

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ	5
ÖN SÖZ	7
İÇİNDEKİLER.....	9
KISALTMALAR	15
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	13
TABLOLAR DİZİNİ	14
GİRİŞ	17

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ

I. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ KAVRAMI VE TERMİNOLOJİSİ	21
II. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ	26
A. Kamu ile Özel Sektör Arasında Risk Paylaşımı Gerektirmesi	26
B. Uzun Süreli İşbirliği Gerektirmesi.....	28
C. Sözleşmesel İlişki Gerektirmesi.....	29
D. Özel Sektör Tarafından Finanse Edilmesi.....	30
III. KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN YAKIN KAVRAMLARLA İLİŞKİLERİ	32
A. Özelleştirme ve KÖİ İlişkisi	33
B. İmtiyaz ve KÖİ İlişkisi.....	34
C. Ortak Girişim (Joint Venture) ve KÖİ İlişkisi	35
D. Kamu İhalesi ve KÖİ İlişkisi.....	36
IV. TÜRKİYE’NİN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ POLİTİKASININ TARİHSEL SÜRECİ	37
V. TÜRKİYE’DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARI.....	40
A. Yap İşlet Devret Usulü	41
B. Yap İşlet Usulü	45
C. Yap-Kirala-Devret Usulü.....	48

D. İşletme Hakkı Devri Usulü.....	52
E. Türkiye'deki KÖİ Modellerinin İstatistiksel Değerlendirmesi	53
VI. TÜRKİYE'DE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİNİN UYGULANDIĞI SEKTÖRLER	57
A. Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	58
B. Ulaşım Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	62
C. Gümrük Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	65
D. Enerji Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği.....	66

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUKİ PERSPEKTİFTEN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN ANALİZİ

I. GENEL OLARAK.....	69
II. ANAYASAL ÇERÇEVE	71
III. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN HUKUKİ NİTELİĞİ	73
A. KÖİ Sözleşmeleri Karma Nitelikte Sözleşmelerdir.....	74
B. KÖİ Sözleşmeleri Özel Hukuk Sözleşmesi Niteliğindedir	77
C. KÖİ Sözleşmeleri Tam İki Tarafa Borç Yükleyen Sözleşmelerdir	78
IV. KÖİ'LERİN YARGISAL DENETİMİ	83
A. Sözleşmeden Önce Meydana Gelen İhtilaflar	85
B. Sözleşmenin İfası Sonrasında Meydana Gelen İhtilaflar ve Tahkim.....	86
V. KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİNİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI.....	87
A. Genel Olarak KÖİ Modelinin Avantajları	88
B. Genel Olarak KÖİ Modelinin Dezavantajları	91

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJERİNDE TARTIŞMALI KONULAR

I. 'DEVLET GARANTİSİ' TAAHHÜDÜ İÇEREN KÖİ SÖZLEŞMELERİ	97
A. Trafik Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi	103
B. Yolcu Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi.....	106
C. Hasta Garantisi Taahhüt Edilen KÖİ Projelerinin İncelenmesi	108
II. 'TİCARİ SİR' AÇISINDAN KÖİ SÖZLEŞMELERİ	111
III. KÖİ UYUŞMAZLIKLARINA MİLLETLERARASI TAHKİM YOLUNUN AÇILMASI.....	113

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNDE SÖZLEŞME YÖNETİMİ:
BAŞARI FAKTÖRLERİ VE ÖRNEKLER

I. LİTERATÜR TARAMASI	117
II. TÜRKİYE'DE KÖİ PROJELERİNİN BAŞARI KRİTERLERİ VE ÖRNEKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	131
A. Zafer Havalimanı ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi	134
1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler.....	134
2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi.....	136
3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi	139
4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi	140
B. Avrasya Tüneli ve Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi	142
1. İşletmeye İlişkin Genel Bilgiler.....	142
2. İşletmenin Koşullu Yükümlülükler/Devlet Garantileri Açısından İncelenmesi.....	143
3. İşletme Uygulama Sözleşmesinin Ticari Sır Açısından İncelenmesi	145
4. İşletme Performansının Başarı/Başarısızlık Değerlendirmesi	146
III. TÜRKİYE İÇİN BAŞARILI KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODEL ÖNERİSİ	149
A. Hukuki Altyapının Geliştirilmesi	151
B. Geçiş Garantisi Yönteminin Revize Edilmesi	153
C. Rekabet Ortamının Sağlanması ve İhale Usulünün Geliştirilmesi	155
D. Uygulama Sözleşmelerinin Güncelleştirilmesi ve Tahkim Usulünün Yeniden Değerlendirilmesi	156
E. Sözleşme Sürelerinin Belirlenmesi.....	161
F. Merkezi KÖİ Biriminin Kurulması	162
G. 'Ticari Sır' Engelinin Esnetilmesi	165
H. Proje Seçimi	167
SONUÇ.....	169
KAYNAKÇA	173

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1.	Proje Sayısının Modellere Göre Dağılımı.....	56
Şekil 1.2.	Proje Sayısının Sektörlere Göre Dağılımı (1986-2023)	57
Şekil 1.3.	KÖİ Sağlık Tesisleri Yatak Sayıları Ve Yatırım Bedelleri.....	59
Şekil 4.1.	Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Özel İşbirliği Dağılımı	132
Şekil 4.2.	Zafer Bölgesel Havaliman.....	95
Şekil 4.3.	İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçşi (Avrasya Tüneli)	104
Şekil 4.4.	Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı .	140
Şekil 4.5.	Strateji Ve Bütçe Başkanlığı Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı	146
Şekil 4.6.	Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü Bilgi Edinme Başvuru Yanıtı	160

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1.	Yap-İşlet-Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	44
Tablo 1.2.	Yap-İşlet Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri.....	47
Tablo 1.3.	Yap-Kırala- Devret Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	50
Tablo 1.4.	İşletme Hakkı Devri Yönteminin Tercih Edildiği KÖİ Projeleri	53
Tablo 1.5.	Türkiye’de KÖİ Modellerinin Proje Sayısı Ve Yatırım Tutarları	55
Tablo 1.6.	Kamu Özel Ortaklığı Yöntemiyle Tesis Edilen Şehir Hastaneleri.....	60
Tablo 1.7.	Türkiye’deki YİD Modeli İle Geliştirilen Havalimanları İşletmeleri	64
Tablo 4.1.	Avrasya Tüneli Araç Geçiş Ücretleri İle Araç Garanti Sayıları	144
Tablo 4.2.	KÖİ Bakanlığı Bulunan Ülkeler.....	162

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Ak Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANH	: Ankara Numune Hastanesi
ARGE	: Araştırma-Geliştirme
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations (Güneydoğu Asya Uluslar Birliği)
BOTAŞ	: Petroleum Pipeline Corporation (Petrol Boru Hatları A.Ş.)
DP	: Demokrat Parti
ETKB	: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
EU	: European Union (Avrupa Birliği)
EÜAŞ	: Elektrik Üretim A.Ş.
FTA	: Free Trade Agreement (Serbest Ticaret Anlaşması)
GSP	: Generalized System of Preferences (Genelleştirilmiş Ter-cihler Sistemi)
HSK	: Hâkimler ve Savcılar Kurulu
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İETT	: İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri
İGA	: İstanbul Grand Airport (İstanbul Yeni Havalimanı Projesi)
İHD	: İşletme Hakkı Devri
İTÜ	: İstanbul Teknik Üniversitesi
KGK	: Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlıkları
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
KÖİD	: Kamu Özel İşbirliği Daire Başkanlığı
KYİK	: Kamu Yararına İlişkin İmtiyazlar Kanunu
METU	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi

NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)
NATO	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OVP	: Orta Vadeli Program
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
ÖİB	: Özelleştirme İdare Başkanlığı
PPP	: Public Private Partnership
SB	: Sağlık Bakanlığı
SDP	: Sağlıkta Dönüşüm Programı
SGH	: Strateji ve Geliştirme Başkanlığı
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TAV	: Tepe-Akfen-Vie Consortium (Ortak Girişim Grubu)
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCA	: Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TEİAŞ	: Türkiye Elektrik İletim A.Ş.
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
UK	: United Kingdom (Birleşik Krallık)
UN	: United Nations (Birleşmiş Milletler)
WTO	: World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)
YDA	: Yapı-Dekorasyon-Antalya A.Ş. (Antalya Havaalanı Terminal Yapımı ve İşletilmesi Projesi)
YDA	: Yap-İşlet-Devret

GİRİŞ

Kamu-Özel İşbirliği projeleri, dünya genelinde sıkça kullanılan bir iş modelidir. KÖİ, özellikle altyapı ve hizmet sektörlerinde kamu ve özel sektörün güçlerini birleştirerek, ortaklaşa projeler üretmesini sağlayan bir iş modelidir. Dünya genelinde KÖİ projeleri, ekonomik kalkınma ve hizmet sunumunda önemli bir yere sahiptir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kalkınmanın hızlandırılması ve altyapının geliştirilmesi için KÖİ projeleri oldukça yaygındır. Bu projelerin temel amacı, kamunun sunduğu hizmetleri özel sektör eliyle daha verimli bir şekilde sunarak maliyetleri düşürmek, hizmet kalitesini artırmak ve ekonomik büyümeye katkı sağlamaktır.

Dünyada Kamu-Özel İşbirliği projeleri, kamu hizmetlerinin özel sektör finansmanı ve yönetimi ile gerçekleştirilmesini amaçlayan bir iş modeli olarak giderek yaygınlaşmaktadır. Bu nedenle, KÖİ konusu son yıllarda dünya genelinde tartışılan önemli bir konu haline gelmiştir. KÖİ projeleri, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kalkınma projelerinin finansmanı ve yönetimi açısından oldukça önemlidir. Bu projelerin kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlaması, özel sektörün ekonomik büyümeye katkıda bulunması, kamusal hizmetlerin kalitesinin artırılması gibi faydaları vardır. Dünya genelinde birçok ülke KÖİ modellerini kullanmaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık 'ta özelleştirmeler ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesi oldukça yaygındır. ABD'de ise toplu taşıma, su ve enerji projeleri gibi birçok alanda KÖİ modeli kullanılmaktadır. Ancak, bazı ülkelerde KÖİ projelerine ilişkin eleştiriler de bulunmaktadır. Özellikle sözleşme yönetimi ve finansman konularında sorunlar yaşanabilmektedir.

Türkiye de son yıllarda KÖİ projelerine büyük önem vermekte ve bu alanda birçok proje gerçekleştirmektedir. Türkiye'nin hızlı ekonomik büyümesi, altyapı ihtiyaçlarının artması ve kamu kaynaklarının yetersiz kalması nedeniyle KÖİ projeleri Türkiye'de oldukça yaygındır. Türkiye'deki KÖİ projeleri, özellikle altyapı ve hizmet sektörlerinde gerçekleştirilmekte ve özel sektörün yatırım olanaklarının kullanılması sayesinde, kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde sunulmasına olanak

tanımaktadır. Son yıllarda özellikle bazı büyük ölçekli KÖİ projeleriyle ilgili olarak kamuoyunda tartışmalar oluşmuş ve TBMM'de bu projeler hakkında görüşmeler yapılmıştır. Özellikle 3. Havalimanı, İstanbul Kanal Projesi, Osmangazi Köprüsü gibi projelerin uygulanması sürecinde yaşanan bazı sorunlar nedeniyle TBMM'de tartışmalar yaşanmıştır. TBMM'de yapılacak olan tartışmaların amacı, KÖİ projelerinin doğru bir şekilde yönetilmesi, kamunun menfaatlerinin korunması, finansal şeffaflığın sağlanması ve proje uygulama süreçlerinin iyileştirilmesidir. Bu tartışmalar, projelerin daha etkin bir şekilde uygulanmasına ve gelecekte benzer sorunların önlenmesine katkı sağlamaktadır.

Türkiye'deki KÖİ projelerinin önemi, ekonomik kalkınmaya ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulmasına katkı sağlamasıdır. Kamu kaynaklarının daha etkin kullanılabilmesi, hizmet kalitesinin artırılması ve ekonomik büyümenin hızlandırılması gibi avantajları bulunmaktadır. Ayrıca, KÖİ projeleri özel sektör tarafından finanse edildiği için kamunun borçlanma ihtiyacını azaltmakta ve finansman maliyetlerini düşürmektedir. Ancak, Türkiye'deki KÖİ projeleri yönetimi sürecinde bazı zorluklar yaşanabilmekte ve bu zorluklar doğru bir şekilde ele alınmadığında projelerin başarısını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin yönetimi sürecinde dikkat edilmesi gereken noktalar ve hukuki boyutu da oldukça önemlidir. Türkiye de son yıllarda bu alanda büyük ilerlemeler kaydetmiş, birçok sektörde KÖİ projeleri gerçekleştirerek, milli gelirin %5'ine ulaşan büyük yatırımlar yapmıştır. Ancak bu projelerin uygulanması ve yönetimi, birçok zorluğu da beraberinde getirmektedir. Bu projelerde yer alan sözleşmelerin hazırlanması, uygulanması ve yönetimi sürecinde birçok hukuki ve idari sorun yaşanabilmektedir. Bu nedenle, KÖİ projelerinin hukuki boyutu, bu modelin başarısının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Kamu-Özel İşbirliği projeleri son yıllarda Türkiye'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. KÖİ projeleri, kamunun sağladığı birçok hizmetin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi yoluyla, kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasını, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılmasını ve ekonomik büyümenin hızlandırılmasını hedeflemektedir. Bu projeler, birçok sektörde uygulanmakta ve ülke genelinde büyük çapta yatırımların gerçekleştirilmesine yol açmaktadır. Ancak KÖİ projelerinin uygulanması ve yönetimi, birçok zorluğu da beraberinde getirmek-

tedir. Bu projelerde yer alan sözleşmelerin hazırlanması, uygulanması ve yönetimi sürecinde birçok hukuki ve idari sorun yaşanabilmektedir. Ayrıca KÖİ projelerinin kamu yararına uygun şekilde uygulanabilmesi için, bu projelerin hukuki çerçeveleri de önem arz etmektedir.

Bu çalışma, Türkiye'deki kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesine odaklanmaktadır. Kamu-özel işbirliği projeleri oldukça geniş bir konu alanıdır ve bu çalışmada ele alınacak olan kamusal hizmetler ve sektörler belirlenecek, hukuki boyutuyla incelenecek, diğer konular dışarıda bırakılacaktır. Kamu-özel işbirliği sözleşmelerine ilişkin verilerin sınırlandırılmış ya da ticari sır kabul edilmesi nedeniyle bu çalışmada kullanılabilecek veri kaynakları sınırlı olup, bu sınırın çerçevesini kamuoyu ile paylaşılan mevcut veriler, bilgi edinme başvuruları sonucu elde edilen veriler, örnek sözleşmelerin analiz edilmesi ve yazarların kurumlar ile gerçekleştirdiği müzakereler oluşturmuştur. Mezkur çalışma, belirli sınırlılıklar ve kısıtlılıklar içermektedir. Bu çalışma, hukuki açıdan değerlendirme odaklı olduğundan, diğer disiplinlerden gelen perspektifleri tam olarak kapsamamaktadır. Örneğin, ekonomik, sosyal veya politik faktörlerin etkileri tam olarak incelenememiştir. Bununla birlikte, çalışma yazıldığı döneme ve mevcut verilere dayandığından, ileride yapılacak yasal düzenlemeler veya uygulamalardaki değişiklikleri kapsamamaktadır. Bu bağlamda, bu kitap, sınırlı kaynaklar ve veriye dayalı olarak sunulan analizler ve önerilerle sınırlıdır. Öte yandan bu çalışma, Türkiye'deki kamu-özel İşbirliği projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesi konusunda bir başlangıç noktası olarak hizmet ederek, daha ileri araştırmalara ve uygulama geliştirmelere yol göstermeyi hedeflemektedir.

Bu çalışmada, Türkiye'deki KÖİ projeleri hukuki açıdan değerlendirilmekte ve iyileştirme önerileri sunulmaktadır. Çalışmasının amacı, Türkiye'deki KÖİ projelerinin hukuki açıdan değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi önerilerinde bulunulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda, çalışma dört temel kısımdan meydana gelmiştir. Çalışmanın ilk kısmında, KÖİ projelerinin terminolojisi ve temel özellikleri ile Türkiye'nin KÖİ politikası ve tarihsel süreci ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'de uygulanan KÖİ projeleri ve uygulanan sektörler incelenmektedir.

İkinci bölümde, hukuk perspektifi içerisinde KÖİ sözleşmeleri analiz edilmektedir. Bu bölümde, KÖİ sözleşmelerinin temel unsurları,

Türk mevzuatındaki yeri ve uluslararası sözleşmelerdeki karşılıkları incelenmektedir. Ayrıca, KÖİ sözleşmelerindeki temel riskler ve bu risklerin yönetimi de bu bölümde ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde, Türkiye'de uygulanan KÖİ projelerinde tartışmalı olan devlet garantisi, ticari sır, uluslararası tahkim gibi meseleler ele alınmaktadır. Bu bölümde, devlet garantisi kavramı ve Türkiye'deki uygulaması, ticari sır kavramı ve korunması, uluslararası tahkim ve Türkiye'deki uygulaması gibi konular incelenmektedir.

Son bölümde ise, Türkiye'de KÖİ projelerinde sözleşme yönetimi, başarı faktörleri ve örneklerine yer verilmektedir. Bu bölümde, başarılı KÖİ projelerinin özellikleri, sözleşme yönetimi sürecinde dikkat çekmek istedik. Bu bölümde, başarı faktörleri ve örneklerini inceleyerek, sözleşme yönetiminin KÖİ projelerindeki önemine vurgu yaptık. Bu incelemeyi yaparken, kamuoyunda çokça gündeme gelen iki temel KÖİ projesini her yönüyle irdeledik.

Sonuç bölümünde, KÖİ projelerinin Türkiye'de uygulanması ve geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur. Bu öneriler, yukarıda bahsedilen çalışmalar sonucunda ortaya çıkarılan bulgulara dayanmaktadır. Önerilerin amacı, Türkiye'de KÖİ projelerinin daha verimli ve efektif bir nosyonda idare edilmesini sağlamak, ayrıca bu projelerin toplumun geneline fayda sağlamasını temin etmektedir. Bu kitap çalışması, KÖİ projelerinin Türkiye'deki uygulamalarını ve hukuki boyutlarını analiz ederek, bu projelerin daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesi için öneriler sunmayı amaçlamaktadır. Bu kitap çalışmasının, KÖİ projeleri ile ilgili farkındalık yaratması ve gelecekteki çalışmalara temel teşkil etmesi beklenmektedir.