

YAP İŞLET DEVRET MODELİNDE UYGULANAN USUL
VE ESASLARIN KALKINMA AJANSLARI AŐISINDAN
ANALİZİ

ÖNSÖZ

Gelişen teknoloji, hızlı nüfus artışı ve artan ihtiyaçlar nedeniyle devletin yerine getirmesi gereken fonksiyonlar artmış bu durumda yeni finansman arayışlarını gündeme getirmiştir. Toplumsal ihtiyaçların önceliklendirilerek devletçe yerine getirilmesi anlayışı yaşanan gelişmelerle birlikte yerini toplumsal ihtiyaçların kamu ve özel sektör işbirliğinde gerçekleştirilmesi anlayışına bırakmıştır. Değişen bu anlayış birçok yeni kamu yatırım modelini gündeme taşımıştır.

Kamu hizmetlerinin gördürülmesine yönelik arayışlar sonucu ortaya çıkmış olan yap-işlet-devret modeli ülkemizde 1980'li yıllardan itibaren kullanılmaya başlayan bir yatırım modeli haline gelmiştir. Bu yatırım modeli ile devlet bütçesinin yetersiz kaldığı veya hızlı bir şekilde gerçekleştirilemediği hizmetler özel sektör yardımı ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu yapılanmada esas hedef hem kamusal hizmetlerin daha etkin ve kaliteli sunulması hem de devletin küçülerek kendi yapması gereken asli görevlere yoğunlaşması yoluyla toplumsal refahın artırılmasını sağlamıştır. Böylece hem yeni finansman kaynağı bulunmakta hem de hizmetlerin üretiminde etkinlik sağlanmaktadır.

YİD modeli sağladığı bu avantajları sadece özel sektörün çalışması ile gerçekleştirmemekte kamunun hizmetler üzerindeki denetim ve gözetim işlevi de devam etmektedir. Yani bu modelde kamusal hizmetler tamamen özele terk edilmemekte özel sektör ile kamu sektörü arasındaki işbirliği güçlendirilerek hedefe odaklanılmaktadır.

Kamu, özel sektörü ve hizmetten yararlananları yani tüm toplumu etkileyen bu sürecin kalkınma ajansları vizyonu dikkate alınarak incelenmesi paydaşlarımızca detayları çok iyi bilinmeyen bir konunun anlaşılabilirliğini artıracaktır.

YİD modeline ilişkin olumlu ve olumsuz yönleri inceleyen bu araştırmanın ajansımıza, bölgemize ve tüm paydaşlarımıza katkı sağlamasını temenni ediyorum.

YÖNETİCİ ÖZETİ

Yap işlet devret modeli (YİD), büyük finansman ve teknoloji transferi gerektiren bayındırlık ve altyapı işlerinin yerli veya yabancı özel kesim tarafından yapılması ve bu tesislerin işletilerek belirli bir süre sonra tesisin işler bir şekilde kamu idaresine devrini kapsayan bir süreçtir. Geleneksel finansman yöntemini ve kamu satım alım sürecini tamamlayıcı ve belli ölçüde ikame edici alternatif bir yöntem olarak tasarlanan YİD modeli yatırımlara ayrılabilir kamu kaynaklarının kısıtları karşısında kamu altyapı proje portföyünün büyüklüğü sorununa çözüm üretmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Kamu kaynaklarının en verimli biçimde değerlendirilmesi ve kamu projelerinin maliyetlerinde sağlanacak tasarruf ile kamuda etkinliği artırmayı amaçlayan bu model kamu sektörü üzerindeki mali yükün azaltılması yoluyla AB kriterlerine varılmasını kolaylaştırmayı da hedeflemektedir.

1984'ten önce batı ülkelerinde uzun süreden beri ve fakat sınırlı şekilde uygulanan YİD modelinin Türkiye ve benzeri ülkelerde uygulanmaya başlanmasının önemli bir nedenini, kamunun finansman sıkıntısı yanında, devlet kontrolünde bulunan alanlarda yatırım yapmak isteyen girişimcilere belirli imtiyazların tanınması gerekliliği düşüncesi oluşturmuştur. Kamu yatırım ve hizmetlerinin özel sektör eliyle gördürülmesi, daha önceki dönemde, kamu hizmeti imtiyazı usulüyle gerçekleştirilmekte iken, kamu hizmeti kavramının tartışmaya açılması ve bu kavramın belirsizliğinin tespit edilmesiyle oluşan yeni yaklaşımlar, yeni bir model olarak YİD' in uygulanmasına ortam hazırlamış ve bu yeni model sayesinde kamu hizmeti imtiyazı usulünde devlet lehine mevcut olan özel yetkilerin sınırlandırılması ve yatırımcı ile devlet arasında eşitler arası bir ilişki kurulması hedeflenmiştir.

Uluslararası örgütlerin devletlere kredi vermek yerine projeleri kredilendirmeyi tercih etmeye başlamalarıyla birlikte, dış finansman ihtiyacı olan ülkeler için önemli bir projelendirme modeli olarak tercih edilen YİD usulü, kamuya yeni maliyetler yüklememesi ve geri ödemenin üretilen mal veya hizmetlerin satın alınması suretiyle zamana yaygın olarak yapılacak olması nedeniyle de tercih edilir hale gelmiştir. Bu sebeplerle hem yerel hem de ulusal birçok kamu kuruluşu yabancı sermayeyi çekmek ve önemli bir kamu hizmetini gerçekleştirebilmek için ve işletme döneminin bitimiyle birlikte büyük bir tesise de sahip olacağını düşünerek YİD modelini kullanma imkânlarını zorlamaya başlamıştır. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının YİD modeline ilişkin fazla tecrübelerinin olmayışı, hazırlık sürecinde yaşanan sıkıntılar ve YİD sözleşmeleri sonucu tahkimde aleyhte olan karar sayısı ile mevzuatın dağınıklığı bu yatırım usulünün cazibesini giderek yitirmesine sebebiyet vermiştir.

Esasen, bütün risklerine ve yüksek maliyetine rağmen, YİD modeli, büyük kamusal yatırımlarda ve özellikle de finansman sıkıntısında olan az gelişmiş ülkelerde tercih edilmektedir. Kredi kurumları açısından normal şartlarda kredi vermeyi uygun görmeyecekleri, kredi riski yüksek veya politik, ekonomik şartları olumsuz olan az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler münferit yatırım projelerine finansman imkanı bulmaktadır. Ancak bu amaçla YİD'in uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan ortam da belirli özellikler taşımalıdır. Projenin yapılacağı ülkede özellikle kamu hizmetinin özel kişiler eliyle görülmesine ve kamu tesislerinde özel mülkiyete imkân veren yasal düzenlemelerin tamamlanmış olması, yatırımcılar için uluslararası tahkim imkânının tanınması, ülkenin ekonomik yapısının istikrarlı olması, proje döneminde görev yapacak güçlü bir siyasi iktidarın bulunması, gelişmiş bir yerel sermaye piyasasının mevcudiyeti, ihale aşamasında rekabetçi ve şeffaf bir sistem uygulanması, ayrıca kazanan şirketin işe başlamasına izin verilmemesi halinde ihaleye katılım masraflarının talep edilebilmesi imkânı, projenin inşa edileceği arazinin temininde özel kolaylıklar sağlanması, mevcut altyapının yeterli olması, hazine garantileri (asgari gelir, kur riski, yurt dışına döviz transferi, enflasyon, riski vb. riskler için), proje şirketine bir kamu kurumunun da iştiraki, ek finansman imkânları ve yakıt temini garantisi gibi hususlarda yapılan değerlendirmelerin olumlu sonuç vermesi halinde YİD modelinin uygulanması ihtimali de artmaktadır.

Özetle; YİD modeli artı ve eksileriyle değerlendirilmesi gereken bir modeldir ve çalışmamızın rotası bu yöndedir.

İÇİNDEKİLER

| | |
|---|----|
| ÖNSÖZ..... | 1 |
| YÖNETİCİ ÖZETİ..... | 2 |
| İÇİNDEKİLER | 4 |
| KISALTMALAR LİSTESİ..... | 5 |
| TANIMLAR..... | 6 |
| TABLOLAR VE ŞEKİLLER LİSTESİ..... | 7 |
| 1. GİRİŞ..... | 8 |
| 2. YAP-İŞLET DEVRET MODELİNİN ÖZELLİKLERİ VE KAPSAMI..... | 10 |
| 2.1 Yap İşlet Devret Modelinin Tanımı..... | 10 |
| 2.2 YİD Modelinin Özellikleri..... | 11 |
| 2.3 YİD Modelinin Kapsamı..... | 13 |
| 2.4 YİD Modelinin Amaçları..... | 14 |
| 2.5 YİD Modelinin Yasal Altyapısı..... | 15 |
| 2.6 YİD Modelinin Avantajı ve Dezavantajı Yönleri..... | 19 |
| 3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE YİD MODELİ’NİN GELİŞİM SÜRECİ..... | 22 |
| 4. YİD MODELİ’NİN UYGULAMA SÜRECİ..... | 23 |
| 5. YİD MODELİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ..... | 33 |
| 6. SONUÇ..... | 35 |
| KAYNAKÇA | |

KISALTMALAR LİSTESİ

| | |
|------------|---------------------------|
| RG | : Resmi Gazete |
| KİT | : Kamu İktisadi Teşebbüsü |
| KDV | : Katma Değer Vergisi |
| KVK | : Kurumlar Vergisi Kanunu |
| VUK | : Vergi Usul Kanunu |
| YİD | : Yap İşlet Devret |
| BKK | : Bakanlar Kurulu Kararı |
| AŞ | : Anonim Şirket |

TANIMLAR

Yap-İşlet-Devret Modeli: İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini ifade etmektedir.

Sermaye Şirketi: Türkiye Cumhuriyeti Kanunlarına göre kurulmuş veya kurulacak olan ve gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarının da (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ortak olduğu ve 3996 Sayılı Kanununun 4 üncü maddesinde belirtilen Bakanlar Kurulu kararında öngörülen şartları taşıyan anonim şirketi ifade etmektedir.

Katkı Payı: Görevli şirketin ürettiği mal veya hizmetin bedeli, mal veya hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan yatırımlarla ilgili yapılacak görevlendirmelerde, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarları da dikkate alınarak belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi ifade etmektedir.

TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ

TABLO LİSTESİ

| | |
|----------------|----|
| Tablo 1 :..... | 14 |
| Tablo 2 :..... | 28 |

ŞEKİL LİSTESİ

| | |
|----------------|----|
| Şekil 1 :..... | 20 |
| Şekil 2 :..... | 21 |

1. GİRİŞ

İngilizce " Build – Operate - Transfer" (BOT) sözcüğünden Türkçeye çevrilen Yap-İşlet-Devret modeli, devletin idari bir sözleşme kapsamında, ileride elde edeceği gelir karşılığında uzun bir süre için bir kamu hizmetinin kurulmasını ve yürütülmesini temin etmesidir. Başka bir anlatımla yap işlet devret modeli, kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi yönünde yapılmış projelerin uygulanmasında, devletin mali imkânlarının yeterli olmaması nedeniyle ortaya çıkan özel hukuk sözleşmesidir. Klasik devlet anlayışı ile sadece güvenlik, diplomasi ve adalet hizmetini gören devletler gelişen ve dolayısıyla çeşitlenen ihtiyaçlar sonucu birçok görevi yerine getirmek durumunda kalmaktadır. Devletin görev alanının genişlemesinin nedeni sadece devlete bakış açısının değişmesi değil, aynı zamanda hızlı artan nüfus ve gelişen teknoloji nedeniyle devletin toplum için yapması gereken hizmetlerin de çeşitlenmesi gerekliliğidir. Artan ihtiyaçların temini devletin sahip olduğu sınırlı kaynaklarla karşılanamadığı durumda yeni yöntemler geliştirilmiştir. Bu nedenle ortaya çıkan alternatiflerden biri olan YİD modelinin amacı, alt yapı veya bayındırlık işlerinin özel sektör tarafından yaptırılması, işletilmesi ve sözleşme süresi sonunda bedelsiz olarak tesisin kamu kurum ve kuruluşuna devredilmesidir.

Yapılan bu sözleşmelerde taraflardan biri kamu kurum veya kuruluşu, diğer taraf ise ulusal veya uluslararası sermaye şirketi olmaktadır. Devlet bu uygulama ile finansal kaynak kullanmadan yeni yatırımların hayata geçmesini ve ülkeye büyük miktarda döviz girişini sağlamaktadır. Bu modelin esas hedefi ihtiyaç duyulan yatırımların gerçekleşmesi yolu ile toplumsal refahı artırmaktır.

Büyük yatırımlar için kullanılan bu model önemli miktarda finansman kaynağı gerektirdiğinden, genellikle yabancı yatırımcının da içerisinde yer aldığı konsorsiyumları gerekli kılmaktadır. Bu konsorsiyumlar yoluyla önemli bir hizmetin devlet bütçesine yük olmadan yerine getirilmesi modelin avantajı olmakla birlikte uygulamada bazı dezavantajları da içerisinde barındıran bu yatırım modeli ciddi analizler sonucu uygulanmalıdır. Bu çalışmanın amacı YİD modeline ilişkin tüm avantaj ve dezavantajları içeren uygulama sürecine ışık tutmaktır.

Bu amaçlara varmak için ikincil veri analizi yöntemi ile literatür taraması yapılarak elde edilen verilerle diğer bilgi toplama yöntemleri sonucu elde edilen bilgilerin analizi yapılmıştır. Çalışmamızda öncelikle konuyla ilişkin mevzuat hükümleri, yargı kararları ile söz konusu alana yönelik olarak hazırlanan kanun tasarısı incelenmiş, konu ile ilgili literatür ve

doktrinden istifade edilmiş, idare hukuku alanında uzmanlaşmış kişiler ile deneyimli uygulamacıların görüşlerine başvurulmuştur.

2. YAP-İŞLET-DEVRET MODELİNİN ÖZELLİKLERİ VE KAPSAMI

Günümüzde yaşanan değişimler ile altyapıya duyulan ihtiyaç hızla büyümektedir. Ancak alt yapı hizmetlerinin ülkenin tamamında sadece Devlet bütçesi ile gerçekleştirilememektedir. Alt yapı hizmetlerinin özel sektör yatırımlarını artırıcı etkisi de dikkate alınınca bu önemli ihtiyacının karşılanabilmesi için yeni kaynak ve finansman yöntemlerinin bulunması zorunlu hale gelmiştir. Bu sebeple özel teşebbüsün finansman ve riske katılımını içeren çözüm önerileri geliştirilmiştir. Bu bölümde Önemli çözüm önerilerinden biri olan YİD modelinin tanımı ve özellikleri ile avantaj ve dezavantajlarından bahsedilmektedir.

2.1 Yap İşlet Devret Modelinin Tanımı

Yap-işlet-devret modeli bir kamu hizmetinin kamu kurum ya da kuruluşları ile ulusal ya da uluslar arası özel sektör aktörleri arasında yapılan bir sözleşme çerçevesinde tüm maliyetlerin özel teşebbüsçe karşılandığı ve elde edilen tesisin masrafları karşılayan özel teşebbüsçe belli bir süre işletildiği, sözleşmede belirtilen sürenin bitimi ile de tesisin işler vaziyette, her türlü taahhüt ve borçtan arındırılmış olarak, ilgili kurum ya da kuruluşlara devredilmesini temin eden kamu yatırım ve finansman şeklidir. Danıştay'a göre yap-işlet-devret modeli, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modelidir (www.yenifrm.com).

3996 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinin (a) bendi ile bu kanunun uygulama usul ve esaslarının belirlendiği 5907 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 3'üncü maddesinin (b) bendinde de, yap-işlet-devret modeli, "İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, elde edilecek kar dâhil yatırım bedelinin şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesi" şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımından da anlaşılacağı üzere, YİD modelinin birinci ve temel işlevi ileri teknolojiye sahip yatırımları gerçekleştirmesidir. Bu modelde bir yatırımın yapılabilmesi için "ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan" alanlardaki projelerin olması gerekmektedir. YİD modelinin ikinci işlevi yatırımın uygulanabileceği alanın, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacını gidermesidir. YİD modelinin üçüncü işlevi, yatırımı gerçekleştirecek ve ileri teknoloji ile gerekli finansmanı sağlayacak bir sermaye şirketi veya

yabancı şirketin gerekliliğidir. Tanımdan anlaşılın dördüncü işlevi ise, yapılan yatırımın kar dahil toplam maliyetinin karşı tarafça (idare ve hizmetten yararlananlarca) satın alınarak ödenmesi konusu oluşturmaktadır.

2.2 YİD Modelinin Özellikleri

YİD modelinin uygulanabilmesi için bazı şartları taşıması gerekmektedir. Bu bölümde YİD modeline ilişkin özellikler açıklanmaktadır.

Modelin hayata geçmesi için, bu projenin en önemli aktörü olan yerli veya yabancı sermaye şirketi bulunmalıdır. Bu şirketler bazen ortak girişim şirketi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ortak girişim şirketleri yerli ve yabancı özel sektör temsilcileri tarafından kurulan çok uluslu yapılardır. Projenin kapsamına bağlı olarak bu şirket konsorsiyum halini alabildiği gibi bazen de var olan konsorsiyum(lar) şirket kurmaktadır. YİD modeli ile yatırımcı haline dönüşen yabancı şirketlerin, yerli şirketlerle ortak girişimde bulunması farklı açılardan değerlendirilebilmektedir. Genel hatları ile yabancı girişimcinin ülkeyi bilen yerli bir firma ile beraber hareket etmesi yabancı firma için çok önemli bir avantajdır. Zira yerel ortak, kendi ülkesiyle ilgili iş yaşamına ilişkin geleneklere, yasal düzenlemelere, uygulamalara, bürokratik yapıya ve denetim sisteminin işleyişine ilişkin süreci yabancı ortağa anlatarak yabancı yatırımcının o ülkeye yatırım yapmasının önündeki önemli bir engeli ortadan kaldırmış olacaktır. Ayrıca içinde bulunulan piyasayı iyi tanıyan yerel işletmenin pazarlama ve ürün yapısına ilişkin önerileri yatırımın hem karlılığına hem de işletmenin sürdürülebilirliğine etki edecektir. (www.vergisorumlari.com.tr) Ancak yabancı şirket bazen yerel uygulamaları riskli görebilecek ve bu nedenle yerel ortağı ile anlaşmazlığa ve ya güven sorunun yaşanması durumuna neden olabilecektir. Yine yabancı şirket ve ya yerel şirket bazı sırlarının ortağı tarafından deşifre olması endişesine de düşebilmektedir. Bir diğer sakınca da yabancı şirketin karı kendi ülkesindeki özel durumları dikkate alarak belirlemesi durumunda yerel şirket ile fikir uyuşmazlığına düşmesi halidir.

Ortak girişim şirketince gerçekleştirilen yatırım sonucunda üretilen mal ve hizmetler şirketçe üretilip pazarlanmaktadır. Bu durum kamu hizmetinin kamu kurum ve kuruluşları eliyle sunulur ilkesine istisna teşkil etmektedir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken husus yetkinin ilgili kamu kurumundan alınmadığı yani süresiz bir yetki devrinin olmadığıdır. Ancak belirli süreli olan bu kamu hizmeti üretme ve pazarlama gücü bazı durumlarda kamu kurum ve kuruluşu ile ortak girişim şirketi arasında bazı sorunların oluşmasına sebebiyet verebilmektedir.

YİD modeli için Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen idare ile sermaye şirketi veya yabancı şirket arasında yapılacak sözleşme, özel hukuk hükümlerine tabi olmaktadır. Sözleşme, ortak girişim şirketi ile yetkisini kısmen devreden kamu kuruluşu arasında yapılmaktadır. Yatırım ve/veya hizmetin belirlenen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden sermaye şirketi veya yabancı şirket sorumlu olmaktadır. Bu şirketlerin sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmemesi halinde idarenin uğrayacağı zararın tazminine ilişkin hükümlere de sözleşmede yer verilmesi zorunludur. Ayrıca sözleşmelerde, idare tarafından yapılacak ödemelerin gecikmesi halinde, uygulanacak gecikme faizine ilişkin hükümlere de yer verilebilmektedir. Bu husus iki tarafında sorumluluklarını zamanında yerine getirmesi gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin veya yabancı şirketin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesinde yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınmaktadır ancak her durumda sözleşme süresi 49 yıldan fazla olamaz. Projenin bedeli Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenecek esaslar uyarınca gerekli görülen hallerde idarenin bulunduğu Bakan tarafından belirlenmektedir. Yani bedel hususunda tam yetkili olan kurum yürütmedir. Yatırım sonucu üretilen mal ve/veya hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler veya katkı payları da Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan usul ve esaslar uyarınca gerekli görülen hallerde idarenin bağlı veya ilgili bulunduğu bakan tarafından belirlenmektedir. Bu durum hizmetin kamusal boyutu sebebiyle olmaktadır. Görevli şirketçe üretilen mal ve hizmetler için idare tarafından talep garantisi de verilebilmekte; ancak talep garantisi verilmesi öngörülen sözleşmelerde garanti edilen mal ve hizmet düzeyinin üzerinde talep gerçekleşmesi durumunda hasılat paylaşımının ne şekilde yapılacağı hususu da düzenlenmektedir (auhf.ankara.edu.tr).

YİD modeline göre düzenlenen sözleşmenin sona ermesi ile birlikte, yapılan yatırım ve hizmetler borçsuz ve taahhütsüz olarak bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçmektedir. Yani yönetimin hizmet konusunda gözetim, denetim, yaptırım uygulama ve yararlanacaklardan alınacak bedelini belirleme yetkileri vardır.

Görevli şirket ile yapılacak sözleşmede, sözleşmenin feshedilerek yatırım ve hizmetin süresinden önce ilgili idare tarafından devralınması halinde, görevli şirket tarafından temin edilen dış finansmanın, gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının idare

tarafından üstlenilmesine, gerçekleştirilmemiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmının ise idarenin talebine bağlı olarak kullanılabilmesi ilişkin hükümlere yer verilebilmektedir.

Özetle; 3996 sayılı Kanuna göre yatırım yapmak isteyen idareler konuya ilişkin olarak Yüksek Planlama Kurulundan izin alacaklardır. Bu izni müteakip yerli ya da yabancı şirket ile sözleşme imzalanabilecektir. Yapılacak sözleşmeler en fazla 49 yıllık olabilecektir. Söz konusu ücretler idarenin bağlı ya da ilgili olduğu Bakanlık tarafından belirlenecektir. İdare, şirket lehine konu yatırıma ilişkin kamulaştırmalar yapılabilecektir. İdare Hukuku kuralları uygulanması durumunda, üstün yetki ve ayrıcalıklarla donanmış olan İdare'nin üstünlüğü, YİD sözleşmelerin özel hukuk kurallarına tabi tutulması nedeniyle ortadan kalkmaktadır. Örneğin; İdare'nin imtiyaz sözleşmelerinde sahip olduğu tek yanlı fesih, denetim ve yaptırım uygulama yetkileri, sözleşme özel hukuk hükümlerine tabi olduğundan ortadan kalkmaktadır (mevzuat.basbakanlik.gov.tr).

2.3 YİD Modelinin Kapsamı

YİD modeli ile köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar ile bu kapsamda atık toplama-ayırma, geri kazanım, geri dönüşüm, yakma ve bertaraf tesisleri, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar kompleksi, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları ile bu kapsamda havalimanları ve havaalanları bünyesindeki yolcu ve yük taşımaya yönelik terminaller ve müteammimleri, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, özel kanunu olanlar hariç milli park, tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri ve benzeri yatırım ve hizmetler hayata geçirilebilmektedir (www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr).

Modelde sayılanları dışında, “benzeri yatırım ve hizmetler” ifadesine yer verilerek, hem madde kapsamı genişletildiği, hem de olası uyuşmazlıkların önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır. Örneğin köprü, tünel, metro, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, yeraltı ve yerüstü otoparklar, garajlar, toptancı halleri ve benzeri işler YİD modeli ile yapılabilmektedir. Ancak, bu hizmet ve yatırımların 3996 sayılı Kanun kapsamında yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilebilmesi için bunların ileri teknoloji veya yüksek finansman ihtiyacı bulunan projeler olması gerekmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de YİD Modelinin Uygulama Alanı

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ ENERJİ (3096, 3996,4283)<ul style="list-style-type: none">• Elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti• Barajlar■ ULAŞTIRMA(3465, 3996, 4046, 5335)<ul style="list-style-type: none">• Otoyol, köprü, tünel, otopark, otoyol işletme tesisleri• Demiryolu• Sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları■ TARIM (3996)<ul style="list-style-type: none">• Sulama | <ul style="list-style-type: none">■ İÇME SUYU, KANALİZASYON (3996)<ul style="list-style-type: none">• İçme ve kullanma suyu• Arıtma tesisi• Kanalizasyon■ SAĞLIK (5396)<ul style="list-style-type: none">• Sağlık Yerleşkeleri■ TURİZM (3996)<ul style="list-style-type: none">• Yat Limanları■ GENEL İDARE (3996)<ul style="list-style-type: none">• Gümrük Kapıları■ MADENCİLİK (3996)<ul style="list-style-type: none">• Maden ve işletmeleri |
|--|---|

2.4 YİD Modelinin Amaçları

3996 sayılı Kanun’un gerekçesinde, “Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve yaygın işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hizmetin asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yanı sıra, Türk kanunlarına göre kurulmuş olan sermaye şirketleri ve Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye’de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi biçimde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunda öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında, rekabetçi bir ortamın oluşturulması, finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile Devletin bütçe imkânlarının daha ağırlıklı kamu hizmetine kaydırılarak, özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getireceği gibi hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş olanaklarının yaratılması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır” şeklinde bir açıklama yapılarak büyük yatırımlardaki finansman ihtiyacına işaret edilmiştir.

YİD modeli, önemli altyapı projelerinin genel bütçeye yük getirmeden gerçekleştirilerek verimli bir şekilde işletilmesi ve özel sektör yatırımlarının teşviki, projenin gecikmesinin veya gerçekleşmemesinin ekonomiye maliyetinin sınırlanması, yabancı sermaye girişinin

sağlanması ve Gelişmiş Teknoloji ile Yönetim ve Etkin İşletme Tekniklerinin ülkeye getirilmesi gibi amaçlarla uygulanabilmektedir. YİD modelinin işler hale getirilmesi ile kamunun altyapı projelerindeki finansal yükünü azaltmakta, bütçe giderleri azaltılarak bütçe açıklarının azaltılamaması sorununa çözüm bulunabilmekte, ayrıca alınması muhtemel bir dış borç ortadan kaldırarak ülkenin olası dış borç yükünün artması tehlikesi bertaraf edilmektedir (Gençoğlu, 2008, s: 56).

Ülkeye ileri teknoloji, bilgi ve tecrübe birikimi kazandırılarak, katma değerler üreterek yeni sahalar açılmakta, bu yolla ekonomik büyümeye hız verilebilmektedir. İleri teknolojinin işletmeye girişini sağlamak, bir başka anlatımla projeyi gerçekleştirecek olan özel yatırımcının bilgi birikimine sahip olmak ve işletme döneminde elde edilecek karın yatırımcıya bırakılması suretiyle ileri teknolojiyi elinde bulunduran yabancı sermayenin söz konusu yatırıma ilgisini artırmak YİD modelinin temel amaçlarındandır. Kamu sektörü ile özel sektör arasında oluşan bu işbirliği ve ortak girişimler çağdaş yönetim tekniklerinin kamuya transferini de kolaylaştırmaktadır. Mahalli idarelerin kaynak yetersizliği sebebiyle hizmet üretimini geciktirmesi sorunu da ortadan kalkabilmektedir. YİD modeli ile kurulan tesisler işsizlik sorunun azaltılması noktasında da büyük katkı sunacak niteliktedir. Bunların yanında, kamusal yatırımlar açısından, altyapı yatırımlarındaki kamu payının azaltılması, bazı yatırım alanlarına ilginin artırılması ve bölgesel kalkınma farklılığının giderilmesi gibi temel hedeflerde vardır (Gençoğlu, 2008, s: 56).

YİD 'in karlılığın yüksek olduğu yatırımlar haricinde uygulanamayacağı, zira işletme dönemindeki getirinin normalin üzerinde olmaması durumunda, müteahhidin hem yatırım masraflarını karşılayıp, hem de kar elde etmesinin mümkün olmaması nedeniyle, kar maksimizasyonu sağlanmayan yatırımlara yatırımcıların ilgi göstermeyecekleri gözden kaçırılmaması gereken bir husustur.

2.5 YİD Modelinin Yasal Altyapısı

YİD Modelinin yasal altyapısı, dayanakları ve ilgili yasalar ile bu yasalarda yapılan değişiklikler (www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr):

T.C. Anayasasının Devletleştirme ve Özelleştirmeye ilişkin hükümlerde “Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılacağı veya devredilebileceği kanunla belirlenir.” Dendiğinden bu metin YİD modelinin anayasal temelini oluşturmaktadır.

- Elektrik üretimi, iletimi ve ticareti ile ilgili kanun (4 Aralık 1984 tarih, 3096 sayı).
- Otoyol yapımı, bakımı ve işletilmesi ile ilgili kanun (28 Mayıs 1988 tarih, 3465 sayı).
- Genel anlamda, bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret çerçevesinde yaptırılması amacıyla çıkartılan kanun (18 Haziran 1994 tarih, 3996 sayı). Kamusal hizmet alanlarında özel kuruluşlara yapım ve işletme imtiyazları verilmesine ilişkin çerçeve niteliğindeki 3996 sayılı yasa, yalnız elektrik üretimi ya da otoyol yapımı ve işletilmesinde değil çok daha geniş bir kamu hizmeti yelpazesinde, modelin uygulanmasını düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.
- 4283 sayılı “Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun”,
- 4446 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”,
- Bazı yatırım ve Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (24 Kasım 1994 tarih, 4047 sayı). 4047 sayılı yasa ile enerji sektörü 3996 sayılı yasa kapsamından çıkarılmış, ayrıca sektördeki işlerin Bakanlığın isteği üzerine 3996 sayılı yasanın 5,11,12 ve 14. madde hükümlerinden yararlanabileceği kurala bağlanmıştır.
- 3996 sayılı bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (30 Ağustos 1996 tarih, 4180 sayı). 4180 sayılı yasa ile 3996 sayılı yasanın hazine garantilerine ilişkin 11.maddesinin kapsamı genişletilmiş ve kamu kurum ve kuruluşlarınca görevli şirketlere sağlanacak üretim girdilerinin sağlanamaması nedeniyle ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri güvence kapsamı içine alınmıştır.
- Danıştay kanunu ve idari yargılama usulü kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına dair kanun (18 Aralık 1999 tarih,4492 sayı).
- Bazı yatırım ve hizmetlerin Yap- İşlet- Devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun (20 Aralık 1999 tarih, 4493 sayı). Daha önce 4047 sayılı yasa ile 3996 sayılı yasanın kapsamından çıkarılan elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticaret işleri, bu yasa ile yeniden 3996 sayılı yasanın kapsamına alınmıştır.

- Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklarda tahkim yoluna başvurulması halinde uyulması gereken ilkelere dair kanun (21 Ocak 2000 tarih, 4501 sayı). Mevcut imtiyaz sözleşmelerinin özel hukuk sözleşmesine dönüştürülmesi imkânı getirmiştir.
- Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerinde değişiklik yapılmasına dair kanun (24 Kasım 1994 tarih, 4046 sayı).
- 18 Ocak 1954 tarih ve 6224 sayılı kanun ile 24 Kasım 1994 tarih, 4046 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına dair kanun (27 Nisan 1995 tarih, 4105 sayı).
- Yabancı sermaye teşvik kanunu (18 Ocak 1994 tarih, 6224 sayı).
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun (19 Şubat 1985 tarih, 3154 sayı).
- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanunun bir maddesinin değiştirilmesine dair kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü ile aynı kanunun bir maddesinde değişiklik yapılmasına ve bu kanuna ek maddeler eklenmesine ilişkin kanun (07 Mart 1990 tarih, 3613 sayı).
- Enerji Piyasası Yasası (20 Şubat 2001 tarih, 4628 sayı).
- Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun (Kanun No:5346, Tarih:10/05/2005) 4749 sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun da büyükşehirlerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Belediyelerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu ise İl Özel İdarelerin YİD modelini kullanabileceği belirtilmektedir.
- 09.05.2008 tarih ve 5762 sayılı kanun ile 3996 sayılı yasada yapılan değişiklikler ile YİD modelinin kapsamı genişletilerek, uygulamada karşılaşılan çeşitli sorunlar giderilmeye çalışılmıştır.

- 6288 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4 Nisan 2012 tarihli Kanun ile Yap-İşlet-Devret modeliyle, kamu ve özel sektör ortaklığıyla yapılacak altyapı projelerine KDV istisnası getirilmiş ve süresinden önce tesisin devri halinde idarece kredi üstlenimiyle ilgili düzenlemeler yapılmıştır.
- 06.08.1994 tarih ve 94/5907 sayılı “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar
- 07.03.2005 tarih ve 2005/8572 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar’da değişiklik yapılmasına dair Karar
- Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik (12.04.2002 tarih ve 24724 sayılı RG).
- Hazine Garantileri Kapsamında Yapılacak Ödemelerin Üstlenilmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik: (21/12/2002 tarih ve 24970 sayılı RG)

YİD konusunda uzun yıllara dayanan yasal düzenlemeler, zaman zaman siyasi tartışmaların da konusu olmuştur. Özel sektörün bu model çerçevesinde gerçekleştirmek istediği yatırımlar ve bu amaca yönelik olarak yapılan sözleşmelerin “İmtiyaz Sözleşmesi” değil “Özel Hukuk Hükümlerine Bağlı Sözleşmeler” kapsamında değerlendirilmesi istenmiştir.

Yasal düzenlemeler yapılsa da Anayasa Mahkemesi bu maddeleri iptal etmiş ve yapılan sözleşmelerin “imtiyaz sözleşmesi” olduğu kararını vermiştir. Bu nedenle de bu sözleşmeler idari sözleşmeler olarak kabul edilmiştir. Yabancı yatırımcılar ise uyuşmazlıkların “Uluslararası Tahkim” yoluyla çözülmesini istemişlerdir. Yabancı yatırımcıların YİD modeli çerçevesinde yatırım yapmak isteklerinin bir ön koşulu olarak gözüken Uluslararası Tahkim sorunu 13 Ağustos 1999 tarih ve 4446 sayılı yasa ile aşılmıştır. Danıştay’ın bu tür sözleşmeleri inceleme yetkisi de tahkim yolunu öngörülme-yen sözleşmelerle sınırlandırılmıştır. Son olarak 22 Ocak 2000 tarih ve 4501 sayılı yasa ile kamu imtiyaz sözleşmelerinde, bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların tahkim yoluyla çözümlenmesi durumunda taraflarca sözleşme yapılırken uyulması gereken ilke ve esaslar belirtilmiştir. Danıştay 1.Daire Başkanlığı 11.09.2003 tarihli kararıyla 4493 sayılı Kanundan sonra yap-

işlet-devret sözleşmelerinin kamu hizmeti imtiyaz sözleşmesi olarak nitelendirilemeyeceğine ve Danıştay'ın görüş bildirmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

2.6 YİD Modelinin Avantajlı ve Dezavantajlı Yönleri

YİD modelinin en önemli avantajı finansman imkânıdır. Sağlanan bu finansman kaynağı ile borçlanmadan kurtulan devlet borç yönetimi hususunda önemli bir avantaj elde etmektedir. Bu avantajın yanı sıra YİD ile özel sektörün kapsamı genişlemekte ayrıca yabancı sermayenin ülkeye girişi kolaylaşmaktadır. Yabancı sermayeye açılan yeni yatırım alanları yurt içi hasılayı da olumlu etkilemektedir. YİD modeli özel sektörün karlılık, verimlilik ve etkinlik ilkeleri ile performans yönetim sistemine uygun anlayışların kamu hizmetlerine uygulanabilirliğini artırdığı gibi ileri teknolojinin de kamusal hizmetlere transferini hızlandırmaktadır. Bu durum ise kamusal hizmetlerin daha düşük maliyet ve daha kaliteli üretim ile sunumuna imkân tanımaktadır (Turan, 2009, s:53).

YİD modeli her ne kadar birçok olumlu getiriyi içerisinde barındırsa da önemli dezavantajları da beraberinde getirebilmektedir. Zira modelin gerçekleştirilebilirliği ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarına direkt bağlıdır. Ayrıca model maliyetler tamamen karşılandıktan ve özel sektör yeterli karı elde ettikten sonra tesisin kamuya devrini içerdiğinden devrin geciktirilerek karın artırılması için maliyetlerin yüksek gösterilmesi riskini barındırmaktadır. Ayrıca karın nasıl ve ne kadar belirlenmesi hususu da tartışmaları beraberinde getirmektedir. Ayrıca devredilen tesisle ilgili yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmayan bir kamu yönetiminin varlığı halinde de karlı bir şekilde işleyerek ekonomiye katma değer üreten tesisin hebası söz konusu olabilmektedir. Devletin görev alanının artması ve büyümesi anlamına gelen devir konusu da tartışmalı durumdadır (Turan, 2009, s:53-54).

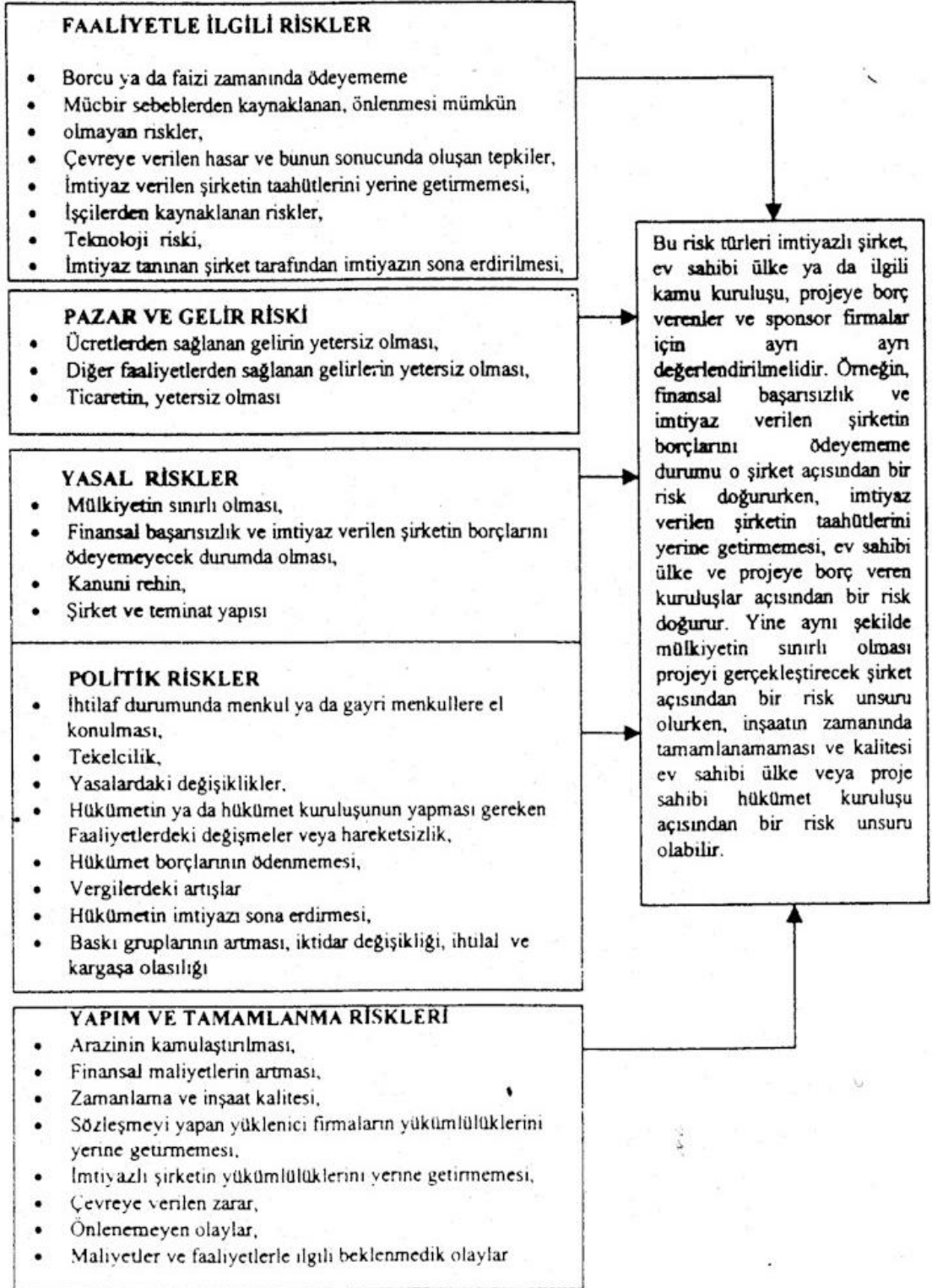
Yine YİD modelinin kapsam alanı dikkatli incelendiğinde bu sektörlerde kendiliğinden var olan risk ve belirsizlikler dikkati çekilmektedir. YİD modeli aracılığıyla gerçekleştirilecek projelerde de, verilen imtiyazın uzun bir süreyi kapsamaması, yapılacak yatırımın niteliği ve tutarı, birçok kuruluşun proje içeriğinde taraf olması, üretilecek mal veya hizmetin satış fiyatının belirlenmesi, istenilen gelirin elde edilmesindeki belirsizlik ve yatırımın yapılacağı ülkenin siyasi ve ekonomik koşulları gibi faktörler bu projelerde karşılaşılan riskleri ve bu risklerin yönetilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bir işletme için önemli olan katlanılan risk ve bu riske katlanma sonucunda sağlanacak gelirlerin net bir şekilde belirlenmesidir. Bu nedenle YİD modeli ile gerçekleştirilecek enerji, bayındırlık ve altyapı

projeleri, planlı ve kontrollü risk analizlerini gerektirmektedir. YİD projelerinde karşılaşılan riskleri genel olarak aşağıdaki başlıklar halinde toplayabiliriz.

Şekil 1: YİD Projelerinde Karşılaşılan Riskler (www.baker.comhk)



Şekil 2 : YİD Modelinde Karşılaşılan Risklere İlişkin Açıklamalar (www.baker.comhk)



3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YİD MODELİNİN GELİŞİM SÜRECİ

Tarihi veriler incelendiğinde devletin varlığının can ve mal güvenliğinin sağlanması için ortaya çıktığı bu amaçla toplanan vergilerin de sadece hükümet işleri, asker istihdam etmek ve savaşlar için kullanıldığı görülmektedir. Altyapı yatırımları da özel kesimce gerçekleştirilmektedir. Ancak hem toplanan vergilerdeki artış hem de şehirleşmenin meydana getirdiği altyapı gereksinimleri ile vatandaşların kamusal taleplerinin artması, devletlerin biriken gelirlerini, kamu hizmetine yönelik altyapı yatırımlarının finansmanında kullanmasının önünü açmıştır. Bu durum 1800'lerden sonra büyük bütçeli kamu hizmetleri imtiyazlar halinde özel şahıslara yaptırılmaya başlanması ile yavaş yavaş değişikliğe uğramıştır (auhf.ankara.edu.tr).

Bilinen ilk kayıtlı imtiyaz olan 1782 yılında Paris'in içme suyu dağıtım işinin Perier Kardeşlere verilmesi örneği Fransız ihtilali ile kesintiye uğramıştır. Ancak Fransa'nın ardından İtalya, Almanya, Belçika ve İspanya'da da özel sektöre bazı kamu hizmetlerinin tesisi örnekleri görülmüştür. Süveyş Kanalı ise dünyadaki ilk büyük uluslararası yatırım olarak değerlendirilmektedir. Kanalin tesisi Avrupa ve Mısır'ın desteği ile karşılanmıştır. Fransız, İngiliz ve Avusturya'nın oluşturduğu bir konsorsiyum Mısır Hükümetinden, kanalın inşası ve 99 yıllık işletme imtiyazını almış ve 10 yıl sonunda Süveyş Kanalı %125'lik bir maliyet artışıyla 18 milyon Sterlinlik harcama ile hayata geçmiştir. Osmanlı Devletinde 19. yüzyılın sonlarına doğru demiryolu, liman, rıhtım, elektrik ve benzeri kamu hizmet işletmelerinin kurulması ve işletilmesi, yabancılara verilen imtiyazlarla sağlanmaya çalışılmıştır. Bu demiryolları 1860 yılından başlayarak 50 yıl içerisinde yabancı şirketlere yaptırılmıştır. Bu yolları yapan şirketler, yapılan anlaşmalarla uzun süreler boyunca bu yolların işletilmesi hakkını da elde etmişlerdir. Bugün uygulanan YİD modeli, o tarihlerde uygulanmıştır. Mahalli idareler, Osmanlı döneminde imtiyaz vermeye de yetkili kılınmıştır.

1970'lerin sonlarına 1980'lerin başlarına gelindiğinde, dört temel gelişim nedeniyle büyük projeler için yeni finansman modelleri arayışı başlamıştır (auhf.ankara.edu.tr);

- Nüfus artışına ve ekonomik büyümeye bağlı olarak artan altyapı ihtiyacı,
- Üçüncü dünya ülkelerinde ortaya çıkan ve aşırı borçlanmadan kaynaklanan ödeme güçlüğüne yarattığı ekonomik kriz,
- Büyük inşaat firmalarının içine düştüğü karlı yeni projeler bulma zorluğu,
- 1980'lerde birçok ülkenin hükümetleri ile uluslararası kredi kurumları tarafından savunulmaya başlanmış olan özelleştirme uygulamaları,

1980 ve 1990'lı yıllar Amerika'da hükümetler özelleştirmelere ve söz konusu hizmet ve tesislerin YİD modeli ile işletilmesini temel politika olarak uygulamış ve Amerika'da bu döneme özelleştirme ile YİD modeli damgasını vurmuştur. 1970'lerin sonlarında ortaya çıkan petrol krizlerinden etkilenen ABD'de, alternatif enerji üretimi için 1978 yılında bir yasa çıkartılmış; buna bağlı olarak Bechtel Limited Şirketi çeşitli projeler hazırlamış ve hazırlanan projelerle ABD'deki elektrik üretim tesisleri kamu, kooperatifler ve özel sektörçe işletilmeye başlanmıştır. Avrupa'da ise YİD modeli bu dönemde çok fazla talep görmemiştir. İngiltere'de 1983 yılında çıkartılan enerji yasası ile elektrik işletmeleri dışındaki kişi ve kuruluşların kendi elektriklerini üretmelerinin önü açılmıştır. Yugoslavya'da da Bosna ve Hersek bölgesinde özel sektörün enerji üretmesine izin verilmiş ve irili ufaklı birçok özel sektör aktörü bir araya gelerek enerji üretimi için çeşitli tesisler kurmuş ve bu tesislerin devlete devrine de olanak tanınmıştır. Ayrıca devlete enerji satımının önü açılmıştır (İçişleri Bakanlığı, Sayı: İ.Y.161/19, s:44-47).

Türkiye'de ise 1984'de, Özal'ın liderliğinde, ilk yasal düzenlemeler yapılarak enerji üretim tesislerinin yapılması ve en fazla 99 yıl süre ile işletilmesi hakkının özel sektöre verilmesinin yolu açılmıştır. Ancak bu durum sadece özel sektörün kamusal hizmetleri ücretle yapmasına örnek teşkil ederken YİD' in ilk uygulaması, alış-veriş merkezi yapımında gerçekleşmiştir. 02.08.1985 tarihli Ankara Büyükşehir Belediyesi Encümen Kararına dayalı olarak Belediye ile Anıtsal Yapılar Sanayi Ticaret ve Turizm Şirketi arasında Atakule'nin yapımı ve işletilmesine ilişkin YİD sözleşmesi imzalanmıştır. İlk örnekten sonra mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından önemli alt yapı hizmetleri YİD modeli ile hayata geçirilmiştir.

4. TÜRKİYE'DE YİD MODELİNİN UYGULAMA SÜRECİ

İdari Kararın Alınması ve YPK onayı; Süreç, planlanan yatırım ve hizmetin YİD modeli ile gerçekleştirilebilmesine izin veren idari kararı alınması ile başlar. İdari kararın alınması sonrası yatırım ve hizmetleri yap-işlet-devret modeline göre yaptırmak isteyen idare Bakan imzalı olarak projeye ilişkin ön yapılabilirlik etüdüyle birlikte Yüksek Planlama Kuruluna müracaat eder. Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı; yükseköğretim kurumları ise Milli Eğitim Bakanlığı kanalıyla YPK' ya başvuruda bulunur. Bu Kurul'un izninden sonra sermaye şirketi veya yabancı şirketle sözleşme imzalanabilmektedir.

Ön yapılabilirlik etüdü; yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine YİD modeli ile hayata geçirilmesinin gerekçesini ortaya koymalı ve buna ilişkin karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizler ile risk analizlerini de içermelidir.

YPK, başvuru sonunda yetkili idareyi, yapılacak olan yatırım ve hizmetleri, risk paylaşımı ilke ve esaslarını, katkı payı ve talep garantisi verilip verilemeyeceğini, verilecekse gerektiğinde bunlara ilişkin üst sınırları belirleyebilir ve bu doğrultuda idareyi yetkilendirebilir. YPK tarafından yetkilendirme kararı verilmeden önce gerekli durumlarda Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı ile diğer ilgili kuruluşların görüşü alınır. Bu kuruluşlar görüşlerini en geç otuz gün içinde YPK' ya iletir. YPK kararı öncesi işlemler altmış gün içinde tekemmül ettirilir. Ön yapılabilirlik etüdünde ve ilgili diğer bilgi-belgelerde eksiklik olması durumunda, eksiklikler giderilinceye kadar bu süre işlemez.

Yüksek Planlama Kurulu, bu başvuru sonunda gerekli incelemeleri yaparak, yap-işlet-devret modeline göre yapılacak olan yatırım ve hizmetleri belirleyerek, idareye gerekli izni verir. İzni müteakip idare tarafından hazırlanacak ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikteki uygulama sözleşmesi, imzalanmadan önce yine Yüksek Planlama Kurulu'nun onayına sunulur, Kurul'un izninin alınması şarttır. Bu Karar kapsamında YİD modeli ile gerçekleştirilecek yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmeleri Bakanın onayı alınarak görevli şirket veya sermaye şirketi ile imzalanır. Mahalli idarelerde ve yükseköğretim kurumlarında ise uygulama sözleşmeleri yetkili idarenin üst yöneticisinin onayı alınarak görevli şirket veya sermaye şirketi ile imzalanır.

Yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilecek yatırım veya hizmetin ihalesinde, 3996 sayılı Kanun ve 94/5907 sayılı Karar'da yer alan; ilan, şirketlerde aranacak özellikler, sözleşmelerin kapsamı, süresi, yatırım sonucu oluşacak mal ve hizmetlerin ücretlerinin belirlenmesinde uygulanacak kriterler, şartnamelerin hazırlanması, görevlendirme komisyonunun kurulması, uyuşmazlıkların çözümü gibi özel hükümlere uyulma zorunluluğu bulunmaktadır.

Şartname ve İlan; İzin alınmasından sonra süreç idarece görevle ilgili genel, özel, teknik ve idari usul ve esasları gösteren belge veya belgeleri içeren şartnamenin hazırlanması ile devam eder. Şartname 94/5907 sayılı Karar'da belirtilen genel hususları taşımak zorunludur.

Yap-İşlet-Devret modeli çerçevesinde yaptırılmak istenen yatırım ve hizmetler, Resmi Gazete’de ve Türkiye çapında yayımlanan yüksek tirajlı iki gazetede ön seçim için belirlenen son başvuru tarihinden en az 30 gün önce olmak üzere ve en az birer defa ilan yapılarak duyurulacaktır. İşin özelliğinin gerektirdiği durumlarda, ilan yurtdışında son başvuru tarihinden en az 45 gün önce yapılacaktır. Göreve ait şartnameler ve ekleri bedelsiz olarak idarede görülebileceği gibi, idarece takdir edilecek bir bedel karşılığında isteyenlere verilebilmektedir.

İhale Komisyonu ve İşin Verileceği Şirket; Daha sonra görevlendirmeyi yapacak idarenin üst yöneticisinin onayıyla görevlendirme (ihale) komisyonu teşkil edilir. Komisyona yardımcı olmak üzere, görevlendirme kararlarına katılmamak şartı ile gereği kadar idari ve teknik eleman da görevlendirilebilir.

İdare, ön yeterlik değerlendirmesi yapıp yapmamakta serbesttir. İdarece belli istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanmasına ve ön yeterlik değerlendirmesine karar verildiği takdirde, bir ön yeterlik komisyonu kurulur. Komisyonun kuruluş ve çalışma usulleri ile isteklilerde işin gereği aranacak özellikler idarece belirlenir.

YİD modeliyle yaptırılacak yatırım ve hizmetler, sermaye şirketleri veya yabancı şirketler eliyle gerçekleştirilebilir. Sermaye Şirketi; Türkiye Cumhuriyeti Kanunlarına göre kurulmuş veya kurulacak olan ve gerektiğinde kamu kurum ve kuruluşlarının da (kamu iktisadi teşebbüsleri dahil) ortak olduğu, anonim şirketi ifade ederken; Yabancı Şirket ; 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümleri uyarınca Türkiye’de faaliyetine izin verilen kuruluşu ifade etmektedir.

Şirketlerde aranacak özellikler, anılan Karar’ın 7’nci maddesinde gösterilmiştir. Buna göre; yüklenici şirketin veya ortaklarının her birinin sağlam bir mali yapıya sahip oldukları bağımsız denetim firmalarınca onaylanmış bilançoları ile kanıtlamaları ve şirketin ortaklarından en az birinin talip olunan yatırım veya işletme ile ilgili faaliyetlerde bulunmuş olması zorunludur. Yüksek Planlama Kurulunun izni alınmadan, yatırım veya işletme ile ilgili faaliyetlerde bulunmuş ve teknik yeterliliğe sahip olan ortağın, şirketin kuruluş sermayesindeki payını yatırım döneminde değiştirmesi halinde idare uygulama sözleşmesini feshedebilir.

Şirketlerin 94/5907 sayılı Karar kapsamında gerçekleştireceği yatırım ve hizmetler için getireceği öz kaynak oranı, önerilen toplam sabit yatırım tutarının %20'sinden az olamaz.

Her yap-işlet-devret projesi için ayrı bir şirket kurulması gerekir. Bu şirketin ana sözleşmesinde, gerçekleştireceği yap-işlet-devret projesi faaliyet konusu olarak belirtilmelidir. Ayrıca bir şirket birden fazla YİD projesini üstlenemez. Ancak, kurulacak şirket ortaklarından en az birinin kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu veya üst kuruluşu olması ve şirket sermayesine en az % 51 oranında iştirak etmesi, projelerin aynı faaliyet konusunda olması kaydıyla işin özelliğine göre idarenin de uygun görmesi halinde bu şart aranmaz.

3996 sayılı Kanun ve 94/5907 sayılı Karar kapsamındaki görevlerin (işin) şirketlere verilmesinde;

- Kapalı teklif usulü,
- Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,
- Pazarlık usulü,

uygulanabilir.

Görevin (işin) gereğine göre, bu usullerden hangisinin uygulanacağı idarece tespit edilmektedir.

Gerektiğinde Yüksek Planlama Kurulu, yatırım ve hizmetlerin özelliğine göre, görevlendirme usulüne karar verebilmektedir. Görevlendirmelerde tüm istekliler arasında kapalı teklif usulünün uygulanması esastır. İdarece belli istekliler arasında kapalı teklif usulü veya pazarlık usulünün uygulanmasına karar verilmesi halinde, bu kararın gerekçesi görevlendirme ilan veya şartnamesinde belirtilir.

İki veya daha fazla istekli tarafından yapılan tekliflerin aynı olması ve bunların da uygun teklif olduğunun anlaşılması halinde, ilgili idareyi ve/veya Hazineyi en az mali yükümlülük altına sokacak olan teklif sahibine görevlendirme yapılır.

Görevlendirme komisyonu tarafından alınan görevlendirme kararı Bakan, mahalli idarelerde ve yükseköğretim kurumlarında ise üst yönetici tarafından onaylanır veya iptal edilir.

İstekli çıkmadığı veya tekliflerin uygun görülmediği hallerde, idare aynı yatırım ve hizmetler için bu Kararda öngörülen usullerden herhangi birine yeniden başvurmakta serbesttir.

Sözleşme İmzalanması; YİD modelinde çok sayıda taraf ve bu taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyen birden çok sözleşme bulunur. Bunlardan temel sözleşme durumunda olan "uygulama sözleşmesi", yatırım ve hizmetin gerçekleştirilmesiyle ilgili olarak, idare ile yüklenici şirket arasında özel hukuk hükümlerine göre akdedilen ve imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikteki sözleşmedir. Ayrıca, yatırım ve hizmetin niteliğine göre diğer sözleşmeler akdedilir.

Yapılacak tesisin projeleri, başlama, bitirme tarihlerine ilişkin tüm hususları tespit eden inşaat sözleşmesi, işletme ve bakım sözleşmesi, sigorta sözleşmesi gibi. Diğer bütün sözleşmeler, uygulama sözleşmesine dayandırılmalıdır.

Uygulama sözleşmesi ve görevli şirketin kamu kurum ve kuruluşlarıyla yaptığı diğer sözleşmeler Türkçe olarak; görevli şirketin veya ortağının yabancı olması halinde ise Türkçe ve İngilizce olarak iki dilde hazırlanır. Herhangi bir ihtilaf olması halinde Türkçe metin geçerlidir.

Sözleşmede mal ve hizmetin standart ve kalitesi, ücret, teminat, denetim, sigorta, bakım ve onarım, işin devri ve feshe ilişkin ayrıntılı hükümlere yer verilmelidir. Uygulama sözleşmesinde yer alacak hususlar, Kanunun uygulanmasına İlişkin Esasların 18'nci maddesinde gösterilmiştir.

Süre; Uygulama sözleşmesinde belirtilen yürürlük tarihinden başlamak üzere, yatırım süresi ve işletme süresinden oluşan toplam süre sözleşme süresidir. Bu süre mücbir sebepler ve idarenin sebep olduğu haller dâhil hiçbir şekilde toplam 49 yılı geçemez. Yapılacak sözleşmelerde sermaye şirketinin yapım ve işletmesini üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesinde, elde edilecek kar dâhil yatırım bedelinin ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınır.

Ücret ve katkı payının belirlenmesi; YİD modeliyle gerçekleştirilecek yatırım sonucu üretilen mal veya hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretin tespitine ilişkin usul ve esaslara uygulama sözleşmesinde yer verilir. Mal veya hizmet türleri veya bunların tüketim veya kullanım miktarları ya da kalite, güvenlik ve diğer değerlendirme kriterleri itibarıyla farklı ücretler uygulanabilir. Ücretler, tüketim veya kullanım miktarlarının alt ve üst sınırlarına göre aralıklar itibarıyla topluca belirlenebilir. Bunlara ilişkin kriterlere şartnamelerde ve uygulama sözleşmelerinde yer verilir. Aynı hükümler katkı payı içinde uygulanır. Katkı payı; görevli şirketin ürettiği mal veya hizmetin bedelinin, mal veya

hizmetten yararlananlar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan yatırımlarla ilgili yapılacak görevlendirmelerde, mal veya hizmetten yararlananların tüketim veya kullanım miktarları da dikkate alınarak belirlenen ve idare tarafından görevli şirkete tamamen veya kısmen yapılan ödemeyi ifade eder.

Teminat; İdare tarafından, teklifle birlikte projelerin yatırım tutarına göre idarece takdir edilecek tutarda geçici teminat, sözleşmenin imzalanması ile birlikte yatırım tutarının yüzde biri oranında kesin teminat alınır. Teminatlar teminat mektubu olarak verildiği takdirde, geçici teminat süresiz, kesin teminat sözleşme süresince geçerli olmak üzere teklif edilen para cinsinden düzenlenir.

Fesih; Uygulama sözleşmesi, görevli şirketin yükümlülüklerini yerine getirememesi veya uygulama sözleşmesi şartlarını ihlal etmesi, iflası, konkordato ilan etmesi, ödeme gücüne düşmesi hallerinde, idare tarafından süresinden önce feshedilebilir. Feshe ilişkin hükümler, feshin sonuçları ve diğer sözleşmelerin akıbetine ilişkin hususlar uygulama sözleşmesinde düzenlenir.

Süre sonunda tesisin devri; Uygulama sözleşmesi sonunda yatırım ve hizmetler her türlü borç ve taahhütlerden arı, bakımlı, çalışır ve kullanılabilir durumda bedelsiz olarak kendiliğinden idareye geçer. Yatırım ve hizmetlerin devir aşamasında bu şartları ve uygulama sözleşmesinde yer alan diğer hususları haiz olup olmadığı oluşturulacak bir devir-teslim komisyonunca tespit edilir. Bu komisyonun oluşturulması, çalışma usul ve esasları, komisyonca tespit edilen eksiklik ve hataların giderilmesi ve onarımların yapılması ile ilgili hükümler uygulama sözleşmesinde yer alır.

Tablo 2 : Projelendirmesi Tamamlanan Bazı YİD Modeli Örnekleri (İçişleri Bakanlığı, Sayı: İ.Y.161/19).

| Yetkili İdare | Proje Konusu |
|--|--|
| İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü | İzmir Kanalizasyon Projesi |
| İzmit Büyükşehir Belediye Başkanlığı | İzmit Su Projesi |
| İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı | İzmir Büyükşehir Belediyesi Otobüs Terminali |
| Bodrum Belediye Başkanlığı | Bodrum Belediyesi İçme ve Kullanma Suyu Temini Projesi |
| Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanlığı | Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Otopark ve Yan Tesisleri Projesi |

| | |
|--------------------------------------|--|
| İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı | İzmir Katı Atık İmha Tesisinin YİD Modeliyle Yaptırılması |
| Isparta Belediye Başkanlığı | Isparta Belediyesi Yeraltı Otopark Yapımı Projesi |
| Kırıkhan Belediye Başkanlığı | Hatay-Kırıkhan Kanalizasyon Şebekesi ve Arıtma Tesisi Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| İZSU Genel Müdürlüğü | İzmir-Çamlı Barajı İnşaatının YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Selçuklu Belediye Başkanlığı | Konya Selçuklu Belediyesi Ulusal ve Uluslar arası Ticaret ve Sanayi Fuarının YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| İZSU Genel Müdürlüğü | İzmir-Değirmendere Barajı İnşaatının YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| ASKİ Genel Müdürlüğü | Ankara Atıksu Arıtma Tesisi Tevsii ve İşletme Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Bandırma Belediye Başkanlığı | "Bandırma Cin Çukuru Kent Merkezi Otopark ve Tesisleri Yapılması ve İşletilmesi" Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Marmaris Belediye Başkanlığı | Marmaris (Adağzı) Yat Limanı Projesinin YİD Kapsamından Çıkarılması |
| Şişli Belediye Başkanlığı | Şişli Belediyesi Otopark Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Bursa-Osmangazi Belediyesi | Bursa-Osmangazi Belediyesi (Altıparmak Mahallesi) Otopark Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Balıkesir Belediye Başkanlığı | "Balıkesir Şehirlerarası Otobüs Terminali İnşaatı" Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Bursa-Osmangazi Belediyesi | Bursa-Osmangazi Belediyesi (Ahmetpaşa Mahallesi) Otopark Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Aksaray Valiliği | Aksaray Güzelyurt Belediyesi (Yaprakhisar Köyü) Ziga Kaplıcaları Termal Tesis Yapımı Projesinin YİD Modeliyle Gerçekleştirilmesi |
| Toroslar Belediye Başkanlığı | "Toroslar İleri Teknoloji Merkezi" Projesinin YİD Modeli ile Gerçekleştirilmesi |
| Kocaeli Çevre ve İmar Koruma Birliği | Gebze İlçesi Eysel ve Eysel Nitelikli Endüstriyel Katı Atık Düzenli Depolama Alanı Projesinin Yap-İşlet-Devret Modeli ile Gerçekleştirilmesi |

| | |
|---------------------------------------|--|
| Rize İli Özel İdare Müdürlüğü | Rize İli Özel İdare Müdürlüğü'nün "Turizm Konaklama ve Kaplıca Tesisi" Projesinin Yap-İşlet-Devret Modeli ile Gerçekleştirilmesi |
| Bodrum Yarımadası Belediyeler Birliği | Bodrum Yarımadası Katı Atık Yönetimi Projesi'nin Yap-İşlet-Devret Modeli ile Gerçekleştirilmesi |

YİD Modeli Uygulamasına İlişkin Sektörel Bazda Örnekler:

ENERJİ

YİD Projeleri

- Marmara Ereğlisi-Trakya Doğalgaz Kombine
- Marmara Ereğlisi-Unimar Doğalgaz
- Gebze-Dilovası Doğalgaz
- Esenyurt Doğalgaz
- Birecik Barajı ve HES
- Berdan
- Çamlıca HES
- Aksu-Çayköy HES
- Fethiye HES
- Tohma-Medik HES
- Girlevik II-Mercan HES
- Gaziler HES
- Gönen HES
- Kısık HES
- Hasanlar HES
- Suçatı HES
- Dinar II HES
- Ahiköy I-II HES

- Sütçüler HES
- Bozcaada Rüzgâr Enerjisi
- Çeşme-Alaçatı Rüzgâr Enerjisi

ULAŞTIRMA

HAVAYOLU ULAŞTIRMASI

- Antalya Havalimanı I. ve II. Dış Hatlar Terminalleri
- Atatürk Havalimanı Dış Hat Terminal Binası
- Dalaman Havalimanı Dış Hat Terminal Binası
- İzmir Adnan Menderes Havalimanı Dış Hat Terminal Binası
- Ankara Esenboğa Havalimanı İç ve Dış Hat Terminal Binası
- Sabiha Gökçen Havalimanı Dış Hatlar Terminal Binası ve Müteemmimleri

KARAYOLU ULAŞTIRMASI

- Göcek Tüneli
- Otoyol Hizmet Tesisleri

DENİZYOLU ULAŞTIRMASI

- Çanakkale Kepez Limanı Üstyapı Tesisleri
- Güllük Gemi Yanaşma İskelesi
- Bodrum Yolcu İskelesi
- Trabzon Limanı

DEMİRYOLU ULAŞTIRMASI

- Antalya-Alanya Demiryolu Projesi
- Kapıkule Demiryolu Hudut Garının Yeniden Yapılandırılması

KENTİÇİ ULAŞIM

- İstanbul Boğazı Karayolu Tüp Geçişi

TURİZM

- Bodrum Turgut Reis Yat Limanı

- Didim Yat Limanı
- Çeşme Yat Limanı
- Sığacık Yat Limanı
- Kaş Yat Limanı
- Alanya Yat Limanı
- Mersin Yat Limanı
- Dalaman Yat Limanı ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri
- Datça Yat Limanı
- Tekirdağ Yat Limanı
- Yalova Yat Limanı
- Afşa Adası Yat Limanı

İÇMESUYU

- Yuvacık Barajı

GENEL İDARE

- Edirne İpsala Sınır Kapısı
- Iğdır Gürbulak Sınır Kapısı
- Şırnak Habur Sınır Kapısı
- Edirne Kapıkule Sınır Kapısı
- Artvin Sarp Sınır Kapısı
- Hatay Cilvegözü Sınır Kapısı
- Mardin Nusaybin Sınır Kapısı
- Edirne Hamzabeyli Sınır Kapısı
- Pazarkule Sınır Kapısı
- Esendere Sınır Kapısı
- Türkgözü Sınır Kapısı
- Dilucu Sınır Kapısı

- Akçakale Sınır Kapısı
- Öncüpınar Sınır Kapısı
- Yayladağ Sınır Kapısı
- Kırklareli Dereköy Sınır Kapısı
- İstanbul Halkalı Sınır Kapısı
- Şırnak Ali Rıza Efendi Sınır Kapısı

Ulaştırma Karayolları Gn. Md. Tarafından Teklif Edilen Projeler:

- Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu (İzmit Körfez Geçişi Dahil) (377 km)
- Kınalı-Malkara-Çanakkale-Savaştepe Otoyolu (Çanakkale Boğaz Geçişi Köprüsü Dahil) (566 km)
- Ankara-İzmir Otoyolu (503 km)
- (Ankara-İzmir)Ayr.-Afyon-Burdur-Antalya Otoyolu (345 km)
- (Ankara-İzmir)Ayr.-Eskişehir-Bursa Otoyolu (202 km)

5. YİD MODELİNE İLİŞKİN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli yasal düzenlemeler yapılarak, mali yetersizlik nedeniyle gerçekleştirilemeyen alt yapı hizmetlerinin kamu-özel sektör ortaklığı biçiminde yapılmasına olanak sağlanmıştır. Bu yönde yapılan yasal düzenlemeler kapsamında, YİD modelinin uygulanması ile ilgili olarak; 3996 Sayılı “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun” ile bu kanuna istinaden çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı, temel düzenleyici metinlerdir. Mevcut yasal altyapı çerçevesinde özellikle enerji ve ulaştırma (ağırlıklı olarak havayolu ulaştırması) sektörleri ile yat limanı ve gümrük kapısı projeleri YİD yöntemleriyle uygulamaya konmuştur. Bir yandan artan talep doğrultusunda altyapı ihtiyacının artması, diğer yandan ise kamu kaynaklarındaki yetersizlik, YİD gibi alternatif finansman yöntemleri konusunda arayışları artırmıştır. Bu ihtiyaç hükümetin temel politika belgelerinde de yer almıştır. Nitekim 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı’nda “kamu-özel sektör işbirliği modelinin uygulanmasına öncelik verileceği” şeklinde bir politika tedbiri yer almaktadır (Gençoğlu, 2008, s:57-68).

Uygulamada yerel birimlerce konu çok açık bilinmemekte bu durumda çeşitli karışıklıkları beraberinde getirmektedir. Kanunda sayılan ileri teknoloji veya yüksek maliyet hususlarına bakılmaksızın, pek çok konuda, YİD modeline ilişkin talepler gelebilmektedir.

Ülkemizde de 1980 sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle kamu özel sektör işbirliği alanı düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu yasal düzenlemelerin dağınıklığı, belli bir sistematik çerçevede bulunmayışı nedenleriyle uygulamada yukarıda belirttiğimiz sıkıntılara benzer sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların giderilmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı bünyesinde bir süredir devam eden KÖİ çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir. Bu çalışma ile dağınık hale gelen ve güncellenmesi gereken yasal mevzuat uygulamada yaşanan sorunlar ışığında revize edilmelidir.

Türkiye YİD projeleri konusunda belirli bir seviyede tecrübe sahibi olmakla birlikte, YİD projelerinin hazırlık aşamasında; projelerin teknik, ekonomik ve mali yapılabilirliği, ekonomik-sosyal maliyet, getiri ve riskleri üzerine karar verme sürecine yardımcı olabilecek nitelikte çalışmaların zamanında ve yeterli düzeyde yapılması konusunda eksikliklerle karşılaşabilmekte, bazı kamu kuruluşlarında; klasik finansman yöntemlerine nazaran daha karmaşık süreçler içeren YİD projelerine yönelik tecrübe eksikliği bulunmaktadır. Ayrıca, YİD projelerinin analizi, önceliklendirmesi ve seçiminden sorumlu, KÖİ konusunda uzmanlaşmış kurumsal bir yapının olmaması ve proje dokümanlarına (fizibiliteler, sözleşmeler vb) yönelik sektörel standardizasyonun oluşturulamamış olması da mevcut kurumsal yapıdaki eksiklikler arasında yer almaktadır (Gençoğlu, 2008, s:67-88).

YİD projelerinin, yatırım projelerinin finansman sorununa kökten çözüm getireceğine ve kamudan hiç kaynak harcanmadan gerçekleştirilebileceğine dair yanlış algı da, sonuçları itibarı ile sorunlar arasında yer almaktadır. Nitekim bu yöndeki bir algı, YİD projelerinin hazırlık aşamasına gerekli önemin verilmemesi ve projelerin uygulama ve izleme aşamasında kamu tarafından yeterince sahiplenilmemesi sonucunu doğurmaktadır.

YİD projeleri ile ilgili kamu kesimindeki kapasite eksikliği ve yukarıda belirtilen yanlış algı, bu projelerin hazırlık aşamasında yapılabilirlik etütlerinin yeterli nitelikte gerçekleştirilmemesi sonucunu doğurmakta, bu süreçteki eksiklikler ise, uygulamaya geçildiğinde teknik, finansal ve hukuki sorunların yaşamasına zemin hazırlamaktadır. Yapılabilirlik etütleri, projelerin teknik, idari, kurumsal, hukuki, finansal ve ekonomik açıdan değerlendirmesini içerdiğinden, YİD projelerinin uygulamada en az sorunla gerçekleştirilmesi açısından son derece kritik öneme sahiptir. Ayrıca idare, sözleşme süresi bittiğinde ve iş devir aşamasına geldiğinde, çürümüş, çalışmayan bir yapıyla karşılaşmamak için şartnameyi de çok dikkatli hazırlamalıdır.

3996 sayılı yasa kapsamındaki uygulamalardaki önemli bir sorun da yargı sürecidir. Tahkimle sonuçlanan YİD modeli sözleşmelerinde genellikle başarısız olunmaktadır. Bu

nedenle YİD sözleşme ve şartnamelerinin hukuki ve mali açıdan iyi etüt edilerek hazırlanması büyük önem arz etmektedir. Konu üzerinde hassasiyetle durulması ve üniversitelerden hukuki anlamda akademik destek alınması gerekmektedir. Özellikle yerel idarelerin avukatlarının süreçle ilgili tam bilgiye sahip olması ve yasal boşlukların azaltılması tahkimde kaybettiğimiz dava sayısını azaltacaktır.

YİD modeli daha çok kar getiren yatırım projelerinde uygulanabilecek alanları kapsadığı zaman sürdürülebilir olmaktadır. Ancak özellikle yerel idarelerce yaptırılmak istenen projelerin karlılık yönü zayıf kaldığından modele talep yeterince olmamaktadır. Ayrıca sınırlı teknik personel imkânlarına sahip yerel yönetim birimlerinin YİD modelini uygulaması zor görülmektedir. YİD modeline ideolojik bakılmazsa, özelleştirme gibi, faydalı, geliştirilmesi gereken bir uygulamadır.

6. SONUÇ

Kamu hizmetleri, özellikle 20. yüzyıldan itibaren çeşitlilik göstermiş, kamu hizmeti anlayışındaki değişimle birlikte, devletin faaliyet alanları da genişlemiş ve kamunun ihtiyaçları giderek artmıştır. Gittikçe artan ihtiyaçları sadece devlet eliyle yerine getirmek imkânsız hale gelmiştir. Bu sebeple, devletin kamu hizmetlerini özel kişilere gördürme yol ve yöntemleri yaygınlaşmıştır. Kamu ve özel sektör işbirliği modelleri olarak tanımlayabileceğimiz bu modellerden ilki ve en yaygın kullanılanı yap-işlet-devret (YİD) modelidir.

YİD modeli, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla ulusal veya uluslararası şirketlerle gerçekleştirilen sözleşme uyarınca, yatırım bedelinin elde edilecek kar dahil olmak üzere söz konusu şirkete işletme süresi içerisinde, üretilen mal veya hizmetin idare ve hizmetten yararlananlarca belli bir tarife üzerinden satın alınmasıyla ödenmesi biçiminde düzenlenmiş özel bir finansman modelidir.

Model daha çok kamu kaynaklarının yetersiz olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ihtiyaç duyulan yatırımların bütçe dışı kaynaklarla gerçekleştirilmesine olanak sağlamak amacıyla geliştirilmiştir. Bu açıdan bakıldığında kamu yatırım ve hizmetlerini karşılamakta güçlük çeken ülkeler ve yerel yönetimler için önemli bir fırsat olarak görülmektedir.

YİD uygulamaları için proje büyüklüğüne göre çeşitli sınırlamalar içeren düzenlemeler öngörülebilir. Zira pek çok yerel yönetimin mevcut personel ve teknik imkânları ile son derece karmaşık ve hukuki unsurları bulunan süreci yönetmesi mümkün görülmemektedir.

YİD projelerinin yatırım projelerinin finansman sorununa kökten çözüm getireceğine ve kamudan hiç kaynak harcanmadan gerçekleştirilebileceğine dair yanlış algı; YİD projelerinin hazırlık aşamasına gerekli önemin verilmemesi ve projelerin uygulama ve izleme aşamasında kamu tarafından yeterince sahiplenilmemesi sonucunu doğurmaktadır. Bu algının yıkılması için bilgilendirme çalışmaları yapılmalıdır.

YİD modeli kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle sunumunu sağlayan sihirli bir değnek değildir. Modelin başarılı bir şekilde uygulanması için; uygulama sözleşmesinin titiz bir şekilde hazırlanması, teknik detaylara özen gösterilmesi, performans ölçümü ve yönetiminin iyi planlanması, idarenin hesap verebilirliğinin ve işi üstlenen özel sektör temsilcisinin, kamu yararından sapmadığının dikkatli bir şekilde izlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Yine yapısı itibarıyla ekonomik olan ancak karlı olmayan alanlarda uygulamayı kolaylaştıran “katkı payı” sağlanması hususu iyi etüt edilmelidir. Bu önemli hususlara dikkat edilmediğinde modelin başarı değil, başarısızlık üreteceğinden söz edilebilir. Bu nedenle uygulamada çok dikkatli olunmalıdır.

Anayasamızdaki 1999 sonrası düzenlemelerle birlikte, kamu yatırım ve hizmetlerinin özel hukuk sözleşmeleri imzalamak suretiyle YİD modeli ile yaptırılmasının Anayasal zemini oluşturulmuş; yine bu süreçte, kamu hizmetini konu alan imtiyaz sözleşmelerinde tahkim kaydına yer verilmesi imkânı sağlanmıştır. Yine aynı süreçte; özellikle yargı birliği sistemi geçerli olup bir idari yargı sistemi bulunmayan ülke yatırımcıları başta olmak üzere; Danıştay'ın incelemesinin oldukça uzun sürdüğü, dolayısıyla yatırımın yapılmasının geciktiği yolundaki eleştirilerle birlikte; Danıştay'ın bu sözleşmeleri inceleme yetkisinin görüş bildirmeyle sınırlandırıldığını görmekteyiz.

Özü itibarıyla imtiyazdan çok farklı olmayan ancak yasal düzenlemelerle özel hukuk alanına taşınan YİD sözleşmelerinde ise zaten bir Danıştay incelemesi veya görüş bildirmesi süreci kalmamıştır. Ancak; gerek imtiyaz gerekse YİD sözleşmeleri ile kamu hizmetinin görülmesi uzun süre özel kesime bırakıldığı ve bu nedenle sonradan giderilmesi güç sonuçlar doğurabilecek nitelikte oldukları için Danıştay ön denetimine tabii tutulmalarında kamu yararı vardır. Bu yönde bir düzenleme söz konusu olmayacaksa; YİD projelerinin analizi, önceliklendirmesi ve seçiminden sorumlu oluşturulacak merkezi kurumsal bir yapıyla, kamu için son derece önemli maliyetler doğurabilecek YİD özelinde diğer kamu özel işbirliği uygulamalarının koordinasyon ve takibi sağlanmalıdır.

Yeterli teknik ve personel olanağından yoksun olan yerel yönetimler ileri teknoloji ve yüksek maliyet içeren kimi projeleri kendi imkânları ile hazırlayamadıkları için, bazen yerli

ve özellikle yabancı firmaların hazırladığı proje teklifleri ile karşılaşmaktadırlar. Bu açıdan var olan (İller Bankası gibi) ya da oluşturulacak merkezi yapılanmalarla yerel yönetimlerin özellikle altyapı konularına ilişkin proje danışmanlık desteği mekanizması geliştirilmeli ve takip edilmelidir.

Ayrıca; hukuki destek sağlanmasına yönelik olarak 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/g maddesinin "Milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları" hükmü doğrultusunda ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurabileceği bilinmelidir.

Ülkemizde son dönemde enerji, havayolu ulaşımı (hava limanları), sınır kapıları, yat limanları konularında başarılı YİD modeli uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Özellikle başarılı olan bu alanlarda başlangıçtaki uygulamalardan sonra standartların pekiştiği, tip sözleşmelerin olduğu değerlendirildiğinde; olumlu gelişmeyen bazı yerel yönetim uygulamalarına rağmen, bu tecrübelerden dersler çıkararak alınacak tedbirler ve düzenlemelerle; YİD modeli uygulamalarının yerel yönetimler bazında da gelişeceğini varsayabiliriz.

KAYNAKÇA

- AKÇAY, Belgin ; 2006, Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Kamu Sektörü, Ankara
- EMEK, Uğur ; 2002, Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) Ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı, DPT yayın: 2659
- ETÇİOĞLU, Erkal ; 1995 Yap İşlet Devret Modeli ve Türkiye Uygulamasının Analizi Sakarya Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- GENÇOĞLU, Şerife ; 2008 Türk İdare Hukukunda Yap-İşlet-Devret Modeli, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Hazine Müsteşarlığı , 2009, Kamu Özel Sektör İşbirliği Türkiye Uygulamaları. Mülkiyeliler Birliği Dergisi • CİLT: XXI SAYI: 200 s.22-29
- PEKGÜÇLÜ, Güzin , 2005, Türk Özel Hukukunda Yap-İşlet-Devret (YİD) Sözleşmesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- TURAN, Ebru; 2009, Yap İşlet Devret Modelinde Muhasebe Düzeni, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi
- İçişleri Bakanlığı, İnceleme ve Araştırma Raporu, Sayı : İ.Y.161/19.
- UZUNKAYA, Mehmet; Kamu Özel İşbirliği Türkiye Tecrübesi, DPT, Sunum, 10.03.2008
- YÜZER, Mahmut; 2007, Enerji Sektöründe Yap- İşlet-Devret Modelinin Diğer Finans Modelleri İle Karşılaştırılması, Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- 3096 Sayılı Elektrik Üretimi, İletimi ve Ticareti ile İlgili Kanun.
- 3465 sayılı Otoyol Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi ile İlgili Kanun.
- 3996 sayılı, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Çerçevesinde Yaptırılması Amacıyla Çıkarılan Kanun.
- 4283 Sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.
- 4446 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.
- 4047 Sayılı Bazı Yatırım ve Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

3996 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

4492 Sayılı Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

4493 Sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet- Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun.

4501 Sayılı Kamu Hizmetleri ile İlgili İmtiyaz Şartlaşma Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İkelere Dair Kanun.

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

3154 Sayılı Enerji ve Tabi Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

3613 Sayılı 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki kuruluşların elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesi hakkında kanunun bir maddesinin değiştirilmesine dair kanun hükmünde kararnamenin değiştirilerek kabulü ile aynı kanunun bir maddesinde değişiklik yapılmasına ve bu kanuna ek maddeler eklenmesine ilişkin kanun

4749 Sayılı Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

5346 Sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun.

5393 sayılı Belediye Kanunu.

5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu.

6288 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu ile Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunda ve Kamu İhale Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

94/5907 sayılı “Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar.

2005/8572 sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında 3996 Sayılı Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin Karar’da değişiklik yapılmasına dair Karar.

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Kanunlar.aspx>

<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Yonetmelikler.aspx>

<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-2008-57-04/AUHF-2008-57-04-ulu.pdf>

<http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/emeku/yid.pdf>

<http://www.gumrukticaret.gov.tr/altsayfa/icerik/47/394/yap-islet-devret-modeli-ve-gumruk-kapilari.html>

<http://www.turkhukusitesi.com/showthread.php?t=3440>

http://www.vergisorunlari.com.tr/makale_login.aspx?makaleno=3213

<http://www.yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ5MDU3MDU3>

<http://www.yenifrm.com/yap-islet-devret-modelinin-tanimi-ve-genel-ozellikleri-t118113.html>