

KAMUÖZEL İŞBİRLİKLERİ VE REKABET

Editör:
UGUR EMEK

Rekabet Derneği
Yuvarlak Masa Toplantısı


ORION

KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ
VE
REKABET

Editör:

Uğur Emek

Ekim-2019

REKABET DERNEĞİ
YUVARLAK MASA TOPLANTISI

"Bu yayın Friedrich Naumann Vakfı Türkiye Ofisi desteği ile basılmıştır. Yayımlanan yazılardaki görüşlerin sorumluluğu yazarlarına aittir."

ORİON KİTABEVİ

ISBN: 978-605-9524-61-2

© Orlon Kitabevi, Ekim-2019

Kamu zel İşbirlikleri ve Rekabet

Editör:Uğur Emek

Baskı

Eğiten Matbacılık /Sertifika No:29377

Mutlu, İmam Alim Sultan Cd. No:103, 06630 Mamak/ Ankara

Tel:0312 433 08 93

Orlon Kitabevi

Selanik Cad. No:72 06640 Kızılay/ ANKARA

Tel: O 312 417 78 35

Faks: O 312 425 06 82

www.orionkitabevi.com.tr - orion@orionkitabevi.com.tr

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	7
PROF. DR. UĞUR EMEK	
AÇIL.,İŞ KONUŞMASI.....	13
PROF. DR. ERDAL TÜRKKAN	
KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN YÖNETİŞİM YAPISI: TÜRKİYE ÖRNEĞİ.....	21
PROF. DR. UĞUR EMEK	
HAVALİMANI PROJELERİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ	37
PROF. DR FERHAN KUYUCAK ŞENGÜR	
KÖİ SÖZLEŞMELERİNİN TASARIMI, YAZIMI VE İCRASI.	47
AV. DR ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN	
ŞEHİR.HASTANELERİ.....	63
PROF. DR KAYIHAN PALA	
ULAŞTIRMA KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİNDE RİSK YÖNETİMİ.....	79
DR İSMAİL ÇAĞRI ÖZCAN	
KAMU VE ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARINDA İNGİLTERE TESPİTLERİ İŞİĞİNDA TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER	93
DOÇ. DR AYHAN SARISU	
KAPANIŞ KONUŞMASI.....	118
PROF. DR ERDAL TÜRKKAN	
EDİTÖR VE KATKI SAĞLAYANLAR	119

GİRİŞ

PROF. DR. UĞUR EMEK

Bir taraftan nüfusun artması ve kırsaldaki nüfusun büyük kentlere göçmesi diğer taraftan da mevcut tesislerin eskimesi nedeniyle dünya genelinde altyapı yatırımlarına artan oranda ihtiyaç duyulmaktadır. Altyapı yarımlan ekonomide verimliliği artırmakta, maliyetleri düşürmekte ve yatırım süresince istihdam katkısı sağlamaktadır. Yeni yollar, ürünlerin sevkiyatının süresini kısaltabilir, tüketicilerin ödeyeceği fiyatları düşürebilir ve büyümeye katkı sağlayan ihracatı hızlandırabilir. Yeni limanlar ülkeleri birbirine bağlayabilir, rekabet gücünü artırabilir ve vatandaşların yaşam standardını yükseltebilir. Bu örnekler çoğaltılabilir. Ancak, bu yatırımların gerçekleştirilmesi için önemli miktarda finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Dünya Ekonomik Fonu mu'nun şemsiyesi altında faaliyet gösteren Küresel Altyapı Merkezi'ne göre, 2040 yılına kadar dünya genelinde ihtiyaç duyulan altyapı yatırımının finansman ihtiyacı ise 94 trilyon ABD dolarıdır. Bu finansman ihtiyacının 79 trilyon dolarlık kısmını mevcut kaynaklarla karşılanabilecektir. Ancak, 15 trilyon dolarlık altyapı açığı için yeni kaynakların geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kaynakların başında da Kamu-Özel İşbirlikleri gelmektedir.

KÖİ vatandaşlara mal ve hizmet sunmak için kamu kurumlarıyla özel sektör arasında uzun süreli (25-30 yıl) bir sözleşmeye dayalı ve risk paylaşımı esaslı bir işbirliğidir. KÖİ'lerin uygulandığı sektörler ulaşımdan enerjiye, hastanelerden katı atık yönetimine kadar geniş bir alana kapsamaktadır. Çoğu KÖİ projesinde, özel ortak, sözleşmeye konu yatırımı tasarlamaktan, inşa etmekten, gerekli finansmanı temin etmekten ve ortaya çıkan tesisi sözleşme süresince işletmekten sorumludur. Sağlanan hizmeti belirli projelerde kullanıcılar, belirli projelerde hükümet/vergi mükellefleri ve diğerlerinde kullanıcılar ve vergi mükellefleri ortaklaşa ödemektedir.

Bu yönüyle de KÖİ'lerdeki işbirlikleri basit bir sözleşmesel ilişkiye benzememektedir. Çoğu ticari sözleşmede, sözleşmeden kaynaklanan haklar ve borçlar sözleşmeyi imzalayanlar arasında paylaşılmaktadır. Taraflar yükümlülüklerini, bedelini ödemek kaydıyla üçüncü kişilere devredebilir. Örneğin, binaları ve eşyaları sigorta edebilirler veya döviz borçlarını kur dalgalanması riskine karşın finansal piyasalarda koruyacak hizmetler satın alabilirler. Ancak, ticari sözleşmelerdeki iki taraftan farklı olarak, KÖİ sözleş-

8 0 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

İşmelerinde kamu kurumları, özel sektörü ve hizmet bedelini ödeyen vatandaşlar şeklinde üç taraflı bir işbirliği vardır. Bu nedenle KÖİ'ler sosyal bir amaca hizmet etmek ve toplumsal refahı artırmak yönünde üç taraf için de faydalı işbirlikleri olmalıdır. Toplam refahı artırmak için KÖİ proje döngü yönetiminin kurallarına uyulmalıdır. Bu çerçevede şu soruların cevaplanması gerekmektedir.

@ KÖİ sözleşmesine konu iş nasıl belirlenmiştir? Sosyal refah adına o işe gerçekten ihtiyaç bulunmakta mıdır?

@ İhtiyaç duyulan işin hangi yöntemle gerçekleştirilmesi sosyal amaca daha çok hizmet edecektir? KÖİ veya geleneksel tedarik?

@ Hizmet bedelini, kullanıcılar mı yoksa vergi mükellefleri mi ödeyecektir? Belirlenen ücret bunlar tarafından ödenebilir seviyede midir?

@ Fizibilite çalışmalarında ekonomik, finansal, sosyal, piyasa ve risk analizlerinde ne tür yöntemler izlenecektir?

@ KÖİ yöntemiyle devam edilecekse, taslak KÖİ sözleşmesi nasıl yazılacaktır? Performans standartları, ödeme mekanizmaları, revizyon kuralları ihtilaf çözüm yöntemleri ve sözleşme fesih koşulları nasıl belirlenecektir?

@ İhale hangi usulle yapılacak, teklifler nasıl değerlendirilecek, kazanan teklifin belirlenmesinde ölçüt ne olacaktır? İhalelerde rekabet nasıl geliştirilecektir?

@ Hizmet sunumunun ve risklerin izleme ve değerlendirmesi nasıl yapılacaktır?

@ Sözleşmenin belirli unsurları ve performans sonuçları kamuoyuna nasıl ve ne sıklıkla duyurulacaktır?

Erdal Türkkkan açılış konuşmasında KÖİ projelerin geçmişiyle ilgili Dünya ve Türkiye uygulamaları çerçevesinde, KÖİ'lerin yaratabileceği fırsatları ve tehditleri değerlendirmektedir. KÖİ sözleşmeleri çerçevesinde sağlanan özel finansman sayesinde ihtiyaç duyulan kamu yatırımları daha hızlı gerçekleştirilecektir. Yatırımların hızla tamamlanması da ekonomide verimliliği arttıracaktır. Başlangıç yabırınJarı için kamu bütçesinden harcama yapılmayacağı için yetkililer de bundan siyasi çıkar sağlayacaktır. Buna karşın, iktisaden yapılabilir olmayan projeler siyasi kaygılarla hayata geçirilebilir. Bu modelin yaygın kullanımı kamunun kaynak tahsisi üzerindeki kontrolünü arttırarak piyasa rekabetine zarar verebilir. Bu projeler kapsamında verilen devlet garantileri ileride bütçe üzerine sürdürülmesi zor bir yük getirebilir. Başarılı bir KÖİ projesinin toplumsal çikara hizmet edebilmesi için uygula-

nacak sektörler ve yöntemler önceden belirlenmeli ve ekonomik ve siyasi iklimin bu projelerin başarısı yönünde geliştirilmelidir.

Uğur Emek eksik sözleşme iktisadı yakJaşınıyla Türkiye'deki KÖİ proje döngü yönetinlini incelemektedir. Tam sözleşmelerde üçüncü kişiler/mahkemeler, sözleşmeleri okuyunca tarafların iradesini ve amaçlarını tam olarak anlayabilmektedir. Sözleşme iradesinin ve amaçlarının yorumlanmasında ve değerlendirilmesinde tarafların kendi aralarında ve/veya üçüncü kişiler açısından farklılıklar bulunuyorsa sözleşme eksik yazılmıştır. Sözleşmeler bireysel ve çevresel etkenler nedeniyle eksik yazılmaktadır. Bireysel faktörler kısıtlı rasyonellik ve fırsatçı davranıştır. Bireylerin kapasitesi sözleşmeyi tam yazmaya yebneyebilir veya fırsatçı davranılabilir. Geleceğin belirsizliği ve eksik rekabet eksik sözleşmelerin bir diğer nedenidir. Türkiye'de ciddi bir altyapı yatırım açığı bulunmaktadır ve açığın finansmanı için KÖİ'lere başvurulmaktadır. Eksik sözleşme alanında 2016 yılında Nobel ekonomi ödülü verilen Oliver Hart'a göre yatırım standartlarının daha iyi belirlendiği projelerde geleneksel yöntem ve hizmet standartları ile ödül/ceza mekanizmalarının dallı iyi belirlendiği durumlarda da KÖİ yöntemi kullanılmalıdır. Türkiye'de projelerin ölçeği giderek büyütülmekte, bu nedenle sözleşmelerin yazımı zorlaşmakta ve dolayısıyla eksik sözleşme sorunu ağırlaşmaktadır. Her büyük proje KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilmeye çalışıldığı için fizibilite çalışmaları eksik ve hatalı yapılmakta, büyük işlerin ihalesine katılım/rekabet düşmekte, eksik sözleşmelere finansal kurumlar finansman sağlamak isteksiz davranınca da sözleşme revizyonlarına gidilmektedir. Bu revizyonların ve projelerin toplumsal maliyeti hakkında, hizmetin bedelini ödeyecek olan kullanıcılara ve vergi mükelleflerine bilgi de verilmemektedir.

Ferhan Kuyucak Şengür Dünya'da ve Türkiye'deki havaalanı projelerindeki KÖİ'leri değerlendirmektedir. Serbestleşmeden sonra havayolu sektöründe fiyatlar düştü ve sektör hızla gelişmeye başladı. Bunun sonucu olarak yeni havalimanlarına ihtiyaç duyuldu. Havaalanları, hava ulaştırma hizmetinin altyapısını sunduklarından, çoğunlukla birer kamu hizmeti olarak görülmektedir. Bu nedenle de tam özelleştirme uygulamasına pek gidilmemektedir. Havaalanı hizmetlerinin emniyetli, güvenli, verimli ve düzenli biçimde sağlanması için hükümetler işletmecisi ve/veya düzenleyicisi/denetleyicisi olarak hizmet sunumuna müdahale etmektedir. KÖİ sözleşmeleri kapsamında tesisin sahibi kamudur. Kamu ayrıca sözleşme koşulları çerçevesinde hizmet sunumunu izlemekte ve performansına göre özel ortağı ödüllendirmekte veya cezalandırmaktadır. Türkiye'de havaalanı mülkiyeti ve işletimi Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlü-

10 1 Rekabet Değerncği Yuva-lak Masa Toplantısı

ğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye genelinde sivil hava trafiğine açık toplamda 57 havaalanının 49'unu DHMİ işletmektedir. Yeri KÖİ hava- limanları yabımJarı Yap-İşlet-Devret modeliyle gerçekleştirilmektedir. YİD sözleşme süresi biten havaJımanlarının işletme hakkı, belirli bir bedel karşılığında ve belirli bir dönem için özel sektöre devredilmektedir. Yazara göre havalımaru KÖİ yaJ<laşımında 25 yıllık tecrübeye rağmen kunımlar ve kurallar arasında hala koordinasyon aksaklığı yaşanmaktadır. İhtiyacın üzerindeki ölçekte yapılan havalımanlannda hem atıl kapasite ortaya çıkmakta hem de verilen garantiler nedeniyle bütçeye ekstra bir yük gelmektedir. İç ve dış hatlarda sık kullanılan ve kar üreten havalımanJan KÖİ yöntemiyle özel sektöre tahsis edilmekte ve kapasite kullanımını % 3-5 seviyelerindeki havalımanlanını ise devlet işletmektedir. Bu nedenle havalımaru KÖİ'lerinde dalıa stratejik bir yaklaşım izlenmelidir.

Çağdaş Evrim Ergün güncel gelişmeler çerçevesinde Türkiye'de KÖİ sözleşmelerinin tasarımı, yazımı ve icrasını değerlendirmektedir. KÖİ projeleri daha çok ulaşırma, enerji ve sağW< sektörlerinde uygulanmaktadır. Mazisi geçmişe giden KÖİ'ler konusunda hem kamu sektöründe hem de özel sektörde uluslararası ölçekte önemli seviyede tecrübe bulunmaktadır. Ancak, merkezi bir KÖİ biriminin bulwılmaması ve kamu görevlilerinin sıklıkla değişmesi nedeniyle bu tecrübenin konsolide edilmesinde sorunlar yaşanabilmektedir. Bu tecrübeler neticesinde hem yabımcılar, hem daruşmanJar hem de bankalar Türkiye dışında da çok sayıda projede görev almaktadır. Bu da KÖİ modelinin ülkeye sağladığı bir faydadır. Kamu kurumlarında kanuni ve sözleşmesel altyapı tamamen hazırlamadan projelere başlama ve sorunJarı yolda giderme gibi bir alışkanlık bulunmaktadır. Bu yaklaşım doğru olmamakla beraber, bu şekilde başlanmış bir projede de finanse edilebilirliğin sağlanması veya hukuki aksaklıkların giderilmesi için mevzuat değişikliği veya sözleşme tadili gerekiyorsa bunların da anayasal ilkelere, eşitlik ve objektiflik gibi ihale genel ilkelerine aykırı olmayacak şekilde yapılması gerekmektedir. Bu çerçevede belirli sözleşmelerde sonradan değişiklikler yapılmaktadır. Fizibilite çalışmalarında ve sözleşme yazımında eksiklikleri ve hataları azaltmak amacıyla, kamu kurumlarının dışarıdan daha fazla danışmanlık hizmeti almasında fayda bulunmaktadır.

Kayıhan Pala dünya ve Türkiye uygulamalarından hareketle şehir hastanelerinin finansal, teknik ve işletmecilik boyutlarını değerlendirmektedir. Şehir hastanelerinden çekirdek sağlık hizmetleri dışındaki bütün işlevler 25 yıllığına özel sektöre devredilmekte ve bunun karşılığında da kullanım ve hizmet bedeli ödenmektedir. Şehir hastanelerinin fizibiliteleri, ihale değerlendirme yöntemleri, sözleşmelerin içeriği ve performansı konusunda ka-

muoyuna açık ve sağlıklı bilgi sağlanmamaktadır. Kamuoyuna yansıyan maliyet değerlerine bakıldığında; Dünya'nın kötü tecrübelerinden derslerin çıkarılmadığı ve fizibilite hazırlanmadığı bu nedenle de maliyetlerin çok yüksek belirlendiği görülmektedir. Hasta yatağı başına kapalı alanın uluslararası standartların çok üzerinde belirlenmesi, maliyetleri artıran bir diğer nedendir. Ayrıca, bazı hastanelerin mevkileri şehir merkezlerine çok uzaktır. Şehir hastaneleri açıldıktan sonra, şehir merkezindeki arazi rant değerleri yüksek devlet hastaneleri kapatılmaktadır. Bu nedenle, acil durumlarda bazı hastalara hbbi müdahalede gecikmeler yaşanacaktır. Uluslararası çalışmalara bakıldığında; hasta yatağı sayısının çok büyük belirlendiğini, bunun da hastane yönetiminde etkinlik kaybına neden olabileceğini söylemek mümkündür. Bakanlık tarafından görevlendirilmiş sağlık yöneticileriyle Ankara ve Trabzon'da yapılan bir anketin sonuçlarına göre mevcut yöneticiler şehir hastanelerine olumsuz yaklaşmaktadır. Sonuçta, şehir hastanelerinden sağlık çalışanları da mutsuzdur. İngiltere bu yöntemden çok zarar gördü ve vazgeçti. Türkiye'de de bu yöntemin uygulamasına son verilmeli ve mevcut şehir hastaneleri de kapatılmalıdır.

İsmail Çağrı Özcan ulaştırma KÖİ projelerinde risk yönetimi konusunu teorik olarak değerlendirmekte ve Türkiye'deki belirli otoyol ve havalimanı projelerinin risklerini incelemektedir. KÖİ projelerini riskleri en iyi yöneten taraf üstlenmelidir. Kötü yönetim nedeniyle ortaya çıkacak risklerin maliyeti sonuçta proje maliyetini de artıracaktır. Risk analizlerinin sağlıklı biçimde yapılabilmesi için öncelikle talep tahminleri iyi yapılmalıdır. Bunun yanı sıra talebi etkileyecek şekilde projenin rakibinin bulunup bulunmadığı hususu da göz önünde bulundurulmalıdır. Projenin faaliyete geçeceği ekosistemde ve düzenleyici yapıda meydana gelebilecek olası değişiklikler etraflıca değerlendirilmelidir. Tekliflerin gerçekliği iyi araştırılmalıdır. Gerçekçi olmayan iddialı teklifler projelerin aksamasına ve gecikmesine neden olacaktır. Projeyi üstlenecek şirketler mali ve teknik açıdan yeterli olmalıdır. Son olarak, fizibilite aşamasında projenin geleneksel yöntem veya KÖİ ile gerçekleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak sonuçların karşılaştırılması ve daha etkin yöntemle yola devam edilmesi gerekmektedir. Yazar KÖİ risklerini, inşaat, işletme, ekonomik, arazi ve talep riskleri şeklinde sınıflandırmaktadır. İlgili yazın, arazi riskinin kamu tarafından üstlenilmesini, talep riskiyle faiz, döviz ve enflasyon gibi ekonomik risklerin paylaşılmasını ve diğerlerinin ise özel sektöre transfer edilmesini önermektedir. Yazar KÖİ modeliyle yapılan Avrasya Tüneli ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü'nde mevcut 15 Temmuz Şelutler Köprüsü (Boğaziçi Köprüsü) ve Fatih Sultan Mehmet Köprüsü rekabetinin ihmal edildiğini ve bu KÖİ projelerinde veri-

12 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

len gelir garantilerinin gereğinden fazla olabileceğini ileri sürmektedir. Benzer biçimde, potansiyel talebin çok üzerinde inşa edilen Zafer Havalimanı'nda da ekstra gelir garantisi verilmiştir.

Ayhan Sansu KÖİ uygulamalarında İngiltere tespitleri ışığında Türkiye için öneriler geliştirmektedir. Türkiye'de KÖİ uygulamaları alanında çok sayıda düzenleme ve sorumlu kurum bulunmaktadır. Bu da uygulamada çok başlılığa ve koordinasyonun aksamasına neden olmaktadır. Türkiye'de KÖİ'lerin yönetim yapısının güçlendirilmesi için, Genel Bütçe ile ilişkisi ve izleme değerlendirme sistemi güçlendirilmeli, kamu mali dengeleri üzerinde yaratacağı etki sağlıklı analiz edilmeli, proje uygulayan kamu kurumlarının kapasiteleri geliştirilmeli, uygulamalara yönelik çerçeve mevzuat hazırlanıp yürürlüğe konulmalı ve KÖİ projelerinde etkili merkezi bir kamu idaresi faaliyete geçirilmelidir. Merkezi birim, herhangi bir kamu yatırım projesinin gerçekleştirilmesi öncesinde ve hazırW< sürecinde KÖİ usulünün kullanılıp kullanılmayacağına karar vermelidir. Bu çerçevede, iktisadi ve sosyal gelişmeleri de dil<kate olarak yapılacak finansal fizibilite, fayda/maliyet analizi, harcama getirisi ve etki analizi çalışmalarını etkili biçimde koordine etmelidir. İhalelerde rekabetin arhnlması için politikalar geliştirmelidir. KÖİ sözleşmelerinin performansını izlemeli ve sonuçları kamuoyuna duyurmalıdır. Bunun için de etkili proje değerlendirme ve izleme süreçleri geliştirilmeli, etkin ve verimli performans denetimi yapılmalı ve bu süreçte iyileştirmeleri mümkün kılacak esnekliğe salıp olunmalıdır.

Yazarlar çalışmalarını 21 Eylül 2019 tarihinde Özgürlük Araşırmları Derneğinin ev sahipliğinde, Rekabet Derneği tarafından düzenlenen yuvarlak masa toplantısında sundular. Yuvarlak masa toplantısından elde edilen geri bildirimler çerçevesinde, çalışmalar kitap bölümü haline getirildi. Okuyucuya objektif bilgi aktarmak amacıyla, toplanhda yapılan tartışmaların deşifresi ilgili bölümlerin sonlarına ilave edildi. Yuvarlak masa toplantısı ve bu kitabın basımı için Friedrich Naumann Vakfı finansal destek sağladı.

REKABET DERNEĞİ
YUVARLAK MASA TOPLANTISI
"KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ VE REKABET"
21 Eylül 2019

----&----

Prof. Dr. Erdal TÜRKKAN

Bayanlar Baylar, Rekabet Derneği'nin Friedrich Naumann Vakfı'nın sponsorluğu ile, ÖAD Merkezi'nde düzenlediği Kamu -Özel İŞbirliği ve Rekabet konulu yuvarlak masa toplantısına hoş geldiniz.

Bu toplantının amaa Türkiye'de giderek yaygınlaŐan Kamu-Özel İŞbirliği uygulamasının toplwnsaJ refaha katkısının ençoklaŐtırılması aÇısından genel bir değerlendirmesini yapmakh. Bunu yapabilmenin olmazsa olmaz koşulu da kamu -özel işbirliği uygulamalarının rekabete uygwlluğunun veya rekabetin sağlayacağı iyileştirmeleri garanti eden yöntemlerin uygulanmasının yapılıp yapılmadığının sorgulanmasıdır.

Kamu-özel işbirliği hem zaman içinde hem de mekan içinde farklı uygulamalara konu olmuştur. Ancak zamanla özgürlükçü demokrasinin ve rekabetçi piyasa ekonomisinin gelişmesine ve küreselleŐme sürecine paralel olarak giderek kamu-özel işbirliğinin uygulama alanları nispeten daralmıŐ ve uygulanma biçimleri değişmiş ve sınırlandırılmıŐtır. Buna karşılık kamu özel işbirliğinin genellikle eleŐtirilen bazı biçimleri ve yöntemleri Türkiye'de yaygınlık kazanmıŐtır. Siyasi iktidar bu yöntemlerin Türkiye'de büyük bir başarıyla ve diğer ülkelere örnek olacak şekilde uygulandığını düşünmektedir. Bu çeliŐki konunun çeşitli yönleriyle sorgulanmasını gerektirmektedir.

Dünya'da ve Türkiye'de KÖİ'nin Kısa Tarihçesi

Geçmişte kamu özel işbirliği, özellikle İngiltere'nin sömürgeleriyle ticaretin düzenlenmesinde yaygın bir biçimde kullanılmış ve bazı Şirketlere bu aÇıdan ayrıcalık ve tekel hakkı tanınmıŐtır. Devlet konunun askeri ve siyasi boyutlarından sorumluyken, özel Şirketler de sömürünün imkan ve ihtiyaçlar çerçevesinde en uygun biçimde yapılmasını sağlamaktan sorumlu ve yetkili olmuŐlardır.

14 R Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Kamu Özel İşbirliği'nin bir başka ilginç örneği, Japonya'da :tvıITI'nin (Ministry of Intemational Trade and Industry) özellikle 1950 -80 hatta 90 arasında yaptığı koordinasyon ve teşvikler çerçevesinde kenclisini göstermiş, bu yaklaşım Japonya'nın küresel rekabet üstünlüğü kazanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Kamu Özel İşbirliği, çeşitli şekillerde günümüzde Çin'deki kızıl kapitalistler ile Çin Komünist Partisi arasındaki organik ilişkiler çerçevesinde de gözlenebilmektedir.

Türkiye'de de Kamu Özel İşbirliği'nin geçmişe uzanan kökenlerinin olduğu bir vakıadır. Karma ekononli anlayışı, ister istemez bir özel- kamu koordinasyonunu gerekli kılmış, bu koordinasyon kurumsal veya kurumsal olmayan yöntemlerle bir biçimde gerçekleşmiştir. Planlı dönemde özel ihtisas komisyonları, teşvik sistemleri bir biçimde kamu özel işbirliğinin çerçevesini oluşturmuştur.

Türkiye'de 1980'lerden sonra uygulama alanı olan Yap İşlet Devret veya Yap İşlet projeleri de kamu özel işbirliği kapsamında değerlendirilebilir. Tüm bu yaklaşımlar küresel boyutta yapılan uygulamalar ile benzerlik göstermektedir.

Ancak Türkiye'de 2000 li yılların başlarından itibaren havaalanı, köprü, otoyol; tünel, hastane gibi büyük fiziki ve sosyal altyapı projelerinde görülen kamu garantili kamu- özel işbirliği projeleri ayrıca tartışılması gereken özellikler göstermektedir. Bu projelerin eğitim alanına yaygınlaştırılması, söz konusudur. Ayrıca Kanal İstanbul gibi büyük şehircilik projelerinin de bu kapsamda ele alınması olasılığı vardır. Bu çerçevede kamu garantili kamu-özel işbirliği özel olarak ele alınması ve tartışılması gereken bir konudur. Daha yakın dönemde başlatılan proje bazlı bireysel teşvikler de irdelenmesi gereken bir kamu özel işbirliği modelidir. Ancak toplantımızda bu konuya girilmesi öngörülmemiştir. Nihayet kamu özel işbirliği konusu, kamunun özel sektöre hisse alma yoluyla ortak olması yöntemi de son olarak 2019 yılında devreye sokulmuştur.

KÖİ'nin Cazip ve Kazip Yönleri

Ekonomide kamu garantilerine dayalı kamu- özel işbirliği, cazip olduğu kadar kazip bir yaklaşımdır.

- Kamu garantili kamu- özel işbirliği caziptir çünkü:

Kınu Ö:r..cl İşhirlıklı-i ve Rekabet 1 15

-Olağan piyasa dinamikleri ve kamu imkfinları çerçevesinde gerçekleştirilmesi mümkün olmayan pek çok yatırım, bu sayede mümkün hale gelebilir. Kamu garantileri sayesinde finansman daha kolay temin edilebilmekte, özel kesim, projenin karlılığı konusunda tereddüt yaşamamaktadır. Bu tespitin Türkiye'de bugüne kadar gerçekleştirilen kamu-özel işbirliği projelerinin çoğu için geçerli olduğunu söylemek mümkündür.

- KÖİ yi cazip hale getiren bir başka husus, gecikmesinde sakınca olan veya hızla yapılmasında yarar olan bazı büyük altyapı projelerin zamanında yapılmasına imkan vermesidir.

-KÖİ'nin siyasi iktidar açısından cazibesi büyüktür. Çünkü yatırımın başlatılması aşamasında Türkiye'de ifade edilen şekliyle kamuun cebinden "tek kuniş" çıkmamakta ve bu şekilde kamu icraatları bütçe kısıllı ile karşılaşmadaıl gerçekleştirilebilmektedir.

-KÖİ yi cazip kılaıl bir başka husus, iktisadi etki illik açısından (özellikle yatırımların hızlı tamamlanması) salt kamu girişimleriyle göre daha avantajlı görünmesidir.

-Kamu özel işbirliği **kaziptir** kamu yakıcıdır çünkü:

-Piyasa dinamikleri çerçevesinde yapılabilir olmayan, ticari ve sosyal karlılığı negatif olaıl projelerin bu yolla gerçekleşmesi ve büyük kaynak israfına yol açılması söz konusu olabilir.

-Kamu özel işbirliği yaklaşımı "ahbap çavuş kapitalizmi" denilen bir kaynak israfı modelinin hayata geçirilmesi açısından en uygun ve olmazsa olmaz yaklaşımlardaıl birisidir.

-Bu model suiistimallere ve kayırmacılığa ve her türlü ayrımcılığa fevkalade açıkhr.

-Kumlu özel işbirliği yaklaşımı "müdahaleci devlet" anlayışının önemli bir aracıdır. Bu aracın yaygın kullanımı kaynak tahsisinin tamamen kamunun kontrolüne geçmesine yol açabilir ve önemli refall kayıplarına neden olabilir.

- Kamu Özel İşbirliği projelerinde verilen devlet garantileri, kamuun gelecekte çok ağır mali yükler altına girmesine neden olabilir.

-Nihayet kamu- özel işbirliği yaklaşımı, bazı işbirliği alaılları ve işbirliği yöntemleri itibariyle rekabetçi piyasa aıllayışı ile bağdaşmayan, bu

16 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplanhsı

nedenle adil rekabetle uyumlu olmayan bir yaklaşımdır. Bu çerçevede bu yaklaşım rekabetin işlevlerini yapamaz hale gelmesine neden olabilir.

İşbirliği Alanları ve Yöntemleri

Bu çerçevede kamu özel işbirliği yaklaşımının çeşitli boyutlarıyla sorgulanması gerekmektedir.

1)-Kamu- özel işbirliği hangi alanlarda toplumsal çıkarlara uygun bir biçimde gerçekleştirilebilir?

Bu anlamda kamu özel işbirliğinin yapılmaması gereken alanlar ve mutlaka yapılması gereken alanlardan söz etmek mümkün müdür?

Bu açıdan ilk akla gelen alanlar:

- Otoyol, büyük köprü, tünel, havaalanı şehir hastanesi, büyük su kanalları gibi büyük fiziki ve sosyal altyapı projeleri (Yarı kolektif mallar),
- Otomobil fabrikası, uçak fabrikası, gibi yerlileştirme amaçlı sivil sanayi projeleri,
- Yerlileştirme amaçlı savunma sanayi projeleri
- Nükleer başta olmak üzere büyük enerji projeleri
- Stratejik alanlarda AR-GE Projeleri
- Uluslararası projelere katkı sağlayan girişimler (F 35 gibi)
- Yurt içinde ve dışında yeni kentler, yerleşim alanları oluşturma,
- İthal ikamesine veya İhracata yönelik sanayiler oluşturma

2)-Kamu özel işbirliği hangi yöntemler veya modeller çerçevesinde gerçekleştirilirse toplumsal çıkarlarla uyumlu olabilir.?

Bu anlamda kesinlikle başvurulmaması gereken yöntemlerden veya mutlaka başvurulması gereken yöntemlerden söz etmek mümkün müdür.

Bu açıdan ilk akla gelen yöntemler:

- Dış kredi için garantörlük,
- Alım, müşteri veya pazar genişliği garantisi, (geçiş garantisi, yolcu garantisi, hasta garantisi vs.),
- Fiyat garantisi,

-İsmi konulmamış □ aın dest□k

-Zararı karşılama garantisi

-İflası engelleme garantisi

3) Kamu- özel işbirliği hangi ekonomik ve siyasi ortamlarda gerçekleştirilir ise toplumsal çıkarlarla uyumlu olma olasılığı artacaktır?

Bu açıdan etkin bir kamu özel işbirliği modeli ile bağdaşmayan veya tam olarak bağdaşan politik ve ekonomik yapıların veya koşulların varlığından söz edilebilir mi?

-Kısa süreli özel işbirliği ancak özgürlük ve demokrasi açısından belli düzeylere ulaşmış olan ülkelerde adil rekabete uygun bir biçimde gerçekleştirilebilir.

-**Basın ve ifade özgürlüğünün** güçlü olduğu bir ülkede kamu-özel işbirliğinin sağlıklı ve rekabetçi bir temele oturtulması mümkün olacaktır.

-Adil rekabetin ve sağlıklı bir kamu özel işbirliği modelinin olmazsa olmazı **hukukun** üstünlüğüdür. Bağımsız, tarafsız ve etkin bir yargının olmadığı bir ülkede ne ekonomide ne siyasette adil rekabetin sağlanması mümkün olmayacaktır.

- Hukukun üstünlüğünü sağlamak için temel koşul kuvvetler **ayrılığı** ilkesinin uygulanmasıdır. Ekonomide ve siyasette güç yoğunlaşması, rekabetin ve sağlıklı bir kamu- özel işbirliği uygulamasının en büyük düşmanıdır. Dengeleyici güçlerin olmadığı ve oluşmadığı bir ortamda ne ekonomide ne de siyasette adil rekabet sağlanamaz.

-Kamu -özel iş birliğinde adil rekabet ancak evrensel ölçülere göre **etkin ve işlerliği olan bir kurumsal yapı** çerçevesinde gelişebilir. Bu çerçevede kamu özel işbirliği projelerinin toplumsal çıkarlarla uyumlu bir biçimde gerçekleşebilmesi için adil rekabete katkıda bulunan tüm kurumların evrensel koşullarda işlerlik kazanması önem arz etmektedir.

- Sağlıklı bir kamu özel işbirliği ancak toplumun ekonomide ve siyasette adil **rekabete duyarlı olduğu ortamlarda** gerçekleşebilir. Türk toplumunu maalesef ekonomide ve siyasette adil rekabetin sağlanmasına yeterince duyarlı değildir. Türkiye'de her alanda rekabeti en fazla ihlal eden, odak, onu korumakla ve sağlamakla görevli olan devlet ve özellikle de siyasi il<ti-

18 D Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

dardır. Rekabetin olmadığı yerde negatif seleksiyon yani kötünün iyiye tercihinin yaşanması kaçırılmazdır

Rekabet Derneği Hakkında Kısa Bilgi

Sözlerimi bitirmeden önce rekabet derneğinin amaçlarıyla ve ilgi alanı ile ilgili birkaç söz söylemek istiyorum.

Rekabet Derneği'nin amacı, sadece dar anlamda değil, geruş anlamda rekabet politikalarının ve kültürünün gelişmesine katkıda bulunmaktır. Bu bağlamda Rekabet Derneği'nin faaliyetleri sadece 4054 sayılı Rekabetin Korunması ile ilgili değildir. Rekabet Derneği, ekonomide teşebbüslerin haklı durumunun kötüye kullanımının engellenmesi, kartellerle etkin mücadelenin sağlanması, birleşme ve devralmaların rekabete zarar vermeyecek şekilde yapılması yanında kamu ihalelerinin rekabete uygun biçimde yapılması, kamu yardımlarının rekabeti bozmayacak şekilde yürütülmesi, enerji, telekomünikasyon gibi alanlarındaki doğal tekellerin regülasyonunun ve genel olarak kamu düzenlemelerinin rekabete uygunluğunun sağlanması ile de ilgilidir. Ayrıca Rekabet Derneği Türkiye'de her alanda rekabetçi piyasaların oluşturulması konusunda duyarlıdır. Bu bağlamda Rekabet Derneği için Türkiye'nin dış rekabet gücünün sağlanması da önemi bir amaçtır. Rekabet Derneği, Ekonomide adil rekabetin sağlanması ve rekabet kültürünün gelişmesi yanında siyasette adil rekabetin sağlanması ve korunması konusunda da fevkalade hassastır. Bu amaçla 2017 yılında, siyasette adil rekabetin koşullarının sağlanması konusunda bir çalıştay düzenlemiştir.

Teşekkürler

Konuşmamı bitirmeden önce, Ankara dışından gelenler başta olmak üzere, toplantımıza katkı sağlayacak tüm hocalarımıza, toplantımıza katkı veren Friedrich Nauman Vakfı daimi temsilcisi Sn. Dr. Hans-Georg Fleck'e, teşekkürlerimizi sunuyorum. Diğer taraftan bu toplantı için merkezini Derneğimize tahsis eden, ses kaydı ve Power Point sunumu imkanını sağlayan Özgürlük Araştırmaları Derneğinin Sn. Başkanı Prof. Dr. Bican Şahine, yöneticilerine ve çalışanlarına da teşekkürü bir borç biliyorum.

Hepinizi saygı ve sevgi ile selamlıyor, tekrar hoş geldiniz diyorum.

Şimdi birinci oturumu açmak üzere sözü Sn. Prof Dr. Kayıhan Pala'ya veriyorum.

BİRİNCİ OTURUM

Otunun Başkanı: Pmf. Dr. KAYIHAN PALA

OTURUM BAŞKANI: Değerli dostlar; hepinize merhaba.1.

Öncelikle böyle güzel bir etkinliği düzenlemiş olduğu için, Rekabet Den,egine teşekkür ederim. Destekleyen ev sahibi kurumlnnı da teşekkür ederim.

Ben 2009 yılından beri Türkiye'de "şehir hastaneleri" adıyla bilinen kamu-özel ortaklığı ya da kamu-özel işbirliği projeleriyle ilgileniyorum. Ama bugüne kadar değişik kesimlerden bu işin masaya yatıldığı bir toplantıda ilk kez bulunuyorum. Bu açıdan da gerçekten teşekkür ederim. Kamu-özel ortaklığı, kamu-özel işbirliği ya da başka adlarla adlandırılan, sizi il açış konuşmasında dillendirdiğiniz sorunu -biz soru, olarak görüyoruz- değişik kesimlerle birlikte değerlendirmeye gerçekten ihtiyacımız var. Bu nedenle de bu toplantıyı çok önemli buluyorum.

Toplantıda 2 oturum olacak. İlk oturumda öncelikle Uğur Emek Hocamızı, Ferhan Hocamızı ve Çağdaş Beyi dinleyeceğiz. Sonrasında da bir soru-yanıt yapacağız. Süre konusunda sanırım bir sınırlamamız yok, biz bizyiz, kendimizi rahat hissedelim. Önemli olan, bu konuları geniş ve kapsamlı bir şekilde masaya yatırabilmektir.

İlk oturumda Uğur Hocam, kamu-özel işbirliği sözleşmelerinin yönetim yapısından bize söz edecek

Hocam, buyurun, söz sizde.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Teşekkür ediyorum.

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ SÖZLEŞMELERİNİN YÖNETİŞİM YAPISI

PROF. DR UĞUR EMEK

Giriş

Kamu Özel İşbirlikleri alanında 'proje' ve 'sözleşme' kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Bazıları kamu-özel işbirliği 'projelerini', bazıları da 'sözleşmelerini' kullanmayı tercih etmektedir. Bu çalışmada "sözleşme" kavramı tercih edilmektedir, çünkü Türkiye'deki KÖİ'ler 2016 yılında Nobel Ekonomi ödülü verilen "eksik sözleşme iktisadı" yazını üzerinden ele alınacaktır.

Bu çalışmada, öncelikle altyapının tanımlanması, özelliklerine ve faydalarını tartışılacaktır. Sonra, altyapı hizmetlerinde kamu-özel işbirliklerinin kullanılma gerekçelerini tartışılacaktır. Türkiye'deki yasal ve kurumsal yapıyı açıklanacaktır. Daha sonra da proje döngü yönetimi çerçevesinde, KÖİ sözleşmelerinin fizibilite hazırlıkları, ihale usulleri ve sözleşmelerin uygulanması ve uygulanması konuları incelenecektir.

KÖİ projelerinin yapılabilirliği 3 aşamada test edilmektedir. Birincisi, ihtiyaç tespiti ve fizibilite aşamasıdır. Fizibilite başarılı biçimde hazırlandıktan sonra, projenin piyasa oyuncuları tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Bu aşamada etkili bir ihale yöntemi seçilmeli ve uygulanmalıdır. İhale süreci tamamlandıktan sonra, kazılı işletmeciyi mümkün olduğunca ayrıntılı ve eksiksiz bir uygulama sözleşmesi yazılmalıdır. Bu sonunda da bu sözleşmeler finansal piyasalarda kabul görmelidir. Bu sözleşmeler kısa sürede ve en az maliyetle kredi bulabildiği ölçüde, başarılı olarak kabul edilmektedir. Çünkü gerekli finansmana uygun zamanda ve maliyette ulaşılmadığı sürece, yüksek maliyetli bu projelerin özel sektör kabuluyla uygulanma şansı bulunmamaktadır.

Öncelikle bu projelerin yapılabilirlikleri analiz edilmeli; bir taraftan kendi aralarında diğer taraftan da kamu finansmanı ile geleneksel yöntemle gerçekleştirilen projelerle karşılaştırılmalıdır. Ancak, Türkiye'de ulaştırma ve sağlık sektörlerinde uygulanan projeler hem çok yenidir hem de işletme performansına ilişkin veriler kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Bu nedenle, birçok ülkede yapıldığı gibi, bu çalışmada Türki-

22 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

ye'de projelerin hazırlık süreçlerindeki yönetim yapısı incelenecektir. Projelerin fizibiliteleri sağlıklı biçimde yapıldığı ve eksiksiz biçimde yazılan sözleşmeler rekabetçi ihalelerde dağıtıldığı ölçüde, finansal piyasalardan uygun koşullarda proje kredisi temini de kolaylaşmaktadır. Bu aşamalarından birisinde veya bir kaçında hata yapılırsa, ilgili KÖİ sözleşmesinin uygulamasında da sorunlar yaşanmaktadır.

Altyapının tanımı ve özellikleri

Türk Dil Ktuumu fiziki altyapıyı bir yerleşim yeri veya bir yapı için gerekli olan yol, elektrik, telekomünikasyon, kanalizasyon, su, hastane, okul vb. tesisatın tümü şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanım çerçevesinde altyapı iktisadi ve sosyal şeklinde iki gruba ayrılmaktadır. Ulaştırma, telekomünikasyon ve enerji gibi sektörler iktisadi, diğerleri de sosyal altyapı örnekleridir.

Altyapı birçok ürünün girdisini oluşturmaktadır. Üretim sürecinde elektrik ve doğal gaz, dağıtım sürecinde telekomünikasyon sektörü ile kara, deniz ve hava yolları, yine üretim sürecinde sağlıklı ve eğitimli işgücü üretimin önemli girdileridir. Bu hizmetler etkili ve etkin biçimde sağlandığı ölçüde, üretim maliyetleri düşmekte ve verimlilik artmaktadır. Örneğin, elektrik hizmetleri ucuz ve kesintisiz biçimde sağlandığında, maliyetler de düşmektedir. Ya da üretilen ürünler hedef pazarlara kısa sürede ve ucuz biçimde taşındığında, dağıtım maliyetleri düşmektedir. Elektrik enerjisiyle çalışan bilgisayarlar veya torna makineleri, kol gücüyle gerçekleştirilen işlerle karşılaştırıldığında daha verimli bir üretime imkan sağlamaktadır. Bir banka görevlisi, bilgisayarlar sayesinde belirli bir sürede daha çok finansal işlem gerçekleştirebilmektedir. Hatta İnternet bankacılığı sayesinde banka görevlisine de dahi ihtiyaç kalınamayabilecektir. Öte yandan, özellikle de ulaştırma altyapısı şehir içi ulaşımı kolaylaştırmakta ve işgücünün hareketliliğini artırmaktadır. Büyük şehirlerin çevrelerinde yaşayanlar, şehrin diğer bölgelerine hem pahalı hem de uzun sürede ulaşmaktadır. Örneğin bir metro ağı bu süreleri kısaltırsa ve maliyetleri de düşürürse, bu insanlar daha kolay iş bulabilecektir. Son olarak, altyapı yatırımları sürecinde geçici de olsa istihdam artmaktadır. Hastane veya elektrik santrallerinin inşası aşamasında çok sayıda çalışan iş bulabilmektedir. Bu faydalarına karşın, altyapı yatırımları doğaya ve tarihe zarar verebilmektedir. Elektrik santralleri çevreyi kirletebilirnekte veya büyük baraj yatırımları nedeniyle tarihi eserlerin altında kalabilmektedir. Bu nedenlerle altyapı yatırımlarının proje döngü yönetiminin çok özenli yürütülmesi gerekmektedir.

Job.11 Infr, sruclurc ullnol v, O ford Econoinirs'in G20 ülkeleri için 'lişlin.iil.,İ bir ,nlı□ın,lda' Türkiye'nin 2016-2040 nrsında 975 milyar ABD dol 1n lnlrınd,1 bir lllty,11 ı)<lltrımı ihtiy,Hının bulunduğu belirtilmektedir. lkn:-ut k,m1u fin.lnsmanı koşulkırında bu ynlırlmlrın 569 milyar dolarlık k.ısmı gcı -kleştirikbilcccl gl'i'i)' kal,ın 405 milyarlık finansman ihtiyacı için yt'nı yöntemlerin geliştirilmt:'Sİ gerc□I rocktir. Bu yöntemlerin ba□mda da Kamu .. zt'l İşbirlikl ri (KÖİ) gelmektedir.

Kamu-Özel İşbirlikleri

Şekil l'de altyapının gördürülmesi yöntemleri, Avrupa Birliği sistemin-den harekt:tle 6 sütun halinde gösterilmektedir. Bu yöntemlerin farklılıkları da 5 satırda belirtilen işlevler aracılığıyla açıklanmaktadır. İlk ve son sütunlarda bu işlevleri sırasıyla devlet ve özel sektör tek başına yapmaktadır. Ortadaki dört sütunda ise KÖİ yöntemleri yer almaktadır. İkinci sütunda (PFI) özel sektör projeyi tasarlmnakta, finansmanı bulnlakta ve işletmekte ve karşılığında da devlet bu şirkete yıllık hizmet bedeli ödemektedir. Sözleşme sonunda tesis devlete b'ansfer edilmektedir. Üçüncü sütundaki yapım imtiyazlarının, ikinci sütundaki özel finansmal1 gi'işiminden farkı, hizmet bedelinin devlet (vergi mükellefleri) yerine çoğw1lukla hizmet kullanıcıları tarafından ödenmesidir. Özel sektör ikinci ve üçüncü sütunlarda yeni yatırım yaparken, dördüncü sütundaki yöntemde (hizmet imtiyazları) mevcut bir kamu varlığıu belirli bfr süreliğine devir almakta, rehabilite etmekte ve işletmektedir. Beşinci sütunda ise, 2-4'üncü sütunlardaki işlevleri yerine getirmek için kamu ve özel sektör arasında ortak bir girişim kurulmaktadır. Bu çalışmada, yeni yatırımların gerçekleştirildiği ikinci ve üçüncü sütunlardaki özel finansman girişimi ve yapım imtiyazları gibi KÖİ yöntemlerini ele alacağım. Birinci sütunda kamu tesisleri kamu binalarında olduğu gibi kendisi kullanabileceği gibi, okul, hastane ve içme suyu sektörlerinde olduğu gibi vatandaşlara da kullandırabilmektedir. Kendi kullandığı tesislerde ücret ödemezken, vatandaşlara kullandırdığı tesislerde bazen ücret alınmakta (içme suyu ve hastane), bazen de alınmaktadır (okul). Son sütunda ücreti kullanıcılar ve diğer yöntemlerde hizmet kullanıcıları ve/veya vergi mükellefleri ödemektedir.

2016 yılında eksik sözleşime iktisadı alanında Nobel Ödülü alan Oliver Hart (2003), tasarım, finansman, yatırım ve işleme süreçlerinin birbirine bağlandığı projelerde, özel sektörün işletme dönemi maliyetlerini de gözeterek, tasarım ve yatırım aşamasında dala özenli davranacağını ve

¹ <https://outlook.github.org/countries{furkey>

24 U Rel<abet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

bu çerçevede projenin yaşam döngüsü boyunca ortaya çıkacak maliyetinin, geleneksel yöntemden daha düşük olacağını belirtmektedir. Örneğin, binayı yapan şirket kendisi işletecekse; işletme dönemindeki elektrik maliyetlerini düşünerek tasarım ve yapım aşamasında elektrik sistemini daha etkili yöntemlerle kuracaktır. Ancak, KÖİ'lerden beklenen sonucun alınması için hizmet standartlarının iyi belirlenebilmesi ve özel sektörün performansının bu standartlar çerçevesinde göre ödüllendirilmesi ve cezalandırılması gerekmektedir. Hizmet standartlarının iyi belirlenemediği durumlarda geleneksel yöntem tercih edilmelidir. Bu çerçevede, uluslararası uygulamalar KÖİ yöntemlerinin teknolojinin hızlı değiştii alanlarda kullanılmasını önermemektedir.

Şekil 1. Altyapının Sunum Yöntemleri

	Geleneksel Tedarik I	Özel Finansman Girişimi (PFI) II	Yapım İmti- yazlan III	Hizmet İmti- yazlan IV	Ortak Giri- şim V	Özelleştirme VI
	Kamu Özel İşbirlikleri					
1. Yapım	Kamu/Özel Sektör<1>	Özel Sektör	Kamu/Özel Sektör<2>	İdare/ devlet (3)	Kamu/Özel Sektör	Kamu/Özel Sektör
II. İşletme	Kamu <4>	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu/Özel Sektör	Özel Sektör
ID.Sahiplik	Kamu	Özel Sektör	Kamu	Kamu	Kamu/Özel Sektör	Özel Sektör
IV. Ödeyen	Kamu	Kamu	Kullanıcılar	Kullanıcılar	Kullanıcılar	Kamu/ Özel Sektör/ Kullanıcılar
V. Tahsil Eden	Kamu	Özel Sektör	Özel Sektör	Özel Sektör	Kamu/Ozel Sektör	Özel Sektör

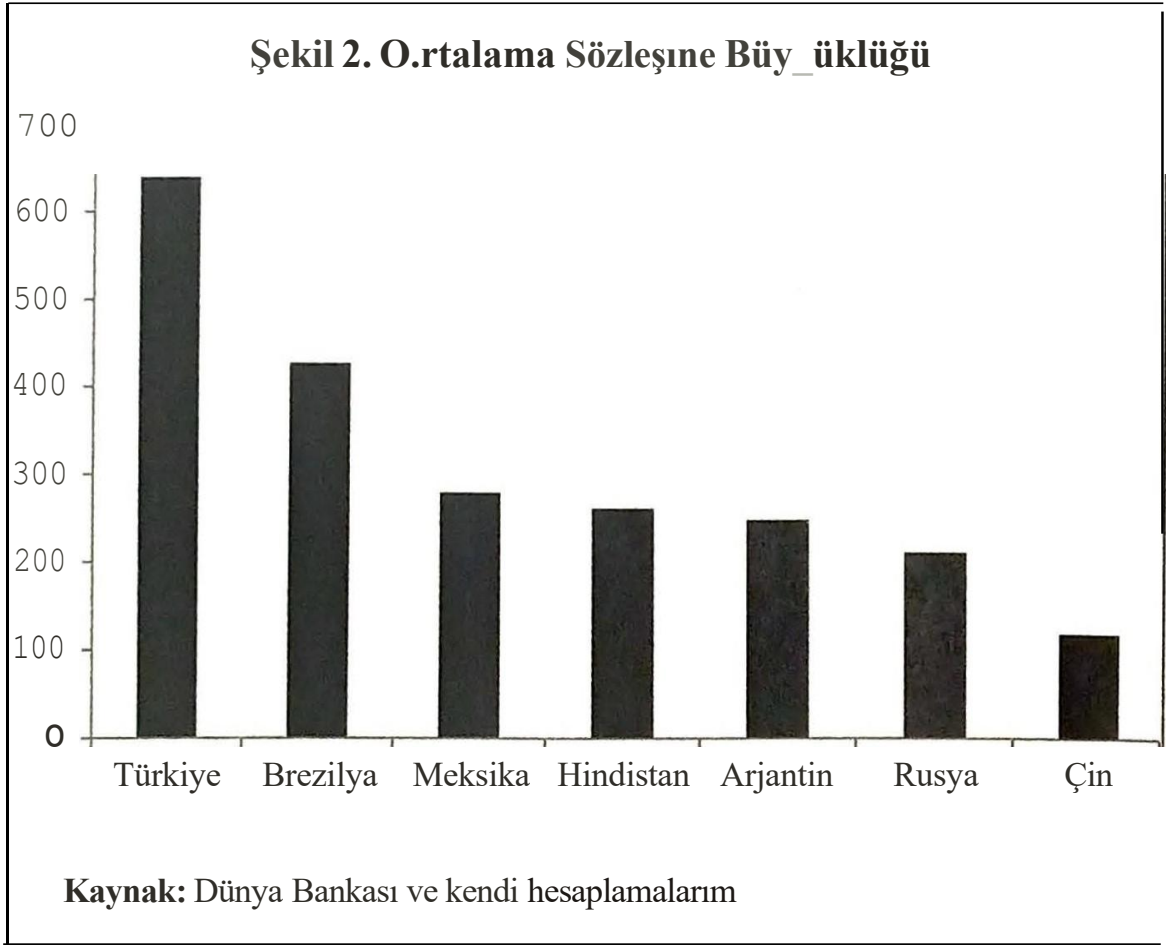
<1>Kamu..yahnm ihtiyaanın tanımını yapmakta ve yapım işini özel teşebbüsler üstlenmektedir.

12> Kamu, hizmet ihtiyaanın tanımını yapmakta ve yapım işini özel teşebbüsler üstlenmektedir. Yap-İşlet-Devret gibi yöntemler yapım imti-yazı kapsamındadır.

<3>Özel teşebbüsü idarenin/devletin mülkiyetindeki mevcut tesislerde hizmet sunumunu üstlenmekte ve bakım onarım dışında yeni yatırım yapmamaktadır. İşletme hakkının devri kiralama gibi yöntemler hizmet imtiyazı kapsamındadır.

<4>Kamu, hizmet sözleşmeleri kapsamında işletme faaliyetlerinin bir kısmını özel teşebbüslerden satın alabilmektedir.

Kaynak: Emek (2010)



Öte yandan, muhasebe manipülasyonları çerçevesinde hükümetin KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve borçlarını saklaması mÜinkündür (Emek, 2010). Bu çerçevede, KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülükler devlet borçları arasında gösterilmemektedir. Devletin yap- hğı ödemeler yılı bütçelerinde rapor edilmektedir. Oysa devletler bu yatırımları kendileri yapsalar, başlangıç yatırımları için kendileri borçlanacak ve bu yükümlülükler de da devlet borç stoku içerisinde gösterilecektir. Bu nedenle, başlangıç yatırımlarından kaynaklanan borçları gizleyen KÖİ sözleşmeleri yetkililere çok cazip gelmektedir. Bu çerçevede, yetkililer uluslararası önermelerin aksine, şehir hastaneleri örneğinde olduğu gibi KÖİ sözleşmesi teknolojinin hızla değiştiği 600'den fazla hbbi malzemeyi de kapsamakta ve sağlık hizmetleri gibi teknolojinin hızla değiştiği bir alanda teknolojiyi 25 yıl boyunca dondurmaktadır. Değişen teknolojiye göre yeni alımların yapılması veya sözleşmelerin imzalanması durumunda da harcama mükerrerlikleri ortaya çıkmaktadır.

Dünya Bankası verilerine göre² Türkiye 1990-2018 yılları arasında sözleşme sayısı bakımından yedinci, sözleşme değeri üzerinden de

² <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>

4'üncü sıradadır. Sözleşme değerinin, sayısına bölünmesi suretiyle elde edilen ortalamaya sözleşme büyüklüğü açısından ise 137 gelişen ülke arasında ilk sıradadır (Şekil 2). Türkiye'deki ortalama sözleşme büyüklüğü 650 milyon ABD doları civarındadır. Ortalama sözleşme büyüklüğü Avrupa ülkelerinde yıldan yıla 100-200 milyon Euro arasında değişmektedir. Uluslararası uygulamalara bakıldığında Türkiye'deki KÖİ sözleşmelerinin değerlerinin çok büyük olduğu görülmektedir.³ Ancak, bu kadar büyük ölçeğe sahip olan KÖİ sözleşmelerinin yazılması ve uygulanması kolay değildir. Projeler büyüdüğü ölçüde karmaşıklaşmakta, karmaşıklaştığı ölçüde de sözleşmelerin yazını zorlaşmaktadır. Bu nedenle de bu projelerin uygulanması başarısız olmaktadır.

25 yıl süreli ve büyük ölçekli projeleri içeren sözleşmelerin yazını çevresel ve insani faktörler nedeniyle zordur. Çevresel faktörlerin başında geleceğin belirsizliği ve piyasadaki firma sayısı gelmektedir. Bireysel faktörler ise bireylerin kısıtlı rasyonelliği (bounded rationality) ve fırsatçılığından oluşmaktadır. Kısıtlı rasyonellik, karmaşık problemlerin öngörülmesi ve çözümünde insan kapasitesinin de bir sınırının bulunmasından kaynaklanmaktadır. Belirsizlik ve kısıtlı rasyonellik bir araya geldiğinde problemler ortaya çıkmakta veya az sayıda firmanın bulunduğu piyasalarda yöneticiler durumdan fayda çıkarmak için fırsatçı davranabilmektedir. Eksik sözleşmeler boşluklar, belirsizlikler ve eksik hükümler içerebilmekte bu nedenle de uygulama sürecinde ya taraflar arasındaki müzakerelerle ya da mahkemelerce revize edilmesi gerekmektedir (Emek, 2017). Sözleşme revizyonları da başlangıç koşullardan sapılmasına ve rant kaybına ve yolsuzluk gibi beklenmedik sonuçlara yol açabilmektedir. Dünya Bankası'nın Latin Amerika ülkelerini kapsayan bir çalışmasında (Guasch, 2007) 1.000 adet sözleşme revizyonu incelenmekte ve değişikliklerinin büyük çoğunluğunun özel sektörün çıkarlarının gözetilerek yapıldığı tespit edilmektedir.

Başarının Ölçüsü

Bir proje öngörülen süre ve bütçe içerisinde gerçekleştirilirse başarılı kabul edilmektedir. Süresi ve bütçesi aşıl原因 projeler ise başarısız kabul edilmektedir. Türkiye gibi ekonomisi kırıl原因 ve yatırımcıların proje kredisini yabancı para cinsinden temin ettiği bir ülkede, projelerin ger-

³ Mega terimi yazılım dilinde yüz milyonu ifade etmektedir. Milyar ise Gigadır. Türkiye'de çok sayıda uygulanan milyar dolarlık KÖİ'lere Mega yerine, Giga demek daha doğru olacaktır.

28 1 Rek.'lbet Derneği Yuval'lak Masa Toplantısı

ekleştirilme süresi uzadıkça maliyetlerinde artacağını öngörmek çok kolaydır.

DünY.a genelindeki mega projelere ilişkin kendi veri seti bulunan Oxford Üniversitesi'nden Flyvbjerg (2014) on projeden birisinin başarısız olduğunu belirtmektedir. Yazar, başlangıçta hesaplanan maliyetlerin Süveyş Kanalında % 1.900, İskoç Parlamento binasında % 1.600 ve Sidney Opera binasında %1.400 artığını belirtmektedir. Bu maliyet artışları hem kurumsal yapısı zayıf gelişen ölkelerde hem de görece daha güçlü olan gelişmiş ölkelerde yaşanmaktadır. Bu risklerine rağmen, teknoloji-deki gelişmeler, siyasetçilerin arkalarında eser bırakma sevdası, halkın bu eserlere karşı sempatisi ve tabii ki girişimcilerin kar maksimizasyonu çabaları projelerin ölçeğini giderek artırmakta ve kaynak talisatındaki etkinliği bozmaktadır. Bir taraftan yapılabirliği olmayan projeler seçilmekte, diğer taraftan da daha etkin projeler göz ardı edilmektedir.

Kurumsal Yapı⁴

Bu alt bölümde şehir hastaneleri özelinde Türkiye' deki KÖİ kurumsal yapısı ele alınacaktır. Ancak, 3996 sayılı genel Yap-İşlet-Devret kanununda yapılan sözleşmelerde de işleyiş hemen hemen aynıdır. Sağlık sektöründe KÖİ projelerinin geliştirilmesinde çeşitli kamu kurumları rol oynamaktadır. Sağlık Bakanlığı, KÖİ sözleşmelerinin geliştirilmesinde, ihale edilmesinde ve icrasında merkezi bir role sahiptir. Sağlık Bakanlığı'nın ihale sürecini başlatmadan önce Cumhurbaşkanı'ndan yetkilendirme kararı alması gerektirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB) Cumhurbaşkanı'nın sekreteryası olarak yetkilendirme kararı sürecini yürütmektedir. Yetkilendirme süreci, Sağlık Bakanlığı'nın Cumhurbaşkanı'na bir ön fizibilite raporu sunmasıyla başlatılmaktadır. CSBB bu raporu değerlendirirken önerilen projenin ekonomik, finansal ve sosyal katma değerini ve sektöre], bölgesel ve ulusal politikalarla uyumluluğunu göz önünde bulundurmaktadır. Bu sırada, Başkanlık KÖİ projelerinden kaynaklanan yükümlölüklerin koordinasyonu, bütçelenmesi ve izlenmesi konularında Hazine ve Maliye Bakanlığından görüş almaktadır. Bundan sonra, nihai görüşünü hazırlamakta ve Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Bu kurumlar, teknik hazırlıkları yetersiz bulursa, Sağlık Bakanlığı'nın projede değişiklikler, eklemeler ve çıkarmalar yapmasını isteyebilmektedir. Yetkilendirme kararı olumlu sonuçlanırsa, Sağlık Bakanlığı ihale sürecini başlatmakta ve kazanan teklif sahibi

⁴ Bu alt bölüm, Emek'ten (2017) ödünç alınmıştır.

Kamu Özel İşbirlikleri ve Rekabet 1 29

ile sözleşme imzalamaktadır. Bakanlık ayrıca, projenin aksınması halinde, ihtiyaç halinde finansal kurumların devreye girebilmelerinin koşullarını belirlemek amacıyla, bu kurumlarla doğrudan anlaşma (direct agreement) yapabilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülükler için yılı bütçelerine ödenek tahsisatından ve bu sözleşmelerden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesinden sorumludur. Bunun yanı sıra, borç üstlenim taahhüdü çerçevesinde, Sağlık Bakanlığı ve özel ortak arasında imzalanan KÖİ sözleşmesinin süresinden önce feshedilmesi ve tesisin kamuya devredilmesi durumunda, fesih tarihine kadar yapılan işler için kullanılmış olan dış finansman kamuyu tarafından üstlenilmektedir. Öte yandan, Sağlık Bakanlığı'nın talebi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yatırımın gerçekleştirilmesi için özel ortağa hazineye ait taşınmazlar üzerinde üst hakkı tesis etmektedir. Ayrıca KÖİ projelerinin uygulanacağı yerlerin imar planları, Bakanlığın talep etmesi halinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılmaktadır.

Son olarak, ihaleyi kazanan özel sektör şirketi/konsorsiyumu kuracağı özel amaçlı bir şirket ile sözleşmeye konu tesislerin yapımını, finansmanını ve işletilmesini gerçekleştirmektedir. İhale sonucunda idare ile imzalanacak sözleşmenin tarafı olan özel amaçlı şirketin faaliyet alanı sözleşme konusu ile sınırlıdır (6428 sayılı Kanun, md. 1/o). Çünkü bu şirketlerin gelirlerini, öncelikle projenin devamı için gerekli olan bakım ve onarım harcamalarına, daha sonra da sırasıyla ticari ve mali borçların, yapısal kredilerin ve temettülerin ödenmesine tahsis etmeleri gerekmektedir.

Fizibilitelerin hazırlanması

Hem şehir hastaneleri (6428 sayılı Kanun) hem de ulaştırma yatırımlarını (3996 sayılı Kanun) düzenleyen mevzuata göre bir KÖİ projesi yapılmadan önce ayrıntılı ön fizibilite çalışması yapılmalıdır. Bu çerçevede, gerçekleştirilmesi düşünülen projenin, teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açılardan yapılabilirlikleri analiz edilmelidir. Öngörülen katkı payı ve garantiler de dahil olmak üzere risk analizleri yapılmalı ve riskler taraflarca optimal biçimde paylaşılmalıdır. Öte yandan yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine KÖİ modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesinin de karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya konulması gerekmektedir.

30 U Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Mevzuatta öngörülen bu yaklaşım uluslararası standartlara da çok benzemektedir. Ancak, uygulamaya bakıldığında fizibilite çalışması standartlarına çeşitli gerekçelerle uyulmadığı görülmektedir. Birincisi, kamu kurumlarında bu çalışmaları yapacak yeterince kurumsal kapasite bulunmamaktadır. İkincisi, kamu finansmanındaki yetersizlikler nedeniyle kamu görevlileri KÖİ'leri tek seçenek olarak görmektedir. Üçüncüsü de kamu görevlileri siyasetçilerden gelen yeni proje taleplerine hayır diyememektedir.

Örneğin, Kalkınma Bakanlığının düzenlediği KÖİ Özel İhtisas Komisyonunun üyeleri, "proje geliştirme çalışmalarının başarısız ve eksik yapıldığını ve bu nedenle yoruma açık hususlar bırakıldığını; firmaların 'nasıl olsa ihaleyi aldıktan sonra uzlaşarak çözeriz' mantığı içinde konuya yaklaşıp düşük teminat tutarlarını da göze alarak her ihaleye girmeye çalıştığını; ancak ihaleyi aldıktan sonra ortaya çıkabilen sistemik sorunların hem projeleri geciktirdiğini, hem firmalar ve kurumlar açısından zaman, emek ve mali kayıplara sebep olduğunu; bunun da ülkenin yabancı yahrımcılara ve bankalara karşı görünümünü zora soktuğunu" belirtmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:s. 57).

Öte yandan, Dünya Bankası (World Bank, 2017) her yıl KÖİ projelerini geliştirme konusunda yaptığı ve Türkiye dahil 82 ülkeyi kapsayan bir araştırmada Türkiye'deki KÖİ fizibilite çalışmaları konusunda iyi şeyler söylememektedir. Bu çalışmaya göre yasal olarak ayrıntılı biçimde fizibilite yapma gerekliliği bulunsa da Bakanlıkların uygulamadaki izleyecekleri kuralları ve usulleri belirleyen özellikli yöntemler bulunmamaktadır. Örneğin, ekonomik analiz değerlendirilmesi, ücretin bütçe veya kullanıcılar tarafından ödenebilirliğinin incelenmesi, risklerin belirlenmesi ve paylaşılması ve KÖİ ve geleneksel tedarikin karşılaştırılmasının değerlendirilmesi konularında uygulamacılara yol gösterecek rehberler bulunmamaktadır. Böyle olunca da belirli bir metodolojiye dayanmayan ve genellikle de başarısız fizibilite çalışmaları yapılmaktadır.

2017 bütçesinin görüşülmesi sırasında Sağlık Bakanlığı yetkilileri milletvekillerine "Paranın Değeri" isimli bir fizibilite çalışması dağıttı. Bu çalışmada, KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilen Bilkent Şehir Hastanesinin geleneksel yöntemle göre % 24 daha ucuza mal olduğu belirtilmektedir. Bu çalışmada kullanılan varsayım manipülasyonlarını ve işlem hatalarını düzelttikten sonra, Emek (2018) Bilkent Şehir Hastanesinin maliyetinin geleneksel yöntemden% 73 daha pahalı olduğunu ileri sürmektedir. Bu

durumda, bir tek şehir hastanesindeki başarısız fizibilite çalışması nedeniyle ortaya çıkan kamu zararı 2010 fiyatlarıyla 2,9 milyar TL'dir.

Ölçek ve yer seçimi sorunu

Daha önce de belirttiğim gibi, ulaştırma projelerine benzer biçimde şehir hastanelerinin ölçekleri de çok büyüktür. Belirli bir büyüklükten sonra ölçek tasarruflarının kaybolduğunu ileri süren akademik bir çalışma (Giancotti ve ark. 2017), hastanelerde en uygun ve etkin yatak kapasitesinin 300-600 arasında değiştiğini belirtmektedir. 300'ün altındaki ve 600'ün üzerindeki yatak kapasitesine sahip hastanelerde negatif ölçek tasarrufları ortaya çıkmaktadır.

Şehir hastanelerinin önemli bir diğer sorunu, çok büyük olmaları nedeniyle şehrin uzak bölgelerine inşa edilmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu yönüyle de Sağlık Bakanlığının evrensel sağlık hizmeti politikasıyla çelişmektedir. Evrensel sağlık hizmeti politikasına göre sağlık hizmetleri başta yoksullar ve yaşlılar olmak üzere bütün vatandaşların erişimine açık olmalıdır. Ancak, genellikle şehir merkezine uzak biçimde inşa edilen şehir hastaneleri bu koşulu karşılayamamaktadır. Örneğin, Elazığ Hakimiyet Gazetesine konuşan dönemin Elazığ Kamu Hastaneleri Birliği Genel Sekreteri, Elazığ Hastanesinin ihtiyacı karşılayamayacağını belirterek şunları söylüyor⁵: "... mahallelerinde ciddi bir nüfus artışı var ancak buralara hitap eden hiçbir hastane, sağlık kuruluşu yok. Bu bölgelerdeki hastalar basit sağlık şikayetleri nedeniyle bile şehrin içerisindeki trafiği geçip şu anda Eğitim ve Araştırma Hastanesi'ne gidiyor. Önümüzdeki dönemde de şehrin bir ucundaki, Doğukent'te bulunan Şehir Hastanesi'ne gitmek zorunda kalacak. Bunun akla ve mantığa sığacak bir tarafı yok". Bu ifade, şehir hastanelerinin fizibilitesi yapılırken ölçek (yani hastane ihtiyacı) ve yer seçimi (ulaşım) konularında özensiz davranıldığını çok iyi özetlemektedir.

Rekabetçi ihaleler

KÖİ projelerinde, hazırlanan fizibilitelere dayanan şartnamelerle ihaleye çıkılmaktadır. En iyi yüklenici ve teklifi seçebilmek için, ihalelere çok sayıda isteklinin katılması ve böylece rekabetin artırılması beklenmektedir. Projeler büyütüldüğü ölçüde bir taraftan karmaşık hale gelmekte diğer taraftan da mali ve teknik yeterlik şartları büyümekte ve böylece pazara giriş engeli ortaya çıkmaktadır. Bu projelerde % 20 ser-

⁵ <https://www.bik.gov.tr/sehir-hastanesi-yetersiz-kalacak/>

32 n Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

maye yeterli şartı bulunmaktadır. Örneğin, Gebze-İzmir projesinin yatırım tutarı 6,5 milyar ABD doları tutarındadır. Yüklenicinin bu işin en az 1,3 milyarlık kısmını kendi sermayesi ile yapması gerekmektedir. Bu kadar büyük mali yeterliliğe sahip çok firma olmadığından, ihaleye sadece iki konsorsiyum katılabılmıştır. İhalelere katılımı engelleyen bir diğer unsur da projelerin karmaşıklığının neden olduğu belirsizlik ortamıdır.

Şu ana kadar sözleşmesi imzalanan 30 bin yatak kapasitesinin yaldaşık 21 bini üç gruba tahsis edilmiştir. Buna göre KÖİ ihale piyasasında rekabet seviyesini ölçen üç firma yoğunlaşma oranı % 70'dir (Enlek, 2017). Bu da şehir hastaneleri ihalelerinde yoğunlaşmanın çok yüksek/rekabetin çok düşük olduğunu göstermektedir. Benzer bir durum diğer KÖİ sözleşmelerinde de yaşanmaktadır. 2007-2013 yılları arasında ulaştırma, enerji ve sağlık sektöründe imzalanan sözleşmelerin, sözleşme değerine göre % 82'si sekiz firmaya tahsis edilmiştir. Bu da KÖİ ihalelerinde rekabetin eksik olduğunu göstermektedir (Emek ve Acar, 2015).

Sözleşmelerin proje finansmanına erişimi

Sözleşmelerin karmaşık ve eksik yazılmasının yanı sıra, bazı projelerde kapsamlı bir çevresel etki değerlendirme raporu da hazırlanmamaktadır. Gebze-İzmir otoyolu ve İstanbul havalimanı gibi projelerde proje finansmanı yerli bankalar tarafından karşılandı. Çünkü uluslararası bankalar çevreye tehdit oluşturan ulaştırma projelerine kredi vermekte isteksiz davranmaktadır. Şehir hastaneleri başta olmak üzere Türkiye'de birçok projeye aktif destek veren European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Gebze-İzmir ve İstanbul havalimanı projelerine finansman sağlamadı. Bankanın ulaştırma politikasına göre KÖİ sözleşmeleri aktif biçimde desteklenmektedir. Ancak, bu projeler sürdürülebilir *olmalı* ve çevreye zarar vermemelidir ve cinsiyet ayrımcılığına neden olmamalıdır.⁶ Kanaatimce banka bu iki projenin çevresel etkilerinin olumsuz olduğunu düşündü ve Türkiye'deki agresif büyüme stratejisine rağmen bu projelere kredi sağlamadı.

Sözleşmeler eksik ve başarısız biçimde yazıldığı ölçüde finansal piyasalardan kredi temin etmek de zorlaşmaktadır. Finansal kurumlar ya bu sözleşmelere finansman sağlamamakta ya da sözleşme koşullarında değişiklik istemektedir. Örneğin, çevre politikası nedeniyle ulaştırma projelerine temkinli yaklaşan, ancak şehir hastaneleri sözleşmelerine

⁶ <https://www.ebrd.com/what-we-do/transport/overview.html>

aktif biçimde finansınan sağlayan EBRD (2015) bu sözleşmelerde ynpılan değişikliklerde önergli bir rol oynadığını açıklç:ı belirtmektedir. Yukandcı da belirtildiği gibi Latin Amerikn'dnki sözleşme revizyonlarınm önemli bir kısmının sonucu özel sektöre yararnaktadır. Bu beklenen bir gelişme-dir. Sözleşme revizyonu talebi kar maksimizasyonu amacıyla çalışan özel sektörden (bu örnekte EBRD) geldiği sürece, değişikliğin özel sektö-rün karını artırmayı hedefleyeceği de beklenmelidir. Ancak, bu kar artı-şının kamu yararına zarar verip vermediği hususu bilinmemektedir. İkincisi ve daha önemlisi sözleşmeler revize edildiği ölçüde ihale şart-namelerinden uzaklaşmaktadır. Bu da rekabete ve etkinliğe zarar ver-mektedir. İhaleye katılmayan ve/veya yetersiz teklif veren fımlalar, bu revizyonların yapılacağını bilselerdi belki de ihaleye katılım artacak ve/veya kazanan teklif kamu yaran açısından daha iyi olacaktır. Bu du-rum ise ihaleyi kazanan teklifin ve şirketin en iyiliği konularında endişe-lere yol açmaktadır.

Avrupa ülkelerinde, KÖİ sözleşmelerinde sağlanan finansmanın or-talanla geri ödeme süresi 27 yıldır. Ortalamanın alh olduğu kadar, üzeri de vardır. Bazı projelerde bu süre 40 yıla kadar ulaşmaktadır. Bu süre Türkiye'deki KÖİ'lerde en uzun 18 yıldır. Kredi ödeme sürelerinin kısa-lığı yabancı kreditorlerin ülkeye ve KÖİ projelerine duyduğu güvensiz-lik ile açıklanabilir. Kredi sürelerinin kısalığı beraberinde bir de tarife belirleme sorununu getirmektedir. KÖİ projelerinde özel sektöre gelir garantisi verilmektedir. Bu çerçevede önceden belirlenen bir tarifeden belirli bir kullanım garantisi sağlanmaktadır. Bu gelir garantisinin söz-leşme süresi içerisinde, yabırının faiz dahil maliyetini ve özel sektörün karını karşılaması gerekmektedir. Kredi geri ödeme ve sözleşme süreleri kısaltıldığı ölçüde, geliri belirleyen miktar ve/veya tarife daha yüksek ola-caktır. Bu nedenle de uygulamada gerçekleşmeyecek derecede kullanım garantileri ve ödenemeyecek kadar yüksek tarifeler belirlenecektir. Kredi ve sözleşme sürelerinin dalla uzun belirlenebilmesi dunununda, garanti edilen gelirin geri ödeme süresi zamana yayılabilecektir. Sonuçta, proje-lerin küçültülmesi ve sözleşme/kredi süresinin uzablması kullanım ga-rantisinin miktarının ve tarifelerin seviyesinin düşmesine katkı sağlaya-cakhr.

Genel değerlendirme

Son on yılda hükümet ulaştırma, sağlık ve enerji sektörlerinde çok sayıda mega projeyi uygulamaya koydu. Bakanlıkların KÖİ'ler konu-sunda fizibilite hazırlama, ihale düzenleme ve sözleşme imzalama konu-

34 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

sundaki kapasitelerinin yetersizliği nedeniyle bu KÖİ sözleşmeleri eksik ve başarısız yazıldı. İkinci olarak, projelerin büyüklüğü mali ve teknik yeterlik koşullarını ağırlaştırdı ve bu nedenle de ihalelere katılım/rekabet düştü. Sözleşmelerin eksikliği ve önemli ölçüde finansman gerektirmesi nedeniyle finansal piyasalar bu projelere kredi vermek konusunda isteksiz davrandı. Finansal kurumlar ve özel sektör bu sözleşmelerde değişiklikler yaptılar ve başlangıç rekabet koşullarını değiştirdiler. Değişiklik bilgileri kamuoyuyla paylaşılınarak beraber, özel sektörün değişiklik talebinin kar maksimizasyonu amaçlı olduğunu söylemek mümkündür. Bu değişikliklerin kamu yararına ne kadar katkı sağlayacağı ve/veya zarar vereceği hususu da önemli bir endişe nedenidir.

Bu sorunları hafifletmek için öncelikle ayrıntılı bir strateji belgesi hazırlanmalı, projelerin hangi ihtiyaç nedeniyle, hangi yöntemle ve hangi zaman dilimi içerisinde gerçekleştirileceği baştan belirlenmeli ve bu bilgiler kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Başta yeterince insan kaynağı ve yetkiyle donatılmış merkezi bir KÖİ birimi olmak üzere, kamu kurumlarında bir an önce KÖİ proje döngüsünü yönetebilecek derecede kapasite inşa edilmelidir. Bu kurumların fizibilite hazırlıklarında kullanacakları ayrıntılı rehberler hazırlanmalıdır.

En önemlisi de KÖİ proje döngü yönetimi süreçleri şeffaf olmalıdır. Şeffaflık fizibilite, ihale, sözleşme ve finansman süreçlerinde; rekabeti, eşit muameleyi ve hesap verebilirliği arbracakbr. Böylece, hizmet kullanıcısı ve/veya vergi mükellefi olarak bu projelerin maliyetini gerçekten ödeyen vatandaşlar ödedikleri bedelin gerekçesini ve boyutunu anlayabileceklerdir.

Kaynakça

- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development). 2015. "Financing of Healthcare PPP Projects: EBRD Experience in Hospital PPPs". Retrieved from http://pppac.kz/wp-content/uploads/2015/08/ENG_08_EBRD_Experience-in-Financing-Healthcare-PPPs.pdf [erişim, 18 Aralık, 2016].
- Emek, U. 2010. Altyapıda Kamu Özel İşbirlikleri. İktisadi Araştırmalar Vakfı: İstanbul
- Emek U. 2017. Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme. Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1):141-168.
- Emek, U. 2018. Paranın Değeri Yaklaşımı. İçinde K Pala, Türkiye'de Sağlıkta Kamu-özel Ortaklığı:Şehir Hastaneleri, hehişim yayınlan:İstanbul

HAVALİMANI PROJELERİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ

PROF. DR. FERHAN KUYUCAK ŞENGÜR

Ben esasen havacılık yönetimi çalışıyorum. Kamu-özel işbirliği projeleri havalimanlarında yönetsel açıdan da çok büyük değişiklikler gelmektedir. Bu nedenle, sunuşun da ağırlıklı olarak KÖİ'lerin havalimanlarında yönetsel ve sosyal açıdan getirdikleri değişiklikleri ele alacağım.

Türkiye, hava taşımacılığında dünyada en hızlı büyüyen 10 pazardan birisidir. Özellikle iç hatlarda ortalamaların çok üzerinde büyümektedir. Bunun da tabii ki mutlaka gelişimden kaynaklanan birtakım nedenleri olsa da zamanında yeterince gelişmememizden de kaynaklanan birtakım nedenleri var. Çünkü 2003 yılına kadar sıkı biçimde düzenlenen ve rekabet kısıtlayıcı bir piyasa yapısı vardı. Sonrasında birtakım teşvikler, özel sektörün de özellikle iç hatlarda daha rahat hareket edebilmesiyle daha gelişmiş bir havacılık hizmeti ile kavuştuk.

Son 10 yılda özellikle ticari uçuş sayısı yüzde 93, taşınan yolcu sayısı yüzde 46, kargo miktarı ise yüzde 232 oranında bir artış gösterdi. Gerçekten hızlı biçimde büyüyoruz. Öncesinde özellikle iç hatlarımızda sadece Türk Hava Yolları vardı. Sonrasında ise çeşitli şirketlerin pazara girmesiyle daha rekabetçi bir yapıya kavuştüğümüz söylenebilir.

1983 yılında yürürlüğe giren 2920 sayılı Havacılık Kanunu esasen liberal bir yaklaşımla hazırlanmış ve rekabetçi bir piyasa yapısını öngörmüş. Sonrasında birçok yeni şirket kurulmuş, fakat piyasanın dengesizleşmesiyle ve çoğunun da batmasıyla alınan bir "kararla" denilmiş ki: "Bundan sonra iç hatlarda sadece Türk Hava Yolları uçacak, diğer havayolları Türk Hava Yollarının uçmadığı hatlarda, uçmadığı frekanslarda, saatlerde uçabilir." Bundan sonra tabii piyasa Türk Hava Yollarının ana aktör olduğu bir dengeye gelmiş ve rekabet de önemli ölçüde sınırlandırılmış.

2003'te yapılan değişiklikle bu karar kaldırıldı ve 2920 sayılı Kanun'un de öngördüğü liberal piyasa yapısına dönüldü. Ayrı zamanda birtakım teşvikler getirildi; havaalanlarındaki vergiler azaltıldı, yakıt teşvikleri getirildi. Sonuçta "Herkes uçağa binecek" şeklinde bir motto benimsendi.

38 D Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Havacılık sektörünün çok hızlı büyümesi nedeniyle yeni havaalanlarına ihtiyaç duyuldu. Dışarıdan bir bakış açısı sağlamak için, havaalanı hizmetinin içeriğine de bakmak gerekmektedir. Yani kamusal bir hizmetten bahsediyoruz, kamusal tarafı olan bir hizmet, ama aynı zamanda özel sektöre benzeyen de bir tarafı var.

Havaalanları faaliyetleri genel olarak havacılık hizmetleri ve havacılık dışı hizmetler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bunların bir kısmı havacılık operasyonunun gerçekleşmesi için gereken hava trafik kontrol, meteoroloji, uçuş bilgi, polis, güvenlik -özel güvenlik de dahil artık buna- itfaiye, ambulans, ilkyardım, pist, apron, taksi yolu gibi faaliyetlerdir. Yer hizmetleri bir uçuş faaliyetinin gerçekleşmesi için gerekli olduğundan havacılık hizmeti sayılmaktadır. Diğer hizmetler ise ticari faaliyet olarak kabul edilmektedir.

Son yıllarda Türkiye dahil dünya genelinde havaalanları hizmetlerinde köklü bir dönüşüm yaşanıyor. Kamu-özel işbirliği olsun ya da olmasın, devletteki havaalanlarında da gelirler yetmiyor ve bu gelirleri artırmanın ve çeşitlendirmenin yolları aranıyor. Ancak, havacılık gelirlerini artırmak bir yana, azaldığını görüyoruz. Baktığımızda, dünyadaki genel eğilim maliyetlerin artması ve gelirlerin (uçak başına iniş ücreti) düşmesi yönündedir.

Dolayısıyla havaalanları havacılık dışı ticari gelirleri artırmanın yollarını arıyorlar. Dünyada son derece değişik arayışlar bulunmaktadır. Örneğin, "Sabiha Gökçende düğün salonu" diye bir haber okudum. Yani havacılık emniyetine, güvenliğine problem yaratmadığı sürece, atıl faaliyetler değerlendirilebiliyor. Pistler arasında golf sahaları yapmak şeklinde boş alanların değerlendirilmesine çalışıyor.

KÖİ projeleri geliştirilirken havaalanları sınıflandırılmasının önemli olduğunu düşünüyorum. Farklı sınıflandırmalar var. Birleşmiş Milletlerin çatısı altındaki Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı havaalanlarını pist başına harekete göre (hafif, orta şiddetli şeklinde) sınıflandırmaktadır. Avrupa Komisyonu büyük topluluk havaalanları, ulusal havaalanı; büyük bölgesel havaalanı ve küçük bölgesel havaalanı şeklinde bir sınıflandırma yapmaktadır.

Dünya genelinde buldukları şehri ulusal havaalanlarına bağlayan ve daha küçük uçaklarla hizmet veren havaalanlarına bölgesel havaalanı deniyor. Türkiye'de birkaç bölgeyi birleştiren ve ölçeği daha büyük olan havaalanlarına bölgesel havaalanı denilmektedir.

Amerikan Federal Havacılık Dairesi, ticari hizmet veren kargo, trafiği rahatlatıcı ve genel havacılık havaalanı şeklinde sınıflandırma yapmaktadır. Bizde aslında bu konuda çok net tanımlar yok, ama yönetmeliğimizde ticari havaalanı, genel açık havaalanı ve özel statülü havaalanı şeklinde bir sınıflandırma öngörülmektedir.

Temel olarak havaalanları, hava ulaştırma hizmetinin altyapısını sunanlar için, çoğunlukla birer kamu hizmeti olarak görülmektedir. Havaalanları doğal tekel olup olmadığı konusunda tartışmalar da bulunmaktadır. Sonuçta havaalanı hizmeti kamusal boyutu olan bir ulaştırma hizmetidir. Bu nedenle de emniyetli, güvenli, verimli ve düzenli sağlanması gerekmektedir. Aynı zamanda, ulaştırma sektörünün kollarından farklı olarak kamuoyunun önünde bir hizmet koludur. Örneğin, bir uçak kaçırma eylemi birkaç saat içerisinde bütün dünyayı gündemine girebiliyor. Bundan dolayı güvenlik açısından terörist eylemlere de çok açıktır.

Kamusal yönü nedeniyle geçmişte genellikle kar amacı gütmeyen hizmet veren havaalanlarında günümüzde modern işletmecilik anlayışına yönelik bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu çerçevede üç ana eğilim ortaya çıkmaktadır: ticarileşme, özelleştirme ve uluslararasılaşma.

Ticarileşme kamu elinde kalmak şartıyla dala modern işletmecilik anlayışının benimsenmesidir. Özelleştirme işlemleri çoğunlukla kamu-özel işbirliği şeklindedir. Yani, aslında bir havaalanını, özellikle büyük çaplı bir havaalanlarını tamamen özel sektöre devretmek çok da sık yaşanan bir durum değildir. Dünyaya da bakıldığında, stratejik bir karakteri de bulunan havaalanlarında, hükümetlerin altın hisseyi bir şekilde ellerinde tutmaya çalıştıkları görülmektedir.

Bunların yanı sıra havaalanları yönetimi uluslararasılaşmakta ve küreselleşmektedir. Örneğin, Örneğin, TAV bölgesel düzeyden küreselliğe ilerleyen kendini geliştiren bir işletmedir, küresel ayak izi 28 ülkede 90 havalimanına ulaşmıştır..

Mülkiyet biçimleri de genelde devlet ve özel sektör arasında değişmektedir. Kamuya ait havaalanlarında mülkiyet ve işletme hakkı merkezi veya yerel yönetime ait olabilmektedir. Kamu, ticari odaklı şirket şeklinde de faaliyet gösterebilmektedir.

Havaalanlarındaki kamu-özel işbirliklerinde farklı yöntemler kullanılabiliyor. İmtiyaz ve işletme hakkının devri havacılık literatüründe sıklıkla

40 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

kullanılan bir yöntemdir. Bunların yanı sıra proje finansmanı, yönetim sözleşmeleri ve ortak girişim şirketleri de sıkça görülen uygulamalardır.

Özel mülkiyet, genellikle görece küçük ve genel havacılık havaalanlarıyla sınırlıdır. Tamamen özel sektör tarafından yapılan ve işletilen havaalanlarına dünya genelinde çok sık rastlanmamaktadır.

İngiltere birçok özelleştirme işlemlerinde ve kamu-özel işbirliği projelerinde olduğu gibi havaalanlarında da örnek bir ülkedir. 1986 yılında yapılan bir düzenlemeyle, havaalanları ticari şirket statüsüne dönüştürülüyor ve özelleştirme uygulamasına başlanıyor. Limited şirket şeklinde ticarileştirilen havalimanlarının hisseleri tamamen merkezi hükümete veya yerel yönetimlere ait olabileceği gibi kamu ve özel şirketleri oluşturduğu ortak girişime de ait olabilmektedir.

92-93 yıllarında 4 devlet havaalanının şahsı gerçekleştiriliyor. Sonrasında ise 2 havaalanının hisselerinin *bu* kısmı özel şirketlere satılıyor. İngiltere'de bu süreç hala devam etmekte ve sürekli biçimde tartışılmaktadır.

Amerika'da havaalanının yönetim sistemi genellikle dünyanın geri kalanından farklıdır. Öncelikle ulusal havaalanı sisteminde çok sayıda havaalanı bulunmaktadır. Yani 19 bin 700 havaalanı, bunların 5 bin 170 tanesi genele açık, 503 tanesi de ticari havaalanıdır. Yani sistem çok büyük, havaalanlarının sahibi çoğunlukla eyaletler ya da şehir meclisleridir. Özel sektörden temel beklenti finansman sağlanması değil, verimlilik arışıdır. 1996 yılında özelleştirme amacıyla pilot projeleri hazırlıyorlar, ancak çok da başarılı olmuyorlar. Havayolu şirketleri KÖİ yaklaşımı çerçevesinde kendi ihtiyaçlarına göre istedikleri zamanda ve istedikleri kapasitede bir terminal yapıştırebiliyorlar.

Avustralya'da 1988'e kadar aslında havaalanları yerel yönetimler tarafından işletildi. 1988 yılında en büyük 22 meydan yeni oluşturulan merkezi bir kuruma devredildi ve diğerlerinin mülkiyeti yerel yönetimlerde bu merkezi otoriteye devredildi. Başarılı bir performans sergilemelerine rağmen, havayolları şirketlerinin havaalanı ücretlerinin yüksekliği nedeniyle başlatılmaları tartışmalar neticesinde havaalanlarının özelleştirilmeleri gündeme geldi. Bu çerçevede 1990'larda havaalanı özelleştirmeleri başlatıldı.

İngiltere ve Avustralya'da özelleştirme işlemleri yapılırken, devletin düzenleyici kapasitesini artırmak için düzenleyici reformlar yapılmış ve düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur.

s,
fi
e
a
t;
C
I
r

1

Uluslararası uygulamalara bakıldığında özelleştirmelerden sonra havaalanlarında etkinlik ve verimliliğin genellikle arttığı görülmektedir. Özel sektör finans kaynaklarına daha kolay erişebilmekte ve kamu üzerindeki finansal yük azalmaktadır. Bir taraftan eskimiş havalimanları modernize edilmekte diğer taraftan da yenileri yapılmaktadır. Kar maksimizasyonu anaıyla çalışan özel işletmeler ticari gelirlerin artınmasına katkı sağlamaktadır.

Bu faydalarına karşın, havaalanları hizmetlerine özel sektör katılımının olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bu çerçevede, havacılık ücretlerinde genellikle bir artış meydana gelmiştir. Ya da yatırımlar ihtiyacın altında veya üzerinde gerçekleşebilmektedir. Özel sektör karını artırmak amacıyla maliyetlerini düşürürken, hizmet kalitesi de düşebilmektedir. Ayrıca, farklı paydaşlar arasında anlaşmazlıklar da ortaya çıkmaktadır. Devlet havalimanlarıyla karşılaştırıldığında, özel havalimanlarında havacılık ücretleri daha yüksektir. Bundan da sistemin en büyük paydaşı havayolu şirketleri rahatsız olmaktadır. Bu konuda uluslararası alanda yoğun bir tartışma sürmektedir.

Türkiye'de havaalanı mülkiyeti ve işletimi Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMI) Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu iktisadi kuruluşu olan DHMI havaalanı işletmeciliğinin hava seyrüsefer hizmetlerinin sağlanmasından da sorumludur. Türkiye üzerinden geçen her uçaktan ücret DHMI tarafından tahsil edilmektedir.

Türkiye genelinde sivil hava trafiğine açık toplamda 57 havaalanınının 49'unu DHMI işletmektedir. Diğerlerini, Eskişehir Teknik Üniversitesi, Türk Hava Kurumu, Türk Havayolları ve diğer özel şirketler işletmektedir. Eskişehir Teknik Üniversitesinin işlettiği Hasan Polatkan Havalimanı, üniversite işletmeciliği yönüyle Dünyadaki sayılı modellerden biridir.

Bu havaalanlarından Hezarfen Havaalanı, Aydın Çıldır Havaalanı ve Türk Hava Kurumu'na ait havaalanları genel havacılık havaalanları olup; mevcut durumda havayolu taşımacılığına hizmet vermemektedirler. DHMI tarafından işletilmeyen havaalanlarında da DHMI'nin çeşitli görevleri bulunmaktadır. Bunlardan Zafer, Zonguldak-Çaycuma, Aydın Çıldır ve Antalya Gazipaşa Havalimanlarının kontrol, denetim ve hava trafik hizmetlerini DHMI yerine getirirken; Sabiha-Gökçen Havalimanı'nda ise, yalnızca hava trafik kontrol hizmetleri DHMI tarafından yürütülmektedir. Eskişehir Hasan Polatkan Havalimanı (eski adıyla Anadolu Havaalanı) ise, Eskişehir Teknik Üniversitesi tarafından işletilmektedir. Havalimanları işletme hiz-

42 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

metlerinin yanı sıra, Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖİ) modeli ile özel kuruluşlara devredilen havalimanları/terminal binaları işletmesinin sözleşmeye uygunluğunun kontrolü ve denetimi görevi de Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

1994 yılında yürürlüğe giren 3996 nolu Yap İşlet Devret (YİD) Kanunu havaalanları için de temel mevzuat hükmindedir. YİD sözleşmelerinin süresi dolduktan sonra havalimanlarının mülkiyeti DHİİ'ye devredilmektedir. Havaalanları ve terminallerindeki DHİİ mülkiyet haklarının uzun dönemli kiralamayla özel sektöre devredilebilmesine olanak sağlamak amacıyla 2005 yılında 5335 nolu Kanun çıkartılıyor. Bu düzenleme çerçevesinde, Devlet Hava Meydanları İşletmesi YİD süresi bitip idareye devredilen projelerin işletimini kendisi yapabilmekte veya 49 yıldan fazla olmamak şartıyla özel sektöre belli şartlarda devredebilmektedir. DHİİ bu havalimanlarındaki işletme haklarını genellikle özel sektöre devretmektedir.

Türkiye havaalanlarında gerçekleştirilen ilk KÖİ projesi, 1995 yılında YİD modeliyle Antalya Havalimanında gerçekleştirilen uluslararası terminal yapımı işidir. Tek bir terminale sahip olan Antalya Havalimanında özellikle de yurtdışı uçuşlarda aşırı kapasite sorunu yaşanmaktaydı. Kapasite artışı yatırımını özel sektör finansmanı ile bir an önce gerçekleştirmek amacıyla YİD modeli tercih edildi. Proje 3996 sayılı genel YİD kanunu çıkarıldıktan çok önce 2 Eylül 1993 yılında 9 yıllığına fiale edildi. Terminal 1998 yılında faaliyete geçti.

Diğer önemli bir KÖİ projesi, İstanbul Atatürk Havalimanıdır. 1997 yılında Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali ve katlı otoparkı için ihaleye çıkıldı. Tepe, Afken, Viyana Havaalanı ortaklığında kurulan TAV şirketi ihaleyi kazandı. Şartnamede, teklif verecek konsorsiyumda deneyimli bir yabancı ortağın en az % 5 hisse sahibi şartı bulunduğu; Viyana havaalanı işletmesi TAV bünyesinde yer aldı ve çok kısa bir süre sonra da ayrıldı. Kazanma ölçütünün "en düşük süre teklifi" olduğu ihalede TAV'ın teklifi 3 yıl 8 ay 20 gündü. Yurtdışında yapılmış bir sunuşta, yurtdışındaki hocalar, akademisyenler sözleşme süresinin kısalığına şaşırıyorlar ve "Bu kadar kısa yap-işlet-devret süresi olur mu?" diye sordular. İkinci en iyi teklifin 3 yıl 9 ay olması nedeniyle, TAV'ın yetkilileri "TAV'ı yaratanın aslında o 10 günlük öngörü" olduğunu ifade etmektedir. 2005 yılında süre sona erdi ve kirala-işlet-devret yöntemiyle işletme hakkı özel sektöre devredildi. İstanbul Havaalanının faaliyet geçmesiyle İstanbul Atatürk Havalimanı şimdilik sadece kargo uçaklarının ve belli bazı uçakların indiği bir meydana dönüştü.

Türkiye'de YİD ve işletme hakkı devri yöntemiyle işletilen havalimanlarının listesi aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 3. Türkiye'deki Kamu-Özel İşbirliği Havaalanı ve Terminal Projeleri

YİD Modeli	Kiralama / İHD Modeli
Antalya Havalimanı I. Dış Hatlar Terminali	Atatürk Havalimanı Yolcu Terminalleri
Antalya Havalimanı II. Dış Hatlar Terminali	Antalya Havalimanı Yolcu Terminalleri
Atatürk Havalimanı Dış Hatlar Terminali	Zonguldak/Çayyova Havalimanı
Dalaman Havalimanı Dış Hatlar Terminali	Antalya/Gazipaşa Havalimanı
Adnan Menderes Uluslararası Havalimanı	İzmir Adnan Menderes Havalimanı Dış Hatlar, CIP, İç Hatlar ve Ekler
Esenboğa Havalimanı İç Hatlar ve Dış Hatlar Terminali	Sabiha Gökçen Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası ve Müteahhütleri
Milas-Bodrum Havalimanı Dış Hatlar Terminali	Aydın Çıldır Havaalanı
Zafer Bölgesel Havalimanı	Dalaman Uluslararası Havalimanı
İstanbul Havalimanı	
İzmir Alaçatı Ekrem Pakdemirli Havalimanı	

Kaynak: DHMİ (2019) <http://wwwv.dhmi.gov.tr/> ve Şengür, F.K. 2019. Türkiye'de Havaalanları Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları İçinde, (Editörler) U. Emek ve G. Küçükkoçaoğlu, Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri, s.145-162, Siyasal Kitabevi: Ankara

Genel olarak bakıldığında, Türkiye'deki havaalanı yatırım aşamasındaki gereken finansmanı özel sektör sağladığından kamu finansman yükünün başlangıçta azaldığı görülmektedir. İstanbul Havalimanı dışında özel sektör uluslararası finansal piyasalardan görece kolay kredi bulabildi. Bu çerçevede, havaalanlarında ihtiyaç duyulan yatırımlar modern teknolojiye uygun biçimde ve hızlıca hayata geçirildi. Ancak, havaalanlarındaki 25 yıllık KÖİ uygulama tecrübesi bulunmakla beraber, bazı sorunların üstesinden hala gelinemedi. Projeler arasında önemli farklılıklar ve kuruluşlar arasında ciddi bir koordinasyon yetersizliği görülmektedir.

İhalelerde tek kazanma ölçütü genellikle en kısa süreli teklif şeklindedir. En kısa süre ile genellikle veriliyor ihaleler, yani bir ihalede en kısa süreyi veren ihaleyi kazanıyor. Oysa tek ölçüt bu olmamalıdır. Çünkü havaalanları

44 1 Rck'ibet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

gerçekten çok kamlaşık işlemler; emniyet var, güvenlik var, işletim becerisi var, deneyim var, bunlara da bakılması gerekmektedir. Bunlardan farklı olarak, İstanbul Havalimaru kazanma ölçütü 25 yıllık sözleşme süresi boyunca devlete ödenecek en yüksek kira ödemesi şeklinde belirlendi. İhalelerdeki başarı tek ölçüte bağlanıp hizmetin diğer asli unsurları göz ardı edilince; koordinasyon, bilgi ve şeffaflık eksikliği nedeniyle deneyimli yabancı şirketler ya ihalelere girmiyor ya da girseler de kazanamıyor. Ayrıca risk paylaşımında da dengesizlikler bulunabilmektedir.

Havalimaru YİD sözleşmelerinde özel sektöre sabit bir ücret ve yolcu sayısı üzerinden gelir garantisi verilmektedir. Örneğin Esenboğa Havalimaruunda, talep yetersiz kalınca gelir garantisi kapsamında özel işletmeciye 2006-2014 yılları arasında 26,2 milyon Euro ödendi ve hala da ödenmeye devam edilmektedir. Yüksek finansman gerektiren büyük ölçekli ulaşırma yatırımlarında başlangıçta gelir garantisi verilmesi kabul edilebilir bir şeydir. Sonuçta Atatürk Havalimanında da ilk dönemde gelir garantisi verildi. Ancak, Atatürk Havalirnanında yolcu sayısı çok hızlı arttı hızla arttı ve sonrasında gelir garantisi verilmedi.

İstanbul Havalirnarunda giden yolcu üzerinden 12 yıl süresince gelir garantisi verildi. Ücret yabancı yolcu için 20 Avro, transferde 5 Avro, iç hattan dış hata transferde de 3 Avro'dur. İlk yıl için gelir garantisi 316,4 milyon Avrodur. 130 milyon yolcu kapasitesine ulaşılacağı varsayımıyla, 13'üncü yıldan itibaren asgari bir gelir garanti edilmemektedir. 130 milyon yolcu kapasitesinin çok iddialı ve karşılanmasının zor olduğu yönünde tartışmalar bulunmaktadır. Bunun için de İstanbul Havalimanının özellikle transit yolcular açısından Dubai ve Doha'ya rakip olarak konumlandırılması gerekmektedir. Transit trafiğıyle gerçekten yolcu sayısı gerçekten artırılabilir ve öngörülen gelir elde edilebilir. Ancak, Türkiye'nin belirli riskleri nedeniyle gelen turist sayısında azalma da gelirlerin düşmesine enden olacaktır.

Zafer Havalimarundaki garantiler özellikle ve yoğun biçimde tartışılmaktadır. Garanti edilen yolcu sayısı ilk yıl 850 bin, gerçekleşme ise 1.522, yani yüzde 2. 2016 yılında garanti edilen yolcu sayısının yüzde 4'ü gerçekleşmiş. Yani kapasitesinin çok üzerinde bir havaalanı inşa edilmiş.

Belirtmek istediğim diğer bir konu da iç hat ve dış hat yoku paylan. KÖİ havaalanlarındaki iç ve dış hat yolcuların toplam içerisindeki payı sırasıyla yüzde 73 ve 97'dir. Dış hat yolcuya bakhgımızda, bu oran daha yüksek. Dış hat yolcunun önemi havalimanlarında harcama yapmalarından kaynaklanmaktadır. İç hat yolcuların vakti kısıtlıdır ve havalimanlarında

çok fazla vakit geçiımez ve bu nedenle de harcama yapmaz. Sonuçta, ticari gelir üretebilen terminaller ve havaalanları uzun süreliğine özel sektöre devredilmiş durumdadır. Ticari gelir üretemeyen havaalanları ise DHMİ mülkiyetindedir. DHMİ'nin mülkiyetindeki 49 havaalanından yalnızca 8'i kar etmektedir. Bu 8 havaalanının karıyla zarar üreten havalimanlarına çapraz destek yapılmaktadır. DHMİ bünyesindeki Balıkesir ve Çanakkale havaalanlarındaki kapasite kullanım oranları sırasıyla yüzde 2 ve 1,77'dir. Toplamdaki kapasite kullanım oranı yüzde 33'dür. Sonuçta zarar üreten havaalanları devletin mülkiyetinde kaldı ve kar üretenler ise özel sektöre devredildi.

Sonuç olarak havaalanı KÖİ projelerinden beklenen verimliliği elde edilebilmesi için, sözleşmeler şeffaf ve bütüncül biçimde hazırlanmalı, riskler doğru biçimde belirlenmeli ve paylaşılmalı ve özellikle de talep talinleri doğru yapılmalıdır. Olması gerekenin üzerindeki talep talinleri, buna bağlı verilen gelir garantileri nedeniyle kamuyu zarara uğratmaktadır.

Bunun dışında, kamu yararını koruyucu başka mekanizmalar geliştirilebilir. DHMİ, hem işletici pozisyonunda hem düzenleyici ve denetleyici konumundadır. Bu çerçevede kurum biT çıkar çatışması içerisindedir. İşletme ve denetim sorumlulukları birbirinden ayrılmalı ve bağımsız bir düzenleyici ve denetleyici kurum oluşturulmalıdır.

Teşekkür ediyorum.

OTURUM BAŞKANI-Biz de çok teşekkür ediyoruz Hocam Size.

Bu bölümün son konuşmacısı Çağdaş Bey, bize kamu-özel işbirliği projelerindeki hukuki durumu hem başlangıcı hem de icrası bağlamında aktaracak.

Buyurun, söz sizde.

KÖİ SÖZLEŞMELERİNİN TASARIMI, YAZIMI VE İCRASI

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Teşekkür ederim.

İzninizle genel çerçeveye, Türkiye'deki projelerin genel çerçevesi ve güncel bazı gelişmeler var, onlarla başlamak istiyorum.

Bildiğiniz gibi kamu-özel işbirliği Türkiye'de en çok 3 sektörde var: Ulaştırma (liman, havalimanı, otoyol, tünel ve köprü)- hastaneler ve enerji. Önceleri daha çok enerji alanında uygulanan kamu-özel işbirliği modeli son yıllarda diğer sektörlerde de sıkça uygulanmaktadır. Dolayısıyla uluslararası uygulamalara benzer bir şekilde, en çok altyapı sektörlerinde kamu-özel işbirliğiyle karşılaşırız.

Türkiye'deki mazisi bayağı bir geçmişe gidiyor bu projelerin. Bizim ülkemizde de kamu-özel işbirliği alanında oldukça tecrübeliyiz, yani hem devlet kurumlarımız hem özel sektörümüz hem de bankalarımız çok tecrübeli. Bunu dışarıda baktığımızda daha da net görüyoruz. Mesela yatırımcılarımız dünyanın pek çok yerinde kamu-özel işbirliği projelerini başarıyla gerçekleştiriyorlar. Bir çırpıda 20 tane proje sayabiliriz. Bunlar sponsor dediğimiz yatırımcılar, bizim kendi şirketlerimiz. TAV bunlardan bir tanesi, zaman içerisinde ortaya çıkmış. Şu anda otoyol için söyleyebileceklerimiz, hastaneler için söyleyebileceklerimiz, enerji için söyleyebileceklerimiz ve sadece Türkiye'de değil, bunlar dünyada çok aktifler. İzninizle, bunlarla ilgili birkaç şalısi anekdotumu da paylaşacağım. Bunlar çok tecrübeli ve kamu-özel işbirliği alanında dünyanın sayılı şirketlerindedir.

Kamu tarafına baktığımızda da DHİvİ, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) veya Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı gibi kurumlarımız kadar kamu-özel işbirliği yapmış başka bir kamu kurumu dünyada çok az sayıdadır diye tahmin ediyorum. Dolayısıyla kurumlarda tecrübe oldukça fazla, fakat ülkemizdeki önemli bir sıkıntı bu tecrübenin o işleri yapan kişilerin tecrübesi olarak kalması ve kurum tecrübesi haline çok dönüşmemesi veya başka kurumlarla yeterince paylaşamaması. Merkezi bir kamu-özel işbirliği kurumumuzun olmaması da bnda etkili ancak yönetici kadrosunun sık değişmesi de bnda önemli bir etken. Bakanlardan başlayarak hükümet değişme *bile* üst düzey yöneticilerin

48 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

sıkça değişmesi ve giden kişilerle birlikte tecrübenin de büyük ölçüde gitmesi kanıtı tarafındaki sorunların en önemlilerinden biri.

Bankalarınızda da karını-özel işbirliği projelerinin finansmanı tecrübesi oldukça var. Özellikle son 10-15 yılda Türk bankalarının proje finansmanında edindiği tecrübe uluslararası ölçekte oldukça önemli bir seviyededir.

Ülkemizde ilk uygulanan kamu-özel işbirliği modelleri yap-işlet, devret, yap-işlet ve işlebne hakkı devri modelleri oldu. 90'lı yıllarda özellikle enerji alanında gerçekleştirilen bu projelerin çoğu hala devam ediyor ve dünyaya örnek projeler oldular.

Hastane projeleri, şu anda sayısı 20'yi geçti, işletmede olan ve ihalesi devam edenler var. Bu projeler finanse edilebilir oldukları için finansmanlarında Türk bankalarından daha çok yabancı bankalar ve uluslararası finans kuruluşları ve kalkınma bankaları yer aldılar. Dolayısıyla çok talep olduğu için de uygun finansman koşulları sağlandı.

Yine enerji alanında günümüzde birkaç yıldır devam eden Yenilenebilir Enerji Kaynak Alanı (YEKA) projeleri buluyor. Güneş ve rüzgara dayalı yenilenebilir enerji projelerine yabancı yahrımcıların da yoğun ilgisi oldu.

Bu genel çerçevede eklemek istediğim bir başka husus da yurtdışında da giderek artan biçimde kamu-özel işbirliği projeleri yapmamızdır. Hem yahrımcılarımız, hem danışmanlarımız hem de bankalarımız Türkiye dışında da çok sayıda projede görev alıyor. Bunun ülkemizdeki ; projelerde edindiğimiz tecrübeye dayandığını unutmamak gerekiyor. ; Dolayısıyla ülkemizde kamu-özel işbirliği projelerinin desteklenmesi ve ; gelişmesi ülkemize döviz kazandıran bir başka iş alanını hepimize açıyor. Özellikle Afrika'da, Orta Asya'da ve Balkanlarda çok sayıda Türk yahrımcının yapığı projeler görüyoruz. Türk yahrımcılarla birlikte bankalarımızın ve danışmanlarımız da yurt dışında daha fazla iş yapma imkanına kavuşuyorlar. Dolayısıyla kamu-özel işbirliği projelerinin bu faydasını da göz ardı etmemek gerekiyor.

Şehir hastaneleri özelinde dile getirilen eleştirilerin çoğu haksız veya teknik olarak hatalı. Doğru olanları varsa bile bunlar kamu-özel işbirliği modelinden kaynaklı değil. Örneğin hastaneler iddia edildiği gibi şehre uzakta, bu kamu-özel işbirliği modelinden kaynaklı bir sorun değil; has-

tanelerin yerine karar veren kamu tarafı olduğu için devlet tarafından da yapılırsa yine yerleri aynı olacaktı.

OTURUM BAŞKANI- Büyüklüğüyle ilgili o, o kadar büyük bir yeri ancak kentten uzakta bulabildiklerini söylüyorlar...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĞÜN- Büyük olması da kamu-özel işbirliği modelinin bir sıkıntısı değil. Kamu-özel işbirliği projesi mutlaka büyük olmak zorunda değil. Örneğin küçük ve orta ölçekli pek çok kamu-özel işbirliği projesi ülkemizde de dünyada da mevcut.

KÖİ'leri eleştiriyoruz ancak, bizlın KÖİ'de çok önemli kazanımlarımız var. Bir kaç ay önce İngiltere Dış Ticaret Departmanının Londra'da düzenlediği bir konferansa Türk şirketlerini davet ettiler, oradaki İngiliz şirketleriyle buluşturdular. Bu şirketler, Afrika'da iş yapan Türk şirketleri. Konferansın amacı Türk şirketleri Afrika'da çok aktif oldukları için İngiliz şirketlerini de Türk şirketlerle birlikte çalışmalarını sağlamak.

OTURUM BAŞKANI- Bu sizin söylediğiniz model, yurt dışında Türk özel sektörüyle yabancı devlet sektörü arasındaki işbirliği...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĞÜN- Evet, bu onw1 örneği ve KÖİ'nin bu faydalarını da dikkate almamız gerektiği kanısındayım.

Ayrıca değinmek istediğim bir başka husus, değerli konuşmacıların yine hastane projelerinde sözleşmelerde yapılan değişikliklere yönelik olarak dile getirdikleri eleştiriler. Ülkemizde maalesef kanuni ve sözleşme] altyapıyı tamamen hazırlamadan projelere başlama ve soruvarı yolda giderme gibi bir alışkanlığımız var. Bunun doğru olmadığını ben de düşünüyorum, fakat bu şekilde başlanmış bir projede de finanse edilebilirliğin sağlanması veya hukuki aksaklıkların giderilmesi için mevzuat değişikliği veya sözleşme tadili gerekiyorsa bunların da anayasal ilkelere, eşitlik ve objektiflik gibi ihale genel ilkelerine aykırı olmayacak şekilde yapılması gerektiğini de düşünüyorum.

OTURUM BAŞKANI- Kanun İngiliz modeli, sözleşmeler İspanyol modeli, öyle diyorlar...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĞÜN- İngiliz modeli esas alındığı ve bazı tercüme hataları olduğu için başlangıçta sıkıntılar olduğu doğrudur. Bunlar hem devlete hem de özel sektöre birkaç yıl kaybettirmiş olsa da geldiğimiz noktada bu projeler dünyaya örnek teşkil eden başarı hikayeleridir. Dünyanın başarı hikayesi olarak kabul ettiği bir modeli uygulamada

50 1 Rekabet Dürncü Ymırlak Masa Toplantısı

st.l'mhlar olsa bile bunlar kamu-özel işbirliği modelinden kaynaklı□ sıkıntılımuş gibi göstererek modelin kendisini eleştirmemek gerekti□ düşünüyorum.

Değinmek istediğim bir başka konu ise kamu tarafında alınması gere, ken danışmanlığın önemi. Teknik, finans ve hukuk alanlarında sadece öza sektör değil, kamu tarafının da danışmanlık hizmeti alması oldukça önemfi_

İhale öncesi danışmanlık, yani şartnamlenin hazırlanması, sözleşmen□ hazırlanması gibi aşanılalarda ve ihale sonrası sözleşme ve finansman görüşmelerinde danışmanlık hizmeti alınmalıdır. Mesela Dünya Bankasının önceki bir konuşmada atıf yapılan raporunda ifade edildiği gibi şartname ekinde taslak sözleşme olmaması gibi bir durum yok. Türkiye'deki bild□ ğirn kadarıyla bütün kamu-özel işbirliği projelerinin illale şartnamesinin ekinde taslak sözleşme var. Ancak sorun bu taslakların ihale yapıldıktan sonra değiştirilmesi ihtiyacının ortaya çılanması. Bunun sebebi de ihale öncesi kamu tarafında yeterli danışman desteği alınmadığı için sözleşmelerin yanlış yönlerinin olması.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Kime göre yanlış?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Evrensel standartta, objektif olara r4 bilimsel olarak yanlış yönleri var. Mesela fesih hakkı ile ilgili olarak blı sözleşmenin özel tarafın fesih hakkı olmadığını belirtmesi kamu tarafı lehine bir durum değil, anayasal bir hakkı tanımayan hatalı bir düzenlemedir. Kamunun sözleşmeyi ihlal etmesi halinde bile özel şirketin sözleşmeyi feshetme hakkının olmayacağını belirtmek kamu çıkarını korumak değildir. Kamunun çıkarlarını gözetmeyi bence doğru yerine oturtmamız gerekiyor. • Kamunun gerçek çıkarı hukuk devleti olmaktadır, herkese adil davranmak- ' tadır. Hukuka aykırı olsa bile kamunun menfaatine davranılması aslında kamu yararı değil hukuk devletinden uzaklaşılması dolayısıyla kamu zararına bir uygulamadır. Kamu yaran devletin hukuk kurallarına uyması ile sağlanır. Örneğin geçmişte bazı projelerde karşılağığınız gibi sözleşmelerin haksız biçimde uygulanmaması kamu menfaatine değildir.

Sözleşmeler tabii ki feshedilebilir, ama sözleşmenin haksız yere feshi \ halinde tazminat ödeneceği için kamu tarafının fesih bile yapmaksızın projeleri yürütmediği örnekler de maalesef oldu geçmişte. Gerçek kamu i yaran hukuk devletine uygun hareket etmekte yatmaktadır. Yahnmcılar 1 dahil herkes için hukuk güvenliği ancak böyle sağlanabilir ve gerçek kamu 1 yararı hukuk güvenliğinin sağlanmasından geçer.

Kamu tarafında yeterince danışmanlık hizmeti alınmamasının neden olduğu en önemli sorunlardan biri fizibilite çalışmalarının doğru olmamasıdır. Fizibilitenin hatalı alınması doğal olarak tüm projenin başarısını etkiliyor. Fakat bu aslında kamu-özel işbirliği modelinin getirdiği bir sorun değil. Tıviodelden bağımsız olarak fizibilitenin hatalı alınması kamu-özel işbirliği modeli uygulanırsa da projenin başarılı olmasını engelleyen bir durumdur. Dolayısıyla ülkemizde örneğin yetersiz fizibilite çalışmasından kaynaklı sorunların kamu-özel işbirliği modelinin bir eleştirisi olarak dile getirilmesinin doğru olmadığı kanısındayım. Son iki yıldır Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla yürütmekte olduğumuz bir çalışma var. Bakanlığınız himayesinde belediye seviyesinde kamu-özel işbirliği projelerinin hukuki altyapısını teşkil edecek bir kamu taslağı hazırladık. Ayrıca teknik ve finansal açılardan da bu süreçte Bakanlığınız danışmanlık desteği aldı. Dolayısıyla artık doğru bir ihale öncesi hazırlığın yapıldığı uygulamalar da görüyoruz.

Böylece konuşmamın sonuna gelmiş buluyorum. Teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler.

Bir kısa soru-yanıt yapalım mı, yoksa bir ara mı verelim?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Çok özür dileyerek, 20 dakika sonra çıkmam gerekiyor.

OTURUM BAŞKANI- O zaman Çağdaş Bey buradayken, sorusu olan varsa...

Buyurun.

.....- Kamu tarafındaki danışmanın amacı kamuyu korumak değil, optimum çözümü bulmak. Yani kamu tarafı penceresinden de bakan bir bakış açısı, öbür taraftan özel sektörden bakan bakış açısı, onların bulacağı optimum çözüm. Öbür türlü, mahkemelerde bile kamu avukatları karşısında özel sektör daha önde oluyor. Çünkü karşı tarafın bakış açısını ortaya koyabilecek bir şey olmuyor karşımızda. Dolayısıyla sadece bir tarafın dediği oluyor. Aslında Uğur Hocamın getirdiği eleştirilerin bence birçoğu, kamu sağlam bir danışmanlık hizmeti ortaya koyabilse veya sağlam olabilse, birçoğu da ortadan kalkacak diye düşünüyorum.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN

Tabii. Mesela çevre projelerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı danışmanlık hizmeti alıyor. Belediye KÖİ projelerine ilave olarak, içecek ambalaj

52 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

lajlan depozito projesinin de KÖİ ile yapılmasına yönelik bir danışmanlık hizmeti alınıyor. Ama çok az bunlar, bwl ların sayısının artması gerekiyor.

OTURUM BAŞKANI - Birincisi, bu kamu-özel ortaklığı modeli ku. ramsal olarak tarbşılma, hani bu kafadan "kötüdür ya da iyidir" hiçi• minde değil, bu bence gerçekten uzun uzadıya ayrıntılarıyla tarhşılmalı. Ama Türkiye'de şehir hastaneleri diye bilinen uygulamanın epeyce olum. suz sonuçları olduğunu, hatta bazı açılardan tam bir felaket olduğunu söyleyebilirsiniz size. Bir örnek şöyle vereyim: Bizim hesaplamalarımıza göre, Bursa Şehir Hastanesinin 20 aylık kira ve hizmet bedeliyle aynı ya• taklı bir hastanenin yapılması söz konusu, kanıtlarıyla birazdan bunu gös- tereceğim.

Derdin1 bir taraşma yaratmak değil, ama size şöyle bir şey söyleyeyim, bence çok acayip bir durum: Diyorlar ki -bunlar içinde yetkin insanlar da var- "Hocam, hiçbir şeye müdahale etmemize izin verilmiyor." Aynen sizin söylediğiniz gibi, "Çevirileri koyuyorlar önümüze, 'Sizler bunu onaylıyorsunuz' diye karşımıza getiriyorlar. Onaylamayan arkadaşları sistemden hemen çıkartıyorlar."

Bu bağlamda, özellikle şehir hastaneleri için size sorayım, sanırım de- neyiminiz var: Şehir hastanelerinin bizim1 elimizde mahkeme kararıyla edinebilirüğimiz sözleşmelerine bakhğımızda, İngiltere'den gelmiş sözleş- melerin kötü çevirileri.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN-Şu anda imzalanan öyle değil.

OTURUM BAŞKANI- Bizim elinizdekiler öyle.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Yok, değil, ben projelerin çoğun- da görev alan bir avukat olarak onların düzeltildiğini söyleyebilirim.

OTURUM BAŞKANI- Soracağım soru da o.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Eleştirdiğiniz noktaları varsa, ben çok konuşmaya hazırım, çok hakim olduğum sözleşmeler.

OTURUM BAŞKANI- Çok net bir soru soracağım size. Bakın, "değiş- tirildi" diyorsunuz, ama şehir hastaneleriyle ilgili hiçbir bilgi-belge toplu- ma açıklanmıyor.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- O başka bir konu. Şeffaflık, o ill- kemiziri sorunu.

OTURUM BAŞKANI- Şeffaflık olmayınca, neyin değiştirildiğini, neyin değiştirilmediğini, ne kadar değiştirildiğini anlama şansımız yok. Ama ilk imzalanan sözleşmelere baktığımızda, tam bir felaket sözleşmeler, sanırım siz de benzer şeyleri söyleyeceksiniz.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Ülkemizde şöyle bir sorun var: Biz doğru kurgulayıp, vakit ayımlayıp hızlıca giriyoruz, yolda vakit kaybediyoruz, kervanı yolda düzüyoruz. Başta kötü bir şey, alelacele "Hadi girelim, yapalım." Sonra yıllarca vakit kaybediyoruz. Olması gereken başta düzgün bir hukuki altyapı ve dokümantasyon ile ihalelere çıkmak ve böylece ihaleye çıktıktan sonra çok daha hızlı ilerlemek.

OTURUM BAŞKANI- Şu anda şehir hastaneleri sözleşmelerinin tamamı değiştirildi mi?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Şöyle: Başlardakiler, imzalananların bile değiştirildiği oldu, kanunla değiştirildi. Hukuka aykırı olarak değişmedi, kanun da orada, yayınlandı. Kanun böyle bir şeye cevaz verebilir, imzalandıktan sonra, kamu tarafı, özel taraf kabul ediyor, değiştiriyorlar. Buradan da tabii füalenin genel hukuk ilkeleri var, fiale hukuku ilkeleri var, onlara aykırı olmaması gerekiyor, yani fiyatın değiştirilmemesi gerekiyor, ihale koşullarını etkileyecek şeylerde değişiklik yapmamak gerekiyor. Yoksa değişen koşullara ayak uydurma, idare hukukunun gerekliliği zaten. Dolayısıyla sözleşmenin tadil edilmesini başlı başına sıkıntı olarak görmüyorum.

Mesela bir önceki slaytta vardı, "Sözleşmeler şu kadar değişmiş." Değişmiş de niye değişmiş? Bir yasa çıkıyor, o yasa sözleşmenin tüm mali dengesini bozuyor. Bozan devlet, oturup düzeltmeniz gerekiyor, böyle değişiklikler de olabiliyor.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Bu konuda bir şey söyleyebilir miyim? Benim başta söylediğimde, 400 milyarlık bir açık var, bu açığın finanse edilmesi lazım derken, KÖİ yöntemlerinin de kullanılabileceğini belirttim zaten. Benim eleştirilerim bir bütün olarak yöneme değildir, uygulamada yöntemin gerektirdiği şeylerin yapılmamasıdır. Ayrıca, her işin KÖİ modeliyle yapılması gerekli de değildir, mümkün de değildir. Şehir hastanesi örneğinde, 2005 yılında Bakanlıktan bize tek maddelik bir kanun geldi. Bürokratlar dedi ki, "Biz bu konuyu bilmiyoruz. Zaman verin, çalışalım bir 6 ay, bir sene, bir kanun hazırlayalım, bir rapor hazırlayalım." Bakan dedi ki, "Ben 6 aya kadar ihaleye çıkacağım, sen ne diyorsun?" dedi. Güzel, çıktılar, ilk ihale de 4 sene sonra yapıldı.

54 1 Rekabet Derneği Yuvnrlnk Masa Toplantısı

Sorun şu, benim çıplak gözlemim; hem tespit, soru: O tek madde!□¹ kanuna göre bir yönetmelik yapıldı. Yönetmelik, kanunu çok aşıyordu. Danıştay bunu Anayasa :tvlahkemesine taşıdı. O yönetmeliğin maddele: iinden bir tanesi, tahkim. Kanunda olmayan bir şey, sözleşmede tahkini: koydular.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Hocam, hukuken tahkimin yö: netmelikte de yazmasına gerek yok, yani orada bir sıkıntı, kanunda ya.z. masına gerek yok.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Bildiğim kadarıyla "özel hukuk sözleşmesi" , deniliyor kanunda, ek maddede. Anayasanın 48. maddesine demesi gere- □oc

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Demesi gerekmiyor Hocam, ka-1 mu hizmetiye demesi gerekiyor. Burada hastanedeki temizlik, otopark ! gibi hizmetler, veya hbbi destek hizmetleri, onlar kamu hizmeti midir? ' Bence değildir.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Sağlık Bakanlığının imzaladığı sözleşme bir ! idari sözleşmedir. İdari sözleşme de idare hukukuna tabidir. Yanlış mı: biliyorum. Ayrıca sözleşme değişil<likleri, "Kanuna, hukuka uygun" dedi- ! niz ya, sözleşmeler yapıldıktan sonra, 2014 yılında çıkan kanun, bence sözleşmelere uygun hale getirildi. Sözleşmeler dalla önceden düzenlen- mişti...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Ama Anayasa Mahkemesinin ka- ran var, kanundan önce açılmış olan davalar için. Anayasa Mahkemesi diyor ki, "Bu zaten özel hukuk sözleşmesidir." Çünkü dediğiniz gibi, ka- nun sonradan çıkmış, öncekilerde de var tahkim, hepsinde var.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Şehir hastanelerini konuşuyoruz.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN-Aslında hepsinde var, yani bütün KÖİ'lerde var; ilk enerjilerde de var, otoyollarda da var, hepsinde tahkim var, hastanelerde de var.

.....- Yabancılar için mi bu tahkim? 1

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN-Hocam, tahkim herkes için. Tahkimden korkmamamız gerekir. Tahkim şu: Devlet bir kişiyi atıyor, "Benim hakimim Uğur Hocadır" diyor, özel sektör de "Benimki de Ka- yıhan Hocadır." Bir tane başkanı, ikisi anlaşıyorlar, onlar seçiyor. Bun- dan niye korkuyoruz ki, bundan korkacak bir şey yok. Siz "Ben hukuka

,n-kın d , nmabilirhn, davmndıgnnda da kayırılmak istiyorum" diyorsam o z m.an k rkarsmız. Yani tahkimden çekinilecek bir şey yok. Bize kaybettiren, kalnu tarafı haksız olduğunda tahkimde ödediği tazminatlar d)il. Bize ka)bettiren, bizi o tahkime götüren ihlaller. Bu ülkenin sorunu KÖİ'nin sorunu değil tahkimde de hiçbir sıkıntı yok.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Ben 99 yılında bir iktisatçı olarak Tahkim Usul Hukuku Kitabı yazdım. Bu nedenle, ben tahkimden korkulması gerektiğini söylemiyorum. Ben hep söylerim, sözleşmeniz kötüyse, tahkimden istemediğiniz sonuç gelir. Sözleşmenizin iyi olmasını için de fizibilitenizin iyi olmasını lazımlı, şartnamenizin iyi olmasını lazımlı. O aşamadan itibaren ilk düğmeyi yanlış iliklerseniz, son düğme de yanlış gelir. Türkiye'de yapılan da bu projelerde ilk düğme genellikle yanlış ilikleniyor. Siz "Sözleşmeler çok kötüydü, düzelttik" deme ihtiyacını duyuyorsunuz. Benim söylediğim de tam budur. Siz iyi niyetli olduğunuz için, "Kamu tarafını da koruduk, dengeledik" diyorsunuz. Biz bir kişinin vicdanına güvenmek durumunda kalıyoruz. Ya iyi niyetli olmasaydık ne olacaktı?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Tabii ki, çok yanlış... Bu arada tek danışman da ben değilim.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Ben de tam onu söylemeye çalışıyorum. Biz kişilerden ziyade kurumlara ve kurallara güvenmek durumundayız, güvenmeliyiz. Bu kurumlar ve kurallar da bu modelin evrensel standartları çerçevesinde yapılmıyor, benim söylemek istediğim o. Demin dediniz ya, hukukun evrensel standartlarına göre yazılmamış, o fizibilite de evrensel standartlara göre yapılıyor. Size geldiğinde de öyle bir sözleşme geliyor, tüm söylemek istediğim buydu.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Kesirilikle katılıyorum, bunların hepsi bizim sıkıntılarımız, ülkedeki genel sıkıntılarınız, KÖİ'nin uygulamasına da yansıyor.

.....- Kamunun danışmanlık hizmetini iyi alamamasının temel nedeni, siyasi saikler mi?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Bazen danışmanlık ihalelerinde en ucuz teklif veren danışman seçildiği için yeterince bilgili veya tecrübeli danışmanlar kamu tarafında görev alamayabiliyor. Bazen de kurumların iç hukuk departmanları önemli projelerde kendileri dahil olmak adına dışarıdan danışmanlık alınmasını tercih etmeyebiliyor.

56 1 Reknbet Derneği Yuvurlnk Mnsn Toplnutısı

Prof. Dr. UĞUR EMEK- "Yerelden Globale" isimli kitabında Hamdı Topçu bunu açıkladı. Türk Hava Yolları Atatürk I-Iavalimanında yapılacak ilave bir pistle kapasite sorununun aşılacağını söylüyor. Devlet Havi Meydanları da "Olmaz, biz pist parasına havalimanı yapacağız" diyor, Bu tartışmalar sürerken dönemin U)aşırma Bakanı Binali Yıldmm da"! ay içerisinde ihalesi yapılacak" diyor. Böyle bir havalimanın 1 ay içen. sinde ihalesini yapabilmeniz için, fizibilitesi de o kadar olur. Bakın uygu. lamada bin bir türlü aksilik ortaya çıkıyor.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐN- Ama hukuki danışmanlık hiz. meli de alınmayan projeler olabiliyor. Bu da ihale dokümantasyonunun teknik olarak hatalı veya finanse edilmeye uygun olmayan içerikte olma. sına neden olabiliyor.

OTURUM BAŞKANI - Şehir hastanelerinin kiralarının güncellenme. siyle ilgili hem döviz kuru hem de enflasyon oranının ne olacağına iliş. kin Sayıştay raporu çok başka bir Şey söylüyor, Bakanlık yetkilileri başka bir Şey söylüyor, biz başka bir Şey söylüyoruz. Hangisinin doğru oldu. đunu bilebilmenin tek yolu var; Şeffaflık. Bakanlık bunları açıklamadığı için, ortada büyük bir problem var. Ben birazdan Bursa Şehir Hastane. siyle ilgili bir Şey söyleyeceğim. Diyeceğim ki, "Yıllık kirasının Şu oldu. đunu tahmin ediyoruz." Bursa'daki yetkililer de diyor ki, "Evet Hocam" filan... Ama böyle olmaz ki, sen bana kiranın tam olarak ne olduğunu söyleyeceksin, yatırım maliyetlerinin ne olduğunu söyleyeceksin.

Mesela fizibilite diyorsunuz Hocam, bunu ben yazdım. Düşünün, Urfa'da Şehir hastanesi yapıyorsunuz, İstanbul'da Şehir hastanesi yapı. yorsunuz. Şu andaki 21 taneden söz ediyorum. Urfa'<lakinin yatak başı maliyeti 240 bin dolar, İstanbul'<lakinin 580 bin dolar. Birisinin bu ara. daki farkı açıklaması gerekir. Bu açıklanamadığı zaman, ortada bir yol. suzluk, başka Şeyler, gerçekten... ¹¹Aynı hastaneyi yapayım" diyorsun, "Aynı hizmeti sunacağım" diyorsun, Şartnameleri de birbirine çok yakın, ¹¹siz benim kadar bilirsiniz, ama 2 kattan fazla yatak başına maliyetle baş- ¹¹langıta fiyat farkı var. it

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐN- Ama bunlar doğruysa bile mo. del olarak KÖİ'nin sebep olduğu sorunlar değil. .

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Bir uygulamacının söylediği bir cümle bu, ¹¹gerek: "Kendi kurumum da dahil, zaman zaman fizibiliteleri abarttığı. ¹¹mız, fizibl olmayan projeleri fizibl gibi gösterdiğimiz oluyorl. |

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- İki örneğim var: Birincisi, 'i. düğün fişibilite'. İkincisi, 'k. mu trnfi dnnı; mnnlık hizmeti alınma t- dır. Bu ikisi nlursn KÖİ proj !erinin de dahn ba□ arılı hale g •lcccğini dü- □ünüyorum.

OTURUM BAŞKANI- Kamu-özel ortaklığı modeline gitmemize yol nçan lcncl argüman nedir? İngiltere'de de en başından beri Türkiye'de de öylcncl, "Kanwnun yeterince parası yok, özel sektörden finansman sağl.:rnlak için bunu yapıyoruz." Ben bunu ne anlıyorum; kamunun yeterince parası yoksa, özel sektörden de finansman sağlanacaksa, kapitalist üretim ilişkileri içerisinde sermaye birikimi, kar maksimizasyonu süreci işleyecek, ama bunun bir soyguna da dönüşmemesi lazım.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Tabii ki, özelleştirme de dönüşmemeli, imtiyaz da dönüşmemeli, hiçbir şey dönüşmemeli.

OTURUM BAŞKANI- Bizim ülkemizde bununla ilgili birincisi, şeffaflığın olmaması, ikincisi ortaya çıkan rakamların çok yüksek olması, bu sistemin kuramsal olarak tartışılması önündeki en önemli engeldir..

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- KÖİ'yi tartışacaksa, KÖİ'yi tartışmamız gerekir. Bunun model olarak KÖİ'den kaynaklı bir sorun olmadığını düşünüyorum.

OTURUM BAŞKANI- Bakın, Kütahya Havalimanı, böyle bir şey olabilir mi? Yüzde 4'le çalışan bir yer, yani bunun neresinden tutup tartışacağız?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Ama KÖİ'nin sıkıntısı mı bu, KÖİ olduğu için mi öyle?

OTURUM BAŞKANI- Ben de onu söylüyorum. KÖİ'nin tartışılmasının önündeki en büyük engel, buradaki yüzde 4'le bunun yapılıyor olması.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Ben onun kayıtlara geçmesini istiyorum o zaman. Biz burada KÖİ'yi tartışmadık. KÖİ başka bir şey, Türkiye'deki yanlış uygulamalar -ki ülkenin sorunu- başka bir şey.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Bakın, o kadar da değil. KÖİ dediğimiz model, suiistimale çok müsait bir model.

58 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- Hocam, KÖİ'nin alternatifi nedir, devletin kendi yaptığı imtiyaz mıdır, KİK midir, nedir? Suiistimal bakımından ne farkı var ki...

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Birisinde etkin kullanmama olayı var; devlette, burada suiistimale açık...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- Hocam, bu açıklık yöntemden değil sistemden.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Projenin boyutu büyüyünce, şeffaflık : azaldıkça, hukuk devleti, özgürlükler azaldıkça... Gazeteci yazıyor, mahkemeye veriyor, 1 milyon lira...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- Ülkemizde yolsuzluk veya usulsüzlük varsa bunlar sadece KÖİ projelerinde mi? KÖİ modeli olmasa bu sorunların ortadan kalkacağını mı düşünüyoruz. Dediğim gibi model olarak KÖİ'yi ülkenin genel sıkıntılarından bağımsız, model olarak tartışmamız gerektiğini düşünüyorum.

Çok teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Çağdaş Beyin katkıları çok iyi oldu. Sağ olun.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- Çok teşekkür ederim ben de, benim için de zihin açıcı oldu.

.....- Siz uygulamanın içinden geldiğiniz için, çok iyi oldu.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- KÖİ'nin ülkemize genel olarak faydalarını görmek gerekiyor, özellikle yahrımcılarımızın yurtdışında yapmaya başladığı işleri.

.....- Burada şöyle düşünmek lazım: Türk özel sektörünün olağanüstü dinamizmi, bazen o kamu-özel işbirliğinden kaynaklanmıyor, yani bazen o bizim özel sektörün olağanüstü dinamizminden de kaynaklanıyor.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERĐÜN- Bugüne kadar olağanüstü dinamikti, ama yavaş işler, taşeronluk işleriydi. Gidiyor, orada inşaatını yapıyordu.

Ayrıca şöyle de bakmak lazım: Biz hani eleştiriyoruz, yoğunlaşma, rekabet bakımından tabii ki eleştirmemiz gereken bir şey. Hastanelerde biraz öyle görünmüş olsa da genel KÖİ'ye baktığımızda çok sayıda çok

büyük Türk oyuncu var yabancıların yanı sıra. Fakat bir yandan da şunu düşünmek gerekiyor: Sadece Türkiye'de değil dünyada da KÖİ projesi yapan şirket sayısı sınırlıdır. Her inşaat firması KÖİ projesi yapamaz.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- KÖİ sözleşmelerinin yi.izde 82'sinin 8 firmaya tahsis edilmiş durumda. Projeleri büyütürseniz pazara giriş engeli yaratıyorsunuz ve rekabeti kısıtlıyorsunuz..

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- KÖİ projeleri yapan 8'den fazla şirketin olduğu kaç ülke var? İngiltere'de kaç tane var? Bunun karşılaştım,asını yapmanız gerekir.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Bu firmaların özelliği ne?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- KÖİ projeleri çok büyük yatırımlann yanı sıra tecrübe ve bilgi birikimi de gerektiriyor, hem inşaat hem işletmeye ilişkin, herkes yapamaz.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- demin bir şey söyledim. İngiltere'de ortalama proje büyüklüğü 150-200 milyon avro civarında ve bizdekinden çok daha düşük. İngiltere KÖİ Pazarının en büyüklerinden Carillion için de çok başarılı bir şirket deniliyordu. Carillion 2018 yılı başında iflas ettikten sonra; İngiltere'de KÖİ'lerin başarısızlığı ve şirketin aysbergin görünen yanı olduğu gündeme getirildi. Dilerim biz de benzer bir son yaşamayız.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Onlar belediye PPP'si yapıyor, biz yapmıyoruz, yeni başlayacağız, o ortalamayı etkiliyordu.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Bizde biz 3 bin 600 yataklı bir hastane yapıyoruz...

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Katılıyorum, yani o büyüklükler, ölçekler bence de tarhşılmalı.

OTURUM BAŞKANI- Bir şey daha soracağım. Bursa Şehir Hastanesinin ihalesini üçlü konsorsiyumla alan şirketlerden şu anda hiçbiri yok. Başka şirketler var karşımızda, ihale sürecinde yer almayan. Bu devirler nasıl oluyor?

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Sonradan hisse şahşı olabiliyor. Kendisi yapamıyor, hissesini alıyor. Şartnamelerine ve kanuna uygun olarak Sağlık Bakanlığı onayıyla devirler olabiliyor.

60 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

.....- İhaleyi siz alıyorsunuz, sonra bana devrediyorsunuz. Benim o : ihaleye girme yeterliliğim olup olmadığı konusu bile muğlak.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Olur mu? Yeterli olmayana dev. redemez, devre onay veriyor Bakanlık.

....- Ama Bakanlık bu devre onay verirken, bu yeterliliğin olup olmadığı konusunda bir Şey yok ki, ben bilmiyorum.

Av. Dr. ÇAĞDAŞ EVRİM ERGÜN- Yeterlilik olmayana onay vermiyor, keyfi değil.

Çok teşekkür ederim.

OTURUM BAŐKANI- İlk bۆlüm biraz uzadı, ama kusura bakmayın. bence konuŐmalar çok gűzeldi.

---&---

İKİNCİ OTURUM

Oturum Başkanı: Prof. Dr. Uğur EMEK

OTURUM BAŞKANI- 2. Oturumu açıyoruz. Özgürlük Araştırmaları Denleğinde ben Kayıhan Pala kadar özgür davranmayacağım. Bu işin bir zaman bütçesi var ve bu bütçeye göre toplanhyı 18:00'de bitirmemiz gerekiyor.

Her konuşmacı sunuşunu 25 dakika civarında bitirirse tartışmalara da vakit buluruz. Hiç olınazsa Ferhan Hanım bumdan çıkıp gitn1eden otunun kapabırız, Çağdaş Bey gibi olınaz.

İkinci oturwndaki ilk konuşmacımız Prof. Dr. Kayıhan Pala, Uludağ Üniversitesinde eski başhekim, ama dalla önemlisi, Türk Tabipleri Birliğinin Şehir Hastaneleri İzleme Grubunun üyesi. Bir meslek kuruluşu olarak Türk Tabipleri Birliğini kendi mesleklerinin bir sorw1uyla yıllardır ytlmadan ve usanmadan mücadele ettikleri için hakikaten tebrik ediyorum. Şehir hastaneleri nedeniyle bp doktorlarımız finansçı yaptık, inşaatçı yaptık, mütealuut yaptık.

Buyrun söz sizin.

ŞEHİR HASTANELERİ

PROF. DR KAYIHAN PALA

Değerli dostlar, ben size Hocamın sınırladığı zaman içerisinde bazı yerleri çok hızlı geçerek, şehir hastaneleriyle ilgili bir arka plan çizmeye çalışacağım. Umanın zaman bulur, biraz tartışırız.

Şöyle bir sistem düşünün: Çekirdek hizmet dediğimiz, sağlık hizmeti dışındaki bütün hizmetlerin ihaleyle şirketlere verildiği, 25 yıl boyunca kira ödenecek bir yapıdan söz ediyoruz. Türkiye'deki şehir hastaneleri yaklaşımı, Öz.al tarafından 1987'de çıkarılan 3359 sayılı Kanuna atfen çıkartılmış düzenlemelerle ilk olarak karşımıza çıkıyor. Ayrıntılara girmeyeyim, soru olursa yanıtlarım.

Şu anda 10 tane şehir hastanesi açık Türkiye'de şehir hastanesini biz ilk önce "entegre sağlık kam.pusu" adıyla duymuştuk. Halen bazı illerde şehir hastanesi yerine "entegre sağlık kam.pusu" yazar yollarda. Sonra adına sağlık kampusu denildi, sonra kamu-özel ortaklığı denildi, sonra kamu-özel işbirliği denildi, sonra şehir hastanesi denildi. Bu terminoloji tamamen Sağlık Bakanlığına aittir, bana ait değil. Dolayısıyla karşımızda da böyle 10 tane hastane var.

Bursa Şehir Hastanesi olgusundan yola çıkarak da bazı şeyler söyleyeceğim, pratikten de konuşalım diye. Adı şehir hastanesi, ama Bursa Şehir Hastanesi şehir içinde değil. Görenler var mı, bilmiyorum, tam da şehrin dışında Kapatılan Bursa'nın eski devlet hastanesi, ilk devlet hastanesi, Muradiye Devlet Hastanesinin bulunduğu yere 18 kilometre. Eğer taksikle gitmeye kalkarsanız, geçen hafta itibariyle 170 lira taksii ücreti ödemek zorunda kaldığımız bir yer.

Hocam gösterdi, ama sağlık alanına dair bu yap-kirala-devret yapısında bir kira var, bakım onarımla birlikte, hizmet bedelleri var. Burada farklı olarak hizmet bedelleri, hacme bağlı olanlar ve olmayanlar diye ikiye ayrılıyor. Bunun da esprisi şu, kamuoyunda çok tartışılıyor: Hacme bağlı olan hizmetler için Bakanlık şartnamelere, yüzde 70 yatak doluluk garantisi koyuyor. Nedir bunlar? Her sözleşmede ayn olabilir, çünkü sözleşmelerin hepsi elimizde yok Biliyorsunuz, bu konudaki bütün söylediklerimiz, ya açtığımız davalarla elde ettiğimiz verilere dayalı ya da el yordamıyla bul-

64 1 Reknbct Derneği Yuvarlak İlfasa Toplantısı

duğumuz bilgilere dayalı. Örneğin sterilizasyon hizmetleri, hacme dayalı hizmetler, "Bir Şehir hastanesinde eğer yatak doluluk oranı yüzde 60 aradaki yüzde 10'luk fark Hazine tarafından ödenecek" diye Şartnamelere konuluyor. Burada da bildiğimiz klasik yapı var, zaman sıkıntısı nedeniyle ayrıntılarıyla gıimeyeyim.

Döviz bazında baktığımız zaman, dev karlar olarak adlandırılıyor bu. Yani İngiltere'deki ilk 12 hastane projesinin Pound bazındaki getirisi yüzde 58. Aramızda iktisatçılar var, Pound bazında böyle getiri başka bir alanda yok. O yüzden de zaten çok önemseniyor. Ama sağlık açısından baktığımızda, sağlık hizmetinin doğası gereği burada bundan temel yararlanan piyasa, kamu değil. Dolayısıyla Şehir hastanesi, birazdan başka özelliklerini de göstereceğim, aslında kamu adına sağlık hizmeti sunmaya odaklanmış değil, **kar** maksimizasyonuna ve sermaye birikimine **odaklanmış** **duğda**.

Gittiğimiz her yerde bize çok sık sorulan bir Şey var. "Bu devlet hastanesi mi, değil mi?" Bursa'da da soruyorlar bunu, yanıtınız çok kısa: "Bu devlet hastanesi değil." Çünkü artık gelinen yapı, bunu devlet hastanesi olmaktan çıkarmış ve ticari alan gelirlerinin bile ihaleyi alan Şirketlere bırakıldığı bir yapı.

Temel özelliğe bakalım: Kamu bir araziyi bedelsiz veriyor, projeyi Sağlık Bakanlığı sağlıyor. İhaleyi Şirketler grubu alıyor, inşaatı onlar yapıyor, bakım onarımı onlar yapıyor. Bilgi edinme, ticari sır gerekçesiyle sınırlı. 2. atın bunun devlet hastanesi olmadığının ilk ipucunu burada görüyoruz, çünkü devlet hastanesi olsa, ticari baŐlığıyla herhangi bir sır söz konusu olmaması gerekir. Halen hizmet sunan bir ya da birkaç devlet hastanesi taşınıyor. Ankara'da yaşayanlar, bunun en dramatik örneğini görmüş durumdalar. Sayısız 13'e kadar gidebilecek hastanenin taşınması söz konusu Ankara'da.

İlginç olan bir Şey, bunu pek fazla konuşmuyoruz, ticari alan gelirleri ihaleyi alan Şirketlere bırakılıyor. Ticari alan gelirlerinin ne kadar olduğu, nasıl hesaplandığı konusunda bir belirleyicilik yok. Bizim yaptığımız bazı hesaplar, buralarda çok yüksek ticari alan gelirleri olduğunu gösteriyor. Biliyorsunuz, bu hastanelerin önemli bir bölümü, aynı zamanda sanki bir VM gibi hizmet veriyor, Eskişehir'deki de öyle.

"Tıbbi destek hizmetleri" ihaleyi alan Şirket tarafından sunuluyor ve "destek hizmetleri" de, birazdan ayrıntılarını göstereceğim. Ama burada Şimdi Rekabet Derneğindeyiz, bakın, Şöyle bir ihale düşünün: İhaleyi Şirketler aldıktan sonra, inşaatını yapıyorlar, bakım onarımını yapıyorlar, tıbbi destek hizmetlerini de kendileri sunuyorlar, destek hizmetlerini de kendileri

1, sunuyorlar. Daha önce devlet hastanelerinde bu hizmet başlıklarında deği-
:- şik şirketlerin katılmasına açık düzenlenen ihaleler artık burada söz konusu
değil. İvlesela bu hastanelerde temizlik ihalesi, güvenlik ihalesi ve yemek
ihalesi gibi ihaleler artık söz konusu değil, sözleşme süresi boyunca şirketler
bunları yapıyorlar. Bunun da rekabet açısından sizin tarafınızdan değerlen-
dirilmesinde yarar olabilir.

İlginç bir şey, az önce Hocanı da söyledi, Sayıştay raporlarına bakarsak,
şehir hastaneleriyle ilgili sözleşme ve ekleri Sayıştaya bile verilmiyor. Dolayısıyla burada ciddi bir sıkıntı olduğunu söyleyebiliriz.

Hangi hizmetler? Bakın, 5 ana başlıkta tıbbi destek hizmetleri var ve 13
ana başlıkta da destek hizmetleri var. Burada görüntüleme dediğimiz zaman,
aklımıza gelecek hastanelerdeki bütün görüntüleme hizmetlerini, laboratuvar
dediğimiz zaman da şartnamede yazılanlardan söylüyorum, şunları görüyorsunuz.
Dolayısıyla az önce sevgili avukat arkadaşımızın "Bunlar tıbbi hizmet sunmuyorlar"
dediği kavram, bizim literatürümüze göre gerçekçi değil. Burada özellikle görüntüleme
ve laboratuvar hizmetleri söz konusu olduğunda, bunlar tıbbi hizmetin parçasıdır,
burada tıbbi hizmet sunuluyor, ayrıca şunu söylemem gerekir: Bakın, örneğin
infertilite tetkikleri ve işlemleri dediğiniz şeyin kendisi tamamen bir tıbbi hizmet
alanıdır.

Ayrıca burada 4. maddede gördüğünüz rehabilitasyon hizmetleri, fizik
tedavi ünitelerinin sağlık hizmeti sunma bağlamında tamamen bu şirketler
tarafından sunulması anlamına gelir ki -burada biiazdan başka biİ ayrıntı
da vereceğim- sağlık hizmeti swlduğwlu gösteriyor.

Bu model, hastaneler açısından söylüyorum, ilk kez İngiltere'de 92'de
başlamış, devam ediyor, ama nasıl devam ediyor, birazdan söyleyeceğiz. İlk
yapılan değerlendİnnelerde; İngiltere'de sermaye maliyetinin daha pahalı,
inşaat maliyetinin daha yüksek ya da aynı, işletme çalıştırma maliyetinin
aynı, işlem maliyetinin daha pahalı ve riskin bu modelde değişkenlik bağ-
lamında daha yüksek olduğuna ilişkin literatürde çalışmalar var. Bu neden-
ledir ki, İngiltere'de Parlamento, 4 ana gerekçeyle bir araştırma komitesi
kurulmasını kararlaştırdı. Yolsuzluk, muhasebeleştirme hatalı olması,
kamu maliyesi açısından ciddi risk ve kamu yararına aykırı uygulamalar.

Burada sağlık çalışanları olarak bizi ilgilendiren işlerde□ bir tanesi, ser-
maye birikim süreçlerinde sağlık çalışanlarının işten çıkarılma riskiyle karşı
karşıya kalması. Ben 2013'te bu modeli yerinde gözlemek üzere İngiltere'ye
gittim ve orada İngiliz Tabipler Birliği'nin bu işle ilgili sorumlusu doktor

66 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

meslektaşım ile konuştum. O sırada 7 hastane birliği iflas etmişti ve o hasta neler, Sağlık Bakanlığı tarafından o bölge halkına hizmet sunulması amacıyla k-urgulanmış olduğundan, iflasları göz ardı edilebilecek nitelikte değildi. Ek ödeme gereksinimleri vardı, insanlarda o açıdan sıkınh yarahyordu.

Dolayısıyla İngiltere'de İngiliz Tabipler Birliği, sağlık alanında bu modelden kaçınmak gerektiğini açıklıyor. İngiliz Tabipler Birliği özel sektör yerine kamuyu tercih etmeyi, rekabetten kaçınmayı, sağlık kurumlarının parçalanmasını değil, bütünleştirmeyi tercih etmeyi ve kar amacını değil, kamu yararını benimsemeyi öneriyor. Bunu bizim yayınladığımız kitapta ayrıntılı raporlar olarak sunduk.

Sorun bir tek İngiltere'de değil, mesela Kanada'da da yapılan çalışma, bu sistemin yüzde 83 daha pahalıya geldiğini göstermiş. Yine İngiltere'deki İngiliz Sayıştay'ın raporuna göre bu modelin finansmanı, kamunun bildiğimiz klasik modeline göre yüzde 70 (Pound bazında) daha yüksek

Bir de ilginç olan şey, Hocam başlangıçta yüzde 1900'e varan başlangıç tahminlerinin üstünde ödemelerden söz etti. Bu hastanelerde de sık görülen bir şey. Örneğin Kanada'da ki bir hastanede, başlangıçta 330 milyon Pound diye tahmin edilen bir hastanenin maliyetinin 720 milyon Pound olarak gerçekleştiğini görmüş oluyorsunuz.

Türkiye'de ne olduğuna dair hiçbir fikrimiz yok, çünkü bu konudaki rakamların tamamı ticari sır gerekçesiyle açıklanmadı. Burada ihaleyi alan şirkete dikkatinizi çekeceğim. Carillion, bilmiyorum duyduunuz mu hiç; çünkü geçen sene İngiltere'de ortalığı bayağı yıktı geçti desem, abartmamış olurum. İngiliz ulusal sağlık sistemi içinde en çok ihale kazanan şirket, iflas eden Carillion'du. İflas edince, hükümet büyük bir problem yaşadı, sağlık hizmetleri de içinde olmak üzere ve Meclis araştırması sonucunda sağlık alanından buraya biraz daha fazla kaynak aktarmak gerektiği karşımıza çıktı. Bir soruşturma başlatıldı, henüz soruşturma raporu yayınlanmadı, ama ciddi bir problem.

İlginçtir, Uluslararası Para Fonu bile, bu finansmanda saydamlık gerektiğine işaret ediyor. Dolayısıyla gizli olmasının bir kamu yaran olmadığına ilişkin onların da açıklamaları var.

Uğur Emek Hocam başlangıçta fizibilitenin önemine değindi. Ayrıntılara girmeyeyim, ama bizde de fizibiliteyle ilgili ciddi problemler olduğu anlaşılıyor. Çünkü Bilkent'teki paranın değeri analizinde, Hocamın yapacağı hesaplamayla Bakanlığın sunduğu hesaplama arasındaki farkı birlikte gör-

dük. Benzer bir şey Kanada ve İngiltere'de de karşımıza çıkıyor; çok yüksek, şişirilmiş maliyetler ve bu yüksek, şişirilmiş maliyetlerin üstüne daha da yüksek rakamlarla mal edilme gibi bir kavram karşımızda duruyor. Benim çok önemsedğim bir şey bu, çünkü bakın, Birleşmiş Milletler, "Kamu-Özel Ortaklığı Girişimlerinde Yolsuzluğa Sınır Toleras" adıyla bir belge yayınlamak zorunda kalmış. Dolayısıyla bu yolsuzluk meselesi, kanlı-özel ortaklığıyla birlikte anılıyor, bunu ayrıca tartışmak gerekir.

Sözleşme süreleri çok uzun. İnşaat ve sözleşme dönemleri için sırasıyla için 3 ve 25 yıl olmak üzere toplamda 28 yıl. Mesela Kayseri'yi biliyor musunuz, biliyorsunuz; Kayseri ilk ihale edilen yerdi, 2009'da ihale edildi, 2019'da açıldı. 10 yıl sürdü açılması, çünkü zemin etüdü de içinde olmak üzere açılması uygun olmalı olan bir yerdedi. 10 yıl inşaatı sürdü, 25 yılı da bunun üstüne koyun, 35 yıl boyunca karşımızda duran bir yaklaşım...

Bu hastane meselesinde ilginç olan bir şey var. Mesela Tony Blair'in sağlık işleri danışmanı, dala sonra bu şirketlerde çalışmaya başlıyor. Eski sağlık bakanının bile bu şirketlerde çalışmaya başladığını görüyoruz ki, ciddi bir problem. Tabii siz şimdi diyeceksiniz ki, "Hocam, Türkiye'de böyle şeyler olmaz..."

Başka ilginç bir kitaptan söz edeyim size. Avrupa Birliğinin sağlık alanındaki kamu-özel işbirliği girişimlerine dönük yayınladığı kitapta, bu konu hakkında ölçüme dayalı bir tartışmaya ihtiyaç olduğu, daha fazla riskin yatırımcılara aktarılıp aktarılamayacağı tartışılması gerektiği ve özellikle aşırı borç ve nüfusun yaşlanması nedeniyle artan sağlık harcamaları gerçeğinin de bu süreçte hesaba kılması gerektiği söyleniyor. Avrupa Birliği diyor ki, "Bu süreçte daha fazla hükümet desteğini talep etmek, güvenilir, uzun vadeli bir çözüm değildir." Dolayısıyla bu raporu oldukça önemli kılıyor.

Bu arka plandan sonra Türkiye'ye gelirse, niye şehir hastaneleriyle ilgili bizim eleştirilerimiz var? Birincisi, çok yüksek maliyet var, birazdan söyleyeceğim. Ödeme güçlükleri var kamu hastanelerinin, bu nedenle Sağlık Bakanlığı bütçesinden direkt aktarılan pay var, aktarılamayan var. Hazine garantisi var, iflas durumunda ne olacak belli değil. Kent merkezindeki arazi rant değeri çok yüksek hastaneler kapatılıyor, onlar ne olacak? Biliyorsunuz, bu proje ilk Meclise getirildiğinde, buraların satılması ve kiralanmasının mütevellî heyetlere verilmesine ilişkin Mecliste kanun teklifi vardı, ama o kanun sonradan yasalaşmadı. Yer seçimiyle ilgili problemler var. Hem coğrafi hem de ekonomik erişilebilirlik meselesi var. Ekonomik erişile-

68 1 Reknbet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

bilirlirlikie.n kastm1 şu: Mesela Bursa şehir Hastanesinde fizik tedavi hastalan için "Belli periyodik sürede gelin buraya, sürekliliği aksatmadan fizik tedavinizi ohm" dediklerinde, sırf hastaneye ulaşım ile ilgili problemler yaşadık. lan için bile tedavisini aksatan hastalar var. Diyabetli hastalar, tansiyon hastalığında da benzer problemlerin olduğunu biliyoruz. Ayrıca az önce söylediğim ettiğim hizmet gruplarındaki imtiyazlar var ve sağlık çalışanlarının istihdarn sorunları ve özlük hakları var.

Dedik ki, maliyetler yüksek, niye? Bir kere yatak başına kapalı alan çok yüksek, yatak sayısı çok yüksek, metrekaresi maliyeti çok yüksek Bunların ayrıntısına şimdi giremeyeceğim, zaman yok, ama soracak olursanız anlatırım. Bakın, Sağlık Bakanlığına ait belgelerde şehir hastanelerinin yatak sayısı ve inşaat alanı metrekaresi örtüşmüyor, birkaç örnek vereceğim. inşaat birim fiyat hesaplamasında, güncel birim adı altında, ne olduğu bilinmeyen ve yüzde 10,1 oranında artırılan bir maliyet kalemi var. Ek yapısal ve donanım adı altında yüzde 25 ek maliyet hesabı var. Bakım onarım maliyetlerinin hesaplanması sorunlu, yine soru olursa ayrıntılarını anlatırım. Ticari alan gelirleri karşılaşmada gözden kaçırılıyor. Kira bedeli hem çok yüksek hem de bunun güncellenmesi başımıza büyük bir dert getirecek gibi görünüyor.

Biz bu eleştirileri yapıyoruz, ama bizimkileri bir kenara bırakacak olursanız, Kalkınma Bakanlığının raporuna baktığımızda, "Sözleşme değeri 10.6 milyar olan şehir hastaneleri için yalnızca kira bedeli 30.3 milyar dolar kira ödenecektir" diye Bakanlığın resmi raporu var. Dolayısıyla iktisat bilimi açısından sanırım bu epeyce "karlı" bir yatırım alanı.

Prof. Dr. UğUR EMEK-2017 raporu ve sonrasında bu bilgiyi vermiyorlar.

Prof. Dr. **KAYIHAN PALA**- Evet, daha sonra bu eleştiriler yüzünden bu bilgi ortadan kaldırılmış oldu. Bizim kitabımızda, biz oturup bir kaba hesap yaptık. Bu 30 milyar doların 50 milyar dolar olacağını öngörüyoruz, kira olarak, diğerleri onun dışında. Dolayısıyla ne kadar büyük bir meblağ olacağını varın siz hesaplayın.

Aslında bakacak olursanız, burada öyle büyük bir tehlike var ki, şehir hastaneleri meselesi yüzünden Sağlık Bakanlığı bütçesi rehin alınmış durumdadır. Bugün kamu hastanelerinde ameliyat malzemeleri bulunmamasının arka planında da, şehir hastaneleri dışında kalan hastanelerin bakım onarımının düzgün yapılamamasının arka planında da bu meselenin olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

Bakın, maliyet çok yüksek dedik ya, Bakanlığın Uğur Hocamın gösterdiği kitabı, "Bilkent Şehir Hastanesi Örneği." Bilkent Şehir Hastanesi, kullanılmadığı bedeli artı hizmetler olarak yılda 340 milyon liraya ihale edilmiş. Bu arada enflasyon tahminlerini de görüyorsunuz. Aslında paranın değer analizine göre, bizim ödeyeceğimiz para 4 milyar olarak hesaplanmış. Fakat bunları yukarıdan aşağı topladığınızda, şu kınınızı alana gelene kadar Bakanlığın bütçesinden çıkacak para, bizzat Bakanlık tarafından 23.4 milyar TL olarak görünüyor.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- Demin yaptığım hesaplamalarda bir şey söylemiştim ya, o net bugünkü değeri hesaplıyor ya, o matematik olarak hatalı, işlem hatası. Excel'e aynı rakamları ben giriyorum, başka bir sonuç çıkıyor.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Değerli arkadaşlar; bütçedeki probleme bakın, şu 340 milyonu TL'yi wılutmayın. Bakanlık diyor ki, "Bizim ihale sonucumuz 340 milyon." Tek açıkladığı hastane budur, onu da söyleyeyim. "2019 yılında biz bwlü güncelleyeceğiz, bu para 419 milyon olacak." Bakın, döviz kurwla ve enflasyona göre güncelleme hesabını yine Uğur Hocam yapıyor. O 419 milyon nereye çıkmış, biliyor musunuz; yıllık kirasından söz ediyoruz, 1,2 milyar TL. Bir tek hastane için konuşuyoruz. Dolayısıyla rakamın nereye varacağını öngörmemiz bile zor.

Bursa Şehir Hastanesine yine gelelim; ısrarlarımıza rağmen kira bedeli "ticari sır" nedeniyle açıklanmıyor, bilmiyoruz. Ancak Elazığ'dakini biliyoruz. Elazığ'daki yahrırın tutarıyla Bursa yatırım tutarını oranladığımızda, tahminen Bursa'da 350 milyon lirayı üstünde yılda bir kira ödemesi olacağını öngörüyoruz. Ben bwlü sosyal medyada birkaç defa yayınladım. İl Sağlık Müdürlüğü yetkilileri, "Hayır" diyemediler. Muhtemelen bu rakam daha yüksek, ama ben 300-350 milyon TL diyeceğim.

Bakın, bu 350 milyonun bizim için şöyle bir önemi var: Bursa Sağlık Müdürlüğü kent merkezinde 2 tane hastane için ihale açtı. Birinci hastane 750 yataklı, 2017 yılında temeli atıldı, 2019 yılında açılacak, ihalenin kira bedeli 371 milyon TL'dir, henüz daha yarısı bile bitirilmedi. İkinci hastane, 600 yataklı Yıldırım'daki devlet hastanesi. Bunun 2020 yılında açılması planlanıyor, daha temeli atılmadı, 225 milyon TL. Bu 750 ve 600 yatağı topladığımızda, 596 milyon lira ile bizim 1 350 yataklı bir hastanenin binasına sahip olma şansımız var. Peki, Bursa Şehir Hastanesinin yatak sayısı ne kadar, 1.355. Yıllık kirası ne kadar; 350 milyon TL. O da tahminlerimiz, muhtemelen daha yüksek. Şimdi arkadaşlarımız belki söyleyecek olsalar,

70 1 Rcknbrt Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

daha yüksek olacağını söyleyecekler. Tahmin ediyoruz Hocam, hiçbir fikri. t mizyok.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Yatak başına bir şey buldunuz mu?

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Evet, ona göre de hesapladık, ama bunlar j eski rakamlar.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Yatak başına bir kiralama bedeli koydu. ğunuz zaman, o daha fazla konuşan bir rakamdır.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- O rakam burada, ama o rakamları günce □ \ lediğimizde, şimdi Uğur Hocam Bilkent'i güncelledi ya, 1,2 milyar TL, ona göre güncellenmiş bir rakam değil bu, onu söylemeye ıalışıyorum. Günce □ lense, daha yüksek olacağını tahmin ediyoruz.

Bu iki hastanenin yapını da durduruldu. Gerekçe, para yokluğu ve bu iki hastane açılırsa, zaten insanlar şehrin dışındaki bir hastaneye niye gitsin- ler? Hakikaten ciddi bir ulaşım zorluğu var.

Bu arada ruş konuşmadığınız, Sevgili ıığdem Toker'in köşesinde ya- yınladığı bir şey daha var. Bir de bu ihaleleri alan şirketlere teşvik veriliyor. Mesela bir şirkete 175 milyon lira teşvik verilmiş. Bunlar da işin ekstrast

Az önce sormuştuk ya Hocam, yatak başına kapalı alan diye; Ameri- ka'da hastaneler, büyük, küçük ve orta ölçekli diye sınıflandırılıyor. Biliyor- sunuz, Amerikalılar evlerinin, arabalarının büyüklüğüyle övünmeyi sever- ler. Resmi belge şudur: Amerika'daki büyük hastanelerde hasta yatağı başı- na düşen kapalı alan 198 metrekaredir. Bize bakalım, Ankara Etlik 313, Bur- sa şehir Hastanesi 351. 200 metrekare yerine, siz 350 metrekare alan yapacak olursanız, bın:un inşaat ve bakım maliyeti dışında, ısıtması, soğutması, te- mizlemesi, ulaşımı gibi çok yüksek maliyetler karşınıza ııkacak.

Elazığ şerur Hastanesinden bir örnek vereyim: Elazığ şehir Hastanesi- nin elektrik masrafı, oraya taşınan hastanelerle kıyaslandığında, 11 □ tart- mış, yalnızca elektrik masrafından söz ediyorum.

Kapalı alan bildirimlerinin farklı olduğunu söylemiştim. Mesela Sağlık Bakanlığı, Mecliste bütçe sunumu sırasında Bursa şehir Hastanesi için 366 bin metrekare diyor. Buraya bakın, 475 bin metrekare. Aynı şeyi yüklenici şirketin sayfasında da görebilirsiniz, bu sefer 465 bin metrekareye ııktığını görüyoruz. Bu tabii başlangıçta öngörülen 400 milyon dolarlık yabrının daha yüksek bir rakamla ve daha yüksek bir kirayla karşımıza ııkabileceği- ni de düşünürüyor.

Knmu Özel İşbirlikleri ve Rekabet ii 71

Yapıl.:m araştırmalar, 200 yatakla 600 yatak arasındaki hastanelerin verimli olduğunu; yatak sayısı 600'den fazla, 200'den az olanların verimsiz olduğunu gösteriyor. Tiükiye'de de yapılmış çalışmalar var, siz de biliyorsunuz, ama literatüre baktığımızda, uluslararası literatürde 650'den fazla yatak sayısı öngörönlüyor, istenmiyor verimlilik açısından. Biz burada bütün Şehir hastanelerinin ortalamasına bakarsanız, 1.200 yataktan fazla, bazı Şehir hastanelerinde de Ankara örneğinde olduğu gibi, 3 bin yataktan fazla hastaneler planlıyoruz. Btmlann bbben yönetilmesi çok zordur. Aynı anda ameliyathaneye 120'den fazla ameliyat olacak hastanın değişik kliniklerden taşımması sırasında; eğer doğru düzgün bir süreç yönetimi söz konusu olmazsa, hasta güvenliği açısından ciddi problemler yaşanabileceğini söylemiş olayın1.

Yatak başına maliyet çok yüksek dedik Bakın, Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansının bir ön fizibilite raporwla bakhđımızda, 150 yataklı, tam teşekküllü bir hastane için bir yatağın maliyetiyle Bakanlık tarafından Bilkent Şehir Hastanesi hakkındaki TB:tvllv1 sw1wnw.1daki rakamlar arasında 3 kat fark var. Sağlık Bakanlığı verilerine göre 2016'da Şehir hastanelerinde bir hasta yatağının maliyeti 924.776 TL iken aynı yıl150 yataklı tam teşekküllü özel hastane için bir yatağın maliyeti 269.991 TL. Fark neredeyse üç buçuk kat

Ben o zaman Şöyle bir Şeyi Twitter'da1 söylemiştim: 2018'de biliyorsunuz, 2,6 milyar TL idi Şehir hastaneleri için bütçeye konula1 para, 150 yataklı bir hastane söz konu.su olduğwıda 1 yılda bu parayla 64 tane hastaneyi yaptırmak mümkündü.

Yalova Devlet Hastanesine bakın. 400 yataklı devlet hastanesinin ihalesi 233 milyon TL. Eğer 2019 rakamlarıyla kıyaslayacak olursanız, Sağlık Bakanlığı bütçesine Şehir hastaneleri kira ve hizmet bedeli olarak konan parayla 26 tane 400 yataklı hastane yapılabilir. 10 bin yataktan söz ediyoruz, 1 yıllık kirasıyla.

Yer seçimi sorunludur. Örneğin, Kayseri arazisi bataklık, Elazığ kültürel SİT alanı, Isparta hava kirliliğinin en yüksek olduğu alandır. Bursa Şehir Hastanesi için ilk seğilen yeri -ben o zaman Tabip Odası Başkanıydım- dava ecLip kazandık, o yüzden yerini de değiştirmek zorunda kaldılar, ama çoğunun yer seğiminde ciddi sorunlar var.

Balan, Őurası Bursa Őehrinin sınırlarını gösteren harita, Bursa Şehir Hastanesi Őurada, otoyolun kıyısında. Otoyol hasta1esi demek daha doğru olabilir. Bir de ilginçtir, T_ıp Faköltesi Hastanesi de burada, hemen yanında.

72 1 Rckubct Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Yani Őuradan buraya gelebilmek için hastaların özellikle Bursa gibi trafiği çok sıkıntılı bir yerde nasıl zorluk yaŐayabileceđini siz dŐŐunn. Bir ne basamak hastane, Yüksek İhtisas Hastanesi de Őurada. Kentin bu bölgesinde insanların ulaŐabileceđi bir tane Őurada ekirge Devlet Hastanesi kaldıĝının dışında bir hastane söz konusu değil. Yerel basında ekirge Devlet Hastanesinin de kapatılma planlarıyla ilgili haberler karşımıza çıkıyor.

İlk açıklamada ',Yüksek İhtisas Hastanesi kapatılacak, Onkoloji Hastanesi kapatılacak, Göğüs Hastalıkları Hastanesi kapatılacak" deniliyordu, ama Bursa Devlet Hastanesi kapatıldı. O zamanla- biz, Bursa Devlet Hastanesinin de kapatılacağından söz ediyorduk, "*Hayu*" diyorlardı. Maalesef bu hastane de kapatılmıŐ oldu.

Bursa açısından Şöyle bir sanın daha var: Şehir içindeki yataklar hiç kapatılmadan bu hastane açılmış olsa bile, Bursa'daki hasta yatağı ve yoğun bakım yatağı sayısı Türkiye ortaJamasım yakalayamayacakb. Bursa, Türkiye'nin 4. büyük Şehri olmasına rağmen, hem hasta yatağında hem de yoğun bakım yatağında sorunu olan bir kent, ama maalesef Hocamın da söylediği gibi, yeni yatak yaratmak söz konusu değil, mevcut yatakları kapatarak açılan bir hastane.

Yüksek Planlama Kurulu kararında da zaten bütün Şehir hastaneleri için -Şimdi Cumhurbaşkanlığı tarafından bu yetki kullanılıyor- ek yatak sağlamayacağı karara bağlanıyordu. Btinu zellikle Őunun için vurguluyorum: Bazen zannediliyor ki, Şehir hastaneleri açılacak, Türkiye'ye yeni 40 bin yatak gelecek; yok böyle bir Şey, yatak kapahyorsunuz, Şehir hastanesi açıyorsunuz. Türk Tabipleri Birliğinin raporlarına da bu yansıyor. Bizim ziyaret ettiğimiz hastanelerde, Şu anda fiilen açılmış hastanelerde gereken yatak arŐının sağlanamadığı çok açık bir Şekilde ortaya ıla.yor.

Bakın, ilginç bir araŐnmadan söz edeceğim size. Bu araŐıa, mevcut Bakanlık tarafından görevlendirilmiş sağlık yöneticilerine yapılmış, Ankara ve Trabzon'da ve Şehir hastanelerini sormuŐlar. Ne Ankara'da ne Trabzon'da mevcut yöneticiler Şehir hastanelerini olumlu bulmuyorlar. Dolayısıyla Sağlık Bakanlığı, kendi atadığı yöneticileri ikna edemediği bir modeli yurt çapında uygulamaya koyuyor.

İlginç bir başka mesele; son yapılan düzenlemelerle bu ihaleyi alan Şirketlerin kira, bakım onarım, destek ve bbbi destek hizmetleri dışında (temel tıbbi hizmetler dışındaki hizmetler, çekirdek hizmetler dışındaki hizmetler olarak tanımlanıyordu bunlar)ek olarak "ileri teknoloji ve yüksek mali kaynak gerektiren hizmetler" i de sunabilmelerinin n aıldıL Bu, Şu demek:

Bizzat bu ihaleyi almış şirketlerden birisinin yöneticisinin bize söylediği bir şey, robotik cerrahi, ameliyathaneler ve yoğun bakımların da önümüzdeki dönemde şehir hastanelerinde ihaleyi alan şirketlere devredilmesi söz konusu olabilir diye konuşuluyor.

Prof. Dr. UĞUR EMEK- İngiltere deneyimli ve İngiltere Sayıştay'ı diyor ki, tan1 da tecrübeden hareketle, "İleri teknoloji gerekli-eri işleri buraya sokmayın." Sözleşme uzun süreli olduğu için, 2 yıl sonra teknoloji değiştiğinde adanla ne yapacağız? Aynı teknolojiye 20 yıllık imza atıyor. Sağlık teknolojisi gibi dinamik bir alanda, bu sözleşmelerle Türkiye'de teknolojiyi 25 yıllığına donduruyorsunuz. Yeni teknolojinin gerektirdiği makine teçhizatı satın aldığınızda da harcama mükerrerliğine neden oluyorsunuz.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Haklısınız, çok yerinde bir konuşma oldu Hocam. Dolayısıyla bu ileri teknoloji ve yüksek mali kaynak gerektiren hizmetlerin de buyla eklendiğini görüyoruz.

İngiltere'de bir yanıla hani sanki çok iyi bir modelmiş gibi konuşanlar var, ama aslında bakarsanız, "Saatli bomba etkisiz hale getirilebilir mi?" diye rapor yazanlar da var. Çünkü saatli bombanın özelliği, önümüzdeki 20-30 yıl boyunca geçerli olacak olması ve düşünün, 2019 yılında 6,15 milyar TL olan şehir hastanelerine Sağlık Bakanlığı bütçesinden aktarılacak pay, gelecek yıl Bakanlığın yüzde 25'ine çıkıyor. Bir bakanlık düşünün, bütçesindeki bütün cari harcamalar için aktardığı kaynaklar da içinde olmak üzere 100 liranın 25 lirasını şehir hastanelerine kira ve hizmet bedeli olarak ödemek zorunda.

İngiltere bu modelden vazgeçti, birazdan size verilerini göstereceğim, bildiğimiz klasik kamu finansmanı kapsamına döndü. Çünkü KÖİ finansmanının çok pallalı olduğu ve toplum için bir çözüm olmadığı gösterildi. Bakın, burada kırmızıyla işaretli olanlar, kamu-özel ortaklığındaki finansman miktarını, bu da proje sayısını gösteriyor. Birazdan ona da geleceğim, avukat konuşmacının sözünü ettiği Türkiye'de şehir hastanesi ihalesi alan şirketleri niye İngiltere'ye çağırdıklarını size göstereceğim.

Bakın, proje sayısı çok azaldı ve sen1 laye miktarı da neredeyse sıfırlandı, İngiltere artık bu modelden vazgeçti. Ne yapıyor peki? Yabarımdan vazgeçmiyor, bildiğiniz klasik yönteme geri döndü.

Bu arada Türkiye'de bu mesele bir de biliyorsunuz, sağlık turizmi bağlamında karşımıza getiriliyor. Bu sağlık turizmi meselesinde de şöyle ilginç bir durum var: Yine hepimizin malumudur, aşağı yukarı 5-6 yıldır Ticaret

74 1 Reknbct Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Bakanlığı, özel hastanelere, yurtdışından getirip burada hasta tedavi etmek koşuluyla uçak bilet bedelinin bin dolarına kadar karşılıksız teşvik veriyor. Bu hastayı burada muayene ettiğini kanıtla, uçak bedelinin faturasını da getir, ben sana bin dolarını vereyim" diye, bunun için aktarılmış bir kaynak var. Dolayısıyla bizim bakış ağımızla, eğer sağlık gerçekten hakır diyorsak, ülkenin neredeyse 1/3'ü nitelikli sağlık hizmetine ulaşamazken, yüz.de 1 l'inden fazlası genel sağlık sigortası kapsamı içerisinde değilken, elimizdeki sınırlı kaynağı, sermaye sahiplerine daha fazla kar edebilmeleri için değil, insanların sağlık hizmetine ulaşması için kullanmak gereklidir.

Queen Mary Üniversitesinden bir başka rapor, şehir hastaneleri diye bilinen bizdeki uygulamanın İngiltere'de İngiliz sağlık sistemini nasıl çökerttiğini gösteriyor. Ayrıntılarına girmeyeyim, ama size şunu söyleyeyim: 2040'a kadar bizdeki gibi İngiliz ulusal sağlık sisteminin bakanlığının bütçesi rehin olmuş durumda, bu şirketlere aktarılacak paylar yüzünden. Bunun bir felaket olduğu betimlemesi var ve "Dünyanın geri kalanı için dersler" denilirken, deniliyor ki, "İçerideki felaket denilebilecek sonuçlara rağme □ Birleşik Krallık Hükümeti, dünyaya kamu-özel ortaklığı modelini yaymaya çalışıyor. Bunun nedeni, Birleşik Krallık şirketlerine yarar sağlama çabasıdır." Dolayısıyla Avukat arkadaşımızın sözünü ettiği, nolumlu" bulunduğu mesele, onların şirketlerinin daha fazla kar edebilmesi meselesidir. Bu raporu hazulayanlar, bu nedenle karar vericileri Birleşik Krallık şirketlerinin ve hükümetinin tavsiyelerine kulak vermeden önce, bu girişimin Birleşik Krallıktaki feci sicilini dikkate almaya davet ediyorlar. Bakın, Birleşik Krallıktan dünyaya KÖİ projesi yayılımı içerisinde Türkiye haritası da, Türkiye'deki şehir hastaneleri içerisinde aktif olan şirketin adı da var burada.

Prof. Dr. ERDAL TÜRK.KAN- Yabancıların aldığı şey var mı?

Prof. Dr. KAYIHAN PALA-Var.

Sözü fazla uzatmamak için, yaşanan sorunları şöyle sıralayayım: Birkere yatak artışı söz konusu değil, maliyet çok yüksek Ulaşımla ilgili problemler de içinde olmak üzere, insanların hizmete erişiminde sorunlar var. Binalar çok kullanışsız, yani şöyle bir örnek versem, inanır mısınız bilmiyorum, ama bazı şehir hastanelerinde otoparka araçlarını park edip hastaneye çıkmak için asansöre binip ikinci kata basan hastalar, doğrudan ameliyathane girişine çıkıyorlar. Bunu bir yerde anlatsanız, kimsenin inanacağını zannetmiyorum.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Bir de arabaları bulmak çok zor.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Öyle bir şey de var-, ama buradaki mimari tasarımların gerçekten konusunda ehil olan kişi ve kurumlar tarafından yapılmamış olması, binaları kullanımsız hale getirmiş durumda. Üstelik de) eterince personel takviyesi yapılmadığı için, bazı meslektaşlarımız bir iş gününde 20 bin adımın üstünde atmak zorunda kalıyorlar. Bir hekin1 düşünün, bir yandan sağlık hizmeti uygulayacak, 20 binin üstünde adun atanlar var. Dolayısıyla, bu hakikaten hizmeti ciddi bir şekilde aksatan bir kavram. Öyle ki, birimler arası uzaklık, konsültasyon hizmetlerinde ve birimlerde çalışanlar açısından büyük bir sorun oluşturuyor.

İlginç olan bir şey, birçok ilde karşılaştık bununla; acil olgular 112'yi çağırıldıklarında, 112 bunları doğrudan şehir hastanesine götürüyor ki oradaki yatak doluluk oranları tutturulabilsin. Ama acil olgularda asıl mesele, kişinin ihtiyacına uygun en yakın kuruma götürülebilmesidir. Burada da böyle bir sıkıntı olduğunu söylemiş olalım.

Çok ilginç bir şey; bu cümle bana ait değil, şimdi ismini vermeyeyim, bir şehir hastanesi başhekimine ait. Başhekim, bize "Sağlık çalışanları mutsuz gerçekten" dernek zorunda kaldı.

Burada da şöyle bir *cümle* kurmama izin verin: Düşünün, sağlık çalışanının mutsuz olduğu, kendisini değersiz ve yıpranmış hissettiği bir ortamda, bunu temizlik görevlisinden cerrahya kadar söylüyorwn, sağlık hizmeti alınanın çok kolay ve kaliteli olabileceğinden söz etmek söz konusu değil. Hocam, siz toplantı öncesinde bunun bir kültürel birikimi aktaramama meselesinden de söz etmiştiniz, ayrı kurumların orada olması gerekçesiyle. Çok doğru; bir yandan ayrı kurumlar burada buluştukları için o kültürel birikimle ilgili sıkıntı var, bir yandan da bu mekanlar sağlık hizmeti sunumuna uygun olmadığı için, sağlık hizmeti üretmenin geleneğine ve kendi kültürüne aykırı da bir durum var, bunu da özellikle vurgulamam gerekir.

.....-Sağlık çalışanları mutsuz demişsiniz de benim Ali Osman Sönmez Onkoloji Hastanesinde teyzem çalışıyor, oradan biliyorum, yani nı laddi boyutu da var bunun, sadece manevi değil ki. Taşındıkları şehir hastanesinde döner sermayeden alacakları miktar 1/3'e düşmüş halihazırda.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Çok haklısın. Ben zaman sınırlı olduğu için, sağlık çalışanları bölümüne çok girmedim, ama o bölüme girecek olursak, böyle bir hastanede çalışmaya başladıktan sonra, erken emekli olan, istifa eden, birim değiştirmek için başvuran çok sayıda doktor ve sağlık çalışanı olduğunu söylemiş olalım.

76 1 Rekabet Derneği Yuvnlak Masa Toplantısı

.....- Şehir hastanesindeki doktorların döner sermayesi de kapatılan devlet hastanelerinin bütçesinden ödeniyor.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Ama bu ne kadar sürdürülebilir, bunu da tartışmamız gerekir.

Şöyle bir özet yapayım: Çok yüksek bir maliyetle karşı karşıyayız. Bazı rakamları verdim, derseniz daha ayrıntılı konuşun. Hizmete erişimle ilgili sorunlar var. Burayı birkaç cümleyle daha açmak isterim: Hizmete erişimle ilgili sorun, yalnızca şehir hastanesinin şehir dışında olması ya da ekonomik gerekçelerle gidip gelmekle ilgili değil, aynı zamanda hastanenin içinde de hizmete erişimle ilgili sorunlar var. Tıp doktorlarının olduğu bir ortamda çok daha ayrıntılı tartışıyoruz. Şöyle bir şey düşünün: Eskiden hastanenin kliniğinde yatan bir hastanın kalp krizi geçirmesi durumunda, ona müdahale edebilecek bir ekip çok daha kolaylıkla müdahale edebiliyordu. Ama şimdi bu kadar büyük mekanlarda gidip gelmenin, fazla ekip kuramıyorsanız eğer, tek ekiple, birkaç ekiple bu işi sürdürmenin zorhıklandığı doğrudan hastaların hayabına yansıyor. Dolayısıyla 5 yıldızlı otel görüntüsünde diye topluma "pazarlanan" binaların içerisinde tıbbi hizmetin sunulmasıyla ilgili ciddi problemler var. Bu da sağlık hizmetlerinde aksamalara yol açıyor. Oradaki hekimlerin ağzından dinleyecek olursanız, ciddi problemler var.

Yönetmelikler de var, şöyle ki: Klasik olarak Türkiye'de hastaneler bugüne kadar başhekimler aracılığıyla yönetilirdi. Şimdi artık başhekimler burada etkisiz eleman, şehir hastanesini "CEO" diye adlandırdığımız şirketin müdürü yönetiyor. Bu da yönetmelik bir karmaşaya yol açıyor. Hekimler ve sağlık çalışanlarının mutsuzluğuna yol açan önemli etmenlerden bir tanesi de bu. Bir sorunla karşılaştığımızda, eskiden başhekim, başhekim yardımcısına gidip, anlaşıp çözmesini beklerdiniz. Şimdi sorunla karşılaştığımızda, o hastanedeki size verilen bir numarayı arıyorsunuz (örneğin Bursa Şehir Hastanesindeki numara, ilin trafik kodu 1616). O numarayı arayıp söylüyorsunuz, o numaradan size ne kadar zamanda geri dönüş olacağı belli değil.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Hastayla ilişkiler...

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Yalnızca hastayla ilişkiler meselesi değil. Özellikle taşıma işlemlerinin şirket tarafından yürütülüyor olması, hastalar bir yere taşınacağı sırada bu iletişimin kopması veya hekimlerin örneğin hasta muayene ettikleri poliklinik odalarında işlemleri yapmak için sekret

rin olmarn.ıslı, kendisine bir hernşircrin refakat etmemesi gibi ciddi zorluklar ar.

Hatta bazı hastanelerde söyle bir şey var: Siz de biliyorsunuzdur belki, bilim Ö nun Ankar'n'da var mı, ben Ankara Hastanesini görmedim. Duvar da bir yazı var, "Kaybolursanız şurayı arayın" diye. Hastaneler, mekanlar o kadar büyük ki, orada çalışanlar bile, bırakın hastaları, hastanenin belli yerlerinde kayboluyor.

Ben Es!<¼ehir Şehir Hastanesinden bir anekdot anlatayım size. Oraya ziyarete gittiğimizde, birkaç tane acil var Eskişehir Şehir Hastanesinde, kırmızı alan, yeşil alan, san alan diye ayrılmış. Kırmızı gerçek acilleri gösteriyor, yani dünyadaki acil konsepti, san ortada olanlar, yeşil de aslında acile gelinlese de olur olanlar. Yeşil alan acil serviste çalışanlar bize şöyle bir şey anlattılar: Bizim ziyaretimizden birkaç gün önce büyük bir trafik kazası olmuş ve sayısını şimdi hahrlamıyorum, aıl la 20-30 tane yaralı gelmiş acile. Hepsini doğal olarak kırmızı acile getirmişler. Yeşil alada bulunanlar, o acile gelen hastalardaıl bihaber. Bu gerçekten ne verimliliğe sığar ne de sağlık hizmetinin doğasma sığar, böyle de bir problem var. Dolayısıyla ciddi yönetsel güçlükler var.

Ne yapmak lazım? İngiltere'de btınwı için yürüyüşler düzenleniyor. Bu hastaneleri ivedi olarak karnuJaştırmak lazım. Ben Bursa Tıp Fakültesi Hastanesinin eski başhekimlerinden bir tanelesiyim, 2 yıl başhekimlik yaptım orada. Bana "Hocam, bu hastaneyi karnuJaşhralım, bildiğimiz klasik devlet hastanesi olarak yürüsün, nastl bakarsınız?" diye sorar saıu.z, çok iyi bakmam, söylediğim gerekçelerle. Bu alındaıl çıkabileceğiniz bir iktisadi durum değil Ama bütün bwuara rağmen bu bınalar da yapıldı, ne yapacağız; bir biçimde kullanmamız lazım.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Geri dönülmesi imkansız bir şey ortaya çıkıb, en kötü tarafı o.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Bir de uzun yıllar boyunca sürecek Dola-yısıyla bunun için hepimizin çaba göstermesi gerekecek.

Bursa içindir bu öneriler, ama size fikir versın diye, benim Bursa'da ne önerdiğimi paylaşarak bitireceğim konuşmamı. Bir kere hastanenin kirasını ve ticari alan gelirlerini bilmiyoruz. Bu kadar şeffaflıktan uzak bir yapı, buranın kamu idaresi bağlanmda sorunlarını gündeme getiriyor. Kapatılan şehir içindeki hastanelerin açılması gerekir. Bu kapatılıp bir daha açılmayacak olan hastanelerin arsaları ne olacak, bir açıklama yapılması gerekir.

78 1 Rrkl1brt Derneği Yuvnrlnk Mnsa Tophtntısı

Çok ilginç bir şey söyleyeyim size. Kapablan hastaneler, biliyorsunı., tıbbi malzemeler de içinde bırakılarak kapatıldı. Hatta en dramatik öme□ Adana'dır bunun; Adana'da kapahlan eğitim ve araşırma hastanesi, 5 yıllık bir hastaneyd□ binası da dahil ve kapıyı1 kapatıp çıktılar. Ankara Atatürk Hastanesi, 13 yıllık bir hastanedir. Bir hastane bağlamında bakıldığında, 13 yıl kapatılmak için çok kısa bir süre. Bunlar içinde çok yüksek değerde hbhi malzeme ve donanun var, bunları da çürümeye bırakmamak lazım. Gerçekten ciddi bir israf kaynağıdır bu, bunu da vurgulamış olayım.

Az önce size sözünü ettiğim devlet hastaneleri inşaatlarının bir an önce bitirilmesi gerekir. Kamulaştınnayı söyledim.

Bir de çok önemsedığım bir şey; bakın şimdi, şehir dışına hastaneyi yapıyor merkezi otorite, yerel otoriteye de diyor *ki*, "Raylı sistemi oraya kadar götür." Raylı sistem bir tek o hastaneye gidecek, maliyeti 600 milyon lira. O maliyet, Bursa'da yaşayanların cebiriden çıkacak. Ben buna itiraz edenlerden birisiyim. O raylı sistem oraya gitsiri, ama bunun parasını o şirketlerden alsınlar.

Sonuç olarak, biz sağlığa en temel insan hakkı gözüyle bakıyoruz. Bu alanı bu hak yüzünden bakarak tartışmamız zorunludur diyoruz.

Hocam, çok teşekkür ederim.

OTURUM BAşKANI- Çok teşekkür ederim.

Söz şimdi İsmail Çağrı Özcan'nın. Çağrı, Devlet Planlama Teşkilatı eski uzmanı, benim çok sevdiğim bir meslektaşım, hem de iki kere. Birircisi Planlama Teşkilatından meslektaşız, şimdi akademiye geldi, bir de akademi-den meslektaş olduk. Çağrı'nın ulaştırma sektöründe ve kamu-özel işbirliği projelerinde hem uygulamadan gelen hem de akademik kimliği nede-niyle teoriden gelen çok ciddi b.ir birikimi var, bizle onları paylaşacak.

Söz senin.

ULAŖTIRMA KAMU-ÖZEL İŖBİRLİĐİ PROJELERİNDE RİSK YÖNETİMİ

DR. İSMAIL ÇAĞRI ÖZCAN

L GiriŖ

Bu kitap bölümünde, Kamu-Özel İŖbirliĐi (KÖİ) projelerinde kamu ve özel sektör arasındaki risk paylaşımının genel esasları irdelenecek ve Ülkemizdeki KÖİ projelerinin risk paylaşımı uygulamalarına yönelik bazı örnekler incelenecektir.

Ülkemizdeki KÖİ projeleri aslında oldukça uznn bir geçmişe sahiptir. Mesela Osmanlı İmparatorluğu zamanında Mısır'da inşa edilen Süveys Kanalı bazı kaynaklarca ilk modem Yap-İŖlet-Devret (YİD) projesi olarak kabul edilmektedir (De Lemos ve arkadaşları, 2000). Yine Osmanlı İmparatorluğu zamanında ulaŖtırma hizmetlerine ve bir takım imalat faaliyetlerine yönelik olarak özel sektöre aslında YİD modeli özellikleri taşıyan çok sayıda imtiyaz verilmiŖtir (Yılmaz, 1996). Yakın zamana bakıldığında ise, 1983 genel seçimi sonrasında iktidara gelen Anavatan Partisi hükümetinin uyguladığı liberal ekonomi politikaları çerçevesinde, özelleŖtirmelere ağrılık verildiği ve KÖİ uygulamalarının önünün açıldığı görölmektedir. Nitekim seçim öncesi yapılan bir televizyon programında Anavatan Partisi genel başkanı Turgut Özal ile Halkçı Parti genel başkanı Necdet Calp arasında Boğaziçi Köprüsü'nün (gelirlerinin) özelleŖtirilmesi hususunda yaşanan tartıŖma hala belleklerdeki yerini korumaktadır.

1986-2018 dönemindeki KÖİ projelerinin proje adedi olarak sektöre! dağılımında, enerji tesisi yatırımları %37,6, ulaŖtırma yahrımları (otoyol ve hizmet tesisleri, limanlar, havaalanları ve demiryolları toplamı) %35,7 ve sağlık tesisleri %9,3 payla ilk üç sektördür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019). KÖİ projelerinin sözleşme bedelleri üzerinden bir sınıflandırma yapıldığında ise, havaalanlarının, enerji projelerinin ve karayolu projelerinin sırasıyla 71,3, 28,7 ve 21,2 milyar ABD Doları tutarında sözleşme bedeline sahip oldukları görölmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

80 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

2. Kavramsal Çerçeve

Literatürde genel kabul gören görüşe göre, KÖİ projelerinde riskler, o riskleri en iyi yönetebilecek tarafça üstlenilmelidir. Ancak unutulmamalıdır ki, bu paylaşım esasını gerçek hayatta uygulayabilmek telaffuz etmekten zaman zaman çok daha zor olabilmektedir. Başarılı bir risk paylaşımı için, kavramsal aşanlarda çeşitli etütlerin tarnamlanması gerekmektedir. Ancak bu detaylı ve kapsamlı analizleri yapmadan bile, bir takım basit değerlendirmeler sonrasında yol gösterici bazı sonuçlar elde ebnek mümkündür. Örneğin, bir KÖİ projesine başlamadan önce hem kamu hem de özel sektör aşağıdaki sorulara objektif bir şekilde cevap bulabilirse, projenin ilerideki aşamalarında risk paylaşımında yaşanması muhtemel sorunların en azından bir kısmını aşmak mümkündür:

1. Projenin üreteceği mal/hizmet için oturmuş ve yeterli bir pazar var mı?
2. Projeye rekabet halinde olan/olacak başka bir proje/işletme var mı?
3. Projede kullanılacak teknoloji kendini ispat ehniş mi?
4. Piyasada (serbestleşme veya yeni bir teknoloji gibi) yapısal bir değişim yaşanabilir mi?
5. Verilen teklif gerçekçi mi?
6. Projede görev alacak özel şirketler yeteri kadar güçlü mü?
7. Bu proje kamu tarafından yerine getirilirse daha mı iyi olur?

Bu sorulardan ilk altısı Yescombe (2013) tarafından gündeme getirilen sorular olup, son soru bu kitap bölümünün yazarı tarafından geçmiş KÖİ tecrübeleri çerçevesinde eklenmiştir.

İster KÖİ projesi, isterse de geleneksel tedarik yöntemleri ile hayata geçirilecek bir altyapı projesi olsun, kavramsal aşamada cevap aranması gereken ilk soru projenin üreteceği mal ve hizmetler için yeterli bir talep olup olmadığıdır. Örnek vermek gerekirse, yeni bir havaalanı inşa edilmesi gündeme geldiğinde şu tür sorulara cevap aranmalıdır: Bu havaalanı kaç adet havayolu şirketine hizmet verecek? Hangi havaalanlarına kaç tane sefer düzenlenecek? Bu seferlerden kaç havayolu yolcusu istifade edecek? Bu seferlerde hava kargo taşımacılığı yapılacak mı? Başka bir ifadeyle, proje ihtiyaç duyulan bir proje mi? Meydana gelecek yolcu ve yük trafiği, bu ha-

vaalanını ekonomik veya finansal açıdan yapılabilir kılacak mı? Bu sorular çok temel sorular olup, elde edilecek doğru cevaplar bir taraftan kamu kaynaklarının heba edilmesine mani olacak, diğer taraftan da projeye yönelik risk yönetiminin doğru bir dengeye oturtulmasına imkan verecektir.

Diğer taraftan, projeye rekabet halinde olan veya ileride projeye rakip olabilecek bir proje olup olmadığı da dikkate alınması gereken bir husustur. Mesela, Ülkemizdeki mevzuata göre ücretli otoyollar ancak alternatif ücretsiz bir karayolu mevcudiyeti durumunda hayata geçirilebilmektedir. A ve B noktası arasında bir otoyol inşa ettiğinizde, projeyi ekonomik olarak yapılabilir kılacak seviyede taşıt trafiği gerçekleşecek mi? Daha doğru ifade etmek gerekirse, yeni otoyol A ile B noktası arasında hizmet verenekte olan mevcut karayolundan ne kadar trafik çekebilecek? Ücretsiz alternatif karayolu varken, bu ücretli otoyolun tercih edilebilmesi için, zaman, yakıt, güvenlik ve konfor açılarından bir takım avantajları sunması ve sürücülerin gözünde bu avantajların toplam faydasının ödeyecekleri otoyol kullanım ücretinden daha yüksek olması gerekmektedir. İstanbul Deniz Otobüslerinin (İDO) özelleştirilmesi bu hususa güzel bir somut örnek olarak verilebilir. İDO 2011 yılında özelleştirildiğinde, piyasada çoğu hatta çok ciddi bir pazar payına sahipti. Ancak ilerleyen dönemde Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolunun ve bunun bir parçası olan Osmangazi Köprüsü'nün hizmete açılması, İDO'nun bazı hatlardaki yüksek rekabet avantajını azaltmış ve şirket önemli bir gelir kaybına uğramıştır.

KÖİ projelerinin başlangıç aşamasında irdelenmesi gereken diğer bir soru, projenin inşaat ve işletme aşamalarında kullanılacak teknolojilerin daha önce denenerek kendilerini ispat etmedikleridir. Bu durum, bilindik ve uzun süredir kullanımda olmaları nedeniyle herhangi bir belirsizlik içermeyen kara.yolu, bina ve linan gibi altyapı KÖİ projelerinde çok önemli bir sorun alanı olmamasına rağmen, bazı ülkelerde ilgili teknik bilgi birikiminin (know-how) olmadığı nükleer enerji gibi alanlarda önemli bir belirsizlik olarak öne çıkmaktadır.

KÖİ projeleri yapıları gereği uzun dönemli projeler oldukları için, projenin hizmet verdiği süre boyunca piyasa şartlarındaki değişimlerden olumsuz yönde etkilenebilirler. Mesela uygulamaya konan yeni bir teknoloji, KÖİ projesinin ürettiği mal veya hizmete olan talebi azaltabilir. Diğer taraftan, piyasada yaşanabilecek bir serbestleşme, yeni oyuncuların sektöre giriş yapmalarına ve KÖİ proje şirketinin gelirlerinin azalmasına yol açabilir. Dolayısıyla kavramsal aşamada, bu tür değişimlerin yaşanma ihtimali hesaplamalara dâhil edilmelidir.

82 1 Rekabet Derneği Yuyarlak Musa Toplantısı

KÖİ projelerinin başarıyla hayata geçirilmelerinde ve risk paylaşımının etkin bir şekilde yapılmasına yardımcı olan faktörlerden bir diğeri, özel sek.iörün KÖİ ihalesinde verdiği teklifin gerçekçi olup olınainası ile ilgilidir. Zira özel teşebbüsler, bazı dtirunllarda oldukça iyimser öngörüler çerçevesinde hazırlarullı iş yapılabilirlik etütlerinin yanlış yönlendirmesiyle, zaman zaman da ihale sonrasında sözleşme şartlarında kendi lehlerine değişiklikler yapılabileceği beklentisiyle; KÖİ ihalelerinde finansal olarak kar elde etme ihtimallerinin düşük olduğu ve ilk bakışta kamunun yararına görünen teklifler verebilmektedir. Ancak bu tür teklif verilen projeler, gerek inşaat aşamasında, gerekse de işletme aşanlasında çeşitli sorunlar yaşayabilmekte ve proje çeşitli şekillerde kesintiye uğrayabilmektedir.

Bu genellikle iki şekilde olmaktadır: İlk olarak, projenin yapılabilirlik etüdünü inceleyen ve çoğu zaman kendileri de müstakil bir yapılabilirlik etüdü hazırlatan kreditorler, KÖİ projesinin finansal olarak karlı olmayabileceğini ve bunun sonucunda verdikleri kredilerin tahsilatında sıkıntı yaşayacaklarını düşündüklerinde, KÖİ projesine kredi vermemeyi tercih ederler. Finansmanın bulunamadığı bu gibi durumlarda büyük bir ihtimalle ihale iptal edilerek yeni bir ihaleye çıkılır. Kimi zaman da, kredi bulunarak inşaat tamamlansa ve işlebne aşamasına geçilse bile, işlebne gelirleri borç ödemesi yapmaya yüksek ihtimalle yeterli olmayacağı için kreditorler görevli şirkete el koyma yoluna gidebilirler. Bazı çok istisnai durumlarda ise, proje şirketinin sermayedarları, ticari itibarlarını ve iş ilişkilerini muhafaza etmek amacıyla projeyi zarar etme pahasına tamamlama yoluna gidebilmektedirler.

İddialı KÖİ ihale teklifleri sonrasında yaşanan gecikmeler üzerine hem Ülkemizde, hem de diğer ülkelerde çeşitli örnekler bulunmaktadır. Çukurova Bölgesel Havaalanı YİD Projesi ve Bodrum-Milas Havaalanı Dış Hatlar Terminali YİD Projesi'nde bu tür olumsuzlukları görmek mümkündür. Çukurova Bölgesel Havaalanı YİD Projesi'nde verilen oldukça iddialı teklif, ihaleyi kazanan özel firmanın içine girdiği finansal darboğazla birleşerek projenin yarım kalmasına, projede uzun süre herhangi bir yatırım yapılamamasına ve en son aşamada YİD sözleşmesinin feshedilerek projenin kamu bütçesinden tamamlanmasına yol açmıştır. Bodrum-Milas Havaalanı Dış Hatlar Terminali YİD Projesi'nde ise, inşaat aşaması finansman sıkıntısı nedeniyle öngörülenden oldukça uzun sürmüş ve ancak görevli şirketin çoğunluk hissesinin başka bir firmaya devredilmesi sonunda inşaat tamamlanarak proje hizmete açılabilmiştir. Her iki proje de, ciddi gecikmeler sonrasında tamamlanmış olup, hem kamu hem de özel sektör beklenen bir takım ekonomik ve finansal faydaları elde edememiştir.

Proje öncesi dikkat edilmesi gereken diğer bir husus, projede görev alacak özel şirketlerin asgari bir finansal ve teknik yeterliliğe sahip olmalarının temin edilmesidir. İhaleye girecek firmalarda belirli mali ve teknik yeterlilik şartları koyarak bu şartları sağlamayan firmaların ihaleye girmelerine engel olmak ihalede rekabetin tesis edilmesi önünde bir engel olarak görülebilir. Ancak mali ve teknik açıdan yeteri kadar güçlü olmayan firmaların ihaleyi kazandıktan sonra gelecekte çok daha büyük sorunlar yaşanmasına yol açma ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır.

Son olarak bakılması gereken husus, projenin KÖİ modeliyle mi, geleneksel kamu tedarik yöntemiyle mi yapılacağına karar verilmesidir. Bazı projeler KÖİ modelleri kullanılarak ekonomik ve finansal olarak yapılabilir olabilir. Ancak kamu bu projeyi özel sektöre göre çok daha uygun şartlarda hayata geçirebiliyor ise, KÖİ modelinde ısrar etmektense, projeyi kamu kaynakları ile yapmak daha akılcı bir yol olacaktır. Projenin hangi yöntemle hayata geçirileceğini belirlemek için, KÖİ projeleri için hazırlanan yapılabirlik etütlerini, ilgili kamu idarelerince hazırlanacak/hazırlanacak ve projenin kamu kaynakları kullanılarak yapılması durumunda ortaya çıkacak maliyetleri ve faydaları analiz eden Kamu Sektörü Karşılaştırıcısı (Public Sector Comparator) çalışmaları ile mukayese etmek gereklidir. Mukayese sonucunda, KÖİ modeli ancak kamu kaynakları kullanımına göre daha yüksek ekonomik fayda sağlıyor ise tercih edilmelidir.

3. Risk Paylaşımı Nasıl Yapılmalı?

Daha önce de bahsedildiği üzere, KÖİ projelerinde riskin o riski en iyi yönetebilecek tarafca üstlenilmesi esastır. Tüm risklerin kamu tarafından üstlenildiği durum, KÖİ projesinden ziyade geleneksel bir kamu projesine karşılık gelir ve özel sektör kablımından söz edilemez. KÖİ projelerinde tüm riskleri özel sektöre yüklemek teorik olarak mümkün olmakla birlikte, bu durum çoğu zaman proje maliyetinin gereksiz yere yükselmesine neden olur. Zira özel sektör, üstlenildiği her riskin maliyetini ihaledeki teklifine yansıtır. Başka bir ifadeyle, özel sektöre devredilen her bir ilave risk, daha yüksek tarife, daha uzun işletme süresi, daha düşük özelleştirme bedeli/kira ödemesi gibi parametrelerle ihale teklifine yansır. Dolayısıyla, kamunun özel sektör tarafından üstlenilmesini istediği riskleri çok iyi analiz ederek, eğer riskler kamu tarafından daha etkili yönetebilecek ise bu riskleri kamu uhdesinde tutması daha avantajlı olacaktır.

Literatüre bakıldığında, KÖİ projelerindeki risklerin değişik başlıklar altında sınıflandırıldığı görülmektedir. Ng ve Loosemore (2007) KÖİ projele-

riı ldeki riskleri genel riskler ve proje *riskleri* olarak ikiye ayırmıştır. Bu sınıf. landtrnıaya göre genel riskler projenin kendisinden bağımsız olmalarına rağmen proje üzerinde anlamlı etkileri olan risklerdir. Politik ve yasal deği. şikliklerle bağlanblı riskler, genel risklere örnek olarak verilebilir. Proje risk. leri ise, projenin nastl yönetildiği ile ilgili risklerdir. Zeminle ilgili riskler ve işgücü temini riski proje riskleri kapsamında değerlendirilebilir. Hwang ve arkadaşları (2013) ise, KÖİ risklerini makro-düzey, meso-düzey ve mikro-düzey riskler olarak e ayırmıştır. Bu sınıflandırmaya göre makro-düzey riskler, projenin sınırları dışında yaşanan gelişmeler ile ilgili riskleri meso. düzey riskler proje sınırları içinde meydana gelebilecek riskleri, mikro-düzey riskler ise projenin tedarik aşamalarında paydaşlar arasındaki ilişki. lerden kaynaklanabilecek risk unsurlarını ifade ehnektedir.

KÖİ riskleriıın kamu ve özel sektör arasında paylaşım esaslarına bakıldığında, literatürde bazı risk kalemleri için genel bir fikir birliğine varılırken, diğer bazı risk kalemlerinin yönetimi için farklı görüşler olduğu görülür.

Tablo 1:Literatürdeki Başlıca alışmaların KÖİ Projelerinde Risk Paylaşımı Yaklaşımı

	Hwang ve ark. (2013)	Roumboutsos ve Anagnostopoulos (2008)	Lam ve ark. (2007)	veNg Loosemore (2007)	Bing ve ark. (2005)	Kevevc. (2010)
İnşaat maliyetinde artış	özel	özel		özel	zel	
İnşaat süresinin uzaması	özel				zel	
Hammadde ve işgücü mevcudiyeti	özel	özel	özel		özel	zel
İnşaat sahasının emniyet ve güvenliği	özel		zel			
İnşaat kalitesi		özel	özel	özel	zel	
Metraj değerlişiklikleri			zel			
İnşaatın tamamlanması				özel		zel
Beklenenden yüksek bakımlı onarım maliyeti	özel	özel			zel	
Beklenenden daha sık bakım-onarım	özel	özel		özel	özel	zel
İşletme maliyetlerinde artış	özel	özel		özel	özel	zel
Düşük işletme verimliliği	özel				zel	
Beklenen düşük işletme gelirleri		özel			zel	
Zayıf finansal piyasalar	zel	Paylaşımlı		zel	özel	zel
Enfluyon	Paylaşımlı	Müzakere	Paylaşımlı	Paylaşımlı	zel	Paylaşımlı
Finansman	Paylaşımlı	Müzakere		Paylaşımlı	zel	Paylaşımlı
Finansman mevcudiyeti	özel				zel	

Tablo 1: Literatürdeki Başlıca Çalışmaların KÖİ Projelerinde Risk Paylaşımı Yaklaşımı

	Hw.:ing ve ark. (2013)	Rownboutsos ve Anagnosto- poulos (2008)	Lam ark. (2007)	veNg Loosemo- re (2007)	Bing ve ark. (2005)	Ke ve ark. (2010)
Yüksek finansman maliyrlri Dö, iz kuru , c konHrtibilitr mki	Özel	Özel			ÖZCI	Paylaşıl- mali
□ ;2Talrp (trafik) mki			Kamu		Özel	Paylaşıl- mali
□ 2						
•Yer lr)imi			Kamu		Özel	
□ .S ,Arazinin satın :ılınması					Özel	Kamu
□ :Kamulaştır- ma/De'lrleştirme			Kamu	Kamu	Özel	Kamu

Kaynak; Özcan, (2016)

Özcan (2016) tarafından derlenen Tablo 1, literatürdeki ilgili çalışmaların KÖİ risklerinin paylaşımının nasıl yapılması gerektiğine yönelik görüşlerini özetlemektedir. Literatürdeki benzer çalışmalarda kabul gören genel görüş, inşaat ile ilgili risklerin özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği yönündedir. Bunun altında yatan temel düşünce, özel sektörün kendi işleteceği projenin inşaatım daha sağlıklı ve daha kaliteli yapacağı yönündedir. İnşaat ile ilgili riskler arasında inşaat maliyetinde artış, inşaat süresinin uzaması, hammadde ve iş gücü temini, inşaat kalitesi ve zemin şartları sıralanabilir. İnşaat ile ilgili bu risklerden en önemli il<isi, inşaat süresinin uzaması ve inşaatın öngörülenden daha yüksek bir maliyetle tamamlanmasıdır. Projenin öngörülenden daha uzun sürede tamamlanması, özellikle kreditorlere yapılacak borç geri ödeme takvimini olumsuz etkileyeceği için, hem projenin nakit dengesini bozacak, hem de projenin daha geç gelir elde etmesine yol açacaktır. Diğer taraftan inşaat maliyetinin beklenenden yüksek gerçekleşmesi, özel sektörün elde edeceği toplam karın azalması anlamına gelecektir.

Bir önceki paragrafta, özel sektörün kendi işleteceği projenin inşaatını daha sağlıklı ve daha kaliteli yapacak olması nedeniyle inşaat risklerinin özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği ifade edilmişti Benzer şekilde, işletme maliyetlerindeki artış ve düşük işletme verimliliği gibi işletme risklerinin de özel sektör tarafından üstlenilmesi literatürde genel kabul görmüş bir esastır.

86 1 Reknbct Derneği Yuvarluk Mnsa Toplantısı

Ekonomik risklerin paylaşımı hususunda ise bir fikir birliği mevcut değildir. Ekonomik riskler kapsamında faiz oranı riski, döviz kuru riski ve enflasyon riski gibi risk kalemleri ne çıkan risklerdir. Bu risklerin özel sektör tarafından üstlenilmesi, kamu ve özel sektörce paylaşılması veya müzakeresi sonrasında paylaşım esaslarının belirlenmesi ilgili çalışmalarda önerilmiştir. Ancak finansal piyasaların gelişmesi ile beraber, çeşitli takas (swap) işlemleri yoluyla ekonomik risklerdeki belirsizliklerin büyük oranda azaltılması günümüzde mümkündür.

Tablo 1' den de görülebileceği üzere, talep riski de tartışmalı olan risk kalemlerinden biridir. Talep riskleri altında tarife riskini, trafik riskini ve rekabet riskini sıralamak mümkündür. Gelişmiş lkelerde talep riski genellikle özel sektöre devredilirken, az gelişmiş ve gelişmekte olan lkelerde, ülke riskinin yüksek olmasınanedeniyle, trafik ve tarife garantileri yoluyla zaman zaman kamunun talep riskinin bir kısmını veya tamamını üstlendiği görülmektedir. Kimi zaman da, döviz kuruna endekslenen tarifeler veya enflasyon ve uluslararası bir takım fiyat endekslerini kullanarak hesaplanan tarife formülleri yoluyla özel sektörün önündeki bazı belirsizlikler giderilmeye çalışılmaktadır.

Son olarak, arazi temin risklerine bakıldığında, ilgili çalışmaların çoğuna göre bu riskler büyük oranda kamu tarafından üstlenilmelidir. Zira kamu otoritesi, bu tür riskleri özel sektöre göre daha etkili bir şekilde yönetebilir. Arazi temin riskleri, projenin özelliklerine göre değişiklik gösterebilir. Bir arazinin satın alınması veya kamulaştırılması, bir hastane veya okul Ki projesi için önemli bir risk olarak değerlendirilmeyebilir. Oysa kilometreler uzunluğunda bir otoyol veya demiryolu projesi için kamulaştırma riski çok kritik bir risk kalemidir. Tercih edilen yol, kamulaştırma ve imar değerikliği gibi işlemlerin Ki ihalesinden önce bitirilmesidir.

4. Risk Yönetimi Nasıl Yapılmış?

Bu bölümde, ülkemizdeki büyük çaplı bir takım Ki projelerinde risk yönetiminin ve paylaşımının nasıl yapıldığı kısaca incelenecektir.

Avrasya Tüneli ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü YD Projeleri

İlk olarak İstanbul'da karayolu/kent içi ulaşımında hayata geçirilen iki adet dev YD projesi, Avrasya Tüneli ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü, ele alınacaktır.

İlkemizdeki karayolu YD projelerine bakıldığında (otoyol hizmet tesisleri hariç), Gcek Tüneli ve Sabuncubeli Tüneli dışındaki  projede (Avras-

ya Tünel (Yavuz Selim Köprüsü ve Osmangazi Köprüsü) hâfık ve gelir garantisi verildiği görülmektedir (Özcan, 2018). Garanti verilmeyen iki tünel projesi ise, garanti verilen üç projeye göre oldukça düşük proje maliyetleri ile öne çıkmaktadır. Buradan, projenin ölçeği ve kannaşıklığı arttıkça artan belirsizlikleri yönetebilmek için bir takım garantilerin verilmesinin günde me gelebildiği sonucu çıkarılabilir. Peki, garanti verilen karayolu projelerinde garantiler hangi seviyelerde verilmiştir? Bu projelerden ikisi, Avrasya Tüneli ve Yavuz Sultan Sellin Köprüsü, İstanbul'da yapılmış ve dolayısıyla hem mevcut iki köprü, hem de birbirleriyle rekabet halinde olan projelerdir.

Tablo 2: İstanbul Boğazı'nda Yapılan YİD Projelerinin Trafik Garantileri ve Tarifelerinin Mevcut Köprüleriyle Mukayesesi

Tesis	2014 Günlük Ortalama Toplam Taşıt Trafığı	Garanti Edilen Taşıt Trafığı	2016 Tarifesi*	Ücret Toplama Yöntemi
15 Temmuz Şehitler Köprüsü (Boğaziçi Köprüsü)	188670		4.75TL	Tek yönde ücret toplama
Fatih Sultan Mehmet Köprüsü	222653		4.75TL	Tek yönde ücret toplama
Avrasya Tüneli		68493	13.7 TL(4 ABD Doları+ 18% KDV)	Çift yönde ücret toplama
Yavuz Sultan Selim Köprüsü		135000 (270000)	10.3 TL (3 ABD Doları+ 18%KDV)	Tek yönde ücret toplama

Kaynak: Özcan, (2018)

Tablo 2, Özcan (2018) tarafından yapılan detaylı analizler kapsamında hazırlanmıştır. Buna göre, 2014 yılında 15 Temmuz Şehitler (Boğaziçi) ve Fatih Sultan Mehmet köprülerinde günlük ortalama toplam taşıt trafiği 411.323 olarak gerçekleşmiş olup, yeni hizmete açılacak iki YİD projesi için garanti edilen günlük ortalama toplam taşıt trafiği 338.493'dir. Başka bir ifadeyle, geçmiş dönemde 15 Temmuz Şehitler ve Fatih Sultan Mehmet köprülerini kullanan her beş taşıttan dördünün Avrasya Tüneli'ne veya Yavuz Sultan Selim Köprüsü'ne kayması öngörülmektedir. Bu YİD projeler-

rinin görece yüksek tarifeleri de hesaba katıldığında (Tablo 2), garanti edilen taşıt trafiğinin yüksek olduğunu söylemek mümkündür.

Zafer Havaalanı YİD Projesi

Bir havaalanının yolcu ve hava kargo trafiğini belirleyen belli parametreler vardır. İlk temel parametre, havaalanının hizmet vereceği bölgenin nüfusudur. Bölgenin nüfusu ne kadar yüksekse, hava trafiğinin de o oranda yüksek alınması beklenir. Yine benzer şekilde, hizmet verilen bölgenin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile hava trafiği arasından aynı yönlü bir ilişki mevcuttur. Bölgedeki ekonomik faaliyetler ne kadar yoğunsa ve bölgenin gelir seviyesi ne kadar yüksekse, o havaalanının daha yüksek bir hava trafiğine ulaşması beklenir. Diğer önemli bir faktör de, havaalanının bulunduğu bölgenin havayolu kullanılarak gidilecek belli başlı noktalara (destinasyonlara) olan uzaklığıdır. Ülkemizde hava trafiğini çeken belli başlı merkezlere bakıldığında İstanbul, Ankara, Antalya, İzmir ve Muğla öne çıkmakta, bu merkezlere uzak hava alanları daha yüksek hava trafiğine sahip olurken görece yakın hava alanları ise, (alternatif ulaştırma türlerinin yakın mesafeler için daha cazip hale gelmesi nedeniyle) potansiyelleri nispetinde bir hava trafiğine ulaşmamaktadır. Nitekim Bursa ve Kocaeli gibi gerek nüfus, gerekse de ekonomik gelişmişlik olarak başlarda olan illerdeki hava alanları, İstanbul ve Ankara'ya yakınlıkları nedeniyle çok düşük hava yolu yolcu trafiğine sahiptir.

Normal şartlarda yeni inşa edilecek bir hava alanının trafiğinin tahmin edilmesi (ve böylece KÖİ modeli kapsamında garanti edilecek hava trafik miktarlarının belirlenmesi) amacıyla çeşitli anket çalışmaları ve trafik tahmin modelleri kullanılmaktadır. Ancak bu tür kapsamlı çalışmalar yapmadan bile, yukarıda özetlenen çok temel parametreler kullanılarak basit ama hızlı bir mukayese yapmak da mümkündür. Bundan sonraki kısımda, Zafer Havaalanı YİD Projesi kapsamında verilen yolcu trafik garantisinin seviyesi ve havaalanının gerçek trafik potansiyeli, nüfus, gelir ve coğrafi konum (belli merkezlere yakınlık) gibi değişkenler çerçevesinde analiz edilecektir.

İlk olarak Zafer Havaalanı'nın hizmet vermesi öngörülen Afyon, Uşak ve Kütahya'nın 2000, 2010 ve 2018 yılları için nüfus büyüklüklerine bakıldığında, her üç ilin de bu üç yılda 81 ilin ortalama nüfusuna göre çok daha az nüfusa sahip olduğu görülmektedir (Özcan, 2019). Diğer taraftan, yine Özcan (2019) tarafından yapılan analizlerde, bu üç ilden sadece Kütahya'nın Türkiye'nin 2001 yılı (YİD ihalesi öncesi mevcut olan en güncel gelir istatistiğinin ait olduğu yıl) ortalama kişi başı gayri safi yurt içi hasıla değerinden

az da olsa daha yüksek bir kişi başı gelire sallip olduğu, Afyon ve Uşak'ın

ise ortalama kişi başı gayri safi yurt içi hasıladan daha düşük bir kişi başı , gelire sahip olduğu görülmektedir. 2018 istatistiklerine bakıldığında ise, her /lıküç ilin de Türkiye ortalamasının altında gelire sahip olduğu görülmektedir. **Dolayısıyla**, Afyon, Uşak ve Kütahya'nın nüfus ve gelir bakımından Türkiye'ye oranlamasının alanda bir potansiyele sallip olduğunu söylemek mümkün **kündür**.

Bir sonraki aşamada, Zafer Havaalanı'nın hizmet vereceği Afyon, Uşak ve Kütahya'nın Türkiye'deki başlıca cazibe merkezlerine olan uzaklıklarına bakıldığında, en uzak mesafenin Uşak ile İstanbul arasındaki 493 kilometrelik mesafe olduğu görülmektedir ki, zaten İstanbul ve Uşak arasında mevcut Uşak havaalanları kullanılarak havayolu seferleri düzenlenmektedir. Bu üç şehrin İstanbul, Ankara, Antalya, İzmir ve Muğla gibi illere nispi yalanla, **İkkan**, karayolu ve (bazı şehirler için) demiryolu ulaşımını Zafer Havaalanı için ciddi bir rakip haline getirmekte ve havayolu talebini düşürmektedir.

Son olarak da, Afyon, Uşak ve Kütahya'nın çevresindeki illerdeki havaalanlarında gerçekleşen havayolu yolcu trafiğine bakıldığında, çok büyük bir nüfusa ve ekonomiye sahip Konya, Bursa ve Denizli illerinde 2009 yılının da sırasıyla 301.780, 74.114 ve 150.361 büyüklüğünde havayolu yolcu trafiği gerçekleşmiştir. Bu trafik rakamlarına bakıldığında, Zafer Havaalanı'nın ilk işleyle yılı için garanti edilen toplam 850.000'lik toplam yolcu trafiğini yakalamasının oldukça güç olacağı görülmektedir. Nitekim Zafer Havaalanı hizmete açıldıktan sonra gerçekleşen hava trafiği rakamları, garanti edilen seviyenin oldukça altında gerçekleşmiş ve kamu, özel sektöre garanti ödemesi yapmak durumunda kalmıştır.

5. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada, KÖİ projelerinde risk paylaşımının temel prensipleri çerçevesinde, Türkiye'deki bazı KÖİ projelerinde risk yönetiminin nasıl yapıldığı kısaca incelenmiştir. Etkin risk paylaşımı, KÖİ projelerinin en önemli başarı faktörlerinden biridir. Kurallarına uygun yapılan bir risk paylaşımı, hem kamunun hem de özel sektörü fayda sağladığı bir işbirliğine zemin hazırlamaktadır. Ancak, bazı temel prensipleri görmezden gelerek riskleri daha yüksek bir maliyetle üstlenebilecek tarafa aktarmak, projelerde gecikmelere ve beklenen ekonomik faydaların tam olarak elde edilememesine yol açmaktadır. Benzer şekilde özel sektörün üstlenmesi gereken bir takım riskleri kamu üzerinde tutmak, özel sektörü daha iyi performans göstererek

90 1 RekubN Dcı·ncęi Yuvnrlnk Mnsn Toplnntısı

gelirini artırmo motivasyonunu köreltmekte ve projelerin ekonomik fayda- larını azaltmknktndır.

Ülke riskimiz gelişmiş ekonomilerç göre daha yüksek olduğu için, KÖİ projelerinde kamu tarafından zaman zaman bir takım trafik veya gelir ga- rant.ilerin verilmesi gündeme gelmektedir. Ancak bu garantilerin kapsam- lı trafik talep tahminleri ve detaylı ekonomik modeJler baz alınarak be)fr. lenmesi büyük önem arz ebnektedir. Öte yandan kamunun özel sektöre garanti ödemesi yaphğı KÖİ sözleşmeleri yerine, Engel ve arkadaşları tara- findan önerilen (1997, 2001) ve görevli şirket önceden belirlenen bir gelir seviyesine ulaşana kadar işletme süresinin uzatılabildiğı "Gelirlerin Net Bugünkü Değeri" yöntemi Ülkemizdeki bazı KÖİ projelerinde hayata geç- rilebilir. Bu tip KÖİ sözleşmeleri geçmişte Birleşik Krallı!<daki ve Portekiz'deki ulaşmna projelerinde uygulanmıştır (Vassallo, 2006). İspanya'daki otoyol imtiyazlarını inceleyen bir çalışmanın sonuçları, Engel ve arkadaşları tarafından önerilen (1997, 2001) sözleşme tipini destekler niteliktedir (Alba- late ve Bel, 2009). Buna göre değişken süreli imtiyaz (KÖİ) sözleşmeleri bir yandan kamu açısından daha ekonomik çözümler sunmakta/ diğer yandan da bu tür KÖİ projelerine karşı kamuoyu tepkisini azaltmaktadır.

Ülkemizdeki KÖİ projeleri, ekonomik büyüklükleri, topluma sundukla- rı faydalar ve kamuya getirdikleri mali yükler dikkate alındığında çeşitli boyutlarıyla incelenmeye değerlidir. Bu çalışma, ilgili literatüre bir katkı sağ- lamayı amaçlamakta olup, kamu tarafından verilen garantilerin Ülkemiz- deki KÖİ projeleri üzerindeki ekonomik ve finansal etkilerinin modellenme- sinin ileride üzerinde durulması gereken araşbrma konularından biri oldu- ğu düşünülmektedir.

Kaynakça

- AlbaJate, D.& Bel, G. 2009. Regulating concessions of toll motorways: An empi- rical study on fixed vs. variable term contracts. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 43(2), 219-229.
- Bing, L. Akintoye, A. Edwards, P.J. & Hardcastle, C. 2005. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of project ma- nagernent*, 23(1), 25-35.
- Engel, E.Fischer, R &Galetovic, A.1997. Highway franchising: pitfalls and oppor- tunities. *The American Economic Review*, 87(2), 68-72.
- Engel, E. M.Fischer, R D. &Galetovic, A. 2001. Least-present-value-of-revenue auctions and highway franchising. *Journal of Political Economy*, 109(5), 993-1020.

Hwang, B. G. Zhao, X. & Gay, M. J. S. (2013). Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. *International Journal of Project Management*, 31(3), 424-433.

Ke, Y. Wang, S. Olan, A. P. & Lam, P. T. (2010). Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. *International Journal of Project Management* 28(5), 482-492.

Lam, K. C. Wang, D. Lee, P. T. & Tsang, Y. T. (2007). Modelling risk allocation decision in construction contracts. *International journal of project management*, 25(5), 485-493.

De Lemos, T. Betts, M. Eaton, D. & De Almeida, L. T. (2000). From concessions to project finance and the private finance initiative. *The Journal of Structured Finance*, 6(3), 19-37.

Ng, A. & Loosemore, M. (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1), 66-76.

Ozcan, I. C. (2016). Risk Management in Turkish Transport BOT Projects. *EUROPEAN TRANSPORT-TRASPORTEUROPEI*, 62(4), 1-19.

Özcan, İ. Ç. (2018). The privatization of roads: An overview of the Turkish case. *Case Studies on Transport Policy*, 6(4), 529-536.

Özcan, İ. Ç. (2019). Risk management in infrastructure project finance: The case of Zafer Airport. *Değerlendirme Aşamasında Olan Makale*.

Roumboutsos, A. & Anagnostopoulos, K. P. (2008). Public-private partnership projects in Greece: risk ranking and preferred risk allocation. *Construction Management and Economics*, 26(7), 751-763.

Strateji ve Bütçe Bakanlığı. (2019). Kamu-Özel İşbirliği Raporu 2018.

Vassallo, J. M. (2006). Traffic risk mitigation in highway concession projects: the experience of Chile. *Journal of Transport Economics and Policy QTEP*, 40(3), 359-381.

Yescombe, E. R. (2013). *Principles of project finance*. Academic Press.

Yılmaz, O. (1996). *Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması*. Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, Ankara.

OTURUM BAŞKANI- Çok teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Ayhan Sarısu, Özelleştirme İdaresi Başkanlığından. Ben bu işlere 1994 yılında 3996 sayılı YİD Kanunu'nun ikincil mevzuatı yapılırken başlamıştım. Kamuda çalışırken toplantılarda, "içinizde bu konularda çalışan en kıdemli uzman benim" derdim hep. Ben kamudan ayrıldıktan sonra, herhalde şimdi Ayhan Hocam söylüyordur o sözü. Teori ve uygulama açısından bizlere güzel şeyler anlatacağını düşünüyorum.

Hocam söz sizin.

KAMU VE ÖZEL İŞBİRLİĞİ UYGULAMALARINDA İNGİLTERE TESPİTLERİ İŞİĞİNDA TÜRKİYE İÇİN ÖNERİLER

DOÇ. DR. AYHAN SARISU7

Bu çalışmada, İngiltere örneğinden hareketle genel değerlendirmeler yapılacak ve bu değerlendirmeler eşliğinde Türkiye için politika önerilerinde bulunulacaktır.

Kamu görevlileri olarak tüm işlemlerde olduğu gibi kamuya alınacak her türlü *mal* ve hizmet illalelerinde de yasal mevzuat ve hukuk zemini bizim en önemli hareket noktamızdır. Bu kısmın çok açık, net ve anlaşılabilir olması mühimdir. Ancak KÖİ uygulamaları alanındaki mevzuat seti Türkiye'de oldukça karmaşık ve idaresinde de çok başlılık söz konusu. Maalesef, bu konuyu ele alan, şemsiye dediğimiz, çerçeve dediğimiz tek bir kanun yok.

Yerine ve gününe göre farklı hükümetler farklı sallaları kavrayan günlük/kazuistik çözümler üretmişler. Devletin, günlük ihtiyacının giderilmesine yönelik palyatif düzenlemeler yapılmış olduğunu görüyoruz.

Bu mevzuat setinin en eskisi, 1910 tarihli ve 576 sayılı Menafi-i Umumiye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun'dur ki Osmanlı Meclis-i Mebusanından çıkan ve bugün halen uygulanan bir temel kanundur bu. Söz konusu kanun 1940'lı yıllarda bir değişiklik gördü ve halen uygulanmaya devam ediliyor.

KÖİ ile ilgili bu kanunların yenilenmesi ve çerçeve mevzuat haline getirilmesi, kamu alımları, imtiyazlar, ihaleler vb. mevzuat setinin tek bir çabasına alınması çalışıldı bir dönem. O zaman DPT vardı, konuyla ilgili eşgüdümü sağlayan DPT'de bir toplantıya çağırılmışlardı, bunları

¹ Öncelikle bu toplantıya herhangi bir kamu kurumu adına değil, bir STK olan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Demeyi'nin As Başkanı sıfatı ile kendi adıma katıldığımı kayıtlara geçirmek ve buradaki beyanlarımın hiçbir kimseyi veya kurumu bağlamayacağını üade etmek istiyorum. Bu toplantıyı organize ederek bizleri bir masa etrafında topladığı için Rekabet Derneğine teşekkür ederim.

dile getirdik. Bir daha toplantıya çağırmadılar ve konu da ilerlemedi zaten.

İşletme hakkının verilmesiyle ilgili mevzuatımız var, yine bu da birden fazla kanuna dayalı, tek bir kanuna bağlı değil. Aynı şekilde yap-işlet, yap-kiraJa-devret, yap-işlet-devret, bunlar da aynı şekilde farklı zamanlarda ve içeriklerde mevzuatla düzenlenmiş ve uygulamaya sokulmuş olan düzenlemelerdir.

Yap-İşlet-Devret ile ilgili; 3996 Sayılı Bazı Yahrım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun, 3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin YİD Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar, 3096 Sayılı T. Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımını ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun, 3465 Sayılı KGM Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun ve KGM Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği mevcut.

Yap İşlet ile ilgili; 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Sahşının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Sahşının Düzenlenmesi Hakkında Yönetmelik var

İşletme Hakkının Verilmesi ile ilgili; 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 5335 Sayılı Kanunun 33. Maddesi (Havaalanlarının İşletme Hakkının Devri) ve 4468 Sayılı Gümrük Kanununun 218/A Maddesi (Gümrük Kapılarının İşletme Hakkının Devri) düzenlemeleri mevcut.

İmtiyaz verilmesine ilişkin olarak ise; biraz önce değindiğimiz 1910 tarihli ve 576 sayılı Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İrtiyazat Hakkında Kanun, 1932 tarihli ve 2025 sayılı Menafi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkındaki 10 Haziran 1326 Tarihli Kanuna Bazı Maddeler Tezyiline ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin İlmasına Dair Kanun, 4483 Sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik T.A.Ş. İmtiyaziyle Tesisatının Sahn Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun, 4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması

Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanun ve 406 Sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu halen yürürlükte olan diğer mevzuatımız.

Başta sağlık olmak üzere barınma ve yurt hizmetleri alanında kullanılan Yap-Kirala-Devret ile ilgili olarak; 6428 Sayılı Sağlık Bakanlığınca Kanunla Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında Kanun, Sağlık Bakanlığınca Kanunla Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınmasına Dair Uygulama Yönetmeliği, 652 Sayılı Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK'nin 23. Maddesi, Eğitim Öğretim Tesislerinin Kiralama Karşılığı Yaptırılması İle Tesislerdeki Eğitim Öğretim Hizmet ve Alarıların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik ve 351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun 20. maddesi, günümüzde uygulanan mer'î mevzuatı oluşturmaktadır.

KÖİ'lere ilişkin karmaşık hukuki zemini böyledir Türkiye'de.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının Dünyada ve Türkiye'de kamu-özel işbirliği uygulamalarına ilişkin gelişmeleri ele alan "Kanunla Özel İşbirliği 2018" başlığı ile en son yayınladığı rapor dikkate alındığında görülmektedir ki KÖİ alanında hem dünyada hem Türkiye'de ciddi bir uygulama birliğini var.

Türkiye'de 1986 yılından 2018'e dek; 210'u işletmeye alınan, 32'si finansal kapanışı yapılmış veya yapım dönemi sürmekte olan toplam yatırım tutarı 63,8 milyar ABD Doları, toplam sözleşme tutarı ise 140 milyar ABD Doları büyüklüğe ulaşan 242 adet KÖİ projesi uygulamaya konulmuş. Bunların; % 37'sinin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, % 17'sinin Karayolları Genel Müdürlüğü, % 12'sinin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, % 8'inin Sağlık Bakanlığı, % 8'i Ticaret Bakanlığı (e. Gümrük ve Ticaret), % 8'i Devlet hava Meydanları İşletmesi, % 8'i Altyapı Genel Müdürlüğünü, % 1'inin İzmit Büyükşehir Belediyesi, % 1'inin de Divan Gn. Md. tarafından ağırlıklı olarak enerji, ulaştırma ve sağlık alanlarında gerçekleştirilmiş olduğu bilinmektedir.

Türkiye'nin, kamu-özel işbirliklerini uygulama tecrübesi, havalimanlarından tutun da yollar, köprüler, gümrük kapıları ve yat limanlarına kadar uzamaktadır.

KÖİ'lerin en geniş uygulamalarını Özelleştirme İdaresinin, işletme hakkının verilmesi yöntemiyle, yüzde 37'lik bir oran ile hayata geçirdiği

96 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

görülmektedir. Sonrasındaki takipçisi Karayolları Genel Müdürlüğü, Enerji Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı diye sıralanabilmektedir.

KÖİ projelerinin önümüzdeki dönemde, ilgili mevzuat selinin bütünleştirilmesi *ile* birlikte başta kentsel altyapı projelerinde olmak üzere, her türlü arık yönetim usulleri ve teknikleri, atıktan geri kazanımlar gibi daha geniş bir çerçevede kullanılmasını da bekliyoruz.

Aslında iyi dizayn edilirse, tasarını sağlıklı olursa, ön hazırlık işlemleri, ihale ve uygulanma süreci ile sözleşmenin takibi şayet kaliteli ve etkin yönetilir ise, kamu altyapı ihtiyacının karşılanmasında KÖİ'ler çok elverişli projeler olabilmektedirler.

Ancak, bu aşamalarda önemli yönetsel sorunlar yaşanıyor. Yani KÖİ'nin işleyişini, çerçevesini iyi oluşturduğunuz zaman, takibini de dünya standartlarında yaptığınızda, hiçbir sıkıntı yaşamıyorsunuz. Ama maalesef hem zaman zaman diğer ülkelerde hem de Türkiye'de bunun tam ve tüm disipliniyle becerilebilmiş olduğunu söyleyemiyoruz. Özellikle Türkiye uygulamasındaki sebebini de biraz dağınık bir mevzuat yapısına ve KÖİ'leri disipline edecek, standartlar koyarak eşgüdüm sağlayacak merkezi bir kamu idari biriminin bu konuyla ilgili görevlendirilmemiş olmasına bağlayabiliriz.

Bu kısımda biraz şehir hastaneleri biraz da havaalanları örnekleri üzerinde duracağım.

Yap-Kirala-Devret modeli ile gerçekleştirilmekte olan Şehir Hastanelerinin tamamı işletmeye açıldığında KÖİ sözleşmesine konu edilen toplam 44.409 adet Şehir Hastanesi yatağına ulaşılacaktır.

Bunların en büyükleri 4.200 yataklı İstanbul/ Sancaktepe Şehir Hastanesi, 3.704 yataklı Bilkent Entegre Sağlık Kampusu, 3.577 yataklı Etlik Entegre Sağlık Kampusu, 1.875 yataklı Gaziantep Entegre Sağlık Kampusu ve 1.700 yataklı Şanlıurfa Şehir Hastanesi'dir. Diğerleri nispeten daha küçük ölçeklidirler.

Kamu-özel işbirliği projelerinde, özellikle hastanelerde, kuruluş yeri seçimini iyi yaparsanız ve süreçleri etkin yönetirseniz, ala, sizden iyisi yok. Ama eğer kurarken, Bursa'da ve Mersin'de olduğu gibi, coğrafi konum olarak tesisi yanlış yere ve yanlış ölçekle kurarsanız ve ölçek ekonomisinin yaratacağı faydalardan yoksun kılarak gereğinden çok büyük yaparsanız, etkin olmayan, yönetimi zorlaşan bir yapıyla karşıla-

şırsınız. Bununla da risklerini ve yüksek işletmecilik maliyeti doğuran finansal yüklerini toplum olarak yıllarca hep beraber çekeriz.

Şehir Hastanelerinin maliyetleri ile ilgili olarak 10 Eylül 2019 tarihli **Hekim Postasında**⁶ tarihinde Yiğit Karahanoğulları'nın bir hesaplaması var. Karahanoğulları'nın hesabına göre (2018 yıl sonu için); 2018'de 8.358 yatak kapasiteli 8 Şehir Hastanesinde 1 adet nitelikli hastane yatağına ödenen aylık kira 16.042 TL (3.342 \$), aylık hizmet bedeli 14.585 TL (3.039 \$) olmaktadır.

20 Şehir Hastanesinde Toplam Yatak Kapasitesi: 30.809 Adet, yıllık kira (bina kullanım) bedeli: 5.930.950.284 TL, yıllık hizmet bedeli: 5.392.199.675 TL, 21 tesis için sözleşme bedeli: 12.057.000.000 \$ ve 25 Yıllık kira (bina kullanım) bedeli (tahmini) 30.890.366.064 \$ olarak verilmektedir.

Bu çerçevede Şehir Hastanelerinin mevcut ve önümüzdeki 25 yıllık işletmecilik döneminde topluma çok ciddi bir yük doğuracağı her fırsatta ifade ediliyor.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Günde 500 liraya falan mı geliyor aşağı yukarı?

Doç. Dr. AYHAN SARISU- Sağlık KÖİ'lerinde çok ciddi ve geleneksel tedariklere göre göreceli olarak yüksek rakamlar var. Toplam 8 bin 350 yatak kapasiteli 8 tane şehir hastanesi şu anda devrede. Maliyetler bir adet nitelikli yatak ve diğer giderler üzerinden hesaplanıyor. Nitelikli yatak, normal otelcilik hizmetinde kullanılan tıbbi ihtiyaçlara göre donatılan nispeten daha konforlu yataklardır.

Karahanoğulları'nın hesaplamalarını temel alırsak bunlara aylık kira ödemeleri dolar bazında 3.342 dolar, aylık hizmet bedeli de 3.039 dolar diye hesaplanıyor. Bu rakamlar tüm yatak sayısına uygulandığında 30 milyar 890 bin küsurluk bir 25 yıllık kira (kullanım) bedelinin ortaya çıkmakta olduğu ifade ediliyor.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Burada bir sıkıntı var, sıkıntı da şu: Yatakların maliyet bedelleri çok farklı. Ben onu hesaplayıp Bianet'te yayınlamışım. En uç örnekler Urfa ile İstanbul. Yani bir yatak bedeli için başlangıçta tahmin edilen yahrım bedeli Şanlıurfa Şehir Hastanesinde 240

8 <http://www.hekimpostasi.org.tr/2019/09/10/sehir-hastaneleri-modelinin-yarattigi-ekonomjk-ma-li-yapiya-iliskin-ilk-gozlemler/>

98 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

bin dolar civarında, ama İstanbul'da bunun iki katından fazla. Dolayısıyla yatak başına maliyet üzerinden hesaplandığı zaman, eksik **çıkma** ihtimali var. Bir hesaba göre burada 30 milyar dolar diye hesaplanan, 37 milyar doları geçiyor.

Doç. Dr. AYHAN SARISU- Bu rakamları henüz net olarak bilmiyoruz. Daha da yüksek olabilir, çünkü ihale şartnameleri ve imzalanan KÖİ uygulama sözleşmelerinde şeffaflık olmadığı için, elimizdeki rakamlar çok sağlıklı değil. Yani siz elinizdeki bilgileri temel alarak bir şey varsayıyorsunuz, ben başka bir şey varsayıyorum, farklı sonuçlar elde ediyorum, ondan kaynaklanıyor farklar. Ama nereden bakarsak bakalım, bugün burada ifade edilen rakamların altında olmadığı düşünülüyor.

Eski usul, geleneksel yöntemle inşa edilen hastanelerdeki birim yatak maliyeti ile Şehir Hastanelerindeki birim yatak maliyetleri karşılaştırmasını bir de şöyle yapabiliriz.

Erbaş, Yavuz ve Bayazıt'ın (2012)de Sağlık Bakanlığı verileri üzerinden yaptıkları hesaba göre;

333 yataklı Aydın Kadın Doğum ve Çocuk Hastanesi'nin tüm donanımı ile birlikte toplam 37.797.566 TL'ye (ki bu durumda birim yatak maliyeti = Yatırım Maliyeti / Yatak Sayısı = 37.797.566 TL/ 333 = 113,506 TL olmaktadır. Anılan Hastanenin Mayıs 2011'de hizmete açıldığı ve ABD Dolarının 2011 ortalama kurununun 1 \$ = 1.67 TL olduğu dikkate alındığında ABD Doları cinsinden Birim Yatak Maliyeti= 113,506 / 1.67 = 67,967\$ olduğu,

400 yataklı Trabzon Kanuni Eğitim ve Araştırma Hastanesi'nin tüm donanımı ile birlikte 80.115.600 TL'ye (ki bu durumda birim yatak maliyeti= Yatırım Maliyeti/ Yatak Sayısı= 80.115.600 TL / 400 = 200,289 TL olmaktadır. Anılan Hastanenin Şubat 2012'de hizmete alındığı ve ABD Dolarının 2012 ortalama kurununun 1 \$ = 1,80 TL olduğu dikkate alındığında, ABD Doları cinsinden Birim Yatak Maliyeti= 111,271 \$ olduğu

görülmektedir.

Dolayısıyla çok kaba bir hesaplamayla eski usulde geleneksel tedarik yöntemleriyle yukarıdaki rakamların ortalaması alındığında bir hastane yatağının maliyetinin yaklaşık olarak ortalama 89.620 ABD Doları olduğunu söylemek mümkün olabilmektedir.

□□□j

□ •-

. ti

diy□.' **Kayıhan** hocamın sunumunda belirttiği şekilde Şehir Hastanelerindeki bir hasta yatağının ortalama maliyetinin 924.776 TL== 243.362 ABD Doları, **Dolan** olduğu dikkate alındığında arada çok büyük bir maliyet farkı olduğu görülmektedir.

1\.

ü □t

Dolayısıyla, bu 44.409 adet Şehir Hastanesi yatağı eski usulde anahatla teslim olarak yapılmış olsaydı bir hastane yatağının maliyeti kabul edilebilecek olan 89.620 ABD Doları üzerinden hesaplandığında yaklaşık 3.979.934.580 (yuvarlamalarla yaklaşık 4 milyar) ABD Doları bedelle toplam 44.409 adet yeni hastane yatağı hizmete alınabilecek ve işletmeciliği de bizzat devlet (Sağlık Bakanlığı) tarafından yapılabilecek idi.

Bilkent Şehir Hastanesi'nde yatak kapasitesi 3.704'dür. 704 adet yatağı geleneksel maliyet ortalaması olan 89.620 ABD Doları ile hesaplasak, Bilkent ESK'nın toplam maliyetinin 331.952.480 ABD Doları olabileceği görülmektedir.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Yatırımları Genel Müdürlüğünün 2017 Bütçe Sunumunda, Paranın Değeri Analizi Yaklaşımındaki hesaplamalar sehiv içermektedir. Bu sunumdaki rakamlar hesap hatalarından arındığında 25 yılda ödenecek toplam rakamın Bilkent için 23,4 milyar TL olduğu görülmektedir ki oldukça yüksektir bu rakam.

Sağlık Bakanlığı'nın sınırlı 2017 yılı Bütçesi için olduğuna göre 2016 yılının ortalama dolar kuru olan 1 \$ == 3,023 TL üzerinden dolara çevirecek olursak bu rakamın 7.740.654.978 olduğu görülmektedir.

Bu rakamı Bilkent'teki toplam yatak sayısı olan 3.704'e bölersek 25 yılda bir adet yatak için ödenecek olan bedelin 2.089.908 \$ olduğu ortaya çıkmaktadır. Aradaki rakam farkının büyüklüğü oldukça çok dikkate çekici.

Şimdi burada Yap-Kirala-Devret usulü uygulandığı için yüklenicinin sermaye maliyeti karşılığı olarak KÖİ yüklenicisine yapılacak olan ödemeler; (a) Bina Kullanım Bedeli, (b) P1 - Zorunlu Hizmetler Bedeli ve (c) P2-Opsiyonel Hizmetler Bedeli olarak yapılmaktadır.

Bir de sağlıktaki KÖİ yüklenicilerine sağlanan vergi indirimleri ve teşvikler gibi unsurlar dikkate alındığında bunların vatandaşa maliyetinin çok daha yüksek olduğunu ifade etmek de mümkün olabilmektedir.

KÖİ uygulama sözleşmelerinde, Yıllık Kira (Bina Kullanım) Bedeli sabit bir rakam olmayıp bu ödemenin belirli sürelerde enflasyon oranı ile

ABD Doları kurundaki artışı da içeren karmaşık bir formül hesabıyla yükseltilebileceği; P1 Zorunlu Hizmetler Bedeli içindeki Olağanüstü Bakını Onarım Hizmetleri hariç (Bina ve Arazi Bakım Hizmetleri, Mef. ruşat Hizmetleri, Ortak Hizmetler, Yer Bahçe Peyzaj ve Bakım Hizmetleri ve diğer Tıbbi Destek Hizmetleri) gibi diğer ödeme kalemlerinin Bakanlıkça 10 yılda bir piyasa testine tabi tutulacağı; P2 - Opsiyonel Hizmetler bedeli içindeki Görüntüleme Hizmetleri, Laboratuar Hizmetleri, Çamaşır Hizmetleri, Yemek Hizmetleri, Rehabilitasyon Hizmetleri, Atık Hizmetleri ve Sterilizasyon Dezenfeksiyon Hizmetleri gibi hizmetler için asgari % 70 oranında miktar garantisi verildiği ifade edilmektedir.

...- Çok özür dilerim, bir şey sorabilir miyim? Kira bedeli arh hizmet bedeli, bir de hizmet bedeli mi verilecek şirketlere?

Doç. Dr. **AYHAN SARISU**- Tabii. Sağlık alanındaki KÖİ sözleşmelerinde üç kalemde ödeme yapılıyor. Bunların başında binanın kullanım (kira) bedeli var. Bunun üstüne P1-Zorunlu Hizmetler Bedeli ve P2- Opsiyonel Hizmetler Bedeli olarak isimlendiren iki ayrı ödeme kalemi daha var.

Prof. Dr. **KAYIHAN PALA**- Sizin hesabınızda da bence bir eksiklik olduğu düşüncesindeyim. Sadece kira bedelinden gidiyorsunuz. Bir de kamuya maliyeti, kamu bir de ayrıca kendisi, hastaların parasını da SGK ödeyecek, bir de o var. Yani maliyet aslında çok düşük hesaplanıyor, olağanüstü bir şey oluyor...

Prof. Dr. **ERDAL TÜRKKAN**- Doktorlar, tıbbi personel de kamu tarafından ödeniyor.

OTURUM BAŞKANI- Ben de bir hesap yapm. Bende 20 tane hastanenin kullanım bedeli ve hizmet bedeli ihale bilgileri var bende. O tarih itibariyle ihalede TL cinsinden verilen teklifleri ABD dolarına çevirdim. 25 yılda ödenecek kira bedelini 66-67 milyar dolar buldum.

Prof. Dr. **KAYIHAN PALA**- Ama çok iyimser bir rakam, o sadece .. verilen para, benim cebimden çıkacak para 66 milyarın üstüne hastalar için SGK'nın ödeyeceği var, üstüne doktora verilen para, buna verilen para... Yani maliyet çok yüksek aslında.

Prof. Dr. **FERHAN KUYLUCAK ŞENGÜR**- Peki, hastaya maliyeti ekstra nasıl oluyor Hocam, yani bir devlet hastanesine gitmekle şehir hastanesine gitmek arasında? Mesela röntgen çektiriyorsunuz...

□□k

e/j1:

B □'

q□.· **Doç. Dr. AYHAN SARISU-** Halillazırda ciddi bir ek maliyet yok i'□.:,asta açısından. Ancak, gelecek dönemde Sağlık Bakanlığının bütçesi bu □f -□derleri karşılamakta yetersiz kalacak. Mevcut durumda bile Sağlık □f.:, **3akanlığı** bütçesinin yaklaşık% 65'lik bir kısmı donuktur, sadece zorunlu harcanlalara sarf edilmektedir. Bunun üzerine bir de KÖİ hastaneleri, **U-:ne ait** ödemelerin bineceğini düşündüğünüzde finansal sıkıntının boyutu □f: daha da öne kazanmaktadır.

□f>□f

/j□t Sağlık Bakanlığı bütçesinin temel kalemlerini oluşturan **Personel Giderleri, SGK Devlet Primleri, Mal Hizmet Alım Giderleri, Cari Transferler, Sermaye Giderleri, Sennaye Transferleri, vb. kalemler dikkate alın-** □: clığında toplam bütçe ödeneğinin büyük bir kısmını zorunlu giderlerin □ oluşturduğunu görüyoruz. Zaten kah olan bir bütçe varken üzerine bir de KÖİ sözleşmelerinden gelen masraflar, kiralar, ödemeler bindiğinde □□ bakanlık bütçesinin çok katılmış bir yapıya dönüşeceğini söylemek □□. doğru olacaktır.

ThıIF'in 2013 yılı1 da yayınladığı 13/363 nwnaralı Türkiye Ülke Rapo- □ ru'nda Türkiye'de 2012'de, faiz hariç kah (zorw1 lu) bütçe harcamalarının toplam harcamaJar içindeki payı % 57 olarak tespit edilmiştir. Bu paym ... içindeki en önemli nılsurların% 28 oranı ile personel giderleri, % 18 oranı ile sosyal güvenlik kurumuna bütçeden yapılan transferler ve% 10 oranı ile mahalli idarelere bütçeden yapılan h·ansferler olduğu belirtilmiştir. - Söz konusu % 57 oranına, bir diğer zorunlu harcama kalemi olan % 14 □ oranındaki faiz ödemeleri de dahil edildiğinde zorunlu (kah) harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki payı% 71'e yükselmektedir.

Cem Çebi'ni.n 2015 tarihli Bütçe Harcama Kahbği başlıklı çalışmasında ise bütçedeki kah (zorunlu) harcamaların toplam harcamalar içindeki .. payı 2012'de% 77 olarak tespit edilmiştir.

Görüleceği üzere Türkiye'ni.n genel bütçesi de zaten kahlık / donukluk ile maluldür. Dolayısıyla genel bütçeden sağlığa ayrılan pay ya artırılacak ya da vatandaştan alınan katkı payı benzeri tallsilatlar yükseltilmek zorunda kalınacakhr. Dolayısıyla vatandaş olarak sağlık alanındaki genel maliyetlerimizin yükseldiğine tanık olacağız gelecekte.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Bu sürdürülebilir değil demektir, eğer bunlar doğruysa sürdürülemez.

Prof. Dr. **KAYIHAN PALA-** Zaten Türkiye'de yüzde 90'm üzerinde SGK ve devlet ödüyor. Yani eczanelerin geliri tamamen şeylerden ka-

102 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

mudan kaynaklanıyor, hastanelerin de gelirleri. Dolayısıyla o Şirketin de geliri oradan olacak. Yani Sağlık Bakanlığı, 60 çarpı bir 60 daha belki, üstüne bir de Hocamın dediği gibi, doktorların, Őunun bunun maaŐını verirseniz, zaten Sağlık Bakanlığı, bütün bakanlıkların btcesini...

Doç. Dr. **AYHAN SARISU**- Elimizde sağlıklı verilere dayalı kaynak olmadığı için, maliyetlerin tamamını bu aşamada tam ve net olarak hesaplayamıyoruz. O yüzden yalnızca kullanım bedeli ya da kira üzerinden bir projeksiyonda bulunabiliyoruz.

Prof. Dr. **KAYIHAN PALA**- Bir hastaneye taşınan devlet hastaneleri için daha önce SGK tarafından sağlık uygulama bedeline göre Sağlık Bakanlığına aktarılan payla Şehir hastanesine aktarılan payı göremiyoruz. Muhtemelen burada da ciddi farklılık var. Bunu da ekleyecek olursak, rakam gerçekten çok yüksek.

Prof. Dr. **ERDAL TÜRKKAN**- Aslında proje değerlendirme çerçevesinde baksak, kapahlan hastanelerdeki hizmet kaybının bundan düŐülmesi lazım...

Doç. Dr. **AYHAN SARISU**- Maalesef sağlık alanında, gelecek dönemlerde vatandaŐları ciddi bir maliyet arŐı bekliyor Türkiye'de. Hkmetler, Şehir hastanelerindeki yüksek maliyetler nedeniyle, genel btceden tahsis edeceği, ayıracağı sağlık btcesi ödeneklerini muhtemelen arhacaklardır.

Sağlık Bakanlığı btcesindeki zorunlu harcamaların yüksekliliği ciddi bir btce kısıtı yaratıyor, yani Sağlık Bakanlığı btcesini ciddi bir miltarda kahlaŐtırıyor, donuklaŐtırıp hareket edilemez hale getiriyor. "Dam aktı, yaphramıyorum" deme Őansınız yok. Personel giderlerini "demiyorum" deme Őansınız yok. Burada, btceniz esnek bir yapıya sahip değil.

Hastane KI'leri ile ilgili kısmı Şimdilik burada bitirelim.

Esenboğa'daki, Milas'taki, Zafer Bölgesel Havalirnanındaki ve diğer benzer havaalanlarındaki projelendirme ve hesap hatalarından kaynaklanan yüksek maliyetlerden bahsetmeden de geçemeyeceğim.

Aslında hesap hataları diye hafifletiyorum ben bunları. Bilerek ya da bilmeyerek, özellikle altını iziyorum, bazı Şeyleri görmemek için kr olmak lazım. Zafer Bölgesel Havaalarında ve diğerlerinde ihalelerde

□-1. **projekte** edilen talebin olmayacağını kim nasıl göremiyor, onu da bile-
%,, ' **miyorum.**

- Türkiye'de Sayıştay Başkanlığı'nın 2015limve 2017Mil□enetim raporların-
□, ' **da da** belirtildiği üzere; Zafer Bölgesel Hava• anı, as-Bodrum Hava-
□, ' **limanı** Dış Hatlar Terminal Tesisleri ve Ankara Esenboğa Havalimanı Yeni
?□ İç-Dış Hatlar Terminal Binası ve mütemmimleri projelerinde olduğu gibi,
yolcu potansiyeli ve yolcu talebinin yüksek olmadığı bölgelerde YİD
modeli ile yapılacak ve/veya işletilecek bazı havalimanlarının; proje-
□-1. lendirilmesi, ihalesi ve işletilmesi süreçlerinde, proje risklerinin projenin
" verimli ekonomik ömü çerçevesinde paydaşlar arasında dengeli dağı-
□ blmadığı ifade edilmektedir.

Havalimanlarının işletmeciliğinin özel sektör marifetiyle yapıldığı
dönemde kamu finansman yükünün azalması için optimal garanti
-: yolcu sayısının doğru tahmin edilmediği, gerek yatırım tutarı ve işletme
□-- süresi gerekse bölgesel özellikler ve uçak-yolcu trafiği gibi önemli değiş-
kenlerin hassasiyetle dikkate alınmadığı da belirtilmektedir.

Öngörülerin ve hesaplamaların hatalı olduğu, KÖİ uygulamalarının
başarısının ölçülmesinde, talep tahminlerinde ve risk ölçümlerinde he-
sap hataları yapıldığı, risk paylaşımındaki yanlışlıklar, aleni olmayan
r. sözleşmelerin bütüncül olmaktan yoksun olması, kamu menfaatleri yeri-
ne özel kesim yüklenicisinin menfaatlerinin korunduğu izleniminin
hakimiyet kazanmasına yol açan uygulamalar neticesinde kamu havalimi-
anlarının verimsiz çalışmakta olduğu dile getirilmektedir.

Örneğin; 39,18 bin lira ile uçuş başına en pahalı sefer maliyetine sa-
• hip olan Balıkesir Havaalanı'nda kapasite kullanım oranı % 2,99 olarak
gerçekleşirken 36,42 bin liralık uçuş başına ikinci en pahalı sefer maliye-
; tine sahip Çanakkale Gökçeada Havaalanı'nda kapasite kullanım oranı
% 1,77 olmuştur. Bu düşüklüğün sebebi her iki ilde de birer havalimanı-
nın zaten mevcut olması olarak gösterilmektedir. En düşük kapasite kul-
lanım oranıyla işletilen bu iki havaalanı arasındaki mesafe ise sadece
266,6 km'dir. Mevcut 49 havaalanının toplam kapasite kullanım oranı ise
%33'tür.

İktisadi gelişmişlik ve nüfus yapısı itibarıyla önümüzdeki yıllarda
çok büyük bir değişimin beklenmediği Afyon, Uşak ve Kütahya illeri ve
çevresine yönelik olarak hizmete sokulan Zafer Bölgesel Havalimanı,
mevcut konumu itibarıyla Türkiye ortalamasının altında yer almaktadır.

104 1 Rekabet Derneği Yuvnrhık Masa Toplantısı

İşletme hakkı 29 yıl 11 ay süreyle *bir* özel sektör firmasına devredilen Zafer Havaalanında yolcu garantisi, iç hatlarda yolcu başı 2 Euro, dış hatlarda ise 10 Euro olarak belirlenmiştir.

İstanbul, İzmir, Ankara, Antalya, Bursa, vb. cazibe merkezi büyük şehirlere karayoluyla çok da uzak olınayan konumuyla Afyon, Uşak ve Kütahya illerinde ve çevresinde yaşayan nüfusa hitap edeceği düşünülerek 24.11.2012 tarihinde işletmeye açılan ve garanti edilen yolcu sayısındaki yıllık arş oranı % 7 olarak belirlenen Zafer Havaalanı için DHLvII'nce garanti verilen yolcu sayıları ve gerçekteşen yoku sayıları çok ciddi öngörü hataları içermektedir.

Havalimanlarındaki buna benzer hesaplama ve öngörü hatalarının çok ayrıntılı konuşulması mümkündür. Ancak biraz önce hocalarım daha aynnhlı değindikleri için bu kadarlık *bir* açıklamayı bu aşamada yeterli görerek özellikle Birleşik Krallık'da karşılaşılan KÖİ tecrübeleri ve edinilecek dersler temelinde ilerlemek istiyorum.

T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2018 KÖİ Raporunda ifade edildiği üzere 2014-2018 arasında Avrupa KÖİ piyasasında yatırım değeri bakımından başı çeken ülke 22,7 milyar Euro ile Türkiye'nin ardından 15,1 milyar Euro ile İngiltere'nin (Birleşik Krallık) ikinci . sıraya yerleştiği görülmüştür.

Avrupa'da 1990-2018 arasında finansal kapanışı da gerçekteşirilen ve toplam yatırım hacmi 383,2 milyar" Euro'lukl .841 adetlik KÖİ pazarında 1.040 adet proje ve toplam yatırım tutarı 160,4 milyar Euro ile İngiltere başı çekmiştir

İngiliz Hazinesinin verilerine göre 1993-2017 arasında 715 KÖİ projesi uygulanmış, 699'u işletmeye açılmış 16' sı yapım aşamasında olan toplam 73,6 milyar ABD Doları tutarındaki projeler içinde 188 adet olan ve toplamda 20.850 milyon ABD Doları tutarına erişen sağlık sektörü (acil servis & hastane & akut sağlık tesisi) ilk sırada yer almışhr.

Birleşik Krallık ciddi KÖİ uygulayıcılardan ve ciddi ihracatçılardandır. KÖİ'leri tüm dünyaya, Türkiye dahil 90'ın üzerinde ülkeye ihraç etmiştir. Hem özelleştirme başladığında hem de KÖİ'ler alanında aynı şeyi yapıyor İngiltere. Sebebi de biraz önce bir arkadaşımız temas etti, KÖİ'ler İngiliz danışmanlık şirketlerine, bankalarına, kendi **kuruluşları**na fayda sağlayacak, gelir yaratacak kalemler onlar için. Yani modeli Türkiye'ye gönderiyor ki, firması geliyor, burada danışmanlık yapıyor,

,ara kazanıp ülkesine götürüyor sonuçta. Ama son zamanlarda çok ciddi karşı çılışlar var İngiltere'de KÖİ yöntemine ve yöntemin getirdiği yüksek maliyetlere.

Türkiye'de de, İngiltere örneğinden hareketle burada bahsedilecek lumsuzluklar "yoktur" ya da "vardır" diyemeyiz, çünkü elimizde ana- 'üzeelverişli sağlıklı veri yok, nihai rakamları henüz bilmiyoruz.

2016 tarihli IMF Çalışma Belgelerinde "KÖİ'leri hükümetlerin siyasi tercihleri etkiliyor, tutumları etkiliyor. İşin doğası ve niteliği gereği kamu-özel işbirlikleri manipülasyona açıktır. Orta ve uzun dönemde olan proje risklerinin de ötesine geçerek kamu aleyhine büyük mali giderlere, finansal risklere yol açıyor" deniliyor. Maliyetin, riskin ve getirilerinin taraflar arasında dengesiz dağıtıldığını söylüyor.

Birleşik Krallık Parlamentosunun 2012 yılında Private Finance Initiative-Treasury Value for Money raporunda KÖİ'ler için "Bütçeye hükümetlerin altyapı yatırımlarını kendisi borçlanarak gerçekleştirirken, çok daha büyük finansal yükler ve maliyetler getiriyor" deniliyor.

Joel Benjamin ve Tim Jones'un 2017 tarihli Birleşik Krallık Kamu Özel Ortaklığı Felaketi, Özel Finansmandan Dünyanın Geri Kalanı İçin Dersler, başlıklı çalışmasında yüksek faiz giderleri, idari, mali, hukuki danışmanlık ücret ve işlem giderleri gibi yüksek maliyetler, bunlardan yurttaşların hiç haberi olmadığı gibi vatandaşın ödediği vergilerden oluşan paranın karşılığının da alınmadığı ifade ediliyor.

Prof. Dr. KAYIHAN PALA- Bizim danışmanlık giderlerinden habermiz yok, ama mesela devletin de örneğin özelleştirme idaresinin de, yokmu?

Doç. Dr. AYHAN SARISU- Özelleştirmedeki danışmanlık hizmetlerinde bunlar çok ciddi rakamlar değil. Genelinde onbinde 3'lere falan tekabül ediyor maksimum. Aına KÖİ'lerdeki hem kamu hem de özel sektöre verilen danışmanlık bedellerini bilmiyoruz, aleniyet olmadığı için. Ama muhtemelen yüksek olduğunu düşünüyoruz.

Yine İngiltere bazında söylemeye devam edelim;

Jubilee Debt Campaign (JDC)'nin 2017 tarihli The UK's PPP Disaster başlıklı yayınında "KÖİ'lerle kamu sektörünün aleyhine, fakat özel sektörün lehine gereğinden büyük bir zenginleşme yarahıyor" deniliyor.

Başta sağ!Jk ve ulaştırma alarındaki uygulamalarının finansal sonuç• larmı Türkiye'deki büyük yansımaları henüz çok net görülmese de KÖİ'leri ilk geliştiren, uygulayan, kendi İngiliz danışmanlık şirketlerine, bankalarına vb. kuruluşlarına yarar sağlamak amacıyla tüm dünyaya etki eden, yönlendiren ve yayan ülke olan Birleşik Krallık'daki uygula• maların, IMF yayınları, İngiliz Parlamentosunun Raporları ve literatür- deki diğer incelemeler dikkate alınarak iiade edildiğinde, aşağıda zet- lenen sonuçları da göstermektedir ki mevcut hali ile KÖİ'lerin;

Hkmetlerin siyasi tercihlerinin etkisindeki taraflı tutumla- rı, işin doğası ve niteliği gereği KÖİ'lerin manipülasyona açık olması nedeniyle orta ve uzun dönemde, olağan proje riskle- rinin de ötesine geçerek kamu aleyhine büyük mali giderlere ve finansal risklere yol açtığı (IMF, 2016: 23),

Maliyeti, riski ve getirilerinin taraflar arasında dengesiz dağı- tıldığı, btceye, hükümetlerin altyapı yahrımlarını kendisi borçlanarak gerçekleştirdiğinden çok daha büyük finansal yükler ve maliyetler getirdiği ve bu maliyetlere ilaveten yk- sek faiz giderleri, idari, mali ve hukuki danışmanlık ücret ve işlem giderleri gibi yüksek gizli maliyetler doğurduğu, va- tandaşın ödediği vergilerden oluşan paranın karşılığının alı- namadığı (UK Parliament, VfM, 2012),

Kamu altyapısı bir kamusal değer olmaktan çıkarılarak yab- rımlar yönünden bir "varlık sınıfına" dönüştürüldüğü CTDC, 2017: 2),

Hazırlanan ve yürütülen sözleşmeler üzerinden yahrımcıla- ra, danışmanlara ve bankalara kamu sektörü aleyhine ve fa- kat özel sektör lehine zenginleşme imkanı sağladığı CTDC 2017: 2),

Harcamalar zerindeki denetim bypass edilerek kamu yah- rımlarının btceden, borçların ise bilançodan çıkarılması için kullanıldığı (IMF, 2004: 3),

KÖİ aracılığıyla yapılan yahrımların projelerin kamusal ma- liyetini iki kattan fazla artırdığı (Labour Party, 2019: 5),

Özel sektörün KÖİ'lerdeki tüm riski kamu sektörüne aktarma yönündeki isteği ve bunun KÖİ'lerin kamuya mali yk getir- diği (Brown, 2015),

Risklerin büyük kısmının kamuda bırakıldığı ve özel sektörün devlete göre daha yüksek faiz oranından borçlanması nedeniyle ilerdeki olası büyük giderlerle ve borcun finansmanı maliyeti ile devletin karşılaşacağı, verilen devlet garantilerinin mali riskin başlıca kaynağı olduğu (özel sektörün finansmanlı riskinin kredi garantileriyle, talep riskinin ise kamuya satılan hizmetler karşılığında verilen garantili asgari ödenimlerle azaltıldığı, bakiye arka değer riskinin sözleşme sonlandırıldığında varlığın sahn alınmasında ortaya çıktığı) (IMF, 2004: 23),

Kamu sektörü yüksek faiz oranlarını ödeme sorumluluğuyla karşılaşırken sözleşmelerin diğer tarafında yer alan özel sektör kuruluşlarının re-finansmanından daha düşük faiz oranları elde edebildiklerinden bunlar lehine büyük ve aşırı karlar yaratılabildiği (JDC, 2017: 3),

Off-shore merkezlerinde re-finansman ve el değiştiren KÖİ sözleşmeleri ve ödenmesinden imtina edilecek/kaçınılacak kurumlar vergisi ve off-shore hesaplara aktarılan karlar aracılığıyla vergi kaçırmayı/vergiden kaçınmayı, kamu varlıklarının dolaylı yollardan off-shore vergi cennetlerine aktarılabilmesini mümkün kıldığı (JDC, 2017: 2),

Kamu hizmeti üretimi ve sunumunda kar merkezli bir piyasa mantığının yerleştirilmesine ve zamanla şirketleşen bir kamu hizmet yönetimi oluşmasına yol açtığı (Whitfield, 2007: 7),

Zaman içinde oluşan denetimsizlik nedeniyle hizmet standartlarında ve kanlı personel istihdamında düşüşe sebep olduğu (imzalanan sözleşmelerin kah karakterli ve korunaklı olması nedeniyle maliyetleri kısmak son derece zor olduğundan artan ödemelerden dolayı bütçelerin baskıya maruz kalmasıyla personel istihdamında ve hizmet seviyesinde azalma olduğu) (JDC, 2017: 5),

Kamunun altyapı tasarlama, inşa etme, en uygun finansmanı en uygun şartlarla temin etme ve tecrübeli tesis işletmeciliği kapasitesinde zafiyet yarattığı (Whitfield, 2007: 7),

108 1 Rekabet Derneği Yu\larlnk Masa Tophtısı

Off-Balance-Sheet (muhasabeleştirmede bilanço dışı) uygulamalarla bütçe dışı izlenmesi nedeniyle demokratik hesap verebilirliği sekteye uğrattığı (JDC, 2017: 2),

Hizmet kalitesi bir nebze artırılrsa da proje maliyetlerinin düşülmesi hedefinin karşılanamadığı (Barlow, Köberle-Gaise, 2008: 14),

Ticari gizlilik gerekçesiyle sözleşmelere erişim imkanı ortadan kaldırılıp kamu ve özel sektör performans karşılaştırması yapılmasına engel olunduğundan hizmet kalitesi, personel sayısı ve nitelikleri, çalışma şartları ve performans ölçümüne yönelik diğer etmenlere ilişkin bilgilerin elde edilmesinin imkansızlık ölçüsünde güçleştirildiği (JDC, 2017: 5),

görölmekte ve ifade edilmektedir.

Peki, biz ne yapacağız? Eğer bunlar İngiltere'de yaşanıyorsa, Türkiye'de yaşanması ya da yaşanmaması söz konusu olur mu, bilmiyorum. Aynı durum bizde de yaşanır mı, onu da rakam bazında henüz bilmiyoruz.

Bu durumda ve uluslararası tecrübeler ışığında Türkiye, KÖİ'ler konusunda ne yapmalıdır?

İngiltere ve diğer ölkelerde yaşanan KÖİ tecrübesi de dikkate alınarak bugüne kadarki (var ise) hatalı uygulamalardan dolayı birbirimizi suçlamak yerine, hiç zaman kaybedilmeden,

Yapılan hatalardan gerekli dersler çıkartılarak

Konunun bilimsel bir zeminde

İhtiyaç duyulan idari ve hukuki değişikliklerle birJikte

Sistematik bütünlük içinde ele alınıp

vatandaşların haklarının ve vergilerinin korunmasını öne alacak şekilde sağlıklı ve rasyonel çözümler geliştirilmesinde kararlılık gösterilmesi elzemdir.

Mevcut durumda KÖİ projelerinin;

Genel Bütçe ile ilişkisi ve izleme değerlendirme sistemi güçlendirilmeli

Kamu mali dengeleri üzerinde yaratacağı etki sağlıklı analiz edilmeli

Proje uygulayan kamu kurumlarının kapasiteleri geliştirilmeli

Uygulamalara yönelik çerçeve mevzuat hazırlanıp yürürlüğe konulmalı

KOİ projelerinde etkili merkezi bir kamu idaresi faaliyete geçirilerek

f1.1. **disiplin** altına alınması sağlanmalıdır

>:□:

••,, **Kamuda** eşgüdüm ve sektörel uygulamalarda standartları oluşturacak **bir merkezi** birim kurulmalıdır.

Mevcut projelerdeki sözleşme ve uygulama hatalarını sorgulayıp gideren,

Yeni uygulama alanlarını bilimsel kurallara göre kuup geliştirilerek uygulanabilme yollarını araştıran ve geliştiren,

Yönetiminde etkinliği, finansal açıdan verimliliği ve uygulamaların bütünselliği,

Projelerin planlaması, uygulanması, izlenmesi, değerlendirilmesi,

İlgili kamu kurumlarının kapasitelerinin oluşturulup güçlendirilmesi,

Proje süreçlerini bütüncül bakış açısıyla değerlendirmesi,

Planlama, etüt, ihale, sözleşme, vb. uygulama öncesi hazırlık süreçlerini ve uygulama sonrası izleme süreçlerinin uluslararası örnekleri de dikkate alarak iyileştirilmesi,

Maliyet etkinliğinin sağlamlasında gereken azami özen ve dikkatin gösterilmesi,

Potansiyel riskler, yükler, getiriler ve sorumlulukların taraflara dengeli dağıtılması,

Ticari gizlilik nedeniyle devletin taraf olduğu sözleşmelere erişilmesine engel olunmaması

110 I Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

sürecinde aktif olarak rol üstlenecek merkezi bir kurumsal yapı ve kapasite oluşturulması bugün, dünden daha önemli hale gelmiştir.

Merkezi Birim Aracılığıyla;

- Herhangi bir kamu yatırım projesinin gerçekleştirilmesi öncesinde ve hazırlık sürecinde KÖİ usulünün kullanılıp kullanılmayacağına iktisadi ve sosyal gelişmeler de dikkate alınarak finansal fizibilite, fayda/maliyet analizi, harcama getirisi ve etki analizi yapılarak, siyasi saikler göz ardı edilip teknik, ekonomik, sosyal gereklilik, aciliyet ve Sektöre! önceliklendirme tercihleri çerçevesinde karar verilmelidir.
- KOİ'ye olan ihtiyaç kamuoyuna en iyi şekilde ve tüm yönleriyle şeffaflık içinde anlatılmalıdır.
- Dünya finans piyasalarından ucuz ve sağlıklı kaynak temin edebilmek adına projelerin fizibilitesinin iyi hazırlanması, yüksek getirili projelerin tercih edilmesi, tüm süreçlerin aleniyet içinde herkese ve tüm taraflara eşit mesafede duran bir devlet aygıtı sayesinde mümkün olacak ve etkin rekabet şartları sağlanabilecektir.
- Yerli veya yabancı tüm ilgili yatırımcı kesimlere eşit rekabet şansı tanınması KOİ projelerinin daha sağlıklı ve ucuza finanse edilebilmesinin, kredibilitesi / bankabilitesi yüksek projelerin ve "Value for Money" (harcama getirisi) kriterinin ön şartı olduğu sürekli akılda tutulmalıdır.
- KÖİ sözleşmesinin bir tarafında kamu otoritesi, diğer tarafında yüklenici, sponsor, finansör, sigortacı, vb. unsurlar bulunan karmaşık bir yapıya sahip olduğu, gerekli durumlarda step-in right (sözleşmeye müdahale etme hakkı) ve tahkim hakkının kullanılabilmesi hususu da hassasiyetle dikkate alınmalıdır.

Mevcut finansman yolları yanında, teknik ve hukuki altyapıda ihtiyaç duyulan alternatif yaratabilecek farklı ve modern finansman yöntemlerinin de geliştirilmesine imkan verilmelidir.

KÖİ projesinin hazırlık aşamasının kritik önemi de gözetilerek ve bu aşamaya hak ettiği değer verilmeli;

- Karşılaşılabilecek olası yükümlülükler öngörülebilir kılınması

- Minimum maliyetli projelerin tercih edilmesi
- Risklerin doğru ölçülmesi ve dengeli paylaşılması
- Dokümanların ve süreçlerin standardizasyonu
- İhale ve sözleşme süreçlerinin sağlıklı kurgulanması, talunun edilebilir olması ve tam bir tarafsızlık içinde yönetilmesi

.,:: **hayati** öneme sahiptir.

İmzalanan sözleşmelerin uygulanması döneminde ise;

- Etkin ve verimli personel denetimi,
- Etkili proje değerlendirme ve izleme süreçleri geliştirilmesi,
- Gerekli hallerde iyileştirmeleri mümkün kılacak esnekliğe sahip olması,

.. KÖİ projelerinde başarının ön şartıdır.

- KÖİ projelerinin;
 - Kamu tarafındaki görevlilerinin eğitilmesi
 - Kamuda kapasitenin geliştirilmesi
 - Edilen tecrübelerin paylaşılması için gereken tedbirlerin alınması ve koordinasyonun etkin sağlanması
 - Kamu altyapı ve hizmetlerinin tasarlanması, finansmanı, lışması, işletilmesi ve bakımının sağlanmasında en iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkanı ile temin edilmesine özen gösterilmesi

önemlidir.

Ancak KÖİ uygulamalarının kamu hizmetlerinin gördürülmesinde, iktisadi verimlilik ve etkinliğin artırılmasında sihirli bir formül olmadığı unutulmalıdır.

KÖİ projeleri verimsiz ve yapılabirliği olmayan yatırım projelerinin verimli ve yapılabir kılınmasını sağlamaz.

112 R Rclmbct Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

Özetle, Türkiye'de hukuki ve kurumsal altyapıyı oluşturacak tek bir çerçeve mevzuat hala yok, KÖİ'lere münhasır sorumluluk üstlenmiş tek merkezli bir kamu idaresi de henüz yok.

Bu hususları her toplantıda ve fırsatta özellikle vurguluyorum. Türkiye, 80'lerden başlayarak, 90'lara kadar hep "Özelleştirme yapacak mıyız, yapmayacak mıyız; kim yapacak, nasıl yapacak?" tartışmasıyla geçirdi. En sonunda bir çerçeve özelleştirme kanunu çıktı, 4046 sayılı kanun. Özelleştirme İdaresi diye bir kurum kuruldu, beraberinde uzmanlaşmayı getirdi. Özelleştirme yapmak siyasi bir karar, evet, ama özelleştirmelerin her türlü teknik ve hukuki altyapı tartışmalarından uzak, kurallı ve dünya standartlarında düzgün yapılması bu şekilde sağlandı.

Sonuçta, özelleştirmelerle ilgili siyasi bir karar alındı, kanunun ve özelleştirme tekniklerinin sağlıklı uygulanması görevi 4046 sayılı yasa ile Özelleştirme İdaresine verildi ve iyi sonuçlar alındı.

Yani mevzuat değişikliği dahil, idari, iktisadi ve finansal verimlilikler dahil, KÖİ uygulamalarının hepsinde söz sahibi olacak bir merkezi kamu otoritesinin kurulması ve sorumluluk verilmesi en doğru hareket tarzı olacaktır.

Kamuda KÖİ alanında uzman bir kurumsal kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi çok önemli. Mevcut uygulama sonuçlarını tamamen değiştirebilecek bir durum yaratacak olan çok temel ve önemli bir husus bu.

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- İş kurumsal kapasitede, mesele onda bitiyor.

Doç. Dr. AYHAN SARISU- Onda bitiyor. O olmadığı için dağınıklık...

Prof. Dr. ERDAL TÜRKKAN- Ne doğru dürüst fizibilite yapabiliyor...

Veli KONDAK- Hocam, ben bir araya gireyim. Sanayi Bakanlığı Sanayi Genel Müdürlüğünde çalıştım. Dünyada otomotiv sektöründe faaliyette bulunan bütün firmalar her yıl Frankfurt Otomobil Fuarında yeni üretecek oldukları modelleri sergilerler. Fakat Türkiye'de Otomotiv sektörünün bütün üretim ve ithal izinleri Sanayi Bakanlığı Sanayi Genel Müdürlüğü tarafından verilmesine rağmen sektörün gelişimini takip

edecek olan bürokratları oraya Bakanlık göndermez. Gönderilen kişilerde zaten dil de bilmezler. Hocamın söylediği kurumsal kapasite işte bu.

Doç. Dr. AYHAN SARISU- Yani sonuçta KÖİ'ler de bir finansman modelidir. Bu finansman modelini iyi yönetmeniz lazım. Riski kim daha iyi yönetebiliyorsa, ağırlıklı olarak riskleri o üstlenmelidir. Yani paranın değerini karşılayacak olan projelerin seçilmesi lazım, başka türlü bunun altından kalkılması mümkün değil.

KÖİ yüklenicisi olan uygulamacılara, yani işin içine girip "Ben de bu işte varım" diyecek olanlara da eşit rekabet şansı tanımak zorundasınız, dünya standartlarında bu olmuyor.

Açılan ihalelere giren kaç firma var, saysanız bir elin parmaklarını geçemiyor; 5-6 firma kendi arasında oynuyor, ihaleleri bir o alıyor, bir diğeri alıyor. KÖİ ihalelerinde uluslararası tecrübeye sahip şirket bulmak oldukça zor.

Tabii hem hazırlık aşaması çok önemli hem uygulama ve takip aşaması çok önemli. Bwlların tüm süreçlerinin öngörülebilir kılınması gerekiyor. Tahmin edilebilir olmak lazım ki, ben neye teklif veriyorum, günün sonunda cebime ne girecek, cebimden ne çıkacak, hem devlet hem özel sektör tarafında bu durumun iyi bilinmesi lazım.

Fayda-maliyet analizleri çok önemli burada, riskleri doğru ölçmemiz lazım, dengeli paylaşımı sağlamamız lazım ve bunu yapmak için dokümanların standardize edilmesi lazım. Adıyaman'da hastane yapmak istendiğinde başka bir dokümanla, Ankara Bilkent'te hastane yapmak istendiğinde başka bir dokümanla ortaya çıkmayacağız. Aynı standart hizmeti istiyorsak, aynı standart için de farklı olmayan dokümanların üretilmesi lazım.

Süreç yönetiminin sağlıklı kurgulanması, projelerin tüm aşamalarının tahmin edilebilir olması ve ihalelerin tarafsız olması şart. Dolayısıyla biz KÖİ'leri kullanarak hem kamu hizmetlerinin gördürülmesini isteyeceğiz, yapacağız, gerçekleştirmek için elimizden gelen çabayı göstereceğiz. Bunları kamu-özel işbirlikleri modeliyle de yapabiliriz, ama iktisadi verimliliği ve finansal etkinliği elimizden kaçırmayacağız.

KÖİ'ler etkinlik yaratacak, verimlilik artışı sağlayacak sihirli değnekler değildir. Yani KÖİ'ler "Başım ağrıyor, Aspirin alayım da geçsin" türünden Haçlar değildir. Eğer hesaplamasını doğru yapmamışsanız,

114 1 Rekabet Derneği Yuvarlak Masa Toplantısı

standardizasyonu da sağlayamamışsamız, yapılabilir olmayan yabırları KÖİ'Jer üzerinden hayata geçirmeniz mümkün değil.

Ne kadar iyi çalışırsanız, hazırlık işlemlerini ne kadar etkin yönetirseniz elde edeceğiniz sonuçlar da o kadar etkili, verimli ve karlı olur.

Biraz önce bir soru vardı, "Bunlardan kurtulamaz mıyız, yani kamu-laşma bir yol olamaz mı?" diye. Cevap veriyorum: Olabilir, bunların bugünkü hallerinden kurtulmak elbette mümkün.

Aslında KÖİ'ler de bir tür imtiyaz sonuçta, hakları temelde oraya dayanıyor. Fakat imtiyaz lafını kullanmayı sevmiyoruz ve tercih ebniyoruz, çünkü Osmanlı'dan Cumhuriyete intikal eden kapitülasyonlar, imtiyazlar çok baş ağırttı, bunları imtiyaz olarak adlandırmaktan kaçınıyor devlet ve kamu bürokrasisi. Ama eksik imtiyaz da olsa, bunlar bir şekilde imtiyaz sözleşmeleridir.

Dolayısıyla 1920'lerden 1948'e kadar olan dönemde Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlıdan intikal eden bu imtiyazları "rachat" yöntemini uygulayarak birer birer ortadan kaldırdı. Ne yaparak ve nasıl kaldırdı?

Şöyle yapıldı: Örnek olarak bir rachat uygulamasına ilişkin kanunun numarasını almıştım, 4483 sayılı bir Kanunumuz var. İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketinin satın alınması ve işletilmesi ile alakalı.

Yani ne yapmışız; biz imtiyaz sözleşmesi imzalamışız, diyelim ki 25 sene. Yatırımcı ne yapacak; İzmir'de elektrik üretecek, tramvayla hizmet verecek Kaç senesi kalmış, rachat uygulama kararı alındığında; 10 senesi kalmış. Devlet diyor ki yatırımcıya "Kardeşim, 10 sene daha senin işletme süren var. Kar hesabı yapıyorum, ne kazanacaksın, bulduğum bu kazanç rakamını bugüne indiriyorum. Sözleşmenin kalan süresini ve getirdiğin-kurduğun teçhizatı da amortismanın kalan süresini dikkate alarak satın alıyorum. Hadi yolun açık olsun" diyor, tesisi alıp işletmeciliğini de devlet olarak üstleniyorsun.

Bu büyüklükte, bu ölçekte hastaneler için rachat yöntemi kullanılabilir mi? Evet kullanılabilir de aldıktan sonra bunları ne yaparız, ne olarak kullanırız orasını bilmiyorum.

Ancak en bu topraklar üzerinde Türkiye Cumhuriyeti olarak egemenlik, hükümranlılık iddia ediyorsam ve devlet olarak kararlarımın arkasında durup neticelerine katlanacaksam, bu KÖİ sözleşmelerinin usu-

:& **lünce** revize edilmesi ve finansal yüklerinin hafifletilmesi için her şeyi **yaparım**, teknik olarak.

C: **Hukuken** bu yapılabilir nli evet, hukuki zemini sağlam kılarak yapılabılır, ama siyaseten bu uygulanla ne getirir, onun analizini bu aşamada **yapmak** ve önermek oldukça çok zor.

Özetleyecek olursak, Azrak (1976: 67-69, 121-122)'ın da belirttiği üzere **kamu** idaresi bu tesislerin bedelini değil, ancak amortismanın eksik kalan kısmını, mülkiyeti tamamen imtiyazcıya ait olan menkullerin tam karşılığını ve sonuçta imtiyazcının beklediği kardan mahrum kalmasına karşılık bir tazminah ödemektedir.

Görüldüğü üzere rachata, esas itibarıyla kamu hizmeti imtiyazlarının süresinden önce bu konudaki sözleşmede yer alan koşullara göre veya koşulları Devletçe belirlenmek suretiyle satın alınıp imtiyaza son vermek amacıyla yönelik bir geri satın alma işlemidir.

Bu büyüklükteki hastanelerin ve havalimanlarının özel sektörden geri alındıktan sonra nasıl kullanılacağı ve idare edileceğini şimdiden ve bu aşamada kestirmek mümkün görülmemektedir ama evet, teknik olarak ve hukuki gerekler yerine getirilmek şartıyla bu tesislerin işletmeciliğinin de kamu mülkiyetine kazandırılmasının mümkün olduğu düşünülmektedir.

Ancak siyaseten KÖİ'lerin tümünde rachata uygulamasının ne getireceği, nasıl sonuçlar doğuracağı, bunun analizinin bu aşamada yapılmasının ve bu işlemin bu aşamada önerilmesinin oldukça zor olduğu değerlendirilmektedir.

.Kaynakça

- Armitage, J. ve Holmes, R. 2014. Exclusive: How private firms make quick killing from PFI. <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/exclusive-how-private-firms-make-quick-killing-from-pfi-9488351.html> (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- Azrak, A.Ü. 1976. Millileştirme ve İdare Hukuku, İstanbul: İstanbul Üniversitesi yayımları
- Barlow, J. ve Köberle-Gaise, M. 2008. Delivering Innovation in Hospital Construction: Contracts and Collaboration in the UK's Private Finance Initiative Hospitals Program. *California Management Review*, Yıl: 2008, Cilt: 51, Sayı: 2, ss.1-18
- Benjamin, J. & Jones, T. 2017. Birleşik Krallığın Kamu Özel Ortaklığı Felaketi, Özel Finansmandan Dünyanın Geri Kalanı İçin Dersler, (Ed. Tom

116 1 Rekl1bet Derneği Yuvarlak Mnsa Toplantısı

- Marshall). http://www.ttb.org.tr/images/stories/haberler/filc/koo_felaketi_son.pdf (E.T. 12.09.2019)
- Brmvmn, G. 2015. CJ\PE 2015 konferansı konuşması, Denizaşırı Kalkınma Enstitüsü, Londra, 11 Kasım 2015.
- Çebi, C. 2015. Bütçe Harcama Katılığı, TCMB, Ekonomi Notları, S: 2015-23/17 Aralık. <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/8d89fele-8d8c-4a76-9af0-15fd19bb7f03/en1523.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE8d89fele-8d8c-4a76-9af0-15fd19bb7f03> (Erişim Tarihi: 12. 09.2019).
- EİB. 2005. Transaction Costs In Public-Private Partnerships: A First Look At The Evidence Economic and Financial Report 2005/03. https://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf (Erişim Tarihi: 12.09. 2019)
- Erbaş, Ö. Işık Y. ve Bayazıt, İ.2012. Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı, Ankara: TBB Yayını.
- IMF. 2013. IMF Country Report No. 13/363, Staff Report For Tİle 2013 Article IV Consultation, Budget Rigidities in Turkey, Washington DC, s.23. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13363.pdf> (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- IMF. 2004. Public-Private Partnerships. <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf> (Erişim Tarihi: 04.09.2019)
- IMF (2016). Working Paper: Regulating Local Government Financing Vehicles and Public-Private Partnerships in China. Hazırlayanlar: Jin, Hui & Rial, Isabel http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp_16187.pdf (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- Jubilee Debt Campaign (JDC). 2017. Tİle UK's PPP Disaster, 2017. https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/fhe-UKs-PPPs-disaster_Final-version_02.17.pdf (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- Karahanoğulları, O. 2019. Şehir hastaneleri modelinin yarattığı ekonomik mali yapıya ilişkin ilk gözlemler, <http://www.hekimpostasi.org.tr/2019/09/10/sehir-hastaneleri-modelinin-yarattigi-ekonomik-mali-yapiya-iliskin-ilk-gozlemler/> (Erişim Tarihi:18.9.2019)
- Khan,(2015). Mayoral candidate Sadiq Khan proposes buying up London hospitals' PFI debt, <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/aug/20/sadiq-khan-pfi-debt-london-hospitals-nhs-trusts> (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- National Audit Office, HM Treasury. 2015. Sermaye yatırımı için finans seçeneği. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/The-choice-of-finance-for-capital-investment.pdf> (Erişim Tarihi: 12.09.2019)

- Sansu, A. 2016. Bütçe Katılığına Etkisi Açısından Türk Sağlık Sektöründe Yap-Kı"ala-Devret Projeleri, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Haziran 2016, Yıl 9, Sayı XA'VI, ss. 503-567, 001 No: <http://dx.doi.org/10.14225/Joh909>.
- Sayıştay. 2015. DHMİ 2014 Yılı Denetim Raporu, 2015
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB). 2019. Kamu-Özel İşbirliği Raporu-2018.
- UK Parliament (2012). PFI, Vflv1, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/crnh/easy/1146/114606.htm> (Erişim Tarihi: 12.09.2019)
- Whitfield, D. 2007. Financing Infrastructure in the 21st Century The Long Term Impact of Public Private Partnerships in Britain and Australia, ESSU, <https://www.european-services-strategy.org.uk/publications/public-bodies/pfi/financing-infrastructure-21st-century>
- World Bank. 2019. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#examples> (Erişim Tarihi:16.09.2019)

KAPANIŞ KONUŞMASI

PROF. DR. ERDAL TÜRKKAN

Rekabet Derneği olarak, çok sayıda lartışmacıyla bir konuyu çeşitli boyutlarıyla ele alına modelini ilk defa bugün burada uyguladık. Dışarıdan dinleyicilerin katılımıyla yapılacak bir toplantı daha zor bir faaliyet. Onu yönetmek, onu halletmek çok zor ve pahalı bi.r yöntem. Dolayısıyla bu yöntemin ben devam edi.linesine taraftarım. Yani bu şeyi dinledikten sonra, çok kaliteli bi.r toplantı oldu, çok yararlı bir toplantı oldu, katılanlar için de ben yararlı olduğuna inanıyorum. O yüzden Prof. Dr. Sayın Uğur Emek'e, tabii bütün bu işleri tasarladı, sizleri buldu, sağ olsun, çok önemli katkısı oldu, çok teşekkür ediyorum. Sayın Prof. Dr. Kayıhan Pala, gerçekten bi.r heyecan verdi toplanhya, o olmasa konunun önemini belki bu kadar iyi kavramayacaktık, çok teşekkür ederim. Prof. Dr. Ferhan Kuyucak Şengür'e çok teşekkür ederim. Bir hanımın buraya katılımı başlı başına önemli bi.r şey, yani bu toplantıyı eleştirilebilir olmaktan çıkarmış olduk sayesinde, çok teşekkür ediyoruz. Doç. Dr. Ayhan Sarısu'ya çok teşekkür ediyoruz, çünkü hakikaten bu işin uygulama tarafı çok önemliydi, çok da samimi oldu şeyler, herkes bütün samimiyetiyle meseleyi inançları çerçevesinde ortaya koydu. Dr. İsmail Çağrı Özcan, sağ olsun, hakikaten o risk yönetimi meselesini -çünl<ü mesele hep oraya varıyor- çok güzel ortaya koydu. Av. Dr. Çağdaş Evrim Ergün, burada değil, ama o da samimi bir şekilde kendi inançlarını, gözlemlerini ortaya koydu. Onun tezi de, "Efendim, model kötü değil de biz çok hata yapıyoruz, çok eksikimiz var." Tabii bunu da nazarı itibare almamız lazım diye düşünüyorum.

Efendim, herkese çok teşekkür ederim. Tabii bu toplanb.nın yapılmasına yine katkıda bulunan Özgürlük Araştırmaları Derneğine ve Derya Hanıma özellikle çok teşekkür ediyorum. Ayrıca da tabii Friedrich Neumann Vakfına teşekkür ediyoruz, Allah razı olsun. Bu Alman vakfı olmasa, şu toplanhyı yapamayacağız. Bir sürü insan buna itiraz ediyor. Türk vakıfları parayı verdi de biz "Hayır, sizin paranızı almıyoruz" mu dedik? Diğer taraftan tabii burada az sayıda da olsa, sonuna kadar direnen 3 tane katılımcımıza özellikle çok teşekkür ediyoruz.

İyi akşamlar.

EDİTÖR

Uğur EMEK

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme Bölümünde lisans, ABD'de North Eastern University'de yüksek lisans ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümünde doktora derecesini tamamladı. 2011 yılında, YÖK doçentliği derecesini kazandı.

1989-2016 yılları arasında, Devlet Planlama Teşkilatı'nda Planlama Uzmanı olarak ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli çalışmalara ve toplantılara, kamu özel işbirlikleri, kamu ihaleleri ve rekabet politikası alanında çok sayıda yazılı ve sözlü katkı sağladı. Ocak/2016'da doçent olarak atandığı Başkent Üniversitesi İİBF İktisat Bölümünde, Ağustos/2017'de profesörlüğe yükseldi. Halen, İktisat Bölümü başkanlığı görevini sürdürmektedir.

Başlıca çalışma alanları; altyapıda kamu-özel işbirlikleri, rekabet politikası, ihale teorisi/uygulaması ve Türkiye ekonomisidir. Bu alanlarda çok sayıda kitabı, makalesi ve tebliği bulunmaktadır.

KATKI SAĞLAYANLAR

Çağdaş Evrim ERGÜN

Kamu-özel ortaklığı ve proje finansmanı alanlarında çalışmaktadır. Enerji, ulaşıma ve sağlık sektörlerinde çok sayıda projenin geliştirilmesinde ve finansmanında yatırımcıları ve kredi verenleri temsil etmiştir. 2001 yılında Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olduktan sonra Exeter Üniversitesinde Avrupa Birliği Hukuku alanında yüksek lisansını ve Ankara Üniversitesinde kamu hukuku alanında doktora derecesini tamamlamıştır. Çeşitli enstitü ve üniversitelerde, enerji hukuku, proje finansmanı ve uluslararası tahkim alanlarında dersler vermiş olup bu alanlarda çok sayıda kitap, makale ve tebliği bulunmaktadır.

İsmail Çağrı ÖZCAN

Orta Doğu Teknik Üniversitesi İnşaat Mühendisliği Bölümü'nde lisans, Hacettepe Üniversitesi İşletme anabilim dalında ve University of California-Los Angeles'da Kamu Politikası alanında yüksek lisans, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme anabilim dalında doktora derecelerini aldı. Ağustos 2014-Ağustos 2016 arasında University of Illinois, Urbana-Champaign Regional Economics Applications Laboratory'de ziyaretçi araştırmacı olarak ulaştırma yatırım ve hizmetle-

120 1 Relc1bet Derneği Yuvnrlnk Musa Toplantısı

rinin ekonomik ve sosyal etkileri üzerine doktora sonrası araştırma yap-
b.

1999-2003 yılları arasında Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nda mü-
hendis, 2003-2018 yılları arasında da Devlet Planlama Teşkilatı'nda ulaş-
tırma sektöründen sorumlu Planlama Uzmanı olarak çalıştı. Ocak
2015'den itibaren Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Havacılık ve
Uzay Bilimleri Fakültesi Havacılık Yönetimi Bölümü'nde doktor öğretim
üyyesi olarak görev yapmaktadır.

Başlıca araştırma alanları; ulaştırma ve proje finansmanı, özelJeştir-
meler ve kamu-özel işbirlikleri, ulaştırma ekonomisi ve politikası, bölge-
sel ekonomi, altyapı ekonomisi ve politikası ve proje değerlendirmedir.
alışmaları Journal of Air Transport Management, European Journal of
Transport and Inirastructure Research, International Journal of Trans-
port Economics ve Case Studies on Transport Policy gibi dergilerde ya-
yımlanmıştır.

Kayıhan PALA

Uludağ Üniversitesi Tıp Fakültesi'nden 1988'de mezun oldu. Zorun-
lu hizmetini Rize Muradiye Sağlık Ocağı'nda yerine getirdi. Uludağ
Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü'ndeki Halk Sağlığı doktorasını
1997 yılında bitirdi, 2000 yılında yardımcı doçent, 2004 yılında doçent ve
2010 yılında profesör unvanı aldı.

Dr.Pala, İngiJiz Ulusal Sağlık Sistemini gözlemlemek üzere 1999'da
Londra'da, Küba sağlık sistemini gözlemlemek üzere 2006'da Havana'da
bulundu; 2009-2014 yılları arasında Dünya Sağlık Örgütü Sağlıklı Kent-
ler Ağının "Sağlıkta Eşsitsizlikler" ve "Sağlıklı Kent Planlama" alt grupla-
rında yer aldı.

Halk sağlığı alanında temel olarak sağlık politikaları, sağlık yönetimi,
ağan sağlığı ve güvenliği ve evre sağlığı konularında çalışmaktadır.
"Birinci Basamakta Kamu Sağlık Yönetimi El Kitabı" ve "Türkiye'de
sağlıkta kamu özel ortaklığı: Şehir Hastaneleri" kitaplarının editörüdür.
Kayıhan Pala'nın yazarı olduğu kitap bölümlerinin yanı sıra bilimsel
dergilerde, gazetelerde, dergilerde ve dijital platformlarda yayınlanmış
Çok sayıda, makalesi ve bildirisi bulunmaktadır.

Ayhan SARISU

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat Bölümünde lisans, Gazi Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde lisans, İngiltere'de The University of Exeter'da MBA Banka Yönetimi ve MA Finansman & Yatırım alanlarında yüksek lisans ve Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümünde doktora derecesini tamamladı. 2018 yılında Kamu Yönetimi alanında YÖK doçentliği derecesini kazandı.

1995'den bu yana Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nda Özelleştirme Uzmanı olarak ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli çalışmalara ve toplantılara, özelleştirme uygulamaları, kamu özel işbirlikleri, kamu işletmeciliği, vb. alanlarda çok sayıda yazılı ve sözlü katkı sağladı. ÖİB'yi temsilen Etibank, İsdemir, TURBAN, Asıl Çelik, Deniz Nakliyatı, Türk Telekom, TDÇİ, TEKEL, Van Gölü Elektrik, vb. çok sayıda KİT'de Grup Başkanlığı, Denetim Kurulu ve Yönetim Kurulu Üyeliği ve Yönetim Kurulu Başkanlığı görevlerini yaptı. Halen, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)'nde Özelleştirme Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

Başlıca çalışma alanları; kamu ve özel sektör işbirlikleri, özelleştirme, kamu işletmeciliği, bankacılık, kamu hizmetleri, due-dilligence ve finansal yönetimidir. Bu alanlarda çok sayıda kitabı, makalesi ve tebliği bulunmaktadır.

Ferhan Kuyucak ŞENGÜR

1998 yılında Anadolu Üniversitesi Sivil Havacılık Yüksekokulu Sivil Hava Ulaştırma İşletmeciliği Bölümü'nden (yeni adı ile Havacılık ve Uzay Bilimleri Fakültesi Havacılık Yönetimi Bölümü) Bölüm ve Okul Birincisi derecesi ile mezun oldu. Yüksek Lisans eğitimini Sivil Havacılık Yönetimi alanında 2000 yılında, yine aynı alanda Doktora eğitimini ise 2007 yılında Anadolu Üniversitesi'nde tamamladı. 2013 yılında girmiş olduğu Doçentlik sınavında başarılı olarak Yönetim ve Strateji alanında Doçent unvanını aldı.

1998 yılında mezun olduğu bölümde Araştırma Görevlisi olarak göreve başladı. 2007 yılından itibaren Öğretim Üyesi olarak görevine devam etti. 2010-2011 yıllarında YÖK Doktora Sonrası Araştırma Bursu ile 1 yıl süre ile ABD'de Embry-Riddle Aeronautical University'de Misafir Öğretim Üyesi olarak Doktora sonrası araştırmalarda bulundu. 2014 yılında aynı bölümde Doçent, 2019 yılında ise Profesör kadrosuna yük-

122 1 Reknbet Derneği Yuvarlak Mnsu Toplantısı

seltildi. Halen, kuruluşunu takiben Eskişehir Teknik Üniversitesi'ne bağlanan Havacılık ve Uzay Bilimleri Fakültesi Havacılık Yönetimi Bölümü'nde Profesör olarak görevine devam etmektedir.

Havacılık Yönetimi alanında yazılmış çok sayıda uluslararası ve ulusal makale, kitap ve bildirileri bulunmaktadır. Aynı zamanda Avrupa Birliği Projelerinde araştırmacı ve ulusal projelerde proje yürütücüsü ve araştırmacı olarak yer almakta olup; Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Toplumsal Cinsiyet Dengesi Geliştirme Komisyonu üyesidir.

Erdal TÜRKKAN

1966 yılında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İktisat ve Maliye Bölümü'nden lisans, Fransa'da Grenoble Üniversitesi İktisat ve Hukuk Fakültesi'nden 1970 yılında yüksek lisans, 1974 yılında da devlet doktorası derecesini aldı.1974 yılında Hacettepe Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde öğretim görevlisi oldu. Aynı üniversitede 1979 yılında doçentlik, 1987 yılında profesörlük derecesini aldı. 80' li ve 90' lı yıllarda TOBB da danışmanlık yaptı. 1997-2003 yılları arasında Akdeniz Üniversitesi' İİBF de görev yaptı.

2004 Yılında Rekabet Derneği'nin kurulmasına öncülük etti ve bu derneğin başkanı oldu. 2008-2010 yılları arasında Rekabet Kurumu Başkan Baş Danışmanı olarak görev aldı. 2011-2012 ders yılında Girne Amerikan Üniversitesi Ekonomi ve İşlebine Fakültesi dekanı olarak görev yaptı. 2017-2018 yıllarında Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde Misafir Öğretim Üyesi olarak ders verdi.

100 civarında bilimsel makale ve on kitap yayınlarnışhr. Başlıca çalışma alanları Dar ve geniş anlamda Rekabet Teorisi, Türkiye Ekonomisi, İktisadi sistemler ve Mutluluk Ekonomisidir.