

DETERMINING THE PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP INVESTMENT MODEL IN CITY HOSPITALS

Nagihan POLAT*

Yeşim TANRIVERMİŞ**

*Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Anabilim Dalı, nagihanpolat72@gmail.com, ORCID: 0009-0000-9971-6890

**Prof. Dr. Ankara Üniversitesi Uygulamalı Bilimler Fakültesi Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi Bölümü, aliefendioglu@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0859-7150

Received Date: 11.08.2024

Accepted Date:05.10.2024

Copyright © 2024 Nagihan POLAT, Yeşim TANRIVERMİŞ. This is an open access article distributed under the Eurasian Academy of Sciences License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT

Determining investment models in city hospitals plays a critical role in terms of effective utilization of public policies and resources. Supported by public funding, these hospitals stand out with resource management, distribution, and utilization requiring a strategic approach. The selection of the right model ensures the distribution of healthcare services according to principles of equity and justice, thereby guaranteeing public access to quality healthcare. City hospitals, being large-scale projects, necessitate management aligned with sustainability goals. The investment model involves strategic planning for the hospital's future needs. Monitoring technological advancements, infrastructure improvements, and long-term investments are fundamental elements of this planning. With the right investment model, public policy goals regarding healthcare services are supported, public health improves, access to healthcare services increases, and patient safety is ensured. The identified investment models focus on the effective utilization of resources in line with these policy objectives. The article emphasizes the critical importance of PPP models in large infrastructure projects, particularly addressing the importance of determining the right investment models in the context of city hospitals, acknowledging that models are project-specific and tailored to different purposes, thus highlighting the necessity of a careful analysis and evaluation process.

Keywords: Public Private Partnership, Public Services Financing, City Hospital, Investment Models

JEL Classifications: H51, H75

ŞEHİR HASTANELERİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIM MODELİNİN BELİRLENMESİ

ÖZET

Şehir hastanelerinde yatırım modellerinin belirlenmesi, kamu politikaları ve kaynaklarının etkin kullanımı açısından önemli bir paya sahiptir. Kamu finansmanı ile desteklenen bu hastaneler, stratejik yaklaşım gerektiren kaynak yönetimi, dağıtım ve kullanımıyla öne çıkmaktadır. Doğru modelin seçimi, sağlık hizmetlerinin eşitlik ve adalet prensiplerine göre dağıtılmasını destekleyerek, kamunun kaliteli sağlık hizmetlerine erişimini güvence altına almaktadır. Şehir hastaneleri, büyük ölçekli projeler olmaları nedeniyle sürdürülebilirlik hedefleriyle yönetilmeleri gerekmektedir. Yatırım modeli, hastanenin gelecekteki ihtiyaçlarına yönelik stratejik planlamayı içermektedir. Teknolojik gelişmelerin izlenmesi, altyapı iyileştirmeleri ve uzun vadeli yatırımlar bu planlamanın temel unsurları olmaktadır. Doğru yatırım modeliyle kamu politikalarının sağlık hizmetlerine yönelik hedefleri desteklenmekte, halk sağlığı gelişmekte, sağlık hizmetlerine erişimi artmakta ve hasta güvenliği sağlanmaktadır. Belirlenen yatırım modelleri, kaynakların bu politika hedefleri doğrultusunda etkin kullanımına odaklanmaktadır. Çalışma, KÖİ modellerinin büyük altyapı projelerindeki kritik önemini vurgulayarak, özellikle şehir hastaneleri bağlamında doğru yatırım modellerinin belirlenmesinin önemini ele almakta olup modellerin projeye özgü ve farklı amaçlara uygun olduğu gerçeğini göz önünde bulundurarak, dikkatli analiz ve değerlendirme sürecinin gerekliliğini vurgulamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu özel iş birliği, kamu hizmetlerinin finansmanı, şehir hastanesi, yatırım modelleri

Jel Kodları: H51, H75



1.GİRİŞ

Küreselleşen dünyada önceleri devletin tekelinde olan kamu hizmetleri, gelişen teknoloji ve yöntemlerle özel sektörün desteğini alma eğilimindedir. Bu değişimlerle birlikte, kamu yatırımları, teknolojik ilerlemelerin kolaylaştırıcı etkisine rağmen farklılaşan gereksinimlerle karmaşık hale gelmekte olup kamu kurumlarının, sorumlulukları altındaki hizmetleri yerine getirirken karşılaştığı zorluklar artmaktadır. Kamu sosyal refahı temel alarak; mali kaynakları ölçüsünde sorumluluklarını yerine getiremediği durumda, özel hukuk kişileriyle sözleşme imzalayarak eksikliklerini gidermeyi hedeflemektedir. Bu bağlamda, Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) (PublicPrivate Partnership, PPP) yatırım modeli ve sözleşmeleri, bu tür yasal çözümlerden birini oluşturmaktadır. KÖİ, özel sektörün kamu yatırımlarına katılımıyla finansman sağlayan model olup kamu yatırımlarının bütçe üzerindeki yükünü azaltmayı amaçlamaktadır. Özel sektörün kaynaklarını kamu yatırımlarının finansmanında kullanmayı hedefleyen model, projenin doğasına göre çeşitli biçimlerde uygulanmaktadır. Kısıtlı finansman ve artan diğer kısıtlılıklar nedeniyle, birçok kamu kurumu, büyük yatırımlar yapmadan altyapılarını güncelleyebilmek için farklı KÖİ modellerini araştırmaktadır. Bu projelerin etkin ve maliyet açısından verimli çözümler sunabilmesi için maliyetlerinin yakından kontrol edilmesi gerekmektedir. KÖİ yatırımları, finansman sağlama, yeni teknolojilerin benimsenmesi, iş bitirme süreçlerinin hızlandırılması, hizmet kalitesinin artırılması gibi alanlarda çözümler sunarak kamu bütçesinden ödün vermeden büyük ölçekli projelere yatırım yapabilme olanağı sunmaktadır. Dünyada farklı KÖİ modelleri bulunmakta olup modellerin proje niteliğine göre çeşitlilik gösterdiği ve tek tip KÖİ modelinin bulunmadığı gözlemlenmektedir. Kamunun KÖİ projelerini tercih etmesindeki ana motivasyon etkenleri arasında artan altyapı talebi, kamu kaynaklarının yetersizliği, sistemlerin verimsizliği, hızlı ve zamanında tamamlanması gereken yatırımların varlığı, özel sektörün finansman sağlama kabiliyeti, işletme alanındaki yetenekleriyle teknolojik güçleri gibi faktörler yer almaktadır. Bu çalışmayla; sağlık sektöründe yapılan yatırımların daha etkin ve verimli şekilde yönetilmesine ve sağlık hizmetlerinin daha iyi sunulmasına katkıda bulunulması amaçlanmakta olup kamu yönetimi alanında stratejik karar alıcıların, uygulayıcıların, araştırmacıların ilgisini çekecek ve KÖİ'nin gelişimine katkı sağlaması hedeflenmektedir.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

KÖİ yatırımları genel bir reform stratejisi dâhilinde uygulanmakta olup KÖİ projesi hedeflerinin, genel KÖİ modeli kavramı için uluslararası literatüre bakıldığında bu modelin tek bir şekilde tanımlanmadığı gözlemlenmektedir. Hemen her ulusun kendi kuruluşu, modelin



farklı bir özelliğini ortaya çıkararak kendine özgü tanımını oluşturmaktadır. KÖİ modelini sık ve başarılı bir şekilde kullanan çeşitli ülkelerin yaptıkları tanımlara ve özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tanımlarına bakıldığında; bu tanımların çoğunda kamu hizmeti ve altyapı sunumu, uzun sözleşme dönemi, risk ve sorumluluk paylaşımı gibi konuları anlatan ve KÖİ projelerinin temel bileşenlerini tanımlayan ortak noktalara vurgu yapıldığı görülmektedir. Dünya Bankası'na göre KÖİ modeli; bir kamu varlığı veya hizmetini sağlamak için özel tarafın önemli risk ve yönetim sorumluluğunu üstlendiği ve ücretin performansla bağlantılı olduğu, özel taraf ile bir kamu kuruluşu arasında yapılan uzun vadeli sözleşme olarak tanımlanmaktadır (Anonymous, 2017).

KÖİ modeli için Türkiye'de literatürdeki ilk tanımlama; sonradan Kalkınma Bakanlığı olan ve o tarihlerde kurumsal ismi Devlet Planlama Teşkilatı olan kurumun 2007 yılında başlatmış olduğu KÖİ çerçeve kanun çalışmasında hayat bulmaktadır. Burada; Kamu Özel İşbirliği modeli için “kamu ve özel sektör arasındaki sözleşme çerçevesinde; hizmet ve yatırımlara dair, risk, maliyet, sorumluluk ve gelirlerin taraflar arasında dağıtıldığı anlaşmalardır” şeklinde tanımlama yapılmaktadır (Anonim, 2018). Avrupa Birliği düzeyinde; KÖİ için net bir tanım olmasa da KÖİ yatırım modeli, altyapı yatırımlarının hayata geçirilmesi ve/veya hizmetlerin sunulması hususunda özel sektör ve kamu idareleri arasında hayat bulan farklı sözleşme biçimlerini kapsayan bir nevi şemsiye kavram olarak tanımlanmaktadır (Uz, 2007). Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın tanımına göre; KÖİ Projeleri gelecekte yapılacak kamu yatırımlarının bugün itibarıyla özelleştirilmesidir (Anonim, 2008). IMF'nin bakış açısıyla KÖİ “geleneksel olarak kamu tarafından sağlanan altyapı ve hizmetlerin özel sektör eli ile sunulmasına dair yapılan düzenlemeler” olarak tanımlanmaktadır (Anonymous, 2006). Avrupa Yatırım Bankası'nın (EIB) yaptığı tanıma göre KÖİ “genel olarak özel sektör kaynaklarının ya da uzmanlığının kamunun varlık ve hizmetlerinin sunulmasında kullanılması hedefi ile kamu ve özel sektör arasında kurulan ilişkilerdir” ifadeleri ile açıklanmaktadır (Anonymous, 2004). OECD ise KÖİ'yi “kamu ve özel ortağın kamunun hizmet sunum amacı ve özel sektörün de kâr elde etmek amacıyla anlaşması sureti ile hizmetin özel sektör tarafından düzenlendiği ve bu anlaşmanın hayatta kalma imkânının özel sektöre yeter miktarda risk aktarılması durumuna bağlı olduğu sözleşmelerdir” olarak tanımlamaktadır (Anonymous, 2008).

3. UYGUN YATIRIM MODELİNİN SEÇİLMESİ

Uygun ve doğru Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelinin seçilmesi, çeşitli unsurların değerlendirilmesine dayanmaktadır. Bunlar arasında mevcut KÖİ seçenekleri, projenin



boyutuyla karmaşıklığı, tarafların üstlenmeye istekli oldukları risk düzeyi, kamu kaynaklarının kullanımı ve projenin işleyişinde kamunun rolü yer almaktadır. Ayrıca kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği, projenin öngörülen süresi, özel sektörün uzmanlık alanları, sektörün teknik kısıtlamaları veya hedeflerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Yasal ve düzenleyici kısıtlamalar, kurumsal sorunlar, ticari-mali-financeman gereklilikleri ve kısıtlamaları da önemli faktörler arasında bulunmaktadır. Bunun yanı sıra yerel ve uluslararası pazarın ilgisi, sistemin veya demografik yapının özelliklerine dayalı olarak sektörün özel gereksinimleri de değerlendirilmelidir. Son olarak, projenin etkisi ve toplumsal faydası, projenin sürdürülebilirliği gibi unsurlar da göz önünde bulundurulmalıdır (Vecchi ve Cusumano, 2018).

Model belirlenirken; reform hedefleri, teşhis sonuçları, sözleşme türlerinin özellikleri, modellerin avantaj ve dezavantajları, olası sonuçlar ve ön koşullar karşılaştırılmalıdır. Bu analizle, modeller arasında kritik hedefleri karşılama olasılığı yüksek olan belirlenmektedir. KÖİ’de öncelikler arasında kapsamın genişletilmesi, iyileştirilmiş hizmetler, devlet sübvansiyonundaki azalmayla verimlilik artışı veya müşteri memnuniyeti de yer almaktadır. Kamu ve danışmanları, maliyet-fayda analizi kullanarak seçeneklerin çekiciliğini değerlendirmek için özel sektör ortaklarıyla istişarede bulunmaktadırlar. Belirli KÖİ modelleri bazı sektörlerde daha yaygın kullanılmaktadır. Örneğin Yap İşlet Devret (YİD) modeli paralı yollar ve atık su tesislerinde, Yönetim Sözleşmeleri ise sağlık ve su hizmetlerinde kullanılmaktadır. Ancak, yerel bağlama uyarlama yapılmadan hiçbir KÖİ türü uygulanamamaktadır. Seçenekler, proje gereksinimlerine uyacak şekilde sözleşme türlerini değiştirmekte olup farklı sözleşme bileşenlerini birleştirmek veya birkaç sözleşmeyi birlikte kullanmak gerekebilmektedir. İşlemin finansmanını kolaylaştırmak, paydaşların endişelerine yanıt vermek, düşük gelirli hizmet sunumunu iyileştirmek ve iş gücü sorunlarını ele almak için ek değişiklikler gerekebilmektedir (Anonymous, 2022b). Bu noktada KÖİ modelinin seçiminde kamunun hedefleri etkili olup belirlenen hedeflere göre farklı modeller tercih edilmektedir.

KÖİ modellerinin başarıyla uygulanabilmesi için, özel sektöre daha fazla risk aktaran derin KÖİ modellerinde karmaşık yasal ve düzenleyici yapıları ve işlemleri uygulayabilecek ve izleyebilecek yerel becerilerin mevcut olması gerekmektedir. KÖİ’deki kısıtlar arasında düşük maliyetli kurtarma seviyeleri, sistem bilgisi eksikliği veya zayıf teknik performans yer almaktadır. Teşhis analizi, reformdan geçen sektörün durumunu belirlemektedir. Bu kısıtları bertaraf etmek mümkün değilse, daha dar kapsamlı bir KÖİ modeliyle başlamak ihtiyatlı bir yaklaşım olmaktadır. KÖİ kısıtlarını aşmak için hazırlık aşamasında yasal ve düzenleyici reformları uygulamak, önemli yatırımlar yapmak veya yeni kurumları dâhil etmek önem



arzettmektedir. Asya Kalkınma Bankası'nın çalışmasına göre; KÖİ modellerinde sözleşme türüne bağılı olarak kısıtlar değışkenlik göstermektedir (Anonymous, 2007). Hizmet, yönetim, kiralama, imtiyaz sözleşmeleri, yap-işlet-devret modeli ve türevlerinde; siyasi taahhüt, maliyet geri alma tarifeleri, düzenleyici yapı, bilgi tabanı, sözleşme yönetimi ve analiz için devlet kapasitesi gibi kısıtların belirli seviyelerde sağlanması gerekmektedir. Alternatif modellere özel sektörün ilgisi, KÖİ yatırım modelini belirlemede en önemli etken olmaktadır. İmtiyaz modeli, kamunun hedeflerini karşılarken risk düzeyi özel yatırımcılar için kabul edilebilir sınırların üstünde kalmaktadır. İlgi seviyesi, bölge, ülke ve sektördeki önceki yatırımların analizi ve piyasa ilgisinin değerdendirilmesiyle belirlenmektedir.

3.1. Uygun Yatırım Modelinin Seçiminde Yapılması Gerekli Analizler

Hastane yatırımlarında doğru KÖİ modelinin seçilmesi için projenin gereksinimlerinin belirlenmesi, bir dizi analiz ve değerdendirmenin yapılması gerekmektedir. Gereksinimlerin belirlenmesinde; projenin amacı, kapsamı, bölgesel özellikleri, teknik gereksinimleri, finansal kaynaklar, yönetim yapısı ve hizmet kalitesi gibi faktörler kritik rol oynamaktadır. Yatırımcı, hastane yönetimi, yerel yönetimler ve Sağlık Bakanlığıyla birlikte projenin tüm paydaşlarının bir araya gelerek gereksinimler hakkında fikir birliğine varmaları ve iş birliği kültürünün oluşturulması önem arz etmektedir. Gereksinimlerin belirlenmesi aşamasında yapılacak yanlış anlaşmalar ve hatalar projenin maliyetini artırabilmekte ve işletme aşamasında sorunlara sebebiyet vermektedir. Belirlenen gereksinimlere ve oluşturulan fikir birliğine uygun şekilde yatırımların yapılması ve finansman kaynaklarıyla ilgili detaylı analizlerin yapılması gerekmektedir.

KÖİ projeleri büyük ölçekli ve yüksek maliyetli yatırımlar olduğundan, finansman kaynaklarının KÖİ modelinin belirlenmesinde kritik öneme sahiptir. Finansal analiz yaparak projenin ihtiyaçlarının belirlenmesi ve doğru finansman modelinin seçilmesi önem arz etmektedir. Finansal analiz aşamasında projenin kaynakları, yatırım maliyetleri, inşaat ve donanım maliyetleri, işletme maliyetleri, vergi oranları, nakit akışları, riskler ve getiriler dikkate alınarak farklı finansal yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemlerden Net Bugünkü Değer (NBD), İç Getiri Oranı (IRR) ve Geri Ödeme Süresi (Payback) daha yaygın olarak kullanılmakta olup projenin karlılığı, geri ödeme süresi ve yatırım getirisi analizi yapılmaktadır. Finansal analizlerle belirlenen doğru kaynaklar sayesinde projenin gerçekçi ve sürdürülebilir olması ve doğru modelin belirlenmesi sağlanmaktadır.

KÖİ projeleri birçok alanda risklerle karşı karşıya olduğundan risk analizi yatırım modelinin belirlenmesinde önemli bir paya sahiptir. Risk analizi, doğru KÖİ modelinin



seçilmesinde etkin faktör olup her türlü riskin belirlenmesini ve projenin yönetilmesini sağlayacak risk azaltma stratejilerinin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır. Risk analizi aşamasında; projede meydana gelebilecek teknik, mali, hukuki, politik, sosyal, doğal afetler ve işletme sürekliliğini etkileyecek olası tüm riskler ve bunların muhtemel etkisi tespit edilmekte ve uygun risk yönetim stratejileri belirlenmektedir. Risk analizi, projenin risklerini minimize edebilmekte, yatırımcının projeye güvenini artırmakta, projenin başarısını ve yatırım kararını etkilemekte ve bütçenin doğru belirlenmesine katkı sağlamaktadır. Karşılaştırmalı analizlerle modeller arasında mukayese yapılmaktadır.

KÖİ yatırımlarında karşılaştırmalı analiz yapılarak her modelin avantaj ve dezavantajı ortaya konulmakta ve proje için en uygun model seçilmektedir. Karşılaştırmalı analiz yaparken her model için finansal analiz, yönetim ve işletme yapısı, risk faktörleri ve performans ölçütleri değerlendirilmektedir. Performans ölçütleri arasında proje başarı kistası, maliyet-etkililik, kalite, hasta ve çalışan memnuniyeti gibi kistaslar yer almaktadır.

KÖİ’de en doğru model seçimi uygun hukuki çerçeveye mümkün olup hukuki analiz bu çerçevenin oturtulmasında önemli bir yöntem olarak görülmektedir. Hastane projeleri, yasal düzenlemelerden etkilenen karmaşık projeler olduğundan modelin belirlenmesinde projenin yasal yönlerini belirlemek, yöneticilerin yasal yükümlülüklerini anlamak ve projeye ilgili tüm yasal düzenlemelere uyum sağlamak önem arz etmektedir.

Proje finansmanı sürecinde, sözleşmelerin ve lisansların dikkatlice incelenmesi, yatırımcıların haklarının korunması ve gerekli izinlerin alınması büyük önem taşımaktadır. Bu unsurlar, projenin yasal ve finansal açıdan sağlam bir temele oturmasını sağlamakta ve yatırımcılar için güvenli bir ortam yaratmaktadır (Vecchi ve Cusumano, 2018).

3.2. Proje Geliştirme, İhale ve Finansal Kapanış Süreçleri

Proje döngüsü çerçevesinde ilk aşamada ihtiyaç sıralaması ve öncelikli projelerin belirlenmesi yer almaktadır (Anonymous 2014). Önceliklerin belirlenmesinin ardından, yatırımın hangi modelle yapılacağına karar verilmektedir. Yatırımın geleneksel yöntem yerine KÖİ modeliyle yapılması kararının verilebilmesi için KÖİ’nin geleneksel yönetime göre daha etkin olduğu tespit edilmelidir. Geleneksel yöntem ve KÖİ modelleri karşılaştırmasında kamu kesimi karşılaştırmacı (KKK) kullanılmakta ve KÖİ ihalelerinde sunulan en iyi teklifin sosyal ve ekonomik maliyetinin daha düşük olup olmadığı kararlaştırılmaktadır. İhale aşaması hizmet performansının tespit edilmesinde önemli bir süreç olarak görülmektedir. İyi hazırlanmış ihale mekanizmalarında; ihale evraklarının hazırlanmasında satın alma yetkililerinin inisiyatif kullanma yetkilerinin azaltılması, bu süreçte saydamlığın sağlanması ve rekabetin artırılması



beklenmektedir (Laffont ve Jacques, 1998). Rekabetin düşük olduğu KÖİ yatırımları pazarında, yatırımın tahmini maliyetini hesaplayan KKK, teklif seviyeleri hakkında değerlendirme yapmaya imkân vermektedir (Anonim, 2008). Proje geliştirme ve fizibilite hazırlık süreçlerinde gösterilen özen; şartnamelerin hazırlanması, ihale pazarındaki rekabetin geliştirilmesi ve teklif seviyeleri hakkında sağlıklı karşılaştırma yapılabilmesi süreçlerinde önemli katkı sağlamaktadır. Ayrıca, ihaleye katılımı sınırlayan büyük ölçekli hastanelerin ölçeklerinden elde edilecek tasarrufun işlem maliyetini düşürmek adına katkı sağlayacağı görülmektedir. Proje geliştirme sürecinde şehir hastaneleri kapasitelerinin dünya genelinde kabul görmüş standartlar ölçeğinde 400-800 yatak kapasitelerinde tutulması; sermaye harcaması gereksinimini ve teklif hazırlama maliyetini düşürmektedir. Bu tasarrufla ihale edilecek hastane sayısı artabilmektedir (Emek, 2017).

4. KAMU KESİMİNDE PARANIN DEĞER KARŞILIĞI (PDK)

Paranın Değer Karşılığı (PDK); kullanıcının ihtiyaçlarını karşılamak için malın ya da hizmetin kalitesinin tüm yaşam maliyetleri ve optimum kombinasyonu olarak tanımlanmakta olup en düşük maliyet teklifine dayalı mal ve hizmetlerin temini anlamını taşımaktadır. Burada esas olan kaliteyi en optimum seviyede satın almaktır (Treasury, 2006). PDK ekonomi, verimlilik ve etkinlik kavramları ile ilişkilidir (Shaoul, 2005).

Paranın değer karşılığına ulaşma hedefinde KÖİ'lerin teşvik edilmesindeki mantık, özel sektörün üstlendiği risklerle yakından ilişkilidir. KÖİ'lerin geleneksel alımdan daha iyi sonuç verip vermeyeceğini belirlemek için KKK aracılığıyla PDK yöntemi kullanılmaktadır. Bu şekilde, finansal olan ve olmayan hizmet sunum alternatifleri karşılaştırılmaktadır. Gelineen noktada kamu, genellikle en düşük net şimdiki maliyet seçeneğini tercih etmektedir. PDK'nın hesaplanmasında iki yöntem izlenmektedir. Birincisi, geleneksel satın alma yolu seçilirse, projenin tam maliyetini tahmin etmek için, risk ayarlaması olarak bilinen bir miktar, geleneksel hizmet sağlama modelinin maliyetine eklenmektedir. İkincisi ise bugün harcanan paranın kademeli olarak harcanması durumunda faiz kazanma potansiyeline sahip olduğundan, bugün harcanan paranın daha maliyetli olduğu özel sektör ilkesine dayalı olarak iki nakit biçimi karşılaştırılmaktadır. Sonuç olarak hem KÖİ'ler hem de KKK için net mevcut maliyetler hesaplanmakta ve en düşük maliyet, en iyi PDK'yı temsil etmektedir.

PDK, maliyetlerin, faydaların, risklerin ve fiyat dışı özelliklerin değerlendirilmesini gerektiren kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımını ifade etmektedir. Fiyat tek başına PDK'yı temsil etmemektedir. PDK, tedarik sürecinde bütünlüğün sağlanması, ihtiyaçların ve satın alma hedeflerinin belirgin tanımlanması, ihale riskine ve değerine uyum



sağlayacak tedarik yaklaşımı ile yönetilmesi gerekmektedir. Gereksinimlerin doğru tanımlanması, uygun sözleşme düzenlemelerinin seçilmesi ve değerlendirme kriterlerinin kullanılması; satın alma hedeflerini en iyi karşılayacak firmanın seçilmesi, sözleşmenin başarılı yürütülmesi ve teslimatların sözleşmeye uygun yapılması önem arz etmektedir. PDK elde etmek için projelerin rekabetçi ortamda sunulması, riskin uygun değerlendirilmesi ve ekonomik değerlendirme tekniklerinin dikkatle uygulanması gerekmektedir. Risklerin, paranın beklenen değerini maksimize edecek şekilde kamu ve özel sektör arasında paylaştırılması ve bu seçenekler arasındaki karşılaştırmaların adil ve kapsamlı yapılması önemli olmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004).

KÖİ süreci fizibilite, teklif, inşaat ve işletmeden oluşan dört aşamayı kapsamaktadır. PDK fizibilite aşamasında uygulanmakta olup proje uygulanabilir olduğu belirlenir belirlenmez teklif aşamasına geçilmektedir. Risklerin en uygun şekilde karşılanabileceği taraflara transfer edilmesi, hizmetlerin çıktı olarak tanımlanması, sözleşme süresi, performans ölçümü, projeyi almak isteyenler arasında yüksek rekabetin sağlanması ve özel sektörün beceri seviyesi PDK'yı etkileyen faktörler arasında yer almaktadır. PDK'nın nicel bileşeni KKK, KÖİ projesinin NBD'nin geleneksel satın alma maliyetiyle karşılaştırması esasına dayanmaktadır. KKK projenin tüm unsurlarını ele almaktadır. İhale aşamasındaki şirketlerin rekabet gücü, özel sektörün itibarı, özel ile kamunun kabiliyetleri, nicel olarak tanımlanamayan fayda/maliyetleri nitel bileşene örnek olarak vermek mümkündür. PDK analizleri KÖİ yatırımlarının karar verme sürecine açıklık getirmekte, projelerde yer alan fayda/maliyet ve riskleri ortaya koymada kolaylık sağlamaktadır. Tedarik ve uygulama aşaması öncesinde; projenin potansiyel maliyeti, riskleriyle dikkat edilmesi gerekli diğer tüm konular hakkında bilgi sahibi olunmasında etkili bir analiz yöntemi olarak uygulanmaktadır. PDK orta vadeli bütçe ve mali çerçeve içerisinde kamunun altyapı yatırımları için finansman, satınalma ve yatırım kararlarını nasıl alması gerektiğini ortaya koyan analiz yöntemi olarak önemli bulunmaktadır. KÖİ projelerinde PDK; özel sektör verimliliği, etkinliği ve ekonomisinin dâhil edilmesiyle projede risklerin uygun şekilde dağıtımı yoluyla elde edilmektedir. PDK'yı güvence altına alma potansiyelinin değerlendirilmesi, KÖİ değerlendirme sürecinin kilit unsuru olup PDK potansiyeline ilişkin sonuçlar, gelişmekte olan ülkelerde kamuyu KÖİ tedarikine devam edip etmemeleri ve eğer devam edeceklerse, kullanılabilecekleri KÖİ modeli hakkında bilgilendirmektedir. PDK, sosyoekonomik ve kalkınma hedeflerinin, geleneksel olarak tedarik edilen projelere göre KÖİ düzenlemesinde daha etkili şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini değerlendirmektedir. Birçok gelişmekte olan ülke, PDK'yı belirlemeye giden mali karşılanabilirlik ve risk



analizlerini üstlenmek için tanımlanmış metodolojilerden yoksun olduğundan faydalar genellikle tahmin edilmekte ve maliyetler hafife alınmakta olup bu durum PDK analizi sırasında alternatiflerin yeterince dikkate alınmamasına sebep olmaktadır. Bu, tedarik makamlarının PDK'yı abartmasına ve geleneksel tedarikin zayıf bir alternatif olduğu sonucuna varmasına yol açabilmektedir. Öte yandan KOİ'lerde geleneksel kamu yatırımlarına göre projenin verimliliğini artırmak için proje risklerinin, maliyetlerinin ve özel sektör kapasitesinin yeterli şekilde değerlendirilmesi durumunda PDK sunma imkânının daha yüksek olduğu değerlendirilmektedir (Anonymous, 2022b).

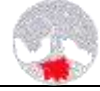
4.1. Paranın Karşılığında Değer Elde Etmenin Etkenleri

PDK, performans için özel sektör teşviklerinden yararlanılarak elde edilmekte olup KOİ'nin PDK sunup sunamayacağını değerlendirmek için temel değer etkenlerinin neler olduğuna bakılması gerekmektedir. Bu etkenler; risk transferi, yaşam döngüsünün maliyetlenmesi, bütçe kesinliği, sözleşmelerin vadesi, hizmetlerin sunumu, yenilikçilik ve rekabet, çoklu varlık akışı, sorumluluk ve performans, şeffaflık ve istişare, özel sektörün yönetim becerileri gibi hususlardır. Bu etkenler nitel bir PDK analizi için temel oluşturmaktadır.

Risklerin uygun şekilde fiyatlandırılması ve en düşük maliyetle en iyi yönetebilen tarafa tahsis edilmesi, fiyatlandırma ve tahsisin sözleşme yükümlülüğüne dâhil edilmesi, bunun için rekabet geriliminin sağlanması konuları PDK'nın ana itici güçleri olmaktadır. Varlıkların yaşam döngüsü maliyeti, inşaat, işletme-bakım-yenileme süreçlerinin tümünde sorumluluğu üstlenecek tarafın belirlenmesini ve tedarik edilen varlığın genel inşaat, işletme ve bakım maliyetlerine dâhil edilmesini gerektirmektedir. Bütçe kesinliğinin sağlanması; projenin yaşam döngüsü maliyetlerini garanti altına almak için önceden bir sözleşme taahhüdünün olup olmadığı ve bu maliyetin orta vadeli mali ve bütçe çerçevelerine dâhil edilip edilmediğinin kontrolüyle mümkün olmaktadır. Sözleşmelerin vadesi PDK analizinde oldukça önemli bir değişken olup uzun vadeli sözleşmelerin; hizmet sunumuna alternatif yaklaşımlar oluşturduğu ve hizmet sağlayıcıların tüm yaşam maliyetlerine odaklanmasını sağladığı görülmektedir. Hizmeti zamanında ve gerektiği gibi sunmak için, uzun vadeli performansa dayalı sözleşmeler gerekmektedir. Verilen hizmetlerin çıktı olarak belirlenmesi ve SPV'ye yapılan ödemelerin bu çıktıların kalitesi ve zamanlamasıyla bağlantılı olması beklenmektedir. Teklif sahiplerini çıktı özelliklerine dayalı yenilikçi çözümler geliştirmeye teşvik eden, rekabetçi teklif verme süreci yaşanmasının; fiyatlandırma ve PDK sağlamada iyi sonuçlar çıkardığı görülmektedir. Özel sektörün, proje teslimatlarına odaklanması ve maliyetleri dengeleyen çoklu gelir akışlarını



desteklemesi için özel amaçlı tesisi kullanmaya teşvik etme durumu analizi etkileyen diğer unsur olmaktadır. Kamudan yapılacak ödemeler, yüklenicinin hizmeti zamanında, bütçeye ve çıktı özelliklerine uygun sunma performansına bağlı olmaktadır. Kamunun, performansı etkili şekilde izlemek, sözleşme yükümlülüklerini yerine getirmek ve gerekli incelemeleri yapmak için kurumsal mekanizmalara sahip olması gerekmektedir. Tüm bu süreçlerin ölçülebilir kıstaslara dayanması, PDK için önem arz etmektedir. Sosyal, ekonomik ve politik etki risklerini azaltmak için paydaşlarla etkili istişare ve bilgi paylaşımı sürecinin olmasının, tedarik yönetişiminin ve teklif verme aşamasında rekabetçi gerilimin sağlanmasının önemli olduğu görülmektedir. Analizlerde PDK'nın herhangi bir mali alan veya algılanan mali kısıtlamalar kavramından ziyade KÖİ tedarikinin ana itici gücü olması gerektiği kabul edilmektedir. Bunun nedeni, KOİ'nin mali alan yaratmaması ve KOİ'nin mali etkisiyle geleneksel devlet ihaleleri arasında içsel farkın bulunmamasıdır. KOİ'lerin kamuya karşı yükümlülükleri bulunmaktadır. Bunlar; hizmet için gelecekteki ödeme taahhüdünün bugünkü değeri aracılığıyla gelen yükümlülük, şarta bağlı yükümlülükler ve kamunun toplayıp bütçesinde tekrarlayan gelir olarak ayırabileceği vazgeçilen gelir yoluyla oluşan yükümlülüklerdir. KÖİ tedarikinin yarattığı yükümlülüğün değeri, konvansiyonel satınalma yoluyla yaratılan yükümlülüklerle eşdeğerde görülmektedir. PDK çalışırken kamu öncelikle proje için ödenecek fonlarının olduğunu kanıtlamakta ardından, KÖİ tedarikinin PDK sunup sunmadığını dikkate almaktadır. KOİ'lerin altyapı varlığının finansmanını ve dağıtımını değiştirebilme kabiliyeti varken, vergi mükellefleri ve/veya kullanıcılara ait olan finansman sorumluluğunu değiştirme yükümlülüğü bulunmamaktadır. KÖİ maliyetlerinin sorumluluğu nihayetinde kamu mali yetkilileri tarafından karşılanmakta ve bu durumda kamu, KÖİ imtiyaz sahibi lehine yeni bir gelir akışından vazgeçmektedir. KÖİ projesi kapsamında ilk sermaye maliyeti tamamen veya kısmen özel sektör tarafından finanse edilmekle birlikte, mali makamlar yine de KÖİ projesinin maliyetini ödemeye devam etmektedir. Bu durum da kullanılabilirlik ödemeleri veya koşullu yükümlülükler yoluyla zamana yayılmaktadır. Hem geleneksel yolla tedarik edilen projeler hem de KOİ'ler, proje maliyetlerini gelirleriyle dengelemekte olup bunun mümkün olma derecesi, her iki satınalma yöntemi için reel bir fark yaratmamaktadır. Kullanıcı geliriyle proje maliyetleri arasında oluşabilecek boşluk, yalnızca kamu mali makamları v vergi mükellefleri tarafından finanse edilmektedir. Dolayısıyla modelden bağımsız olarak; KOİ'ler kamunun finansman yükümlülüğünü değiştirmemektedir (Anonymous, 2022b).



4.2. Yatırım ve Satınalma Kararları

Kamu, hizmetleri sağlarken yatırımla satınalma kararı arasındaki ayrımı yapmakla yükümlüdür. Yatırım kararı, altyapı projesinin kamu politikalarını ve kalkınma hedeflerini uygulayan sosyoekonomik ve çevresel çıktılar sağlayıp sağlamadığını belirlemek için yapılan değerlendirmeyi ifade etmektedir. Satınalma kararıysa ister KÖİ isterse geleneksel kamu ihalesi olsun, projenin nasıl satın alındığını ifade etmektedir. En iyi uygulama tüm potansiyel sermaye yatırımlarının titiz bir ekonomik değerlendirmeye tabi tutulmasını ve ekonomik değeri olduğu düşünülen bu yatırımların, ülkenin orta vadeli bütçesi ve mali çerçevesinin kısıtları dâhilinde ele alınıp finanse edilmesini gerektirmektedir. Olumlu maliyet-fayda analizine ulaşan her proje, uygulanabilecek projeler listesine dâhil edilebilme potansiyelini yakalamaktadır. Sonrasında mevcut ve gelecekteki projelerin yaşam döngüsü maliyetine dayalı uygunluk analizi, önceliklerin belirlenmesine yardımcı olmak için kullanılmaktadır. Amacı, gelecekteki mali kaynaklar için gerçekçi beklentilerle karşılanamayan yeni projelere başlamaktan kaçınmaktır. Bu sayede önceliklendirme, projelerin satın alma yöntemlerinden etkilenmemektedir. Sonrasındaki satın alma kararları, hangi teslimat yönteminin proje hedeflerine ulaşmada daha etkili olacağının değerlendirilmesi olarak görülmektedir. Bunlar PDK testleriyle belirlenirken, projenin yalnızca ilk etapta yatırım yapılmaya uygun görülmesi bu maliyet-fayda analizi ve diğer önceliklendirme testleriyle belirlenmektedir. Genellikle KOİ'lerin kamu bütçesi hesaplarındaki muhasebeleştirilme yöntemlerine bağlı olarak bir mali alan yarattığı algılanmaktadır. Bunun nakit muhasebesinde, KÖİ uygulanmasının varlığın tamamen yapılandırılmasına kadar yükümlülüğünün tanınmasını ertelemektedir. Büyük, karmaşık varlıklar için bu 4-5 yıl kadar uzun olabilmekte ve bu ertelemeyle açık veya borç kısıtlamalarıyla karşı karşıya olan ülkelere KOİ'lerini takip etmek için ters teşvikler sağlanabilmektedir. Mali açıklar veya kamu borcu kısıtlamalarından kaynaklı kamu üzerindeki kamuoyu baskısı, KOİ'nin geleneksel satınalmayla karşılaştırıldığında daha iyi PDK sağlama durumunda bağımsız olarak kamuyu KÖİ uygulamaya teşvik etmekte olup bu durum bütçe kuralına eşdeğer sürecin oluşturulmamış olmasının sonuçları olarak görülmektedir (Anonymous, 2022b).

4.3. PDK Yaklaşımları ve Yönetişim Bağlantısı

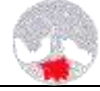
PDK analizi, KOİ'ye karşı yapılan değerlendirme için belirli zaman noktalarında gerçekleştirilen kontroller veya testler kombinasyonu olarak tanımlanmaktadır. Niteliksel PDK analizi, KÖİ projesinin özel sektör finansmanı ve etkin hizmet sunumu için en iyi seçenek olup olmadığını belirlemeyi hedefleyen sağduyulu bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir. Bu



analiz, KOİ'nin özel sektörün temel itici güçlerini dikkate alarak PDK sağlama durumunu belirlemek için; proje taramasının en erken aşamasında başlamakta ve rekabet gerilimi, sorumluluk ve performansa dayalı sözleşme gibi değer faktörlerinin değerlendirilmesini içermektedir. PDK, KOİ modellerini geleneksel kamu alımları seçeneğiyle karşılaştırmakta ve kamu genellikle, KOİ modelleri için riske göre ayarlanmış maliyetleri kıyaslamaktadır. Bu karşılaştırmanın yanında, geleneksel tedarikin ve KOİ modellerinin faydalarını niceliksel olarak ölçen maliyet-fayda analizi gibi alternatif yollar da bulunmaktadır. Hangi yöntem seçilirse seçilsin, PDK analizi proje hazırlığının bir parçası olarak yapılmakta ve proje satın alma aşamasından çıkıp daha net maliyet ve teknik veriler elde edildikçe güncellenmektedir. KOİ yatırımlarında yönetim çerçevesi; kamunun politikaları ve öncelikleri doğrultusunda en yüksek PDK'ya sahip projeleri seçmek için, tüm altyapı projeleri portföylerini yönetmek olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçeve; kamunun KOİ modeli ya da daha geleneksel bir tedarik olarak finansman için en uygun projeleri seçmesine yardımcı olmaktadır. Temmuz 2020'de OECD tarafından yayınlanmış olan resmi tavsiyelerde; sistematik olarak PDK sonuçları üretmenin, mali istikrarsızlık ve verimsiz kamu yatırımı kaynağına düşmekten kaçınmanın ve hükümetin kamu yatırım yönetiminde altyapı yönetişimini uygulamasının önemi vurgulanmaktadır. Etkili KOİ programlarının PDK'nın değerlendirilmesine yönelik niteliksel ve niceliksel yaklaşımları benimsediği ve başarılı vakaların, proje döngüsünün her adımında PDK'yı değerlendiren ve güvence altına almaya odaklanan sağlam KOİ yönetim çerçevesinin içinde yer aldığı görülmektedir. Sağlam yönetim çerçevesinde projenin belirli bir zamanında değil tüm aşamalarında; geliştirme yaşam döngüsü boyunca, sonrasında ve varlık yaşam döngüsü boyunca güvence altına alınması gerekliliği savunulmaktadır. KOİ sözleşmelerinin karmaşıklığı ve uzun vadeli doğası, erken ve hızlı onay süreci baskısı nedeniyle eksik sözleşme hükümlerine neden olabilmektedir. Kamu uygulama aşamasında PDK'yı sağlamayı başarsa dahi, özel imtiyaz sahibinin fiili operasyonlar sırasında orijinal sözleşmenin şartlarına uyabileceğinin veya hükümetin KOİ sözleşmesini bu şekilde yöneteceğinin garantisi olmadığından operasyon aşamasında da PDK'yı güvence altına almak gerektiği vurgulanmaktadır. PDK testleri proje geliştirmede durum tespiti için kilit unsur olarak kabul edilmektedir. PDK'nın sağlam yönetim çerçevesine dâhil edilmesi ve bu kapsamdaki hedefleri karşılamak için PDK analizi gerekliliği kabul görmektedir. (Anonymous, 2022b).

4.4. Proje Seçimi Sırasında PDK'yı Güvence Altına Almak

PDK analizi; proje döngüsünün başlarında yapılmakta, onay süreçlerine bağlı olarak güncellenmekte, uygulama aşamasında ise yeniden gözden geçirilmekte ve nihayetinde

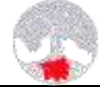


hedeflerin gerçekleşme oranıyla teyit edilmektedir. PDK’da niteliksel değerlendirmeler proje dngsnn başlarında baskınken nicel değerlendirmeler sonraki aşamalarda daha ayrıntılı ve doğru bilgi elde edildikçe tekrarlanan yaklaşımlarla ele alınmaktadır. Proje seçimi aşamasında, faydaları maliyetlerini aşan projeler gerçekleştirmeye değer görülmekte olup önceliklendirilmekte, mali kısıtlamalara tabi olarak finanse edilmekte ve orta vadeli bteyle mali çerçevelere entegre edilmektedir. Bu yatırım kararı olarak ele alınmakta ve aynı ereve de finanse edilen projeler finansman ve uygulama için değerlendirilmeye uygun görülmektedir. Proje seçimi sırasında kamu, önerilen yatırımın özel sektör finansmanı için uygunluğunu ve projenin PDK’ye ulaşma olasılığını belirlemek için niteliksel değerlendirmeler yapmaktadır. KÖİ’nin diğer satınalma biçimlerine göre PDK sunması için dört faktörün mevcudiyetine bakılmaktadır. Bunlar; projeyi üstlenme kabiliyetine sahip potansiyel teklif sahiplerinden oluşan rekabetçi pazarın olması, sağlanacak hizmetin değerlendirilmesi için makul bir temel sağlamak üzere hak ve yükümlülüklerin belirlenmesine izin veren sözleşmelerin yazılabilmesi, hizmetin performansının objektif olarak izlenebilmesi ve ölçülebilmesi, kamu ve özel sektör tarafının KÖİ kapsamındaki yükümlülükleriyle uyumlu sağlam teşvikler oluşturulabilmesi şeklinde sıralanmaktadır. İyi tasarlanmış projeler uygulama sırasında uygun şekilde ynetilemezse hedeflerine ulaşamayıp yüksek maliyetlere ve düşük kalitede hizmete neden olabilmektedir. Altyapının karmaşıklığı, riskleri ve uzun vadeli doğası, PDK’nın projenin yaşam döngüsü boyunca korunmasını gerektirmekte olup etkili sözleşme yönetimi, proje hazırlığı kalitesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. İyi hazırlanmamış projeler, uygulama aşamasında PDK’nın başarısını etkileyebilmekte, gecikmelere ve maliyet artışlarına sebep olabilmektedir. Projelerdeki zafiyet ve sözleşme yönetimi kapasitesindeki eksiklikler PDK’nın azalmasıyla birlikte müzakerelerin yeniden yapılmasına zemin hazırlamaktadır. KÖİ’lerde amaçlanan PDK’ya ulaşma yeteneği projenin yaşam döngüsü boyunca değişebilmekte olup değişiklik kararları, yeniden müzakereler ve makro ortam; projelerin hedeflerine ulaşma yeteneğini zaman içinde değiştirebilmektedir. Bu nedenle, PDK’nın bir ex-post analizi, kamunun deneyimlerden ders almasına ve hesap verebilirliği artırmak için sonuçlarda ayarlamalar yapmasına yardımcı olmaktadır. Buna ek olarak, ex-post PDK değerlendirmesi, gelecekteki KÖİ projelerinin geliştirilmesi için öğrenilen derslerle sonuçlanmaktadır. Sonradan denetimler, gelişmekte olan Asya’nın KÖİ pazarlarında yaygın bir özellik olmayıp Avustralya ve Birleşik Krallık, proje hazırlama aşamasında belirlenen PDK’ya ulaşma potansiyelini değerlendirmek için KÖİ projelerinin sonradan denetimlerini gerçekleştiren olgun KÖİ pazarlarına örnek olarak gösterilmektedir (Anonymous, 2022b).



4.5. Kamu Kesimi Kararlaştırıcısı (KKK) Üretimi

Kamu Kesimi Kararlaştırıcısı; PDK analizinin nicel değerlendirmesinin önemli bir bileşenidir. PDK hesaplamasında ham bir KKK üretilmekte olup bununla projenin geleneksel satınalma yöntemiyle uygulanması durumuna göre projenin ömrü boyunca oluşabilecek temel maliyetlerinin tahmini yapılmakta ve kamunun kullanıcı ücretlerini tahsil ederek elde edeceği gelirleri hesaba katılmaktadır. KKK, kamunun projenin maliyetlerini, projeyi finanse etmek, fonlamak ve teslim etmek için alternatif seçeneklere göre ölçtüğü bir kıyaslama olarak kullanılmakta olup projenin karşılanabilirliğini belirlememektedir. KKK, mutlak bir ölçü olmayıp göreceli ölçü sağlamak ve projenin net mali etkisini hesaplamaktadır. KKK; kamunun projeyi uygularken sahip olabileceği, ancak normalde proje maliyeti veya faydası olarak kabul edilmeyen avantaj veya dezavantajlarını tespit etmek için “rekabetçi tarafsızlık” analiziyle KÖİ kapsamında özel sektöre devredilen riskleri hesaba katmak için yapılmakta olan risk analizini de içermektedir. Bu riskleri yönetmenin ve üstlenmenin maliyetleri, geleneksel kamu alımları kapsamında kamuya tahakkuk ettirilmektedir. Riskleri değerlendirmek için inşaat maliyeti aşım riskini tahmin etmek ve değerlendirmek için olasılığa dayalı basit yaklaşımlar olduğu gibi proje riskleriyle ilişkili maliyetleri değerlendirmek için kullanılan Monte Carlo Simülasyonları gibi daha karmaşık istatistiksel yöntemlere dayanan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Ham KKK hesaplanmasından sonraki adım, ayarlanmış bir KKK oluşturmaktır. Düzeltilmiş KKK, normalde proje maliyetlerinin dönüştürülmesini içermekte olup bu maliyetler, kamunun geleneksel devlet alımlarında elinde bulundurduğu riskleri hesaba katmakta ve KÖİ yatırımlarında bunlar özel sektör paydaşına tahsis edilmektedir. Bu maliyetlerin teknik, ekonomik, sosyal ve yönetim, iklim analizlerinin ve proje değerlendirme sürecinin bir parçası olduğu bilinmektedir. Risk ayarlamalarında gerekçe, geleneksel kamu sektörü tedariki ve KÖİ alternatifiyle ilişkili maliyetlerin mümkün olduğunca aynı risk profillerini göstermesi gerektiğidir. Düzeltilmiş KKK’yı hesapladıktan sonraki adım, her bir alternatifin NBD’ni karşılaştırmak ve maliyet projeksiyonlarına uygulanacak bir iskonto oranını belirlemektir. İskonto oranı, PDK hesaplamasının sonuçlarını büyük ölçüde etkilediğinden, hangi yöntemin kullanılacağını dikkatlice seçmek ve gerekçelendirmek oldukça önemlidir. PDK hesaplaması, kamu sektörü seçeneğinin maliyetinin NBD’i artı ek düzenleyici maliyetler için herhangi bir düzeltme toplamından; inşaat maliyetleri, işletme/bakım, yenileme/değiştirme maliyetleri, olası maliyet aşımaları ve rekabetçi için düzeltmelere dayalı KÖİ seçeneğinin NBD’nin çıkartılmasıyla yapılmaktadır (Anonymous, 2022b).



Kamu ihale makamı, KKK ve KÖİ alternatiflerini NBD'e indirdikten sonra, son adımda projeyi uygulamak için en iyi satınalma yönteminin hangisi olduğunu belirleme aşamasına geçmektedir. KÖİ'nin NBD'i; KKK'nın NBD'inden düşük olduğunda KÖİ daha iyi PDK sunmaktadır. Geleneksel yöntemle KÖİ teklifi arasındaki PDK karşılaştırmasında; kalite, risk tahsisi gibi her şeyin eşit olduğu varsayıldığında; özel sektör arzının maliyetiyle özel sektör tarafından üstlenilen risklerin maliyetinin toplam NBD'i, kamu tarafından üstlenilen ve devredilen riskler için maliyet ayarlamaları, rekabetçi tarafsızlık maliyeti ve ayarlanan hizmetin temel maliyetinin toplamalarının NBD'den düşük olduğunda aradaki fark paranın değerini göstermektedir. PDK karşılaştırmasında; ham maliyet, kamu sektörünün ihtiyaç duyduğu hizmetleri sağlama maliyetidir. Bu, kamu sektörünün altyapıyı inşa etmek ve sürdürmekle beklenen faydalı ömrü boyunca ilgili hizmetleri performans şartnamesine uygun olarak sağlamak için ne harcaması gerektiğine dair tahmini maliyettir. Üstlenilen riskler, doğası gereği kamu sektörüne bağlı olan risklerdir. Elde tutulan risklerin maliyeti genellikle özel sektörle KKK için aynıdır. Tutulan riskler izin veren yasa veya yönetmeliklerdeki değişiklikleri ve halktan doğrudan ücreti alınmayan hizmetler için talep riskini içeren risklerdir. Örneğin uzun vadeli demografik değişiklikler bu kapsamda değerlendirilmektedir. Maliyet aşmaları veya teknik sorunlar gibi olaylar nedeniyle hizmetlerin temel maliyet projeksiyonunda gösterilen maliyetle sağlanamaması veya bütçelerin sürdürülebilmesi olasılığını yansıtan risk ayarlamaları yapılmaktadır. Ancak, bu ayarlamalar yalnızca hizmet kalitesindeki düşüşler yaşanması pahasına devredilebilir riskler için geçerli olmaktadır. Rekabetçi tarafsızlık düzenlemeleri, KKK'nın özel sektör önerisiyle rekabetçi şekilde tarafsız olması gerektiğini yansıtmaktadır. Rekabetçi tarafsızlık, özel sektör tekliflerinin analizinin; yalnızca yeniden dağıtım mekanizmaları veya özel veya kamu sektörlerini etkileyen diğer politika düzenlemeleri nedeniyle tercihe yol açmamasını garanti etmektedir (Grimsey ve Lewis, 2004).

4.6. PDK'nın KÖİ Karar Süreçlerine Etkisi

KKK bileşenlerinin NBD hesaplanıp toplanmasının ardından geleneksel tedarik yöntemi için riske göre uyarlanmış toplam maliyete ulaşmakta olup KKK maliyetiyle KÖİ maliyeti arasındaki fark yatırımın değer karşılığını vermektedir. Özel sektör tarafından; ana KKK bileşeni maliyetleriyle üstlenilen riskler, hizmetin sağlanmasının karşılığında kullanım ücreti adı altında kamudan tahsil edilmektedir. Bu sebeple KÖİ modeline ait yatırımın değeri analizinde; devralınan riskler ve hizmetin sağlanması için kamu tarafından özel sektöre ödenen kullanım ücretlerine göre projeksiyonu yapılan nakit akımlarının bugünkü değere indirgenmesiyle maliyet hesaplaması yapılmaktadır. Bunlar nicel değerlendirmeler olup özel

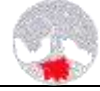


sektörün kapasitesi, KÖİ yöntemiyle sağlanacak faydalar gibi sayısal verilerle ulaşılamayan nitel değerlendirmelerin ardından tedarik yöntemine karar verilmektedir. KKK'nin, KÖİ teklifinin NBD'ne yakın olması ya da KÖİ teklifinden düşük olması durumunda nitel değerlendirmeler belirleyici olacağı gibi; KKK'nin NBD'nin KÖİ teklifinin NBD'den büyük olması durumunda nitel değerlendirmeler dışarıda bırakıldığında kamu kesimi için en iyi seçenek KÖİ modeli olmaktadır (Kulaksız ve Küçükkocaoğlu, 2019).

PDK analiz şekli herhangi bir projeyi KÖİ ile gerçekleştirmenin fırsat maliyetini geleneksel satınalma yöntemiyle karşılaştırmayı isteyen kamu kesimi için en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir. Bu analiz yöntemi hatalı tahminlere yol açabileceğinden dolayı olumsuz bir yöne sahip olsa da kamuya KÖİ'lerin potansiyel kazanımlarına ilişkin ölçülebilir rakamlar sunan önemli bir analiz yöntemi olduğu için tercih edilmektedir. Ayrıca kamu bu analiz yöntemini; finansal analizleri özel sektöre yaptırmak zorunda kalmadan projedeki maliyet, fayda ve riskleri hesaba almak için kolay bir araç olarak kullanmaktadır. Böylece proje planlama ve tedarik aşamasına geçilmeden önce, potansiyel maliyetler, riskler ve üzerinde durulması gereken tüm konular hakkında bilgi sahibi olunmaktadır. KÖİ projeleri kamunun altyapı yatırımlarındaki finansman ihtiyacı için çok önemli bir güç olarak değerlendirilse de bütün projeler için bu sistem en uygun seçenek olmamaktadır. Her ne kadar PDK analizi KÖİ projesinin uygulanıp uygulanamayacağı hakkında ön fikir verse de KÖİ sürecinin karmaşıklığının ve PDK analizinin kısıtlarının göz ardı edilmemesi gerekmektedir (Öztürk, 2019).

5. ÖZEL EKSİM İŞ PLANI VE FİNANSAL MODEL ÇALIŞMASI

KÖİ projesinin iş planı, özel ortak tarafından hazırlanmakta ve proje başlangıcında sunulmaktadır. Bu belge, proje amaçlarını, ana yönlerini, maliyet geri kazanım kaynaklarını, gelir elde etme kaynaklarını ve devlet destek önlemlerini içermektedir. Ayrıca KÖİ projesinden sağlanacak faydaları ve KÖİ nesnesinin tanımını da içermektedir. Özel sektör tarafından hazırlanan iş planıyla proje tanımlanmakta, hedefler belirlenmekte, piyasa araştırmaları yapılmakta, demografik veriler değerlendirilmekte ve SWOT analizi yapılmaktadır. Organizasyon planı, üretim esasları, finansal model ve riskler gibi konuları da ele alınmak ve kamu kesimine rapor olarak sunulmaktadır. Yatırımın doğruluğu, maliyetlerin belirlenmesiyle önem kazanmakta olup KÖİ yatırımını oluşturma maliyetine göre belirlenmektedir. KÖİ nesnesinin oluşturulması ve/veya yeniden inşası için maliyet belirleme teknikleri kullanılmakta ve kamu desteğinin toplam maliyeti dikkate alınmaktadır. Bu şekilde, KÖİ projelerinin maliyetleri ve maliyet geri kazanım kaynakları tanımlanmaktadır.



İş planının bir diğer önemli unsuru, hizmetler için tarifelerin ön hesaplamasıdır. Bakım maliyeti, hastane faaliyetlerinde öngörülen parametrelere dayalı olarak hesaplanmaktadır. Özel ortak, her hizmet için daha yüksek kalitede ve uluslararası standartlara uygun geniş hizmet kapsamı sunmayı hedeflemekte ve daha katı Key Performance Indicator (KPI) seviyelerine ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu hedef doğrultusunda fiyatlar ve malzemeler için gelecekteki enflasyon dikkate alınarak rekabetçi bir maliyet hesaplaması yapılmaktadır. Özel ortak, yapılan sözleşmeye bağlı olarak ticari alan kullanımından ve ticari hizmetlerin sağlanmasından elde edilen tüm gelirler üzerinde hak sahibi olmaktadır. Yönetim ücretinin miktarı hesaplanırken, özel ortak, ticari alanın kullanımından ve ek ticari hizmetlerin sağlanmasından gelecek tüm potansiyel gelirleri hesaplamanın dışında tutmaktadır. Bu nedenle, yönetim ücreti tutarı yalnızca özel ortak tarafından KÖİ tesisinin teknik ve operasyonel özelliklerinin sağlanması için yapılan ödemeyi yansıtmakta olup KÖİ mevzuatı uyarınca kâr kaynağı ve döviz risklerinin karşılanması olarak hizmet etmektedir. Hesaplama yapılırken tahmin dönemindeki tüm işletme maliyetleri enflasyon oranına endekslenmektedir. İşletme dönemi boyunca kamu hizmetlerine ilişkin maliyetler, ilgili ülkenin Özel Finansman Girişim (Private Finance Initiative-PFI) başvurusu sırasında geçerli olan kamu hizmetlerine ilişkin tarifelerindeki öngörülen artış düzeyine endekslenerek hesaplanmaktadır (Anonim, 2023).

Talep edilen kamu desteğinin ve maliyetlerin nasıl karşılanacağını belirlenmesi gerekmektedir. KÖİ projelerinin başarılı şekilde hayata geçirilebilmesi için, özel ortağın maliyet geri kazanımı ve gelir kaynaklarının etkili şekilde planlanması önemli olmaktadır. Yatırım maliyetleri, projenin temelini oluşturmakta ve proje tamamlandıktan sonra belirli süre içerisinde geri kazanılmaktadır. İşletme maliyetleri, günlük operasyonların sürdürülebilmesi için idari personel ücretleri, sigorta maliyetleri, bankacılık, iletişim ve güvenlik gibi unsurları içermektedir. Bunlar projenin gelirleri tarafından karşılanarak işletmenin sürdürülebilirliğini sağlamaktadır. Ekipman ve bakım maliyetleri, projenin teknik altyapısının etkin ve güncel şekilde işleyişini temin etmektedir. Bina ve bölge bakım maliyetleri, fiziksel varlıkların sürdürülebilirliğini sağlamak ve değerini korumak adına önem arz etmektedir. Yönetim maliyetleri, idari personel ücretleri ve genel yönetim giderlerini içermekte olup; bunlar, işletme gelirleri tarafından telafi edilmektedir. Gıda maliyeti, özellikle kamusal bütçelerden finanse edilen KÖİ nesnelerinde toplumsal etkinin yansımasıdır ve genellikle kamunun katkılarıyla karşılanmaktadır. Bunun etkili şekilde yönetilmesi ve gelir kaynaklarının doğru şekilde planlanması, KÖİ projelerinin sürdürülebilir başarıya ulaşmasını sağlamaktadır. Yatırımcı,

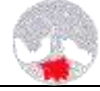


denge bir finansal yapıyla maliyetlerini geri kazanmakta ve projenin uzun vadeli başarısını temin etmektedir.

Proje verimliliği ile ilgili farklı yöntemler olup bunlardan uygun olan seçeneklerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Geri ödeme ve kârlılık gibi basit analiz yöntemleri normal yatırım projelerine uygulanabilmektedir. Ancak KÖİ projeleri için basit geri ödeme süresi belirlenmekle birlikte bu yatırımlarda denge yapısı farklı ve karmaşık olduğundan, aktif kârlılığı ve benzerleri gibi basit analiz yöntemleri yanıltıcı sonuçlar üretebileceğinden hareketle kârlılık oranları uygulanmamaktadır. Projenin gelir varsayımları ve giderleri kullanılarak projenin iskonto yöntemleriyle analizi, NBD ve iç getiri oranı (IRR) ile değerlendirme yapılmaktadır.

Net Bugünkü Değer (NBD) belirli süre boyunca nakit girişlerinin bugünkü değeriyle nakit çıkışlarının bugünkü değeri arasındaki farktır. NBD, öngörülen yatırımın veya projenin kârlılığını analiz etmek için sermaye bütçelemesi ve yatırım planlamasında kullanılmaktadır. Proje IRR'si finansman yapısından bağımsız olarak projenin geri dönüşünü temsil etmektedir. Başabaş analizi; çeşitli mal, iş ve hizmet üretim seviyelerinde maliyetler ve gelirler arasındaki ilişkiyi inceleyen analitik bir yaklaşım olup bu yöntem nakit akışları garanti edilen yatırım projelerine uygulanmamaktadır. Finansal ve ekonomik modelin bilançosunda hesaplandığı gibi nakit boşlukları ve tek tip nakit akışları olmayan projelere uygulama yapılamamaktadır. Proje duyarlılık analiziyle ana proje göstergeleri olan NBD ve IRR'ın en çok hangi değişkenin oranındaki değişikliklere duyarlı olduğu test edilmektedir.

İş planı hazırlanırken projelerin sosyal etkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Toplumun sosyal ve ekonomik kalkınmasının en önemli unsuru, nüfusun ulaşabildiği tıbbi hizmet ve buna karşılık gelen endüstrinin altyapısıdır. Toplum sağlığındaki gelişim ve sağlık kurumları endüstrisindeki ilerleme, ekonomiye doğrudan ekonomik faydalar getirmekle birlikte sağlık hizmetlerindeki gelişimin, sosyal refahın ve sosyoekonomik politikalardaki etkinliğin göstergesi olarak görülmektedir. Sosyal görevlerle birlikte insan yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ve işgücü potansiyelinin oluşturulması gibi sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine yapılan yatırımlar, ekonomik büyüme ve milli gelirdeki artış gibi ekonomi alanlarına çözüm getirmekte olup sektöre yapılan yatırımların ülkelerin ekonomisinin diğer sektörlerinin ekonomik performansı üzerine olumlu etkileri olduğu gözlemlenmektedir. Sağlık yapıları, ülkelerin sosyoekonomik gelişimine farklı yönlerden etki etmektedir. Sağlık sektörü, birçok alanda istihdam sağlamakta olup sağlık malzemelerinin üretimi ve tedarik zinciriyle birçok sektöre fayda anlamında ekonomik etki sağlanmaktadır. Sağlık harcamaları, ülkelerin milli



gelirinin önemli bir kısmını oluşturduğundan sağlıklı sektöründeki gelişim ekonomik gelişime de büyük katkı vermektedir. Sağlık hizmetlerinin erişilebilirliği ve kalitesi, toplumun yaşam kalitesini artırmakta ve sağlık eşitsizliklerinin azaltılmasına yardımcı olmakta; bunun yanında sağlık yapılarının yaygınlaşmasıyla toplum sağlıklı yaşam tarzına teşvik edilmekte, sağlık eğitimlerinin artmasıyla sosyal katkı sağlanmaktadır. Sağlık yapıları, ülkelerin sağlık politikalarının belirlenmesinde büyük bir etkiye sahiptir. Ayrıca çevresel sağlık risklerinin azaltılmasına yönelik politikaların geliştirilmesine ve sağlıklı çevre oluşmasına yardımcı olmaktadır. KÖİ şehir hastanelerinin bölgedeki mevcut sağlık kuruluşlarının iş yükünü azaltmak, malzeme ve teknik altyapıyı yenileyerek uygun altyapı ve servislerin sağlanması yoluyla sağlık personeli, hastalar ve görevliler için konforlu koşullar yaratmak, hasta tedavi sürecinin optimizasyonunu sağlamak, engelli hastaların sayısını azaltmak ve erişimini artırmak, tesisin etkin teknik yönetimi ve sürekli operasyonel hazırlık yoluyla bina aşınma yıpranma ve donanım duruş sürelerini azaltmak olmak üzere bir dizi dolaylı sosyal ve ekonomik etkisi bulunmaktadır.

İş planı hazırlamada en önemli unsurların başında riskler ve riski azaltan faktörlerin belirlenmesi gelmektedir. KÖİ temel ilkelerinden biri denge ilkesi olup bu ilke proje uygulama sürecinde kamu ortağıyla özel ortak arasındaki sorumlulukların, garantilerin, risklerin ve gelirlerin karşılıklı olarak faydalı şekilde dağıtılmasını gerektirmektedir. İlkenin pratikte uygulanması, KÖİ sözleşmesindeki risklerin kamu ortağıyla özel ortak arasında, KÖİ projesinin özellikleri dikkate alınarak, risklerin en az maliyetle en iyi yönetebilecek tarafa tahsis edilmesi koşuluyla dağıtılmasını içermektedir. KÖİ yatırımlarında istenilen sonuçları elde etmenin birincil koşulu risk dağılımı olup bunun yatırımın etkinliğini doğrudan etkilediği görülmektedir. Risk dağılımında temel hedef yatırımın değerini artırmak olmaktadır (Emek, 2017). Risk değerlendirmesi, proje risklerinin tanımlanması, risk analizi ve karşılaştırmalı değerlendirme süreçlerini bütünleştirmekte olup risk tanımlama, KÖİ projesinin hedefleri üzerinde önemli etkisi olan kaynakları ve olayları belirlemek için risklerin derlenmesi olarak görülmektedir. Risk tanımlamasını; politik/yasal riskler, pazar/gelir riski, talep riski, işletme/bakım riski, ticari riskler, sosyal riskler, ekonomik riskler, teknik riskler, tasarım/inşaat riski, finansal riskler, özel riskler, çevresel riskler olarak sınıflandırmak mümkündür (Anonim, 2023).

KÖİ yatırımları uzun soluklu yatırımlar olduğundan özel sektör yatırımcılarının politik risklerden etkilenme olasılığı yüksek olmaktadır. Politik/yasal riskler; savaş, isyan, kamu kurumlarının yetersizliği, mevzuat belirsizlikleri ve değişiklikleri, kamu makamlarından kaynaklı gecikmeler iken pazar/gelir riski ile talep riskleri ticari riskler arasında



değerlendirilmektedir. Konjonktürdeki dalgalanmalar, yeni pazar eğilimleri, son kullanıcının tercihleri, teknolojik değişimler, hammadde temini, faiz oranları ve döviz kurlarındaki dalgalanmalar, enerji fiyatlarındaki değişimler ticari sayılabilecek risk türleri olarak yatırımlarda dikkate alınması gereken riskler olarak sayılabilmektedir. Maliyetlerin artmasına sebebiyet verebilecek veya finansal kaynakların kullanımıyla ilgili gelişen risklerle faiz oranları, enflasyon ve vergilere bağlı riskler finansal riskler adı altında değerlendirilmektedir. Tasarım/inşaat riski en kritik ve mali boyutu büyük olabilecek risk türü olup altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasıyla ilgili olumsuzlukları içermektedir. Projenin geç teslimi, sözleşmede belirlenmiş olan standartların yakalanamaması, beklenmeyen maliyetlerin çıkması, teknik yetersizlikler tasarım/inşaat riski başlığı altında tanımlanabilmektedir. İşletme/bakım riskleri yatırımın onayı ve işletilmesiyle devreye giren riskler olup sözleşmeyle özel sektör ortağına devredilen risklerdir. Risk analizi, sınırlı başlangıç bilgisi veya tam belirsizlik durumunda, yatırım projelerinin risk değerlendirmesinde etkili yöntem olup uzmanların bilgi ve deneyimlerine dayanarak uygulanan proje hakkında güvenilir, bilgi eksikliğini telafi etmeye izin veren uzman değerlendirme yöntemleridir. Uzman değerlendirme yöntemi, belirli alandaki konularda uzman görüşü almayı amaçlayan bir dizi mantıksal ve matematiksel işleyişi içermektedir. Bu yöntem, daha önce benzeri olmayan bir projenin risklerini, tüm özelliklerini dikkate alarak değerlendirmeye olanak tanımaktadır. Her bir uzmanlıkla ilgili olarak uzman grubunun bileşimi oluşturulurken, mesleki seviye, uzmanlık bilgisinin mevcudiyeti, devam eden proje hakkında gerekli tüm bilgilere erişim dikkate alınmaktadır. Uzman grubu, farklı uzmanlık alanlarından ve kurumlardan derlenmekte olup bilgi, uzmanların her birinden ayrı ayrı elde edilmekte ve elde edilen veriler daha sonra işlenmektedir (Anonim, 2023).

6. ŞEHİR HASTANELERİNDE FİNANSMAN MODEL AŞAMALARI

KÖİ projeleri, yüksek kaynak gerektiren yatırımlar olup kamu mali yükünün yıllara yayılması amacıyla özel sektör kanalıyla finanse edilmektedir. Özel sektör, en verimli finansman yöntemi olan proje finansmanını kullanmaktadır. Finansal karar vermede kullanılan finansman modelinde, yatırım ve işletme dönemi boyunca öngörülen tüm nakit akışları dikkate alınmakta ve projeye dair ana finansal bilgiler üretilmektedir. Finansal model çalışmaları, üç ana aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada finansal veriler ve varsayımlar, yatırım ve işletme süresi boyunca giderler ve gelirler, kullanılacak kaynak türleri ve makroekonomik varsayımlar belirlenmektedir. İkinci aşamada bu varsayımlar doğrultusunda hesaplar yapılırken; üçüncü aşamada bu hesaplara göre projeye ilişkin gelir tablosu, bilanço, nakit akışı tablosu, borç servisi karşılama oranı, kredi ömür karşılama oranı, NBD, IRR ve öz sermaye getirisi gibi ana finansal



çıktılar elde edilmektedir. Finansal model, projenin tüm tarafları için farklı amaçlara hizmet etmektedir. Kreditörler, projeden elde edilecek gelirlerin işletme giderlerini ve borç servislerini öğrenmekte; SPV ve hissedarlar, öz sermayenin ne kadar sürede geri döneceği, kâr dağıtımının seviyesi ve zamanı gibi konularda bilgi edinmektedir. Kamu ise, modelin PDK verme durumu, mal ve hizmet bedellerinin kullanıcılarca karşılanabilirliği, kamunun yükümlülüklerinin bütçe üzerindeki etkisi, projenin ilk maliyeti ve sözleşme süresi boyunca oluşacak toplam maliyeti hakkında bilgi sahibi olmaktadır. Finansal model, KÖİ yatırımını yapmak isteyen isteklinin danışmanları tarafından hazırlanmakta olup, projenin farklı aşamalarında varsayımlardaki değişikliklerle revize edilerek finansman temini çalışmalarına başlanmakta ve kredi sözleşmesi sonrası son koşullara göre kreditörlerin onayına sunulmaktadır (Emek vd., 2021).

4. SONUÇ

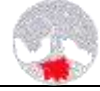
KÖİ yatırımlarında başarılı sonuçlara ulaşmak için süreçlerin şeffaflıkla yönetilmesi, risklerin tarafların kabiliyetleri oranında dengeli dağıtılması, projelerin özelliklerine göre doğru taraflara aktarılması, uygun risk yönetiminin sağlanması, istikrarlı politikaların izlenmesi, itibarın, güvenin ve motivasyonun artırılması, elverişli ekonomik koşulların oluşturulması, proje analizlerinin ve fizibilitelerinin sağlıklı yapılması, gelir ve gider unsurlarının dikkatli hesaplanması, sağlıklı rekabet ortamının inşa edilmesi, kamu garantilerinin altyapısının sağlıklı oluşturulması ve kredi derecelerinin artırılması gerekmektedir. Kamu yatırım ve hizmetinin hayata geçirilmesinden sorumlu olan idarelerin, KÖİ modelinin kullanımına karar vermeden önce potansiyel tedarik yöntemlerini analiz etmesi, her bir alternatife fayda ve maliyet analizlerini yapması ve en fazla faydayı sağlayacak yöntemi seçmesi önem arz etmektedir.

KÖİ kamu altyapı projelerini finanse etmek ve özel sektör uzmanlığından yararlanmak için giderek daha popüler hale gelmektedir. Ancak, KÖİ yapısının doğru şekilde oluşturulması için tek bir yaklaşım bulunmadığında, doğru modelin seçilmesi çeşitli faktörlerin dikkatle düşünülmesini gerektirmektedir. Önemli faktörlerden biri projenin kendi doğası iken, diğeri tarafların üstlenmeye istekli olduğu risk seviyesidir. Bazı durumlarda, kamu daha düşük sermaye maliyeti karşılığında daha fazla risk üstlenirken bazı durumlarda da özel sektör daha yüksek yatırım getirisi karşılığında daha fazla risk üstlenmeye istekli olmaktadır. Dikkate alınması gereken diğer faktörler arasında, potansiyel özel ortaklar arasındaki rekabet seviyesi, finansman ve sigorta olanakları, projenin gerçekleştirileceği yasal ve düzenleyici şartlar yer almaktadır. Doğru yatırım modeli seçmek için yatırım yapılacak projenin özelliği, büyüklüğü, sektörü, hukuki kısıtları, finansman getirisi, gelir akışı, getiri oranı, risk ve sermaye maliyeti, geri dönüş süresi, yönetimlerin operasyonel etkinliği, risk yönetimi, performans ölçümü,



toplumun kamu üzerindeki baskısı, sosyal ve çevresel faktörler, tarafların üstlenmeyi göze aldığı risk seviyeleri gibi birçok faktör etkili olmaktadır. KÖİ’de doğru modeli seçmenin temel kıstasları her projenin kendine has özelliklerinin dikkate alınması, olabilecek risklerin en aza indirgenmesi, tüm taraflar için maksimum değer sağlanması, projenin hedeflerini en iyi şekilde karşılayacak modelin belirlenmesi ve hem kamu hem de özel sektör paydaşlarıyla yakın iş birliği içinde çalışılmasıdır. Gelineen noktada tüm ulusal ve uluslararası deneyimlerden yola çıkarak KÖİ’nin hedeflerine ulaşma ve iyi sonuçlar üretme başarısı; güçlü kapasite ve uygun koşulların varlığına bağlı olarak gelişmektedir. KÖİ modelinin maliyetleri zaman zaman geleneksel ihale yöntemlerine göre yüksek çıksa da paradan daha fazla değer elde ederek risklerin özel sektöre aktarılmasıyla daha düşük maliyetli hale getirilebilmektedir. KÖİ projelerinin başarısı, proje özellikleri ve karar verme sürecinde alınan kararlar gibi birçok faktöre bağlıdır. KÖİ projesinin değerlendirilmesi için kamu kesimi için bir karşılaştırma ölçütüne ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu kesimi karşılaştırmacı olarak tanımlanan bu ölçüt, kamu kesiminin proje inşaatı ve gelecekteki işletme maliyetlerini hesaplayarak risk transferinin özel sektöre devredilmesinin değerini de dâhil edip proje maliyetlerini hesaplamaktadır. Sonrasında kamu kesimi, KÖİ modeli altında beklenen nakit akışlarıyla karşılaştırarak NBD veya net bugünkü maliyet hesaplayarak karar vermektedir. Ancak KÖİ projeleri, risklerin özel sektöre devredilmesi ve uzun vadeli işletme maliyetleri gibi nedenlerden dolayı geleneksel ihale yöntemlerine göre zaman zaman daha yüksek maliyetli olabilmektedir. Bu nedenle kamu kesimi, KÖİ modeli kullanımına karar verirken daha yüksek maliyetleri karşılamak için önceden belirlenmiş bir değer yaratımı hedeflemektedir.

Sonuç olarak, şehir hastaneleri gibi büyük ölçekli KÖİ projelerinin başarısı, proje niteliği, karar alma süreçleri ve belirlenen değer yaratma hedeflerine bağlı olarak gelişmektedir. Doğru yatırım modelini belirlemek için sektör, proje özellikleri, finansal, yönetim, hukuki ve toplumsal faktörlerin dikkatlice değerlendirilmesi gerekmektedir. Yatırım yapılacak proje ve sektöre uygun modelin belirlenmesi için projenin gereksinimleri, finansal riskleri, maliyetleri, operasyonel etkinliği, yönetimi, hukuki yapıları, sözleşmeler ve düzenlemelerin ayrıntılı şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Ayrıca en iyi finansal sonuçları elde etmek, riskleri azaltmak, uzun vadeli sürdürülebilirlik sağlamak, işletme sürecinde verimlilik ve etkililiği sağlamak, toplumsal yararları gözetmek gibi hedefler göz önünde bulundurulmalıdır. Model belirlerken sadece niceliksel analizler ve fizibilite raporları değil, niteliksel faktörler de doğru analiz edilmelidir. Bu unsurlar dikkate alınarak doğru yatırım modeli belirlenebilmekte ve yatırımın başarıya ulaşması sağlanabilmektedir.



REFERENCES

- Anonim. (2008). 2009-2012 Strateji Raporu. T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. Ankara.
- Anonim. (2018). Kamu Özel İşbirliği Projeleri Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Kalkınma Bakanlığı. Ankara.
- Anonim. (2023). PPP Hastanelerinde yer almış SPV’ler ile yapılan ikili görüşmeler.
- Anonymous. (2004). The EIB’s role in Public-Private Partnerships (PPPs). European Investment Bank. Luxembourg.
- Anonymous. (2006). Public Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund. Washington DC.
- Anonymous. (2007). Public Private Partnership Handbook. Asian Development Bank.
- Anonymous. (2008). Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value For Money. Organisation for Economic Cooperation and Development yayınları. Paris.
- Anonymous. (2014). Reference Guide Public-Private Partnerships, Version 2.0, World Bank Publications. Washington.
- Anonymous. (2017). Procurement In Investment Project Financing. World Bank. Washington.
- Anonymous. (2022). Value For Money In Public–Private Partnerships An Infrastructure Governance Approach. Asian Development Bank.
- Emek, U. (2017). Sağlık Sektöründe Kamu Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme. Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi 139-168.
- Emek, U., Cangöz, CM. & Karaca, N. (2021). Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Modeli Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Bir Model uygulaması. Ankara. TEPAV.
- Grimsey, D. & Lewis, M.K. (2004). Public Private Partnership The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Edward Elgar Publishing Limited.
- Kulaksız, S. & Küçükkocaoğlu, G. (2019). Kamu Hizmet Tedarik Yönteminin Seçilmesinde Yatırımın Değeri Analizi: Bir Hastane Projesi Üzerinde Uygulanması. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi.
- Laffont, J. & Jacques, T. (1998). A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press, Massachusetts. S. 578-579.



- Öztürk, R. (2019). Türkiye’de Sağlıkta Kamu Özel İş Birliği Uygulaması: Şehir Hastaneleri Örneğinde Paranın Değer Karşılığı Analiz. Yıldırım Beyazıt Üniversitesi. Ankara.
- Shaoul, J. (2005). A Critical Appraisal of the Private Finance Initiative: Selecting a Financial Method or Allocating Economic Wealth? In Critical Perspectives on Accounting, S 441-471. Elsevier.
- Treasury, H. (2006). Value For Money Assesment Guidance. Norwick: HM Treasury Stationary Office. London.
- Uz, A. (2007). Kamu Özel Ortaklığı/Public Private Partnership (PPD) Kavram ve Hukuksal Çerçeve. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XI, 1-2.
- Vecchi, V. & Cusumano, N. (2018). Public Private Partnerships in Health.Choosing the Right KÖİ Model. Italy.