



Özel Rapor

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARI

Bir Ekonomik Kurtuluş Hikayesi mi
Yoksa Ekonomik Özgürlüğün Kaybedilmesi mi?

Şubat 2019





21. YÜZYIL
TÜRKİYE ENSTİTÜSÜ

www.21yyte.org

İÇİNDEKİLER

- 3 KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ(KÖİ) YATIRIMLARI
- 4 KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ EKONOMİK SÜRECİ
- 7 KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ GELİŞİMİ
- 8 TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARI
- 14 TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ
- 16 SONUÇ

KÜNYE
ŞUBAT 2019

HAZIRLAYANLAR
Prof. Dr. Mehmet ALAGÖZ

GRAFİK TASARIM
NURULLAH ARI



Prof. Dr. Mehmet ALAGÖZ

1970 yılında Konya'da doğdu. IMF konusunda yazdığı yüksek lisans tezi ile Bilim uzmanı, Sektörel Dış Ticaret Şirketleri konusunda yazdığı tez ile doktor ünvanı aldı. İktisadi Gelişme ve Uluslararası İktisat alanında 2010 yılında doçent ünvanı alan Prof. Dr. Mehmet ALAGÖZ'ün, Ekonomik göstergeler, kriz erken uyarı sinyalleri, dış ticaret, büyüme ve kalkınma, ekonomi politik alanında çok sayıda yayınlanmış makale ve kitapları bulunmaktadır. Halen Selçuk Üniversitesi İİBF İktisat bölümünde görev yapmaktadır. Ayrıca 21. Yüzyıl Enstitüsü Strateji Kurul üyeliği ve Ekonomi Araştırmalar Merkez Başkanlığını da yürütmektedir. İngilizce bilmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ) YATIRIMLARI (Yönetici Özeti)

Günümüzde yaşanan nüfus yoğunluğunun şehirlerde hızlı artması ve ekonomik faaliyetleri artırma girişimleri, altyapı yatırımlarına olan ihtiyacı da beraberinde getirmektedir. Ülkelerin sahip oldukları kamu gelirleri ile bu yatırımları aynı hızla karşılaması da mümkün olmamaktadır. Bundan dolayı kamu otoriteleri yeni yöntemler ve modeller geliştirmişlerdir. Bunlardan birisi de kamu özel işbirliği modelidir.

Kamu Özel İşbirliği modeli, bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesidir. Ülkeler bu model ile kamu bütçe gelir eksikliği nedeniyle zorlandığı altyapı, sağlık, ulaştırma ve enerji gibi büyük





bütçeli yatırım projelerini yapmaktadır. Kamu Özel İşbirlikleri kimi ekonomistler için proaktif bir özelleştirme, kimileri için ise neo-liberal politikaların Truva Atı olarak görülmektedir. Bu anlamda model bir ekonomik kurtuluş hikayesi mi yoksa ekonomik özgürlüğün kaybedilmesi mi sorusunu anlamlı kılmaktadır.

Kamu Özel İşbirliği modeli, siyasal iktidarlara pek çok kolaylık sağlamaktadır. Öncelikle kısa vadede dış ve iç ekonomik dengeleri bozmadan her türlü yatırım projesini gerçekleştirebilmektedir. İkincisi, bu projelerin gerçekleşme aşamasında hiç ekonomik yükümlülük kamunun bilançolarında gözükmemektedir. Üçüncüsü ise, bu projelerin tamamını siyasal propaganda aracı olarak kullanabilmektedir. Dördüncüsü, yatırım aşamasında ülkeye gelen dövizle(kredi yoluyla) bir taraftan cari açığını kapatarak dış dengenin sağlanmasına diğer taraftan döviz kurlarının aşırı yükselmemesine ve finansal piyasadaki likitide sıkışıklığının giderilmesine katkı sağlamaktadır. Bundan dolayı dünyada pek çok ülkenin başvurduğu bir modeldir.

Ancak model, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasını esas alması ve uzun dönemli yatırımlardan oluşması, özel sektörün işbirliği konusunda isteksiz olmasına neden olmaktadır. Pekçok gelişmiş ülkede özel sektör bu model çerçevesinde bir işbirliğine gitme konusunda isteksiz iken, gelişmiş olmayan ülkelerin bazılarında ise verilen ilave imtiyazlardan dolayı daha etkin oldukları görülmektedir.

Özellikle Türkiye'nin 2003 yılından sonra otoyol, köprü, tünel, liman, hastane, havaalanı gibi yaklaşık 50,5 milyar dolarlık yatırımı kamu özel işbirliği modeli ile gerçekleştirmiştir. Türkiye bu yatırımlar karşılığında bu firmalara işletme devir hakkı bedeli olarak 72.7 milyar dolar ödeyecektir. Kısaca 50 milyar dolarlık yatırım ülkeye 133 milyar dolara mal olmuştur. Çünkü kamu özel işbirliği modeli çerçevesinde firmalara verilen imtiyazlar, gerçeklikten uzak olarak belirlenen “döviz bazlı kar garantileri” veya yüksek kira bedelleri veya kişi ve araç sayısına göre belirlenen ödemeler, yapılan yatırımların ekonomik sonuçlarını ağırlaştırmıştır.

Bu raporda, Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği modelinin işleyişini, ortaya çıkarmaya başladığı ekonomik sonuçları ve geleceğe yönelik alınması gereken önlemler paylaşılmaktadır.

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ (KÖİ) YATIRIMLARI

Kamu Özel İşbirliği modeli; bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesidir (Alagöz, 2018). Başka bir ifade ile Kamu Özel İşbirliği modeli, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak amacıyla başvurulan bir yöntemdir. Ancak zaman içerisinde özel sektörün verimlilikle, girişimcilik yeteneklerinden faydalanılacağı, kamunun ise yatırımların genel planlama, koordinasyonu, denetleme ve yönlendirme gibi alanlarda odaklanmasının sağlanacağı bir model olarak dönüşüme uğramıştır (Alagöz ve Yokuş, 2017). KÖİ uygulamaları projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım derecelerine göre ve taraflar arasındaki farklı risk dağılımına bağlı olarak çok çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir.



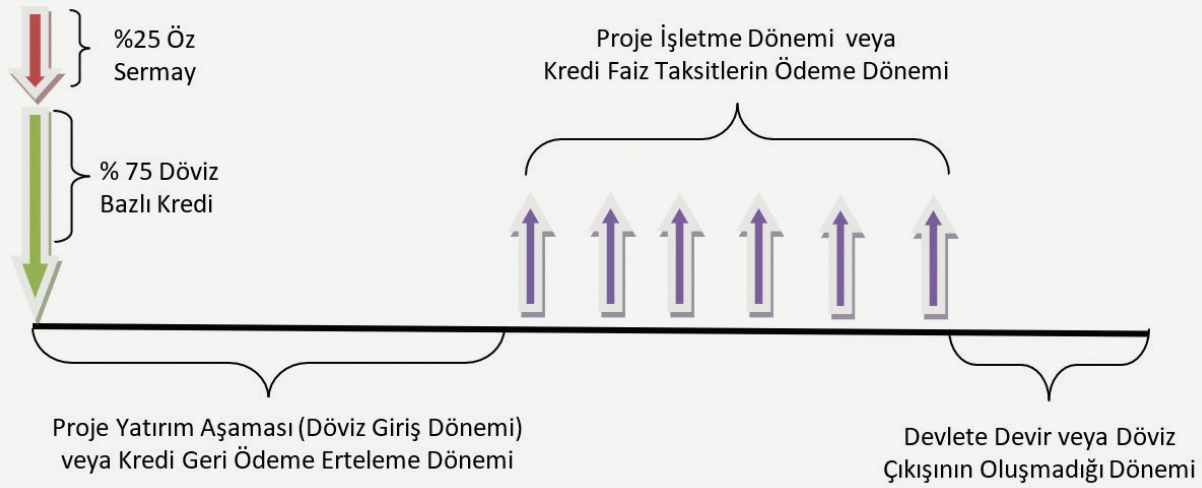
Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ EKONOMİK SÜRECİ

Kamu Özel İşbirliği yatırımları genel olarak, yatırım, işletme ve devir dönemi olmak üzere 3 aşamadan oluşmaktadır.

Yatırım dönemi proje firmalarının yatırımları için kredi antlaşması (dış borç) ile yatırım aşaması başlamaktadır. Kamu Özel İşbirlikleri yatırım döneminde, yatırım harcamaları ve inşaat aşamasında istihdam gibi parametreler kapsamında ekonomik büyümeye katkı sağlamaktadır. Buna ilave olarak dış kaynaklardan elde edilen döviz bazlı krediler yurt içi banka hesabına geçmektedir. Böylece döviz rezervleri ve finans hesabındaki krediler kalemi, dış borç ödemeleri veya cari açığı finanse edilmesinde kullanılarak, iç ve dış dengelerin oluşmasında pozitif katkı sağlamaktadır. İşletme Döneminde ise, cari işlemler hesabında faiz ödemeleri ve doğrudan yabancı yatırım kar transferleri ile cari açığı artırmaktadır. Ayrıca dış borç ödemeleri kapsamında ise, döviz talebinde artış sağlayıp borç yenileme maliyetini (faiz) ve döviz kuru artışlarına sebep olmaktadır. Devir Dönemi ise, proje firmaların hedeflediği karı elde ettikten sonra Kamu Özel İşbirliği yatırımının devlete devrinin gerçekleşmesidir. Bu aşamada Kamu Özel İşbirliği yatırımları, döviz akışına sadece doğrudan yabancı yatırım kapsamında kiralama yâda özelleştirme yapılması durumunda döviz kazanımı sağlayacaktır. Böyle bir durum ise, gelecek dönemler için doğrudan yabancı yatırım kar transferleri ile döviz çıkışının devam etmesi anlamına gelmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2018).

Grafik: Kamu Özel İşbirliği Yatırımları Ekonomik Süreci



Kaynak: Alagöz ve Yokuş, 2018.

KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ GELİŞİMİ

Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının başlangıcı 1857 yılında Osmanlı Devleti'nin, İzmir-Aydın demiryolu yapımı için İngilizler ile imzaladığı imtiyaz sözleşmesidir. Bu imtiyaz sözleşmesine göre; İngilizlere demiryolunun ilk bölümünün işletimine takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6'sı kadar bir kar garantisi almıştır. Bu garanti kapsamında kar firma sermayesinin %6'sının altında kalması durumunda, bu fark Osmanlı maliyesinden karşılanmıştır. Bu garanti karın ödenebilmesi için İzmir-Aydın demiryolunun işletildiği bölgelerde, 1856-1909 döneminde tarımsal vergiler 13 kat arttırılmıştır (Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018). 1881 yılında, Osmanlı Devletinin borçlarını ödeyememesi üzerine "Düyun-u Umumiye İdaresi" oluşturulmuş ve böylece vergileri toplama ve alacaklılara ödeme görevi ve Osmanlı maliyesinin kontrolü tamamen yabancı devletlerin idaresindeki "Düyun-u Umumiye İdaresi"nin kontrolüne verilmiştir. Bu dönemden sonra da Kamu Özel İşbirliği modeline benzeyen "Yap İşlet Devret" modeli çerçevesinde yabancı proje firmalarına çeşitli altyapı hizmetlerinde (örneğin madenlerin işletilmesi, demiryolu, elektrik, telefon, gaz ve tramvay işletmeciliği gibi) yatırımlar yapmasına imkan tanınmıştır. Bu model çerçevesinde yapılan yatırımlarda öngörülen teşviklerin yanı sıra hasılat paylaşımı ve demiryolu yatırımlarında olduğu gibi "kilometre teminatı" adı altında gelir garantisi gibi ilave avantajlar verilmiştir (Alagöz, 2018). Sonuç olarak demiryolu ulaşım projeleri, bir yandan "kilometre garantisi" ne dayanan sistematığı ile, diğer yandan yabancı demiryolu şirketlerine demiryolu hattının her iki yanında yer alan 25 km'lik alan içinde maden arama ve bulunacak madenleri işletme hakkının verilmesi ve yerli pazarların yabancılara koşulsuz açılması ile ülke maliyesini ve ekonomisini yabancı sermayenin denetimine bırakılmasına neden olmuştur (Alagöz ve Yokuş, 2017).

Türkiye Cumhuriyetinin kurulması ile birlikte bu tür uygulamaların tamamı çok uzun bir süre askıya alınmıştır. 1986 yılından sonra günümüze kadar Kamu Özel İşbirliği modeline benzeyen yaklaşımlar tekrar uygulanmaya başlamıştır.

TÜRKİYE'DEKİ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARI

Dünya Bankası, Türkiye'nin de içinde bulunduğu "Çevre Ülke"lere Kamu Özel İşbirliği projelerini tavsiye etmekte ve bu yöndeki işbirliklerini de teşvik edip desteklemektedir. Bunun sonucu olarakta, Brezilya'dan Türkiye'ye, Güney Afrika'dan Rusya'ya, Arjantin'e kadar birçok ülkedeki altyapı yatırımlarında kamu, arsa sağlayıcı, doğal kaynakları tahsis edici, kiralayıcı, alıcı gibi rollerle özel sektöre altyapı yatırımları yaptırmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 1986 yılından bu yana Kamu Özel İşbirliği modelini benimsemiştir(Alagöz, 2018)

Tablo : 1986-2002 Dönemi Proje Sözleşme ve Yatırım Bedeli, İşletme Devir Hakkı ve Sayısı

Yıllar	Sözleşme Bedeli(\$)	Yatırım Bedeli(\$)	İşletme Devir Hakkı(\$)	KÖİ Sayısı
1986	4.338.719,12	4.338.719,12	0	1
1987	18.496.747,08	18.496.747,08	0	1
1992	16.969.841,47	16.969.841,47	0	1
1993	1.979.071.205,84	1.979.071.205,84	0	3
1994	15.589.951,11	15.589.951,11	0	7
1995	1.345.807.185,00	1.345.807.185,00	0	1
1996	882.399.645,09	865.792.904,94	16.606.740,15	11
1997	831.264.986,64	704.618.770,23	126.646.216,41	9
1998	2.804.007.115,80	2.761.924.992,18	42.082.123,62	11
1999	2.245.618.216,44	1.978.633.828,14	266.984.388,30	12
2000	41.188.792,56	39.009.713,87	2.179.078,69	4
2001	1.417.424.015,11	1.397.247.236,70	20.176.778,41	6
Toplam	11.602.176.421,26	11.127.501.095,68	454.498.547,17	67

Kaynak: (Alagöz, 2018) * 1988,1989,1990,1991 ve 2002 yıllarında hiçbir KÖİ yatırımı gerçekleşmemiştir

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, 1986 yılından 2001 yılına kadar Türkiye'de 67 adet Kamu Özel İşbirliği yatırımları gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda toplam 11.1 milyar dolarlık yatırım yapılmış ve bunun karşılığında sadece 454.5 milyon dolarlık işletme devir hakkı(kar) ödenmiştir. Kısaca bu dönemde toplam yatırım tutarının yaklaşık %4'ü kadar bir bedel ödenerek işletme devir hakkı elde edilmiştir.

Tablo: 2003–2017 Dönemi Proje Sözleşme ve Yatırım Bedeli, İşletme Devir Hakkı ve Sayısı

Yıllar	Sözleşme Bedeli (\$)	Yatırım Bedeli (\$)	İşletme Devir Hakkı (\$)	KÖİ Sayısı
2003	137.907.364,28	58.060.038,50	79.847.325,79	8
2004	582.974.775,90	582.974.775,90	0	6
2005	4.879.420.722,24	713.147.873,94	4.166.272.848,00	4
2006	71.305.542,34	24.811.410,77	46.494.131,57	6
2007	5.014.471.627,62	362.010.302,12	4.652.461.326,00	9
2008	4.586.487.961,27	753.113.470,92	3.833.374.489,65	8
2009	2.756.297.456,80	142.161.112,20	2.614.136.344,60	4
2010	10.428.641.825,61	7.193.860.918,21	3.234.780.907,40	13
2011	3.228.965.207,46	1.943.583.609,17	1.285.381.598,29	14
2012	2.548.215.546,09	2.547.681.992,97	533.553,12	8
2013	70.197.728.722,05	24.152.853.140,90	46.044.875.581,45	36
2014	5.645.805.313,51	2.556.925.703,74	3.088.879.610,31	14
2015	1.349.568.606,24	779.845.421,80	569.723.184,44	5
2016	5.222.727.264,93	3.987.235.943,12	1.235.491.321,81	13
2017	6.270.758.846,24	4.455.847.920,46	1.814.910.925,78	10
Toplam	123.286.143.029,01	50.530.052.944,88	72.756.090.084,13	158

Kaynak: Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, 2003 yılından 2017 yılına kadar Türkiye’de 158 adet Kamu Özel İşbirliği yatırımları gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda toplam 50.5 milyar dolarlık yatırım yapılmış ve bunun karşılığında 72.7 milyar dolarlık işletme devir hakkı(kar) ödenecektir. Kısaca bu dönemde toplam yatırım tutarının yaklaşık %143’ü kadar bir bedel ödenerek işletme devir hakkı sağlanacaktır. Bu dönemde yapılan 50.5 milyar dolarlık yatırım karşılığında devlet toplam maliyeti 123.2 milyar dolar geri ödeme yapacaktır. 1986–2016 döneminde toplam 215 KÖİ proje sözleşmesi imzalanmıştır. Bu KÖİ projelerin, 29 tanesi yatırım aşamasında, 166 tanesi işletme döneminde faaliyette ve 20 tanesinin ise işletme devir hakkı tamamen ödenerek, devletin işletimine geçmiştir.

Tablo : 29 Adet Yapım Aşamasında veya Finansal Kapanışı Yapılmış KÖİ Projeleri

	KÖİ Projeleri	Yatırım Tutarı (\$, 2017 Yılı Fiyatları)
1	İstanbul Yeni Hava Alanı Projesi	14.245.218.450
2	Gebze -Orhan Gazi -İzmir (İzmit Körfezi Geçişli Dahil) Otoyol Projesi	6.931.620.872
3	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü Dahil) Odayeri- Paşaköy)	2.574.450.856
4	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü Dahil) (Kurtköy Akyazı)	1.552.716.450
5	İkitelli Entegre Sağlık Kampüsü	1.245.557.316
6	Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü	1.228.135.415
7	Etlik Entegre Sağlık Kampüsü	1.111.708.170
8	Kuzey Marmara Otoyolu (3. Boğaz Köprüsü Dahil) (Kınalı- Odayeri)	929.632.615
9	Gaziantep Entegre Sağlık Kampüsü	846.211.813
10	Ulusal Halk Sağlığı Kurumu İle Türkiye İlaç Ve Tıbbi Çihaz Kurumu	780.356.568
11	İzmir Bayraklı Entegre Sağlık Kampüsü	764.230.939
12	Haliç Yat limanı Ve Kompleksi	729.153.723
13	FTR, Psikiyatri Ve YGAP Hastaneleri Projesi	663.715.011
14	Adana Entegre Sağlık Kampüsü	654.760.596
15	Kocaeli Entegre Sağlık Kampüsü	508.653.757
16	Kayseri Entegre Sağlık Kampüsü	407.332.705
17	Eskişehir Şehir Hastanesi	382.471.544
18	Elazığ Entegre Sağlık Kampüsü	372.408.674
19	Bursa Entegre Sağlık Kampüsü	317.614.504
20	Isparta Sağlık Yerleşkesi	303.165.600
21	Konya Karatay Entegre Sağlık Kampüsü	256.776.019
22	Manisa Eğitim Ve Araştırma Hastanesi	184.374.813
23	Yassı Ada -Sivri Ada Projesi	133.874.718
24	Karasu Limanı Projesi	77.718.069
25	Kapıköy Gümrük Kapısı Tesisleri	22.338.053
26	Dalaman Yat Limanı Ve Deniz Otobüsü Yanaşma Yeri	17.935.116
27	Muğla Datça Yat Limanı	15.528.748
28	Gazi Paşa Yat Limanı	9.667.918
29	Tekirdağ Yat Limanı	6.695.136
Toplam		37.274.024.168

Kaynak: (Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018).

Kamu Özel İşbirliği yatırımlarında proje firmalarının hangi oranlarda kredi ve öz sermaye kullandığı önemli bir göstergedir. 2003-2017 döneminde gerçekleştirilen Kamu Özel İşbirliği yatırımları için firmalar, ortalama olarak %20-25 oranında öz sermaye ile %80-75 oranında kredi kullanmışlardır. Genellikle projelerin büyük bütçeli yatırımlar olması nedeniyle risk primi de yüksek olmaktadır. Bu risk priminin büyüklüğü de öz sermaye maliyetini yükseltmektedir. Sermaye maliyetini düşürmek için son zamanlarda proje finansmanı kapsamında kredilere devlet garantisi verilerek kredi faiz oranları kabul edilebilir seviyelere çekilmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2018).

Diğer taraftan Kamu Özel İşbirliği projelerinin genellikle sektör farklılıklarına göre yapım ve işletme süreleri değişmektedir. Bu süreler sektörler göre ortalama 10 ile 49 yıl arası değişim göstermektedir. Bu farklılıklar, finansman vadelerine de yansımaktadır. Bundan dolayı Kamu Özel İşbirliği projeleri genellikle 10-15 yıl arası uzun vadeli döviz kredileri ile finanse edilmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2018).

Proje Firmaları'nın sağladığı sendikasyon kredi faiz oranları ise, projenin alım garantisi, devletin krediye güvence vermesi, kredi vadesi, proje bütçe büyüklüğü, global ekonomik gelişmeler, yurt içi ekonomik göstergeler gibi bir çok etken tarafından belirlenmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2018).

Son olarak Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği yatırımları, Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret ve Yap-Kirala-Devret ve İşletme Hakkı Devri şeklinde gerçekleştirilmektedir. Bu modellerde yatırım ve işletme aşamasına ait riskler özel sektöre ait iken, devlet özel sektöre kar garantisi sunmaktadır. Örneğin, Yap-İşlet kapsamında gerçekleştirilen elektrik santraller için döviz bazlı birim fiyatlı ve belirli bir süreli alım garantisi verilmiştir. Yap-İşlet-Devret kapsamında, havaalanları için yolcu garantisi, tünel, köprü ve otobanların için birim fiyat bazlı (döviz cinsinden), işletme süresi içinde araç geçiş sayısı garantisi vermektedir. Yap-Kirala-Devret yönteminde ise, yapılan şehir hastaneler için sözleşmede belirlenen süreler boyunca kira bedelleri ödenmektedir (Alagöz ve Yokuş, 2017).

Tablo : 1986-2017 Dönemi KÖİ Modeli Dağılımı

KÖİ Modeli	Toplam Sözleşme Bedeli (\$)	Yüzdesi
Yap-İşlet-Devret	84.747.572.048,77	62,84%
İşletme Hakkı Devri	34.216.220.374,82	25,37%
Yap-Kirala-Devret	11.707.542.480,00	8,68%
Yap-İşlet	4.196.807.767,90	3,11%
Toplam	134.868.142.671,49	100,00%

Kaynak: Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, 1986-2017 yılları arasında Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının %62,84'lük kısmı Yap-İşlet-Devret ve 525'lik kısmı ise İşletme Hakkı Devri ile yapılmıştır. Özellikle bu yatırımların neredeyse tamamı(123.2 milyar dolarlık kısmı) 2003-2017 arasında gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamdaki yatırım sözleşmeleri ile firmalara; havaalanları için yolcu garantisi, tünel, köprü ve otobanların için döviz bazlı birim fiyat, işletme süresi içinde araç geçiş sayısı garantisi, döviz bazlı birim fiyatlı ve belirli bir süreli alım garantileri vermektedir

Türkiye'de 1986-2017 ile Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının sektörel dağılımı incelendiğinde, bu yöntemin ekonominin neredeyse bütün sektörlerine uygulandığı görülmektedir. Uygulanan sektörler içerisinde, ulaşım alt yapı yatırımları olan havaalanı yapımı %51,46 ve karayolu yapımı da %14,42 ile Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bundan sonraki en büyük Kamu Özel İşbirliği yatırımları %20,53'lük pay ile enerji sektörüne yapılmıştır. Özellikle toplam içerisindeki payı %65,88 olan ulaşım altyapı yatırımlarının, neredeyse tamamında elde edilen gelirler ile giderlerin (anapara, faiz ve kar ödemelerinin) karşılanamaması, kamu üzerindeki borç baskısını da artırmaktadır. Ayrıca bu yatırımların verimliliğinin ve üretkenliğinin sorgulanmasını tekrar gündeme getirmektedir. Ayrıca gerçeklikten uzak olarak belirlenen "döviz bazlı kar garantileri" veya yüksek kira bedelleri veya kişi ve araç sayısına göre ödeme yapılacak diğer garantiler, yapılan yatırımların ekonomik sonuçlarını ağırlaştırmıştır. Bunun en güzel örneği, 1986-2001 arasında işletme devir hakkı toplam KÖİ yatırımlarının %4'ü kadarken, 2003-2017 yılları arasında işletme devir hakkı toplam KÖİ yatırımlarının %143'üne ulaşmıştır.

Tablo: 1986-2017 Dönemi KÖİ Projleri Sektörel Dağılımı

Sektör	Sözleşme Bedeli(\$)	Yüzdesi
Karayolu	19.442.664.786,78	14,42%
Havaalanı	69.403.042.697,43	51,46%
Yat Limanı ve Turizm Tesis	1.745.147.477,87	1,29%
Demiryolu	264.759.824,70	0,20%
Kültür ve Turizm Tesis	136.797.634,50	0,10%
Gümrük Tesis	430.332.118,93	0,32%
Endüstriyel Tesis	1.391.262.727,00	1,03%
Sağlık Tesis	11.707.542.480,00	8,68%
Enerji	27.689.783.120,40	20,53%
Liman	2.656.809.803,88	1,97%
TOPLAM	134.868.142.671,49	100,00%

Kaynak: Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018

Her ne kadar ekonomik olarak kamu borç ve bütçe dengesine gelecek dönemlerde olumsuz etkileri daha artacak olsa da, hükümet kısa vadede ortaya çıkardığı olumlu etkilerini popülizm için kullanmak istemektedir. Çünkü Kamu Özel İşbirliği projeleri döviz bazlı, uzun dönemli kredi sağlamakta ve yatırım döneminde kredi geri ödemesi bulunmamaktadır. Bu sağlanan krediler yatırım döneminde, bir taraftan reel ekonomide istihdam artışı ve buna bağlı gelir artışı ve ekonomide canlanma yaratırken, diğer taraftan hem mali dengede dış borç ödemeleri ile hemde dış dengede cari açığın finansmanının daha kolay gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu nedenle, hükümet her gecen yıl bir önceki yıla göre çok daha fazla KÖİ proje üretilmesini teşvik edecektir. Bu teşvik sonucunda 2 adet Nükleer santraller için KÖİ kapsamında sözleşme imzalanmış olup toplam yatırım bedeli 40 milyar dolar, devam eden 3. Havaalanının etapları, Çanakkale 1915 köprüsü ve ihalesi 2017 yılında gerçekleşen yaklaşık 2,4 milyar dolarlık Güneş ve Rüzgâr santralleri gibi yeni yatırımlara başlanacaktır. Ayrıca, Kanal İstanbul, İstanbul Boğazı 3 tünel geçidi, 3. nükleer santral gibi projeler de dikkate alındığında gelecek on yıllık dönemde, geçmiş 10 yıllık dönemine göre 2 katlık bir bedelde yatırım artışı olacağı değerlendirilmektedir (Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018). Tabiki bu yatırımlar için alınan borçlanmaların hiç biri geri ödeme süreci başlayıncaya kadar kamu bütçesi veya kamu borç stoku içerisinde görünmeyecektir.



Bilkent Entegre Sağlık Kampüsü

TÜRKİYE’DEKİ KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ YATIRIMLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de KÖİ projeleri, özel sektörün döviz bazlı kredi sağlayarak alt yapı yatırımlarını belirli bir imtiyaz sözleşmesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Hükümet bu projeler için döviz bazlı kar garantisi sağlayarak, bir taraftan yüklenici firmalar diğer taraftan finansman sağlayıcıları için yatırımı cazip hale getirmektedir. Genel olarak, Kamu Özel İşbirliği projelerinin yapım ve işletilmesi kurgusu şu şekilde olmaktadır (Alagöz ve Yokuş, 2017).

1. Yatırımlar için yapılan borçlanma ve işletme bakım maliyetleri Proje Firma bilançosunda gösterilmektedir.
2. Müşteri, alt yapı hizmetinden yaralanan vatandaşlardır.
3. Vergiyi toplayan devlet olarak tasarlanmıştır.

İşletme dönemi devletin riski ise, verilen garanti karı ile elde edilen vergi geliri arasında farkın işletme dönemi boyunca KÖİ’nin devir bedelinden yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bu dönemdeki bu risk nedeniyle devlet bütçesinde harcamaların KÖİ garantileri için bir kara deliği dönüşmesi, ekonominin iç dengesi için bir tehlike olarak değerlendirilebilir. Devir aşamasında ise, alt yapı devlete geçmekte özelleştirme kapsamında satılması ve kiralanması alternatiflerine sahip etkin bir yöntem olarak düşünülmektedir. Risk olarak ise, devir aşamasında bu yatırımların işletme döneminde aşırı yıpranması bakım onarım maliyetlerinin çok yüksek seviyelere ulaşarak KÖİ işletme etkinliğinin tartışmalı duruma getirecek olmasından kaynaklanmaktadır (Alagöz ve Yokuş, 2017). Diğer taraftan ülkelerin sahip oldukları cari açık, döviz kuru, borçlanma, enflasyon, faiz hadleri gibi makro ekonomik göstergeler ile politik sistemin şeffaflığı ve güvenilirliği, proje firmalarının finansal altyapıları ve daha pek çok unsur model hakkında geleceğe yönelik endişeleri artırmaktadır (Alagöz, 2018). Kamu Özel İşbirliği projelerinin yoğun olarak kullanıldığı 2003-2017 döneminde makro ekonomik göstergelerinin kırılganlıklarının da artması bu endişeleri kuvvetlendirmektedir. Bu bağlamda FED’in, gelişen ekonomilerde ekonomik kırılganlığı ölçmek için kullandığı; “cari açığın GSYİH’ye oranı”, “son üç yılın enflasyon oranı ortalaması”, “toplam dış borcun yıllık ihracata oranı”, “döviz rezervlerinin GSYİH’ye oranı”, “Brüt Kamu Borcunun GSYH’ye Oranı” ve “Yurt içi kredilerin GSYH’ye oranı” gibi temel göstergelerdeki bozulmalar Türkiye ekonomisini olumsuz etkilemektedir. Kamu Özel İşbirliği yatırımları ile beraber, cari açık/GSYH oranı sürdürülebilir oran olan %5’in, toplam dış borç/ihracat gelirleri oranını sürdürülebilir oran olan %220’nin üzerine taşımıştır. Diğer taraftan döviz rezervlerinin



GSYH içindeki payının her geçen yıl azalması ve son yıllarda enflasyon oranındaki artışlar ekonomideki kırılganlığı belirginleştirmiştir. Son dönemde artma eğilimine girmesine rağmen Brüt Kamu Borcunun GSYH'ye oranı sürdürülebilir kabul edilen %60'ın altında yer almaktadır. Ancak bu durum sadece istatistiksel bir yanıltmadır. Çünkü devlet tarafından yapılması ve bütçede gider kaleminde görünmesi gereken alt yapı yatırımlarının çoğu KÖİ kapsamında gerçekleştirildiğinden, bu yatırımlar için kullanılan kredi borçları brüt kamu borcu içerisinde gözükmemektedir. Ancak bu yatırımların geri ödeme(anapara, faiz ve kar) süreçleri başladığında, Brüt Kamu Borcunun GSYH'ye oranı sürdürülebilir olmaktan uzaklaşarak ekonomik kırılganlığın artmasını hızlandıracaktır. Ayrıca son on yılda bankaların özel sektöre kullandığı yurt içi kredilerin GSYH'ye oranındaki değişime ilişkin kriter kapsamında ise, bankalar KÖİ projeleri için dış kaynak kullanması nedeniyle iç kaynak olarak özel sektöre bol miktarda kredi sağlama yeteneğine sahip olmuşlardır. Bu durum ekonomideki varolan kırılganlıkların ötelenmesine katkı yapmıştır. Ancak önümüzde dönemde yatırım aşamasından işletme aşamasına geçecek çok sayıda KÖİ yatırımlarının olması nedeniyle hem yapılan borçlanma anapara ve faizi hemde firmalara garanti karların ödenme süreci daha yoğun yaşanacaktır. Basit bir hesaplama ile 2018 sonrası hiçbir KÖİ yatırımı yapılmazsa, 2019-2030 döneminde yıllık ortalama 5 milyar dolarlık geri ödeme süreci yaşanacaktır. Bu zamana kadar bu geri ödemeler yapılan yeni KÖİ sözleşmelerinden elde edilen krediler ile finanse edilmiştir. Ancak 2017 ve 2018 yıllarında KÖİ için kullanılan döviz bazlı kredi miktarı, geri ödenmesi gereken kredi faiz ve kar ödemelerini karşılamamıştır. Diğer taraftan 2008 yılında KÖİ kredileri özel sektör uzun dönem borcuna oranı %7 seviyelerinde iken Türkiye toplam brüt borcunun GSYH oranı %36 düzeyindeydi. Ancak 2017 yılı geldiğinde KÖİ kredilerinin özel sektör uzun dönem borcuna oranı %28 seviyesine çıkarken, Türkiye toplam brüt borcunun GSYH oranı ise %53 seviyesine çıkmıştır. Bu durum Türkiye'nin borç dengesinin sürdürülebilirliği tartışılır hale getirerek, mali dengeyi dış şoklara maruz kalmasını kolaylaştırmaktadır. 2018 yılının temmuz ayında karşılaştığımız döviz krizi bu durumun sinyali veren en önemli göstergedir(Yokuş, Alagöz ve Çoşkun, 2018).

SONUÇ

Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği projeleri, başlangıçta Yüksek Planlama Kurulu izin ve onayı ile gerçekleşirken, yapılan bir düzenleme ile daha sonraki dönemde vazgeçilmiştir. Bakanlıklar denetiminde gerçekleştirilen işlemler şeffaf bir şekilde kamu ile paylaşılmasında sorunlar yaşanmaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerinde yer alan döviz bazlı geri alım garantileri, dış ve iç ekonomik dengeyi bozacak riskler taşımaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerindeki öz varlık oranının düşük olması hem firmaların verimli çalışmasını engellemekte hem de daha fazla kredi kullanımına neden olmaktadır. Bu sayede enerji santralleri ve elektrik dağıtımı, havalimanları, köprü, otoyol ve şehir hastaneleri gibi yatırımları gerçekleştiren proje firmaları uzun vadede kredi ve kur risklerine karşı kendilerini korumaktadır. Proje firmaları ve finansörler kendilerini korurken, devletin dış ekonomik denge kapsamında herhangi önlem ve politikalarına rastlanılmamıştır. Bu endişelerin azaltılması için (Alagöz, 2018);

1. Kamu Özel İşbirliği projeleri gerçekleştirilirken ilk olarak ihtiyaç duyulan hizmetin içeriği, tanımı, standardı ve kalitesi ayrıntılı biçimde belirlenmelidir.
2. Kamu Özel İşbirliği projesinin kamu fonları veya özel sektör katılımı tarafından gerçekleştirilmesi durumunda ortaya çıkacak potansiyel maliyetler ve faydalar karşılaştırılmalıdır.
3. Projenin Kamu Özel İşbirliği modeli ile gerçekleştirilmesine karar verilirse hizmette etkinliği artırma adına risk paylaşımına gidilmelidir.
4. Kamu Özel İşbirliği projelerin izlenmesi için yeterli ayrıntıda iç ve dış ekonomik dengeler konusunda fikir verecek veriler ışığında, kayıt ve izlenmesi gibi süreçle ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır.
5. Piyasada rekabetin zayıflatılmadan yapılması sağlanmalıdır.

Son olarak ise, 2003-2017 dönemi boyunca KÖİ projeleri yeterince etkin ve uygun ihtiyaçlar belirlemeden ve kredi faiz birikimleri dikkat edilmeden yapılmıştır. Bu şekilde KÖİ yatırımlarına devam edilecek olursa, ülkenin net dış borcu artarken bu borcu finanse edecek yeteri derecede döviz geliri artışları olmayacağı için, ülke dış borç krizi ile karşı karşıya kalabilecektir. Diğer taraftan önümüzde dönemlerde KÖİ'lere işletme döneminde sözleşmelerden kaynaklı yapılacak geri ödemeler, kamu bütçesi dengesini bozarak yüksek oranlarda bütçe açığının oluşmasına neden olacaktır. Türkiye dış borç geri ödemeleri, cari açık ve bütçe açıklarının yoğunlukla hissedildiği ve bir ekonomi haline dönüşme ihtimali bulunmaktadır.

Özellikle 2019 yılında FED'in faiz artırım sinyalleri vermesi, ADB ve Çin arasında başlayan ve tüm dünyaya yayılma ihtimali olan ticaret savaşları, enflasyon

oranlarında yüksek oranlı sıçrama, işsizlikteki artış, uluslararası finans kurumları ve kredi derecelendirme şirketlerinin Türkiye ekonomisi hakkındaki karamsarlıkları ve daha bir çok sorun bulunmaktadır. 2019 yılında geçmiş politikalar ile ekonominin devam ettirilmesi mümkün görünmemektedir. Gerekli tedbirlerin alınması, inşaat ekonomisi anlayışından vazgeçilerek reel ekonomide yerli katma değeri artıracak tarım ve sanayi yatırımlarının desteklenmesi gerekmektedir. Ancak geçmiş dönem ekonomik stratejilerinde devam etmek, ülkeyi uzun süre etkisinden kurtulamayacağı bir krize sürüklemek olacaktır.

*Bu rapor daha önce yaptığımız bilimsel çalışmalardan derlenerek oluşturulmuştur.

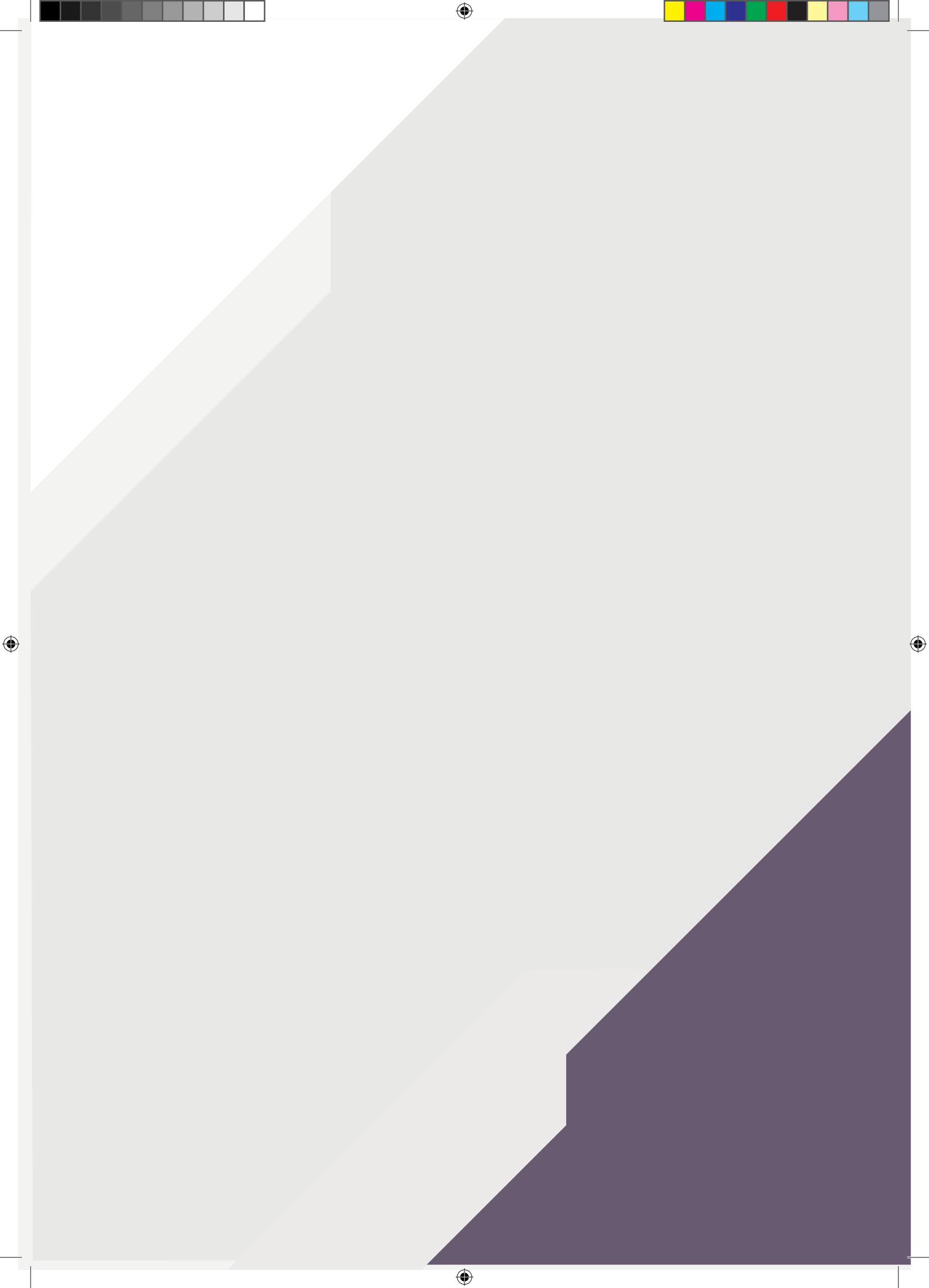
Kaynakça

Alagöz, M. ve Yokuş, T. (2017). “Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi”. KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. 19 (32): 115-122.

Alagöz, M. ve Yokuş, T. (2018). “Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Dış Borç Ödeme Projeksiyonu”. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 73(3):867-889.

Alagöz, M. (2018). “Effects of Public-Private Partnerships Investments on Economy: A Case Study for Turkey”. EconWorld VIII. International Conference on Economics, July 24-26, Amsterdam, Netherlands

Yokuş, N., Alagöz, M. ve Çoşkun, N.(2018). Kamu Özel Yatırımlarının Dış Borçlar Üzerine Matematiksel Finansal Analizi, KMÜ,Bilimsel Araştırma Projeleri Komisyonu. Proje No. 10-M-17, Ekim, Karaman.





www.21yyte.org

