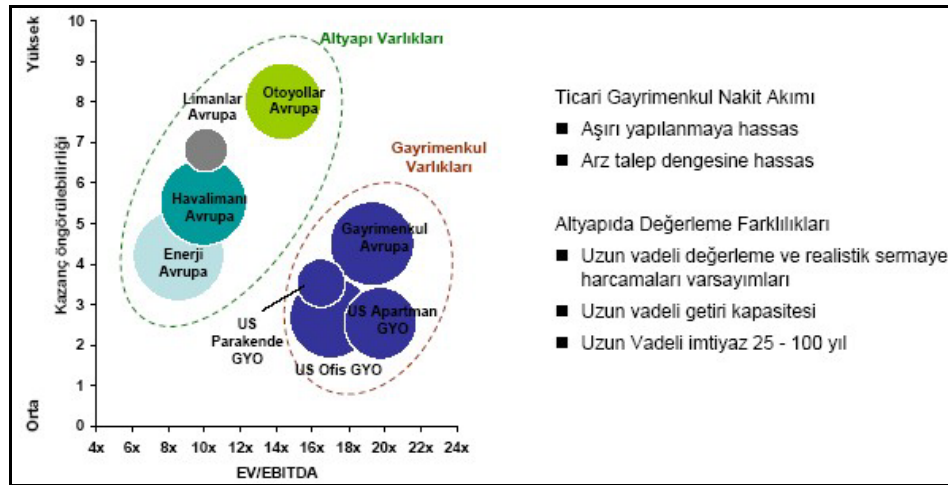
Yatırımların geliştirilmesinde hükümet müdahalesi, özel sektörün dikkate almayabileceği büyük sosyal faydalar ve dışsallıklar gibi pek çok nedenden ötürü kaçınılmaz iken, bunu gerçekleştirme becerisi, malî baskılar nedeniyle sınırlandırılabilir (Dolun ve Atik, 2006). Özel sektörün kamu yatırımları, düzenleyici riskler, kur riski ve siyasî risklere ilişkin kaygıların da içinde yer aldığı çok sayıda faktör tarafından kısıtlanmış durumdadır. Bu bakımdan, hükümetler ve özel sektör açısından, Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri vasıtasıyla ortaklığa gitmek anlamlı olmaktadır (Genç ve Ertuğrul, 2007).

Pek çok Kamu-Özel Sektör İşbirliği bulunmakla birlikte, ulusal kalkınma bankaları, genellikle, kamu iştirakinin bunlar içinde çeşitli şekillerde yer almasına faydalı biçimde hizmet edebilmektedir. Bunlar arasında, yatırım projelerinde çeşitlendirilmiş bir kamu yatırım portföyünün elde tutulması, projeler vasıtasıyla öğrenmenin kolaylaştırılması ve bir uzmanlık ve bilgi hazinesi yaratılması, özel yatırımcılar ve ticarî bankalarla eşit derecede bir proje iç-görüşü kazanılması ve kamu iştirakinin devamını sağlayacak bir sürekli rolün muhafaza edilmesi yer almaktadır (Dolun ve Atik, 2006). Konuyla ilgili olarak yürütülen çalışmalar neticesinde, şu noktalar ağırlıklı olarak öne çıkmıştır (Genç ve Ertuğrul, 2007);

- Ulusal kalkınma bankaları ve özel bankalar arasındaki rekabet; eğer kamu bankaları sübvansiyonsuz olarak rekabet edebiliyorsa, bu türden rekabette herhangi bir sorun yoktur.

- Kamu-Özel Sektör İşbirliklerinin çok titiz bir biçimde planlanması ve detaylandırılması büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan ele alındığında, kamu ve özel kuruluşlar arasındaki anlaşmaların müzakere edilmesi önemli bir konudur.

Kamu yatırımlarının gelişiminin finansmanı konusunda mekanizmalar ve deneyimler sonucu ortaya atılan soru şudur! “Uzun vadeli finansman konusunda kalkınma bankalarına bir rol düşer mi?” Kalkınma bankalarının, pek çok gelişmekte olan ülkede finansal sistemlerin yeterince gelişmemiş olmasından ötürü, orta ve uzun vadeli projelere finansman sağlamada önemli bir rol oynayabileceği öne sürülmektedir. Ne var ki, kalkınma bankalarının rolü özel finans kurumlarının faaliyetlerinin ve piyasaların tamamlayıcısı şeklinde olması yanında sunulan kaynaklar da bu kurum ve piyasalarca sunulanlara ilave olarak düşünülmelidir (Dolun ve Atik, 2006).



Şekil 5.3 : Benzer Varlık Sınıfı Olarak Altyapı Varlıklarının Gayrimenkul Varlıklarıyla Karşılaştırılması (Cumurcu, 2009)

Yukarıda şekil 5.3’ de benzer varlık sınıfı olarak altyapı varlıklarının gayrimenkul varlıklarıyla karşılaştırıldığı şekilde görüldüğü üzere Avrupa ve Amerika baz alındığında altyapı yatırımlarının gayrimenkul yatırımlarına kıyasla getirisi daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Bu kazanç öngörülebilirliği de kalkınma bankaları için liman, otoyol, havalimanı ve enerji gibi altyapı yatırımlarının yanında gayrimenkul pazarını da cazip kılmaktadır.

Pek çok gelişmekte olan ülkede, özellikle Güney-Doğu Asya' da ki hızlı-büyüyen ülkelerde, yurtiçi iktisadî ve sosyal kalkınmanın anahtarı olarak dikkate alındığında, uzun vadeli finansman, çoğunlukla yatırımlar için gerekli olmaktadır. Bu itibarla, ulusal kalkınma bankaları, uzun vadeli kredilerini yoğun bir şekilde yatırımlara yönlendirmektedir. Bu durum, söz konusu finansmanı resmî kalkınma yardımı formunda kullanan bazı gelişmiş ülke bankaları açısından da doğrudur. Örneğin, Japan Bank for International Cooperation' ın (JBIC) “ODA kredi operasyonları” Doğu Asya ve Pasifik' in gelişmesini desteklemek için özellikle iktisadî altyapı sunumunda kullanılmaktadır. 1990 yılından beri, bu kurumun toplam taahhütlerinin ulaştığı miktar 120 milyar USD üzerindedir ve bunun % 60' ı elektrik, taşımacılık, haberleşme, sulama, su ve hıfzısıhha projelerinin finansmanında kullanılmıştır (Dolun ve Atik, 2006).

Japan Bank for International Cooperation uzun vadeli finansman temininde ulusal kalkınma bankalarının rolüne dair önemli bir örnek teşkil etmektedir. JBIC, Japonya' nın yabancı ülkelerle olan iktisadî birlikteliğini destekleyen tek kamu finans kuruluşudur. Bu kurumun gelişmekte olan ülkelere yönelik finansman desteğinin bir bölümü, ulusal kalkınma bankaları vasıtasıyla gerçekleşmektedir. JBIC' in ulusal kalkınma bankaları ve yerel finansal kurumlarla olan etkileşimi, hem uzun vadeli finansman imkânlarının artırılması ve kolaylaştırılması hem de kredi riskinin azaltılması gibi son derece olumlu sonuçlar doğurmuştur (Genç ve Ertuğrul, 2007).

Latin Amerika' da kalkınma bankalarının finansal sistemin ve sermaye piyasalarının gelişmesine yardımcı olmada önemli rol oynadığı bilinmektedir. Latin Amerika' da, finansmanın kısa vadeli doğası, risk yönetim araçlarının kıtlığı ve küçük ölçekli şirketlere dönük kredi imkânlarının azlığı, kalkınma bankalarının finansal sektör gelişiminin teşvik edilmesinde oynayabileceği önemli role sahiptir. (Dolun ve Atik, 2006).

Güney Afrika' daki Industrial Development Corporation (IDC), kendi kendini finanse eden, Güney Afrika' nın endüstriyel gelişiminin merkezi yerinde bulunan bir ulusal kalkınma finans kurumudur. IDC, finansal bir kurum, bir kalkınma ajansı ve bir endüstriyel politika aktörü sıfatıyla faaliyet göstermektedir. Finansal bir kurum olarak, IDC, risk değerlendirmesi yapabilmekte ve ortaklık kurmak suretiyle de riski azaltabilmektedir (Dolun ve Atik, 2006).

Gayrimenkul yatırım ortaklığının kurucuları veya katılımcıları, Türkiye de yerleşik bireysel yatırımcılar, belediyeler, mali veya mali olmayan şirketler olabilir. Gayrimenkul yatırım ortaklığında ortak olarak bir bankanın yer alması, finansman teminini kolaylaştıracak, aynı zamanda hisse senedi arzına ilişkin işlemlerin daha etkin ve hızlı bir şekilde yapılmasını sağlayacaktır (Url-12, 2009).

Günümüzde yatırım projelerinin çok çeşitlilik arz etmesi ve başlangıçta kamu tarafından yapılan bu yatırımların artık önemli bir kısmının özel sektör tarafından yapılıyor olması, özel sektörün finansman ihtiyacını gündeme getirmiştir. Yatırım projelerinin niteliği gereği uzun vadeli ve yüksek maliyetli olması yatırım projelerinin finansmanında ciddi zorluklar meydana gelmiştir. Bu anlamda birçok kalkınma bankası ülkemizdeki yatırım projelerinin finansmanına kaynak sağlayabilir.

6. SONUÇ

Bu sonuç bölümünde, tez kapsamında araştırılan konular ve incelenen örnekler ışığında Türkiye' de yaşama geçirilmek istenen KÖİ modelinin ne şekilde kullanılmasının yararlı olacağı bir sonuca bağlanmıştır. Bu amaçla, öncelikle bazı önerilerde bulunularak KÖİ modelinin Türkiye özelinde değerlendirmesi yapılmış ve teze konu olan gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile bağlantısı vurgulanmıştır.

(a) Kamu-özel sektör işbirliği modelinin değerlendirmesi: KÖİ modelinin Türkiye' deki kullanımı konusunda detaylı bir değerlendirme yapılan bu tez çalışmasında, Türkiye' nin KÖİ ile gerçekleştirdiği projelere detaylı bir biçimde yer verilmiş olup aşağıda sıralanan eleştiri ve öneriler gelecekteki KÖİ konusunda yapılacak çalışmalar için de yol gösterici olacaktır. Ele alınan konular ve değerlendirmeler şöyledir;

- 1) Gerçekleştirilmesi gereken çoğu proje, bütçe kısıtlılığı nedeniyle yaşama geçirilememektedir. Yine de bu soruna çözüm olarak sunulan; KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projelere, diğer kamu yatırımlarına nazaran daha az bütçe ayrılması modelin önünde sorun oluşturmaktadır.
- 2) KÖİ sözleşmeleri her ne kadar kamu hizmetlerinin daha az maliyetli ve daha yüksek kaliteli olmasına yönelik ise de yine de sözleşmelerin titiz bir şekilde ve kamu yararına azami dikkat sarf edilerek ayrıca diğer ülkelerin KÖİ kullanımı tecrübelerinden de ders alınarak tasarlanmasının Türkiye için faydalı olacağı göz önünde bulundurulmalıdır.
- 3) Sözleşmeyi hazırlayan kişilerin ve grupların performans hedeflerini dikkatli koyması ve riskleri verimli ve adil bir şekilde dağıtmasının zorunlu olduğu bilinmelidir.
- 4) Geçmişte KÖİ modelinin kullanıldığı bazı projelerde özel sektörün hak etmediği oranda yüksek kazançlar sağladığı bilinmektedir. Bu durum şeffaflık ve hesap verebilirliğe uygun olmadığı görülmektedir.

- 5) Yüksek maliyetli projelerin yüksek kredi riskiyle, kamu sektörüne maliyetleri artırdığı bilinmektedir. Bu nedenle daha hesaplı projelerin ortaya çıkartılması ve bunların KÖİ modeliyle gerçekleştirilmesi genel bütçeye olumlu yansıtacağı sanılmaktadır.
- 6) Bir projenin, maliyetinin kamu ve özel sektör tarafından açıkça ortaya konmasının geleneksel kamu sektörü işleyiş süreçlerinden daha iyi sonuç verebileceğinden söz konusu süreçte tarafların denetiminin bağımsız bir kurul tarafından yapılması kaliteyi artırabilecektir.
- 7) KÖİ malî uygulamasının hesaplanabilir ve raporlanabilir olması yanında bütçe dâhil bütün bilgilerin şeffaf ve erişilebilir bir ortamın oluşturulması KÖİ modeli için istenen başarıyı getirebilecektir.
- 8) Bu kapsamda yöneticilerinin ulusal ve uluslararası deneyimleri göz önüne alarak, yeni ve kapsamlı bir KÖİ mevzuatı üzerinde hukuki altyapının çok iyi hazırlanarak eksikliklerin giderilmesi önem arz etmektedir.

Kamu-Özel Sektör İşbirlikli modellerde kamu idarelerinin özel sektör ile bir yatırım projesi veya bir hizmetin gerçekleştirilmesi amacıyla, finansman, yapım, işletme, yenileme gibi alanlarda işbirliği ister gelişmiş ülke olsun isterse de gelişmekte olan ülke olsun deneyimler, kamu yatırımlarının Kamu-Özel Sektör İşbirliği ile yapılması gerektiği yönündedir. Bunun tabi bir sonucu olarak Kamu-Özel Sektör İşbirliğinin sağlanabilmesinde GYO' nun araç olarak kullanılabilmesi mümkündür. Bu kapsamda aşağıda işbirliğinin GYO şeklinde olmasının avantajları sıralanmıştır.

(b) Kamu-özel sektör işbirliğinin GYO şeklinde olmasının avantajları:

- 1) Yatırımını yapacak şirket ortaklarının hem kamu hem özel sektör olması, önceki uygulamalarda olduğu gibi kamuya büyük maliyet getiren fiyat farkı uygulaması nedeniyle ortaya çıkan yükleri ortadan kaldıracaktır.
- 2) Herhangi bir tesisin GYO kapsamında yapılması ve işletilmesi, yatırımın ve hizmetin kalitesini artıracaktır.
- 3) Projenin öngörülen sürede bitimini kolaylaştıracaktır.

- 4) GYO' nun halka açık şirket olması, SPK' nın devamlı denetiminde olması sonucunu getirecektir.
- 5) Kamunun, yatırım için kaynak arayışına girme ve borçlanma zorunluluğu ortadan kalkacaktır.
- 6) Yatırımın riski kamu ve özel sektör ve menkul kıymete yatırım yapanlar arasında paylaşılacaktır.
- 7) Hisse senedi ihracı ile uzun vadeli ve daha düşük maliyetli kaynak sağlanacaktır.

Yukarıda değinilen konulara ilaveten KÖİ modelinin uygulanabilirliği ve bu modelle de birliktelik içinde olan GYO ilişkisinin getirdiği kazançların incelenmesini ve uygulanmasını içeren bu tez çalışmasını, araştırma sonuçlarının değerlendirilmesine dayanılarak, ister altyapı isterse gayrimenkul yatırım ortaklıklarının finansman kaynağı olan konut projelerinde uygulanabilmesi fayda sağlayacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu noktada KÖİ modelinin uygulanabilmesi ve başarılı sonuçlar alınabilmesi için devlet tarafından yasal düzenlemelerin yapılması ve yine devlet tarafından KÖİ modelinin teşvik edilmesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Akçay B.**, 2006, Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Kamu Sektörü Konulu Sunum, *SPK 7. Arama Konferansı*, Aralık 2006, Ankara
- Ayman B.**, 2009, *Türkiye' nin Yönetimi: Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara
- Bayraktar E.**, 2007, *Deneyim Paylaşımı Konferansındaki “Gelir Paylaşımı Modeli”* Konulu Sunum, Ocak 2007
- Cumurcu B.**, 2009, *Sermaye Piyasası Kurumları ve Araçlarının Kullanımı Yoluyla Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanı Sunumu*, 2009, İstanbul
- Çelik E.**, 2009, *Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu-Özel Ortaklıkları*, Ankara
- Dolun L., Atik H.**, 2006, *Kalkınma Teorilerinde ve Modern Bankacılıkta Kalkınma Bankacılığı Uygulamaları*, Türkiye Kalkınma Bankası-ESAM, Ekim 2006, Ankara
- Dpt**, 2001, *Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik*, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı-ÖİKR, Aralık 2001, Ankara
- Dtz Pamir & Soyuer**, 2009, *Türkiye’ de Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Araştırma Raporu*, 2009, İstanbul
- Dündar Ö.**, 2003, Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu*, Haziran 2003, Y.T.Ü. Basım Yayın Merkezi, İstanbul
- Eker A. Y.**, 2007, *Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25
- Emek U.**, 2006, *Avrupa Birliğinde İmtiyazlar ve Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, TOBB-Kamu Alımları Çalışma Grubu Toplantısı, Nisan 2006, Ankara
- Genç Ö., Ertuğrul E.**, 2007, *Altyapı Yatırımlarının Finansmanı*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş., Mart 2007, Ankara
- Gökbulut Ö.**, 1995, Urban Renewal: An Urban Dimesion In Process Of Change Within The Context Of Globalization: Case Study Ankara Portakal Çiçeği Urban Renewal Project, *Unpublished Master Thesis*, METU, City And Regional Planing Dep., Ankara
- Göksu F. A.**, 1993, Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Gelişme Projesi, *Ankara Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Ankara
- Göksu F. A.**, 2003, Kentsel Dönüşüm Projelerinde Yenilikçi Yaklaşımlar, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu*, Haziran 2003, Y.T.Ü. Basım Yayın Merkezi, İstanbul
- Gözgüç İ.A.**, 1997, Yap-İşlet-Devret Modeli ile Klasik Finansman Modelinin Karşılaştırılması, T.C.Hazine Müsteşarlığı, *Uzmanlık Tezi*, Ankara

- Hanzade N.**, 2004, Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları ve Komut Üretimi, *Y. Lisans Tezi*, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul
- İmre E.**, 2001, *Yüksek Denetleme Kurulu, Türkiye' de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması*, Ocak 2001, Ankara
- Kara G.**, 2007, *Kentsel Dönüşüm Uygulamaları*, Nisan 2007, Ankara
- Ke Y., Wang S. Q., Chan P.C., Cheung E.**, 2009, Research Trend Of Public-Private Partnership In Construction Journals, *Journal Of Construction Engineering And Management*, China, Vol.135, No.10
- Koray B.**, 1998, İnşaat Sektöründe Stratejik İşbirlikleri, *Y. Lisans Tezi*, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul
- Köksal M.**, 2009, *Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri İle İlgili Hukuksal Durum Hakkında Yapılan Elektronik Posta İletişimi*, 2009
- Levrant N.**, 1995, *Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında KÖSO Deneyimleri*, Çeviren Mustafa Dönmez, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2
- Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C.**, 2003, Critical Succes Factors For PPP/PFI Projects In The U.K. Construction Industry, *Construction Management And Economics*, U.K.
- Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C.**, 2004, The Allocation Of Risk In PPP/PFI Construction Projects In The U.K., *International Journal Of Project Management*, U.K.
- Li B., Akintoye A., Edwards P.J., Hardcastle C.**, 2005, Perception Of Positive And Negative Factors Influencing The Attractiveness Of PPP/PFI Procurement For Construction Projects In The U.K., *Management, Engineering, Construction And Architectural Management*, U.K., Vol.12, No.2
- Oder M.**, 2008, *İmtiyazlar ve Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları, İmtiyazlar ve PPP'lerin Düzenlenmesiyle İlgili Yasamaya İlişkin Seçenekler*, Mart 2008, Ankara
- Oecd**, 2008, *Türkiye Raporu*
- Payne G.**, 2001, *Making Common Ground Public-Private Patnerships In Land For Housing*, Urban Studies, David Adams, London
- Pipe R.**, 2008, *Public-Private-Partnerships Advance E-Goverment Services, I-WAYS*, Digest of Electronic Government Policy and Regulation
- Pehlivan Ö.**, 2009, *Kamu Özel Sektör İşbirliği Türkiye Uygulamaları*, Mart 2009, Ankara
- Rasenau P.**, 2000, *Public-Private Policy Partnerships*, MIT Pres
- Savas E.**, 2000, *Privatization and Public Private Partnerships*, CQ Pres
- Spk**, 2007, *Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları, Sermaye Piyasası Kurulu Yatırımcı Bilgilendirme Kitapçıkları-5*, Mart 2007, Ankara
- Stamback J.**, 2000, *Public and Private Finance and Development Mthodology, Deal Strucuring, Developer Solicitation*, John Wiley&Sons, Canada
- Tekin A.**, 2007, *Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri*, Mayıs 2007

- Ttgıv**, 2006, *Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Konulu Sunum, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Yönetim Kurulu Toplantısı*, Haziran 2006, İstanbul
- Tuncel K.**, 2009, *Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları Modelinde Gayrimenkul Ortaklıklarının Rolü Konusundaki Sunumu*, İstanbul
- Tysr.**, 2008, *Türk Yapı Sektörü Raporu* Dergisi, YEMAR, 2008, İstanbul
- Uğural M. T.**, 1997, *Kamu Ortaklığı Fonu Kaynaklı Altyapı Yatırımlarının Finansmanı ve Mevcut Projelerin Tamamlanmasında Alternatif Bir Finansman Yöntemi Olarak Yap-İşlet-Devret*, T.C.Hazine Müsteşarlığı, *Uzmanlık Tezi*, Ankara
- Üskent S.**, 2003, *Dönüşümün Kentlere Yeni Bir Gelecek Yaratmadaki Gücü: Cardif Körfezi Örneği*, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu*, Haziran 2003, Y.T.Ü. Basım Yayın Merkezi, İstanbul

İnternet Kaynakları

- Url-1** <<http://www.gyoder.org.tr>>, alındığı tarih 2009
- Url-2** <<http://www.pppforum.com>>, alındığı tarih 2009
- Url-3** <<http://www.marh.gov.bc.ca>>, alındığı tarih 2009
- Url-4** <<http://www.newsrelease-archive.net>>, alındığı tarih 2009
- Url-5** <<http://www.hud.gov>>, alındığı tarih 2009
- Url-6** <<http://www.epa.gov>>, alındığı tarih 2009
- Url-7** <<http://www.ncppp.org>>, alındığı tarih 2009
- Url-8** <<http://www.mccannfitzgerald.ie>>, alındığı tarih 2009
- Url-9** <<http://web.mit.edu>>, alındığı tarih 2009
- Url-10** <<http://www.undp.org>>, alındığı tarih 2009
- Url-11** <<http://www.ppp.gov.ie>>, alındığı tarih 2009
- Url-12** <<http://www.ydk.gov.tr>>, alındığı tarih 2009
- Url-13** <<http://www.spk.gov.tr>>, alındığı tarih 2009
- Url-14** <<http://www.ppp.org.tr>>, alındığı tarih 2009

EK 1 : KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ YASA TASARISI

BAZI YATIRIM VE HİZMETLERİN KAMU KESİMİ İLE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİ ÇERÇEVESİNDE GERÇEKLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN TASARISI TASLAĞI

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Tanımlar

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen bazı yatırım ve hizmetlerin, Kamu-Özel İşbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma-geliştirme hizmetleri ile eğitim, sağlık, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı yatırım ve hizmetlerinin bu Kanunda tanımlanan Kamu-Özel İşbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunda geçen;

a) Kamu-özel işbirliği (KÖİ): 2. maddede belirtilen yatırım ve hizmetlerin maliyet, risk ve getirilerinin, idareler ve özel sektör arasında bu Kanunda öngörülen modeller çerçevesinde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini,

b) Kamu-özel işbirliği modeli: KÖİ' yi gerçekleştirmek üzere, bir projenin tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesi ile mevcut bir yatırımın yenilenmesi, kiralanması, geliştirilmesi, bakım-onarımının yapılması ve işletilmesinde özel sektör katılımının sağlandığı yöntemleri,

- c) İdare: Bu Kanun kapsamındaki yatırım ve hizmetleri KÖİ modelleri çerçevesinde yaptırmak üzere özel sektör ile mevzuatı gereği sözleşme yapmaya yetkili ve hizmetin asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşlarını,
- ç) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini,
- d) Mahalli idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan veya hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren Belediyeleri, İl Özel İdarelerini ve bunların kurdukları birlikleri,
- e) Uygulama sözleşmesi: Yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen yazılı anlaşmayı,
- f) Kamu hizmeti: Kamu kurum ve kuruluşları veya bunların gözetim ve denetimleri altında bulunan özel sektör kuruluşları tarafından kamusal ihtiyaçları karşılamak için topluma sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetleri,
- g) Yatırım: Mal ve hizmet üretmek amacıyla bir yılı aşkın bir süre ile sürekli olarak veya tekrarlanan bir şekilde kullanılan ve kendileri de üretilmiş olan her türlü dayanıklı mal veya hizmet alımları için yapılan harcamalar sonucu sabit sermaye stokunda oluşan artışı,
- h) Yapım: Yatırım ve hizmetlerle ilgili her türlü inşaat, ihzarat, imalat, sondaj, tesisat, değiştirme, iyileştirme, yenileştirme, geliştirme, bakım-onarım, montaj ve benzeri işlerin bir bölümünü veya bütünü,
- ı) Görevli şirket: Bu Kanun kapsamında KÖİ projesini gerçekleştirmek üzere ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim tarafından veya ihaleyi yapan idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim tarafından Türk hukukuna göre kurulan anonim şirketi,
- i) Ortak girişim: İhaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı veya konsorsiyumları,
- j) Ön yapılabilirlik etüdü: İdarelerden yetki verilmesi aşamasında istenen, ön projeye dayanan ve kamu-özel işbirliği modeli ile gerçekleştirilmesi düşünülen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal, kurumsal ve hukuki yapılabilirliklerini analiz eden ve risk değerlendirmelerini de içeren raporu,
- k) Yapılabilirlik etüdü: Nihai yatırım kararının verilmesine temel teşkil eden, kesin projeye dayanan ve kamu-özel işbirliği modeli ile gerçekleştirilmesi düşünülen projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal, kurumsal ve hukuki yapılabilirliklerini analiz eden ve risk değerlendirmelerini ve paylaşımını içeren raporu,

ı) Gölge ücret: Görevli şirketin işletme süresinde ürettiği mal veya hizmetlerin bedelinin, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından ödenmesi çeşitli nedenlerle mümkün olmayan yatırımlarda, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarlarına göre belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete ödenen ücreti,

m) Tasarım: Bir yapının yapılabilirlik etüdünde ortaya konan karakteristiği, fonksiyonları, kapasitesi ve diğer teknik özelliklerine uygun olarak mimar ve mühendislik çalışmalarının gerçekleştirilmesi, sahada uygulamaya imkân verecek teknik çizimlerin hazırlanması ve yapı elemanlarının boyutlandırılmasını,

n) Özel sektör: Yerli veya yabancı sermaye şirketini veya ortak girişimleri,

o) Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre gerekli zemin ve arazi araştırmaları yapılmadan, bilgilerin hâlihazır haritalardan alındığı, varsa çevresel etki değerlendirme ve ön yapılabilirlik etütleri dâhil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plan, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü ile temel tasarım unsurlarını içeren projeyi,

ö) Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

p) Proje tutarı: Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet ve Yap-Kira la modellerinde yapım maliyetini, işletme hakkı devri modelinde ise toplam nominal kira bedelini ve/veya devir bedelini,

r) Köprü kredisi: Projelerin yapım aşamasında doğal afetlerin yanı sıra idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu, uygulama sözleşmesinde açıkça belirtilen hususlardaki kusuru nedeniyle ortaya çıkacak beklenmeyen finansman ihtiyaçlarının karşılanması için idare adına fonlar veya diğer uluslararası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen Hazine garantisini haiz kısa veya orta vadeli tali krediyi,

s) Aday: Ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimleri,

ş) İstekli: İdare tarafından açılan KÖİ ihalesine teklif veren gerçek veya özel hukuk tüzel kişisini,

t) DPT: Devlet Planlama Teşkilatını,

u) YPK: Yüksek Planlama Kurulunu,

ü) ÇED: Çevresel Etki Değerlendirmesini ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Kamu-Özel İşbirliği İlke ve Modelleri

İlkeler

MADDE 4- (1) KÖİ' nin gerçekleştirilmesi sürecinin tüm aşamalarında aşağıdaki ilkelere uyulur:

- a) KÖİ projelerinde temel amaç kamu yararının sağlanması ile ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunmaktır.
- b) İdareler sadece kendi görev alanlarında KÖİ projeleri yürütebilirler.
- c) Kamu tarafından garanti verilmesi durumunda garantinin miktar ve süresinin piyasanın işleyişi ile uyumlu olması esastır.
- ç) Verilen garantilerin, kamunun ve idarelerin finansman dengeleri ile uyumlu olması zorunludur.

Kamu-Özel İşbirliği Modelleri

MADDE 5- (1) Kamu idareleri, görev ve sorumluluklarıyla uyumlu olmak kaydıyla, bir hizmetin sağlanması ve/veya bir yapının tasarımı, yapımı, işletilmesi, kiralanması ve finansmanının temini hususlarında özel sektörle aşağıda belirtilen modeller çerçevesinde sözleşmeler yapabilir.

- a) Yap-işlet-devret modeli: Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği, gerekli hallerde tasarlandığı ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği KÖİ modelidir.
- b) Yap-işlet modeli: Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, işletildiği, gerekli hallerde tasarlandığı ve yapının mülkiyetinin özel sektörde kaldığı KÖİ modelidir.
- c) Yap-kirala modeli: Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, gerekli hallerde tasarlandığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, kiralanan yapı üzerindeki bazı mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımçı tarafından işletilebildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği KÖİ modelidir.
- ç) İşletme hakkı devri modeli: İdarelerin aktiflerindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği KÖİ modelidir.

(2) Tamamlama, yenileştirme, geliştirme, arama, restorasyon, bakım-onarım ve benzeri işler a, b ve c bentlerinde yer alan modeller kapsamındaki yap kavramı içinde değerlendirilerek yapılacak sözleşmeler çerçevesinde değişik modeller de oluşturulabilir.

(3) KÖİ modeli ile projenin gerçekleştirilmesi ve/veya finansman katkısı sağlanması amacıyla tabi oldukları mevzuatları çerçevesinde kamu kuruluşları özel sektör ile sermaye payı % 49' u geçmemek kaydıyla ortaklık kurabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yetki ve İhale Süreci

Yetki Süreci

MADDE 6- (1) KÖİ modelini kullanmak isteyen idare, gerçekleştirilmek istenen projeye ilişkin hazırlayacağı ön yapılabilirlik etüdü ve ihale stratejisi ile birlikte bağlı veya ilgili olduğu bakanlık, mahalli idareler ise İçişleri Bakanlığı kanalıyla DPT Müsteşarlığına başvurur.

(2) Ön yapılabilirlik etüdü, yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine KÖİ modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini ortaya koyar ve buna ilişkin karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizler ile risk analizlerini de içerir.

(3) Başvurunun değerlendirilmesi sürecinde, DPT Müsteşarlığı başvuru hakkında proje ile ilgili olabilecek kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alır.

(4) DPT Müsteşarlığının olumlu görüş vermesi halinde idare, projenin KÖİ modeli ile yaptırılmasına ilişkin yetki almak üzere YPK' ya başvurur. YPK, bu başvuru sonunda yetkili idareyi, seçilecek KÖİ modelini, yapılacak olan yatırım ve hizmetleri, ihale stratejisinin esaslarını ve yetkinin geçerli olacağı süreyi de belirleyerek idareyi KÖİ modeli ile ihaleye çıkması için yetkilendirir.

(5) Proje tutarı 10 milyon TL' ye kadar olan projelerde idareler YPK tarafından yetkilendirme aranmaksızın DPT Müsteşarlığının olumlu görüşü ile bu Kanun kapsamında ihaleye çıkabilirler. Bu limit, her yıl Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Program Kararnamesi ile belirlenir. KÖİ projeleri bu Kanun kapsamındaki proje limitinin dışına çıkmak amacıyla bölünemez.

İhale Süreci

MADDE 7- (1) İdare, YPK onayında belirtilecek sürede kesin proje üzerinden ihaleye çıkar. Tasarımın da yer aldığı KÖİ modelleri ile yapılacak ihalelerde kesin proje şartı aranmaz. Yapılacak ihaleler sonucunda alınacak ihale kararı ilgili veya bağlı bulunan Bakan, mahalli idareler tarafından yapılan ihaleler ise İçişleri Bakanı tarafından onaylanır. İhaleyi kazanan şirket veya ortak girişim ile paraflanan taslak uygulama sözleşmesi ve yapılabilirlik etüdü DPT Müsteşarlığına iletilir. DPT Müsteşarlığının olumlu görüşünün ardından taslak uygulama sözleşmesi idare tarafından onay için YPK' ya sunulur.

(2) YPK onayının ardından uygulama sözleşmesi idare ve ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında imzalanarak yürürlüğe girer.

(3) YPK' nın taslak uygulama sözleşmesini onaylamaması durumunda ihale geçersiz sayılır.

(4) İhaleye çıkma yetkisi DPT Müsteşarlığınca verilen projelerde taslak uygulama sözleşmesi DPT Müsteşarlığı tarafından onaylanır. DPT Müsteşarlığının taslak uygulama sözleşmesini onaylamaması durumunda ihale geçersiz sayılır.

İhale Stratejisi

MADDE 8- (1) İhale stratejisi, KÖİ projesinde ihaleyi kazanacak şirket veya ortak girişimin belirlenmesinde uygulanacak ihale kriterleri ile ihale usulünü kapsar.

(2) İhalelerde; proje bazında ve işin niteliğine göre en az maliyetle en yüksek fayda sağlayan teklif, ekonomik açıdan en avantajlı teklif kabul edilir. Garantilerin çeşidi, miktarı ve süresi, işletme süresi, maliyet, finansman şartları, tarife, kira bedeli, ücret ve gölge ücret koşulları başta olmak üzere idarece uygun görülecek diğer kriterler en avantajlı teklifin belirlenmesinde esas alınır.

İhale İlkeleri

MADDE 9- (1) İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; şeffaflığı, rekabeti, eşit muameleyi, orantısallığı, gizliliği, güvenilirliği, kamuoyu denetimi için gerekli bilgileri, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

İhale Usulleri ve Kullanım Esasları

MADDE 10- (1) İdareler KÖİ ihalelerinde aşağıdaki ihale usullerinden birini uygular:

a) Açık ihale usulü:

1) Bütün isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür. Bu usulde ihaleye katılacakların sayısında herhangi bir kısıtlamaya gidilmez.

2) Teklifler yazılı olarak yapılır. İdare tekliflerin hazırlanması, verilmesi, zarfların açılması, tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin sonuca bağlanmasına dair usul ve esasları tespit eder ve ihale şartnamesinde belirtir.

b) Belli istekliler arasında ihale usulü:

1) İdarece yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda davet edilen isteklilerin teklif verebildiği ihale usulüdür.

2) Bu usulde idare, KÖİ modeli ile gerçekleştireceği projeyi teknik ve mali yeterlilikleri idarece kabul edilmiş istekliler arasından yazılı teklif alarak ihale eder.

c) Rekabetçi diyalog usulü:

- 1) İdarelerin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir veya daha fazla alternatif oluşturmak amacıyla, yapılacak ön yeterlilik değerlendirmesi sonucunda davet edilen istekliler ile diyalog kurduğu ihale usulüdür. Diyalog davet edilen isteklilerin teklifleri ve idarenin görüşleri üzerinden yürütülür.
- 2) İdarelerin teknik standartları veya performans ve işlevsel gereklilikleri objektif ölçütlere göre tanımlayamamaları ve projenin hukuki, finansal karakteristiklerini açıkça belirtilememesi halinde veya açık ve belli istekliler arasında ihale usullerinden biri ile projenin tahsis edilememesi durumunda rekabetçi diyalog usulü kullanılabilir.
- 3) Bu usulde idareler bir ihale ilanı veya açıklayıcı doküman ile ihtiyaçlarını ve isteklerini açıklarlar.
- 4) İdareler, önceden belirlenen yeterlilik kurallarına göre seçilecek adaylar ile kendi ihtiyaçlarını en iyi şekilde karşılayacak yöntemleri belirleyecek ve tanımlayacak diyalog sürecini başlatırlar.
- 5) İdareler, diyalog süresince bütün adaylara eşit davranırlar. İdareler projeye ilişkin sahip oldukları bilgileri, avantaj sağlayacak şekilde bazı adaylara ayrımcı biçimde veremezler.
- 6) İdareler, adayların rızaları olmaksızın, onların önerdikleri çözümleri veya sundukları gizli bilgileri diğer adaylara açıklayamazlar.
- 7) İdareler diyalogun ilerleyen aşamalarında önerilen çözümlerin sayısını, önceden açıklanan ihale ilanı veya açıklayıcı dokümanda belirtilen değerlendirme ölçütlerine göre azaltabilir. Ancak aday sayısı için altına indirilemez. Önceden açıklanan ihale ilanı veya açıklayıcı dokümanda bu yöneme başvurulabileceği belirtilmelidir.
- 8) İdareler, ihtiyaçlarını karşılayacak çözüm veya çözümleri belirleyene kadar diyalog sürecini sürdürürler.
- 9) Diyalogun sonuçlandığı açıklandıktan ve adaylara duyurulduktan sonra, idareler adaylardan diyalog süresince önerdikleri ve açıkça belirttikleri çözüm önerileri üzerinden son tekliflerini vermelerini isterler. Bu teklifler, projenin gerçekleştirilmesi için istenilen ve gerekli olan bütün unsurları içermelidir.
- 10) İdareler, teklif sahiplerinden son tekliflerini açıklamalarını ve netleştirmelerini isteyebilir. Ancak, bu tür açıklamalar, netleştirmeler ve ilave bilgiler teklifin temel özelliklerine yönelik değişiklikler ve rekabeti bozacak veya ayrımcılık yaratacak değişiklikleri içermemelidir.
- 11) İdareler teklifleri önceden duyurulan ihale ilanı veya açıklayıcı dokümanda belirlenen ölçütlere göre değerlendirirler ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifi seçerler.

12) İdareler, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi sunduğu belirlenen teklif sahibinden teklifin özelliklerini açıklamasını veya teklifte yer alan taahhütleri tekrar teyit etmesini isteyebilirler. Ancak bu açıklama ve teyit işlemi, teklifin önemli özelliklerini değiştirecek etkilere sahip olmamalı ve rekabeti bozmamalı veya ayrımcılığa neden olmamalıdır.

ç) Müzakere usulü:

1) İdareler, açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve rekabetçi diyalog usullerinde tatmin edici teklif alınamaması gibi istisnai durumlarda, işin doğası gereği var olan risklerin, başlangıçta genel bir fiyatlandırmaya izin vermemesi, teknik ve mimari nedenlerle veya münhasır hakların korunması gibi nedenlerle KÖİ projelerini müzakere usulü ile tahsis edebilirler.

2) İdareler, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi seçmek için, teklif sahiplerinin önerilerini ihale ilanı, şartnameler ve ilave dokümanlarda belirtilen koşullara uyarlamak amacıyla müzakere ederler.

3) İdareler, müzakere süresince, teklif sahiplerine eşit muamele gösterirler. Özellikle, bazı teklif sahiplerine diğerlerine karşı avantaj sağlayacak, ayrımcı biçimde bilgi sağlayamazlar.

4) İdareler müzakerelerin ilerleyen aşamalarında, ihale ilanında veya şartnamelerde açıklanan ölçütler çerçevesinde bazı teklifleri elerler.

5) İdareler, işin teknik özellikleri, tamamlanma zamanı ve fiyatına ilişkin koşulları önceden belirlerler. Müzakereler, önceden belirlenen bu koşullar üzerinden, sözleşmenin nihai koşullarını belirlemek amacıyla sürdürülür. İdareler müzakere süresince, adayların önerilerinin karşılıklı üstünlüklerini değerlendirerek ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde açıklanan ölçütleri uygulayarak en iyi teklifi seçerler.

6) İdareler müzakere usulüne başvurma gerekçelerini, müzakere sürecinde yapılan görüşmeleri ve tekliflerin değerlendirilme usullerini ihale tutanaklarında ayrıntılı olarak belirtirler.

İhale Usullerine İlişkin Ortak Hükümler

MADDE 11- (1) KÖİ projelerinin ihalesinde açık veya belli istekliler arasında ihale usulü uygulanması esastır.

(2) Belli istekliler arasında ihale, rekabetçi diyalog ve müzakere usullerinde idareler teklif vermeye davet edecekleri uygun adayların sayısını sınırlandırabilir. İdareler, ön seçimde uygulamayı tasarladığı objektif ve eşitlikçi ölçütleri veya kuralları, davet edilecek asgari, gerektiğinde azami aday sayısını, ihale ilanında belirtir.

(3) KÖİ projesi için idarenin tamamlaması gereken imar planı revizyonu, ÇED Olumlu veya ÇED Gerekli Değildir Kararı ve gerekli hallerde kamulaştırma gibi idari işlemler sonuçlanmadan ihale ilanına çıkılamaz.

(4) İdareler adaylar ve teklif sahiplerinin asgari yeterlilik şartlarını belirleyip ihale ilanında önceden duyurur. Ayrıca idareler gerek görülen durumlarda mali ve teknik yeterliliğe sahip isteklileri belirlemek amacıyla ön yeterlilik değerlendirmesi yapabilir.

(5) Davet edilecek asgari aday sayısı, belli istekliler arasında ihale usulünde beş, rekabetçi diyalog ve müzakere usulünde üçtür.

(6) Her halükârda davet edilecek aday sayısı gerçek rekabeti temin etmelidir. Ön yeterlilik ölçütlerine uyan aday sayısı asgari sınırların altında ise, YPK onayı alınmak kaydıyla idareler aranan yeterlilikleri karşılayan adayları davet ederek seçim usulüne devam ederler.

Şikâyetlerin İncelenmesi

MADDE 12- (1) Gerçekleştirilen ihaleler ile ilgili yapılan şikâyetler, bu Kanun hükümleri doğrultusunda hazırlanacak yönetmelikte belirlenecek şikâyetlerin incelenmesi usulleri çerçevesinde Kamu İhale Kurumu tarafından değerlendirilerek sonuçlandırılır.

İhalelere İlişkin İkincil Mevzuat

MADDE 13- (1) Bu Kanunda belirtilen hususların uygulanmasında, ön yeterlilik, mali ve teknik yeterlilik koşulları, idari ve teknik şartnameler ile ilanlarda yer alacak unsurlar, ihale ilanlarının süreleri ve yayını usulleri, ekonomik açıdan en iyi teklifin belirlenme ölçütleri, seçim usulünün raporlanması ve seçim sonuçlarının duyurulması, aşırı düşük tekliflerin incelenmesi, seçimin karara bağlanması ve onaylanması, uygulama sözleşmeleri, idare ve isteklinin sorumlulukları, ihalenin hangi durumlarda iptal edileceği ile ihalelerde uygulanacak diğer işlemler ve şikâyetlerin değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girecek yönetmelikle düzenlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Uygulama Sözleşmesi, Denetim ve Kontrol, Sorumluluk, Uyuşmazlıkların Çözümü

Uygulama Sözleşmesi

MADDE 14- (1) İdare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında yapılacak uygulama sözleşmesi özel hukuk hükümlerine tabidir.

(2) Bu Kanun kapsamında yapılan sözleşme sürelerinin belirlenmesinde yatırımın geri dönüş süresi dikkate alınır ve sözleşmelerin süresi 49 yıldan fazla olamaz.

(3) Garantilerin çeşidi, miktarı ve süresi, işletme süresi, maliyet, finansman şartları, tarife, kira bedeli, ücret ve gölge ücret koşulları gibi sözleşmenin esaslı unsurları idare aleyhine değiştirilemez. Mücbir sebeplerin gerçekleşmesi durumunda bu unsurlara ilişkin sözleşme değişiklikleri ile sözleşmenin esaslı unsurlarına ilişkin

idare lehine sözleşme değişiklikleri YPK onayı ile yapılabilir. Esaslı unsurlar dışındaki sözleşme değişiklikleri ise idare ile görevli şirket arasında sonuçlandırılır.

Denetim ve Kontrol

MADDE 15- (1) İdareler, bu Kanun uyarınca akdedilen sözleşmelerde öngörülen hükümler çerçevesinde yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak için gerekli tedbirleri almakla sorumlu ve yetkilidir.

(2) Uygulama sözleşmelerinde, sunulacak mal ve hizmetlerin kalitesinin belirlenmesine, asgari kalite seviyelerinin denetimine, tüketici şikâyetlerinin nasıl değerlendirileceğine ve projenin her aşamasında denetim ve kontrolün nasıl sağlanacağına yönelik hükümlere yer verilir.

(3) İdare ve görevli şirket, bu Kanun kapsamında yapılacak projelerin her aşamasında, DPT Müsteşarlığının projeleri izlemek ve değerlendirmek için talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi sağlamakla yükümlüdür.

Sorumluluk

MADDE 16- (1) Yatırım ve/veya hizmetin, uygulanacak KÖİ modelinin özelliğine göre, belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, gerçekleştirilmesi ve işletilmesinden görevli şirket sorumludur. Uygulama sözleşmesinde öngörülen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde tarafların ve üçüncü kişilerin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümler uygulama sözleşmesinde yer alır.

(2) Görevli şirketin idareye ve tüketicilere karşı yükümlülüklerini yerine getirememesi veya uygulama sözleşmesi şartlarını ihlal etmesi, iflası, konkordato ilan etmesi, ödeme gücüne düşmesi hallerinde idare tarafından öngörülecek cezai yaptırımlar uygulama sözleşmesinde belirtilir. İdareler uygulama sözleşmesinin feshedilmesi durumunda kamu hizmetinin aksamaması için gerekli tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir.

Uyuşmazlıkların Çözümü

MADDE 17- (1) Taraflar arasında doğabilecek hukuki uyuşmazlıklar Türkiye Cumhuriyeti mevzuatına tabi olup, uyuşmazlıkların çözümünde Türkiye Cumhuriyeti Mahkemeleri görevli ve yetkilidir. Taraflar uygulama sözleşmesinde uyuşmazlıkların Türk Hukukuna göre tahkim yolu ile çözülmesini kararlaştırabilirler.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Tarife, Ücret ve Gölge Ücret, Risk Paylaşımı ve Garantiler, Kamulaştırma, Taşınmaz Tahsisi ve Üst Hakkı, Devir

Tarife, Ücret ve Gölge Ücret

MADDE 18- (1) Bu Kanunda belirtilen modeller ile gerçekleştirilecek yatırımın bedeli, seçilen KÖİ modelinin özelliğine göre, üretilen mal veya hizmetin idare ve/veya yararlananlarca satın alınması yoluyla karşılanır.

(2) Bu Kanuna göre sağlanacak mal ve/veya hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek tarife, ücret ve gölge ücretler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulacak yönetmelikte düzenlenecek usul ve esaslar çerçevesinde uygulama sözleşmesinde belirlenir.

Risk Paylaşımı ve Garantiler

MADDE 19- (1) Risk paylaşımında temel ilke riskin en iyi yönetebilecek tarafça üstlenilmesidir. Riskin nasıl paylaşılacağı, yönetmelikte düzenlenecek esaslara uygun olarak ve ihale şartnamesinde belirtilen esaslar çerçevesinde, idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında akdedilecek uygulama sözleşmesinde belirlenir.

(2) KÖİ çerçevesinde akdedilecek uygulama sözleşmesi kapsamında görevli şirkete, üretilen ve kamu veya tüketiciler tarafından kısmen veya tamamen satın alınacak mal ve hizmet bedelleri ile görevli şirket tarafından yapılan ve idareye belirli bir süre ile kiralanen tesisler için yapılacak kira ödemelerine seçilen KÖİ modelinin özelliğine göre idare ve/veya gerekli hallerde Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti verilebilir.

(3) Görevli şirket tarafından arz edilecek mal ve hizmetler için oluşacak talebin veri eksikliği ve/veya kamu politikalarındaki muhtemel belirsizlikler nedeniyle net olarak öngörülemeyen durumlarda mal ve hizmetin miktarına ilişkin alım garantisi, seçilen KÖİ modelinin özelliğine göre, idare ve/veya gerekli hallerde Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı tarafından verilebilir. Talebin öngörülebildiği durumlarda ise, idare ve/veya gerekli hallerde Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti edilen miktar, yapılabirlik etüdüde öngörülen talep miktarının % 50' sini geçemez.

(4) KÖİ projesi ile ilgili uygulama sözleşmesi koşulları çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve KÖİ modeline dayanan tesisin ve/veya şirketin hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenecek idarelerin lehine, finansör kuruluşlara kısmi garantiler vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Hazine Müsteşarlığının görüşü ve bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir.

(5) KÖİ projeleri kapsamında kamu tarafından görevli şirketlere verilen garantiler sonucu ortaya çıkan finansal yükümlülüklerin bütçe dengeleriyle uyumlu olması zorunludur.

(6) Bu kanun kapsamında; idareler ve/veya Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilen her türlü garanti, kredi, ücret ve gölge ücretler sonucu tahakkuk ederek o yıl kamu açısından mali bir yükümlülük haline gelecek tutarın toplamı için Program Kararnamesinde bir üst limit belirlenir. Bu kapsamdaki yükümlülükler idarelerin ve Hazine Müsteşarlığının bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Bu kanun kapsamında, henüz tahakkuk etmeyen ancak tahakkuk etmesi halinde kamuya mali yük getirebilecek riskler 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan risk hesabı kapsamında değerlendirilir. Mali Yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda söz konusu risk hesabına aktarılacak ödenek miktarı için de yıllık bir limit belirlenir.

Kamunun uygulama sözleşmelerinden kaynaklanan, tahakkuk eden ve henüz tahakkuk etmemiş ancak tahakkuk etmesi halinde kamunun üstlenmek zorunda kalacağı her türlü mali yükümlülüklerin hesaplanması, maliyetlendirilmesi, bütçelendirilmesi ve izlenmesi ile risklerin takibine ilişkin hususlar yönetmelikle düzenlenir.

Kamulaştırma

MADDE 20- (1) Bu Kanunda öngörülen yatırım ve hizmetler için gerekli kamulaştırma işlemleri idare tarafından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kamulaştırma bedelinin tamamen veya kısmen görevli şirket tarafından ödenmesi hususu idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında yapılacak uygulama sözleşmelerinde hükme bağlanabilir. Kamulaştırılan taşınmazın mülkiyeti devir sözleşmesi yapılmadığı sürece idareye aittir.

Taşınmaz Tahsisi ve Üst Hakkı Tesisi

MADDE 21- (1) İdarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlar, uygulanacak KÖİ modeli projeleri için yönetmelikte belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde görevli şirket lehine en fazla uygulama sözleşmesi süresince tahsis edilebilir ve üst hakkı tanınabilir.

Devir

MADDE 22- (1) Bu Kanuna göre ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim tarafından yapılan yatırım ve hizmetler, uygulanacak KÖİ modelinde yatırım ve hizmetlerin kamuya devri öngörülmüş ise, uygulama sözleşmesinin sona ermesi ile birlikte bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda kendiliğinden bedelsiz olarak idareye geçer. Devirden önceki borç ve taahhütlerden görevli şirket sorumludur, idare hiçbir surette sorumlu tutulamaz. Devir alınan tesislere görevli şirketin borç, taahhüt ve yükümlülükleri nedeniyle haciz ve kısıt getirilemez.

ALTINCI BÖLÜM

Son Hükümler

MADDE 23- (1) 19.06.1994 tarihli ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinin 1 inci fıkrasına aşağıdaki bent eklenmiştir:

"m) Kamu-Özel İşbirliği konularında politika belirlemek, kamu ile özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak, uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek, kamu-özel işbirliği projelerinin kamu finansman dengeleri ile uyumlu olmasını sağlamak."

(2) 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 9 uncu maddesine "ç) Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü" ibaresi eklenmiştir.

(3) 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Ekli (I) sayılı cetvelin ana hizmet birimleri bölümüne "Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü" ibaresi eklenmiştir.

Koordinasyon

MADDE 24- (1) KÖİ ile ilgili faaliyetler DPT Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü koordinasyonunda yürütülür.

Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğünün Görevlendirilmesi

MADDE 25- (1) 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğü

MADDE 12/a Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- a) KÖİ projelerine ilişkin ön yapılabilirlik ve yapılabilirlik etütlerini incelemek, değerlendirmek ve görüş vermek,
- b) KÖİ projelerine ilişkin olarak ilgili idare ile ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim arasında imzalanacak uygulama sözleşmesini inceleyerek uygun olup olmadığına yönelik görüş bildirmek,
- c) KÖİ projelerinin arşiv kayıtlarını tutmak, projeleri izlemek ve değerlendirmek, bu projelere ilişkin rapor hazırlamak ve KÖİ projelerinin yıllık durumunu program kararnamesi eki olarak her yıl yayınlanmak üzere hazırlamak,
- ç) KÖİ projelerinin ilke, prensip ve politikalarını belirlemek üzere çalışmalarda bulunmak,
- d) KÖİ konusunda Kalkınma Planına ve Programlara katkı sağlamak,

- e) KÖİ projelerinin etkin ve şeffaf bir şekilde değerlendirilmesi ve yürütülmesine yönelik çalışmalarda bulunmak,
- f) KÖİ projelerinin etkin, verimli ve daha iyi bir şekilde işleyebilmesi için koordinasyonu sağlamak,
- g) KÖİ projeleri kapsamında idareler tarafından görevli şirketlere verilen garantileri ve yüklenilen riskleri izlemek, kamunun finansal yükümlülüklerinin bütçeyle uyumlu olmasını sağlayacak tedbirlerin alınması yönünde önerilerde bulunmak,
- h) KÖİ modeliyle yapılabilecek proje fikirlerini oluşturmak ve geliştirmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- ı) Görev alanına giren konularda araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak, bu konularda toplumun ilgili kesimlerinin eğitilmesi, bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesine yönelik faaliyetlerde bulunmak, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere katılmak.

Kadro İhdası

MADDE 26- (1) Ekli (I) sayılı listede yer alan kadrolar ihdas edilerek, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) sayılı cetvelin DPT Müsteşarlığı bölümüne eklenmiştir.

Yürürlükten Kaldırılan Kanunlar ve Hükümler

MADDE 27- (1) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibariyle;

- a) 4/12/1984 tarih ve 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun,
- b) 28/5/1988 tarih ve 3465 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun,
- c) 8/6/1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun,
- ç) 16/7/1997 tarih ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun,
- d) 3/7/2005 tarihli ve 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun,
- e) 24/11/1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 18. maddesinin 1. fıkrasının a bendinin c alt bendi ve 2. maddesinin 1. fıkrasının h bendi ile 7. maddesindeki ve 3. maddesinin 2. fıkrasının c ve d bentlerinde yer alan "işletme hakkı devri" ibareleri,

f) 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 33 üncü maddesi, yürürlükten kaldırılmıştır.

(2) Yürürlükten kaldırılan kanunlara yapılmış olan atıflar bu kanuna yapılmış sayılır.

Değiştirilen Kanun Hükümleri

MADDE 28- (1) 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinin j fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

"j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının kamu-özel işbirliği modelleri ile ilgili mevzuatına göre yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek."

(2) 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun 10. maddesinin i fıkrası aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

"i) İl Özel İdaresi adına imtiyaz verilmesine ve İl Özel İdaresi yatırımlarının kamu-özel işbirliği modelleri ile ilgili mevzuatına göre yapılmasına, İl Özel İdaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek."

Uygulanmayacak Kanun Hükümleri

MADDE 29- (1) 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümleri bu Kanun kapsamındaki işlere uygulanmaz.

Düzenleme Yapma Yetkisi

MADDE 30- (1) Bu Kanunun uygulanması ile ilgili genel esasları düzenlemek amacıyla, DPT Müsteşarlığının koordinasyonunda, Maliye Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Kamu İhale Kurumu ve ilgili olabilecek diğer kamu kurum ve kuruluşlarının katılımıyla oluşturulacak komisyon tarafından hazırlanacak yönetmelik Bakanlar Kurulu Kararı ile kanunun yayınlanmasını müteakip altı ay içinde yürürlüğe girer.

(2) Bu Kanunun uygulanmasına yönelik olarak DPT Müsteşarlığı gerektiğinde yönetmelik, tebliğ ve genelge hazırlamaya yetkilidir.

Başlanmış Olan İşler

GEÇİCİ MADDE 1- (1) Bu Kanunun yürürlüğe girmesinden önce 3996, 3465, 3096, 4283, 4046 ve 5396, 5335 sayılı Kanunlara göre yürütülen ve ihale ilanı yayınlanarak başlatılmış olan projeler ve işler, tabi oldukları usul ve esaslara göre devam eder.

Yürürlük

MADDE 31- (1) Bu Kanunun 23, 24, 25, 26. maddeleri yayımı tarihinde, diğer maddeleri ise yayımından itibaren altı ay sonra yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 32- (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(1) Sayılı Liste

KURUMU: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI

TEŞKİLATI: MERKEZ

İHDAS EDİLECEK KADROLAR

SINIFI UNVANI

KADRO

DERECESİ

SERBEST

KADRO

ADEDİ

TUTULAN

KADRO

ADEDİ

TOPLAM

GİH Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürü 11-1

GİH Daire Başkanı 13-3

GİH Planlama Uzman Yardımcısı 9 18-18

THS Planlama Uzman Yardımcısı 8 18-18

TOPLAM 40

EK 2 : KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ YASA GEREKÇESİ

MADDE GEREKÇELERİ

MADDE 1- Kanunun amacının devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince yürütülen bazı yatırım ve hizmetlerin Kamu-Özel İşbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine yönelik usul ve esasları düzenlemek olduğu öngörülmüştür. Bu çerçevede Kamu-Özel İşbirliği anlamında kurumların ve özel sektörün önündeki mevzuata ilişkin engellerin kaldırılması ve oluşturulacak yeni sistem aracılığı ile kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve devlet bütçesine daha az yük getirecek bir şekilde yerine getirilmesi için özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katkı sağlaması hedeflenmektedir.

MADDE 2- Bu maddede Anayasanın 47. maddesinin son fıkrasına uygun olarak özel sektör tarafından gerçekleştirilebilecek kamu hizmetleri sayılmıştır. Anayasanın 47. maddesinin son fıkrasında "Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek ve tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebilirliği kanunla belirlenir." şeklinde bir hükme yer verilmiştir. Bu çerçevede hangi kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşları aracılığı ile yürütülebilirliği söz konusu maddede düzenlenmiştir. Maddede özel sektör tarafından Kamu-Özel İşbirliği çerçevesinde öteden beri gerçekleştirilen hizmetlerin sayılmasının yanında bilgi teknolojileri, turizm, konut, eğitim, kültür, sağlık, kentsel dönüşüm, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı ve araştırma-geliştirme gibi alanlar ve hizmetler de sayılmıştır. Adalet, güvenlik, sağlık ve eğitim hizmetlerinin sadece alt yapıya yönelik yatırımlarının gerçekleştirilmesinde bu kanun kapsamında Kamu-Özel İşbirliği modellerinden yararlanılabilecektir.

MADDE 3- Maddede Kanunda kullanılan bazı önemli kavramların tanımlarına ve kısaltmalara yer verilmiştir.

MADDE 4- Maddeyle Kanun kapsamında gerçekleştirilecek projelerin seçim, ihale ve yürütme aşamalarında uygulanacak genel ilkeler sayılmaktadır. Amaç, projelerin rekabetçi bir ortamda ekonomik faydayı en üst düzeye çıkararak gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

Maddenin a bendindeki ilkeye göre Kamu-Özel İşbirliği projelerinin amacı, geleneksel tedarik yöntemlerine göre daha ekonomik bir çözüm getirerek ekonomik ve sosyal kalkınmaya katkıda bulunmaktır.

Maddenin b bendindeki ilkeye göre idarelerin sadece kendi görev alanları ile sınırlı konularda Kamu-Özel İşbirliği projesi yürütmesi benimsenmiştir. Böylece kamu idareleri, uzman oldukları konularda Kamu-Özel İşbirliği projesi yürütebilecektir.

Maddenin c bendindeki ilkeye göre bazı Kamu-Özel İşbirliği projelerinde, riski düşürerek en yüksek faydayı elde etmek amacıyla, kamunun çeşitli garantiler vermesi söz konusu olabilmektedir. Bu gibi durumlarda, verilen garantilerin, piyasa ekonomisini olumsuz etkilememesinin esas olacağı düzenlenmiştir.

Maddenin ç bendindeki ilkeye göre kamu idareleri tarafından verilen garantilerin, kamunun yükümlülüklerini dengesiz bir şekilde artırmaması ve bütçe disiplininin korunması amacıyla belli sınırlar içinde kalması amaçlanmıştır.

MADDE 5- Bu maddede Kamu idarelerinin sadece kendi görev ve sorumluluklarıyla uygun alanlarda bu kanun kapsamında proje gerçekleştirebilecekleri hükme bağlanmış, ülkemizde uygulanmakta olan veya uygulanması mümkün görülen modeller isimlendirilmiştir. Amaç, Anayasa hükümleri doğrultusunda özel hukuk hükümlerine tabi olarak özel sektör ile birlikte ortak yürütülecek kamu hizmetleri için genel çerçeveyi belirlemektir. Uluslararası literatürde modellerin isimlendirilmesi konusunda ortak bir dilin mevcut olmaması nedeniyle öncelikle Türkiye'deki uygulamalar, kamu ve özel sektör tarafından getirilen farklı model talepleri ve hukuki altyapı göz önüne alınmıştır. Modeller tanımlanırken modellerin kendi içlerinde de farklılaşmalarına imkân verecek şekilde esneklik sağlanmaya çalışılmış, farklı isimler altında bir dizi model tanımlamak yerine benzer özellikleri haiz modeller gruplaştırılarak dört temel model tanımlanmıştır.

a bendinde YİD modeli açıklanmıştır. YİD modeli hâlihazırda 3996 ve 3465 sayılı Kanunlar ile düzenlenmektedir. Yaygın olarak kullanılmakta olan 3996 sayılı Kanundaki yapı esas itibarıyla korunmuştur. Modelin esası yapılacak yatırımın bedelinin hizmetten yararlananlarca belli bir süre boyunca yatırımı gerçekleştirerek işletecek özel şirkete ödenmesi, süre sonunda da her türlü borç ve taahhütten arınmış ve kullanılabilir durumda idareye devredilmesidir. 3996 sayılı Kanundan farklı olarak modelin uygulanacağı sektör sayısı artırılmış, projelere ilişkin süreçler net olarak tanımlanmıştır.

b bendinde Yİ modeli açıklanmıştır. Hâlihazırda 4283 sayılı Kanun ile enerji sektöründe bu model kullanılmaktadır. Bu kanun ile modelin kapsamı genişletilmiş ve diğer sektörler de uygulama kapsamına alınmıştır. Bu modelde YİD modelinden farklı olarak tesisin mülkiyeti özel şirkete ait olmaktadır.

c bendinde Yap-Kirala modeli açıklanmıştır. Bu modelin çerçevesi esas olarak 5396 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Bu modelde idare ile özel şirket arasında akdedilecek sözleşme çerçevesinde bir yapı özel sektör tarafından finanse edilerek yapılacak, daha sonra belirli bir süre idareye kiralanacaktır. Yapının mülkiyeti, öngörülmesi durumunda kira süresinin sonunda kamuya geçebilecektir. Ayrıca yatırım kapsamında bazı mal ve hizmet üretim birimleri yapımcı tarafından işletilebilecektir. Bu modelle hastane, okul, cezaevi, hükümet konağı gibi kamu binalarının yapılması hedeflenmekte ve yapım maliyetlerinin uzun döneme yayılması düşünülmektedir.

ç bendinde İşletme Hakkı Devri modeli açıklanmıştır. Bu model 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Ancak yapılan değerlendirmelerde işletme hakkı devrinin bir özelleştirme yöntemi olmadığı düşünülmektedir. Zira bu modelde işletmenin mülkiyet hakkı kamuda kalmakta, idarenin mal ve hizmet üretim birimleri kısmen veya tamamen belirli şartlarla bir bedel karşılığında özel sektör tarafından işletilmektedir.

Maddedeki ilk üç modelde gerekli hallerde proje tasarımının özel sektör tarafından da yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Modeller kapsamında farklı sektörlerde çeşitli proje tasarımları ve ihtiyaçlar söz konusu olabileceğinden idareye gerektiğinde proje tasarımını özel sektöre yaptırabilme olanağı sağlanmıştır.

Maddenin 2. fıkrasında tamamlama, yenileştirme, geliştirme, arama, restorasyon, bakım-onarım ve benzeri işler de yap kavramı içerisinde değerlendirilmiş, bu aşamalardan bir ya da birkaçını içerecek farklı modellerin de bu ana model kapsamında ele alınmasına imkan tanınmıştır. Örneğin tamamlama-işlet-devret, rehabilite et-işlet, restore et-işlet gibi farklı modeller de bu fıkra çerçevesinde hayata geçirilebilecektir.

Maddenin 3. fıkrası ile kamu kuruluşlarının tabi oldukları mevzuatları çerçevesinde Kamu-Özel İşbirliği modeli kapsamında özel sektör ile ortaklık kurabilecekleri düzenlenmekte olup, kamunun kurulacak işbirliklerindeki sermaye payının %49'u geçemeyeceği hükme bağlanmaktadır.

MADDE 6- Bu maddede Kamu-Özel İşbirliği modeli ile gerçekleştirilmek istenen projelerde yetki ve onay süreci açıklanmaktadır. Buna göre, idarenin projenin Kamu-Özel İşbirliği modeli ile gerçekleştirilme gerekçesini ortaya koyan analizleri de içeren ön yapılabilirlik etüdünü hazırlayıp DPT Müsteşarlığına sunacağı belirtilmektedir. Çünkü proje fikirlerinin gerçekleştirilmeden önce ekonomik, sosyal, finansal, teknik ve hukuki konular başta olmak üzere detaylı incelemesinin ve risk analizlerinin yapılması kaynakların etkin kullanımı açısından bir zorunluluktur. Kamu-Özel İşbirliği modelinin geleneksel proje gerçekleştirme modellerine göre ortaya koyacağı olumlu ve olumsuz yanlar, projede uygulanacak ücret politikası, varsa garantiler, kâr, zarar ve risklerin dağılımı ve talep tahmin çalışmalarını da içeren analizler, yapılacak incelemeler sonucunda verilecek kararları belirleyen temel hususlar olacaktır.

Katılımcılık ilkesi gereği DPT Müsteşarlığının yapacağı inceleme ve değerlendirmelerde ilgili olabilecek diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alacağı öngörülmüştür. Uygun görülen projeler için idare yetki almak üzere YPK'ya başvurur. YPK onayında yetkilendirilen idare, seçilen Kamu-Özel İşbirliği modeli, yapılacak yatırım ve hizmetler, ihale stratejisinin esasları ve projeye ait analizlerin güncelliğini yitirmemesi açısından yetkinin geçerli olacağı sürenin belirtileceği düzenlenmiştir.

Maddenin son fıkrasında, düşük tutarlı projelerde süreci hızlandırmak amacıyla, proje tutarı 10 milyon TL'nin altında olan projelerde YPK' dan yetki alınması zorunluluğu kaldırılmış ve DPT Müsteşarlığının olumlu görüşü ile bu projelerin ihale edilebilmeleri olanağı sağlanmıştır. Bu limitin her yıl Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Program Kararnamesinde düzenlenmesi öngörülmüştür.

MADDE 7- İhale sürecinin düzenlendiği bu maddede, çeşitli ihale aşamaları açıklanmıştır. Buna göre, proje maliyetinin net bir şekilde belirlenmesi, yapılabilirlik etütlerinin tamamlanması ve daha gerçekçi değerlendirmeye imkân sağlanması amacıyla kesin proje üzerinden ihalelere çıkılacağı hükme bağlanmıştır. Ancak uygulanacak Kamu-Özel İşbirliği modelinin özelliğine göre, özel sektörün sahip olduğu avantajlardan yararlanmak amacıyla tasarım işinin bazı hallerde projenin kapsamında değerlendirilebileceği belirlenmiştir. Bu gibi durumlarda ihaleye çıkmak için kesin proje şartı aranmayacağı öngörülmüştür.

İhale kararının bağlı veya ilgili Bakan tarafından onaylanması sonrasında idare ve ihaleyi kazanan şirket veya ortak girişim tarafından paraflanan taslak uygulama sözleşmesinin, yapılabilirlik etütleri ile birlikte DPT Müsteşarlığına sunulacağı düzenlenmiştir. Bu aşamada, YPK tarafından verilen yetki aşamasında belirlenen ve ön yapılabilirlik etüdünde yer alan temel parametrelerin (projenin durumuna göre kapasite, kapsam, ücretlendirme politikası, garantiler vb.) değişime uğrayıp uğramadığı incelenir.

Olumlu görüşün ve YPK onayının ardından, İdare ve ihaleyi kazanan şirket/ortak girişim arasında imzalanan uygulama sözleşmesi yürürlüğe girer.

Maddenin 3. fıkrasında, taslak uygulama sözleşmelerinin YPK tarafından onaylanmaması durumunda ise, ihalenin akıbeti konusunda ortaya çıkabilecek çeşitli tereddütlerin önüne geçilmesi amacıyla ihalenin geçersiz sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Maddenin 4. fıkrasında, DPT Müsteşarlığı tarafından ihaleye çıkma yetkisi verilen projelerde taslak uygulama sözleşmesinin DPT Müsteşarlığı tarafından onaylanmasının yeterli olacağı, DPT Müsteşarlığı tarafından onaylanmayan sözleşmelerin ise yine aynı şekilde geçersiz sayılacağı düzenlenmiştir.

MADDE 8- Maddenin ilk fıkrasında, ihaleler ile ilgili olarak "ihale stratejisi" adıyla yeni bir kavram getirilmektedir. 6. maddede belirtilen ihale stratejisinin içeriğinin ihale kriteri ve ihale usulünden oluştuğu düzenlenmiştir.

Maddenin 2. fıkrasında ise, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, en az maliyetle en yüksek fayda sağlayan teklif olduğu ve çeşitli ihale kriterlerinin en avantajlı teklifin belirlenmesinde kullanılabileceği esas alınacağı hükme bağlanmıştır.

MADDE 9- Maddede, bu Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde esas alınacak ilkeler sıralanmıştır. Kamu kaynaklarının en etkin kullanım için, ihalelerde uygulanacak ilkeler belirlenmektedir. İdareler adaylar arasında ayrımcı davranmamalı; bazı adaylara diğerlerine karşı avantaj sağlayacak şekilde ilave bilgi sağlamamalı; adaylardan alınan bilgileri diğerlerine aktarmamalı; işin boyutu (örneğin maliyet ve geliri) ile sözleşme süresi, fiyatlar ve teminatlar orantısız olmalı; gerçek rekabeti sağlayacak kadar adayın ihalelere katılımını sağlayacak düzenleme yapmalı veya rekabet kısıtı yaratacak düzenleme ve davranışlardan kaçınmalı; ihaleleri yeterli bir zaman dilimi içerisinde ve uygun kanallar ile duyurmalı, ihale sonuçlarını, gerekçeleriyle beraber kamuoyu ile paylaşmalıdır. İdareler ihale sürecinde sorumlu davranmalı, belirsizlik yaratacak düzenleme ve davranışlardan kaçınmamalı, nesnel gerekçeleri bulunmaksızın ihale sürecini aksatmamalı veya ihaleleri iptal etmemelidir.

MADDE 10- Maddede ihale usullerinin tanımı yapılmaktadır. Kamu-özel işbirliği modelinde projelerin tahsisi açık ihale, belli istekliler arasında ihale, rekabetçi diyalog ve müzakere usullerinden birisi ile gerçekleştirilmektedir.

Açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü, maddenin 1. fıkrasının a ve b bentlerinde tanımlanmıştır.

1. fıkranın c ve ç bentlerinde, Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyumlu olarak, Kamu-Özel İşbirliği ihalelerinde uygulanmak üzere ilk defa, rekabetçi diyalog ve müzakere usulleri getirilmiştir.

1. fıkranın c bendinde, rekabetçi diyalog usulü ile ihale ayrıntılı olarak tanımlanmaktadır. Buna göre, işin tahsisinde rekabetçi diyalog usulünün kullanılabilmesi için, projenin birinci olarak karmaşık olması gerekmektedir. İdarelerin ihtiyaçlarını karşılayacakları teknik veya diğer yöntemleri objektif olarak tanımlayamamaları ya da pazarın kendi ihtiyacına teknik ve mali açıdan ne tür teklif vereceğini objektif olarak değerlendirememeleri durumlarında iş karmaşık olarak nitelendirilmektedir. Bu tür karmaşık projeler genelde büyük ölçekli ulaştırma yatırımlarında (tünel, köprü vb.), büyük bilgisayar şebekelerinde ortaya çıkmaktadır. Bunu yanı sıra, finansal ve hukuki yönleri önceden açıkça belirlenemeyen karmaşık ve yapısal finansman ihtiyacı içerisindeki projeler de karmaşık işler kapsamındadır.

Örneğin, idareler köprü (aşmalı, metal, öngörmeli beton vb.) veya tüneller (bir veya daha fazla tüp, yeraltı veya üstü vb.) için teknik şartnameler için hazırlayabilmelerine rağmen en iyi yöntemi önceden kararlaştıramaya bilirler. Bu tür durumlarda rekabetçi diyalog usulüne başvurulması savunulabilir.

Hukuk ve finansal unsurların belirlenmesi Kamu-Özel İşbirliği projelerinin en önemli sorunlarından birisidir. Örneğin, yap-işlet-devret projelerinde sadece projenin yapım maliyeti değil, işletim ve bakım maliyetleri de yer almaktadır. Bunun yanı sıra, hizmetin kalitesi, standardı, düzenliliği, sürdürülebilirliği ve fiyatı da başlangıçta garanti altına alınmalı ve bu sorumlulukları en iyi taşıyacak istekli seçilmelidir. Bu tür durumlarda rekabetçi diyalog daha uygun sonuç üretebilecektir.

Rekabetçi diyalog usulü ile gerçekleştirilecek işleri idareler önceden duyurmalıdır. Bu duyurularda asgari kapasite seviyeleri belirlenmelidir. Örneğin, idareler ulaşım türünü belirtmeksizin belirli bir alanda saat başına seyahat edecek tahmini insan sayısını bildirmeli, adaylar da bu kapasiteye sahip olduklarını göstermelidir.

İdareler ilanlarda veya ihale dokümanlarında adayların davet usullerini ve davet edilecek aday sayılarını belirtmelidir. İlanlarda ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde kullanılacak ölçütler ağırlıklarıyla beraber duyurulmalıdır. Ölçütlerin ağırlığının belirlenmesinin imkânsız olduğu durumlarda, idarelerce dikkate alınacak önem sıraları belirlenmelidir.

Diyalog süresince projenin teknik yönlerinin yanı sıra fiyat, maliyet ve gelirler gibi ekonomik yönleri de görüşülmelidir. Ancak, katılımcıların izni olmaksızın sağladıkları bilgiler diğer katılımcılar ile paylaşılmamalıdır. Görüşmeler süresince adayların teklifleri yazılı olarak belgelenir.

Görüşmelerin uygun bir aşamasında, idareler görüşmelerin sonuçlandığını duyurur ve adaylardan, görüşme süresince önerdikleri çözümler üzerinden son tekliflerini vermelerini isterler. Görüşmelerin sonunda, idareler yeni bir teknik şartname veya ihale dokümanı ortaya koyamazlar. Adaylar da projenin gerçekleşmesi için gerekli bütün unsurları tekliflerinde belirtir ve sonradan tekliflerinin özünü değiştirecek düzeltmeler yapamazlar. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif kazanan teklif olarak seçilir.

1. fıkranın 4 bendinde, müzakere usulü düzenlenmektedir. Buna göre, müzakere usulünde taraflar koşullarından birisini veya daha fazlasını müzakere edebilirler. Bu yöntemde idareler, adaylar ile sadece fiyatları değil, aktif biçimde işin tamamlanma süresi, teknik şartnameler ve teminatlar gibi sözleşme koşullarını da pazarlık ederler.

Pazarlık usulünde idareler adaylara eşit muamele göstererek onların tekliflerini karşılaştırırlar.

Ancak, bu tür esnek düzenlemeler içeren müzakere usulüne istisnai koşullarda başvurulması gerekmektedir. Öncelikle, açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve rekabetçi diyalog usulüne göre teklif alınamamalı veya alınan teklifler tatmin edici bulunmamalıdır.

Bazı durumlarda, işin doğasında var olan riskler tek bir fiyatlandırmaya imkân vermez. Bu tür durumlarda işin, idari, mali ve teknik yönleri görüşülerek sözleşme koşulları geliştirilebilir.

Son olarak, teknik ve sanatsal gereklilikler veya fikri hakların korunması ihtiyacı işin gerçekleştirilmesinde projenin belirli kişiler eliyle yürütülmesini gerektirebilir. Müzakere usulünde adaylara eşit davranılır, ayrımcı bilgiler verilmez, ekonomik açıdan en uygun teklif seçilir ve müzakere süreci tutanağa bağlanarak, ihale sonuç raporunda yer alır.

Rekabetçi diyalog usulü, belli istekliler arasında ihale ve müzakere usulü ile benzerlikler gösterse de önemli farklılıkları bulunmaktadır. Belli istekliler arasında ihale usulünden farklı olarak, rekabetçi diyalog usulünde sözleşmenin bütün unsurlarının müzakere edilmesi mümkündür. Müzakere usulünden temel farkı ise, müzakerelerin alım sürecinin belirli bir aşamasını oluşturmasıdır. Rekabetçi diyalog süresince gerçekleştirilen müzakerelerin sonucunda adaylardan en son ve en iyi tekliflerini vermeleri istenilmektedir.

Müzakere usulünde idareler, adaylarla sözleşmenin bütün unsurlarını tartışmaya ve nihai teklif almaksızın, önceden açıklanan ekonomik açıdan en avantajlı teklif ölçütlerine göre kazanan adayı belirlemeye yetkilidirler.

MADDE 11- Maddede Kamu-Özel İşbirliği projelerinin tahsisinde başvurulacak ihale usullerinin öncelik sıralaması belirlenmektedir. Seçimde başvurulacak temel yöntem açık ihale usulüdür. Ancak, ihale yeterlilik ölçütlerine sahip olan bütün isteklilerin katılmasının mümkün olduğu açık ihaleler hem katılımcılar hem de idareler için bütçe, insan kaynakları ve zaman açısından maliyet unsuru içermektedir. İdareler ekonomik etkinlik adına bu maliyetten kaçınmak için ön yeterlik kriterlerine göre ve gerekçesi belirtilmek suretiyle belli istekliler arasında ihale usulüne başvurabilirler. Her iki ihale usulünün de seçim yöntemi olarak yetersiz kaldığı durumlarda, koşullara göre rekabetçi diyalog veya müzakere usulleri kullanılabilir.

Maddenin 4. fıkrasında, Avrupa Birliği Müktesebatı ile uyumlu olarak, davet edilecek asgari aday sayıları belirlenmiş ve bu sayıların altına düşülmesi durumunda ihaleye devam edilebilmesi için YPK onayı alınacağı hükme bağlanmıştır.

İdareler adaylarda aranacak yeterlilik ölçütlerini önceden ilan etmelidir. Saydamlığı ve hesap verilebilirliği artırmak adına ön seçimde uygulanacak, objektif ve eşitlikçi ölçütleri veya kuralları, davet edilecek asgari, gerektiğinde azami aday sayısını, ihale ilanında belirtilmelidir.

İhalelerde gerçek rekabeti temin etmek üzere katılımcı sayısını mümkün olduğunca artırmak amacıyla ihalelere davet edilecek asgari aday sayıları belirlenmiştir. Ancak, bu sayılar asgari sınırlardır ve mümkün olduğunca daha çok sayıda adayın katılımını sağlayacak önlemler alınmalıdır.

MADDE 12- Kamu-Özel İşbirliği projelerinde düzenlenecek ilanlarda şikâyetlerin incelenmesi konusunda Kamu İhale Kurumu yetkili kılınmış ve şikâyetlerin incelenme usullerinin bu Kanun hükümleri doğrultusunda hazırlanacak yönetmelikte belirleneceği düzenlenmiştir.

MADDE 13- Kamu-Özel İşbirliği projelerinde uygulanacak ihalelerde sürecin bütün taraflar tarafından önceden bilinmesini temin etmek amacıyla, ihale ilanı, adayların belirlenmesi, tekliflerin belirlenmesi, tekliflerin değerlendirilmesi ve sonucun duyurulması aşamalarının yönetmelik ile ayrıntılı biçimde düzenlenmesi öngörülmüştür.

MADDE 14- Madde ile Kanun kapsamında yapılacak sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi oldukları düzenlenmektedir.

Yapılacak sözleşmelerin süresinin hiçbir şekilde 49 yılı geçemeyeceği öngörülmektedir. Ancak, maksimum süre 49 yıl olmakla birlikte, yapılacak sözleşmelerin süreleri belirlenirken, modelin özelliğine göre, projenin yapılabilirlik etüdündeki beklenen getiriler ile yatırım ve işletme döneminde yapılacak harcamalar dikkate alınarak proje süresinin bu parametrelerle uyumlu olmasının sağlanacağı öngörülmüştür.

Sözleşmede taahhüt edilen garantilerin çeşidi, miktarı ve süresi, işletme süresi, maliyet, finansman şartları, tarife, kira bedeli, ücret ve gölge ücret koşulları gibi sözleşmenin esaslı unsurlarının değiştirilmesi yapılabirlik etüdünde öngörülen değerlerin ve analizlerin sapmasına neden olacağından ihaleye çıkılan şartnamenin değişmesine ve ihaleye katılan diğer istekliler açısından da bir haksızlığa neden olacağından sözleşmenin esaslı unsurlarının değiştirilmesi uygun olmayacağından madde bu çerçevede kaleme alınmıştır.

Ancak mücbir sebeplerin ortaya çıkması durumunda yapılabirlik etüdünde öngörülemez olan maliyetler de ortaya çıkabileceğinden, mücbir sebeplerin gerçekleşmesi durumunda veya sözleşmenin esaslı unsurlarına ilişkin idare lehine sözleşmelerin tadilinin gerekmesi durumunda bu değişikliklerin YPK onayıyla yapılabilmesine imkân tanınmıştır. Esaslı unsurlar dışındaki sözleşme değişiklikleri ise işlemlerin hızlı bir şekilde görülebilmesi için idare ve görevli şirket arasında yapılabilecektir.

MADDE 15- Bu maddenin 1. fıkrasında, kamu hizmetinin asli sahibi olan idarelerin özel sektörün gerçekleştireceği yatırım ve hizmetlerin denetim ve kontrolünü sağlamakla yükümlü olduğu ve gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir.

Kamu-Özel İşbirliği modellerinin temel amaçlarından biri de, tüketici memnuniyetinin sağlanması ve haklarının korunması bakımından kaliteli mal ve hizmet sunumudur. Bu nedenle, sunulacak mal ve hizmetlerin kalitesinin ve asgari hizmet seviyelerinin nasıl belirleneceğine, tüketici şikâyetlerinin ne şekilde değerlendirileceğine ve projenin her aşamasında denetim ve kontrolün nasıl sağlanacağına dair hususların uygulama sözleşmelerinde düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Maddenin 3. fıkrasında, DPT Müsteşarlığının projeleri izlemek ve değerlendirmek için talep ettiği her türlü bilgi ve belgenin idareler ve görevli şirketler tarafından sağlanması zorunluluğu getirilmiştir.

MADDE 16- Maddenin 1. fıkrasında, projelerin zamanında sorunsuz bir şekilde gerçekleştirilmesinden ve işletilmesinden görevli şirket sorumlu tutulmuştur. Bu süreçte, tarafların yükümlülüklerini yerine getirmemeleri durumunda tarafların ve 3. kişilerin uğrayabileceği zararların tazminine ilişkin hükümlere sözleşmelerde yer verileceği öngörülmüştür.

Görevli şirketin yükümlülüklerini yerine getirememesi halinde cezai yaptırımların idare tarafından uygulama sözleşmesinde belirtileceği düzenlenmiş ve uygulama sözleşmesinin feshi durumunda ise kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için hizmetin asli sahibi olan idarenin gerekli tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Bu düzenlemeden amaç, kamu hizmetinin kesintisiz olarak sunumunun sağlanmasıdır.

MADDE 17- Madde ile taraflar arasında doğabilecek hukuki ihtilafların çözümünde Türkiye Cumhuriyeti mahkemelerinin görevli ve yetkili olduğu hükmü getirilmiştir. Ancak ihtilafların çözümünde sözleşmede yer almak kaydıyla daha hızlı bir yöntem olan tahkime başvurulabileceği düzenlenmiş ve tahkime gidilmesi halinde Türk Hukukuna göre hüküm verileceği öngörülmüştür.

MADDE 18- Madde ile uygulanacak Kamu-Özel İşbirliği modelinin özelliğine göre, yapılacak olan yatırımların ve sunulacak olan mal ve hizmet bedellerinin idare veya bunlardan yararlananlarca karşılanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, mal ve hizmetten yararlanacakların ödeyecekleri ücret ve tarifelerin yönetmelikte yer alacak kriterlere uygun olarak uygulama sözleşmesinde düzenleneceği belirtilmektedir.

MADDE 19- Kamu-Özel İşbirliği modeli kamu ve özel sektör arasında paylaşılması gereken önemli riskleri içermektedir. Projenin toplam maliyetini en aza indirmek için riskler hangi kesim tarafından en iyi şekilde çözülecekse riski o kesim üstlenmelidir. Risklerin kamu ve özel kesim arasında nasıl paylaşılacağı uygulama sözleşmesinde düzenlenir.

Kamu-Özel İşbirliği projelerinde, başlıca riskler inşaat riski, işletme riski, talep riski, idari riskler, siyasi riskler ve hukuki riskler olarak sıralanabilir.

Risklerin en iyi yönetebilecek tarafça üstlenilmesi esası doğrultusunda, inşaat aşamasındaki maliyet artışı ve inşaatın zamanında bitirilememesi gibi risklerden oluşan inşaat riski, görevli şirketin işletmeyle ilgili yükümlülüklerini yerine getirememesi ve asgari hizmet standartlarına ulaşamaması gibi riskleri içeren işletme riski özel sektöre üstlenilmesi gereken riskler olarak genel kabul görmektedir. Uygulamalara bakıldığında, çerçevesi uygulama sözleşmesinde belirtilmek kaydıyla, talep riskinin özel sektör ve kamu arasında paylaşıldığı görülmektedir. İdari, hukuki ve siyasi riskler ise, genelde kamu tarafından alınan kararlardan kaynaklandığı için, üstlenilen riskler olarak kabul görmektedir.

Maddenin 1. fıkrasıyla, Kanun kapsamında gerçekleştirilecek projelerde risk paylaşımının esasları, risk paylaşımının ne şekilde belirleneceği ve risklerin gerçekleşmesi sonucu uygulanacak/yüklenilecek zararların/yaptırımların detayları düzenlenmektedir.

Maddenin 2. fıkrasıyla, Kamu Özel İşbirliği çerçevesinde görevli şirket tarafından üretilerek kamu veya tüketicilere kısmen veya tamamen satılan mal ve hizmetlerin bedelleri ile görevli şirket tarafından yapılan ve idareye belirli bir süre ile kiralanan tesisler için ödenecek kira bedelleri ile ilgili olarak, seçilen Kamu Özel İşbirliği modelinin özelliğine göre, idare ve/veya gerekli hallerde Maliye Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı tarafından garanti verilebileceği hükme bağlanmaktadır.

Maddenin 2. fıkrasında bedeller ile kira ödemelerine ilişkin, 3. fıkrasında ise miktara ilişkin (talep garantisi) garanti verilebileceği hükme bağlanmaktadır. Örneğin, Kamu Özel İşbirliği modeli ile gerçekleştirilen bir tünelde, 2. fıkra ile tünelden geçen araç başına ödenecek tarifenin garanti edilebileceği, 3. fıkra ise tünelden geçecek araç sayısına ilişkin garanti verilebileceği düzenlenmiştir.

Maddenin 3. fıkrasında talep riskinin kamu tarafından üstlenilebilmesi için Görevli şirket tarafından arz edilecek mal ve hizmetlere oluşacak talebin net olarak

öngörülememesi şartı konmuştur. Bu doğrultuda görevli şirket alım garantisi talep edebilmek için sunacağı mal veya hizmete olacak talebi veri eksikliği ve/veya kamu kesimi tarafından gelecekte alınması muhtemel yatırım kararları nedeniyle kesin olarak öngöremediğini teknik hesaplarla açıklamakla yükümlüdür. Talep öngörüsünün yapılabildiği durumlarda ise görevli şirket kısmi kamu alım garantisiyle maliyet ve/veya işletme süresinde indirimle gidebileceğini ortaya koyduğu takdirde fizibilite etüdü neticesinde öngörülen talebin % 50 kadarı için kamu alım garantisi verilebilir.

Maddenin 4. fıkrasında Kamu-Özel İşbirliği projelerinin yapım aşamasında doğal afetlerin yanı sıra uygulama sözleşmesinde açıkça belirtilen durumlarda idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu hususlardaki kusuru nedeniyle ortaya çıkabilecek beklenmeyen finansman ihtiyaçlarının karşılanması için idare adına fonlar veya diğer uluslararası finans kuruluşlarınca temin edilen ve kısmen veya tamamen Hazine garantisini haiz köprü kredi verilebilmesi konusu Bakanlar Kurulu yetkisine verilmiştir.

Maddenin 5. fıkrasında kamu tarafından üstlenilecek her türlü mali yükümlülüğün bütçe dengeleriyle uyumlu olması hedeflenmiş, kamunun olumsuz ekonomik konjonktürde dahi ödemesi gereken parasal yükümlülüklerinin bütçe büyüklükleri içinde mütalaa edilmiş olması gerektiği düzenlenmek istenmiştir.

Maddenin 6. fıkrasında Kamu-Özel İşbirliği projeleri sonucu kamunun üstlendiği her türlü garanti, kredi, ücret ve gölge ücretlerin kamuya getirdiği ve getirebileceği mali yüklerin etkin bir şekilde hesaplanması, maliyetlendirilmesi, izlenmesi ve bütçe ile bağlantısının kurulması amaçlanmıştır. Kamunun sözleşmeden kaynaklanan mali yüklerini bütçelendirilmesi ile aynı zamanda özel sektörün sözleşmeden kaynaklanan hakları da güvence altına alınmış olmaktadır.

Maddenin 6. fıkrasının ilk paragrafı ile Kamu-Özel İşbirliği projeleri ile kamu mali dengelerinin uyumlu olması için kamunun üstlenebileceği yükümlülüklerle her yıl Program Kararnamesi ile bir üst sınır getirilmesi düzenlenmektedir. Kamu-Özel İşbirliği kapsamında yapılacak yatırımlar sonucu ortaya çıkacak mali yükler için yatırım bütçesinden ayrı bir tavan getirilmesinin diğer bir amacı da Kamu-Özel İşbirliği projelerinin kamu yatırım bütçesi yanında idarelerin cari bütçelerini de etkileyebilir nitelikte olmasıdır.

Maddenin 6. fıkrasının 2. paragrafında, henüz tahakkuk etmeyen ancak tahakkuk etmesi halinde kamuya mali yük getirebilecek risklerin 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde oluşturulan risk hesabında değerlendirileceği hükme bağlanmaktadır.

Bunun yanı sıra aynı paragrafta, bütçe dengelerinin gözetilmesi ve Kamu Özel İşbirliği projelerinin kamu mali politikalarıyla uyumunun sağlanması amacıyla, Kamu Özel İşbirliği projeleri sonucu ortaya çıkabilecek bu tür yükümlülükler karşılığında risk hesabına aktarılacak ödenek için Mali Yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile bir limit belirleneceği düzenlenmiştir.

Maddenin 6. fıkrasının 3. paragrafı ile Kamu-Özel İşbirliği projeleri sonucu tahakkuk eden ve henüz tahakkuk etmemiş ancak tahakkuk etmesi halinde kamunun üstlenmek

zorunda kalacağı her türlü mali yükümlülüklerin hesaplanması, maliyetlendirilmesi, bütçelendirilmesi ve izlenmesi ile risklerin takibine ilişkin hususların yönetmelikle düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

MADDE 20- Bu madde ile gerçekleştirilecek Kamu-Özel İşbirliği projeleri için ihtiyaç duyulacak taşınmazların kamulaştırılması ve sözleşmede aksi belirtilmediği sürece kamulaştırılan taşınmazın mülkiyetinin idarede olacağı öngörülmektedir. Ayrıca, uygulama sözleşmesinde kamulaştırma bedelinin tamamen veya kısmen görevli şirket tarafından ödenmesinin hükme bağlanabileceği düzenlenmiştir.

MADDE 21- Bu maddede idarelere ait taşınmazların uygulanacak proje kapsamında görevli şirketlere üst hakkı tanınarak veya taşınmaz tahsis yoluyla devredilebilmesi düzenlenmektedir.

MADDE 22- Madde ile Kanun kapsamında yapılan yatırım ve hizmetin sözleşme sonunda idareye devri Kamu-Özel İşbirliği modelinin özelliğine göre öngörülmüş ise sözleşme süresinin bitmesiyle söz konusu yatırım ve hizmetin, idareye tüm borç ve taahhütlerden arı olarak, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak idareye geçeceği düzenlenmektedir. Devirle beraber yürütülen hizmetin aksamaması için yatırım ve hizmet görevli şirketin tasarrufu altındayken oluşan her türlü borç ve taahhüt görevli şirketin sorumluluğunda olmaya devam eder. Devir alınan tesis kamu taşınmazı hükmüne geçeceğinden bu tesise haciz veya kısıt getirilemez.

MADDE 23- Bu madde ile Kamu-Özel İşbirliğinde önemli bir rol üstlenen DPT Müsteşarlığının görevlerinin düzenlendiği 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddelerine çeşitli hükümler eklenmektedir.

MADDE 24- Kamu-Özel İşbirliği sürecini, proje seçimi aşamasından projelerin kamuya devrine kadar geçen süreçte bu projeleri koordine edecek, izleyecek ve değerlendirecek, kamunun finansal yükümlülüklerini dikkate alacak merkezi bir birimin olmaması, bu sebeple uygulamada bazı aksaklıkların görülmesi ve uluslararası örneklerde merkezi bir birimin varlığı gibi nedenlerle bu süreci etkin bir şekilde yönetecek bir genel müdürlük DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulmaktadır.

MADDE 25- Bu maddeyle DPT Müsteşarlığı bünyesinde kurulacak olan Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğünün görevleri düzenlenmektedir.

MADDE 26- Bu madde ile ihtiyaç duyulan çeşitli kadrolar ihdas edilmektedir.

MADDE 27- Bu madde ile halen yürürlükte bulunan ve dağınık bir şekilde kamu ve özel sektör işbirliği modellerini düzenleyen çeşitli kanunlar yürürlükten kaldırılmakta ve kamu özel işbirliği modellerine ilişkin mevcut kanunların yürürlükten kaldırılarak tek bir çerçeve kanun altında toplanması amaçlanmaktadır.

MADDE 28- Bu madde ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununda yer alan "yap-işlet-devret ve yap-işlet" ibareleri "kamu-özel işbirliği" ibaresi ile değiştirilmiş ve bu kapsamda yapılacak yatırımların ilgili mevzuatına tabi olacağı belirtilmiştir.

MADDE 29- Kamu-Özel İşbirliği projeleri kendine özgü ihale süreçlerini içerdiğinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmasına elverişli değildir. Bu sebeple madde ile bu kanun kapsamında yapılacak ihaleler 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu dışında tutulmuştur.

MADDE 30- Bu madde ile Kanunun uygulanması amacıyla düzenlenecek yönetmeliğin oluşturulmasında DPT Müsteşarlığının koordinatörlüğünde görev alacak Bakanlıklar ve Kuruluşlar belirtilmiştir. Söz konusu Kuruluşların belirlenmesinde daha çok yatırımcı Bakanlıklar ile Kamu-Özel İşbirliği projelerinde deneyimi olan Bakanlıklar ve Kuruluşlar tercih edilmiştir.

GEÇİCİ MADDE 1- Bu madde ile kanunların geçmişe yürümemesi ilkesi gereğince kanun yürürlüğe girmeden önce ihale ilanına çıkılmış projeler ile bu kanunlara göre imzalanmış sözleşmelerin hâlihazırda tabi oldukları usule göre tamamlanması öngörülmüştür.

MADDE 31-Yürürlük maddesidir. 23, 24, 25 ve 26. maddelerin Kamu-Özel İşbirliği Genel Müdürlüğünün gerekli koordinasyon ve yönetmelik hazırlığı çalışmalarına başlayabilmesi için Kanunun yayımlanmasını müteakip kurulması amacıyla, Kanunun yayımı tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Diğer hükümlerin ise, Kanunun 29. maddesinde 1. fıkrasında belirtilen yönetmeliğin 6 ay içerisinde hazırlanması öngörüldüğünden, Kanunun yayımından itibaren 6 ay sonra yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

MADDE 32- Yürütme maddesidir.

EK 3 : SINAV JÜRİSİ' NİN SUNUMDA YÖNELTİMİŞ OLDUĞU SORULAR

(Soru 1) Altyapı yatırım ve hizmetlerine, ilgili projelerine yatırım sınırlamaları kaldırılarak Altyapı GYO' ların kurulması ve halka arz edilmesi sureti ile yatırım yapılabilen portföy yönetim şirketlerinin oluşması GYO' ların bundan sonraki altyapı yatırımlarına herhangi bir şekilde yatırım yapamayacağı anlamını taşıyacak mıdır?

(Cevap 1) Altyapı GYO' ları belirli bir projeyi gerçekleştirmek üzere kurulan ortaklıklar olduğundan başka bir projeyi portföyüne dâhil edemeyecektir. Ortaklık portföyüne bakıldığında ortaklıklar altyapı yatırım hizmetlerine, altyapı projelerine ve kurulca uygun görülecek diğer varlıklara yatırım yapabilecek yani Altyapı GYO' ları sadece altyapı varlıklarına yönelik portföy işletmeciliği faaliyetinde bulunabilecek iken diğer GYO' lar sadece gayrimenkul varlıklarına yatırım yapabilecekler.

(Soru 2) Altyapı GYO' ların ortaklık payları arzı için getirilen sadece nitelikli ve önceden belirlenen yatırımcılara tahsisli olarak arz edilebilir maddesi, güven algısı ve toplu hisse alım imkânı dışında nasıl bir fayda sağlayacaktır?

(Cevap 2) Nitelikli ve önceden belirlenmiş yatırımcılara yapılacak arzlarda payların borsaya kotasyonu zorunlu olmaması sebebiyle güven algısı ve toplu hisse alımı yanında bu tür bir imkân sağlanabilecektir.

Kotasyon: Bir şirkete ait menkul kıymetlerin borsa listesine alınmasıdır. Menkul kıymetlerin borsa kotuna alınması ile şirketin borsa tarafından gerekli görülen şartları yerine getirmiş olduğu anlaşılır.

(Soru 3) Altyapı GYO' ların sermaye büyüklüklerine göre tanınmış olan halka arz süreleri 2–4 sene arasında değişmektedir. GYO' lar için bu süre son tebliğ ile sermaye tutarına bakılmaksızın 3 ay ile sınırlandırılmıştır. Bu noktada tebliğde açıkça belirtilmeyen bu şartın Altyapı GYO' ları içinde geçerli olup olmayacağıdır?

(Cevap 3) Bu noktada tebliğde belirtilmeyen şartlar hususunda SPK' nın genel düzenlemelerine uyulacaktır. Eğer Kurul, halka arzda piyasada önemli olumsuzlukların ortaya çıkması halinde ortaklığın başvurusu üzerine ilgili süreleri uzatabilecektir.

ÖZGEÇMİŞ

Kerem Özdem AKKAYA 01.07.1980 yılında Tokat ilinde doğmuştur. İlk, Orta ve Lise eğitimini yine aynı ilde tamamladıktan sonra inşaat mühendisliği eğitimini Erciyes Üniversitesi İnşaat Mühendisliği Bölümünü 2004 yılında bitirmiştir. 2006 yılında İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme Yüksek Lisans Programına başlamıştır.