



**TÜRKİYE BİLİŞİM DERNEĞİ**  
**Kamu Bilgi İşlem Merkezleri Yöneticileri Birliği**  
**Kamu Bilişim Platformu XIII**

**KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE**  
**BT ALIM YÖNTEMLERİ**

**Nihai Rapor**

**<http://www.tbd.org.tr>**

**Nisan 2011**

# **TBD Kamu-BİB**

## **Kamu Bilişim Platformu XIII**

### **KAMU ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ ÇERÇEVESİNDE**

#### **BT ALIM YÖNTEMLERİ**

#### **3. ÇALIŞMA GRUBU**

Bu doküman, TBD Kamu-BİB' in XIII. çalışma dönemi kapsamında, 3. Çalışma Grubu (ÇG-3) tarafından hazırlanmıştır. Kamu Özel Sektör İşbirliği Çerçevesinde BT Alım Yöntemleri konusundaki değerlendirmeleri, önerileri ve kavramları içermektedir.

##### **Hedef Kitle**

Hedef kitemiz, BİM çalışan, yönetici ve üst yöneticiler ile bu sektörde çalışan ve hizmet veren TBD üyeleri ile bilişim alanında faaliyet gösteren şirketler/firmalar, Türkiye'nin bilişim politikalarını belirleyen politikacılara kadar geniş bir kitleyi hedef almaktadır.

**Doküman No :** TBD/Kamu-BİB/2011-ÇG3

**Tarihi :** 12 Nisan/ 2011

**Durumu :** Nihai Rapor

##### **Yayını Hazırlayanlar**

###### **Başkan**

Üveyiz Ünal ZAIM

Çankaya Belediyesi

###### **Başkan Yardımcısı**

M. Kemal NALÇACI

Türk Patent Enstitüsü

###### **Kamu-BİB YK Temsilcileri**

Adnan YILMAZ

Yargıtay

Rasim YILMAZ

TSE

## Yazman

Hülya YARDIMOĞLU	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
Nurcan OLGUN	TRT

## Grup Üyeleri

Abidin TOPAÇOĞLU	Adalet Bakanlığı
Ahmet AYVALI	TBD
Ahmet ÖZÇİÇEK	Türkiye İş Kurumu
Alper KARABULUT	Türkiye Noterler Birliği
Arzu ALTUN	Adalet Bakanlığı
Beyza RÜZGÂR	Gümrük Müsteşarlığı
Bülent TIRPANALAN	BT-Bilişim
Cahit İLERİ	DMO
Cem ÖZTÜRK	Nevşehir Üniversitesi
Cihan ONAY	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Davut SARI	Türk Telekom
Diğer UYAR	Teknasoft IT servisi
Duygu SARIDUMAN	Sybase
Erdal NANEÇİ	Milli Kütüphane
Erdoğan IŞIK	Maliye Bakanlığı BAHUM
Erol HAMURCU	Adalet Bakanlığı
Ersin Tufan YALVAÇ	Maliye Bakanlığı BAHUM
F. Leyla ERSUN	ODTÜ
Gamze CAN	Deponet
Gökhan ŞENŞÜKÜR	Ada Mühendislik
Gürkut KOÇAK	TBD
Hakan KUZUCU	AGEM Bilişim
Hayri Can DUYGUN	Signum
Hüseyin EROL	Yargıtay

İ.Nejat ÇERÇİ	Yurt Kur
İlhami TOKER	TPAO
İlknur TALAY	CANON
İsmail YILDIRIM	Ankara Büyükşehir Bel.
M. Çağlar ÜNSAL	M.T.A
M.Günhan TOMURCAK	Türkiye İş Kurumu
Mehmet BÜLBÜL	TPAO
Mehmet Çağlar ÜNSAL	M.T.A
Mesut AYVAŞIK	K.K.K
Mesut KÜÇÜKİBA	Adalet Bakanlığı
Murat ERDURAN	Adalet Bakanlığı
Mustafa ELMACI	Türk Telekom
Muzaffer YILDIRIM	EGA
Nejdet KARAKELLE	Başbakanlık
Nesibe SAĞIR	Teknasoft IT Servisi
Neslihan TURAN	EMC
Nesrin EROL	MEB-Eğitek
Nizamettin OĞUZ	Başbakanlık
Nuran GÖRGÜN	Adalet Bakanlığı
O. Kubilay YILMAZ	Maliye Bakanlığı BAHUM
Osman SARITAŞ	Maliye Bakanlığı BAHUM
Recep TURKOĞLU	Sentim A.Ş
Savaş KARAKOÇ	LN Bilgisayar
Serdar ENGİN	T.C Karayolları 4. Bölge Md.
Seval Özmen POLATKAYA	TRT
Sibel DEMİRALP	TRT
Soner YALÇINTUNÇ	K.K.K. EDOK
Suat EROL	T.C. Karayolları 4. Bölge Md.

Suna SARIOĞLU	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
Tolunay CUMURCU	Orbim
Yelda YİĞİT	Noterler Birliği
Yücel TAŐDEMİR	TRT
Zafer KOÇAK	Türk Telekom
Zeynep SULUKOĞLU	TBD

# İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	5
TANIMLAR VE KISALTMALAR .....	7
ŞEKİLLER .....	10
TABLolar.....	10
SUNUŞ.....	11
BÖLÜM 1.....	13
Amaç ve Kapsam .....	13
BÖLÜM 2.....	14
SATINALMANIN TARİHÇESİ .....	14
2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	14
2.2. Cumhuriyet Dönemi.....	14
BÖLÜM 3.....	17
Kamu Alımlarında Mevcut Durum .....	17
3.1. Kamu Alımlarında Mali Konular ve Sorumluluklar .....	17
3.2. Kamu Alımlarında Uygulanan Usul ve Esaslar .....	19
3.3. Kamu İhale Kurumu Kanalıyla Yapılan Alımlar .....	20
3.4. Devlet Malzeme Ofisi (DMO) Alımları.....	25
3.5. Dünya Bankası Alımları.....	26
3.6. Avrupa Birliği Alımları.....	27
3.7. TÜBİTAK Destek Programları .....	28
3.8. Kamu Alımlarında Yaşanan Sorunlar .....	29
3.9. AB de Kamu Satınalmalar .....	37
BÖLÜM 4.....	38
Kamu Özel Sektör İşbirliği-KÖSİ (Public-Private Partnership).....	38
4.1. Tarihçesi, Tanım ve Kavramlar.....	38
4.2. KÖSİ Uygulama Alanları.....	41
4.3. KÖSİ Uygulama Modelleri .....	43
4.4. KÖSİ Uygulamaları Bileşenleri .....	48
4.5. Sorumlulukların Paylaşılması .....	50
4.6. Risklerin Paylaşılması .....	51
4.7. Sözleşme .....	52
4.8. Finansman .....	52
4.9. Çoklu Yapı .....	53
4.10. Kesintiler/Cezalar.....	53
4.11. Ödeme Sistemi .....	53
4.12. Sözleşmenin Feshi ve Kamuya Devir .....	54
4.13. Beklentiler .....	54

4.14.	Başarılı KÖSİ Uygulamalarının Şartları .....	55
4.15.	Sorumluluklar .....	57
4.16.	Dünyadan Örnekler .....	58
4.17.	Temel Riskler ve Dezavantajlar .....	63
4.18.	Türkiye’de KÖSİ’lerle İlgili Uygulamalar ve Mevzuat .....	64
4.18.1.	Uygulamalar .....	64
4.18.2.	Uygulamalar .....	64
4.19.	Mecliste Bekleyen KÖSİ’lerle İlgili Kanun Tasarısı .....	66
BÖLÜM 5.	.....	67
Öneriler.	.....	67
5.1.	KÖSİ Uygulamalarının Mali Yönü .....	67
5.2.	Öneriler ve Yapılması Gerekenler .....	68
5.2.1.	Yapılması Gerekenler .....	69
5.2.2.	Kamu Özel Sektör İşbirliği Çerçevesinde Firma Seçimi ve Değerlendirme Kriterleri İçin Örnek Çalışma .....	72
KAYNAKÇA.	.....	75

## TANIMLAR VE KISALTMALAR

<b>AB</b>	Avrupa Birliği
<b>AİU (Açık ihale usulü)</b>	Bütün isteklilerin teklif verebildiği usul,
<b>Belli İstekliler Arasında İhale Usulü:</b>	Ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idare tarafından davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul
<b>Aday</b>	Ön yeterlik için başvuran gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimler
<b>B2B</b>	(Business to Business) İşletmeler Arası
<b>BOO</b>	(Build-Operate-Own) Yap İşlet Sahip Ol
<b>BT</b>	Bilişim Teknolojileri
<b>CFCU</b>	(Central Finance & Contracts Unit) Merkezi Finans ve İhale Birimi
<b>Danışman</b>	Danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucuları
<b>DB</b>	Dünya Bankası
<b>DMO</b>	Devlet Malzeme Ofisi
<b>DT (Doğrudan Temin)</b>	İhtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usul
<b>EIB</b>	(European Investment Bank) Avrupa Yatırım Bankası
<b>G2B</b>	(Government to Business) Kamudan İşletmelere
<b>G2C</b>	Kamudan Vatandaşa (Government to Citizen)
<b>G2G</b>	(Government to Government) Kamudan Kamuya
<b>Hizmet</b>	Ekonomide fiziksel özelliğe sahip malın tersine, elle



	<p>tutulamayan ve saklanması mümkün olmayan, insan ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik olarak üretilen veya organize edilen, bakım ve onarım, haberleşme, danışmanlık gibi faaliyetlerin genel adı</p>
<b>Tedarikçi</b>	<p>Bir ürün veya hizmetin sağlanabilmesi için organizasyonun girdi temin ettiği satıcı, üretici, taşıyıcı, yüklenici</p>
<b>Hizmet sunucusu</b>	<p>Hizmet alımı ihalesine teklif veren gerçek veya tüzel kişileri veya bunların oluşturdukları ortak girişimler</p>
<b>İhale dokümanı</b>	<p>İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer bilgi ve belgeler</p>
<b>İhale yetkilisi</b>	<p>İdarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri</p>
<b>İstekli</b>	<p>Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesine teklif veren tedarikçi, hizmet sunucusu veya yapım müteahhidi</p>
<b>İstekli olabilecek</b>	<p>İhale konusu alanda faaliyet gösteren ve ihale veya ön yeterlik dokümanı satın almış gerçek veya tüzel kişi ya da bunların oluşturdukları ortak girişim</p>
<b>İS</b>	<p>(International Shopping) Uluslararası satınalma</p>
<b>KİK</b>	<p>Kamu İhale Kurumu</p>
<b>KÖSi</b>	<p>Kamu Özel Sektör İşbirliği</p>
<b>Mal</b>	<p>Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır, taşınmaz mal ve haklar</p>
<b>NS</b>	<p>(National Shopping) Ulusal Satınalma</p>
<b>PU</b>	<p>Pazarlık Usulü; İhale sürecinin iki aşamalı olarak gerçekleştirildiği ve idarenin ihale konusu işin teknik</p>

detayları ile gerçekleştirme yöntemlerini ve belli hallerde fiyatı isteklilerle görüştüğü usul

**PPP**

(Public-Private Partnerships) Kamu zel Sektör Ortaklığı, Kamu zel Sektör İşbirliği

**QCBS**

(Quality and Cost Based Selection) Kalite ve Maliyet Bazlı Alımlar

**UNCIT-RAL**

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu

**YİD**

Yap-İslet-Devret

**Yüklenici**

zerine ihale yapılan ve sözleşme imzalanana istekli

## ŞEKİLLER

Şekil 3.1: Satınalma Süreci

Şekil 3.2: AB Tedarik Portalı

Şekil 4.1: KÖSİ Gelişim Süreci 1999

Şekil 4.2: KÖSİ Gelişim Süreci 2010

Şekil 4.3: KÖSİ Proje Yapısı

Şekil 4.4: KÖSİ-Kamu İhale-Özelleştirme İlişkisi

Şekil 4.5: Risk Paylaşım Şeması

## TABLolar

Tablo 3.1: 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Yürütölen Kamu Alımları

Tablo 3.2: İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne  
Göre Dağılımı

Tablo 5.1: Puanlama Tablosu

## SUNUŞ

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, satınalmalarda şeffaflık, hesap verebilirlik ve malî saydamlığı sağlamak her kamu kurumunun görevidir. Bunun yanı sıra özel sektör kamunun mal ve hizmet alımı ihtiyaçlarını şeffaf, ölçülebilir, kaliteli, garantili olarak temin etmek ve mal alımlarında satılan malın servisini sağlamakla yükümlüdür. Bu amaçlar doğrultusunda satınalma, satma veya kiralama için Osmanlı döneminden günümüz Türkiye 'sine geçen süreçte tüzük, yönerge, genelge, kanun gibi kurallar ve bu kurallarda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Osmanlı döneminde ilk 1857 tarihli nizamname (tüzük) hazırlanmış, bunu 1914, 1919 ve 1921 düzenlemeleri takip etmiştir. Cumhuriyet döneminde 1925 yılında hazırlanan 661 sayılı kanun ile başlayan ve günümüze dek devam eden 1934 tarihli ve 2490 sayılı "Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununu", 1983 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunları takip etmiş, son olarak AB'ne uyum çalışmaları kapsamında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ihale sonrasında düzenlenecek olan sözleşmeler için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlara uygun olarak ihale mevzuatlarını tek elden belirleyecek, düzenleyecek, takip edecek olan Kamu İhale Kurumu (KİK) ve Kamu İhale Kurulu kurulmuştur.

KİK mevzuatları AB Mevzuatlarına uygun olarak hazırlanmaya çalışılmıştır. Mevzuatlar, kamu alımlarında adil rekabet ortamının sağlanması, yolsuzlukların önüne geçilmesi, şeffaf olması, ayrımcılığın önlenmesi gibi temel ihale değerlerine önem vermektedir. KİK yönetmeliklerine baktığımızda, yapım işleri, mal alımı, hizmet alımı ve danışmanlık olmak üzere 4 tip uygulamayı görmekteyiz. Ancak, bu uygulamaların bilişim alımları için yeterli olup olmadığı tartışmalıdır. Örneğin yazılımlar, hizmet alımı olarak geçmekte ve hizmet alımı uygulama yönetmeliğine göre işlem yapılmaktadır. Yazılım alımlarına özgü bir uygulama yönetmeliğinin olmaması uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Bilişim Teknolojileri lisans alımlarının hangi kategoriden alınacağı da açık değildir. Bilişim sektörü özelinde, teknolojiler hızla gelişmekte ve değişmektedir. O nedenle Bilişim ile ilgili alımların mal ve hizmet alımlarının dışında farklı bir kategoride değerlendirilmesinin daha uygun olacağı tartışılmalıdır.

Keyfi düzenlemelerin önüne geçmek üzere hazırlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 66. Maddesi'ne istinaden yeni düzenlemeler yapılmakta ve bazı alımlara ve kuruluşlara istisnalar getirilmektedir. Mevcut kanuna doğrudan 20'ye yakın kanunla, dolaylı olarak 40'a yakın kanunun değişikliği ile müdahale yapılmıştır.

Yapılan düzenlemelerle istisna getirilen bazı kuruluşların başında: DMO, Türksat A.Ş., TÜBİTAK gelmektedir. İstisnai kuruluşların yaptıkları ihaleler nedeniyle Özel Sektör Bilişim Firmaları, bazı bilişim firmalarına ayrıcalık yapıldığı izlenimi nedeni ile, bu tür istisnai mal veya hizmet alımından şikayet etmektedirler. Türkiye 'de istisna tutulan kamu alımlarının yüzdesi toplam alımların %22 gibi (yaklaşık olarak 15 milyar TL.) yüksek bir rakamı kapsamaktadır. Müdahalelerle amacının dışına taşan ve işlerliği tartışılan Kamu İhale Kanununun gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi gerekliliği bu rapor ile masaya yatırılmaya, ilgililerinin dikkati çekilmeye çalışılmıştır.

Raporda; İstisna getirilen kuruluşların ihale yöntemleri, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ihale yöntemleri, bilişim projeleri alımları gözden geçirilmekte, kamu alımlarındaki sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulmaktadır.

Kamu Özel Sektör İşbirliğiyle (KÖSİ) tüm mal ve hizmet sağlama modellerini içeren yöntemleri, dünya ülkeleri ve Türkiye 'deki uygulamaları detaylarıyla ele alınmıştır. Dünyada KOSİ kapsamında BT alımları oldukça yaygın olduğu ancak, Türkiye'de Bilişim alanında oldukça az olduğu, bunların da daha çok sosyal sorumluluk projeleri olduğu BT alımlarına yönelik olarak KÖSİ kapsamında bir uygulamaların olmadığı, konuya uygun olarak yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu tespiti ortaya konmuştur.

Türkiyede KÖSİ lerin daha yaygın uygulanabilmesi için yapılması gerekenler olarak Ulusal Strateji Oluşturulması, Politik Sahiplenme, Yasal Altyapının İyileştirilmesi ve Teşviklerin desteklenmesi, kurumsal altyapının geliştirilmesi ve standardizasyonun öneminden bahsedilmiştir.

Raporda ayrıca Özel sektördeki ilgili tüm birimler arası iletişimi sağlayacak, merkezi ve yerel yönetimlerde KÖSİ konusunda deneyimli personelin yetişmesine yardımcı olacak, bir uygulama rehberi, standart sözleşme ve prosedürler geliştirerek uygulamalarda eşit muameleyi, saydamlığı sağlayacak ve kamuoyunun model hakkında bilgilendirilmesi için çalışmalar yapacak merkezi KÖSİ birimi öncelikle oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra bakanlıklar ve yerel yönetimler nezdinde bu konuda yetkin kapasiteler oluşturulması gerekliliğine değinilmiştir. Uygulamaların hızlandırılması gerekse uzun vadeli sözleşmelere dayalı bu modelde olası hataların önlenmesi açısından zorunluluk arz ettiği belirtilmiştir.

# BÖLÜM 1

## Amaç ve Kapsam

Bu çalışma, Kamudaki BT mal ve hizmetlerinin alımlarını Kamu ve Özel Sektör İşbirliği ile en ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde sağlamak; özel sektör için büyüme fırsatları yaratmak ve rekabet gücünü ve girişimciliği artırmak, Kamunun genel ekonomik gelişimine katkıda bulunmak, riskleri ve yararları ortaklar arasında uygun bir ayırma yoluyla paylaşmak, kamu, iş dünyası ve toplumun çıkarlarını korumak amacıyla bu konuda çalışan tüm karar vericilere, araştırmacı ve uygulayıcılara yardımcı olmak üzere bir el kitabı hazırlamak amacını taşımaktadır.

Yukarıdaki amaca uygun olarak raporun içeriği Türkiye 'deki BT alımları, düzenleyici kuruluşlar, kamu adına ihale yapan kurumlar ile ihale kanun ve mevzuatları, belirlenen sorunlar, çözüm önerileri, Türkiye ve Dünya ülkelerindeki uygulama örneklerini kapsamaktadır.

## BÖLÜM 2

### SATINALMANIN TARİHÇESİ

#### 2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Ülkemizde ilk devlet ihale sistemi ile ilgili olarak Osmanlı döneminde 1857 tarihli nizamname (tüzük) hazırlanmış ve içerdiği sınırlı hükümlerle satınalmalar Cumhuriyet dönemine dek yürütülmeye çalışılmıştır.

Bu Nizamname, 1914, 1919 ve 1921 yıllarında değişikliğe uğrayarak kullanılmaya devam edilmiştir. 1919 yılında çıkarılan ve kanuniyeti 1921 yılında tasdik edilen bir kararname ile 1914 tarihli nizamnameye bir ilave yapılarak, İstanbul merkezdeki devlet daireleriyle İstanbul'daki şubelerinin ve askeri kuvvetlerin ihtiyacı olan ve 500 lirayı aşan levazım ve eşyanın Maliye Bakanlığında kurulmuş, Tevhidi Mübayaat Komisyonu (Satınalma Komisyon Birliği) vasıtasıyla sağlanması öngörülmüştür.

1921 yılında ek bir kararname ile dairelerin acil ihtiyaçları hususunda bazı istisnalar getirilmiştir.

#### 2.2. Cumhuriyet Dönemi

1925 yılında 661 sayılı Müzayede, Münakaşa ve İthalat Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu kanun ile hükümet adına yapılacak her tür satınalma, satma, kiraya verme, yapım, onarım, keşif, taşıma ve benzeri işlerin kapalı zarf, açık arttırma ve eksiltme, pazarlık ve emanet usullerinden hangisine istinaden yürütüleceği hükümlere bağlanmıştır.

1925 tarihinden sonra birçok konuda önemli değişiklikler yapılmış ve devlet teşkilat ve işlemleri daha modern esaslara bağlanmış olduğu halde, devlet alım satım mevzuatında gelişmeye paralel bir reform yapılmamıştır.

Ülkemizin o günkü ihtiyaçlarına cevap verebilecek ihale kanunu ancak 1934 yılında çıkarılan 2490 sayılı "Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunu" dur.

2490 sayılı Kanun, Cumhuriyetimizin ilk on yılının şartlarına ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmış, ancak zamanla büyüyen ekonomimizin gereği olan ilişkileri düzenlemede yetersiz kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı ve savaş sonrası devrede, milletlerarası ticari ilişkilerde ve ülkemizin, iktisadi ve idari bünyesinde meydana gelen büyük değişiklikler, devlet alım ve satımlarında, süratli ve pratik çözümlerin

gereğini hissettirmiş ve planlı kalkınma devresi, bu gereği daha açık bir şekilde ortaya çıkarmıştır.

Ayrıca 2490 sayılı Kanun'un içerdiği katı hükümler, zaman kaybına neden olan formaliteler ve kamu ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkardığı güçlükler, bazı idareleri özellikle yapım işlerinin 2490 sayılı Kanuna tabi olmaksızın yürütülmesi için özel kanunlarla istisnai yetkiler sağlamaya sevk etmiştir. Planlı kalkınmanın sürat ve güvenlik içinde yürütülmesi ve kamu ihtiyaçlarının en iyi şekilde temini için 2490 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve özel kanunlarla alınan istisnai yetkiler, sorunlara köklü çözümler getirmemiş, bütün bu nedenlerle yeni bir düzenlemeye gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

2886 sayılı "Devlet İhale Kanunu", 08.09.1983 tarihinde Danışma Meclisi'nce kabul edilmiş, 10.09.1983 tarih ve 18161 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 95. maddesi hükmü gereğince, 01.01.1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Günümüz gelişmelerine uyumlu hale getirilmesi amacıyla, doksanlı yılların ortalarından itibaren 2886 sayılı Kanun'da değişiklik çalışmaları başlatılmıştır.

1999 Aralık ayında ülkemize Avrupa Birliği (AB) Adaylık Statüsü tanınmasıyla, daha önce başlatılmış olan değişiklik çalışmaları, tamamen farklı bir anlayışla hızlandırılmıştır.

Yeni ihale sisteminin hazırlanmasında, AB Direktifleri ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (UNCIT-RAL) model kanunları esas alınmıştır.

Gerek ihale mevzuatının günün koşullarına uygun hale getirilmesi ve gerekse AB Müktesebatı ile uyum sağlanması gerekçelerine dayalı olarak ihale işlemleri için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ihale sonrasında düzenlenecek olan sözleşmeler için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çıkarılmıştır.

04.01.2002 tarihinde kabul edilen ve 22.01.2002/24648 tarih ve sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda; Bu alandaki uluslararası standartlara uyumu, ihalelerde açıklık, rekabet ve eşit muameleyi sağlamayı, uluslararası rekabeti, uygulama projesine dayalı anahtar teslimi götürü bedel sözleşme yapılmasını esas alan bir yaklaşıma sahip olmak için bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte, söz konusu kanunlardaki bazı düzenlemelerin başta Avrupa Birliği direktifleri olmak üzere uluslararası standartlarla uyum içinde olmadığı, bazı maddelerin uygulanmasının idareler açısından fiilen imkânsız olduğu, bazı maddeler arasındaki çelişki ve tutarsızlıkların suiistimale açık olduğu gözlenmiştir. Bu eksiklikler karşısında kamu ihalelerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini teminen, idarelerin bu konudaki yakınmaları ve uygulamanın izlenmesi sonucu yapılan



tespitler yanında başta Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler normları olmak üzere uluslararası düzenlemeler de göz önünde bulundurularak değişikliğe gidilmiş ve Kanun 15.08.2003 tarihinde yeniden düzenlenerek yürürlüğe girmiştir.

Bu kanun kapsamında uyuşmazlıkların çözümünde konunun gerektirdiği uzmanlığa sahip bağımsız kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve malî özerkliğe sahip düzenleyici ve denetleyici, bağımsız bir idari otorite olan Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kurumunun karar organı Kamu İhale Kurulu'dur. Kurul Başkanı, Kurumun da başkanıdır. Kurumun başlıca görevleri; Kanun kapsamında yapılacak ihalelere ilişkin şikâyetleri inceleyip sonuçlandırmak, kamu alımlarına ilişkin mevzuatı hazırlamak, geliştirmek, uygulamayı yönlendirmektir.

## BÖLÜM 3

### Kamu Alımlarında Mevcut Durum

#### 3.1. Kamu Alımlarında Mali Konular ve Sorumluluklar

##### 3.1.1. Özel Sektörü İlgilendiren Mali (Vergi) Hususlardaki Kanunlar

Günümüzde Özel Sektörü ilgilendiren kanunlar: 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu, 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu, 488 Sayılı Damga Vergisi Kanunu, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 492 Sayılı Harçlar Kanunudur.

Kamu alımlarında mali konular öncelikle ödemenin yapılması üzerine olduğundan Devletin iş ve işleyişindeki diğer süreçler özel sektörü ilgilendirmez. Özel sektör kamu alımlarında ağırlıklı olarak vergi kanunları ile ilgilidir. Ödeme aşamasında en önemli husus 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda yükleniciye ödeme yapılırken vergi borcu olup olmadığı sorgulanır, “vergi borcu yoktur” belgesi istenir. Vergi borcu durumunda kaynağından tahsil durumu olduğundan yüklenici adına tahsis edilen istihkakın vergi borcu olarak haciz konmasıdır. Yine istihkaklardan tahsil edilen damga vergisi gibi veya ihale işlemleri için yatırılan harçlar ile 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa göre haciz ve icra işlemleri ile çalışanlar tarafından şikâyet konuları ağırlıklı olarak ilgilendirmektedir.

Kamu sektörünü ilgilendiren mali hususlardaki ortak Kanunlar ve Kanun Hükmündeki Kararnameler ile Yönetmelikler ise, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 832 Sayıştay Kanunu, Yılı Bütçe Kanunları, Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Kurumların Özel Kanunları ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerdir.

### **3.1.2. 5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Yönünden İhale Mevzuatı**

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası bütün kanunların temeli olup bu kanunda iş ve işlemler ile devlet vatandaş arasındaki düzenlemeler bulunmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu ise devletin mali konulardaki ana düzenlemeleri kapsar. Bu kanuna göre ilgili kurumlar tarafından ikincil mevzuat denilen yönetmelikler ve tebliğler çıkarılmıştır.

5018 sayılı Kanunun Birinci maddesi Amaç maddesidir. Bu madde kamunun mali iş ve eylemlerinde “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak” denilmekte olup bütün yöneticilere bir görev ve yetki vermiştir. Kanunda ihale ve ihale işlemlerinde etkili, ekonomik ve verimli yapılması ve mali kontrolün sağlanması gerekliliği açıkça belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanuna tabi kurumların tüm ödeme ve harcamaları tek Hazine yönetimine bağlı olup her türlü gelir, gider, tahsilât ve ödemesi hazine veznelerine girer ve hazine veznelerinden ödenir. Bütçeye gelir ve gider devlet hazinesinden yapılmaktadır. Türk Hukuk Sisteminde bu durum Maliye Hazinesi olarak kabul edilmiştir. Bu kanunun Hazine Birliği başlıklı 6. maddesinde bu hususlar düzenlenmiştir.

Kanunun Hesap Verme Sorumluluğu başlıklı 8. maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” denilmektedir.

Sayıştay Başkanlığının 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Genel Kurul Kararı Harcama yetkilisine bağlı bulunan tüm işle ilgili personelin sorumlu olduğuna dair karara göre Ödeme Emri Belgesi ve İhale Evraklarında imzası bulunan personel de sorumludur. Bütçeden yapılacak harcamalar konusunda 5018 sayılı Kanunda öngörülen harcama sürecinde tek ve tam yetkili olan, giderin yapılmasına karar vermektен ödeme aşamasına kadar tüm işlemleri emir ve talimatı çerçevesinde yürüten ve maiyetindekileri ve onların eylem ve işlemlerini gözetmek ve denetlemekle yükümlü olan harcama yetkilisinin, Sayıştay’a karşı hesap verme konusunda da tam ve doğrudan sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu alımlarında harcama yetkililerinin bütçe durumlarına göre ihale yapmaları gerekmektedir. Hiç bir şekilde ödenek üstü harcama yapamazlar. Ödenek

üstü harcamalarda bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilebilir. Ödenek üstü harcamada harcama yetkililerine maaşlarının iki katı para cezasını Üst Yönetici tarafından verilebileceği gibi bu iş ve eylemlerde kamu zararına neden olanlara Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dâhil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir. Bu nedenle ihale aşamalarında yapılacak hata ve noksanlıklar sonucunda ceza alma durumu da bulunmaktadır. Ayrıca, yetkisiz tahsilât veya ödeme gibi işlemlerde ve bu işlemleri yapanlar hakkında ilgili kanunları uyarınca adli ve idari yönden gerekli işlemler ve para cezaları verilmesi ilgili kanunda açık olarak belirtilmiştir.

Kamu yatırım projeleri 19.6.1994 tarihli ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanır, uygulanır ve izlenir.

DPT, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde, bütçe bütünlüğünün sağlanması açısından Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapar.

Kamu yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçları, ilgili kamu idaresi tarafından izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar bir rapor halinde Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve DPT'ye gönderilir.

Proje maliyeti, Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararında belirlenecek sınırın üzerinde bulunan (afetlerle ilgili olanlar) hariç yeni kamu yatırım projesi tekliflerinden; fayda-maliyet veya maliyet-etkinlik analizleri ile çevresel analizleri içerecek şekilde yapılabilirlik etüdü bulunmayan ve DPT tarafından incelenerek yapılabilirliği onaylanmamış projeler yatırım programına alınamaz.

## **3.2. Kamu Alımlarında Uygulanan Usul ve Esaslar**

### **3.2.1. Kamu İhale Mevzuatı**

#### **a) Kanunlar**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

## **b) Yönetmelikler**

- İhale Uygulama Yönetmelikleri
  - ◆ Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
  - ◆ Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
  - ◆ Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
  - ◆ Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
- Çerçeve Anlaşma İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
- Muayene ve Kabul Yönetmelikleri
  - ◆ Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik
  - ◆ Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği
  - ◆ Danışmanlık Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği
  - ◆ Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği
- İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik
- Proje Tasarım, Planlama ve Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği
- 4734 sayılı kamu ihale kanununun 3 üncü maddesinin (e) bendine göre yapılacak alımlarda uygulanacak usul ve esaslara ilişkin yönetmelik

Kamuda, hizmetlerin sunumunu gerçekleştirmek ve geliştirmek için mal ve hizmet alımı ile yapım işlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Söz konusu alımlar 5018 Sayılı Kanununa göre Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık, Genel Sekreterlik ve Genel Müdürlük şeklinde örgütlenen birimlerin merkez teşkilatı ve (varsa) taşra teşkilatı tarafından gerçekleştirilmektedir.

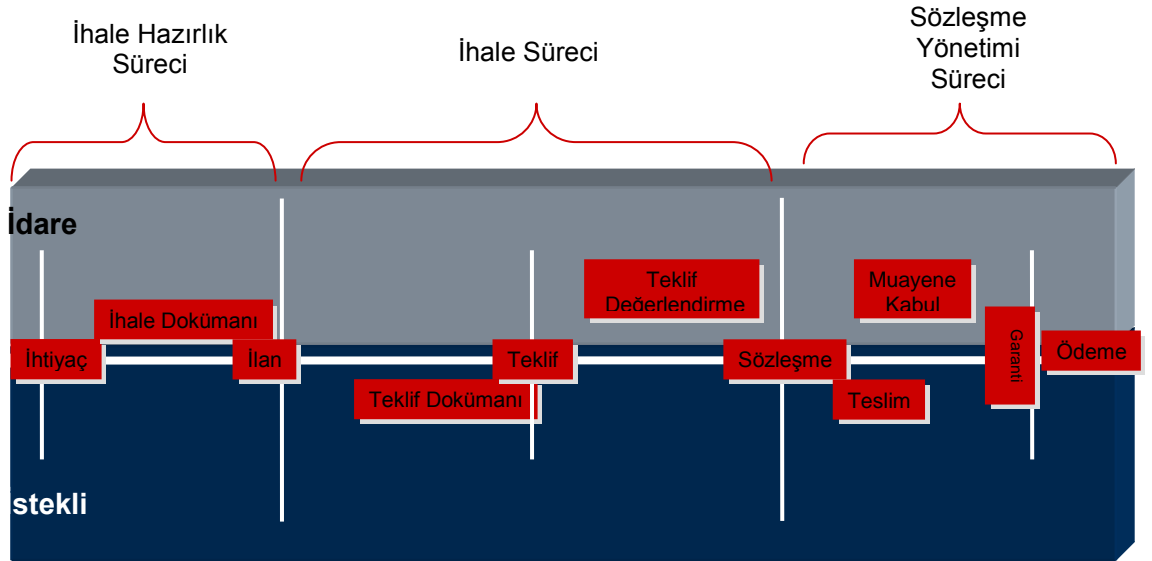
Kaynağına Göre Alımlarda Uygulanacak Esas ve Usuller; Bakanlık, Müsteşarlık, Başkanlık, Genel Sekreterlik ve Genel Müdürlük şeklinde örgütlenen birimlerin merkez teşkilatı ve (varsa) taşra teşkilatı tarafından genel bütçe kaynaklarından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve anılan kanunların ikincil mevzuatında öngörülen hükümler uygulanır.

## **3.3. Kamu İhale Kurumu Kanalıyla Yapılan Alımlar**

### **3.3.1. Satınalma Süreç Yönetimi**

- İhtiyacın Ortaya Çıkması
- Teknik Şartnamenin Hazırlanması

- Yaklaşık Maliyet
- İhale Usulünün Tespiti
- İhale Dokümanı
  - ◆ Şartnameler
  - ◆ Sözleşme Taslağı
  - ◆ Standart Formlar
- İhale Onayının Alınması
- İhale Komisyonunun Kurulması
- İhale İlânı
- İhale Dokümanının Görülmesi - Alınması
- Tekliflerin Sunulması
- Tekliflerin Değerlendirilmesi ve İhalenin Karara Bağlanması



Şekil 3.1: Satınalma Süreci

#### İhale usulleri:

4734 sayılı kanununun 18 inci maddesinde, İdarelerin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde;

- Açık ihale usulü,**
- Belli istekliler arasında ihale usulü,**
- Pazarlık usullerinden**

birinin uygulanacağı belirtilmiştir.

### 3.3.2. İstisnalar

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununda istisnalar oldukça fazla olup gün geçtikçe yenileri eklenmektedir. İstisnaların çok fazla olduğu AB'nin her İlerleme Raporunda belirtilmesine rağmen, hali hazırda var olan istisnaların azaltılmasının aksine daha fazla istisna getirilmiştir.

Farklı kanunlar çıkartılarak, 4734 sayılı Kanuna müdahalelerde bulunulmuştur.

Söz konusu kanunda, gerek uygulamada yaşanan sorunların çözümlenebilmesi, gerekse AB müktesebatı ile tam uyumu sağlamak için 12.06.2002 tarih ve 4761 sayılı Kanun ve 30.07.2003 tarihli ve 4964 sayılı Kanun ile ve son olarak da 04.12.2009 tarihli ve 5812 sayılı Kanunla üç kez geniş kapsamlı değişiklik yapılmıştır.

Bunun dışında muhtelif kurum ve kuruluşlara kuruluş kanunları ile ve bazı torba kanunlarla 4734 sayılı Kanun'a tabi olmama hükümleri de getirilmiştir. Bu doğrultuda Kanun tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaz hale gelmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 66. Maddesi'nde "Değişiklik Yapılması - Bu Kanun hükümlerine ilişkin değişiklikler, ancak bu Kanuna hüküm eklemek veya bu Kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir" denilmektedir. Bu maddenin amacı tekil ve keyfi düzenlemelerle kanunun değiştirilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak gün geçtikçe yeni düzenlemelerle istisnalara yeni kurum ve kuruluşlar ilave olmaktadır. Yapılan düzenlemelerin sayısı 40 civarındadır.

Bu düzenlemelerin bazıları;

- 8.6.1984 tarihli ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olarak ve söz konusu Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere kurulan DMO'nun Ana Statüsünde (4 Mayıs 2007 tarih ve 26512 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır) yer alan mal ve hizmetler için yapılan alımlar,
- Spor müsabakaları müşterek bahis oyunlarının özel kesime verilmesine dair ihale işlemleri (5738 sayılı Kanun),
- Vakıflar Genel Müdürlüğünün Vakıflar Kanunu çerçevesinde yapacağı danışmanlık türü hizmet alımları (5737 sayılı Kanun),
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün oluşturacağı özel hesaptan yapılacak harcamalar ( 5764 sayılı Kanun),

- Türkiye Yatırım Destek Ajansı'nın söz konusu Kanun'dan muaf tutulması (5523 sayılı Kanun),
- İstanbul 2010 Kültür Başkenti Ajansı'nın söz konusu Kanun'dan muaf tutulması ( 5706 sayılı Kanun),
- Türksat A.Ş.'nin söz konusu Kanun'dan muaf tutulması ( 5189 sayılı Kanun),
- 5809 sayılı yasayla getirilen "e-devlet hizmetlerine ilişkin TÜRKSAT A.Ş.'den yapılacak alımlar,
- Sağlık tesislerinin kiralama karşılığı yaptırılması ( 5396 sayılı Kanun).
- Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamındaki kültür varlıklarının rölöve (Bir yapının bütün boyutlarını ölçerek plan, kesit ve görünüşünü yeniden çıkarma) restorasyon, restitüsyon projeleri (yeniden tasarlama), sokak sağlıklılaştırma, çevre düzenleme projeleri ve bunların uygulamaları ile değerlendirme, muhafaza, nakil işleri ve kazı çalışmalarına ilişkin mal ve hizmet alımları, (5226 sayılı kanun)
- Araştırma-geliştirme faaliyetleri kapsamında TÜBİTAK'tan yapacakları mal, hizmet ve danışmanlık hizmet alımları (5812 sayılı kanun) gibi,

Yukarıda belirtilen istisnaların toplam kamu alımlarındaki payı yaklaşık %27 dir (%26.96). 2010 yılında 120.451 adet ihaleden 32.475 i istisnalar kapsamında yapılmıştır. Yapılan ihalelerin toplam maliyeti 69.510.284.000 TL olup, 9.352.169.000 TL. sı istisnalar kapsamında gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki tabloya bakıldığında dikkati çeken bir diğer nokta ise, istisna ve doğrudan temin gibi ilgili kanunun öngördüğü genel kurallar dışında yapılan alımların toplam kamu alımları içindeki oranının yaklaşık % 22 civarında (yaklaşık olarak 15 milyar TL.) olmasıdır.

**Tablo 3.1: 4734 Sayılı Kanun Kapsamında Yürütülen Kamu Alımları**

Kamu Alımının Kapsamı	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2010	%	2010	%
4734 sayılı Kanunda Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında	87.976	73.04	54.291.186	78.11
Doğrudan Temin	-	-	5.866.929	8.44
İstisnalar	32.475	26.96	9.352.169	13.45
<b>TOPLAM</b>	<b>120.451</b>	<b>100,00</b>	<b>69.510.284</b>	<b>100,00</b>



İstisna konusundaki uygulamalara baktığımızda alımlarının yaklaşık olarak % 62 'sini mal alımları (5.761.394.000 TL.), %22 'ye yakın bölümünü,hizmet alımları (2.106.045.000 TL) ve % 16 'lık bölümünü ise yapım işleri (1.484.730.000 TL) oluşturmaktadır.

**Tablo 3.2: İstisnalar Kapsamında Yapılan Kamu Alımlarının İhale Türüne Göre Dağılımı**

İhale Türü	Kamu Alım Miktarı (Adet)		Kamu Alım Tutarı (1000 TL)	
	2010	%	2010	%
Mal Alımı	27.519	84,74	5.761.394	61.60
Hizmet Alımı	4.646	14.31	2.106.045	22.52
Yapım İşİ	310	0,95	1.484.730	15.88
<b>TOPLAM</b>	<b>32.475</b>	<b>100,00</b>	<b>9.352.169</b>	<b>100,00</b>

Sonuç olarak; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa, yukarıda da belirtildiği gibi, doğrudan 20 'ye yakın kanunla, dolaylı olarak da 40 'a yakın kanun değişikliği ile müdahale yapılmıştır. Bu müdahalelerle çok sayıda ekleme ve değişiklik yapılarak bütünlüğü bozulmuştur.

Bu kadar çok müdahalelere maruz kalan Kamu İhale Kanununun bir an önce gözden geçirilerek yeniden düzenlenmesi gerekli hale gelmiştir.

### **3.3.3. AB Sürecinde Kamu Alımlarının Değerlendirilmesi**

AB Müzakere sürecindeki ana başlıklardan biri de (5. Alt Başlık) kamu alımlarıdır.

AB Mevzuatı kamu alımlarında rekabetin korunmasına önem vermektedir. İstisna, muaf gibi düzenlemelerin olmadığı, bütün kamu kurumlarının idari otoritenin kapsamında yer aldığı görülmekte ve elektronik ihale özellikle teşvik edilmektedir.

AB sürecinde Neden Kamu İhale Politikası?

- Adil Rekabet
- Yolsuzlukların Önüne geçilmesi

AB Kamu İhale Temel İlkeleri;

- **Şeffaflık** (Açılan ihalelerin kayıt ve şartları, ihale usulü önceden belirlenmeli, ihale belgeleri açık ve erişilebilir olmalı)
- **Nesnellik** (Seçme kriterleri objektif olmalı, ihale süreci yeterli süreyi içermeli, yargı süreci işleyebilmeli)
- **Ayrımcılığın engellenmesi** (Ülkeler ve şirketler arasında ayrımcılık

olmamalı)

### **3.4. Devlet Malzeme Ofisi (DMO) Alımları**

DMO'da belirtilen mal ve hizmetlerin; 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinin (g) bendi kapsamında satın alınmasına, sözleşme yapılmasına ve/veya sipariş verilmesine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kurumların DMO'dan yapacakları BT alımları birkaç yolla yapılmaktadır,

#### **a. Katalogdan yapılan alımlar**

Kamu kurum ve kuruluşlarının, DMO tarafından satışı yapılan katalog ürünlerinde öncelikle birden fazla, mümkün olması halinde en az üç ve fiyatları birbirine en yakın firma ürünlerini tercih etmek suretiyle talep edilir.

Ancak, tüm sorumluluk talepte bulunan ihtiyaç sahibi kamu kurum ve kuruluşuna ait olmak üzere talebin tek bir firmadan veya tek marka olarak yapılması halinde;

#### **b. 250.000 Türk Lirasına kadar tek bir firmadan veya tek marka olarak yapılacak alımlar**

Tüm sorumluluk talepte bulunan ihtiyaç sahibi kamu kurum ve kuruluşlarına ait olmak üzere DMO tarafından satışı yapılan katalog ürünleri arasından miktara bağlı iskontolar da dikkate alınarak doğrudan satış organlarıncı tedarikçi firmalara sipariş verilmek suretiyle karşılanır.

#### **c. 250.000.- TL ile 400.000.- TL arasındaki alımlar**

250.000 Türk Lirası ile 400.000 Türk Lirası arasında bir katalog firmasından yapılacak taleplerde tedarikçi firma ile pazarlık yapılır.

#### **d. 400.000 Türk Lirası ile 800.000 Türk Lirası arasındaki alımlar**

Talepler belli nitelikleri taşıdığı varsayılan ve "Açık Satışlara Ait Satılma Sözleşmesi yapılmış olup, farklı markayı sunan fiyatları birbirine yaklaşık olan en az üç katalog firması ürünleri arasından seçilerek belli istekliler arasında ihale usulü ile en düşük fiyat esasına göre alım yapılmak (farklı markayı sunan katalog firması sayısının üçten az olması halinde var olan firmalardan tercih yapılabilir.) suretiyle karşılanır. Bu kapsamdaki taleplerde, tercih edilecek firma veya markaların ürünleri arasındaki fiyat farkının % 20'yi geçmemesi ve ihalede rekabetin sağlanması ile uygun fiyatın temini açısından birbiriyle kıyaslanabilir, ortak teknik özelliklere sahip ürünlerin seçilmesi gerekir.

#### **e. 800.000 Türk Lirası üzerindeki alımlar**

Hazırlanan teknik şartnamelere göre ve Devlet Malzeme Ofisi Satılma Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde ihale yapılmak suretiyle karşılanır.

#### **f. Müteferrik tedarik**

İhtiyaç sahibi kamu kurum ve kuruluşları tarafından yaklaşık maliyeti 100.000 Türk Lirasını aşmayan tek marka veya tek firmaya yönelik müteferrik alım talepleri tüm sorumluluk ihtiyaç sahibi kurum veya kuruluşa ait olmak üzere karşılanabilecektir.

Bu tutarı aşan talepler ise; hazırlanan teknik şartnamelere göre ve Devlet Malzeme Ofisi Satınalma Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde ihale yapılmak suretiyle karşılanır.

Bu parasal sınırlar DMO Yönetim Kurulunca her yıl veya ihtiyaca göre yeniden belirlenmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşların DMO üzerinden yapacakları ihalelerden %15 gibi bir komisyon alınmaktadır.

### **3.5. Dünya Bankası Alımları**

Bu tür alımlarda kurumlar Hazine Müsteşarlığı vasıtasıyla Dünya Bankası ile bir kredi anlaşması (loan agreement) imzalarlar. Bu anlaşma için genel kriterlerini tanımlar. Bu kriterler hangi proje için ne kadar kredi sağlandığını, satın alımlarda uygulanacak eşik değerlerini belirler. Anlaşmanın arka planında proje değerlendirme belgesi denilen (Project Appraisal Document) projenin tüm kriterlerini belirleyen bir doküman mevcuttur. Bu doküman projenin tüm taraflarınca hazırlanır. Alımların en önemli diğer dokümanı da tedarik planı (procurement plan) denilen satınalma planıdır. Bu plan 18 aylık hazırlanır ve dinamiktir. Kredi anlaşmasındaki eşik değerler ve yaklaşım dokümanındaki satınalma iş adımları dikkate alınarak hazırlanır. Ayrıca taraflarca hazırlanan Proje Uygulama Planı (Project Implementation Plan) da projenin nasıl uygulanacağını tanımlar.

Kredi anlaşması bir yükümlülük ücreti (commintment fee) denilen bir bedelin doğrudan dünya bankasının ödemesini de içerir ve anlaşma imzalanır imzalanmaz kredi faizi işlemeye başlar. Ancak bu diğer borç alma yöntemleri ile karşılaştığımızda düşük faizli bir anlaşmadır.

#### **3.5.1. Kamuda En Çok Kullanılan Dünya Bankası Satınalma Yöntemleri**

##### **a. Mal satınalma yöntemleri:**

NS veya IS (national or international shopping - ulusal veya uluslararası satınalma): Bu yöntem 3 teklif usulü ve genelde 100.000 USD'nin altındaki alımlar için uygulanır. Ulusal olan Türkçe ve ulusal düzeyde, diğeri ise İngilizce doküman

olup, uluslararası düzeyde ilan olur. Yabancı bir şirket de NS ihalesine katılabilir.

NCB ulusal rekabetçi ihale (National Competitive Bidding) olarak tanımlanır ve genelde 100K ve 400-500K (400.000–500.000\$) arası alımlar için kullanılır. NS deki gibi NCB Türkçedir.

ICB, Uluslararası Rekabetçi İhale (International Competitive Bidding) ise İngilizcedir.

**b. Danışmanlık alımları:**

Seçim yöntemleri olarak;

QCBS- Quality and Cost Based Selection,(Kalite ve Maliyet Tabanlı Seçim) 200K yukarısı alımlar için kullanılır.

CQ – Selection Based on Consultant’s Qualification, (Danışmanın Yeterliliğine Bağlı Seçim) 200K altı Danışman elemanları

IC – Individual Consultant (Bireysel Danışmanlık)

Şartnameler, kılavuz kitaplar [www.worldbank.org/procurement](http://www.worldbank.org/procurement) adresinden temin edinilebilir.

Satınalma yöntemleri ile ilgili kırmızı ve yeşil olmak üzere iki adet kılavuz kitaba sahiptir.

**Sorunlar:** Kurumlar bu yöntemlerin uygulanmasıyla ilgili kapasiteye sahip değildir. Genelde bu işi bilen danışmanları istihdam etmelerine rağmen, kurumdaki proje tarafları bu projelerin uygulanışına ilişkin yeteneğe sahip olmadıklarından projenin uygulanışında sıkıntılar yaşanmakta ve alınan kredinin çoğunluğu kullanılmadan faizi ödenmiş bir şekilde proje sonuçlanmaktadır. Şartnamelerin hazırlanması, Dünya Bankası, hazine ve kurum ilişkileri özel uzmanlık ve koordinasyonluk istemektedir. Bu açıdan ihale hazırlıkları oldukça uzun zaman almaktadır. Ayrıca ihalenin değerlendirilmesi, bu zamanda Dünya Bankası onaylarının alınması, Dünya Bankası bürokrasisinden kaynaklanan zaman kaybı, satınalmanın kısa zamanda sonuçlanmasını önlemektedir.

### **3.6. Avrupa Birliği Alımları**

#### **3.6.1. Avrupa Yatırım Bankası, Japon Kalkınma Bankası vb. Alımları**

Bu tür alımlar Dünya Bankası alımlarında olduğu gibi Kamu Kurum ve kuruluşlar ile banka arasında bir kredi anlaşması çerçevesinde yapılır. Bu kredilerin Dünya Bankası kredilerinden farkı, Dünya Bankası kredisinde yükümlülük ücreti (commitment fee) ve anlaşma imzalandıktan sonra kredi faizi başlar. Bu alımlarda

ise, para çekilmesinden itibaren başlar.

Kullanılan satınalma yöntemleri Dünya Bankası yöntemlerinin aynısıdır.

### **3.6.2. EUROPAID/IPA – Avrupa Birliği Kapsamındaki Alımlar**

Bu tip alımlar AB'nin Mesleki Rehber (Practical Guideline-PRAG) kuralları çerçevesinde yapılır. Bu alımların sözleşme makamı Dünya ve Avrupa Yatırım Bankası alımlarının aksine Avrupa Birliği adına Merkezi İhale ve Finans Birimi-CFCU (Central Finance & Contracts Unit) dir. Teknik şartname faydalanıcı, idari kısım CFCU tarafından hazırlanır. İhalenin ilanı, sözleşme yönetimi tamamıyla CFCU'nun yetkisindedir.

Üç tür alım vardır. "Works"-inşaat; "supply"-mal alımı; "technical assistance"-teknik asistanlık. IT nin ekipman, lisans kısımları "supply" ihalesi; yazılım geliştirme ise "technical assistance" yöntemi ile yapılır. Yazılım ihalesi değerlendirmesi kalite ve maliyet bazlı yapılır.

### **3.7. TUBİTAK Destek Programları**

TUBİTAK çeşitli seviyelerdeki proje destekleri ile kamu ve özel sektör işbirlikleriyle kamunun ihtiyaçlarına yönelik ortak proje geliştirilebilmektedir.

#### **Geliştirilen projeler;**

#### **a. 1001 Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programı**

Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Projelerini Destekleme Programının amacı, yeni bilgiler üretilmesi, bilimsel yorumların yapılması veya teknolojik problemlerin çözümlenmesi için bilimsel esaslara uygun olarak yurtiçinde (KKTC Üniversiteleri ilgili protokol kapsamında 1001 programına başvuru yapabilirler.) yapılan çalışmaları desteklemektir.

#### **b. 1002 Hızlı Destek Programı**

Hızlı Destek Programı (1002); üniversitelerde, araştırma hastanelerinde ve araştırma enstitülerinde yürütülecek acil, kısa süreli, küçük bütçeli araştırma ve geliştirme projelerine destek sağlamaya yönelik bir programdır.

#### **c. 1007 Kamu Kurumları Araştırma Ve Geliştirme Projelerini Destekleme Programı**

Kamu Kurumları Araştırma ve Geliştirme Projelerini Destekleme Programı (1007); kamu kurumlarının Ar-Ge çalışmaları ile giderilebilecek ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının giderilmesine ilişkin projelerin desteklenmesini amaçlayan bir programdır.

**d. 1008 Patent Başvurusu Teşvik Ve Destekleme Programı**

Patent Başvurusu Teşvik ve Destekleme Programı (1008); Türkiye'nin ulusal ve uluslararası patent başvurularının sayısının artırılmasını, kişilerin patent başvurusu yapmaya teşvik edilmesini ve ülkemizde fikri ve sınaî hakların tescili yönünde bilinçlenmeye katkıda bulunulmasını amaçlayan bir programdır.

**e. 1010 Evrensel Araştırmacı (Evrena) Programı**

EVRENA (1010); bilim insanlarının ülkemizde yürüttüğü çalışmalara yurt dışından meslektaşlarının katılmasına destek veren 2221 - Konuk Bilim İnsanı Destekleme Programı'na ek olarak, araştırmacılarımızın TÜBİTAK destekleriyle yürüttüğü projelerin uluslararası boyutlarını zenginleştirmek amacıyla oluşturulmuş bir programdır.

**f. 1301 Bilimsel Ve Teknolojik İşbirliği Ağları ve Platformları Kurma Girişimi Projeleri (İşbap) Destekleme Programı**

İŞBAP (1301); ulusal ve uluslararası kurum, kuruluş, birim ve gruplar arasında temel bilimler, mühendislik, sağlık bilimleri, sosyal bilimler ve ilgili teknoloji dallarında, özellikle ülkemizin bilim ve teknoloji öngörülerini doğrultusunda gelişmesini sağlamak üzere, ilgili taraflar arasında işbirliğini oluşturmak, arttırmak ve bunların somut çıktılara yönelecek şekilde gelişmesini sağlamak üzere önerilecek işbirliği ağlarının ve platformların kurulmasını desteklemeye yönelik bir programdır.

**g. 3501 Ulusal Genç Araştırmacı Kariyer Geliştirme Programı (Kariyer Programı)**

Kariyer Programı (3501); kariyerlerine yeni başlayan doktoralı genç bilim insanlarının çalışmalarını proje desteği vererek teşvik etmeye yönelik bir programdır. 21.yüzyılın akademik önderliğini yüklenerek genç araştırmacıların çalışmaları desteklenerek, hem genç bilim insanlarının kariyerlerini araştırmacı ve eğitimci olarak en iyi şekilde sürdürmeleri, hem de bilimsel düzeyimizin geliştirilmesi ve bilimin ülke kalkınmasındaki rolünün artırılması amaçlanmaktadır.

### **3.8. Kamu Alımlarında Yaşanan Sorunlar**

#### **3.8.1. Kamu İhale Kanunu Kapsamında Yapılan Alımlarda Yaşanan Sorunlar ve Öneriler**

a. Kamu İhale Kanununun 3. Maddesi "İSTİSNALAR" genişletilerek, Kamu ihalelerinde şeffaflık ve tarafsızlık ilkesi riske atılmaktadır. 3. Madde ne kadar fazla genişlerse, ne kadar fazla kurumu bünyesine katarsa kamu bu kurumlar kanalıyla ihale yapmadan ihtiyacını gidermeye çalışacaktır. Çünkü Kamu İhale

Kanununun 3. Madde kapsamında yapılan alımlarda hesap verme söz konusu değildir.

**b.** 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanununa ait çıkarılan uygulama yönetmelikleri ve uygulama yönetmeliklerinde değişiklik yapılmasına dair yönetmeliklerin ve tebliğlerin sayısı oldukça fazladır. 2009 yılında bile çok kısa aralıklarla iki değişiklik yapılmasına rağmen halen mevzuat açık değildir. Bu nedenle uygulamada kurumlar arasında görüş ayrılıkları yaşanmaktadır. Aynı durum KİK içinde de olmalıdır ki, aynı konuda farklı Kurul Kararları çıkmaktadır. Bu belirsizlikler sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır.

**c.** BT yatırımlarında satınalma sürecine ayrı hedef ve yöntemler dahilinde yaklaşılmalıdır. Örnek olarak kritik olmayan satınalma gruplarında ana hedeflerden birisi işlem maliyetlerini azaltmak iken, stratejik gruplarda tedarikçilerle stratejik ittifakların kurulması hedefi ve uzun dönemli planlama öne çıkmaktadır. Maliyetleri azaltmanın en ucuzun tercih edileceği anlamına gelmediği “En ucuz”un bazen “En Pahalı” olabileceği olasılığı artık kabul görmüştür. Sadece maliyet değil, kalite, yüksek müşteri memnuniyeti, verimli kaynak kullanımı gibi unsurlar artık ön plandadır. İşte BT yatırımlarında bu üç unsur ön planda olmak zorundadır. Çünkü BT yatırımları asıl hedeflere ulaşmak için bir araçtır. Asıl hedef sunulan hizmetlerin kalitesi ve bu hizmetlerden yararlanan kullanıcıların memnuniyetidir. Dolayısı ile BT ürünlerini satın alırken farklı politikalar izlememiz gerekmektedir. Örneğin A4 kâğıdı alırken gramajı ve bunun gibi bir takım özelliklerini tanımlayarak en uygun fiyatta olanı seçmek suretiyle alım yapmak yeterli olabilir. En kötü olasılıkla istenilen kalitede bir ürün alınamamış olsa dahi, en fazla bu kâğıtlar tükenene kadar mutsuz olunur, başka bir risk alınmış olmaz. Fakat üzerinde önemli bir servisin, önemli bir uygulamanın çalışacağı bir donanım alınıyor ise, istenilen kalitede bir ürün alınmadığı, satınalma sonrası istenilen desteğin alınamayacağı bir tedarikçi ile karşı karşıya kalındığında bunun maliyetinin sadece geçici bir süre mutsuzluk olmayacağı çok açıktır. Örneğin, bir kurumun bilgi sisteminin çalışmaması gibi bir risk, kalitesiz bir A4 kâğıt edinmiş olmanın riski ile karşılaştırılmaz bile. KİK’ de alımların nasıl yapılacağıının anlatıldığı maddelerde genel olarak; şartların idari ve teknik olarak belirlenmesini, herkese sunulmasını ve bunların nasıl belirleneceğini anlatmaktadır. Bunun dışında hareket kabiliyeti olamamaktadır. Ne yazık ki A4 kâğıt ya da BT ürünü de alınsa aynı koşullarla alım yapılmaktadır. Bu durumda hiç istenilmeyen bir ürünü alma durumuyla karşı karşıya kalılabilmektedir.

**d.** Bir başka sorunlu alan, yazılım alımları konusudur. **Yazılımlar**, hizmet alımı olarak geçmekte ve hizmet alımı uygulama yönetmeliğine göre işlem yapılmaktadır. Bu da çok sağlıklı bir uygulama olmamaktadır. Pek çok uygulama

yönetmeliği varken yazılım alımlarına özgü bir uygulama yönetmeliğinin olmaması uygulamada sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. KİK yönetmeliklerine baktığımızda, yapım işleri, mal alımı, hizmet alımı ve danışmanlık olmak üzere 4 tip uygulamayı görmekteyiz. 4734 sayılı KİK kanunda **Mal**: Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları, **Hizmet**: Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri, şeklinde tanımlanmaktadır.

Bilişim sektörü özelinde, teknolojiler hızla gelişmekte ve değişmektedir. Bu nedenle:

- Bilişim teknoloji mal ve hizmet alımlarının dışında farklı bir kategoride değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.
- BT lisans alımları ve anlaşmaları; hangi kategoriden alınacağı halen açık değildir.
- Lisans alımları kiralama modellerini de kapsayacak şekilde en az üç yıllık anlaşmaları kapsayacak şekilde genişletilmelidir.
- BT bakım anlaşmaları; BT projeleri içerisinde yer alan donanım ve yazılım bakım maliyetlerini düşürmek amacıyla bu anlaşmaların en az üç yıllık süreleri kapsayacak şekilde yapılabilmesine olanak vermelidir.

e. İdareye veya KİK'e yapılan şikâyetler şikâyet eden firmanın araştırması yapılmadan işleme alınmaktadır. İhale dosyası hakkında şikâyette bulunan istekli veya ihale sonucuna itiraz eden istekli veya yüklenicinin şikâyet dosyası KİK tarafından incelenmeden önce şikâyet eden isteklinin iş yapabilirliği, söz konusu ihaleye ilişkin iş bitirme belgelerinin istenmesi halinde şikâyetlerin daha ciddi yapılmasına neden olacaktır.

Aksi durumda iş yapabilirliği olmadığı halde 3.177 TL yatıran firmaların şikâyetleri hem KİK'i meşgul etmiş olacak hem de ihale sürecinin uzamasına neden olacaktır

Şikâyetlerin incelenmesine yönelik oluşturulan KİK Kurul üyelerine baktığımızda 10 üye içinde BT ile ilişkili olan kurul üyesi olmadığı görülmektedir. BT ile ilgili kararlarda nasıl imza atılabildiği ve bilirkişinin yanlı davranıp davranmadığının nasıl ölçülebildiği aklı ilk gelen sorular arasındadır.

f. Bütçenin sadece yıllık ihaleye izin vermesi; 4734 KİK Kanununun



5.maddesi gereği ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılamamaktadır. Aynı Kanunun 62. maddesinin a bendindeki birden fazla yılı kapsayan işlerde ancak ilk yıl için %10 ödenek yeterli olmaktadır. Bu hükme uygulamada sadece yapım işleriyle sınırlı tutulduğundan bilişim sektörünü ilgilendiren mal ve hizmet alımları bütçenin yıllık olması prensibinden dolayı 12 ayı geçmemek üzere yapılabilmektedir. KİK uygulamaları birden fazla bütçe yılına sarkan işlerde yine toplam 12 ayı geçmemek kaydıyla ihale yapılmasına imkân vermektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanununun 26 ve 27. maddeleri düzenlemeleri de bu yöndedir. Genel ve katma bütçeli idareler için bu durumun istisnası bulunmamakla birlikte belediye kanununda yapılan değişiklikle belediyelere bir sonraki seçimi izleyen 6 aya kadar ihale yapabilme imkânı getirilmiştir. Döner sermaye işletmesi bulunan kuruluşlarda ise döner sermaye bütçeleri 2 yıllık ve daha fazla yapılabildiğinden yine KİK uygulamalarında bunlara da bu imkân tanınmaktadır. Bilişim sektöründe sadece 4734 KİK kanununun 22-c maddesi gereğince mevcut mal ve ekipmanla teknoloji ve hizmet uyumu için zorunluluk arz eden ek sözleşmelerle 3 yıla kadar aynı firmadan alınabilme imkânı bulunmaktadır. Oysaki e-devlet projesi kapsamında bütün bakanlıklar, üniversiteler, özerk bütçeli kuruluşlar, bilişim hizmetlerini özellikle de yazılım ve sistem işletim işlerini dışarıdan hizmet alımı yoluyla sağlamak (out sourcing) yoluna gitmektedir ve bu yolla hem fazla personel istihdamından kurtulmakta, hem de teknolojinin hızlı değişimini yakalama imkânı bulmaktadırlar. Ancak özetlediğimiz gerekçelerle 12 ayı geçen alım yapılamadığından maliyetler yükselmektedir. Yüklenici firmalar her yıl değiştiğinden ve idareler uzun vadeli garantiyi göremediklerinden, maliyetlerinin çoğunu bu bir yıllık ihaleye yüklemeye çalışmaktadır. Bu da kamu açısından verimli ve kârlı bir iş ve sonuç doğurmamaktadır. Çoğu firma da ikinci yıl devam edemezse ciddi zarara uğramaktadır.

### **3.8.2. DMO Kanalıyla Yapılan Alımlarda Yaşanan Sorunlar**

a. DMO tarafından yapılan ihalelerde sözleşme bedelinin %15 oranında komisyon alınmaktadır.

b. İhale tamamlandıktan sonra ihale bedelinin tamamı DMO tarafından kurumdan tahsil edilmektedir. Yani DMO'nun hesabına yatırılıyor. Ancak kurum ödemeleri parçalı yapılmasını isterse, DMO parayı kendi hesabında tutuyor, firmaya kurumun istediği doğrultuda ödeme yapmaktadır. DMO parçalı ödemelerde en son ödeme tarihine kadar parayı kendi hesabında tutmaktadır. Ancak söz konusu para proje sahibi Kurumun bütçesinden sözleşme yapıldığında çıkmış olmaktadır.

c. DMO kanalıyla yapılan ihalelerde, ihale sonunda firma ile anlaşma yapmadan firmanın teklif etmiş olduğu birim fiyatları piyasadan tekrar kontrol edilmektedir. Düşük fiyat tespit ettiğinde firmadan indirim istiyor. Firma indirimi kabul etmezse ihale iptal edilmektedir.

d. Uygulama yazılımları paket program olarak kabul edilmediğinden DMO tarafından yapılamamaktadır. Paket program olarak ihale edilmesi kurumlar tarafından istense bile DMO tarafından ihale edilebilmesi için Yönetim Kurulu kararı gerekmektedir. Kabul edilmemesi halinde ihale yapılamamaktadır.

### **3.8.3. Türksat A.Ş. Kanalıyla Yapılan Alımlarda Yaşanan Sorunlar**

a. Siyasi otorite yaptığı bir yasal değişiklik ile kamu kurumları bilişim teknolojisi (BT) hizmetlerine ilişkin alımlarını Türksat A.Ş.'den yapmak durumundadırlar. Kamu İhale Yasası'na tabi olmayacaklarını hüküm altına aldığı 2008 yılı Kasım ayından (5909 Sayılı Kanun) bu güne kadar geçen süreye baktığımızda kamu kurumlarının BT alımlarını Türksat A.Ş. üzerinden yapmayı tercih ettiğini görmekteyiz. Ancak Türksat A.Ş.'nin bünyesinde BT konusunda uzman personeli olmadığından bu tip talepleri özel şirketler kanalıyla karşılamaya çalışmaktadır. Bu tip BT alımlarında işin verildiği özel şirketlerin hangi kriterlere göre belirlendiği tam açık olmadığından işi yapıp yapamayacağı da belli olmamaktadır.

b. Kamu kurumları bu değişiklikten sonra yapacakları alımların Kamu İhale Kanununa tabi olmaması nedeniyle BT hizmet alımlarını Türksat A.Ş. üzerinden yapacaklarından BT sektörü (özel sektör) küçülecektir.

c. Yapacakları alımlardan hesap verme gibi hukuki bir sorumlulukları olamayacağından Kamu Kurumları alımlarını bu yöne çekecekler ve ihale yapmadan Türksat A.Ş. ile çalışmak zorunda kalacaklardır.

d. Türksat A.Ş. olduğu için Kamu İhale Mevzuatına da tabi değildir. Türksat A.Ş. kamu kurumları tarafından verilen işleri kendi bünyesinde yapamayacağından alt yüklenicilere verecektir. Türksat A.Ş.'nin bu alt yüklenicileri de nasıl seçeceği belli değildir. Bu durumda kamu kurumları ile Türksat A.Ş.'nin ortak hareket ederek istedikleri şirketleri belirleme olanağı ortaya çıkmış olacaktır. Kamu kurumu çalışacağı alt yükleniciyi Türksat A.Ş.'ye bildirecek kamu kuruluşları da ihale yapmadan dilediği şirketle çalışma imkânına kavuşacaktır.

e. 5909 sayılı Kanun ile Türksat A.Ş. BT hizmetleri ile ilgili ayrıcalık elde etmiştir. Ancak Kamu kurumları hizmet alımlarının yanında mal alımlarını da bu yöntemle almaya başlamışlardır. Alacağı eğitim veya uygulama yazılımı işi içerisine donanımı da dahil ederek kapsam genişletilebilmektedir.

### **3.8.4. TÜBİTAK Kanalıyla Yapılan Alımlarda Yaşanan Sorunlar**

a. Tübitak, Cordis gibi alımlar için kullanıma açılan fonun özelliklerine/kriterlerine göre proje önerilerinin hazırlanıp sunulması gerekmektedir. Bu konuda kurumların kapasite eksikliği nedeniyle usulüne uygun sunulmayan proje tekliflerinin reddedilmesi sonucunu doğurmaktadır.

b. Tübitak ve Cordis tarafından kullanılan ve başvuru projelerin değerlendirilmesinde kullanılan uzmanlar ile proje teklifi yapan kurumlar, değerlendirilen projelerin "AG-GE" olup-olmadığının tespitinde uyuşmazlıklara düşmektedirler. Bu açıdan her iki tarafı için de projelerin ar-ge özelliğinin olup-olmadığına yönelik kapasite artırımı eğitimlerinin verilmesi gerekmektedir.

c. Tübitak'ın siyasi otoritelerin denetiminde olması nedeniyle proje seçimlerinde veya hangi projenin destekleneceği konusunda yanlış davranılabilmektedir.

### **3.8.5. Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Avrupa Yatırım Bankası Fonlarından Yapılan Alımlarda Yaşanan Sorunlar**

a. Dünya Bankası, AB, EIB (European Investment Bank-Avrupa Yatırım Bankası) satın alımları kendine özel kanunlara göre yapılmaktadır. Bu tür alımlar uluslararası sözleşmeler kapsamında yapılmaktadır ve bunlar anayasanın ilgili maddesine göre TC kanunlarının üzerindedir. Bu tür satın alım yöntemleri ile ilgili kurumların bilgi eksikliği, bunları bilen uzmanların az bulunuşu, kurumların bu satın alımlara yönelik teknik şartname ve idari şartnameleri usulüne göre hazırlayamamaları, banka ile iletişim ve müzakerelerinin zamanında ve usulüne uygun yapılamaması satın alım süreçlerinin bir türlü bitirilememesi/iptal edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle kurumlardaki kapasite eksikliği en önemli sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

b. Dünya Bankası, AB, EIB kaynaklarının kurumlar tarafından kullanılması için uygun formatta proje önerileri hazırlanıp, buna yönelik olarak fon talep edilmesi gerekmektedir. Bu konudaki kurumların kapasitelerinin yetersizliği proje önerilerinin uygun olarak hazırlanmamasına neden olmakta ve fonun zamanında alınıp kullanılmasını önlemektedir.

### **3.8.6. AB'nin Türkiye Uygulamalarına Eleştirileri**

- Yerli Müteşebbislere % 15'e kadar fiyat avantajı uygulanması,
- Eşik değer uygulaması ( uluslararası ihale açılmasının sınırları)

- ◆ Genel Bütçeye Tabi Kurumların Mal ve Hizmet Alımlarında 699.270.- TL.
- ◆ Diğer Dairelerin Mal ve Hizmet Alımlarında 1.165.451.- TL
- ◆ Yapım İşlerinde 25.640.021.- TL

Bu rakamların altında kalan ihalelerde uluslararası ihaleye çıkılmadığından, yabancılar (AB ülkeleri) ihalelere katılmıyor.

- Türkiye’de Kamu Özel Sektör İşbirliği (PPP: Public-Private Partnerships) projeleri şeffaf ihale süreci ile yapılmıyor.

- Kamu ihalelerinde kanun kapsamı dışında uygulamalar var.

- Yeterlilik ilkelerinin şeffaf ve objektif esaslara aykırı belirlendiği iddiaları var.

- Genel ilkeler bakımından ilerleme kaydedilmemiştir. Yerli istekliler lehine %15 fiyat avantajının yaygın kullanımı devam etmektedir. Yerli istekliler lehine hüküm, 2009’daki %18’lik oranla karşılaştırıldığında, eşik değer üzerindeki toplam sözleşme bedelinin %24’üne uygulanmıştır.

- İstisnalar kapsamında yapılan ihale sözleşmelerinin sayısında ve doğrudan alımlarda kayda değer bir artış olmuştur. Toplamda, ihale sözleşmelerinin %28’i ve toplam sözleşme değerinin %12’si KİK’de yer alan ihale usullerine tabi olmamıştır. Alternatif ihale usullerinin kullanım sıklığını azaltmak için mevzuatın gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu alandaki çalışmalar, nispeten ileri düzeydedir.

- İhalelerin sonuçlandırılması ile ilgili olarak bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Şeffaflığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Şubat 2010’da kabul edilen strateji, kamu alımlarıyla ilgili faaliyetlerde bütünlüğün geliştirilmesi yönünde atılan olumlu bir adımdır. KİK, Ocak 2010’da, ihaleci idarelere danışmanlık hizmeti sağlamak üzere bir çağrı merkezi kurmuştur. Mayıs 2010’da, mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri ihalelerine ilişkin kapsamlı kılavuzlar yayımlanmıştır.

- Türkiye’nin kamu ihale mevzuatı, çeşitli açılardan AB mevzuatıyla farklılık göstermeye devam etmektedir. Türkiye, AB müktesebatına aykırı olan istisnaları kaldırmamış ve mevzuatını veya mevzuatının kapsamını, başta su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel sektör işbirliği olmak üzere daha uyumlu hale getirmemiştir. Klasik sektörler ve su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları hâlâ aynı kamu ihale usullerine tabidirler. Uyumlu bir yasal çerçeve olmaması nedeniyle, kamu-özel sektör işbirliği ve imtiyazların verilmesinde şeffaflık bulunmamaktadır. Bu alandaki çalışmalar çok ileri düzeyde değildir.

- Türkiye, kamu ihaleleri alanında tam uyum sağlanması yolunda önemli aşamaları da içeren AB mevzuatına uyum stratejisini hazırlamıştır. Stratejinin artık kabul edilmesi ve uygulanması gerekmektedir.
- KİK ve DPT'de gerekli idari kapasite bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı politika oluşturulmasını koordine etmektedir ve kanunla onaylanan uygulayıcı role sahiptir.
- Kamu ihaleleri alanındaki reformların daha iyi koordine edilmesi amacıyla, 2009 yılında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde bir *ad-hoc* birim kurulmuştur. Ancak, idari ve operasyonel kapasitenin daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir. Piyasanın işleyişi ve diğer taraflarla (idareler ve istekliler) rekabet birçok sektörde yeterli seviyededir. Bu alandaki çalışmalar çok ileri düzeydedir.
- Şikâyetlerin incelenmesi direktifine uyum ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. İhale sonucundan memnun olmayan istekliler tarafından yapılan şikâyetlerin sayısı 2009 'da 2.954 iken 2010' da 4.281'e çıkmıştır. Şikâyetlerin sayısı bir yıl içerisinde % 45 oranında artmıştır. KİK, bir karara varmak ve bunu internet sitesinde yayımlamak için en fazla 20 takvim gününe sahiptir. Türkiye'nin inceleme usullerine ilişkin mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmesi ve idari kapasitesi ile uygulama mekanizmalarını güçlendirmesi gerekmektedir. Bu alandaki çalışmalar nispeten ileri düzeydedir.

### 3.8.7. Kamu Alımları ve Genel Bakış

Günümüzde eskinin yoğun evrak işi, imzalar, kırtasiye ve bürokrasisi yerini, e-haberleşme, e-satınalma gibi teknolojiden yararlanan, hızlı ve modern davranışlar almıştır. En kısa sürede e-ihaleye geçilmesi, e-ticaret yasasının çıkması, bunların birbirine paralel düzenlemeler içermesi gibi uygulamalar ekonomiye ivme kazandırmak için bir an önce hayata geçirilmesi gereken konular olarak görünmektedir.

Yasalar bazında da satınalma politikalarının değişimi umutla beklenen bir gelişmedir.

Bu fasılda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Kurumsal yapı ve idari kapasite ileri düzeydedir. Takvime bağlı bir eylem planını da içeren taslak uyum stratejisinin kabul edilmesi gerekmektedir. Türkiye, başta altyapı hizmetleri, imtiyazlar ve kamu-özel sektör işbirliği olmak üzere mevzuatının kapsamını AB müktesebatıyla uyumlu hale getirmemiştir.

Siyasi getirim daha çok Kamu İhale Kanununun dışına çıkararak veya

mevzuatın genel ve kısıtlayıcı hükümlerine tabi olmadan İSTİSNA hükümlerden faydalanarak yapılan ihalelerde sağlanabilmektedir. 4734 sayılı Kanununun 2. maddesinin getirdiği kurumsal istisnalar (kapsam dışı) ile 3. maddesinde 40 'a yakın ek maddelerle yapılan değişikliklerle getirilen ek istisnalar da risk alanı içine girmektedir. Ayrıca doğrudan temin usulünü belirleyen 22. madde ile pazarlık usulünü belirleyen 21. madde de siyasi risk içermektedir.

### 3.9. AB de Kamu Satınalmalar

AB 'ye üye ülkeler kamu ihaleleriyle ilgili duyurularını ve erişimlerini SIMAP üzerinden yapmaktadırlar. Avrupa'daki kamu ihaleleri ile ilgili en önemli bilgilere buradan erişilebilmektedir.

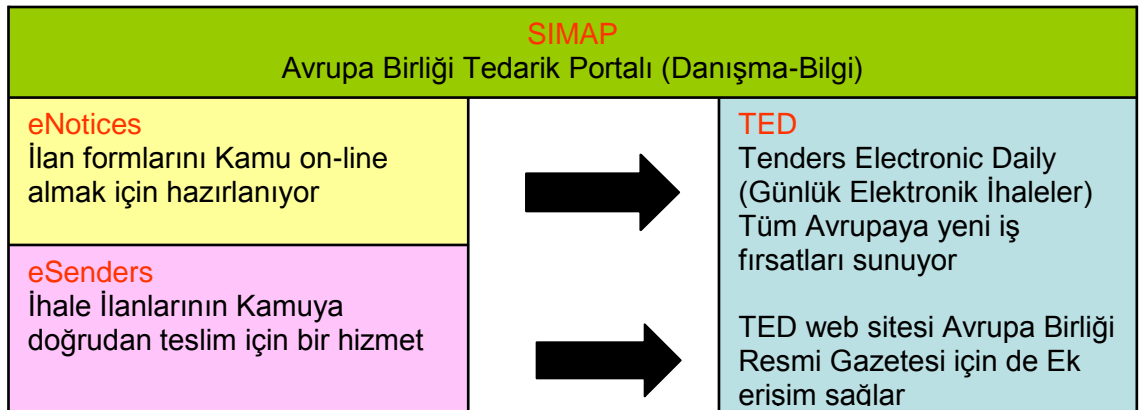
AB üye ülkelerinin ihale ilanları tek kaynaktan yayımlanmaktadır.

TED, Avrupa'daki kamu ihalelerinin tek resmi kaynağıdır. Avrupa Birliği, Avrupa ekonomik alanını kapsayan yaklaşık 1500 kamu ihale ilanları için haftada beş kez güncellemektedir.

İhale ilanları ve belgeler, ülke, sektör bölge ve iş olarak 23 AB resmi dilinde yayınlanmaktadır ve TED'e erişim ücretsizdir.

eNotices, kamu ihale ilan hazırlama ve AB Resmi Gazetesinde yayınlamak için bir *on-line* araçtır. eNotices Avrupa kamu alımlarında kullanılan tüm standart formlara erişimi sağlar. Burada yapılan işlemler ile ihale ilanının yayımlanma süreci hızlanmakta ve kişiselleştirilmiş bir ortamda çalışma olanağı sağlamaktadır. eNotices yapılan işlemlerde olası hatalarda uyarı vermekte ve kamu ihale prosedürlerinin AB direktifleri ile uyum sağlayıp sağlamadığını kontrol etmektedir. Verilen hizmet tamamen ücretsizdir.

eSenders hizmet XML dosyaları gibi doğrudan bildirimler göndermek için nitelikli organizasyonlar sağlar.



Şekil 3.2: AB Tedarik Portalı

## **BÖLÜM 4**

### **Kamu Özel Sektör İşbirliği-KÖSİ (Public-Private Partnership)**

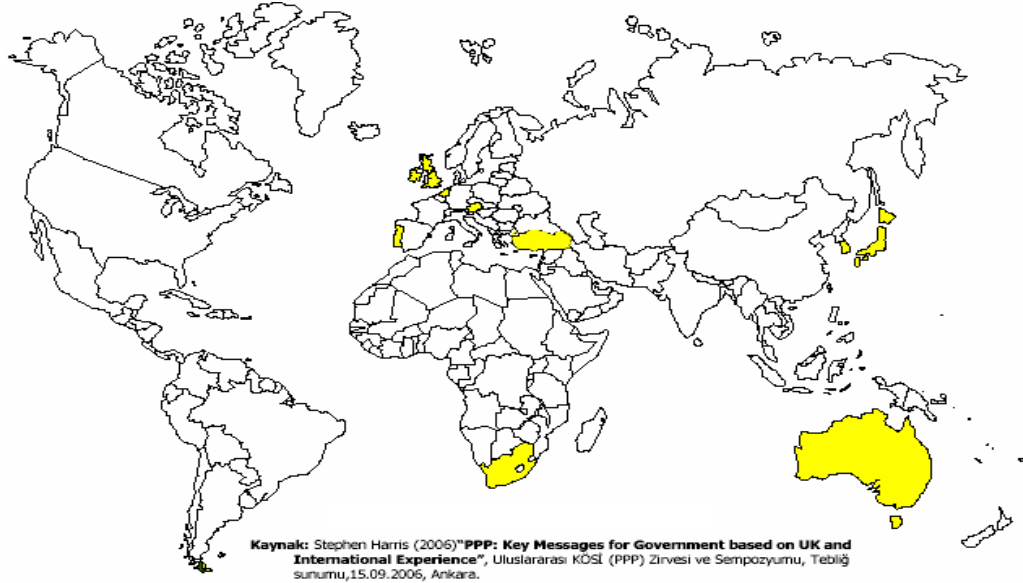
#### **4.1. Tarihçesi, Tanım ve Kavramlar**

Seksenli yıllarda başlayan özelleştirme uygulamaları bu dönemdeki ekonomide liberalleşme akımının ilk aşaması olarak görülebilir. Bu aşamada devletlerin sahip olduğu mevcut ekonomik kuruluşlar ekonomide etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla özel sektöre devredilmişlerdir.

Gerek özel sektör etkinliğinin yüksek olması, gerekse devletin elinde artan ihtiyaçlara cevap verebilmek için yeterli kaynak bulunmaması, yine İngiltere başta olmak üzere ülkeleri özel sektör etkinliğinden yararlanma yollarını aramaya yöneltmiştir. Burada amaç, devlet ve özel sektör kapasitelerinin ortak bir çıkar için bir araya getirilmesidir.

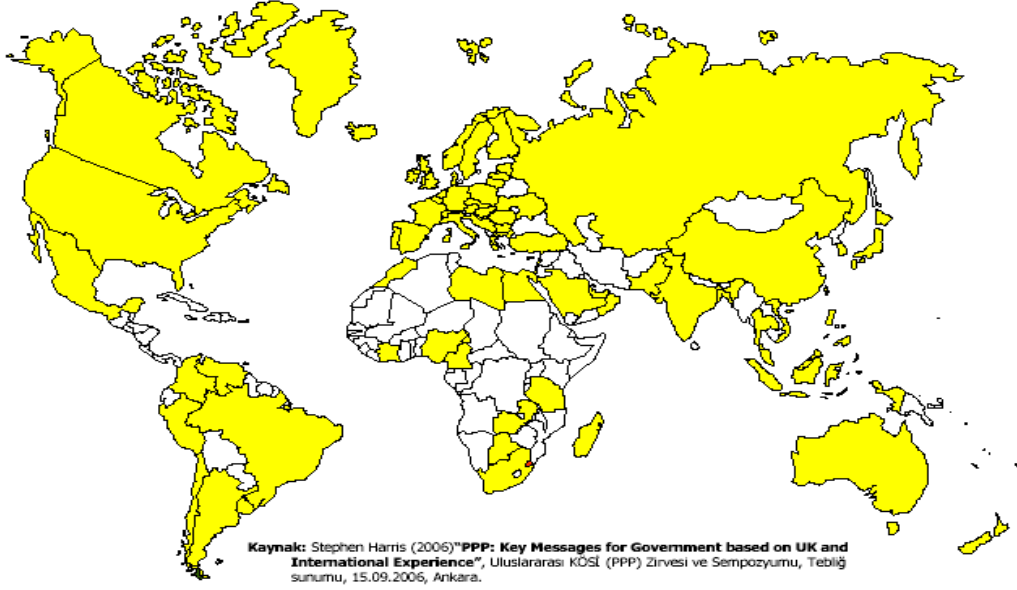
Bu doğal gelişim sonucu ortaya çıkan Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Ortaklıkları (Public Private Partnership, PPP, 3P olarak da adlandırılır.) ekonomilerdeki liberalleşme akımının ikinci aşaması olarak nitelendirilebilir.

Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) modellerinde ilk girişim İngiltere tarafından, özel sektörün kamusal alana girmesine mani olan tüm engellerin kaldırılmasının ardından, 1992 yılında özel sektör işbirliği ile kurduğu ve KÖSİ modelinin genel çerçevesini oluşturan "Özel Sektör Finansman Girişimi" (PFI-Private Finance Initiative) ile atılmıştır. İngiltere'de modelin başarılı uygulamalarını müteakip birçok ülke bu modeli kendi ülkelerinde uygulamak için harekete geçmişlerdir. 1999 yılında dünyada KÖSİ uygulamaları konusunda çalışma yapan ülkelerin sayısı 10 civarında iken 2006 yılı itibarıyla 80 'nin üzerindedir.



**Şekil 4.1: KÖSİ Gelişim Süreci 1999**





**Şekil 4.2: KÖSİ Gelişim Süreci 2010**

KÖSİ modeli "kamu hizmetlerinin devletçe klasik yollardan temini ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılması arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal ve hizmet sağlama modellerini içeren bir "üst kavram" olarak tanımlanabilir.

KÖSİ uygulamaları projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım dereceleri ve taraflar arasındaki farklı risk dağılımına bağlı olarak çok çeşitli şekillerde ortaya çıkabilirler.

Bu çerçevede **Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri/Ortaklıkları**, kısaca kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla devletle bir özel hukuk tüzel kişisi arasında yapılan ve ortaya çıkabilecek risklerin paylaşıldığı bağlayıcı bir sözleşmeye dayanan işbirlikleridir.

KÖSİ, kamunun her türlü mal ve hizmet alımlarında özel sektör marifetiyle temin edilerek kamunun hizmetine sunmaktır. Bu yöntem dünyada oldukça yaygın kullanılmaktadır. KÖSİ oldukça geniş finansal alanı kapsamaktadır. Hastaneden, otoyola, BT alt yapısından enerjiye, savunmadan havaalanı gibi uygulanması mümkün olan her türlü mal ve hizmet alımlarını kapsamaktadır. Kısaca KÖSİ, kamu hizmetlerinin devletin ön gördüğü klasik yöntemler ile tüm hizmet temininin özel sektör aracılığı ile yapılmasının arasındaki yelpazede yer alan, devlet ve özel sektörün birlikte katılımını içeren tüm mal ve hizmet temini modellerini içermektedir.

KÖSİ'leri tetikleyen nedenlere baktığımızda, genellikle kamu ve özel sektör kendi bildiği alanlarda çalışmak, birbirlerinin alanlarına girmemek isterler,

KÖSİ'ler genellikle 3 nedenle kurulmuştur; kriz, bir liderin önderliği, bir katalizörün ortaya çıkması.

- **Kriz;** Bir servisin verilememesi ama acil gereksinim duyulmasıdır. Bu durumda gerek personel gerekse bilgi birikimi eksikliği KÖSİ kurulmasını zorlayabilir.

- **Liderler;** Kriz olmasına rağmen bir yönetici, girişimci veya çalışan kopuk çapaların kaynak israfına neden olduğunu fark edebilir. Bu lider, kişi, kamu, STK olabilir. Bunların çabası sonucu KÖSİ oluşturulabilir.

- **Katalizörler;** Kamu ile özel sektörü bir araya getirebilmek için bazı katalizörlerin devreye girmesi gerekebilir. AB, Dünya Bankası, Fonlar gibi.

İngiltere öncülüğünde yaygınlaşan KÖSİ modeli başta AB ülkeleri olmak üzere, gelişmiş bütün ülkelerde en önemli proje finansman yöntemi olarak uygulanmaktadır. KÖSİ modeli ile özel sektörün yatırımcı olarak yer aldığı kamu projelerinin AB ülkelerinde oldukça yaygın kullanılmaktadır.

KÖSİ modellerinin Kamu kurum ve kuruluşların görev alanlarındaki her alanda uygulanması mümkün bulunmaktadır.

## 4.2. KÖSİ Uygulama Alanları

- KÖSİ uygulamalarında özel sektör yatırımı yaparak temel hizmetlerin dışındaki servisleri kamuya sunar.

- Kamu sağlık, eğitim gibi ana hizmetleri bu alt yapı üzerinden vermeyi sürdürür.

- Ortaklardan birisi kamu olduğu için amaç kârdan ziyade hizmet olmaktadır.

- Bu ortaklığa sosyal boyut kazandırılır.

- Vatandaşın yaşam kalitesini artırmaya yönelik projeler olmalıdır.

- KÖSİ özelleştirmeye alternatif olarak kullanılır.

- Kamunun sosyal sorumluluk, hesap verebilirlik ve çevre duyarlılığı gibi özellikleri ile birleştirilir.

- Özel sektörün mali gücü, teknolojisi, yönetim yaklaşımı girişimciliği kullanılır.

Dünyada yaygın olan KÖSİ alanlarının bir kısmı aşağıda verilmiştir

### 4.2.1. Eğitim

Başta İngiltere ve Almanya olmak üzere birçok AB ülkesi eğitim sektöründe KÖSİ'lere başvurmaktadır. Kısıtlı bütçeleri nedeniyle özellikle yerel yönetimler için KÖSİ'ler önem arz etmektedir. KÖSİ sayesinde yerel yönetimler daha rahat okul inşaat edebilmekte veya onarabilmekte ve böylece verilen eğitim hizmeti

aksamamaktadır. Ülkemizde de KÖSİ modeli okullar ve yurtlar için uygulanması son derece kolay ve verimli olabilecek alanlardır.

#### **4.2.2. Enerji**

Ülkeler için stratejik önem taşımakta olan enerji sektöründe sürekli artan talepler ve değişen çevresel koşullar nedeniyle devamlı yüksek maliyetli, inovatif çözümler geliştirmelidir. KÖSİ sayesinde yeni santrallerin kurulmasında enerji hatlarının onarılmasında ve tüketiciye dağıtılmasında hem özel finansmana başvurulabilmekte hem de devlet bunun girişimlerde denetim ve kontrol yeteneğini kaybetmemektedir.

#### **4.2.3. Sağlık**

Dünya nüfusunun giderek artması sağlık ihtiyacını da artırmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla KÖSİ sayesinde kamu kesimi vatandaşların talebini daha iyi karşılamak amacıyla yeni sağlık tesislerinin kurulmasında veya yenilenmesinde özel sektörle ortak hareket etmektedir. İngiltere’de en çok KÖSİ yatırımı bu sektörde gerçekleşmektedir. Ülkemizde var olan bu ihtiyacı karşılamak amacıyla Sağlık Bakanlığı da KÖSİ’ ye başvurmak için yakın geçmişte çalışmalar başlatmıştır.

#### **4.2.4. Savunma**

Milli güvenlik ve dünya çapında terör altında artan dış tehditler nedeniyle devletler savunma sektöründe devamlı yatırıma kaynak ayırmak zorundadır. Ancak KÖSİ sayesinde yeni çözümlerin üretilmesinde devlet kontrolü altında özel sektörün bilgi birikimine başvurulabilmekte, daha etkin ve düşük maliyetli çözümler üretilebilmektedir.

#### **4.2.5. Ulaştırma**

Dünya giderek küçülmekte ve mesafeler kısalmaktadır. Avrupa Birliği, üye ülkeleri arasında daha iyi ulaşımı sağlamak için yaklaşık 400 milyar € değerindeki Avrupa Devletleri Arası Ulaşım Ağı projesinde KÖSİ yapısını kullanacaktır. İster otoyolların isterse havaalanlarının yapımı, onarımı veya işletilmesi olsun KÖSİ kamu sektörüne bu tür hizmetlerin verilmesinde geniş çapta faydalar sağlamaktadır.

#### 4.2.6. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı KÖSİ projelerine konu olabilecek niteliktedir. Yerel yönetimler, hukuken ve siyaseten sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini finanse etmek, yatırım yapmak ve yönetmek gibi faaliyetler ile meşgul olmak yerine bu hizmetleri profesyonellere yaptırarak daha kaliteli hizmeti daha az maliyetle ve çoğu zaman da maliyetsiz olarak elde edebilmektedir.

#### 4.3. KÖSİ Uygulama Modelleri

KÖSİ kavramı altında birbirinden farklı birçok uygulama modeli yatmaktadır. Günümüzde en çok kullanılan ve bilinen modeller iktisap etme, sahiplenme, *leasing*, kira, *contracting*, imtiyaz ve şirket modelleridir.

Kamu idareleri, görev ve sorumluluklarıyla uyumlu olmak kaydıyla, bir hizmetin sağlanması ve/veya bir eserin tasarımı, yapımı, işletilmesi, kiralınması, ortaklık, menkul kıymetleştirme ve finansmanının temininde özel sektörle genel hükümler ve özel kanunlarda belirtilen isimli sözleşmeler ile aşağıda örnekleri verilen isimsiz sözleşme yöntemlerinin uygulanması suretiyle özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler yapabilir. Bu madde kapsamında yapılan sözleşmenin konusu veya unsuru olan şey üzerindeki mülkiyet hakkı sözleşmede belirlenen şekilde ve şartlarla kamuya geçebileceği gibi özel sektörde de kalabilir.

##### 4.3.1. KÖSİ Ana Unsurlar

**a. Yapım:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin, tamamlama, yenileştirme, geliştirme, arama, yenileme, bakım-onarım, ilave yatırım yapma ve benzeri işler biçiminde yapılmasıdır.

**b. İşletme:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, mevcut veya yapılacak mal veya hizmetin veya bunların üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen özel sektör tarafından işletilmesidir.

**c. Kiralama:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin belirli bir süre için kiralınmasıdır.

**d. Ortaklık:** bir projenin geliştirilmesi veya gerçekleştirilmesi ve/veya finansman katkısı sağlanması amacıyla kamu kuruluşları özel sektör ile kamu nakdi ve/veya aynı sermaye karşılığı gelir ortaklığı ve/veya ortaklık kurulmasıdır. Ancak, ortaklık kurulması halinde kamu payı %49'u geçemez.

**e. Menkul Kıymetleştirme:** Mevcut veya yapılacak bir varlığın kendisinin ve/veya bu varlığı aktifinde bulunduran şirketin menkul kıymetleştirilmesidir.

**f. Sınırlı Ayni Hakların Tesisi:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, mevcut veya yapılacak mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıkların, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.

#### 4.3.2. Uygulama Modelleri

**a. Yap-İşlet-Devret Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından gerekli hallerde tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği modeldir.

**b. Yap-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından gerekli hallerde tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve yapının mülkiyetinin özel sektörde kaldığı modeldir.

**c. Yap-Kirala Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımcı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği modeldir.

**d. İşletme Hakkı Devri Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde İdarelerin aktifindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği modeldir.

**e. İşletme - Bakım Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; su temini ve atık su arıtma tesisi, kanalizasyon sistemleri, katı atık işleme üniteleri, yol bakımı, park ve oyun alanları peyzajı, bakımı ve benzeri hizmetlerin bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla yapımı, işletilmesi ve bakımı ile ilgili faaliyetlerin özel sektöre verildiği modeldir.

**f. Tasarla-Yap Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; yollar, otoyollar, su ve atık su işleme istasyonları, kanalizasyon sistemleri ve benzeri tesislerin kamunun standart ve ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanması ve inşasının, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir

bedel karşılığında özel sektöre verildiği modeldir.

**g. Geliştir-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; İdarelerin aktifindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bütün olarak veya kısmen, modernizasyon veya genişletme yatırımı yaparak işletilmek üzere bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla yapımcı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin işletme dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği modeldir.

**h. Ek Yatırım Yap - Tüm Tesisi İşlet - Ek Yatırıma Sahip Ol Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; özel girişimcinin, mevcut bir kamu yatırımına ilave bir yatırımı yapması karşılığında, ilave yatırımın da dâhil olduğu tüm tesisin belirli bir süre işletme hakkına sahip olduğu ve işletme dönemi sonunda, sözleşmede hüküm bulunması halinde ilave olarak yaptığı yatırıma sahip olma hakkını da elde edebilmesinin mümkün olduğu modeldir.

**i. Yap-Devret-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, uzun süreli işletme hakkının leasing yolu ile yapımcı özel sektöre verilmek üzere, mülkiyetinin kamuya devredildiği modeldir.

**j. Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde bir yapının tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesine ilişkin olarak bir *franchising* anlaşması yapılarak özel sektöre bazı imtiyazların verildiği, gerekli hallerde yapının özel sektörce yeniden tasarlandığı, finanse edildiği, yapıldığı ve yapının mülkiyetinin belli bir süre için özel sektöre devredildiği ve süre sonunda mülkiyetin kamuya iade edildiği modeldir.

**k. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde bir yapının tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesinin özel sektöre verildiği, sözleşme süresince belirli performans standartlarında sunduğu hizmet karşılığında özel sektöre ödeme yapılan, yapının mülkiyetinin kamuda kaldığı modeldir.

**l. Tasarla-Yap-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde yapının tasarlanması ve yapılması için gereken finansmanın kamu sektörü tarafından sağlandığı, ancak işletilmesinin yönetim ücreti ödenerek özel sektöre devredildiği modeldir.

**m. Menkul Kıymetleştirme:** Mevcut veya yapılacak bir varlığın kendisinin ve/veya bu varlığı aktifinde bulduran şirketin menkul kıymetleştirilmesidir.

**n. Ortaklık:** Bir projenin geliştirilmesi veya gerçekleştirilmesi ve/veya finansman katkısı sağlanması amacıyla kamu kuruluşları, özel sektör ile kamu nakdi ve/veya aynı sermaye karşılığı gelir ortaklığı ve/veya ortaklık kurulmasıdır.

Ancak, ortaklık kurulması halinde kamu payı %49'u geçemez.

### 4.3.3. Diğer Modelleme şekilleri

#### a. İktisap Etme Modeli

Bu modelde yüklenici kendi mülkiyetinde bulunan bir arsa üzerinde, kamu kesimi tarafından kullanılacak bir taşınmazın planlamasını, inşaatını, finansmanını ve işletilmesini üstlenmektedir. Ortaklık genelde 20 ile 30 yıl arası sürmektedir.

Sözleşme bitiminde arsanın ve binanın mülkiyeti sözleşmeyi veren kamu idaresine geçmektedir. Yüklenici düzenli ödemelerle tazmin edilmektedir. Bu bedel sözleşme kurulduğunda belirlenir ve planlama, inşaat, işletme, finansman ve arsa dahil mülkiyetin geçirilmesi unsurlarını içermektedir. Bu model aynı zamanda BOT-Modeli (*Build-Operate-Transfer/Yap-İşlet-Devret*, yalnız burada *Devret* terimi sözleşme bitiminde mülkiyetin medeni hukuk kaidelerine göre geçirilmesi söz konusudur) olarak adlandırılmaktadır.

#### b. Sahiplenme Modeli

Sahiplenme modeli esas itibariyle İktisap Etme modeline benzemektedir. İki model arasındaki fark, bu modelde arsanın sözleşmeyi veren kamu idaresine ait olmasından ibarettir. Bu arsa üzerinde özel yüklenici tarafından bir yapı inşa edilmekte veya mevcut bir yapı yenilenmektedir. Bu nedenle sözleşmeyi veren kamu idaresi yapının inşası ile mülkiyeti kazanmakta veya yenilenen yapının mevcut sahibi olmaktadır.

Özel yükleniciye işletme süresince sözleşmede kararlaştırılan yükümlülüklerini yerine getirmesinde gerekli hukuki zemini oluşturmak amacıyla mülkiyetin kullanım hakkı ve zilyetliği geçirilmektedir. Bu model aynı zamanda BOT-Modeli (*Build-Operate-Transfer/Yap-İşlet-Devret*, yalnız burada *Devret* terimi sözleşme kurulduğunda mülkiyetin medeni hukuk kaidelerine göre geçmiş olması söz konusudur) olarak adlandırılmaktadır.

#### c. Leasing Modeli

Bu modelde özel yüklenici bir taşınmazın planlamasını, inşaatını, finansmanını ve işletmesini üstlenmektedir. Ancak İktisap Etme modelinden farklı olarak sözleşme süresinin sona ermesiyle yapı mülkiyetinin geçirilmesi yükümlülüğü var olmamaktadır. Daha ziyade özel yüklenicinin taşınmazı geri verme veya önceden hesaplanmış artık değere karşılık mülkiyeti kazanması arasında seçimlik hakkı mevcuttur. Satınalma seçeneğinin yanında ayrıca kira sözleşmesinin uzatılması veya nakde tahvil anlaşması seçenekleri de mümkündür. Kullanım ücreti olarak sözleşmeyi veren, yükleniciye belirli vadelerde sözleşmenin kurulunda

belirlenmiş taksitler (Leasing Taksiti) ödemektedir. Bu taksitlerin unsurları ise planlamanın, inşaatın ve finansmanın (kısmi) aşınma payı masraflarından ve işletme masraflarından oluşmaktadır. Sözleşmeyi veren kamu idarenin sözleşme bitiminde hangi ücret karşılığında mülkiyeti satın alabileceği de sözleşme kurulurken belirlenmektedir.

Bu model aynı zamanda BOO-Modeli (*Build-Operate-Own/Yap-İşlet-Sahip Ol*, özel ortak esas itibariyle sözleşme süresinin tamamında iktisadi varlık üzerinde mülkiyet hakkı bulunmaktadır) veya Yatırımcı modeli olarak adlandırılmaktadır.

#### **d. Kira Modeli**

Kira modelli esas itibariyle Leasing modeline benzemektedir, ancak önceden belirlenmiş ücret karşılığında satınalma seçeneği yoktur. Yapı ancak sözleşme bitiminde piyasa değeri karşılığında satın alınabilmektedir. Sözleşmeyi veren, yükleniciye belirli vadelerde sözleşmenin kurulumunda belirlenmiş tutardaki taksitleri ödemektedir. Bu taksitlerin unsurları ise planlamanın, inşaatın ve finansmanın (kısmi) aşınma payı masraflarında ve işletme masraflarında oluşmaktadır.

Bu model de BOO-Modeli (*Build-Operate-Own/Yap-İşlet-Sahip Ol*, özel ortak esas itibariyle sözleşme süresinin tamamında iktisadi varlık üzerinde mülkiyet hakkı bulunmaktadır) veya Yatırımcı modeli olarak adlandırılmaktadır.

#### **e. Contracting/Sözleşme Modeli**

Sözleşme modelin konusu, yüklenicinin sözleşmeyi veren idarenin bir yapısındaki belirli teknik tesislerin veya işlerin yapımını ve iktisadi olarak etkin kılınmasını üstlenmesidir. Sözleşme süresi genelde 5 ile 15 yıl arasındadır. Yükleniciye planlama, uygulama, işletme ve finansman masraflarının karşılanması amacıyla sözleşme kurulurken kararlaştırılan belirli aralıklı ödemelerden oluşmaktadır.

#### **f. İmtiyaz Modeli (Son kullanıcı finansmanı)**

İmtiyaz modelinde yüklenici doğrudan vatandaşa belirli bir edimi, iktisadi riskini kendisi taşıyarak ifa etme yükümlülüğü altına girmektedir. Yüklenici bunun karşılığında yaptığı masraflarını ivaz veya ücret karşılığında kullanıcılardan finanse etmektedir. İvaz veya ücret tahsil etme yetkisi, tarife izni ile verilmektedir. Bir imtiyaza hem eser yapma hem de hizmet verme edimleri konu olabilmektedir.

##### **• Hizmet imtiyazı**

Eğer verilecek hizmette ağırlıklı olarak tesis yönetimi, işletmesi ve finansmanı söz konusuysa o zaman bir hizmet imtiyazı mevcuttur.

##### **• Eser İmtiyazı**

Eğer sözleşmedeki edim sadece ağırlıklı olarak inşaattan (yapının inşaatı/onarımı) ibaret değil ise o zaman verilen imtiyaz bir eser imtiyazıdır.



Sözleşme bitiminde mülkiyetin geçirilmesine ilişkin farklı düzenleme imkânları bulunmaktadır (örneğin, mülkiyetin işverene ödemesiz olarak kendiliğinden geçmesi, belirlenmiş bir fiyat veya piyasa değeri olarak tazmin edilmesi, uzatma seçeneği). İcabi halinde işveren destek finansmanı şeklinde yüklenicinin masraflarına katılabilir veya işletme esnasında sübvansiyon olarak temin edebilir.

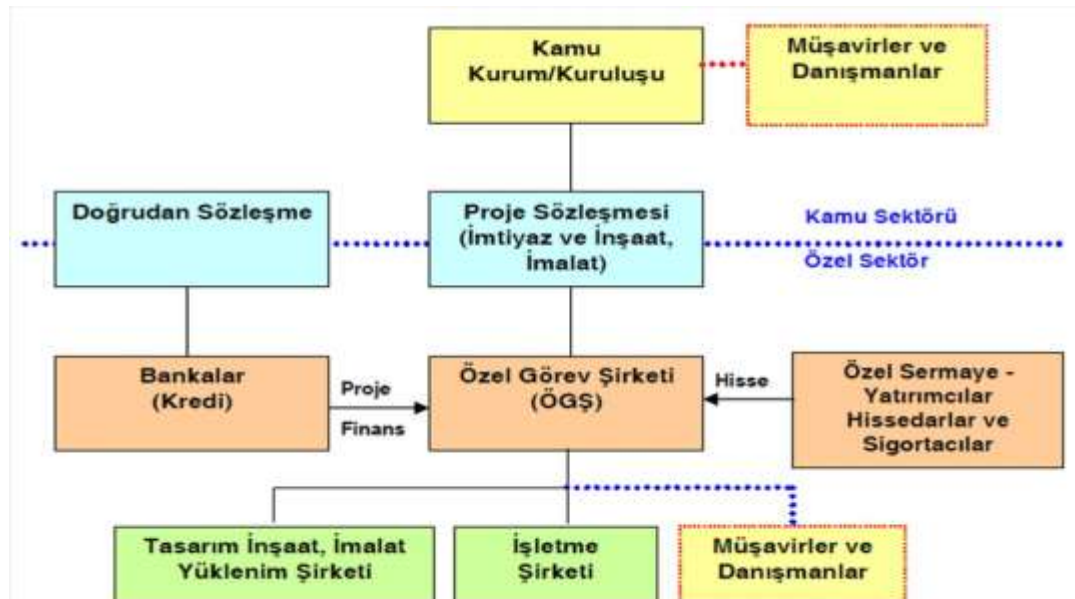
#### g. Şirket Modeli

Şirket modelinde kamu ortağının bir veya daha fazla özel şirketle birlikte kamu görevlerini (örneğin bir altyapı projesinin uygulanması ve finansmanını) üstlenen ve tüm hisselerin kamu sektörünün elinde olmadığı bir şirket kurulmaktadır. Bu ortak sözleşmesi ile varılan anlaşma diğer KÖSİ sözleşmeleri ile birleştirilebilmektedir.

### 4.4. KÖSİ Uygulamaları Bileşenleri

Farklı KÖSİ türlerinin bazı ortak özellikleri vardır. Bunlar arasında, altyapının geliştirilmesini ve yönetimini içeren hizmetlerin sunulması için kamu sektörü ile özel sektör arasında yapılan ve risklerin taraflarca paylaşıldığı sözleşmeler de bulunmaktadır.

KÖSİ uygulamalarında çeşitli özel sektör kuruluşları ile kamu kurumları arasında işbirliği yapılması elzemdir. KÖSİ anlaşması bütün tarafların yararına olacak şekilde planlanmalı ve taraflar en iyi yerine getirebileceği sorumlulukları üstlenmelidirler. Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFEİ) modeli kapsamındaki yaygın bir KÖSİ projesinde kamu sektörünün ve çeşitli özel sektör kuruluşlarının (inşaat şirketleri, işletme şirketleri, finans kurumları ve KÖSİ danışmanları dahil) görevleri ve sorumlulukları tipik bir KÖSİ proje yapısı Şekil 4.4'de görülmektedir.



### Şekil 4.3: KÖSİ Proje Yapısı

#### 4.4.1. Kamu

Kamu kurum veya kuruluşu, hizmet satın alıcı olarak istediği sonuçları tespit eder ve hizmetlerin verilme şeklini belirlemekten kaçınır. Kamu kurumu, hizmetlerin sözleşmedeki performans standartlarına uygun olarak sunulduğunda KÖSİ sağlayıcısına (örneğin, Görev Şirketi'ne) ödeme yapar.

#### 4.4.2. Özel Sektör

Görev Şirketi'nin öz kaynak yatırımcıları genellikle hizmetin sunulmasında görev alacak inşaat ve işletme firmalarıdır. Fon müdürleri veya diğer finans kurumları da, Görev Şirketi'nde öz kaynak sahibi olabilirler.

Özkaynak yatırımcıları yaptıkları yatırım üzerinden kâr elde etmeye çalışır ve bu nedenle verilen hizmetlerin kamu kurumu ile Görev Şirketi arasında kararlaştırılan performans standartlarına uygun olmasını sağlamak onlar için çok önemlidir. Mali kaynağın büyük bölümü (bu oran %80-90'a kadar çıkabilir ve kalanı da özkaynak yatırımcıları tarafından ödenir) bankalar ve tahvil sahipleri gibi borç verenlerden sağlanır.

Bankalar ve finans ağı KÖSİ sözleşmesi olduğu için, KÖSİ sözleşmesinde yer alan hizmet standartlarını sağlayan kurumları borç verenler olarak Görev Şirketi'ne (örneğin KÖSİ sözleşmesini yürütebilecek teknik kapasite ve mali itibar) ve onun iş planına gereken özeni göstererek planların sağlıklı olmasını sağlayacaktır. Görev Şirketi'nin tek gelir sağlayabildiği ve tedarikçi kamu kurumundan ödemesini aldığı sürece, Görev Şirketi aldığı borcu geri ödeyebilir.

#### 4.4.3. Danışmanlar

Kamu kurum veya kuruluşu ve teklif veren özel sektör firmaları, sırasıyla bir KÖSİ ihalesi hazırlamak ve uygulanabilir bir KÖSİ önerisi oluşturmak için gerekli durumlarda danışmanlar ile (örneğin teknik, hukuki ve mali danışmanlar) ayrı ayrı çalışmayı da tercih edebilirler. KÖSİ sözleşmelerinin hazırlanmasında tecrübe sahibi olan müşavirler bir KÖSİ anlaşması hazırlanırken benimsenecek en iyi uygulamaları veya kaçınılacak tuzakları tespitte yardımcı olabilirler.

#### 4.4.4. KÖSİ – KAMU İHALE – ÖZELLEŞTİRME İLİŞKİSİ

Kamu hizmetlerini üç ana başlıkta toplayabiliriz.

- a. Hizmetin Tümüyle Devlet tarafından karşılanması
- b. Hizmetin Tümüyle Özelleştirilmesi
- c. Özel sektör ağırlığı - Kamu Özel Sektör İşbirliği



**Şekil 4.4: KÖSİ-Kamu İhale-Özelleştirme İlişkisi**

## 4.5. Sorumlulukların Paylaşılması

Özel ortak tarafından daha iyi kontrol edilebilen ve yönetilebilen faaliyetlerin sorumlulukları ve riskleri özel kesime devredilmektedir. KÖSİ uygulamalarında paranın karşılığını sağlamanın anahtarı sorumlulukların kamu sektörü ile özel sektör arasında en uygun biçimde paylaşılmasında yatmaktadır. Bu, bütün sorumlulukların özel sektöre devredilmesi anlamına gelmez. Aslında, eğer özel sektörden kontrol edemeyeceği faaliyetlerden sorumlu olması istenirse, kamu kesiminin sözleşme maliyeti artar ve hem kamu idaresi, hem de özel sektör paranın karşılığını alamaz.

Sorumlulukların tespit ve tahsis edilmesindeki temel ilke belli bir faaliyetin sorumluluğunun o faaliyeti yerine getirmede en yetkin olan tarafa verilmesi ve o faaliyet ile ilgili değişikliklere bağlı kazanç ve zararın da o tarafa ait olmasıdır. KÖSİ projelerinde sorumlulukların tahsis edilmesi projenin özelliğine ve hedeflerine bağlı olarak değişmektedir.

Burada, üretilecek/sunulacak kamusal mal veya hizmet projesi için; imtiyaz sözleşmesi, inşaat sözleşmesi, işletme ve bakım sözleşmesi, kredi ve sigorta sözleşmesi v.b. önemli ve karmaşık ilişkiler bütünü yansıtan bazı sözleşmeler ile bağıtlı bir Özel Görev Şirketi (ÖGŞ) oluşturulmakta ve kamusal mal veya hizmet bu şirket aracılığıyla sunulmaktadır.

Proje, uygulama ve işletme riskleri bunlarla en iyi baş edebilecek, bunların etkisini azaltabilecek ve/veya sonuçlarını hafifletebilecek tarafa verildiğinden riskler tahsis edilirken risklerin maliyeti de en aza indirilmektedir. Özel sektörün maddi kaynak bulma imkânlarının yanında, yönetiminden ve deneyiminden de yararlanmak zorunludur.

KÖSİ kapsamındaki ödemeler sonuçlara doğrudan bağlıdır ve hizmetlerin veya altyapının kullanılabilirliğine göre yapılmaktadır. Otoyol ücretleri veya

demiryolu ücretleri gibi doğrudan kullanıcılardan tahsil edilen ödemeleri içeren projelerden yeterli gelir sağlanamaması halinde kamu sözleşmeye tabi yıllık ödemelerle projeye destek olmaktadır.

KÖSİ uygulamaları sabit sermaye yatırım projeleri için ödeme yapmaktan kaçınmanın bir yolu değildir. Bunlar kamu kurumlarının büyük projelere ait ödemelerini, projelerin 20 ila 30 yıla yayılan yararlı ömür sürelerine dağıtılmasını temin eder. Fakat ödemeler ancak hizmetler sunulduktan sonra yapıldığı için bunlar borç yükümlülüklerinden farklıdır.

#### 4.6. Risklerin Paylaşılması

Hiçbir şirket veya kuruluş kendilerinin kontrolünde olmayan bir riskin idaresini üstlenmeyi istemez. Dolayısıyla en uygun çözüm maksimum risk transferi değil, kazan-kazan ilkesi temelinde risklerin her iki taraf için de optimize edilmesidir.

Borç verenler, verilen borcun geri ödenmeyeceği konusunda genel risk alırlar. Bu riski yönetmek için, kamu kurumunun sözleşme çerçevesinde başarısız projeleri devralmaya ve kamu sektörünün şartlarını sağlayabilecek yeni müteahhitler getirmeye yönelik müdahale hakları vardır

Risklerin, riskleri en iyi yönetebilecek tarafa devredildiği KÖSİ uygulamalarında tarafların risk paylaşımı Şekil-4.5'de gösterilmektedir.



Şekil 4.5: Risk Paylaşım Şeması

## 4.7. Sözleşme

**Sözleşmelerin Vadesi:** KÖSİ sözleşmeleri genellikle uzun vadelidir ve tipik olarak 15 ile 30 yıl arası ya da daha uzun süreli olabilmektedirler (ancak bazı projelerde bu süre 7 ile 10 yıl arasında sınırlı olabilmektedir). Sözleşmenin uzunluğu genellikle varlığın ekonomik yaşamının tümünü kapsamaktadır. Bu da işbirliğindeki özel sektör ortağının varlığın geliştirilmesine tüm yaşam döngüsü açısından bakmasını sağlar. Varlık tasarlanırken, yapılırken, işletilirken ve devam ettirilirken projenin tüm yaşam döngüsü maliyetinin en alt düzeyde tutulmasına dikkat edilir. Özel sektör işletmecisi varlığın tüm ekonomik yaşamı boyunca bakımlı olmasını da sağlar.

KÖSİ sözleşmesi yapılırken, kamu kurumu ve özel tedarikçi, sözleşmenin 15-30 yıllık ömrü boyunca verilen hizmette değişiklik yapmanın gerekebileceğini kabul etmelidir. Kamu kurumu ile özel tedarikçi arasında maliyet konusunda anlaşmaya varmak kaydıyla, gerekirse, hizmet ihtiyaçlarının veya hizmet sunma yöntemlerinin bazı yönleri değiştirilebilir. Anlaşmaya hızla varabilmek için, kamu sektörü belli bir eşliğin üzerinde değişiklik gerektiren işler için yeni bir ihale açılmasını isteyebilir. Eğer değişikliklerin kapsamı ile ilgili ihtilaf olursa, sözleşmede, tarafları bağlayıcı bir ihtilaf çözme prosedürü de bulunmalıdır.

## 4.8. Finansman

KÖSİ' deki özel kesim, bir ya da birkaç öz kaynak yatırımcısını beraberinde getirebilir, ama finansmanın büyük bölümü (genellikle %80 ya da 90) borç verenler tarafından sağlanır.

Sözleşmenin özel sektör tarafı özkaynak ve borç finansmanı yoluyla projeye mali kaynak sağlar. Konsorsiyum genellikle bir ya da birkaç öz kaynak yatırımcısına aittir. Bu hissedarlardan bazıları projedeki inşaat, tasarım veya tesis yönetimi işini üstlenen şirketler birliği müteahhitleri olabilir. Bazıları da finans yatırımcıları olabilir. Projenin inşaat ve işletme bedelini karşılamak için banka kredisi ya da tahvil yoluyla borç finansmanı da sağlanabilir. Öz kaynak tedarikçileri ve borç verenler KÖSİ projesinin genel başarısında önemli görev üstlenirler.

Özkaynak tedarikçileri genellikle konsorsiyumdaki firmanın sahibidir. Özkaynak yatırımcısı bir KÖSİ projesine yaptığı yatırımdan ancak proje tamamlanıp başarıyla işletmeye açıldığı zaman kâr elde eder, çünkü söz konusu kamu kurumu ancak mal veya hizmet kullanılabilir hale gelince ödeme yapmaya başlar. Ayrıca, özkaynak yatırımcısı için projenin değeri projenin ömrü boyunca beklenen

performansa göre belirlenir. Buna göre, firmanın yatırımdan kâr elde etmesi için özkaynak yatırımcısı konsorsiyumun performansının belli standartlara uygun olmasını da sağlayacaktır. Mali kaynağın büyük bölümü borç verenler tarafından sağlanır.

#### **4.9. Çoklu Yapı**

İşbirliğindeki özel kesim tarafı genellikle çok sayıda firmadan oluşan bir konsorsiyumdur. Özel sektör firmaları KÖSİ projelerine teklif vermek için özel konsorsiyumlar kurar. Bu konsorsiyum genellikle deneyimli bir inşaat müteahhitlik firması ile varlığı işletebilecek ve bakımını yapabilecek bir tesis yönetim veya işletme firması arasında kurulan bir ortak girişimden oluşur. Sözleşmede belirtilen sair sonuçları sağlayacak diğer müteahhitler de konsorsiyuma katılır. Konsorsiyum, varlığın yaşam boyu maliyetini hesaba katan, gerekli onarım ve bakım çalışmalarını içeren ve verilen hizmetlerin maliyeti ile özel finansman maliyetini yansıtan bir teklif hazırlar. KÖSİ sağlayıcıyı seçmeye yönelik tedarik süreci sırasında teklif veren konsorsiyumlar arasındaki rekabet, paranın değerinin karşılanmasını sağlar.

#### **4.10. Kesintiler/Cezalar**

Eğer bir özel tedarikçi projeyi zamanında teslim edemezse veya sunulan hizmetler başta belirtilen standardın altında kalırsa, kamu sektörünün yaptığı ödemelerde kesintiye gidilebilir ve ceza kesilebilir. Burada amaç özel tedarikçinin hizmet sunumundaki eksiklikleri giderecek şekilde çalışmasını sağlamaktır.

#### **4.11. Ödeme Sistemi**

Kamu sektöründe ödemeler, hizmetlerin sunulması sonrasında yapılır (örneğin, inşaat safhasında özel sektöre ödeme yapılmaz). Bu ödemeler verilen hizmetlerin belli performans standartlarına uygun olup olmamasına göre değişir. Eğer KÖSİ tedarikçisinin hizmetleri sürekli olarak tatminkâr düzeyin altında kalıyorsa, ilgili kamu kurumu KÖSİ sözleşmesini feshedebilir.

KÖSİ sözleşmesinde, kamu sektörünün ancak hizmetler sunulduğu zaman ödeme yaptığı (inşaat safhasında özel sektöre ödeme yapılmaz) ve tekrarlı ödemelerin verilen hizmetlerin belli performans standartlarını sağlamasına bağlı olarak değiştiği performansa dayalı ödeme mekanizması vardır. Özel tedarikçi, teşvikler ve imtiyaz paylaşma düzenlemeleri aracılığıyla performansını iyileştirerek belli standartların ötesine geçirmeye teşvik edilebilir. Öte yandan, KÖSİ

tedarikçisinin yeterli performansı gösterememesi halinde ödemelerde kesinti yapılabilir/ceza kesilebilir. Ancak, ceza kesmeye çok meyilli bir mekanizma da işbirliğinin KÖSİ sözleşme süresi boyunca devamına engel oluşturabileceği için ceza ancak kritik performans standartlarında kullanılmalıdır.

#### **4.12. Sözleşmenin Feshi ve Kamuya Devir**

Özel tedarikçi, hizmetleri başta belirtilen standarda uygun olarak sunmada sürekli başarısız oluyorsa ve bu kusurunu da düzeltemiyorsa, KÖSİ sözleşmesi temerrüde düşeceğinden kamu sektörüne sözleşmeyi feshederek hizmet sunumunun devam etmesi için müdahale etme hakkı doğar.

Bu durumda: projeler, hizmetin sunulmasına devam etmek için gereken varlıklarla beraber tekrar kamunun mülkiyetine geçer. KÖSİ sözleşmesinde şart koşulan fesih tazminatı maddeleri uyarınca Konsorsiyuma tazminat ödenmesi gerekebilir. Kamu sektörü projenin mülkiyetini alır veya projeyi devralma imkânı için özel sektördeki diğer müteahhitlere yönelik ihale açar. Söz konusu kamu kurumu, kusurların düzeltilmesi, tesisin bakımı ve yönetimi için yapılan masrafları temerrüde düşen özel işbirlikçiden tahsil etmek amacıyla gerekirse yasal işlem başlatmak zorunda da kalabilir.

Kamu kurumu kamu sağlığının, güvenliğinin veya çevrenin ağır risk altında olması ve ulusal güvenliğe yönelik ciddi sonuçların ortaya çıkması gibi bazı koşullarda (temerrüt hali olması bile) müdahalede bulunarak işletmeyi ve hizmet sunumunu da devralabilir.

#### **4.13. Beklentiler**

Kamu hizmeti şartları normalde kesin girdi beklentileri (spesifikasyonları) ve tasarımı olarak değil, çıktı beklentileri olarak belirlenir ve böylece kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılayacak yenilikçi çözümler bulması için özel sektöre daha fazla imkân sağlanır. Sonuç beklentileri KÖSİ sözleşmelerinde yeniliği teşvik etmenin önemli bir unsurudur. Özel sektördeki yenilikler özel tedarikçiden kamu sektörüne göre yönetimde verimliliği artırması beklenen KÖSİ anlaşmaları için özellikle önemlidir. Buna göre, söz konusu kamu kurumunun tesisten ve hizmetten tam olarak nelerin beklendiğini ifade etmesi, ancak yenilikçi ve uygun maliyetli çözüm üretmek için özel sektöre fırsat tanınması gerekir. Kısaca, sonuç beklentileri nelerin başarılması gerektiğini işaret eder, bunun yöntemi konusunda bir şey içermez. Çıktı beklentilerinin etkili biçimde belirlenmesi ve bu sonuçlara ulaşılması, istenen amacı

tanımlayabilme becerisine bağlıdır. Sözleşmelerde nelerin istendiği ve ulaşılması gereken standartlar açıkça ve ayrıntılı olarak belirtilmelidir.

Bir KÖSİ uygulamasında, söz konusu kamu kurumu, sonuç/çıktı beklentilerinin sağlanmış olup olmadığına bakarak özel sektöre ödeme yapar. Bu nedenle, bu sonuç/çıktı beklentileri ile ilgili performansın nasıl ölçülüp izlendiğini hem kamu sektörünün, hem de özel sektörün tam olarak anlaması çok önemlidir. Performans ölçümü kararlaştırılan birtakım standartlara ya da hizmetin kalitesi, miktarı ve sıklığı ile ilgili temel performans göstergelerine bağlanabilir. Özel sektöre yapılan ödemelerin temelinde performans beklentilerinin sağlanmış olması esas olduğundan performansın nasıl ölçülüp izleneceği konusu KÖSİ sözleşmesinde açık ve net bir şekilde karara bağlanmış olmalıdır.

#### 4.14. Başarılı KÖSİ Uygulamalarının Şartları

##### 4.14.1. Uyumlu Hedefler

- Tarafların hedefleri uyumlu olmalıdır.
- Başlarda kamu özel sektörün kar motivasyonunu anlamayabilir.
- Özel sektör kamunun bürokratik karar verme mekanizmasını *by pass* etmek isteyebilir.
- Sivil Toplum Liderleri çözümün kendi temsil ettikleri kitlelerle yönelik olması için sabırsızlık gösterebilir.
- Bu sorunları çözmek için taraflar geniş kapsamlı hedeflere odaklanmalıdırlar.
- Amaçların aynı değil uyumlu olması esas çözümdür.

##### 4.14.2. Ortaklığı kolaylaştıran ortam

- **Hukuki Çerçeve:** İşe başlamadan kamu, özel sektör yatırımları ve kontrat, sözleşme imzalanabilmesi için gerekli altyapıyı hazırlanmalıdır.
- **Mevzuat:** Kamu açık ve net bir mevzuat hazırlamalı, tarifeler net, teşvik mekanizmaları belli olmalıdır.
- **Politik Durum:** Seçim baskısı, anti demokratik uygulamalar, hükümet yetkililerin kişisel beklentileri, politik atmosfer çok önemlidir.
- **Genel Kabul:** Kamu ve iş dünyası ortaklığı tek başlarına inşa edemezler. Ortaklığın sosyal ve politik olarak kabul görmesi şarttır. Ortaklığın uzun süreli olabilmesi için kamuoyu bu ortaklığı yararlı bir girişim olarak kabul etmelidir.



- **Güvenilirlik ve Şeffaflık:** Ortaklığı teşvik eden yöneticilerin güvenilirliği, ortaklı iş sürecinin şeffaflığı, adil ve karşılıklı yarar üzerine kurulmalıdır.

#### 4.14.3. Ortaklığı kalıcı yapan etkenler;

- **Kaynakların Sağlanması:** Ortaklıktaki tüm taraflar söz verdikleri sermaye, insan gücü gibi kaynakları sağlamalı, bu aynı zamanda riski ve başarıyı paylaşmasıdır.

- **Roller ve Sorumluluklar:** Roller ve sorumluluklar net tanımlanmalı. Tarafların sundukları kaynakların verimli kullanılması için, ortaklık çok verimli bir şekilde organize olmalıdır.

- **Esneklik:** Ortaklıklar, başka deneyimlerinden yararlanmalı, projenin kendine özgü yerel avantajlarını kullanacak kadar esnek olmalıdır.

- **Zaman:** Çıkacak problemlerin anlaşılması, farklı ortaklar üzerinde etkisi, ortakların ihtiyaçları ve beklentilerinin karşılanması zaman alacaktır.

- **Sabırlı Olmak:** Yapısal değişiklik ve büyük yatırım gerektiren projeler zaman alır sabırlı olmak gerekir.

- **Sosyal Sorumluluk:** Halka hizmet sunmalı, yaşam kalitesini artırmalı, hizmetlere ulaşabilmek için kolaylaştırılmalıdır.

#### 4.14.4. KÖSİ Avantajlarının Gereçekleri

- Kaynaklar
- Verimlilik
- Meşruiyet
- Kamu için ölçüm olanakları
- Risk transferi

#### 4.14.5. KÖSİ Problemleri

- Amaç Farklılıkları
- Kaynak İsrafı
- Eşitsiz güç paylaşımı
- Diğer hizmetlere etkileri
- Örgütlenme sorunları

#### 4.14.6. KÖSİ Oluşturulması

- Stratejik Planlama
- Riskler
- Bilgi Toplama
- SWOT Analizi
- Performans Kriterleri
- KÖSİ yönetimi

## **4.15. Sorumluluklar**

### **4.15.1. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Sorumlulukları**

Genellikle, kamu sektörü şu hususlardan sorumludur:

- İşbirliği projeleri için uygun bir KÖSİ modeli oluşturmanın mümkün olup olmadığının değerlendirilmesi,
- Özel sektör için yeterli iş fırsatı sağlarken kamuya da parasının karşılığını en iyi şekilde veren bir KÖSİ ihale altyapısının hazırlanması. Bu kapsamda uygun bir KÖSİ planının önerilmesi için mali düzenlemeleri, KÖSİ tedarikçisinin ön değerlendirme ölçütlerini ve KÖSİ ihalesi dokümanlarının hazırlanmasını içeren ayrıntılı çalışmaların yapılması,
- İhale tekliflerin değerlendirilerek, KÖSİ sözleşmesi için en iyi tedarikçinin seçilmesi,
- Tercih edilen teklif sahibi seçildikten sonra kesin KÖSİ sözleşmesi dokümanının hazırlanması, imzalanması,
- Özel sektör tedarikçisinin yaptığı işteki ilerleme ve performansın izlenmesi.

Kamu sektörü KÖSİ proje ekibinde, projenin politika hedeflerini ve hizmet şartlarını iyi bilen kamu görevlileri olmalıdır.

KÖSİ projesindeki kamu görevlileri projenin mali, hukuki veya teknik yönlerini bilmiyorsa özel sektörden uygun bir KÖSİ anlaşması tasarlamak için gereken uzmanlığa sahip KÖSİ danışmanları da istihdam edilebilmelidir.

### **4.15.2. Özel Sektörün Sorumlulukları**

KÖSİ projesine ilgi duyan özel sektör tedarikçileri de şu konularda uzmanlaşmış olmalıdırlar:

- Kamu sektörünün önerdiği KÖSİ modelini ve KÖSİ tedarikçisinin geliri, maliyeti ve nakit akışı üzerindeki mali etkileri iyi anlamak,

- İş fırsatlarını tespit etmek ve kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılayacak yenilikçi çözümler önermek,
- Kamu sektörünün önerdiği KÖSİ modelinde özel sektörün sorumluluklarını bilerek işe talip olmak,
- Finansman maliyeti en düşük olan finansman kaynaklarını tespit etmek,
- Bir yandan firmaya kâr getirirken, diğer yandan kamunun hedeflerini de paranın karşılığını en iyi verecek şekilde sağlayan bir ihale teklifi hazırlayıp fiyat belirlemek,
- KÖSİ sözleşmesi yapılmış ise projeyi yönetirken kararlaştırılan performans şartlarının sürekli sağlanmasına özen göstermek.
- KÖSİ projeleri için potansiyel özel tedarikçiler şayet KÖSİ ihalelerine cevap verecek uzmanlığa/deneyime sahip değiller ise ihale tekliflerini hazırlamada yardımcı olmak üzere profesyonel KÖSİ danışmanları görevlendirmelidirler.

## 4.16. Dünyadan Örnekler

Dünya ülkelerinde uzun zamandan beri uygulanmakta olan KÖSİ'ler kamu kuruluşları, mahalli idareler, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), OECD ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından kullanılmakta ve bu uygulamaların artırılması için yapılan çalışmalar desteklenmektedir. Birçok ülkede KÖSİ uygulamalarının ülkenin Maliye Bakanlığı veya Hazine teşkilatlarına bağlı otoriteler tarafından düzenlendiği ve denetlenmekte olduğu görülmektedir.

Günümüzde altyapı ihtiyacı gelişmekte olan ve endüstrileşmiş ülkelerde hiçbir zaman olmadığı kadar artmıştır. Bu soruna çözüm olarak Kamu ve çokuluslu firmalar KÖSİ projelerini uygulama çalışmaları içindedirler.

Başta enerji ve ulaşım gibi önemli ölçüde finansman gerektiren sektörlerde ve hastane, poliklinik gibi sağlık hizmetleri, okul, hapisane, baraj, köprü v.b. kamu hizmetlerinde de KÖSİ'ler uygulanmaktadır.

### 4.16.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği büyük ölçüde 1970'lerde ortaya çıkmıştır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesinde KÖSİ uygulamalarının en kapsamlı ve yaygın olanları ABD'nde görülmektedir. Bu ülkede kamu hizmetlerinin çok önemli bir

kısmı özelleştirilmiştir. Halen yüzlerce ABD kent ve kasabasında özellikle sokak ve cadde onarımı, çöp toplama hizmetleri, ambulans hizmetleri, park düzenlemeleri, atık su arıtılması, su dağıtımı, trafik ışıklarının bakımı, şehir içi ulaşım, spor sahalarının bakımı hatta hapisane hizmetleri özel sektör müteşebbislerine devredilmiş durumdadır.

Sağlık alanında da önemli KÖSİ uygulamaları yapıldığı, hastanelerin, "kiralama" ve "satış" ya da "hastane yönetimlerinin özelleştirilmesi" v.b. yöntemlerle özel müteşebbislere devredildiği görülmektedir. KÖSİ uygulamasına konu edilen sağlık tesislerinin; araç modernizasyonu, maliyetler, yeni teknoloji uygulamaları, işgücü verimliliği, bilgisayarlı işletim teknikleri vb. yeni hizmetler ile sağlık hizmetlerinin sunulmasında verimlilik bakımından kamu kesimi tarafından işletilen hastanelere nazaran daha olumlu sonuçlar verdiği tespit edilmiştir.

#### **4.16.2. Avustralya**

Avustralya'da KÖSİ'ler piyasa riskinin tamamen özel sektöre ait olduğu paralı yol gibi ekonomik altyapı oluşturmak için ve daha çok kullanılabilirlik ödemelerini ve performans göstergelerini temel alan hastane, hapisane ve okul gibi sosyal altyapıları kurmak için kullanılmaktadır.

KÖSİ uygulamalarının benimsenmesi her bölgede farklıdır. Victoria ve New South Wales (NSW) başı çekmektedir. Queensland, Batı Avustralya ve Kuzey Bölgelerinin her birinde en az birer KÖSİ projesi tamamlanmıştır.

Maliye ve İdare Bakanlığı, Federal Hükümet ve Queensland Genel Direktörlüğü adına KÖSİ politikalarını ve uygulamalarını kontrol etmektedir. KÖSİ tedariki ile ilgili genel bir yasa yoktur. Hükümetler daha çok Partnerships Victoria'nın KÖSİ politikasını ve kurallarını temel alan politika ve kurallar hazırlamıştır. Ancak fesihte adil değer tazminatı, yasa değişikliği ve kontrol hükümlerinin değişikliği gibi konularda eyaletler arasında önemli farklılıklar vardır. Standart piyasa eleştirilerinin ikisi teklif maliyetlerinin düşürülmesi için politikanın daha tutarlı uygulanması gerektiği ile hem Başbakanın hem de Hazinesinin planlı KÖSİ'lere destek verme konusunda hemfikir olduğu Victoria hariç, eyaletlerin çoğu için daha kararlı siyasi liderliğin yararlı olacağı yönündedir.

Devlet ve eyalet bakanları ve görevlileri arasında bir eşgüdüm forumu olan Ulusal KÖSİ Konseyi ülkenin bütününde daha tutarlı bir yaklaşım benimseme

amacıyla 2004 yılının ortalarında kurulmuştur.

Genel olarak KÖSİ uygulamaları ilginç bir aşamadadır. 2004 ve 2005 yıllarında bazı KÖSİ sözleşmeleri tamamlanmış ve Avustralya'ya kendi mali gelişmişliğine uygun kritik bir kütle bırakmaya yetecek sayıda anlaşma hazırlanmıştır.

#### **4.16.3. Güney Afrika**

Güney Afrika 2000 yılından bu yana KÖSİ uygulamalarını aktif olarak hayata geçirmiştir. Kamunun tüm birimleri Ulusal, Kentsel ve Belediyeler temelinde KÖSİ'lere katılarak bugüne kadar 12 anlaşma imzalanmış ve bir diğeri de yapılabirlik analizi veya tedarik aşamasındadır.

Çok çeşitli sektörlerden KÖSİ projeleri hazırlanmakta ve bunlar konut, hapishane ve sağlık gibi alışılmış alanlardan eko-turizm ve Antarktika tedarik gemisinin tasarlanması, yapımı ve işletilmesi gibi daha olağandışı alanlara kadar uzanmaktadır.

KÖSİ faaliyeti ve iş akışı devlet hazinesi bünyesinde kurulmuş ve sağlam bir yasal çerçeveye dayanan merkezi bir KÖSİ Birimi tarafından izlenmektedir. Tüm katılımcılara yardımcı olmak için bir KÖSİ Kılavuzu yayınlanmış olup bir takım standart hükümler de işlemlerin temelini oluşturmaktadır.

#### **4.16.4. Japonya**

Bu ülkedeki KÖSİ uygulamalarından en dikkat çeken demiryollarında yaşananlardır.

Demiryolu ulaşımına ilişkin kamu hizmetini yürütmekte olan şirket, 1987 yılında altısı bölgesel temelde, birisi de ulusal düzeyde faaliyet göstermek üzere yedi ayrı şirkete ayrılmıştır.

Japonya'da toplu konut, eğitim, sağlık, su ve atık yönetimi ve eğlence tesisleri gibi bazı sektörlerde önemli KÖSİ uygulamaları görülmektedir. İlk hapishane anlaşması halen tedarik aşamasındadır ve diğer sektörlerde de yoğunluk yaşanmaktadır. Örneğin havaalanları. Yeni Uluslararası Havaalanında uygulanmakta olan üç ayrı KÖSİ projesi vardır: yolcu terminali, kargo terminali ve apron.

Japonya'daki bütçe açığı faaliyeti tetikleyen en önemli faktör olmakla beraber, KÖSİ projelerinin paranın karşılığını verme avantajından yararlanmak isteyen kamu birimlerinin sayısı arttıkça KÖSİ piyasasının da büyümesi beklenmektedir. 1999 yılında bir KÖSİ Teşvik Yasası çıkarılmış ve KÖSİ

yaklaşımının benimsenmesi kolaylaştırılmıştır. Japonya da KÖSİ'lerin yaygınlaştırılmasından sorumlu bir KÖSİ Birimi vardır.

#### **4.16.5. Kanada**

Kanada KÖSİ Konseyi (The Canadian Council for Public-Private Partnerships) 1993 yılında kurulmuş, kâr amacı gütmeyen, siyasi bir kimliği olmayan, KÖSİ uygulamalarının ilerlemesi için çalışan bir kuruluştur.

Konsey kamu ve özel sektör temsilcilerinden oluşan üyeleri tarafından finanse edilen bir örgüttür. Konsey KÖSİ uygulamalarını desteklemek için araştırmalar yaptırmakta, bu araştırmaların sonuçlarını yayınlamakta, tartışmalar için forumlar oluşturmakta ve KÖSİ ile ilgili konularda yıllık konferansları finanse etmektedir. Konsey ayrıca her yıl ülke çapında başarılı işbirliği örneklerini ödüllendirmektedir. İşbirliği konusunda yetkili merci olarak Konsey siyasi görevliler ve karar vericileri araştırma yapma ve özel sektör ile ortaklık kurulması konusunda desteklemektedir.

#### **4.16.6. Malezya**

Bu ülkede kamu hizmetlerinin gördürülmesinde genellikle "Yap-İşlet-Sahiplen" veya YİD gibi KÖSİ modellerinin uygulandığı görülmektedir. Özellikle altyapı hizmetlerine yönelik işletme tesislerinin özelleştirilmesinde bu yöntemler kullanılarak kamu kesimine alternatif finansman imkânı da yaratılmıştır. Bu ülkede en başarılı özelleştirilen sektör ulaşım sektörü olmuştur. KÖSİ yöntemleri uygulanarak önemli otoyol projelerinin yapılması ve işletilmesinin gerçekleştirildiği bilinmektedir.

#### **4.16.7. Meksika**

Meksika'da kamu sektörü ve özel sektör; havaalanı, demiryolu ve temiz su/atık su sektörlerinde imtiyaz anlaşmaları çerçevesinde, sağlık, hapisane, eğitim ve karayolu sektörlerinde de KÖSİ modeline yakın düzenlemeler ile çalışmaktadır.

Sağlık ve eğitim sektörlerinde hazırlık aşamasında olan başka projeler de vardır ve KÖSİ'lerden hapisane sektöründe de yararlanma usulleri tartışılmaktadır. Federal seviyede, KÖSİ tedarik sürecini anlatan yönetmelikler hazırlanmış, bazı eyaletlerde KÖSİ yasaları kabul edilmiş veya mevcut mevzuat uyarlanmıştır. Başkanlık ve Maliye Bakanlığı KÖSİ'leri Meksika'da aktif olarak teşvik ederken, Maliye ve Bayındırlık Bakanlıkları da projeleri onaylamaktadır.

#### **4.16.8. Norveç**

Tüm İskandinav ülkelerinde olduğu gibi özellikle ulaştırma sabit sermaye yatırımlarının çok iyi düzeyde olduğu Norveç'te de KÖSİ faaliyeti düşük düzeydedir. Pilot projelerin paranın karşılığını verip vermediği değerlendirildikten sonra, KÖSİ'lerin gelecekte karayolu sektöründe kullanılıp kullanılmayacağına karar verileceği beklenmektedir.

#### **4.16.9. Singapur**

Singapur mükemmel altyapısı olan küçük bir ada devletidir. Son zamanlarda kamu sektöründe görülen KÖSİ uygulamalarındaki amaç, altyapı yatırımına ivme kazandırmak değil paranın karşılığının daha iyi alınmasını sağlamaktır.

Singapur'da bugüne kadar iki KÖSİ projesi tamamlanmıştır:

Deniz Suyundaki Tuzu Arındırma Tesisi ve NEWater Ulu Pandan. En son KÖSİ projeleri ise: 5. Çöp Yakma Projesi, Singapur Spor ve Eğlence Altyapısı KÖSİ'si, Ulusal Singapur Üniversitesi (NUS) için 6,000 yatak kapasiteli yurt, Savunma Bilimi ve Teknolojisi Acentesi'ne ait Temel Kanat Kursu Savaşçı Eğitim Jetleri ve Teknik Eğitim Enstitüsü için yeni bir kampüsün KÖSİ uygulaması ile yapılmasıdır.

#### **4.16.10. Rusya**

Her ne kadar KÖSİ uygulamalarına olan ilgi her geçen gün artmakta ise de çok az projenin KÖSİ uygulamalarına konu edildiği görülmektedir. Ekonomik ve politik ilginin yoğun ama dikkatli olduğu Rusya'da 2005 yılında yürürlüğe giren İmtiyaz Kanunu dışında KÖSİ'ye münhasır bir mevzuat olmadığı gibi merkezi bir KÖSİ birimi de yoktur. Ancak, yakın zamanda otoyollar, hava alanı terminalleri ve su teminine yönelik çok sayıda KÖSİ projesinin uygulamaya girmesi beklenmektedir.

#### **4.16.11. Şili**

Çok başarılı KÖSİ uygulamalarına tanık olunan ülkede önemli sabit sermaye yatırımlarında KÖSİ uygulamaları ile sıklıkla karşılaşılmaktadır. 1994 yılından bugüne toplam 5.5 milyar ABD Doları tutarındaki 36 KÖSİ projesinin hayata geçirildiği, bunların 24'ünün ulaştırma projesi, dokuzunun havalimanı projesi, ikisinin cezaevi projesi, birinin de baraj projesi olduğu bilinmektedir.

KÖSİ projeleri için geliştirilen sağlıklı bir hukuki ve kurumsal altyapıya sahip olan ülkede bu projelerin uygulanmasında kullanılan temel mevzuat 1991 yılında

yürürlüğe giren İmtiyazlar Kanunu'dur.

#### **4.16.12. Belçika**

Belçika hükümeti arşiv tarama işini KÖSİ kapsamında BELCOM adında Belçika da faaliyet gösteren bir Türk firmasına yaptırmaktadır. Projenin amacı tüm Belçika hükümetinin arşivinin elektronik ortama taşınmasıdır.

#### **4.16.13. Ürdün**

Dünya Ekonomik Forumunun denetiminde Ürdün hükümeti, KÖSİ çerçevesinde eğitim düzeyini arttırmak ve eğitimi geliştirmek amacıyla e-öğrenme projesine 2003 yılında başlamıştır.

Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları güçlerini birleştirerek projeyi hayata geçirmişlerdir. Proje 45 kuruluş tarafından desteklenmektedir.

#### **4.16.14. Lübnan**

Kurumsal Sosyal Sorumluluk Projesi olarak gösterilen 50 devlet okulunun iletişim altyapısı ve BT alt yapısı KÖSİ ile yapılmıştır. Proje 2006 yılında başlamış ve özel sektör Milli Eğitim Bakanlığı ile bilgi ve iletişim teknolojileri üzerine bir dizi atölye çalışmasının ev sahipliğini yapmakta ortaklık ile işgücü yetiştirme ve eğitim seviyesini arttırma hedeflenmektedir.

### **4.17. Temel Riskler ve Dezavantajlar**

- KÖSİ sözleşmeleri karmaşıktır. Sözleşme tasarımı ve yönetiminin profesyonellerce yapılması gerekir.
- Yeni alanlarda yapılacak KÖSİ uygulamaları için kamu kesiminde yeterli birikim olmaması riski artıran unsurlardandır.
- Borçlanma özel sektörde yapıldığından kaynak maliyeti daha yüksek olabilmektedir. Ancak bu olumsuzluk özel sektörün yüksek etkinliği nedeniyle sonuçta olumsuzluğa yol açmamaktadır.
- Daha önce devletçe yapılan işlerin özel sektöre devri, devlette bu hizmeti veren kapasitenin kaybolmasına neden olmaktadır.
- Bu modele yabancı sermayenin ilgisi, yabancılaşma ve kapitülasyonları çağırıştırabildiğinden kamuoyu tepkisi oluşabilmektedir.



- KÖSİ sözleşmelerinin genelde çok uzun vadeli olmaları nedeniyle kamuya uzun vadeli ödeme zorunluluğu yarattığından genel bütçe esnekliği azalmakta, ayrıca yatırım planlama daha karmaşık bir hale gelmektedir.
- KÖSİ uygulamalarına ilişkin ödemeler gider olarak yansdığından KÖSİ projelerinin boyutu bilançolarda görülemeyebilmektedir. Bu da bilanço tekniği açısından dikkate alınması gereken bir husustur.
- Özellikle sözleşme tasarımında yapılan, risklerin yanlış dağılımı, yetersiz veya eksik yaptırımlar gibi esaslı hatalar, uzun vadeli bu modelde ciddi sorunlara yol açabilmektedir.

## **4.18. Türkiye’de KÖSİ’lerle İlgili Uygulamalar ve Mevzuat**

### **4.18.1. Uygulamalar**

KÖSİ ile Türkiye ilk 1875 yılında tanıştı. İstanbul Karaköy Beyoğlu arasındaki Tünel 17 Ocak 1875 tarihinde KÖSİ ile yapılmıştır.

KÖSİ Bilişim Teknolojilerinde ise, Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü ile yurtdışı orijinli özel bir şirketin Eğitim Vakfı arasında 01.03.2007 tarihinde imzalanan İş Birliği Protokolü çerçevesinde 2008-2009 eğitim ve öğretim yılından itibaren de Türkiye genelindeki ilköğretim okullarında ThinkQuest eğitim portalı çalışmaları yürütülmektedir.

Söz konusu vakıf tarafından desteklenen, bir sosyal sorumluluk projesi olan ThinkQuest dünya üzerinde, Türkçe dahil olmak üzere 11 farklı dilde, 50 ülkede 482 bin öğrenci ve öğretmen tarafından kullanılmaktadır. Türkiye’de 2640 okul, 23.500 kullanıcı ile ThinkQuest platformuna üyedir.

Okullarda öğretmen ve öğrenci işbirliğine dayalı proje tabanlı eğitim sistemi ile çalışmayı ve eğitimde teknoloji kullanımını benimsetmeyi amaçlayan ThinkQuest eğitim portalı, aynı zamanda 21. yüzyıl gerekleri olan düşünme ve gerçekleştirme, yaratıcılık, takım çalışması ve katılımcılık, farklı kültürleri tanıma ve iletişime uygun bir şekilde öğrencileri eğitmektedir.

### **4.18.2. Uygulamalar**

- Osmanlı döneminden kalan 1326 tarihli (1910) "Menfaii Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun" imtiyaz oluşturan hizmetlerin özel sektöre devri genel yasal dayanaklardan biri olup halen yürürlükte.
- 1984 yılında çıkarılan 3096 sayılı Kanunla o zamanki Türkiye Elektrik Kurumu tekelinde bulunan elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti için özel

sektörün görevlendirilebilmesi imkânı getirilerek altyapı projelerinde kamu özel sektör işbirliğinin ilk yasal altyapısı oluşturulmuştur. Yine 1988 yılında çıkarılan 3465 sayılı Kanunla da Karayolları Genel Müdürlüğünün uhdesinde bulunan otoyol yapım ve bakım hizmetlerinin özel sektörce yapılabilmesi imkânı getirilmiştir. Bu düzenlemelerle Türkiye, KÖSİ alanında yasal altyapı oluşturmaya çalışan ilk ülkelerdendir.

- Türkiye'de KÖSİ modelleri ile ilgili somut uygulamalar ise özellikle 90'lı yıllarda gündeme gelmiştir. Türkiye, özelleştirme uygulamalarında olduğu gibi, KÖSİ projeleri ile ilgili ilk düzenleme yapan ülkelerdendir. 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı Kanunla **Yap-İşlet-Devret** modeli "ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleşmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli" olarak tanımlanmıştır(3. madde). Bu kanunun uygulama alanının genel olarak imtiyaz sözleşmelerini içermesi nedeniyle uygulamada çıkan bazı anayasal sorunlara rağmen, bu kapsamda özellikle elektrik üretimi alanında projeler hayata geçirilmiştir.

- 1997 yılında çıkarılan 4823 sayılı Kanun ile de elektrik üretim tesislerinin Yap-İşlet Modeli ile kurulabilmesi sağlanarak **Yap-İşlet modeli** de KÖSİ uygulamaları arasına alınmıştır. 2006 yılında çıkarılan 5539 sayılı Kanunla bu kanunda yapılan değişiklikle bu kanun kapsamında TEAŞ la yapılacak anlaşmaların özel hukuk sözleşmeleri olması hükme bağlanmıştır.

- 1999 yılında Anayasada yapılan değişikliklerle YİD sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine ve uluslararası tahkime tabi olma imkânı getirilerek uygulamada karşılaşılan temel sorunlar giderilmiştir. 2004 yılında 5183 sayılı Kanunla Danıştay Kanununda yapılan değişiklikle **Yap İşlet Devret ve Yap İşlet** konularında ihtisas dairesi oluşturularak yargısal alanda etkinlik artırılmıştır.

- 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl özel İdaresi kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve nihayet 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimlerin görev alanlarına giren yatırımlarda Yap-İşlet-Devret veya Yap-İşlet modeli ile çalışmalarına imkân sağlanmıştır.

- **Yap İşlet Devret ve Yap İşlet modelleri** dışındaki ilk somut KÖSİ düzenlemesi 2005 yılında 5396 sayılı Kanunla **Sağlık Hizmetleri** Temel Kanunu'na eklenen bir madde ile yapılmıştır. Buna göre Yüksek Planlama Kurulu'nca karar verilmesi halinde Hazine [veya gerekiyorsa şahıs] arazileri üzerine özel sektörce yapılacak sağlık tesisleri Bakanlıkça belirli bir süre üst hakkı verilmek suretiyle kiralanacak, tıbbi hizmetler dışındaki tüm hizmetler özel sektör tarafından verilebilecektir. Yap-Kirala-Devret olarak adlandırılabilen bu KÖSİ modeli ile ilgili

uygulama yönetmeliği Temmuz 2006 da yürürlüğe girmiş olup, yakın gelecekte somut projelerin devreye girmesi beklenmektedir.

- Şimdiye kadarki uygulamaya bakıldığında genel olarak ülkemizin bu alanda yeterince başarılı olduğu söylenemez. Özellikle 90 lı yıllarda siyasi, ekonomi, hukuksal altyapı istikrarın eksikliği ve sözleşme tasarımıyla yapılan hatalar kamu sektörü - özel sektör arasındaki risk dağılımının adil olmaması, kamu ve özel sektör işbirliği açısından ciddi olumsuzluklar getirmiş, kamuoyu nezdinde bu modellerin güvenilirliği tartışılır hale gelmiştir. Geçmişte, özellikle enerji sektöründe uygulanan Yap İşlet Devret ve Yap İşlet modellerinde yaşanan olumsuz deneyimlerin, bu modelin yaygınlaştırılmasına engel olmaması gerekmektedir. Son yıllarda bu alanda başarılı uygulamalar görülmektedir. Nitekim havaalanı yapımı ve işletmeciliği alanında yapılan ve son yıllarda da hızlanan KÖSİ uygulamaları ile 6 ayrı projede yaklaşık 1 milyar ABD Doları bir yatırımla çağdaş havaalanlarının yapımı sağlanarak 50 milyon yolcu/yıllık bir kapasite artışı sağlanmıştır.

#### **4.19. Mecliste Bekleyen KÖSİ'lerle İlgili Kanun Tasarısı**

##### **Plan ve Bütçe Komisyonu**

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ile Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı

##### **Tasarının Özeti**

3996 sayılı Kanunun kapsamı ile yap-işlet-devret sözleşmelerinin içerikleri ve ödeme şekillerine ilişkin düzenlemeler yapılmakta, bu kapsamda katkı payı uygulaması tanımlanmakta ve çerçevesi belirlenmekte; yap-işlet-devret sözleşmelerinde idarece yapılacak ödemelerdeki gecikmelere uygulanacak gecikme faizine ilişkin hükümlere de yer verilebileceği gündeme getirilmekte; yap-işlet-devret görevlendirmeleri kapsamında katkı payı uygulaması veya diğer uygulamalar çerçevesinde gelecek yıllarda idarece ödeme yapılması öngörülen yılların bütçelerine gerekli ödeneklerin konulması öngörülmektedir.

Bu kapsamda aşağıdaki taslaklar gündemdedir:

##### **Kamu İhale Kurmu**

AB Komisyonununun 2004/17/EC Direktifi doğrultusunda KİK tarafından hazırlanan kanun tasarısı taslağı ve gerekçesi. Enerji, Su, Ulaştırma ve Posta

Hizmetlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı.

### **DPT - PPP Kanunu Tasarısı Taslağı**

Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı (Kasım 2007).

## **BÖLÜM 5**

### **Öneriler**

Son zamanlarda Dünyada KÖSİ çerçevesinde BT alımlarına baktığımızda, birçok örneğe rastlamaktayız. Ancak Ülkemizde Bilişim alanında KÖSİ uygulaması oldukça azdır. Bunlar da daha çok sosyal sorumluluk projeleridir.

#### **5.1. KÖSİ Uygulamalarının Mali Yönü**

Kamu yönetiminde incelenmesi gereken konuların başında kamu kaynakları gelmektedir. Kamu kaynakları kullanımında ise en önemli yasal düzenleme 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu ve bu kanuna göre çıkarılmış ikincil mevzuattır. Kamu kaynakları 5018 sayılı Kanunun Tanımlar başlıklı 3. maddesinde belirtilmiştir.

Bu madde ile Kamu Özel Sektör işbirliğinin incelemesinde dikkat edilecek husus kamu bütçelere göre tasnif edilmektedir.

Kamu kaynaklarından özel sektöre kaynak aktarmak kaynak transferi yapmak ve kaynakları ortak kullanmak veya ortak çalıştırmak gibi hususlar konu

edildiğinde 5018 sayılı Kanunun ne kadar izin verdiğinin bilinmesi gerekir.

Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır. Bu ilke ile otoyol geliri sadece karayoluna, vergi geliri sadece mükellefin hizmetine, su satışından Devlet Su İşleri Baraj yapımına veya barajdan elde edilen elektrik satışından baraj yapımı gibi kaynağın tahsisi yapılamaz. Bütçe geliri hazineye kaydedilir. Bütçe gideri ise hazineden çıkar.

Yine hazine hangi kurumların vezne açabileceğini kanunla belirlemiştir. Bu kurumlar vezne açamadıkları için de tahsilât yapamaz. Devlet tahakkuk usulü muhasebe sistemi ile gelirini ve giderini bilmek zorundadır. Bakanlıklara harcama yetkisi bütçe kanunu ile yıllık verilir. Giderleri ve gelirleri ise ertesi sene Sayıştay denetiminden geçerek TBMM de Kesin Hesap Kanunu yasalaşır.

İhale ve ihale işlemlerinin etkili, ekonomik ve verimli yapılması ve mali kontrolünde sağlanması gerekliliği açıkça belirtilmiş ve özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ortak iş yapılması zorlaştırılmıştır.

Kurumlar gerektiğinde özel sektörden hizmet satın alabilirler. Alınan hizmet karşılığında elde edilen gelirden yükleniciye pay verilmez. Ancak kurumlar almış oldukları hizmet karşılığında özel sektöre bir ücret ödeyebilirler.

Yukarıda belirtilen hususlardan dolayı bütçeye gelir ve gider varsa bütçe kanunlarında ödenek olarak gösterilmek mecburiyetindedir.

## **5.2. Öneriler ve Yapılması Gerekenler**

KÖSİ modelleri, tartışılıp bazı sektörlerde yapılan işlerde gündeme getirilse de henüz kendi kanunu bulunmadığından uygulama şekil ve şartlarının açık olduğundan söz edilemez. Her şeyden önce BT alımlarına yönelik olarak KÖSİ kapsamında bir uygulama tespit edilememiştir.

KÖSİ modellerinin kendisine ait bir yasası olmadığından hangi sektörler açısından uygulanabilir olduğu ya da ilgili sektörlerde bu modelin nasıl uygulanacağı belli değildir. Merkezi yönetim veya yerel yönetimler ile diğer kurum ve kuruluşlarda modelin kapsamının ve uygulama şekil ve süresinin de bir kanun ile düzenlenmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Çıkarılacak kanun içeriğinde bilgi teknolojisi ile ilgili hükümlerin de yer alması zorunludur.

Bilişim projelerinin ve bilişim teknolojisinin alınmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapılırken günün koşullarına uygun ve hızla değişen, değişime zorunlu olarak uyulması gereken durumlar dikkate alınarak bu kanunda özel bir bölüm ayrılması uygun olacaktır. Zira mal alımları ile teknoloji alımları kıyaslandığında teknoloji alımlarında süratin önemi hemen anlaşılacaktır. Bir

yazılımın değişen yasalara göre uyarlanması ya da değişen bir düzenleme sonucu yeni bir yazılım yapılması gereği doğduğunda hantal bir sistem ile yazılımın satın alınması sürecinde birçok aksaklığın ortaya çıkacağı kuşkusuzdur.

KSİ ile ilgili yasal düzenleme içerisinde alımların ihalesi ile denetlenmesi aşamasında oluşturulacak kurullarda yer alacak kişilerin ve uzmanların da titizlikle belirlenmesi gerekir. Bilgi teknolojisi ile ilgili birimden seçilecek kişilerin yanında gerektiğinde başka kurum ve birimlerden de bilişim ile ilgili uzmanların bu kurullarda yer alması sağlanmalı sadece kurum içinden oluşturulacak kurullar ile ihale yapılması ve kabul komisyonları oluşturulması gibi dar bir ereve içine sıkıştırılmamalıdır. Bu Őekildeki bir uygulamanın imza atacak kurul üyelerinin hiç bilgi ve ilgilerinin olmadığı konular üzerinde karar vermeye zorlanmaları anlamına geleceği göz ardı edilmemelidir. Bilgi teknolojilerinin hızlı bir Şekilde alınması ve uygulanması gereği aynı zamanda ihale sürecinin bir an önce sonlandırılmasını da gerektirdiğinden yasal düzenlemeler sırasında srelerin asgari olarak hesaplanması da isabetli olacaktır.

KSİ çerçevesinde gerçekleştirilecek hizmetlerin hangi ihale usullne tabi olacağı da belirtildikten sonra ihalenin sonuçlandırılması süreci de net olarak belirlenmelidir. İhalenin sonuçlandırılması aşamasında Şikâyetlerin incelenmesi sürecinde srelerin asgari olarak hesap edilmesi hem kamu hem de özel sektör açısından yararlı olacaktır.

KSİ çerçevesinde yapılan anlaşmalarda çıkabilecek uyuşmazlıkların mevcut yasal düzenlemeler yanında daha kısa sürede çözüm getirecek hakem usulünün daha etkin uygulanmasına imkân sağlanmalıdır.

Kısaca belirtmek gerekirse henüz bir kanunu bulunmayan KSİ modellerinin yasal bir düzenlemeye sahip olması bu yasal düzenlemelerde BT alımlarına özel bir önem verilmesi ve bu öneminden dolayı ihale usul ve Şartları ile kesinleştirilmesi aşamalarında srelerin kısa tutulması, ihalenin tüm aşamalarında oluşturulacak kurullarda bilişim ile ilgili uzmanların katılımının sağlanması ve ihale sonrasında meydana gelebilecek uyuşmazlıklarda kısa sürede sonuç alınabilecek çözüm yolları ile sürelerinin düzenlenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

### **5.2.1. Yapılması Gerekenler**

- **Ulusal Strateji Oluşturulması:** Toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerinin ve altyapı tesislerinin hızla ve makul Şartlarla sağlanması için KSİ modeli ülkemizin ana kalkınma stratejilerinden biri olarak benimsenmeli ve geliştirilmelidir. Ulusal strateji çerçevesinde KSİ modeli uygulamasıyla ilgili ayrıntıları belirlemeden önce,

bu modelin uygulanabileceği projelerin belirlenerek öncelik sırası vermeli, bu projelerden hangilerinin, hangi koşullar altında özel sektör için cazip olabileceği araştırılmalıdır. Burada genellikle büyük meblağlı KÖSİ projeleri cazip olacağından, gerektiğinde benzer küçük projeler bir bütün halinde ihale edilebilir. (*Project Bundling*)

- **Politik Sahiplenme:** KÖSİ modelinin ana uygulama alanının kamuoyu duyarlılığının özellikle fazla olduğu kamu hizmeti alanı olması nedeniyle modelin başarısı için politik destek ve sahip çıkma ana koşuldur. Ayrıca genelde uzun vadeye yayılan bir model olması açısından ülkedeki politik, ekonomik vb. koşulların istikrarlı olması büyük önem taşımaktadır.

- **Yasal Altyapının İyileştirilmesi ve Teşvikler:** Kamu finansmanı ve doğrudan yabancı yatırımların teşviki açısından büyük imkânlar sağlayan KÖSİ için gerekli yasal altyapının iyileştirilmesi büyük önem taşımaktadır

- Kamu-Özel İşbirlikleri konusunda mevzuattaki dağınıklığın önlenmesi amacıyla, şimdiye kadar ayrı ayrı kanunlarda yapılan ve her biri çok özellikli KÖSİ modellerini içeren düzenlemelerin mümkün olduğunca tek bir çerçeve kanun içinde yapılması yerinde olacaktır. [*Örneğin elektrik üretim yap-işlet olarak, sağlık yatırımları yap-kirala-devret olarak ayrı kanunlarla düzenlendi.*]. Bu düzenlemelerle vergi ve sigorta v.b. alanlarda gündeme gelebilecek engellerin kaldırılarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve hızlandırılması, potansiyel yatırımcıların ülke ve sektör bazında alternatif yatırım alanları dikkate alınarak özendirici tedbirler alınması gerekmektedir.

- **Kurumsal Altyapı Oluşturulması:** Yasal altyapının iyileştirilmesine paralel olarak kurumsal altyapının geliştirilmesi kritik önem taşımaktadır. Özel sektördeki ilgili tüm birimler arası iletişimi sağlayacak, merkezi ve yerel yönetimlerde KÖSİ konusunda deneyimli personelin yetişmesine yardımcı olacak, bir uygulama rehberi, standart sözleşme ve prosedürler geliştirerek uygulamalarda eşit muameleyi, saydamlığı sağlayacak ve kamuoyunun model hakkında bilgilendirilmesi için çalışmalar yapacak **merkezi KÖSİ birimi** (*Task Force*) öncelikle oluşturulmalıdır. Bunun yanı sıra bakanlıklar ve yerel yönetimler nezdinde bu konuda yetkin kapasiteler oluşturulması gerek uygulamaların hızlandırılması gerekse uzun vadeli sözleşmelere dayalı bu modelde olası hataların önlenmesi açısından zorunluluk arz etmektedir.

- **Standardizasyon:** Genel olarak KÖSİ modelinde kritik unsur olan "sözleşme tasarımı" aşamasında kamu ile özel sektör arasında bir "Bilgi Asimetrisi"nden söz edilebilir; özel sektörde görevlendirilen uluslararası deneyimli danışmanlar karşısında devletçe yeterli kapasite yaratılmadığı takdirde dengeli bir

sözleşmeden söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu nedenle uluslararası deneyimli danışmanlar da görevlendirmek suretiyle deneyimli personel kapasitesinin yaratılması, her ne kadar her KÖSİ modeli kendine özgü unsurlar içerse de İngiltere'de uygulanan "PFI Standard Contracts" benzeri bir standart sözleşme başta olmak üzere çerçeve dokümanlarda olabildiğince standardizasyona gidilmesi doğabilecek riskleri en aza indirmek için gereklidir. KÖSİ modeline ilişkin tüm çalışmalarda devletin gerek kendi, gerekse diğer ülke ve kuruluşların birikimlerinden mutlaka yararlanması gerekmektedir. *[Bu konuda 1998 yılında Hazine koordinatörlüğünde ilgili idarelerin de dahil olduğu bir çalışma ile danışmanlık hizmeti alınması amacıyla ihale açılmış ancak ihale tekemmül ettirilememiştir.]*

- **Kamu Sektörü Karşılaştırması (Public Sector Comparator) ve Fizibilite:** KÖSİ modeli ile yapılacak projelerde fiyatlandırma ve sözleşme süresi en önemli hususlardandır. Burada uygulama öncesi yapılacak ayrıntılı bir fizibilite çalışması ile projenin devletçe yapılması halinde kamuya maliyetinin ne olacağı mümkün olduğu kadar açık şekilde ortaya konulmalıdır. Ancak bu çalışmaya dayanılarak kamu ve özel sektör arasında getiri ve risklerin dengeli paylaşıldığı, kamu vicdanını yaralamayacak bir sözleşme yapılabilir.

- Birçok durumda özelleştirme projeleri KÖSİ modeli bütünlük bir yapı oluşturabilmektedirler. Bu durumda ilgili düzenlemelerin KÖSİ modeli çerçevesinde standardizasyonu yararlı olacaktır. (Yatırım taahhütlü liman özelleştirilmesi) Esasen bir yerde devletçe yapılacak kamusal yatırımların şimdiden özelleştirilmesi anlamını da taşıyan Kamu Özel Sektör İşbirliklerine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılmasında özelleştirme uygulamalarından edinilen deneyimlerden yararlanılması yerinde olacaktır.

- Diğer yandan Avrupa Birliği, üye ülkelerin altyapı hizmetlerinin KÖSİ modeli ile sağlanması için somut düzenlemeler yapma aşamasındadır. Bu düzenlemelerle AB fonlarının KÖSİ alanında kullanılması kolaylaştırılacak, modele ilişkin çeşitli teşvikler getirilecektir. Bu nedenle standardizasyon çalışmalarında şimdiye kadar yapılan uygulamalar ve AB tarafından çıkarılan Green Paper (Taslak) ve gündeme gelecek White Paper dikkate alınmalıdır. Böylece tarafların taşıdıkları risklerin kolayca anlaşılması, benzer projelere yaklaşım ve fiyatlandırmada tutarlılık ve sözleşme görüşmelerinde zaman ve masraftan tasarruf edilmesi sağlanabilir. Ayrıca kurulacak merkezi denetim sistemiyle bu konudaki standartlara uyulması temin edilmelidir. Zira hiç bir zaman unutulmamalıdır ki KÖSİ modellerinde başarıyı doğrudan etkileyen belki en önemli husus, modelin temelini oluşturan, özel sektör ve ilgili idare arasında yapılan sözleşmenin niteliğidir. Yine bu model çerçevesinde verilen mal ve hizmetlerin denetimi için de açık ve süreklilik arz eden kurallar



konularak devletçe yapılacak denetlemelerin somut kriterlere projenin sorunsuz yürütülmesi için bir ön şart teşkil etmektedir.

- KÖSİ projelerinin uzun vadeli ve doğrudan kamuya yönelik projeler olduğu göz önüne alınarak yer alacak yatırımcı /işletmeci özel sektör kuruluşlarının alanında deneyimli, finansal açıdan güçlü ve etik değerlere bağlılığını kanıtlamış (örneğin Global Compact'ı kabul etmiş) kuruluşlar olmasına özen gösterilmelidir.

- Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulmasında daha fizibilite aşamasında dikkat edilecek önemli hususlardan birisi de mevzuat ve/veya sözleşme ile getirilecek hükümlerle alt gelir grubuna veya yoksul kesime KÖSİ konusu hizmetin sunumunun güvence altına alınmasıdır.(İçme suyu temini vb)

## **5.2.2. Kamu Özel Sektör İşbirliği Çerçevesinde Firma Seçimi ve Değerlendirme Kriterleri İçin Örnek Çalışma**

Firma seçiminde ekonomik açıdan en avantajlı teklif kriteri yerine, en uygun metodolojiyi geliştirecek, yeterli ve yetkin firmaların seçilmesi amaçlandığı için, yeterlik kriterleri ve bunlara ilişkin puanlamalara dayalı esaslardan oluşan bir seçim süreci oluşturulmuştur. Buna göre; firma seçim süreci iki aşamada yapılır:

**a. Ön yeterlilik ilanı:** Bu sürenin sonucunda en az 3 en fazla 8 firma/konsorsiyum dan oluşan bir kısa liste oluşturulur. Her başvuran kriterlere göre puanlanır ve en fazla puan alan 8 firmadan oluşan bir kısa liste yayınlanır. Bu aşamada firmalar aşağıdaki kriterlere yönelik bir ön başvuru yaparlar.

- Ekonomik ve mali yeterlilik: son 3 yılın ciro ortalaması ..... TL/EUR/USD olması

- Benzer iş: son 5 yılda en az 2 adet benzer iş bitirme

- İnsan kaynağı yeterliliği: mevcutta söz konusu işte çalışan .... sayıda insan kaynağı sayısına sahip olmak

**b. Mali ve teknik yeterlilik değerlendirmesi:** Bu aşamada kısa listeye kalan firmalara şartname verilir ve kendilerinden fiyat, organizasyon ve metodoloji ve insan kaynak profilleri istenir.

Şartnameyi alan kısa listedeki firmalar, teknik ve mali tekliflerini sunarlar. Mali teklif ayrı bir kapalı zarfta sunulur. Teknik teklif organizasyon ve metodoloji olarak adlandırılan işi nasıl yapacağını anlatan bir dokümandır. Ayrıca şartnamede istenilen anahtar uzmanların özgeçmiş ve destekleyici dokümanlar da teklif ile birlikte sunulur.

Firma değerlendirme kriteri olarak firmanın organizasyon yapısını, güçlü ve zayıf yanlarını hedeflerini, iş yapabilme kabiliyetlerini ve söz konusu işe ilişkin proje planını işi nasıl yapacağına ilişkin firma raporlarını puanlamaya eklenebilir. Ayrıca anahtar uzman personellerin nitelik ve yeteneklerine (sahip oldukları diploma ve yabancı dil bilgisi, işe ilişkin tecrübesi, deneyimi) göre de puanlama yapılır.

Teklifler önce teknik değerlendirmeye tabi tutulur. Teknik değerlendirme aşağıdaki kriterler çerçevesinde yapılır. Teknik değerlendirmeden 100 üzerinden 80 puan almak esastır. Fiyat zarfları teknik değerlendirme tamamlanmadan açılmaz. 80 ve üzeri puan alan firmaların mali teklifleri açılır.

**Tablo 5.1: Puanlama Tablosu**

	<b>Ençok</b>
<b>Firmanın Organizasyon Yapısı ve Metodoloji</b>	
Metodoloji	15
Proje planı	5
Yönetici Kadrosu ve teknik personel	10
<b>Toplam: Organizasyon ve Metodoloji</b>	<b>30</b>
<b>Anahtar Uzmanlar</b>	
<b>Anahtar Uzman 1 – Takım Lideri (Ençok 40 puan)</b>	
Diploma ve dilbilgisi	8
Genel profesyonel deneyim	12
Özel profesyonel deneyim	20

<b>Anahtar Uzman 2 - ..... (En çok 30 puan)</b>	
Diploma ve dilbilgisi	4
Genel profesyonel deneyim	10
Özel profesyonel deneyim	16
.....	
.....	
<b>Toplam: Anahtar Uzmanlar</b>	<b>70</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>100</b>

80 puan ve yukarısı puan alan kısa liste firma/konsorsiyumlar için genel ve son değerlendirme için aşağıdaki formül kullanılır:

Genel Değerlendirme Puanı = (firmanın aldığı teknik puan/en yüksek teknik puan)x teknik puan ağırlık katsayısı + (en düşük fiyat/firmanın fiyatı)x mali puan ağırlık katsayısı

En yüksek puanı alan firma ile ortaklık yapılır.

Teknik puan ağırlık katsayısının hesaplanmasında aşağıdaki kriterler dikkate alınır:

KRİTER	Puan
İşin sonraki yıllardaki etkisi,	5
Hizmetin alınmasından sonra ortaya çıkabilecek kayıp ve zararlar,	4
Sözleşme öncesi koşullar,	3
Danışmanlık hizmetinin alınmaması neticesinde oluşabilecek kayıplar,	5
Hizmetin karmaşıklığı ,	5
Hizmetin birden fazla disiplinin bir arada çalışmasını gerektirmesi,	4
Çevresel ve toplumsal etkiler,	4
<b>TOPLAM</b>	<b>30</b>

Puan	Teknik Puan Ağırlık Katsayısı (%)
29'dan büyük ise	78 –80
23 –29 aralığında ise	74 –77
0 –22 aralığında ise	70 –73

Bu değerlendirmeye göre Teknik ve Mali Puan Ağırlık Katsayıları:Teknik Puan Ağırlık Katsayısı = **0,80**  
Mali Puan Ağırlık Katsayısı = **0,20** olacağı için;

Genel Değerlendirme Puanı = (firmanın aldığı teknik puan/en yüksek teknik puan)x 0,8 + (en düşük fiyat/firmanın fiyatı)x 0,2 olacaktır.

## KAYNAKÇA

- [1] <http://europa.eu.int>
- [2] [http://simap.europa.eu/buyer/links-buyer/index\\_en.htm](http://simap.europa.eu/buyer/links-buyer/index_en.htm)
- [3] <http://www.kosi.org.tr>
- [4] <http://www.tubitak.gov.tr/sid/366/pid/364/index.htm;jsessionid=5550FB27F5D8222A9A3FC419A9C52FF3>
- [5] [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html)
- [6] Ali Güner Tekin "İdarecinin Sesi" Dergisi, Mayıs-Haziran 2007 (Cilt 21 Sayı 122)
- [7] TEKİN Ali Güner, Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri - Kamu-Özel Ortaklıkları (Public Private Partnerships Veya PPP Modelleri), İdarecinin Sesi Dergisi, Mayıs-Haziran 2007 (Cilt 21 Sayı 122).
- [8] <http://www.mfib.gov.tr/>
- [9] <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/onlineservices/index.cfm?ADSSChck=1272978511995&do=publi.welcome&userlanguage=en>

