



T Ü R M O B

TÜRKİYE SERBEST MUHASEBECİ MALİ MÜŞAVİRLER
VE YEMİNLİ MALİ MÜŞAVİRLER ODALARI BİRLİĞİ
(UNION OF CHAMBERS OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS OF TURKEY)

Kamu Özel İşbirliklerinde Fırsatlar ve Tehditler

Prof. Dr. Uğur EMEK

2021

TÜRMOB YAYINLARI - 505

Kamu Özel İşbirliklerinde Fırsatlar ve Tehditler?

Prof. Dr. Uğur EMEK

MART 2021

TÜRMOB YAYINLARI - 505



TÜRMOB

İncek Kızılcaşar Mah. 2669. Sk. No: 19

06830 Gölbaşı / ANKARA

Tel: (0.312) 586 00 00

www.turmob.org.tr

1. Baskı : Mart 2021

Dizgi - Düzenleme

Tuncay TEKYILDIZ

Baskı :

Fersa Matbaacılık Pz. San. Tic. Ltd. Şti.

Ostim 1207. Sk. No: 5/C-D Yenimahalle/ANKARA

Tel : (0.312) 386 17 00 (pbx)

Matbaa Sertifika No : 16216

İÇİNDEKİLER

Giriş	1
1. Kamu Özel İşbirlikleri	7
2. Fırsatlar ve Tehditler	15
2.1. Alternatif finansman	15
2.2. Etkinlik	16
2.3. Etkililik	20
2.4. Tesislerin optimal kullanımı	21
2.5. Tehditler	21
3. Garantiler	25
3.1. Kamu garantilerinin faydaları	25
3.2. Kamu garantilerinin riskleri	27
3.2.1. Ahlâki tehlike	27
3.2.2. Mali riskler	28
3.3. Garantilerin türleri	29
3.3.1. Finansal garantiler	29
3.3.2. Sözleşmeye dayalı taahhütler	30
3.3.1. Yerel yönetimlerin kredibilitesine kefalet	35
4. Garantilerin Yönetimi	37
4.1. Risk yönetiminde kurumsal kapasite	37
4.2. Planlama	38
4.3. Mali uygunluk değerlendirmesi	40
4.4. Yükümlülüklerin kamu borçlarına etkileri ve muhasabeleştirilmesi	45

4.4.1. IPSAS 32 Hizmet imtiyazı sözleşmelerine ilişkin düzenlemeler	48
4.4.2. Eurostat düzenlemeleri	52
4.4.3. Mali tablolar üzerindeki etkiler	55
4.5. Sözleşme değişiklikleri	61
5. Uluslararası Gelişmeler.....	65
6. Başarısız İngiltere Uygulaması.....	71
6.1. Özel finansman girişi	71
6.2. Özel finansman girişi-2.....	72
6.3. Özel finansman girişiminin sonu	74
7. Türkiye.....	79
7.1. Altyapı hizmetlerinde gelişim	79
7.3. Mevzuat ve kurumsal yapı	90
7.4. İhtiyaç ve fizibilite analizi.....	97
7.5. Garantiler	102
7.5.1 Asgari gelir garantileri	102
7.5.2. Katkı payı ödemeleri	111
7.5.3. Kredi garantileri.....	113
7.5.4. Hazine garantileri.....	117
7.6 Muhasebeleştirme	120
8. Genel Değerlendirme.....	125
Kaynakça	131

ŞEKİLLER

Şekil 1.	Kamu Özel İşbirlikleri	10
Şekil 2.	Tahakkuk esaslı muhasebenin mali tablolar üzerindeki etkileri	57
Şekil 3.	Gelişen ülkelerde KÖİ sözleşmelerinin gelişimi	66
Şekil 4.	Avrupa’da KÖİ sözleşmelerinin sayısı ve yatırım tutarı ..	68
Şekil 5.	Avrupa’da KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımı	68
Şekil 6.	Türkiye’de altyapı yatırımları.....	80
Şekil 7.	OECD Ülkelerinde Altyapının Kalitesi (1=en kötü; 7= en iyi), 2017	81
Şekil 8.	KÖİ sözleşmelerinin büyüklüğü (milyon ABD doları)	86
Şekil 9.	KÖİ’lerin sektörlere göre dağılımı	87
Şekil 10.	KÖİ’lerin yöntemlere göre dağılımı	88
Şekil 11.	Ortalama proje büyüklüğü (1990-2020, milyon ABD doları)	89
Şekil 12.	Kurumsal yapı.....	96
Şekil 13.	KÖİ sözleşmelerinde gelir garantileri (milyar ABD doları).....	107

TABLolar

Tablo 1.	Gelişmekte olan ülkelerde sektörlere göre KÖİ sözleşme sayısı ve yatırımı	67
----------	--	----



KUTULAR

Kutu 1.	KÖİ projelerinde olası riskler	19
Kutu 2.	Seul metrosunda asgari gelir garantisi	31
Kutu 3.	Şili’de sözleşmelerin yeniden müzakeresi.....	64
Kutu 4.	İngiltere’nin PFI sözleşmeleriyle imtihanı	76
Kutu 5.	Bilkent Şehir Hastanesi (BŞH) kullanım ve hizmet bedeli ödemeleri	104
Kutu 6.	Osmangazi köprüsünde kısmi kabul ve gelir garantisi	109

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AB	: Avrupa Birliği
AGG	: Asgari Gelir Garantisi
ANS	: Akkuyu Nükleer Santrali
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BŞH	: Bilkent Şehir Hastanesi
CSBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Eurostat	: Statistical Office of the European Communities
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla
HMB	: Hazine ve Maliye Bakanlığı
IFRIC 12	: Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu'nun Hizmet İmtiyaz Sözleşmesine İlişkin Standardı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPSAS 32	: Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu'nun Hizmet İmtiyazı Düzenlemeleri
İHD	: İşletme Hakkı Devri
KDV	: Katma Değer Vergisi
KFK	: Küresel Finansal Kriz
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KÖİ	: Kamu Özel İşbirliği
MIGA	: Multilateral Investment Guarantee Agency
MGM	: Muhasebat Genel Müdürlüğü



ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
PFI	: Private Finance Initiative
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
SBB	: Seul Büyükşehir Belediyesi
Yİ	: Yap-İşle
YİD	: Yap-İşlet-Devret
Yİ-ÜFE	: Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi
YKD	: Yap-Kirala-Devret

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kamu alt yapı yatırımları geliştirmekte olan ülkeler için temel sorunların başında gelmektedir. Devletler vatandaşlarının eğitim, sağlık, ulaşım ve diğer kamu hizmetlerini karşılamakla yükümlüdür. Ancak bu hizmetlerin tamamının devlet eli ile getirilmesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Ayrıca alt yapı yatırımlarının devasa finansman ihtiyacı da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu özel işbirliği modelinin ilk uygulamaları, İngiltere’de 1660’larda özel sektörün katıldığı yol inşaat projeleri ile başlamıştır. İngiltere’nin ardından Amerika Birleşik Devletleri ve Fransa’da da kamu özel ortaklığı modeli uygulanmıştır. Yine Mısır valisi Said Paşa tarafından desteklenen ve yapımı 1869 yılında tamamlanan Süveyş Kanalı da kamu özel ortaklığının bir ürünüdür.

Kamu özel iş birliği, “bir kamu hizmetinin sunulması amacıyla kamu ve özel sektör temsilcileri arasında yapılan bir sözleşmeye dayanarak, altyapı tesisinin planlanması, inşası, işletilmesi, bakımının ve onarımının yapılması ve bir kısım hizmetlerin sunulması gibi faaliyetlerin birinin veya daha fazlasının özel sektöre bırakıldığı, özel sektör ortağının da ya hizmeti doğrudan talep edenlerden ya da kamu ortağından hizmet ve kullanım bedellerini tahsil ettiği, kamu ve özel sektör temsilcileri

arasında dengeli bir risk dağılımının benimsendiği, uzun süreli bir işbirliği ilişkisi” olarak tanımlanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre Ülkemizde gerçekleştirilen KÖİ projelerinde 4 farklı KÖİ modeli kullanılmaktadır. Bu modeller arasından en çok kullanılanı 120 projeyle Yap-İşlet-Devret iken, onu 109 projeyle İşletme Hakkı Devri, 18 projeyle Yap-Kirala-Devret ve 5 projeyle Yap-İşlet modelleri takip etmektedir.

KÖİ modeliyle gerçekleştirilen projelerin yatırım tutarlarının sektörel dağılımına bakıldığında 23,3 milyar dolar ile karayolu sektörünün ilk sırada olduğu görülmektedir. Havaalanları ise 19,2 milyar dolar ile ikinci sıradadır. Bunu 18,7 milyar dolar ile enerji sektörü takip etmektedir. Yap-Kirala-Devret modeliyle gerçekleştirilen sağlık projeleri 10,8 milyar doları ile dördüncü sıradadır. Bu projelerin toplam tutarı ise 72 milyar dolardır.

“Kamu Özel İşbirliklerinde Fırsatlar ve Tehditler?” yayınímızda yıllardır çok tartışılan bu konuda bilgilendirmeye, sorunlara ve önerilere yer verdik. Çalışmanın faydalı olmasını umut ediyoruz.

Giriş

Gelişen veya gelişmiş ülke fark etmeksizin Dünya genelinde altyapı ihtiyacı giderek artmaktadır. Modern ve kaliteli bir altyapı şebekesi ekonomik büyümenin ve kaliteli yaşamın merkezinde yer almaktadır (World Bank, 2020). İnsanları ve eşyaları taşımak için karayolu ve demiryolu ulaştırmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Elektrik santralleri ve telekomünikasyon ekonomik ve beşeri faaliyetleri desteklemektedir. İçme suyu ve kanalizasyon hizmetleri insanların temel ihtiyacıdır. Ülkelerin politikalarına ve hedeflerine göre yıllık altyapı harcamaları GSYİH'nın % 2'si ile 8'i arasında değişmektedir. Ancak mevcut bütçe gelirleri bu yatırımların finansmanında yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle hükümetler altyapı yatırımlarının finansmanı için yeni yöntemler aramaya başladı. Bu yöntemlerin başında da Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) gelmektedir.

KÖİ'ler kamu altyapı hizmetlerinin gördürülmesi için kamu ve özel sektör arasında imzalanan uzun süreli sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler çerçevesinde özel sektör finansmanından ve uzmanlığından yararlanılmaktadır. Sözleşmeler çerçevesinde sermaye, inşaat, bakım-onarım ve hizmet sunumu gibi önemli riskler özel sektöre transfer edilmektedir. Bu risklerin özel sektörü etkin çalışmaya özendireceği beklenmektedir. Risk paylaşımında optimal yaklaşım, risklerin en iyi yöneten tarafa verilmesidir. Bu durumda hizmet sunumunda etkinliği artırmak adına özel sektörün yönetemeyeceği politik ve hukuki riskler ile bazı durumlarda talep riskini kamu sektörü üstlenmektedir. Risk analizi ve yönetimi KÖİ sözleşmelerinin yapılandırılmasında önemli bir unsurdur.

KÖİ'lerin sıklıkla kullanılmasının gerekçesi olarak iki temel faktör öne çıkmaktadır (Iossa ve Saussier, 2018). Birincisi, bütçe kısıtları nedeniyle kamunun yapamadığı yatırımları özel sektör yapmaktadır. Bunun yanı sıra idareler KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerini bilanço dışına çıkarmaktadır. İkincisi, ekonomide devletin rolünü sınırlandırmak isteyen ülkeler, özelleştirmelerin yanı sıra, siyasi ve iktisadi olarak özelleştirmeye uygun görülmeyen kamu hizmetlerini KÖİ'lerle özel sektöre gördürmeye başladı.

Özel sektörün altyapıya katılımından temel beklenti hizmet sunumunda etkinliğin artırılmasıdır. KÖİ'ler rekabeti artırmanın bir yöntemi olarak görüldü. Kamu sektörünün ise altyapıda işletmecilik yerine gözetim ve denetim rolüne yoğunlaşması önerildi. KÖİ'lerin rasyoneli altyapının tasarımının, inşaatının, işletmesinin ve finansmanının tek bir sözleşmede toplanmasından kaynaklanan özendirimlerdir. KÖİ sözleşmesinde yapımla birlikte işletme riskini de üstlenen özel sektör, projenin yaşam döngüsü maliyetini düşürmek için daha istekli davranacaktır (Hart, 2003). Bu önerme akademik çalışmalarda teorik olarak doğrulansa da uygulamada özel sektöre yapım ve işletme dönemi riskleri tam olarak devredilememektedir. Siyasi fırsatçılık, teknik yetersizlik ve işlem maliyetlerinden kaynaklanan sözleşme yazma güçlükleri nedeniyle, KÖİ sözleşmelerinde özel sektöre yeterince risk transferi yapılmamaktadır. Sözleşmelerde ölçsüz biçimde verilen garantiler nedeniyle, özel sektörün risk algısı kaybolmakta ve etkin çalışmak için isteklilikleri düşmektedir. Bu nedenle KÖİ projelerinin geliştirilmesinden ve ihalesinden, sözleşmelerin yazımına ve izlenmesine kadar bütün süreçlerin etkili biçimde yönetilmesi gerekmektedir.

Öncelikle, KÖİ proje geliştirme, ihale sözleşme yazımı, denetim ve izleme süreçlerine ilişkin usul ve esasları düzenleyen ayrıntılı bir strateji belgesi ve kapsamlı bir mevzuat oluşturulmalıdır. Bakanlıklar arası koordinasyonu sağlayacak güçlü bir merkezi KÖİ birimi kurulmalıdır. KÖİ projelerinin fizibilitelerini başarılı biçimde hazırlamak için uygulamacı kurumlardaki kapasite geliştirilmelidir. Fizibilite süreçlerinde ayrıntılı değerlendirmeler yapılmalı ve aşağıdaki gibi temel soru(n)lar cevaplandırılmalıdır (APMG, 2016):

- Önerilen projenin uygulanması ekonomik açıdan mantıklı mıdır?
- Projeyi KÖİ yöntemiyle uygulamak gerçekçi midir? Projenin maliyeti kamu finansmanı açısından sürdürülebilir midir?
- Projeyi gerçekleştirecek özel işletmeler ve finansman bulunmakta mıdır?
- Projenin uygulanmasındaki temel zorluklar nelerdir? Bu zorluklar nasıl aşılar?
- Proje geleneksel tedarik ve KÖİ yöntemlerinden hangisiyle gerçekleştirilirse yaşam döngüsü maliyeti daha düşük olur?

Bu soruların cevaplanması için öncelikle proje teknik açıdan değerlendirilmelidir. Teknik gereksinimlere göre maliyetler hesaplanmalı ve finansman modeli oluşturulmalıdır. Finansal modele göre projenin ticari uygunluğu değerlendirilmelidir. Taslak sözleşmede gelir ve ödeme yöntemleri ile risk paylaşımları belirlenmelidir. Bunlardan sonra, rekabetçi bir ihale gerçekleştirmek için satın alma stratejisi geliştirilmelidir.

Türkiye'nin resmi metinlerinde (Kalkınma Bakanlığı, 2014 ve 2018), uluslararası kuruluşların raporlarında (World Bank, 2017c; IMF, 2021) ve akademik çalışmalarda (Emek ve Küçükkocaoğlu, 2019) Türkiye'de ayrıntılı bir fizibilite yapacak kurumsal kapasite ve spesifik yöntemlerin bulunmadığı ifade edilmektedir. Örneğin, Türk yetkililerle de yapmış olduğu görüşmelerden sonra hazırladığı gözden geçirme raporunda Uluslararası Para Fonu (IMF 2021) KÖİ'lerin potansiyel risklerine özel bir vurgu yapmaktadır. IMF, KÖİ'lerin yönetimi, denetimi ve izleme süreçlerini güçlendirmek için devam eden çalışmaların tamamlanmasını önermektedir. Bu kapsamda bütün kurumları ve kuralları kapsayacak çerçeve bir KÖİ kanunu çıkartılmalı ve KÖİ izleme raporu yayınlanmalıdır. Bu çerçevede, KÖİ'lerin yetkilendirme ve fizibilite yöntemleri genel bütçe süreçlerine entegre edilmelidir. Ayrıca bütçe yönetim süreçleri de güçlendirilmelidir.

Bu çalışmada öncelikle KÖİ'lerin kavramsal çerçevesi ele alınmaktadır. Bu kapsamda, KÖİ'lerin özelleştirme ve geleneksel kamu alımlarından farkları ve benzerlikleri açıklanmaktadır. Bunun yanı sıra farklı KÖİ yöntemlerinin özellikleri incelenmektedir. İkinci bölümde, KÖİ'lerin altyapı yatırımlarında kamu finansmanına alternatif finansman yaratabilme kapasitesi ve hizmet sunumunda etkinliğe katkısı gibi fırsatlar tartışılmaktadır. Bu fırsatlara karşın, KÖİ'ler önemli ölçüde işlem maliyetleri yaratabilecek ve kamu finansmanına sürdürülebilirliği tartışmalı yükler getirebilecektir. Üçüncü bölümde kamu garantilerinin faydaları ve riskleri tartışıldıktan sonra türleri açıklanmaktadır. Dördüncü bölümde kamu garantilerinin risklerini ve maliyetlerini düşürmek için ihtiyaç duyulan yönetim süreçleri değerlendirilmektedir. Garantilerin yönetimi kurumsal kapasite, planlama, kamu finansmanına uygunluk

denetimi, muhasebeleştirme ve sözleşmelerin yeniden müzakere edilmesi süreçlerinden oluşmaktadır.

Beşinci bölümde, gelişmekte olan ülkelerdeki ve Avrupa'daki KÖİ'ler yıllara ve sektörler göre gösterilmektedir. Sonrasında KÖİ uygulamaları konusunda örnek ülke olarak İngiltere'deki gelişmeler açıklanmaktadır. İngiltere modern anlamda KÖİ'leri uygulayan örnek bir ülkedir ve özellikle de hizmet ücretini (availability payment) idarelerin doğrudan ödediği yöntemin yaratıcısıdır. Hizmet kalitesinin yetersizliği, yüksek maliyetler ve şeffaf olmayan uygulamalar nedeniyle bu yöntem sivil toplum örgütlerinin çalışmalarında ve resmi raporlarda çok eleştirildi. İngiltere 2018 yılı itibariyle bu yöntemden vazgeçti. Ancak, hizmet ücretini kullanıcıların ödediği KÖİ yöntemine devam edileceği açıklandı.

Yedinci bölümde Türkiye uygulaması kamu garantilerinin boyutu, yönetimi, denetimi ve raporlanması açısından incelenmektedir. Altyapı hizmetlerine özel sektörün katılımı Osmanlı'nın son dönemlerinde başladı. Osmanlı elektrik, gaz ve demiryolu gibi alanlarda yabancılara gelir/kâr garantili imtiyaz sözleşmeleri tahsis etti. Cumhuriyet'in ilk yıllarında bu sözleşmeler devletleştirildi ve altyapıda kamu işletmeciliği benimsendi. 1980'lerde başlatılan özelleştirme politikaları çerçevesinde özel sektörün altyapıya katılımına yeniden başvuruldu. Ancak, KÖİ yöntemi ağırlıklı ve istikrarlı biçimde 2008 yılından sonra uygulandı. Türkiye'de KÖİ'lerin mevzuat yapısı parçalı, idareler arasındaki koordinasyon eksik, fizibilite çalışmaları yetersiz ve ihalelerde rekabet kısıtlıdır. KÖİ sözleşmeleri kapsamında özel sektöre başta gelir garantisi olmak üzere önemli garantiler verilmektedir. Gelir garantilerinde talep garantisi, borç servisi, döviz kuru ve enflasyon gibi riskleri idareler üstlenmektedir. Teorik olarak özel sektörün inşaat ve işletme süreçlerinde



üstlenmeleri gereken risklere sözleşmelerde önemli kamu garantileri verilmektedir. Ayrıca, sözleşmeler kapsamında verilen garantiler kamuoyuyla paylaşılmamaktadır.

1. Kamu Özel İşbirlikleri

KÖİ konusunda evrensel olarak kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır. Sözleşmelerdeki risk paylaşımına göre KÖİ'ler geleneksel kamu alımları ile tam özelleştirme arasında yer alan boşluğu doldurmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004). Şüphesiz bu boşluğu sadece KÖİ'ler doldurmamaktadır. Kısa dönem yönetim ve hizmet alım sözleşmeleri ve kamu ve özel sektör arasındaki ortak girişimler gibi diğer işbirliği yöntemleri de bu iki uç arasında yer almaktadır. Ancak, yönetim ve hizmet sözleşmelerinde, varlıkların mülkiyeti ve sermaye harcamaları konularında farklılıklar bulunmaktadır. Fotokopi ve temizlik gibi hizmetlerin satın alındığı kısa süreli bu sözleşmelerde sermaye harcaması ya çok azdır ya da hiç yoktur. Oysa KÖİ sözleşmelerinde özel sektör varlıklarının tasarımı, inşası, işletmesi ve finansmanı konularında bütün sorumluluğu üstlenmektedir. Ayrıca bu sözleşmeler yüksek sermaye harcaması içermektedir. Özel sektör hizmet bedelini ya idareden ya kullanıcılardan ya da her ikisinden birlikte tahsil etmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD, 2008) Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Birliği (AB) ve Standard & Poor's gibi kuruluşların tanımlarını aktardıktan sonra bir KÖİ tanımı yapmaktadır. Buna göre KÖİ kamu ve özel sektör kuruluşları (işletmeciler ve finansal kuruluşlar) arasında sözleşmeye dayalı bir ilişkidir. Bu sözleşme çerçevesinde, özel sektör sözleşmeye konu hizmeti sunarken, hükümetin hizmet standardına ilişkin öncelikleri ve özel sektörün kâr hedefleri arasında bir denge sağlanmaktadır. Hizmet sunumunda etkinliği artırmak amacıyla özel sektöre önemli ölçüde risk transfer edilmektedir.

Uluslararası kuruluşlar ve akademik çalışmalarda yapılan tanımlar çerçevesinde KÖİ sözleşmelerinin ortak özellikleri şunlardır:

- Hükümet esasen kendisinin sunmakla yükümlü olduğu bir kamu hizmetini, sözleşmeyle özel sektöre gördürmektedir.
- Sözleşme süresi uzundur (25-30 yıl).
- Sözleşme önemli derecede sermaye harcaması ve yatırımı içermektedir.
- İş üstlenen şirket veya ortak girişim sözleşme konusu hizmeti sunmak üzere özel amaçlı bir şirket kurmaktadır (görevli şirket, special purpose vehicle)
- Sözleşme çerçevesinde, hükümetin önceliği kamu hizmetini en kaliteli ve en ucuz şekilde sağlamaktır (minimum ücret ve maksimum kalite). Özel sektörün önceliği ise kâr maksimizasyonudur (minimum maliyet ve maksimum ücret). Bu çelişkili öncelikler sözleşme yazımını zorlaştırmakta ve işletme döneminde tarafları fırsatçı davranmaya özendirilmektedir.
- Hizmet sunumunda etkinliği artırmak amacıyla özel sektöre önemli ölçüde risk transfer edilmesi hedeflenmektedir. Ancak, projenin maliyetini düşürmek amacıyla riskler en iyi (ucuz) yöneten tarafa aktarılmalıdır. Bu kapsamda politika ve mevzuat değişiklikleri gibi özel sektörün yönetemeyeceği belirli riskleri idareler üstlenmektedir.
- Hükümet sözleşme ile hizmet standardı, kalitesi ve fiyatı gibi unsurları düzenlemekte ve denetlemektedir

- Yeşil saha (greenfield) yatırımlarında görevli şirketler yatırım ve işletme faaliyetlerini birlikte gerçekleştirmektedir (bundling).
- Kahverengi saha (brownfield) yatırımlarında görevli şirket hükümetten devraldığı kamu varlıklarını ve tesislerini iyileştirmekte ve işletmektedir.
- Sözleşme dönemi sonunda, görevli şirketler tesisin mülkiyetini ücretsiz veya önceden belirlenen bir ücret karşılığında hükümete devredebilir veya kendi mülkiyetinde tutabilir.
- Hizmet ücretini hükümet –ara veya nihai kullanıcı olarak- kendisi ödeyebilir veya görevli şirkete kullanıcılardan ücret tahsil etme yetkisi verebilir.

KÖİ sözleşmeleri yukarıdaki belirtilen özellikleri içerme derecesine göre farklı isimler alabilmektedir. Bu isimlendirmede ülkelerin hukuki rejimleri ve sektörel özellikler de önemli bir rol oynamaktadır. Bu çerçevede, KÖİ’ler sözleşme bazında Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD), Yap-Kirala-Devret (YKD), imtiyaz (concession) ve ortak girişim şeklinde isimlendirilebilmektedir (Emek, 2010:s.19). Şekil 1’de bu yöntemlerin özellikleri özet olarak gösterilmektedir.

Şekil 1. Kamu Özel İşbirlikleri

Aşama	Geleneksel Tedarik	Yeni yatırımlar		Mevcut kamu tesisleri	Özelleştirme
		YKD	YİD/Yİ	İHD/Kira	
Kamu Özel İşbirlikleri					
Yapım	Hükümet/ Özel ⁽¹⁾	Özel I ⁽²⁾	Özel ⁽²⁾	Kamu ⁽³⁾	Kamu/Özel
İşletme	Kamu ⁽⁴⁾	Özel	Özel	Özel	Özel
Mülkiyet	Kamu	Kamu	Kamu	Kamu	Özel
Ödeyen	Kamu/ özel ⁽⁵⁾	Kamu	Gelir garantisi (Kamu/ Kullanıcı)	Kullanıcı ⁽⁶⁾	Kamu/ Özel/ Kullanıcı
Tahsilât	Kamu	Özel	Özel	Özel	Özel

(1) Kamu yatırımı tasarlamakta, inşaatı kendisi ve/veya özel sektör yapmaktadır.

(2) Kamu hizmet ihtiyacını tanımlamakta ve yapım işini özel sektör üstlenmektedir.

(3) Özel teşebbüs, kamunun mülkiyetindeki mevcut tesisleri devir alarak hizmet sunumunu üstlenmekte ve tesisi iyileştirme yatırımı yapmaktadır.

(4) Kamu tesisi kendisi işletmekte ve/veya özel sektörden hizmet satın alabilmektedir.

(5) Hükümet, inşa edilen tesisleri kamu hizmet binalarında olduğu gibi kendisi kullanabileceği gibi, okul, hastane ve içme suyu projelerinde olduğu gibi hizmeti doğrudan vatandaşlara sunabilmektedir. Vatandaşlara sunulan hizmetlerde bazen ücret almakta (örneğin, içme suyu ve hastane), bazen de almamaktadır (örneğin, okul).

(6) İHD karşılığında özel sektör hükümete devir bedeli ödemektedir.

Kaynak: Emek'ten (2010) uyarlanmıştır.

Geleneksel kamu alımlarında, kamu ile özel sektör arasında kısa süreli bir inşaat sözleşmesi yapılmaktadır. İlgili kamu idaresi (bundan sonra “idare” olarak kullanılacaktır) kendi ihtiyacını tespit etmekte ve projenin tasarımını yapmaktadır. Projenin inşaatını özel sektöre ihale etmektedir. İnşaatın finansmanı vergi gelirleriyle veya kamu borçlanmasıyla karşılanmaktadır. İnşaat tamamlandıktan sonra ihaleyi yapan idare tesisi kendisi işletmektedir. İdare tesisin işletmesini ve bakım onarımını ya kendisi yapmakta ya da özel sektörden hizmet satın alabilmektedir. Tesisin mülkiyeti kamuya aittir. Örneğin, idare Ankara-İstanbul otobanında olduğu gibi kullanıcıdan ücret tahsil edebilir veya okul ve adliye binalarında olduğu gibi hizmeti ücretsiz sunabilir. Bu yöntemde özel sektöre sadece şartnamelere uygun biçimde inşaat riski transfer edilmekte ve diğer riskleri kamu üstlenmektedir.

YKD yöntemi ilk defa İngiltere’de Özel Finansman Girişimi ismiyle gündeme geldi. Bu yöntemde inşaat ve işletme için yapılan iki ayrı sözleşme, uzun dönemli tek bir sözleşme altında birleştirilmektedir. Bu sözleşme kapsamında tasarım, inşaat, işletme ve finansman risklerini özel sektör üstlenmektedir. Özel sektör inşaatı tamamladıktan sonra, sözleşmede belirtilen performans ölçütleri çerçevesinde tesisi düzenli ve sürekli biçimde (7 gün 24 saat) kamunun kullanımına hazır tutmaktadır. Kamu (vergi mükellefleri) sözleşme süresi boyunca özel sektöre kullanım ve hizmet bedeli ödemektedir. Sözleşme dönemi sonunda, özel sektör tesisi çalışır koşullarda kamuya devretmektedir.

YİD ve Yİ yöntemlerinin YKD’den en önemli farkı, görevli şirkete kullanıcılardan ücret tahsil etme hakkı verilmesidir. Kullanıcılardan elde edilen gelir, sözleşmede önceden belirlenen gelirin altında ise aradaki fark, idarenin bütçesinden ödenmektedir. İdare, otoyol örneğinde ol-

duğu gibi, kullanım ücretini düşürüp talebi artırmak amacıyla görevli şirkete katkı payı (shadow toll) ödemesi yapabilmektedir. YİD yönteminde tesis sözleşme dönemi sonunda kamuya devredilirken, Yİ yönteminde ise özel sektörde kalmaktadır.

YKD, YİD ve Yİ yöntemlerinde görevli şirket yeni tesis inşa etmektedir. İHD ve kiralama yöntemlerinde mevcut kamu tesislerinin işletme hakkı özel sektöre devredilmektedir. Özel sektör bu hak için kamuya bir devir bedeli ödemektedir. Bu bedel tesisten işletme dönemi boyunca elde edilecek kârın net bugünkü değeri ile özel sektörün, sermaye kârlılığı ve finansman gideri toplamı kadardır. İHD sözleşmeleri çerçevesinde, görevli şirket iyileştirme yatırımları yapmakta, sözleşme süresince tesisi işletmekte ve dönem sonunda tesisi çalışır koşullarda idareye devir etmektedir.

Özelleştirme ve KÖİ'ler sıklıkla birbirine karıştırılmaktadır. Oysa altyapıya özel sektör katılımının bu iki türü arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Özelleştirmede kamu mülkiyetinde bulunan tesisler bir defalık sözleşmeye istinaden kalıcı biçimde özel sektöre devredilmektedir. Hizmeti sunma sorumluluğunu da tamamen özel sektör üstlenmektedir. Özel sektörün faaliyetleri çerçeve kanunlarla düzenlenmekte ve düzenleyici kurumlar tarafından denetlenmektedir. Ancak, uzun süreli KÖİ sözleşmelerinde idare özel sektör ile sürekli bir ilişki içerisinde ve görevli şirketin faaliyetlerini sözleşme kuralları çerçevesinde düzenlemekte ve denetlemektedir (Grimsey ve Lewis 2004: s.55-56).

KÖİ'ler ve özelleştirme işlemleri arasındaki kafa karışıklığı özelleştirmenin çok geniş anlamda kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Terim çok geniş kullanıldığında, özelleştirme KÖİ'ler dâhil birçok sözleşmeyi

kapsamaktadır. Tanım gereği, özelleştirme hükümetlerin yeni bir alt-yapı hizmetini satın alma yöntemi değildir. Çünkü özelleştirilen kamu tesisinin mülkiyeti kalıcı olarak özel sektöre devir edilmektedir (örneğin, Bursa ve Eskişehir doğal gaz dağıtım varlıkları). Öte yandan işletme hakkının geçici olarak özel sektöre devir edilmesi de özelleştirme değildir (örneğin elektrik dağıtım tesislerinin işletme hakkının devri). Bu yöntemde mülkiyet yerine, işletme hakkı devredilmektedir ve kamu ve görevli şirketin faaliyetlerini sözleşme hükümleri çerçevesinde düzenlemekte ve denetlemektedir. Son olarak özelleştirilen işletmelerin faaliyetleri elektrik ve doğal gaz piyasası ile telekomünikasyon piyasası kanunları gibi genel düzenlemelere tabidir. KÖİ’lerde özel sektörün faaliyetleri mevcut mevzuatın yanı sıra sözleşme ile de düzenlenmektedir.



2. Fırsatlar ve Tehditler¹

Dünya genelinde hükümetler çeşitli nedenlerle KÖİ'lere başvurabilmektedir (Emek, 2010). Bu nedenlerin başında KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerin devletin bilançosunda gösteril(e)meme-si gelmektedir. Ayrıca, gerekli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için ilave finansman sağlanmaktadır. Öte yandan yatırım ve işletme dönemi boyunca yaşam döngüsü maliyetleri (life-cycle cost) dikkate alınacağından, KÖİ'ler hizmet sunumunda etkinliği artırabilecektir.

2.1. Alternatif finansman

KÖİ'lerin finansal özelliğini iki alt grupta toplamak mümkündür. Birincisi, kamu kaynaklarının yetersizliğinde ilave finansman sağlanmaktadır. İkincisi, KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan finansal yükümlülükleri bilanço dışında göstermek mümkündür. (Yescombe, 2007; APMG International, 2016).

KÖİ'ler yeni yatırımların yapılması ve mevcut tesislerin iyileştirilmesi için kamu finansmanına alternatif bir yöntemdir. Yöntemin sağladığı ek finansman altyapı yatırımlarının inşasını hızlandırmaktadır. Finansman sermaye ve borç şeklinde özel sektör tarafından sağlanmaktadır. KÖİ yöntemlerinde, yatırım sürecindeki büyük sermaye harcamaları özel sektör tarafından karşılanmakta ve böylece kamu finansmanına ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu nedenle de hükümetler vergi gelirleri ve borçlanma gibi finansman arayışına girmemektedir. Böylece, KÖİ sözleşmeleri çerçevesinde sağlanan özel sektör finansmanı hükümetlere finansal

1 Bu alt bölümde önemli ölçüde APMG International, (2016: Chapter 1) ve World Bank, (2017b: Subsection 1.2)

esneklik sağlamaktadır. Bu ilave finansman özellikle de kamu açıkları yüksek gelişen ülkelerdeki hükümetlere çok cazip gelmektedir.

Sunduğu hizmetler karşılığında, özel sektöre başta talep olmak üzere önemli kamu garantileri verilmektedir. İleride bahsedilecek olan bu garantilerin/yükümlülüklerin idarelerin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir. Ancak, çoğu ülke muhasebe aldatmacaları sayesinde KÖİ'lerden kaynaklanan yükümlülükleri kamu borcu içerisinde göstermemektedir. Bütçe ve borçlanma kurallarına uyulmadan ve sıkça kullanıldığında, KÖİ'ler genel olarak ekonominin ve özel olarak da kamu finansmanının üzerine taşınması zor bir finansal yük getirebilir.

2.2. Etkinlik

Altyapı yatırımlarına ilave finansman sağlamanın yanı sıra doğru projelerle ve doğru yöntemlerle uygulandığında KÖİ'ler hizmet sunumunda etkinliğin artmasına katkı da sağlayabilecektir. KÖİ yöntemlerindeki uzun süreli maliyetler belirli koşullar altında, geleneksel kamu alımlarından daha düşük olabilir.

Özel sektör, maliyet yönetimi açısından kamudan daha esnek bir iş görme biçimine sahiptir. Bu çerçevede taşeronlarla daha esnek müzakereler yönetebilir ve daha esnek istihdam politikası izleyebilir. Özel sektör çalışan sayısı ve çalışma koşulları (örneğin, ücretler ve mesai) açısından, kamu sektörü gibi sosyal ve siyasi baskı altında değildir.

Maliyet etkinliği, yaşam döngüsü maliyetinin yönetimi, risk transferi ve yenilikçilik gibi faktörler sayesinde sağlanabilmektedir. KÖİ'lerde özel sektöre yatırım dönemi sermaye harcamaları için ödeme yapılmamakta, ancak işletme dönemi süresince kullanım ücreti ödenmektedir.

Sözleşmede belirlenen performans standartlarına uyulmadığı takdirde bu ücretlerden kesintiler yapılmaktadır. Bunun için inşaat ve işletme dönemi bakım ve onarım (olağan ve olağan üstü bakım onarım ve yenileme faaliyetleri) riskleri/sorumlulukları görevli şirkete transfer edilmektedir (Kutu 1). Bu nedenle görevli şirketin, işletme dönemindeki bakım-onarım, ısınma ve temizlik gibi harcamalarını düşürecek şekilde tasarım ve inşaat yapması beklenmektedir (Hart, 2003). Böylece, yaşam döngüsü maliyeti çerçevesinde uzun vadeli tasarruf sağlanacaktır. Örneğin, görevli şirket işletme dönemindeki elektrik giderlerini düşürmek için, geleneksel elektrik anahtarı yerine sensörlü aydınlatmayı tercih edecektir.

Özel sektör inşaat ve bakım-onarım gibi belirli riskleri daha iyi ve daha ucuza yönetebilmektedir. Görevli şirket riskleri daha iyi değerlendirerek ve yöneterek risk olasılığını ve risklerin olumsuz sonuçlarını azaltabilecektir. Sonuçta, bu riskleri idarenin üstleneceği yapıdan daha düşük bir risk primi talep edecektir. Bunun yanı sıra KÖİ projelerine sermaye ve finansman sağlayan özel sektör yatırımcıları ve finansman kuruluşları kendi risk analizlerini yaparken projenin risk denetimine ilave bir katkı sağlamaktadır.

KÖİ sözleşmelerinde özel sektöre sermaye riskinin devredilmesi kilit öneme sahiptir. Çoğu KÖİ sözleşmesinde ödeme inşaat bittikten sonra, işletme döneminde başlamaktadır. Sermaye riskinin yokluğunda, risk transferinden beklentiler gerçekleşmeyecektir. Özel sektöre transfer edilen riskler ortaya çıktığında, sermaye riskine sahip olmayan yatırımcı sorunu çözmek yerine, minimum maliyetle projeyi bırakıp gide-

bilecektir. Oysa sermaye riskini üstlenen yatırımcı, borç servisi² için projeye devam ederek sorunun çözümü için uğraşacaktır.

Risk transferinin düşük olduğu sözleşmelerde, özel sektör daha iyi bir risk yönetimine kaynak ayırmayacak ve böylece beklenen etkinlik sağlanamayacaktır. Bu nedenle bu tür projelerin geleneksel kamu alımlarıyla satın alınması daha etkin bir sonuç getirebilecektir. Öte yandan aşırı risk transferi projelerin etkinliğine zarar verecektir. Bu çerçevede, uluslararası iyi uygulamalardaki riskleri en iyi yönetebilecek tarafın üstlenmesi tavsiye edilmektedir.

Performans standartları iyi tanımlanmış KÖİ sözleşmeleri yenilikçiliği teşvik ederek, etkinliği artırabilir. Sözleşme tam olarak hizmet performansına ve çıktıya (sonuca) odaklandığında, görevli şirkete kendi yönetimini belirleme konusunda belirli derecede esneklik sağlanabilir. Özel sektörün yenilikçilik kapasitesi ilave bir etkinlik ve tasarruf kaynağı olabilir. Sözleşme performansa dayalı olduğunda (girdiler yerine hizmet standardı ayrıntılı biçimde belirlendiğinde), özel sektör yenilikçi teknikleri ve yöntemleri uygulamaya teşvik edilecektir. Bu yöntemler sözleşmede öngörülen hizmet performansının daha düşük maliyetle gerçekleştirilmesine katkı sağlayacaktır.

2 Borç servisi, borçlanmadan doğan anapara, faiz ve komisyon gibi giderlerin ödenmesidir.

Kutu 1. KÖİ projelerinde olası riskler

Hizmet standartların yanlış tanımlanması: Sözleşmede hizmet standartları ve tarafların hak ve yükümlülükleri hatalı belirlenebilir.

Tasarım riski: Tasarım, zamanında ve bütçe imkânları içerisinde tamamlanamayabilir. Tasarım inşaata tatmin edici bir çözüm üretemeyebilir veya idarenin belirlediği gereklilikleri karşılayamayabilir.

İnşaat riski: İşgücü ve malzeme fiyatlarındaki değişim, hatalı maliyet yönetimi, etkinsiz inşaat uygulamaları, olumsuz arazi ve hava koşulları, gerekli izinlerin alınmasındaki gecikmeler ve özel sektörün başarısızlıkları gibi nedenlerle inşaat öngörülen sürede ve bütçede tamamlanamayabilir.

İşletme riski: Vasıflı personel eksikliği, personel anlaşmazlıkları, ekipmanın geç temini, yetersiz bakım-onarım ve hatalı maliyet yönetimi gibi nedenlerle işletme giderleri artabilmekte ve performans standartlarının gereği yerine getirilememektedir.

Kesintisiz hizmet sunumu riski: İşletme döneminde, KÖİ varlıklarının performans düşüklüğü hizmetin kısmen veya tamamen sunulmamasına neden olabilmekte ve eksik ve hatalı sunulan hizmetler sözleşmede belirlenen kalite standartlarını karşılamamaktadır.

Talep riski: Gerçekleşen talep, sözleşmede öngörülenden düşük olduğunda, beklenene göre daha düşük gelir elde edilecektir.

İdarenin ihtiyaçlarındaki değişim riski: Toplumun tercihlerindeki değişim neticesinde sözleşmede belirlenen hizmet miktarı ve kalitesi yetersiz kalabilir. Bu riskin önemi sözleşme süresi uzadıkça artmaktadır. Uzun süreli bir sözleşme sürecinde, toplumun ihtiyaçlarının değişme ihtimali daha yüksektir.

Yasal risk: Bu risk mevzuattaki değişiklik ihtimalini içermektedir. Vergi düzenlemeleriyle, tarifeyi belirleyen kurallarla ve yatırım ve kaliteyle ilgili olarak sözleşme yükümlülüklerindeki beklenmedik mevzuat değişiklikleri tarafların kapasitesini de olumsuz etkileyecektir.

Finansal risk: Faiz ve döviz kurlarındaki dalgalanmalar ve sermaye hareketlerine getirilen kısıtlamalar işletme ve sermaye kayıplarına neden olabilmektedir.

Bakiye değer riski: KÖİ varlıklarının sözleşme dönemi sonundaki gerçek değeri beklenenin altında kalabilir.

Kaynak: Iossa ve Saussier, (2018)

2.3. Etkililik

Etkinlik sıklıkla finansal maliyetler açısından ölçülmektedir. Bazı maliyetler ve getiriler, mümkünse parasallaştırılmalı veya en azından niteliksel olarak değerlendirilmelidir. Bunun yanı sıra, kamu politikasına ilişkin kararlar alınırken sosyal maliyetler ve faydalar da göz önünde bulundurulmalıdır.

KÖİ'ler enerji etkinliğinin artırılması, emisyonun düşürülmesi veya gürültü kirliliğinin azaltılması gibi bazı sosyal maliyetlerde de tasarruf

sağlayabilir. Ayrıca, KÖİ sözleşmeleri inşaat sürecini hızlandırarak, ihtiyaç duyulan hizmetin bir an önce işletmeye alınmasını sağlayarak da sosyal faydayı artırabilir.

Hizmetin sözleşmede belirlenen kalitede sağlanması KÖİ'lerin diğer bir faydasıdır. Bütçe kısıtları, verimsiz tedarik zinciri ve personel tayinleri kamu sektörünün hizmeti benzer kalitede sunma kapasitesini sınırlandırabilecektir. Ödemenin performans standartlarıyla ilişkilendirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması açısından ilave bir teşvik sağlamaktadır.

2.4. Tesislerin optimal kullanımı

Ücretin kullanıcılar tarafından ödendiği projelerde, maliyet tasarrufunun yanı sıra beklenenden daha fazla gelir yaratılması sağlanabilir. Bunun için, benzer maliyetle veya görece düşük bir maliyet artışıyla hizmetin daha fazla kişiye sunulabilmesi gerekmektedir.

KÖİ sözleşmelerinde özel sektör altyapının daha çok kullanılmasına ve böylece ekonomik değerin artmasına çaba gösterecektir. Örneğin havalimanı KÖİ'lerinde otel, butik, lokanta ve gümrüksüz satış gibi ticari faaliyetler sayesinde kullanım veya gelir artırılmaktadır. Böylece özel sektör tesisleri aktif biçimde kullanmaya ve yenilikçi yaklaşımlar ve stratejiler geliştirmeye teşvik edilmektedir. KÖİ işletmelerindeki gelir artışları, vergi gelirlerinin de artmasına katkı sağlayacaktır.

2.5. Tehditler

Önerilen faydalarına rağmen, KÖİ'lerin ilave bir etkinlik artışı sağladığına ilişkin yeterince kanıt bulunmamaktadır (APMG, 2016). Proje döngü yönetiminde yapılacak hatalar ve özensizlikler KÖİ'lerin önemli riskler ve maliyetler yaratmasına neden olabilmektedir.

KÖİ'ler geleneksel satın alma yöntemlerinden daha karmaşık süreçlere sahiptir. Bu nedenle, ekonomideki sınırlı kaynakların değersiz ve uygunsuz projelere tahsis edilmesi riski yüksektir. Gerekli kurallara ve usullere tam olarak uyulduğunda, KÖİ projeleri daha fazla kaynak tüketmekte ve kamu görevlilerini çok uğraştırmaktadır. KÖİ projelerinin hazırlanması için ihtiyaç duyulan zaman, geleneksel bayındırlık işlerinden daha uzundur ve bu nedenle hızlı sonuç almak isteyen hükümetler KÖİ yöntemini tercih etmemelidir. KÖİ'lerin karmaşık yapısının neden olduğu sorunları hafifletmek amacıyla KÖİ yönetim sürecini düzenleyen ayrıntılı rehberler hazırlanmalı, gerçekçi bir zamanlama belirlenmeli ve ülke genelindeki KÖİ süreçlerini koordine edecek, denetleyecek ve izleyecek merkezi bir birim kurulmalıdır.

KÖİ projelerinde hükümet başlangıç yatırımının finansmanına karışmamakta, ancak sözleşme süresi boyunca kullanım bedeli ödemektedir. Bu durumda, projenin siyasi faydasını tesisi açan hükümetler kazanırken, sonradan gelen hükümetler sadece ödeme yapmaktadır. Böylece sonraki hükümetlerin kullanacakları bütçenin esnekliği düşmektedir. Bu olumsuz faktörü hafifletmek için kamuoyunu bilgilendirecek düzenli iletişim politikaları geliştirilmeli, KÖİ'lerin kullanılması konusunda toplumun geniş kesimleriyle uzlaşa aranmalı ve kapsamlı bir strateji belgesi ve program hazırlanmalıdır.

KÖİ'lerin mevcut kullanım ücretlerini artırması ve/veya yeni kullanım ücretleri getirmesi, kamuoyunda memnuniyetsizlik yaratabilir. Özellikle de KÖİ projeleri bedava sunulan kamu hizmetlerinin yerine geçtiğinde, memnuniyetsizlik ve tepki daha da artmaktadır (örneğin karayolu projeleri). Algı ve itiraz risklerini yönetmek için etkili bir iletişim mekanizması oluşturulmalıdır..

KÖİ'ler hem kamu hem de özel sektör için ciddi yüksek işlem maliyetleri yaratmaktadır. Bu yüksek maliyet projelerin/sözleşmelerin karmaşıklığı nedeniyle ortaya çıkmakta ve fizibilite hazırlıklarını, ihale süreçlerini, sözleşme yazımını ve projelerin izlenmesini güçleştirmektedir. Projelerin ölçekleri yeterince belirlendiği ölçüde, KÖİ'lerin faydaları işlem maliyetlerinden daha yüksek olabilecektir. Projeler büyüdükçe ve karmaşıklaştıkça işlem maliyetleri artacak ve faydalar düşecektir.

KÖİ'ler gözetim ve denetim açısından da hükümetler için yüksek maliyetler yaratmaktadır. Çünkü etkinlik ve kalite beklentilerinin gerçekleşmesinin denetimi için, görevli şirketin performansının izlenmesi gerekmektedir. İzleme ve denetim yapılmadığı takdirde kalitede bozulma başlayacaktır. Geleneksel kamu alımlarında, idare denetimi rutin biçimde yaptığından denetim maliyeti önemini kaybetmektedir.

KÖİ'lerde özel sektörün sağlayacağı finansmanın maliyeti, alternatif kamu borçlanmasından daha yüksektir. Özel sektörün risk primi ve kreditorlerin iç kârlılık oranı beklentileri özel sektörün proje finansmanı faizini daha da artırmaktadır. Bu maliyeti düşürmek için, KÖİ yöntemlerine uygun projeler seçilmeli ve sözleşmeler çok iyi yapılandırılmalıdır. İyi projelerin yaratacağı etkinlik kazanımları neticesinde düşürülen maliyetler, özel finansmanın yüksek maliyetini dengeleyebilecektir. Aksi takdirde, KÖİ projeleri yüksek özel finansman maliyetinin yanı sıra topluma ekstrasından bir mali yük getirecektir.

Gelişmiş muhasebeleştirme ve mali izleme rejimlerine sahip olmayan ülkelerde KÖİ'ler bütçeler üzerine aşırı bir taahhüt yükü getirebilecek ve uzun dönemli mali istikrar için ciddi bir tehdit oluşturabilecektir. KÖİ'ler kamu borcu olarak kayıt altına alınmadıklarında, uzun vadeli

mali sonuçları göz ardı edilecektir. Bu nedenle fizibilite geliştirme ve sözleşme yazımı süreçlerinde kamunun üstleneceği yükümlülükler çok iyi tespit edilmeli ve daha sonra bu mali yükümlülükler idarelerin bilançosunda stok olarak raporlanmalıdır.

Kamu için uzun dönemli sözleşmeye dayalı bir taahhüt oluşturan KÖİ'ler bütçe yönetimindeki esnekliği düşürmektedir. Çünkü ekonomik krizlerde maliyetleri düşürmek için sözleşmelerde yapılacak potansiyel revizyonlar çok masraflıdır. Bu tür tuzakların üstesinden gelmek için KÖİ'lerin toplam riskleri kontrol edilmeli ve hizmet ücretinin ödenabilirliği dikkatli biçimde analiz edilmelidir.

İmzalandıktan sonra sözleşmeler sıklıkla yeniden müzakere edilmektedir. Rekabetçi piyasalardaki firmalara karşılaştırıldığında, monopolistik bir tedarikçi olarak görevli şirket, sözleşmelerin yeniden müzakereleğinde idarenin karşısında önemli bir avantajı sahiptir. Çünkü rekabetçi piyasalarda olduğu gibi, hizmeti sunacak alternatif firmalar bulunmamaktadır. Bu nedenle sözleşme revizyonlarının sınırları çok iyi belirlenmeli ve fırsatçı revizyon talepleri sınırlandırılmalıdır.

Yukarıda söz edilen faktörler, esasen KÖİ'lerin doğasında var olan zayıf ve olumsuz hususları göstermektedir. Bu riskleri ortadan kaldırmak veya hafifletmek için gerekli yönetim kapasitesine sahip olmayan ülkelerde, KÖİ'ler etkin bir hizmet sunumunu temin edemeyecektir. Benzer biçimde, hükümetler toplam risk denetimi ve ödenabilirlik analizleri gibi konularda özel ölçümleme ve değerlendirme mekanizmalarına sahip olmadıklarında da KÖİ'ler doğru çalışmayacaktır. Sonuç olarak, KÖİ'lerin her altyapı projesine uygun bir yöntem olmadığı bilinmeli ve her projede bu yöntemlere başvurmadan kaçınılmalıdır.

3. Garantiler

Garantiler, neredeyse KÖİ sözleşmelerinin ortak özelliğini oluşturmaktadır ve özel sektörün karşılaştığı risklerin finansal maliyetini düşürmeyi hedeflemektedir. Ancak bu garantiler risklerin paylaşımı, mali şeffaflık, özendirimler ve yönetim gibi alanlarda önemli sorunlara yol açmaktadır. Bu bölümde garantiler ile ilgili terminoloji açıklanacak ve bir sonraki bölümde de garantilerin yönetimi incelenecektir.

Garantiler, sözleşmede belirlenen riskler ortaya çıktığında, yükümlülüklerini yerine getirmesi konusunda idareleri yasal olarak bağlamaktadır. Örneğin kredi garantisinde, kredilerin geri ödenmemesi durumunda, idare görevli şirketin yerine geçerek kredi anaparası ile faizini ödemektedir. Hükümetler kredi garantilerinin yanı sıra döviz kuru, enflasyon, gelir, kâr ve asgari getiri oranı gibi finansal garantiler de verebilmektedir (IMF, 2006).

Garantiler türlerine ve uygulanma koşullarına göre faydalarının yanı sıra önemli riskler de içermektedir (Lu ve ark. 2019). Bu nedenle riskleri azaltmak ve faydaları da artırmak için, garantiler proje geliştirme aşamasında risk paylaşımı, ödenebilirlik ve sürdürülebilirlik açısından ayrıntılı biçimde analiz edilmelidir.

3.1. Kamu garantilerinin faydaları

Lu ve ark. (2016) garantilerin faydalarını şu şekilde özetlemektedir. Garantiler:

- KÖİ sözleşmelerinin finansman bulmalarını kolaylaştırmaktadır;

- projenin risk profilini düşürerek, ihalelerde teklif sayısını artırmaktadır;
- proje finansmanının miktarını artırabilecektir;
- finansmanın vadesini uzatabilecektir;
- proje finansmanının maliyetini düşürebilecektir.

Kamu garantileri projelerin daha kolay finansman bulmasını sağlamaktadır. Projelerin pozitif ekonomik ve sosyal faydaları olmakla birlikte, risk algısının yüksek olduğu projelerde özel sektör kamu garantisi olmadan projeye ilgi göstermeyebilmektedir. Örneğin, nüfus yoğunluğunun düşük ve yerleşim yerleri arasındaki mesafelerin büyük olduğu kırsal alanlardaki elektrik dağıtımı ve karayolu projeleri özel sektörün ilgisini çekmeyebilecektir. Oysa bu bölgelerde yaşayanların da elektrige ve yola ihtiyacı bulunmaktadır. Garantiler bu tür projelerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaktadır. Marsh & McLennan (2017) Asya ülkelerindeki KÖİ sözleşmelerinin % 55-65'inin kamu garantisiz kredi bulamayacağını belirtmektedir.

Kamu garantileri finansman koşullarını iyileştirerek proje finansmanının maliyetini ve dolayısıyla kullanıcı ücretlerini düşürebilecektir. Bunun yanı sıra, garantiler sayesinde finansman miktarı artabilecek ve finansman vadesi de uzayabilecektir. Örneğin, otoyol örneğinde, sağlanan asgari gelir garantileri talep riskini özel sektörden kredi notu daha yüksek olan hükümete aktaracaktır. Talep riski olmaması nedeniyle finansman kuruluşları daha düşük bir getiriye razı olabilecek ve böylece de finansmanın maliyeti düşecektir. Benzer nedenlerle, iyi yapılandırılmış bir projede sağlanacak kamu garantileri ihaleye katılanların sayısı-

nı artıracaktır. Artan rekabet projenin maliyetinin düşmesine de katkı sağlayacaktır.

KÖİ'lerin göreceli olarak yeni uygulandığı ülkelerde, kamu garantileri KÖİ piyasasında güven inşa edebilmekte ve hükümetin PPP programına olan desteğini gösterebilmektedir. Politik istikrarın bulunmadığı ve mevzuatın belirsiz olduğu ülkelerde, kamu garantileri KÖİ sözleşmelerini daha cazip hale getirebilmektedir. Böyle durumlarda, kamu garantileri altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel finansmanı harekete geçirmek amacıyla ara ve geçiş tedbiri olarak uygulanabilmektedir.

3.2. Kamu garantilerinin riskleri

Belirli faydalarına karşın, garantiler hükümetlerin çeşitli riskler üstlenmesine de neden olabilmektedir. Bu riskleri ahlaki tehlike (moral hazard) ve mali riskler olarak iki başlık altında toplamak mümkündür (Lu ve ark. 2019).

3.2.1. Ahlâki tehlike

Ahlâki tehlike sözleşmenin gerçekleşmesinden sonra ortaya çıkan ve asimetrik bilginin neden olduğu bir problemdir. Kredi garantileri ve asgari gelir garantileri gibi geniş tanımlı garantiler, hükümetin projeden beklediği faydanın düşmesine neden olabilmektedir. Çünkü hükümetler etkinliği artırmak adına görevli şirkete risk bırakmamaktadır. Geniş tanımlı ve gereğinden fazla sağlanan garantiler özel sektörün etkinliği artırma çabalarını azaltabilir. Benzer biçimde garantiler kreditorlerin projeleri daha özensiz incelemesine neden olabilir. Çünkü garantili KÖİ

projelerinde, ödünç verenler diğer klasik kredilerde yaptıkları gibi projeyi analiz etme ihtiyacı duymazlar.

3.2.2. Mali riskler

Mali riskler, KÖİ'lerin performansını etkileyen faktörlerin bir sonucu olarak, idarenin finansal yapısı üzerindeki potansiyel olumsuz etkilerden oluşmaktadır. Garantilerin çağrılacağı zamanın belirsizliği ve yapılacak ödemenin büyüklüğü nedeniyle, garanti ödemeleri bütçedeki diğer düzenli ödemelerin tabi olduğu kurallara tabi değildir. Bu nedenle özel bir amacı gerçekleştirmek için mali politika aracı olarak garantinin yerindeliği tartışmalı hale gelmektedir. Garanti çağrıldığında, genellikle cari bütçede ödenek bulunmamaktadır. Hükümet eş anlı olarak çok sayıda projeye garanti verdiğinde; ekonomik krizler gibi beklenmedik olaylar bu garantilerin kullanılmasını gerektirdiğinde ve bütçe ödenekleri de yetersiz kaldığında bu sorunlar daha da önemli hale gelmektedir.

Bova ve ark. (2016) 1990-2014 yılları arasında gelişen ve gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan koşullu yükümlülükler (contingent liability) için bir veri seti geliştirdi. Yazarlar koşullu yükümlülük gerçekleştirmelerinin önemli bir finansal sorun yarattığını tespit ettiler. Koşullu yükümlülük gerçekleştirmelerinin maliyeti, incelenen ülkelerin GSYİH'nın % 6'sı kadardır. Ancak finansal krizlerde bu oran % 40'lara kadar çıkabilmektedir. Koşullu yükümlülük gerçekleştirmeleri daha çok ekonomik daralma ve finansal kriz zamanlarında ortaya çıkmaktadır ve bu zor zamanlarda kamu bütçesi üzerinde önemli bir baskı oluşturmaktadır. Kurumları ve kuralları güçlü ülkeler belli başlı riskleri kontrol etmekte ve çözüm üretmekte daha başarılıdır. Bu nedenle de koşullu yükümlülük gerçekleştirme riskiyle daha az karşılaşmaktadır.

3.3. Garantilerin türleri

Kamu garantileri sözleşmeye dayalı taahhüt, teminat mektupları ve niyet mektubu şeklinde verilebilir. Bu alt bölümde kısıtlayıcı olmamakla beraber uygulamada sıklıkla kullanılan kamu garantileri açıklanacaktır. EPEC (2012a) KÖİ projelerindeki kamu garantilerini “finansal garantiler”, “sözleşmeye dayalı taahhütler” ve “yerel yönetimlerin kredibilitesine kefalet” şeklinde üçe ayırmaktadır.

3.3.1. Finansal garantiler

Finansal garantiler doğrudan KÖİ projelerine borç veren finansal kurumları hedeflemektedir. Bunlar kredi garantileri ve yeniden finansman garantileridir.

Kredi garantileri sıklıkla kullanılan bir garanti yöntemidir. Hazine, görevli şirketin zora düşmesi durumunda borç servisini üstlenmektedir. Kredi garantileri hızlı veya taksit ödemesi şeklinde yapılandırılabilir. Hızlandırılmış ödemelerde, görevli şirketin ödeme güçlüğüne düşmesi üzerine kreditor alacağını hızlı ve tam olarak isteyebilir. Taksitli garantilerde Hazine orijinal sözleşmede öngörüldüğü biçimde borç servisini taksitler halinde yapmaktadır.

Kredi garantileri kısmi veya tam olabilir. Kısmi garantilerde, Hazine bazı kreditorlerin alacağını veya KÖİ borçlarının bir kısmını garanti edebilmektedir. Tam garantilerde, kapsam bütün borç verenleri ve borcu kapsamaktadır. Kredi garantileri gerçekleştirildiğinde, Hazinenin yaptığı ödeme görevli şirketin borcu veya karşılıksız bağış şeklinde sınıflandırılabilir.

Yeniden finansman garantilerine, kreditorler KÖİ sözleşmelerinin profiline ve nakit akışına uygun sürede ve makul maliyette kredi sağlayamadıklarında başvurulmaktadır. Kamu garantileri, finansal krizlerinin ve finansal sektör düzenlemelerinin uzun dönemli kredileri daha pahalı ve kıt hale getirdiğinde devreye girmektedir. Borcun vade bitimine gelindiğinde ve görevli şirket borcunu yeniden finanse edemediğinde, borcu Hazine ödemektedir. Benzer biçimde, görevli şirket borcunu pahalı biçimde yeniden finanse ettiğinde aradaki olumsuz fark garanti kapsamında ödenmektedir. Yeniden finansmanın maliyeti daha düşük olduğunda da ortaya çıkan kazanım genellikle Hazine ve görevli şirket arasında paylaşılmaktadır.

3.3.2. Sözleşmeye dayalı taahhütler

Kamu garantileri, Hazine gibi bağımsız bir kamu kurumu yerine KÖİ sözleşmelerine dayalı olarak da sağlanabilmektedir. EPEC (2012a) bu garantileri altı başlık altında toplamaktadır: (i) Gelir garantisi, (ii) hizmet ücret garantisi, (iii) mevzuat değişikliği garantisi, (iv) fesih ödemeleri, (v) borç üstlenim taahhütleri, (vi) bakiye değer ödemeleri.

Gelir garantisi

Gelir garantileri ulaştırma sektöründe sıklıkla uygulanmaktadır. İdare sözleşmede özel sektöre asgari bir geliri (sabit miktar çarpı sabit kullanım) garanti etmektedir. Gerçekleşen gelir, sözleşmede taahhüt edilenin altında ise aradaki fark görevli şirkete ödenmektedir. Bu garantiler açık kredi garantilerinden daha az koruma sağlamaktadır, çünkü garantinin esas faydalanıcısı kreditorler değil, görevli şirkettir. Bu çerçevede, görevli şirketin maliyetleri etkin biçimde yönetememesi durumunda gerçekleşen nakit akımı borç servisini karşılayamayacaktır. Öte yandan

gelir garantisine esas talep tahminlerinin aşırı iyimser olması durumunda, gerçekleşen talep garanti edilen geliri karşılamayacak ve böylece idarenin bütçesi üzerine büyük bir yük binecektir (Kutu 2).

Kutu 2. Seul metrosunda asgari gelir garantisi

Güney Kore'nin başkenti Seul'da Büyükşehir Belediyesi (SBB) geleneksel yöntemle sekiz metro hattı inşa etti. 2005 yılında dokuzuncu hattı KÖİ yöntemiyle yapmaya karar verdi.

İhaleyi kazanan grup, tasarım inşaat; mühendislik ve imalat; test ve görevlendirme ve bakım onarım işlerinden sorumluydu. Projenin tahmini maliyeti 1,2 milyar dolardı.

Süresi 30 yıl olan imtiyaz sözleşmesinde iki tür gelir öngörüldü. İlki yolcu gelirleriydi. Yılda altı milyon kilometre için günlük 760.000 yolcunun taşınması öngörüldü. İkincisi ise ticari alan gelirleriydi.

SBB sözleşmenin ilk 15 yılı için asgari gelir garantisi (AGG) sağladı. Yolcu sayısı, öngörülenin altında kaldığında aradaki farkı SBB ödeyecekti. İlk beş yılda, gerçekleşen gelir, enflasyona göre uyarlanmış sözleşmedeki gelir tahminlerinin altında kalırsa, açığın % 90'ı kadar gelir desteği sağlanacaktı. Bu oran 6-10 yılları arasında % 80 ve 11-15 yılları arasında ise % 70 olacaktı.

Metro hattı işletmeye alındığında yıllık AGG ödemeleri nedeniyle SBB finansal olarak zorlandı. Gerçekleşen talebin düşük kalması sonucunda, SBB işletmeciye 2010 yılında 11,8 milyon dolar, 2011’de 26,2 milyon dolar, 2012’de de 34,5 milyon dolar ödedi. Bu sistem nedeniyle SBB 2009-2013 yılları arasında özel işletmeciye 154,22 milyon dolar ödeme yaptı.

Sonuçta, SBB görevli şirket ile ücret eskalasyonu ve AGG’nin kaldırılması için müzakerelere başladı. Kasım 2013’de mevcut işletmeci hisselerini sattı.

SBB yeni görevli şirketle yeni bir sözleşme imzaladı. Yenilenen sözleşmede AGG’nin, yerine maliyet tazminatı sistemi getirildi. Bu sistemde gerçekleşen gelirin işletme masraflarını karşılamaması durumunda, SBB işletmecinin bu zararını ödeyecek. Ayrıca yeni sistemde metro ücretinin artışlarında SBB’nin onayı gerekecek. Yeni sistemle birlikte SBB 26 yıl boyunca vermesi gereken finansal desteğin 4,9 milyar dolardan 1,9 milyar dolara düşmesini beklemektedir. Önceki sözleşmedeki sistemde ödenecek 4,9 milyar doların 750 milyon doları AGG ve 4,2 milyar doları da ücretin artırılmaması için verilen finansal desteklerden kaynaklanıyordu.

Kaynak: World Bank, (2017a).

Asgari ücret garantisi

Asgari hizmet ücreti garantileri çerçevesinde; performansa bakılmaksızın hükümet görevli şirkete sözleşmenin işletme dönemi süresince ücretin belirli bir eşiğin altına düşmeyeceği garantisi verebilir. Bu garanti

sayesinde kreditorler görevli şirketin performansının olumsuz olması ve/veya sözleşmenin feshi hallerinde bile alacaklarının tamamını veya bir kısmını tahsil edebileceklerini kabul ederler.

Almanya’da kullanılan feragat (forfeiting) modeli asgari ücret garanti-sine iyi bir örnektir (Daube, 2008). Bu yöntemde, görevli şirket sözleş-me çerçevesinde tahsil edeceği hizmet ücretini kreditöre satmaktadır. Ödeme, inşaatın başarılı biçimde tamamlanması ve tesisin kabulü yapı-larak işletmeye alınmasından sonra başlamaktadır. İdare, ödemenin in-şaat maliyetini (borç servisini) karşılayacak kısmını doğrudan kreditöre yapmaktadır. Ücretin, işletme ve bakım-onarım kısmına ait olan kısmı-nı da görevli şirkete ödemektedir. Performansa dayalı KÖİ sözleşme-lerinde hizmet ücreti performansa göre yapılmaktadır. Hizmet eksik ve kusurlu sağlandığında veya sağlanamadığında görevli şirkete ödenen ücretten kesinti yapılmaktadır. Feragat modelinde idare performansa dayalı ödeme sistemindeki inşaat ücretinden kesinti yapma hakkından vazgeçmektedir. Sadece işletme dönemi ödemelerinden kesinti yapma hakkına sahip olabilmektedir. Vazgeçme hakkının kullanılmasıyla bera-ber inşaat riskini tamamen hükümet üstlenmektedir. Hizmet eksik veya hatalı sunulduğunda işletme ücretlerinden kesinti yapılabilir. Ancak görevli şirket iflas edip gittiğinde hükümet neredeyse korumasız kalacaktır. İdare yeniden ihale, inşaat yetersizliklerinin giderilmesi ve yeni görevli şirketin yapacağı iyileştirme yatırımları için de daha yük-sek bir ücret maliyeti üstlenecektir.

Mevzuat değişiklikleri

Mevzuatın yetersiz olduğu ülkelerde hükümetler sözleşme yürürlüğe girdikten sonra yapılacak mevzuat değişikliklerine karşı garanti ver-

mek durumunda kalabilir. Özellikle geçmiş performansı olumsuz olan ülkelerde bu garantiye daha çok ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yöntemde politika ve mevzuat riski sözleşme hükümleri çerçevesinde hükümete bırakılmaktadır. Sözleşme hükümete bağlamakta ve idare tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedememektedir.

Fesih ödemeleri

Fesih ödemeleri çoğu KÖİ sözleşmesinin ortak özelliğidir (EPEC, 2013). Bu yöntemin temel felsefesi sözleşme dönemi sonunda sebep-siz zenginleşmenin önüne geçmektir. Görevli şirketin kusuru nedeniyle sözleşme erken feshedildiğinde, şirkete sözleşmelerde öngörülen tazminat ödenmektedir. Sınırlayıcı olmamakla beraber, KÖİ sözleşmelerinde aşağıdaki gibi kusurlar tanımlanabilmektedir:

- Görevli şirketin ödeme güçlüğüne düşmesi veya iflası,
- İnşaatin zamanında tamamlanmaması,
- Hizmetin sözleşmede belirlenen standartlarda sunulamaması,
- İlgili kamu kurumunun onayı olmadan görevli şirketin hisselerinin el değiştirmesi,
- KÖİ varlıklarının öngörüldüğü şekilde sigorta ettirilmemesi.

Fesih ödemeleri hükümete iade edilen varlıkların veya feshedilen sözleşmenin değerini yansıtmaktadır. Bazı durumlarda bu normun ötesine gidilmekte ve ödenmemiş borçların önceden belirlenen bölümü de kreditorlere ödenmektedir. Fesih hükümleri ödenmemiş borçların kreditorlere ödenmesini öngörse de, bu garanti doğrudan kredi garantisinden daha karmaşıktır. Bu yöntemde garantinin doğrudan faydalanıcısı gö-

revli şirkettir ve kreditorler odmeden önce sözleşmenin feshedilmesini beklemektedir. Fesih süreci ise çok karmaşıktır ve uzun sürmektedir.

Borç üstlenim taahhütleri

Bu yöntemde hükümet kreditorlere borç servisi garanti sağlamaktadır. Sözleşme feshedildiğinde, hükümet görevli şirketin borç yükümlülüklerini devir almaktadır. Genellikle, bu devir işlemi KÖİ sözleşmesi feshedildikten sonra imzalanan yeni bir sözleşmeyle yapılmaktadır. Sonuçta hükümet görevli şirketin yerini almakta ve kredinin yeni borçlusu durumuna gelmektedir. Bu yöntemin kreditorler için kabul edilebilirliği, borcu üstlenecek kamu kurumunun kredi derecesine bağlıdır.³

Bakiye değer ödemeleri

Bu yöntem sözleşme süresinin görevli şirketin borç servisini ve sermaye kârlılığını tam olarak karşılamaması durumunda kullanılmaktadır. Böyle durumlarda hükümet sözleşme bitiminden sonra, sözleşmede belirlenen ve KÖİ varlığının bakiye değerini yansıtacak kadar bir tutarı görevli şirkete ödemektedir. Yöntem, daha çok yatırım maliyetleri yüksek ve sözleşme süreleri de görece kısa olan otoyol KÖİ'lerinde kullanılmaktadır.

3.3.1. Yerel yönetimlerin kredibilitesine kefalet

Bu yönteme yerel yönetimlerin kredibilitesini merkezi hükümet kurumlarının seviyesine yükseltmek amacıyla başvurulmaktadır. Bu kefalet çerçevesinde, yerel yönetimlerin görevli şirkete karşı yükümlülükleri yerine getirememesi durumunda merkezi hükümet devreye girmekte ve

3 İleride ayrıntılı olarak açıklanacağı gibi Türkiye'de bu yöntemde borcu Hazine ve Maliye Bakanlığı üstlenmektedir.

borcun doğrudan sorumlusu haline gelmektedir. Bu uygulamada merkezi hükümet görevli şirkete ödemeleri yerel yönetimler yerine kendisi de yapabilir veya yerel yönetimlerin bu ödemeleri yapmasına destek sağlayabilir. Bazı durumlarda merkezi hükümet bu kefaleti sözleşme hükümleri yerine “niyet mektupları” aracılığıyla da verebilir. Diğer durumlarda da merkezi hükümet KÖİ sözleşmesinde kefil olabilmektedir.

Yerel yönetimlerin kredibilitesini artıran kefaletler, görevli şirketin finansman maliyetini düşürmektedir. Bu kefalet nedeniyle merkezi hükümetin kredi derecesi düşse de uygun finansman koşulları nedeniyle projenin etkinliği artacaktır.

4. Garantilerin Yönetimi

Kamu garantilerinden kaynaklanan risklerin yönetimi açısından kurumsal kapasite, planlama ve raporlama çok önemlidir (Funke ve ark. 2013; Lu ve ark. 2019; World Bank, 2019; World Bank, 2020). Bu alt bölümde mali risklerin yönetimi ve raporlaması konuları incelenecektir.

4.1. Risk yönetiminde kurumsal kapasite

Genel olarak projeyi geliştiren ve uygulayan idareler garantilerin yönetiminde esas sorumluluğu üstlenmektedir. Bu kurumlar fizibilite çalışmalarını yapmakta, garantileri belirlemekte, ihaleleri düzenlemekte ve görevli şirketin performansını izlemektedir. Riskler öncelikle proje hazırlama aşamasında değerlendirilmektedir. Bu aşamada, idare KÖİ sözleşmesinde yer verilecek potansiyel kamu garantilerini belirleyerek borç yönetiminden sorumlu idareye bildirmelidir. Bu bildirimde riskleri artırabilecek ve azaltabilecek faktörlere de yer verilmelidir (World Bank, 2019).

Merkezi borç yönetiminden sorumlu idare bu bildirimini mevcut toplam garanti portföyü açısından analiz etmeli ve önerilen KÖİ projesi kapsamında hükümetin bu yükümlülükleri ödeyebilme olasılığını belirlemelidir. Bu analizde koşullu ve doğrudan yükümlülükler değerlendirilmekte, ölçülmekte ve bütçedeki mali alan ile karşılaştırılmaktadır. Merkezi birim mevcut portföy çerçevesinde garanti ihtiyacını ve ödenabilirliğini değerlendirmeli ve bu çerçevede garantilere onay vermelidir. Ödenebilirliği ve sürdürülebilirliği riskli garantileri reddedebilir veya garantinin türünü ve kapsamını değiştirebilir.

Bazı durumlarda mali yükümlülük içeren sözleşmelerin parlamento tarafından da onaylanması gerekebilir (World Bank, 2019).⁴ Proje uygulamaya girdiğinde, merkezi KÖİ birimi kamunun sözleşmeden kaynaklanan yükümlüklerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasından da sorumludur. Merkezi birim normal ve en kötü senaryoya göre riskin toplam maliyetini tahmin etmeli, potansiyel yükümlülüğü muhasebeleştirmeli ve raporlamalı ve potansiyel ödemeler için finansman bulmalıdır.

4.2. Planlama

KÖİ'ler hazırlanırken projenin kalitesi, proje finansmanına erişim şansı ve ihtiyaç duyulan kamu hizmetine katkısı değerlendirmelidir. Bu değerlendirmede, ilgili kurum projenin kritik yönlerini net biçimde ortaya koymalı ve kapsamlı bir KÖİ sözleşmesine girişmeden önce projeyi iyi biçimde yapılandırmalıdır. Bu çerçevede, ücretin ve garantilerin ödenebilirliği hesaplanmalı, risk analizi ve paylaşımı yapılmalı ve geleneksel tedarik karşısında KÖİ seçeneğinin daha etkin bir hizmet sağlayabileceği test edilmelidir.

World Bank (2020) anket yöntemiyle 140 ülkenin KÖİ uygulamasını inceledi ve fizibilite çalışmalarında aşağıdaki hususların göz önünde bulundurulup bulundurulmadığını sordu:

- Sosyoekonomik analiz,
- Mali uygunluk,
- Risklerin belirlenmesi ve paylaşımı,

4 Halen yürürlükte olan 1910 tarihli imtiyaz kanununa göre garanti içeren imtiyaz sözleşmeleri TBMM ve içermeyenler ise Bakanlar Kurulu onayına tabidir.

- Diğer satın alma yöntemlerle karşılaştırıldığında, önerilen KÖİ'nin en iyi yöntem olup olmadığının tespit edilmesi (value for money analysis),
- Sözleşmenin finansmana erişimi,
- Satın alma stratejisi,
- Piyasa araştırması (potansiyel teklif sahiplerinin ve piyasanın kapasitesinin incelenmesi ve çözümlerin, teknolojinin ve yenilikçiliğin değerlendirilmesi),
- Çevresel etki değerlendirmesi,
- Sosyal etki değerlendirmesi.

KÖİ hazırlama aşamasında yapılan değerlendirmelerin belirlenmesinden sonra World Bank (2020) ankete katılan ülkelerde bu değerlendirmelerde kullanılacak spesifik yöntemlerin varlığını da sordu. Farklı KÖİ projelerinde sürekli bir biçimde kullanılacak spesifik yöntemler kurumsal kapasiteyi ve şeffaflığı artıracaktır. Çünkü böyle bir yöntem standart, şeffaf ve bütün KÖİ projelerine kolayca uygulanabilecek objektif ölçütler içerecektir. Bu yöntem, yatırım projelerinin tasarımı ve değerlendirmesine yönelik rehberler dahil olmak üzere destekleyici dokümanları ve metodolojik rehberleri içermelidir.

İncelenen ülkelerin üçte ikisinde yasal olarak bu ilkeler göz önünde bulundurulmasına rağmen, bu ülkelerin sadece üçte biri bu değerlendirmeleri yapmak için spesifik bir yöntemle sahiptir. KÖİ projelerinin fizibilite çalışmalarında böyle kapsamlı ve etkili bir yönetim yapısı oluşturulmadığında da projelerin uygulanmasında sorunlar yaşanmaktadır.

4.3. Mali uygunluk değerlendirmesi⁵

KÖİ sözleşmeleri uzun dönemli mali yükümlülükler doğurmaktadır. Bu yükümlülükler doğrudan veya koşullu olabilir. Doğrudan yükümlülüklerde projenin maliyeti kısmen veya tamamen kamu bütçesinden/ vergi mükelleflerinden karşılanmaktadır. Koşullu yükümlülükler KÖİ sözleşmesinde veya genel mevzuat çerçevesinde riskler gerçekleştiğinde ortaya çıkmaktadır.

KÖİ sözleşmeleri geleneksel kamu alımlarından farklı bir nakit akımına sahiptir. Geleneksel yöntemde hükümet yapım işinin maliyetini borçlanarak ve/veya vergi gelirleriyle karşılamaktadır. Bu yöntemde inşaat işi kamu fonlarıyla finanse edilmekte ve işletme kamu kurumları tarafından veya dışarıdan hizmet alınarak yapılmaktadır. Sonuçta sermaye harcaması başlangıçta yapılmakta ve işletme giderleri zamana yayılmaktadır (Fuke ve ark. 2013).

Hizmet ücretini doğrudan hükümetlerin ödediği yöntemde; görevli şirkete ödeme sözleşmede belirlenen standartlara bağlı olarak yapılmaktadır. Geleneksel yöntemden farklı olarak, sadece işletme giderleri değil sermaye harcamaları da zamana yayılmaktadır. Çünkü hükümetin görevli şirkete sermaye harcaması, işletme dönemi giderleri, finansman maliyeti ve sermaye kârlılığını karşılayacak kadar bir ödemeyi taahhüt etmesi gerekmektedir. Böylece hükümetin proje maliyeti için yapacağı ödemeler azalmayacak, sadece ertelenecektir. Sonuç olarak KÖİ ve geleneksel yöntemin maliyetlerinin net bugünkü değeri birbirine eşit olacaktır.

5 Bu alt bölümde önemli ölçüde Funk ve ark. (2013), APMG International, (2016) ve World bank (2019) çalışmalarından istifade edilmiştir.

Diğer yöntemde hizmet ücretini kullanıcılar ödemektedir. Bu yöntemde hükümet ne ödeme yapmakta ne de gelir elde etmektedir. Bu nedenle hükümetin nakit akımlarının bugünkü değeri sıfırdır. Geleneksel yöntemde hükümet yatırım maliyetini kendisi karşılamakta, ancak daha sonra yatırım ve işletme dönemi harcamalarını karşılayacak kadar kullanıcı ücreti tahsil etmektedir. Hükümet için her iki yöntemin nakit akımları sıfır olacaktır.

Geleneksel yöntem yerine KÖİ'nin kullanımı hükümetin nakit akımlarının net bugünkü değerini değiştirmedikten; ödemelerin ertelenmesi dışında kamu finansmanına katkısı bulunmamaktadır. Hükümetler yatırımı geleneksel yöntemle finanse edemiyorsa, büyük ihtimalle KÖİ yöntemiyle de edemeyecektir. Aksine, KÖİ yöntemini finanse edebiliyorsa, geleneksel yöntemi de edebilecektir.

Kuramsal olarak bu açıklamalar doğru olmakla birlikte, uygulamada hükümetin nakit akımlarının net bugünkü değeri kullanılan yönteme göre değişebilecektir. Örneğin, geleneksel yönteme göre KÖİ daha yüksek bir kullanıcı ücreti içerebilir. Ya da iyi yapılandırılan bir KÖİ sözleşmesi daha iyi bir yönetim yapısı ve maliyet tasarrufu sağlayabilir. Hükümet uzun dönemde ihtiyaç duyacağı hizmetleri öngörebildiği ve bu hizmetlerin standartlarını tam olarak belirleyebildiği ölçüde, kamu harcamalarında tasarruf sağlanabilir. Sözleşme uygulamaya girdikten sonra hükümet tercihlerini değiştirdiğinde veya hizmet standartlarını tam olarak belirleyemediğinde; sıkça ve maliyetli biçimde sözleşme değişikliklerine ihtiyaç duyulacaktır. Öte yandan hükümet yatırımı kendisi yaptığında, uzun dönemli sözleşmelerdeki revizyon müzakerelerine ihtiyaç duymaksızın bir dönem sonra tercihlerini daha kolay değiştirebilecektir.

Sonuç olarak, fizibilitelerin yetersiz ve sözleşmelerin de eksik ve hatalı yazıldığı projelerde, KÖİ’lerden beklenen etkinlik gerçekleşmeyebilecektir. Bu nedenle fizibilite çalışmalarında, projelerin kamu finansmanına etkileri ayrıntılı biçimde değerlendirilmelidir (World Bank, 2020). Mevcut ve gelecek bütçe kısıtları altında bu yükümlülüklerin ödenebilirliği incelenmelidir.⁶ Bu analiz, fizibilite aşamasında projenin başlamasına karar vermek için kilit bir rol oynamaktadır (APMG International, 2016).

Mali uygunluk analizinde öncelikle hükümetin sözleşme dönemi boyunca üstlendiği yükümlülükler doğrudan ve koşullu olarak ayrılmalıdır. Özellikle koşullu yükümlülüklerin belirlenmesi ve hesaplanması son derece zordur. Bu nedenle bu çalışmalarda çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Risklerin istatistiki olarak ölçümlemesini sağlayan yöntemler, eşzamanlı ortaya çıkan birçok risk unsurunun kaynağının, maliyetinin ve olasılığının değerlendirilmesine yardımcı olmaktadır. Risk analizlerinde “iş dökümü yapısı” (work breakdown structure), “risk dökümü yapısı” (risk breakdown structure), “hata ağacı” (fault tree), “karar ağacı” (decision tree), “karar analizi” (decision analysis), “neden sonuç analizi” (cause-consequence analysis), “etki hattı diyagramı” (influence line diagramming), “duyarlılık analizi” (sensitivity analysis) ve “stokastik simülasyon” (stochastic simulation) gibi pek çok gelişmiş model kullanılmaktadır. Ancak uluslararası uygulamalara bakıldığında pek çok ülkenin KÖİ projelerinin risk analizlerinde stokastik bir model

6 Hizmet bedelini kullanıcıların ödediği projelerde, ücretin kullanıcıların bütçe kısıtlarına uygunluğu da incelenmelidir. Seul metrosu örneğinde açıklandığı gibi, hizmetin yeterli kadar talep görmemesi halinde maliyeti yine hükümet/vergi mükellefleri üstlenmektedir.

olan Monte Carlo Simülasyonu'nu kullandığı görülmektedir (PPIAF ve World Bank, 2009, Module 2, s. 30).

Stokastik modeller simülasyonda oynaklıkları ve sapmaları hesaplamakta ve gerçek hayata dair gelişmeleri çeşitli açılardan dikkate almaktadır. Bu analizlerde ortaya çıkması muhtemel bütün riskler ve ortaya çıkma olasılıkları dikkate alınarak, farklı senaryolar çerçevesinde proje maliyetleri tahmin edilmektedir. Bu modeller çerçevesinde, elde edilme olasılıklarına göre proje net gelirlerini belirlemek yerine, birçok tesadüfi değişken göz önünde bulundurularak yatırım koşullarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Risklerin olası etkileri ve projenin beklenen değerleri belirli bir dağılım içerisinde tahmin edilmektedir. Monte Carlo simülasyonları net bugünkü değer, iç kârlılık oranı, sermaye kârlılığı, yatırım kârlılığı ve geri ödeme zamanı gibi ekonomik göstergelerin yanı sıra, yatırımın tamamlanması, faaliyete başlanması ve sözleşmenin sona ermesi gibi zamana bağlı faaliyetlerin modellenmeleri için de kullanılmaktadır. Monte Carlo analizinin başlıca dezavantajı çok sayıda güvenilir veri gerektirmesi ve hesaplamasının ve açıklamasının karmaşık olmasıdır. Ayrıca, bütün risklerin etkileri eşzamanlı olarak hesaplanırken, önemli tekil risklerin etkileri de dikkatlerden kaçabilmektedir (PPIAF ve World Bank, 2009, Module 2, s. 31).

APMG International (2016) mali uygunluk değerlendirmelerinin üç farklı testi içermesi gerektiğini belirtmektedir.

- Yükümlülüklerin nakit akımlarının, vergi gelirlerinin öngörülen akımlarıyla karşılaştırılması,
- Yükümlülüklerin nakit akımlarının, ilgili kurumun öngörülen bütçe ödenekleriyle karşılaştırılması,

- Yükümlülüklerin genel bütçe kısıtlarıyla uyumunun değerlendirilmesi.

Yükümlülükleri, vergi gelirleriyle karşılaştırırken sözleşme üresi boyunca tahsil edilecek vergi gelirlerine ilişkin bir tahmin yapılmalıdır. Türkiye dâhil birçok ülkede planlarda ve programlarda orta vadeli tahminler yapılmaktadır. Bu hesaplamalarda vergi gelirlerinin ekonomik büyüme oranında artacağı varsayılmaktadır. Bu karşılaştırma, vergi gelirlerinin ne kadarının mali yükümlülüklerle tahsis edileceğini göstermektedir.

İkinci karşılaştırmada, ilgili kamu kurumunun gelecekteki bütçe ödenekleri tahmin edilmektedir. Bu yöntemde yükümlülükler karşısında ilgili kurumun bütçesindeki mali alanın boyutu analiz edilmektedir. Yükümlülüklerin gelecek yıllar bütçeleri içerisindeki payının ölçüldüğü bu yöntemde, uluslararası kabul görmüş bir yaklaşım bulunmamaktadır. Çünkü sermaye harcamaları kurumlara göre değişmekte ve sektörler farklı derecelerde yatırım eğilimine sahip olabilmektedir. Ancak, tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde hem geleneksel yöntemdeki hem de KÖİ'lerdeki yükümlülüklerin bütçe üzerindeki etkisi aynıdır. Sonuç olarak nihai karar verilirken, altyapı yatırımlarındaki toplam yükümlülüklerin veya bütçe ödeneklerinde kontrol edilemeyecek gelişmelerin de göz önünde bulundurulmalıdır.

Üçüncü yöntemde idarelerin borçlarına yasal sınırlamalar getirilmektedir. Bu sınırlamalar mali uygunluk için objektif tedbirle sağlamak ve KÖİ yükümlülüklerinin mali risklerini sınırlandırmaktadır. Ancak sorunun tek taraflı boyutuna yoğunlaştığından, bu sınırlamalar kapsamlı bir uygunluk analizinin yerini tutmamaktadır. Bu düzenlemeler doğrudan yükümlülüklerin sınırlandırılmasında başarılı olabilmektedir. Ancak,

koşullu yükümlülüklerde optimal tavanı belirlemek daha zordur. İleride de belirtileceği gibi 3996 sayılı Kanun kapsamında doğrudan ödenmesi öngörülen katkı payları toplamı yılı merkezi yönetim bütçe sermaye giderlerinin % 50'sini geçemeyeceği yönünde bir sınırlama bulunmaktadır. Benzeri bir sınırlama koşullu bir yükümlülük olan gelir garantileri için geçerli değildir.

Mali uygunluk analiz çerçevesinde öncelikle KÖİ projelerinin doğrudan ve koşullu yükümlülükler açısından bütçe üzerindeki etkileri tahmin edilmektedir. Böylece olumlu ve olumsuz senaryolara göre yükümlülüklerin etkileri kapsamlı ve farklı açılardan değerlendirilmektedir. Sonuçta projeye başlanıp başlanmayacağı konusunda önemli bir bilgi sağlanmaktadır.

Öte yandan, yükümlülüklerin bütçe üzerindeki mali etkileri yasal sınırlamalar açısından da değerlendirilmektedir.

Mali uygunluk testleri projenin diğer unsurlarını da etkileyebilmektedir. Yükümlülüklerin boyutuna ve mali etkilerine göre sözleşmenin yapısı, finansal modeli ve teknik şartnamelerin değişmesi gerekebilecektir. Böylece proje ticari açıdan daha yapılabilir ve ödenebilir hale gelecektir.

4.4. Yükümlülüklerin kamu borçlarına etkileri ve muhasebeleştirilmesi

KÖİ'lerin kamu borçlarına ve açıklarına etkilerinin raporlanması muhasebe standartlarına göre farklılık göstermektedir. Bu standartlar, KÖİ varlıklarının ve borçlarının ulusal hesaplarda ve kamu kurumlarının mali tablolarında gösterilme biçimini doğrudan etkilemektedir.

Doğrudan hükümetin üstlendiği hizmet ücreti ödemeleri, geleneksel kamu harcamalarına ve borçlarına benzer bir yükümlülük yaratmaktadır. Hükümetin uzun dönemde görevli şirkete yapacağı düzenli ödemeler, geleneksel yöntemde kullanılan kredilerin geri ödemelerinin nakit akışına benzer etkiye sahiptir. Bunun yanı sıra çoğu ülkede KÖİ varlıkları kamu yatırımı olarak tanınmaktadır. Ayrıca, uygulanan muhasebe standardından bağımsız olarak, KÖİ varlıkları önemli derecede kamu denetimine ve etkisine tabidir.

Muhasebeleştirme açısından KÖİ varlıkları kamu yatırımı olarak kabul edildiğinde ve varlıklara bağlı yükümlülükler borç olarak kaydedildiğinde kamu borçları da artıracaktır. Böylece KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülükler genel borç yönetim ve kontrol mevzuatına tabi olacaktır.

Bu sonuç, özellikle de kamu borçları yasal sınırlara⁷ yaklaşan yüksek borçluluğa sahip ülkelerdeki yatırım kararlarını doğrudan etkileyecektir. Mali uygunluk testinde tespit edilen yükümlülükler borç olarak gösterildiğinde; önerilen bir KÖİ projesi ekonomik açıdan etkin olsa da mali ödenebilirlik testini geçemediği için uygulanamayacaktır. Öte yandan, yükümlülüklerin ulusal hesaplarda ve kamu borçları içerisinde gösterilmemesi durumunda; KÖİ projeleri açık ve borçlanma sınırlarının arkasından dolaşmak için özellikle tercih edilebilecektir. Böyle durumlarda geleneksel tedarikten daha etkinsiz KÖİ projeleri uygulanabilecektir.

7 Birçok ülke kamu borçlarına yasal sınırlamalar getirmektedir. Örneğin, Avrupa Para Birliği ve Maastricht Antlaşması bütçe disiplini çerçevesinde üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı ve kamu açıklarının oranı da %3'ü geçmemelidir.

Uluslararası alanda KÖİ varlıklarının ve yükümlülüklerinin muhasebe standartlarını belirleyen iki kurum ve düzenleme bulunmaktadır.

- Uluslararası Muhasebe Standartları Kurulu'nun⁸, Hizmet İmtiyaz Sözleşmesine İlişkin Standardı⁹ (IFRIC 12).
- Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu'nun¹⁰ Hizmet İmtiyazı Düzenlemeleri¹¹ (IPSAS 32).

Ayrıca Avrupa Birliği (AB) İstatistik Kurumu'nun (Eurostat) KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin ulusal hesaplarda gösterilmesine ilişkin düzenlemeleri bulunmaktadır.

IFRIC 12 görevli şirketlerin muhasebe işlemlerini, IPSAS 32 ise idarenin işlemlerini düzenlemektedir.¹² Her iki düzenleme de hükümetin KÖİ sözleşmeleri üzerinde denetim yetkisi var ise muhasebeleştirme işleminin tahakkuk esasına göre yapılmasını ve KÖİ varlıklarının/ yükümlülüklerinin hükümetin bilançosunda raporlanmasını öngörmektedir. İzleyen alt bölümde Türkiye'nin de model aldığı IPSAS 32 ve Eurostat standartları ile tahakkuk esaslı muhasebeleştirmenin mali tablolar üzerindeki etkileri incelenecektir.

8 International Accounting Standards Board

9 Interpretation on Service Concession Arrangements

10 International Public Sector Accounting Standards Board

11 Service Concession Arrangements

12 IASB ve IPSAB KÖİ yerine “hizmet imtiyazı” kavramını kullanmaktadır. Ancak, hizmet imtiyazı sözleşmesinin kapsamı KÖİ'lerden önemli bir farklılık göstermemektedir. Her iki standart kamu hizmetinin sunumunda hükümet ve özel sektör arasındaki uzun süreli sözleşmeye dayalı işbirliklerini kapsamaktadır. Açıklamalarda IFRIC 12 altyapı (infrastructure), IPSAS 32 varlık (asset) kavramını kullanmaktadır. Bunun dışında standartların içeriği hemen hemen birbirinin aynısıdır. Bu çalışmada imtiyaz kavramı uluslararası metinlerdeki haliyle kullanılacak ve Türk pozitif hukukundaki imtiyaz tartışmalarına girilmeyecektir.

4.4.1. IPSAS 32 Hizmet imtiyazı sözleşmelerine ilişkin düzenlemeler¹³

IPSAS 32 standardı IFRIC 12'yi model olarak oluşturuldu. IPSAS 32 standardına göre hizmet imtiyazlarında hükümet ve görevli şirket arasında kamu hizmetinin sunulmasına ilişkin bağlayıcı uzun süreli (25-30 yıl) bir sözleşme imzalanmaktadır. Görevli şirket kamu hizmetini sağlayabilmek için imtiyaz sözleşmesine konu varlıkları sözleşme süresi içerisinde hükümet adına kullanma hakkına sahiptir. Sağladığı hizmet karşılığında görevli şirkete ücret ödenmektedir. Varlıklar sıfırdan inşa edilebileceği gibi, görevli şirketin veya hükümetin mevcut varlıklarının iyileştirilmesi neticesinde de ortaya çıkabilmektedir. Bu koşulları içeren sözleşmelerde, hükümetin (IPSAS, 2020, s. 1270);

- a) görevli şirketin sözleşmeye konu varlıkları kullanarak sunacağı hizmetlerin hedef kitesini, kalitesini ve ücretini düzenlemesi ve denetlemesi,
- b) sözleşme dönemi sonunda mülkiyet veya başka türlü bir hakka istinaden varlıklar üzerinde önemli derecede söz hakkına sahip olması¹⁴

durumlarında varlıklar ve bunlara karşılık gelen yükümlülükler hükümetin mali tablolarında raporlanmaktadır.

IPSAS 32 standardına göre bu iki koşulun birlikte gerçekleştiği hizmet imtiyazı sözleşmeleri hükümetin, aksi durumda görevli şirketin mali

13 4.4.1 ve 4.4.3 nolu alt bölümlerde önemli ölçüde bilgiler güncellenerek Emek'ten (2014) istifade edilmiştir.

14 Sözleşme süresinin varlığın ekonomik ömrünün tamamını karşıladığı durumlarda ikinci koşulun test edilmesine gerek bulunmamaktadır.

tablolarında gösterilecektir. Varlıkların bilançolarda gösterilme biçimine bağlı olarak sözleşmeden kaynaklanan diğer hak ve yükümlülükler de sözleşme taraflarının mali tablolarında yer alacaktır. IPSAS 32 varlıkların mali tablolarında gösterilme biçimine karar verirken sözleşmenin bütün unsurlarının göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtmektedir.

IPSAS 32 standardının uygulama rehberinde (IPSASB, 2020, s. 1279) hizmet imtiyazı sözleşmesine konu varlıklara örnek olarak yollar, köprüler, tüneller, hastaneler, hapishaneler, havalimanları, su dağıtım faaliyetleri, enerji arzı, telekomünikasyon şebekeleri ve kamu hizmetlerinin sunulması için gerekli benzer varlıklar gösterilmektedir. Diğer bir deyişle imtiyaz sözleşmelerine konu varlıklar ekonomik ve sosyal fiziki altyapı yatırımlardır¹⁵. Bunun yanı sıra hükümetin düzenleme ve denetim yetkilerinin genel mevzuat yerine, taraflar arasında imzalanan bağlayıcı sözleşmelerle belirlenmesi gerekmektedir. Hizmetin sunuş biçiminin ve fiyatının genel hukuki düzenlemelerle belirlenmesi, düzenleme ve denetim yetkisinin varlığı için yeterli değildir. Hükümetin üçüncü kişileri sözleşme konusu hizmetlerin kullanımından dışlayabilme kapasitesi denetimin önemli unsurlarından birisidir. Bu tür varlıklar potansiyel bütün kullanıcıların erişimine açık olan kamu mallarından (public goods) farklıdır. Kamu mallarının aksine, KÖİ sözleşmelerine konu özel varlıklarda belirli yükümlülükleri yerine getirmeyenleri hizmet kullanımından dışlamak mümkündür. Örneğin kamu mallarının

15 Türkiye'deki KÖİ sözleşmelerinin uygulama alanları da IPSASB'nin hizmet imtiyazı sözleşmelerine örnek olarak gösterdiği sosyal ve iktisadi altyapı tesisleridir.

özelliklerini içeren¹⁶ yol, tünel ve köprü gibi tesislerden sadece ücretini ödeyenler geçebilmekte ve ödemeyenler cezalandırılmaktadır.

Denetim ölçütü açısından sunulan hizmetlerin fiyatlarının tamamen hükümet tarafından düzenlenmesi gerekmemektedir (IPSASB, 2020 s. 1280). Fiyat denetimi koşulunun yerine getirilmesi için sözleşmenin bütün unsurları göz önünde bulundurulmalıdır. Hizmet imtiyazı sözleşmesine konu hizmetlerin ücreti hükümet, bağlayıcı sözleşmeler veya görevli şirketler tarafından belirlenebilmektedir. Bu tür durumlarda sözleşmelerin ücret üzerindeki etkileri ayrıntılı biçimde analiz edilmektedir. Örneğin, idare elektrik dağıtım tesislerinde bağlantı bedelini ve sistem kullanım fiyatını gelir tavanı yöntemiyle düzenlemektedir. Görevli şirketler belirlenen tavanı geçmemek kaydıyla kendi ücretlerini belirleyebilmektedir. Öte yandan otoyol ve köprü YİD projelerinde hükümet ihale öncesinde geçiş ücretlerini belirlemekte ve asgari trafik garantisi sağlamaktadır. İstekliler tekliflerini hazırlarken bu ücretleri, idarece garanti edilen araç sayısını ve şartnameye esas proje maliyetini veri olarak kabul etmektedir. İhaleyi kazanma ölçütü ise “en kısa işletme süresi” şeklinde belirlenmektedir. Şartnamelerde belirlenen ve ihale süreçlerinde verili olarak kabul edilen bu ücretler hükümetin fiyat denetim yetkisini göstermektedir (Emek, 2010).

İkinci koşul çerçevesinde hükümet varlığın bakiye değeri üzerinde önemli derecede söz hakkına sahiptir. Bu yüzden sözleşmede görevli

16 Kamu mallarının ortak özelliği dışlayıcı ve rekabetçi olmamalarıdır. Rekabetçi olmama özelliği nedeniyle kamu malları tekil bir tüketici tarafından bir kez kullanıldıktan sonra, ilave maliyet gerektirmeksizin diğerleri tarafından da tüketilebilmektedir (örneğin sokak lambası). Dışlayıcı olmama özelliği kamu mallarının bir kez sağlandıktan sonra, otomatikman herkes tarafından kullanılmasına izin vermektedir (örneğin temiz hava ve yollar).

şirketin varlığı üçüncü kişilere bedelli veya bedelsiz devretme hakkının sınırlandırılması veya hükümete sözleşme süresi boyunca kamu hizmetinin sunumu amacıyla varlığı kullanma hakkı verilmesi gerekmektedir. Varlığın bakiye değeri, varlığın sözleşme dönemi sonunda, sözleşmede öngörülen yaş ve koşuldaki halinin cari piyasa değeri tahmin edilerek hesaplanmaktadır (IPSASB 2020, s. 1280).

IPSAS 32 standardının denetim ölçütü çerçevesinde hemen hemen bütün KÖİ projeleri hükümetin bilançosunda gösterilecektir. KÖİ'lerin muhasebeleştirilmesinde denetim ölçütünün benimsenmesi durumunda ulusal hesaplarda kamu borçları ve açıkları mevcut duruma göre daha yüksek raporlanacaktır. AB üyesi devletlerde Maastricht anlaşmasının getirdiği kamu borç ve açık sınırlamalarının sürdürülebilirliği açısından, ekonomik değer, etkinlik ve ödenebilirlik testlerini geçen KÖİ projelerinin uygulanması dahi zorlaşacaktır¹⁷. Bu durumda kamu hizmetlerinin sunumunda KÖİ yöntemlerinin uygulama sıklığı düşecektir (EPEC, 2010). Bu sorunu çözmek için BK ikili bir raporlama sistemi uygulamakta KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin ulusal hesaplarda gösterilmesinde risk ve getiri ve bilançolarda raporlanmasında denetim sistemini benimsemektedir (House of Lord, 2010). Bu durumda da kamu borçları ve açıkları konusunda devlet muhasebe sistemi ve ulusal hesaplar farklı bilgiler rapor edecektir. Bu da uygulamada başka bir belirsizliğe neden olabilecektir.

17 Kamu borçlarının ve açıklarının sürdürülebilirliği kredi derecelendirme kuruluşlarının da önem verdiği bir unsurdur. Bu nedenle de KÖİ yükümlülükleri AB üyesi olmayan Türkiye gibi gelişen ülkelerin de borçlanma kapasitelerini ve maliyetlerini doğrudan etkilemektedir.

4.4.2. Eurostat düzenlemeleri

Birleşmiş Milletler Milli Muhasebe Sistemi (United Nations System of National Accounts, kısaca SNA) ve Avrupa Hesaplar Sistemi çerçevesinde KÖİ sözleşmelerinin ulusal hesaplar içerisinde raporlanmasına ilişkin düzenlemeler geliştirilmiştir. Avrupa Topluluğu İstatistik Kurumu (Statistical Office of the European Communities, kısaca Eurostat) 2004 yılında ESA 95'te yaptığı değişikliklerle KÖİ'lerin raporlanması konusunda ayrıntılı standartlar oluşturdu¹⁸. Yeterince ayrıntılı kurallar içermese de IMF tarafından 2001 yılında geliştirilen Kamu Finansmanı İstatistikleri (Government Finance Statistics) belirli KÖİ projelerinin raporlanmasına altyapı oluşturacak düzenlemeler içermektedir (IMF, 2006). Ulusal hesaplar konusunda Türkiye'nin resmi istatistik kurumu olan TÜİK'in Avrupa Topluluğu standartlarını benimsemesi nedeniyle bu alt bölümde KÖİ'lere ilişkin Eurostat düzenlemeleri açıklanacaktır¹⁹.

2010 yılında ESA 95 güncellendi ve “the European System of Integrated Economic Accounts” (ESA 2010) yürürlüğe girdi. ESA 2010 Üye Devletlerin ulusal hesapları hazırlamasına ve türdeş ve karşılaştırılabilir mali istatistikî bilgi üretmelerine yönelik düzenlemeler içermektedir. Eurostat ve EPEC (2016) ise ESA 2010'un KÖİ'lere ilişkin düzenlemelerine yönelik ayrıntılı bir rehber geliştirdi. Avrupa istatistik ofisinin kamu açıklarına ve borçlarına ilişkin el kitabının son sürümü (Eurostat,

18 ESA95, SNA'nın AB ülkelerine yönelik bölgesel uyarlamasıdır. 1993 yılında yayımlanan SNA 2008 yılında güncellendi ve bu güncellenen versiyona uyum amacıyla ESA95'te değişiklik yapılması öngörülmektedir.

19 Ayrıca, AB ile yürütülen katılım müzakereleri kapsamında yer alan İstatistik faslı kapsamında Türkiye'nin istatistik sistemini AB'ninkisiyle uyumlaştırması gerekmektedir.

2019) varlıkların ve bunlara ilişkin yükümlülüklerin sınıflandırılmasına ve bunların ulusal hesaplarda ve hükümetin bilançolarında gösterilme(-me)sine ilişkin daha ayrıntılı açıklamalar yaptı.

ESA 2010 kullanıcıların ödediği yöntemler ve hükümetin ödedikleri arasında net bir ayrım yapmaktadır. Ücreti kullanıcıların ödedikleri imtiyaz yönteminde yükümlülükler bilanço dışında gösterilmektedir. Bu tür imtiyaz sözleşmelerinde ücretin % 50'sinden fazlasının kullanıcılar tarafından ödenmesi yeterli görülmektedir. ESA 2010 düzenlemeleri ücret ödemelerinin % 50'sinden fazlasının kamu bütçesinden yaptığı sözleşmelere yoğunlaşmaktadır.

Eurostat düzenlemelerine göre daha çok riske ve getiriye sahip olan sözleşme tarafı varlığın ekonomik mülkiyetine sahiptir ve varlık ekonomik malikin bilançosunda gösterilmelidir. Risk ve getiri ölçütünün yetersiz kaldığı durumlarda, istatistiki kayıt için varlığı denetleyene bakılmalıdır. Denetim, varlıkların ve hizmetlerin standartların belirlenmesi ve sözleşme dönemi sonunda varlığın yönetimini içermelidir (Eurostat ve EPEC, 2016). KÖİ'lerin muhasebeleştirilmesinde risk ve getiri ölçütünün yanı sıra denetim ölçütünün de benimsenmesi sonucunda, Eurostat standardı IPSAS 32 ve IFRIC 12'nin denetim ölçütü standardına yakınlığı.

Varlıklar ve yükümlülükler, KÖİ sözleşmesi finansal kapanışa ulaştığı tarihte ve finansal kapanış sözleşmesindeki kurallara göre raporlanmalıdır. Normal koşullarda finansal kapanıştan sonra yapılan değerlendirme sözleşme dönemi boyunca geçerli olacaktır. Ancak, sözleşme değiştirildiğinde veya KÖİ taraflarından birisinin denetim gücü ve sözleşmenin doğası değiştiğinde, bu değişikliklerin orijinal değerlendirmeyi

etkileme boyutu göz önünde bulundurulmalıdır. Değişiklikler risk ve getirinin dengesini değiştirdiği ölçüde orijinal istatistikî kayıt da değiştirilmelidir.

ESA 2010 riskleri inşaat, kullanıma hazır tutma ve talep şeklinde üç başlık altında toplamaktadır (Emek, 2014). Varlık ve ilişkili risklerin özel olarak kabul edilmesi için inşaat riskinin yanı sıra işletme ve talep risklerinden en az birisinin de görevli şirkete transfer edilmesi gerekmektedir. Bu yöntem tam bir risk testi içermemekte, risklerin çoğunun transferi üzerine odaklanmaktadır. Mücbir sebepler gibi olağanüstü riskler dışında, özel sektörün üstleneceği riskler özel sektörün diğer varlıklarına benzer olacaktır.

Yapım riskleri inşaat aşamasındaki gelişmeleri içermektedir. İnşaatin geç tamamlanması, şartnamede belirtilen standartların altında kalınması, maliyet artışları, teknik yetersizlikler ve üçüncü kişileri tazmin etmeyi gerektirecek negatif dışsal gelişmelerden (örneğin iş ve inşaat kazaları) oluşmaktadır. İnşaat süresince herhangi bir nedenle ortaya çıkan maliyet artışlarının çoğunu karşılaması veya görevli şirketin inşaat yönetimindeki hataları nedeniyle ödeme yükümlülüğüne girmesi durumlarında, hükümetin yapım risklerinin çoğunu üstlendiği kabul edilmektedir.

Kullanıma hazır tutma riski ise işletme döneminde görevli şirketin yönetim beceriksizliği nedeniyle, kamu hizmetlerinin sözleşmede belirlenen miktar ve kalitede sağlanamaması durumlarında ortaya çıkmaktadır. Nicelik ve nitelik açısından hizmet standardının öngörülenden daha düşük karşılanması durumunda görevli şirkete otomatik ve önemli miktarlarda cezai hükümler içeren ve bu cezaların sistematik olarak uy-

gulanmasını öngören KÖİ sözleşmeleri bilanço dışına çıkartılmaktadır. Aksi durumda kullanıma hazır tutma riskini önemli ölçüde hükümet taşımakta ve hak ve yükümlülükler devlet muhasebe sisteminde raporlanmaktadır.

Talep riski belirli bir hizmetin tüketimindeki değişikliklerden kaynaklanmaktadır. Örneğin, havalimanlarında yolcu sayısında ve otoyollarda araç geçişlerinde kullanım miktarında sözleşmelerde öngörülenlerden daha büyük sapmalar ortaya çıkması ihtimali talep riskini oluşturmaktadır. Konjonktür, piyasalarda ortaya çıkan yeni eğilimler, kullanıcıların tercihlerinde yaşanan değişim ve teknolojik eskime gibi nedenlerle tüketicinin, sözleşmede öngörülenden düşük gerçekleşmesi halinde talep riski ortaya çıkmaktadır. Hükümetin, görevli şirketlere gerçekleşen tüketimden bağımsız olarak belirli bir geliri garanti etmesi durumunda talep riskini hükümet üstlenmektedir. Görevli şirketlerin belirli seviyede gelir elde etmelerine yönelik güvenceler (i) hizmet kullanımından bağımsız olarak AGG (örneğin şehir hastanelerinde düzenli kullanım bedeli ödemeleri) veya (ii) hizmet ücretinin belirlendiği projelerde asgari kullanım garantisi (havalimanlarında yolcu garantisi) biçiminde tesis edilmektedir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından asgari gelir veya kullanım seviyelerinin dikkatli biçimde analiz edilmesi gerekmektedir.

4.4.3. Mali tablolar üzerindeki etkiler²⁰

Euostat düzenlemeleri KÖİ varlıklarının ve bunlara ilişkin yükümlülüklerin, risk ve getiri ölçütü çerçevesinde ulusal hesaplar üzerinden kayıt altına alınmasını öngörmektedir. Bu yöntemle gerçekleştirilen kayıtlar

20 Bu alt bölümde Emek'ten (2014) istifade edilmiştir.

daha sonra hükümetin mali tablolarına yansıtılmaktadır. Denetim ölçütünü benimseyen IFRIC 12 ve IPSAS 32 böyle bir ayrıma gitmeksizin sözleşmeleri hizmet imtiyazı ve diğerleri şeklinde ayırmaktadır. Bu alt bölümde tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin ulusal hesaplar -kamu borçları ve açıkları- üzerindeki etkileri ihmal edilerek, mikro muhasebeleştirme çerçevesinde sözleşme taraflarının bilanço ve gelir tabloları üzerindeki etkileri incelenecektir.

Denetim ölçütü çerçevesinde tahakkuk esaslı muhasebeye geçildiğinde sözleşme taraflarının bilançolarının varlık ve borç yapısı değişmektedir. İçerik olarak hizmet imtiyazı niteliğini taşıyan KÖİ sözleşmelerinde varlıklar idarelerin bilançosunun aktifinde, varlıklara ilişkin yükümlülükler bilançonun pasifinde gösterilmektedir. Görevli şirketler inşa ettikleri varlıkların yerine sözleşme süresince tahsil edecekleri geliri ticari alacaklar hesabında izlemektedir. Bunun yanı sıra, görevli şirketlere yapılan ödemelerin yükümlüsü, miktarı, türü ve zamanına bağlı olarak gelir tablosu kalemlerinde değişiklikler ortaya çıkmaktadır. Şekil 2’de tahsilât esaslı²¹ muhasebeleştirmeden tahakkuk esasını²² düzenleyen IPSAS 32 standartlarına geçildiğinde, görevli şirketin ve idarenin mali tablolarında ortaya çıkacak değişiklikler özet olarak gösterilmektedir.

IFRIC 12 standardına göre görevli şirketler hizmet imtiyazı kabul edilen KÖİ yatırımlarını maddi duran varlıklar hesabında göstermeyecektir. Bunun yerine idarenin taahhüt ettiği ödemelere ve diğer güvencelere

21 Tahsilat esaslı muhasebe sisteminde gelirler ve giderler; nakdin tahsil edildiği ve ödendiği dönemlerde akım değişken olarak kayıt altına alınmaktadır.

22 Tahakkuk esaslı muhasebeleştirme tahsilat zamanlamasından bağımsız olarak gelir ve giderlerin iktisadi sözleşmenin gerçekleştiği zaman diliminde stok olarak kayıtlara geçirilmesini gerektirmektedir.

ticari alacaklar hesaplarında yer vereceklerdir. Ticari alacaklar gerçeğe uygun değer üzerinden hesaplanmaktadır. Gerçeğe uygun değer bilanço tarihinde geçerli olan piyasa faiz oranları ile indirgenen gelecekteki nakit akımlarının bugünkü değeri olarak tahmin edilmektedir. KÖİ tesisleri bünyesinde işletilecek ticari birimlere²³ ilişkin imtiyazlar maddi olmayan duran varlıklar hesabında işletme hakkı olarak gösterilmektedir. Proje finansmanını ise kredi borçları olarak göstermeye devam edecektir (TAV, 2010).

Şekil 2. Tahakkuk esaslı muhasebenin mali tablolar üzerindeki etkileri

Görevli şirket			İdare		
Bilanço (Aktif)	Hesap Adı	Değişiklik	Bilanço (Aktif)	Hesap Adı	Değişiklik
	Ticari alacaklar	Artış		KÖİ yatırımları	İlave
	İşletme hakkı	İlave	Bilanço (pasif)	Ticari borçlar	Artış (KÖİ projelerinde sağlanan doğrudan ve koşullu yükümlülükler)
	KÖİ Yatırımları	Yok			
Bilanço (pasif)	Kredi borçları	Değişiklik yok			

23 Örneğin havalimanlarında havacılık hizmetlerinin yanı sıra yer hizmetleri, gümrüksüz mağazacılık ve yiyecek içecek gibi ticari hizmetler sunulmaktadır.

Gelir tablosu	Garanti edilen hizmet geliri	Azalış	Gelir Tablosu	Hizmet ücreti gideri*	İlave
	İnşaat hasılatı	İlave			
	Reeskont faiz geliri	İlave		Faiz gideri	İlave
	Hizmet bedeli	Artış			
	İnşaat maliyeti (+)	İlave		Amortisman (-)	İlave
	Amortisman giderleri (-)	Azalış			

* Kullanım ücretini idare kendisi ödemektedir

Kaynak: Emek (2014)

İdare, görevli şirketlerin inşa ettikleri KÖİ varlıklarını maddi duran varlıklar hesabında inşaat maliyetinin gerçeğe uygun net bugünkü değeri üzerinden gösterecektir. Sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini ise uzun vadeli ticari borçlar hesabına kayıt edecektir. Sözleşme kapsamında, idarenin mevcut varlığının işletme hakkı devir ediliyorsa bilanço aktifinde önemli bir değişiklik olmayacaktır. Sadece varlıklar maddi duran varlıklar hesabından hizmet imtiyazı varlıkları hesabına aktarılacaktır. İdare sahip olduğu varlıklar karşılığında amortisman ayıracaktır. Kullanım ücretinin ödenme yöntemine göre gelir tablosu hesaplarında değişiklikler olacaktır. Yukarıda belirtildiği üzere KÖİ sözleşmelerinde ücreti idare kendisi doğrudan ödeyebilmekte, görevli şirkete kullanıcılardan ücret tahsil etme yetkisi vermekte veya ücretin belirli bir kısmını kendisi üstlenmektedir.

İdarenin hizmet ücretini üstlendiği projelerde görevli şirketlere sözleşme belirlenen tutarlarda düzenli ödemeler yapılmaktadır. Bu ödemeler anapara borçlarında azalış, finansman gideri ve hizmet ücreti şeklinde ayrı ayrı gösterilmektedir. Ödemelerin borçlardaki azalmaya ilişkin kısmı KÖİ sözleşmesinden kaynaklanan kamu borçlarının anapara geri ödemesi şeklinde muhasebeleştirilmekte ve sözleşme süresince kamu borçları düşürülmektedir. Finansman giderleri ise kamu borçları karşılığında ödenen faiz harcamaları şeklinde işlem görmektedir. Düzenli ödemelerin hizmet ücretine ilişkin bölümü sunulan hizmetin maliyetini karşılamaktadır. Hizmet ücretleri ödendiği dönemlerde gösterilmektedir.

Hizmet ücretini kullanıcıların ödediği KÖİ projelerinde, idare KÖİ varlıkları karşılığında görevli şirketlere kullanıcılardan ücret tahsil etme hakkı tanımaktadır. IPSAS 32 bu işlemi iki farklı varlığın değişimi olarak muhasebeleştirmektedir. KÖİ sözleşmesi kapsamında idare hizmet imtiyazına konu varlığın mülkiyetine sahiptir. Normalde, imtiyaz sözleşmesine konu varlıklar işletme döneminde idareye gelir sağlamaktadır. Ancak, hükümet imtiyaz sözleşmesine konu varlıklar karşılığında elde edebileceği bu geliri görevli şirketlere devretmekte ve onlara kullanıcılardan ücret tahsil etme hakkı (maddi olmayan duran varlık) vermektedir. Bu nedenle sözleşme dönemi boyunca imtiyaz sözleşmesi kapsamındaki geliri görevli şirket tahsil edecek ve idare gelirin kazanılmayan kısmını bilançosunda borç olarak gösterecektir. Görevli şirketin kullanıcılardan ücret tahsil etme yetkisine sahip olması; ücret tahsilâtının miktarına bağlı olarak, idarenin kamu hizmeti sunumu için normalde görevli şirkete yapması gereken ödemelerin tutarını düşürecek ve limitte de ortadan kaldıracaktır. Sözleşme dönemi süresince KÖİ

projesinden kaynaklanan gelirler artan biçimde muhasebeleştirilecek ve kamu borçları da bu tutarda düşürülecektir. Ücreti idarenin ödediği sözleşmelerinin aksine, kullanıcıların ödedikleri KÖİ sözleşmelerinde gösterilen giderler anapara, faiz ve hizmet ücreti şeklinde ayrıştırılmaktadır. Bu nedenle de kamu borçları daha hızlı düşmektedir.

Ücreti idare ve hizmet kullanıcıların ortak ödedikleri sözleşmelerde imtiyaz varlıkları idarenin aktifinde gösterilmektedir. İdarenin yükümlülükleri ve giderleri birinci yöntemle göre muhasebeleştirilmektedir. Ücretin hizmet kullanıcılarının yükümlülüğünde olan kısmı ise ikinci yöntem çerçevesinde idarenin bilançosunda ve gelir tablosunda gösterilmektedir.

İdarenin bu işlemlerine karşın, hizmet imtiyazı sözleşmelerinde görevli şirketin tesis işletim gelirleri; inşaat geliri, hizmetin bedeli ve faiz gelirleri şeklinde ayrıştırılmaktadır. Nakit esaslı muhasebeleştirme sisteminde sözleşmede belirlenen gelirler tahsil edildikleri dönemde ve sunulan hizmet geliri veya tesis işletim geliri şeklinde tek bir hesapta gösterilmektedir (garanti edilen hizmet geliri). Gider olarak faaliyet giderlerinin yanı sıra yatırımlar için amortisman ayrılmaktadır. Tahakkuk esaslı sistemde tahsil edilen gelirler inşaat hâsılatı, hizmet bedeli ve faiz geliri şeklinde üç ayrı hesapta izlenmektedir. KÖİ varlıkları görevli şirketin bilançosundan çıkarıldığından, gider hesabında artık amortisman tutulmamaktadır. İlave olarak yatırım dönemindeki inşaat harcamaları gider hesabında gösterilmektedir.

Mali tablolarda gösterilmesi gereken bilgilerin yanı sıra IPSAS 32 raporlama dönemlerinde hizmet imtiyazı sözleşmelerinin bütün unsurla-

rının dip not olarak gösterilmesini öngörmektedir. Rapor edilmesi öngörülen unsurlar şunlardır (IPSASB, 2020, s.1273-1274):

- Sözleşmenin tanımı,
- Sözleşmenin gelecekteki nakit akımlarının gerçekleşme ihtimalini, zamanını ve tutarını etkileyecek önemli unsurları (örneğin, nakit akımları, sözleşmenin süresi, fiyat güncelleme tarihleri ve usulleri),
- Raporlama döneminde sözleşmede yapılan değişiklikler,
- Aşağıdaki hususların içeriği ve kapsamı (örneğin, süresi, miktarı ve tutarı),
 - ✓ Hizmet imtiyazına konu varlıklar ve tarafların varlıkları kullanma hakları,
 - ✓ Sözleşmede belirlenen hizmetlerin sunum biçimleri,
 - ✓ Sözleşme dönemi sonunda varlıkları devir alma hakları,
 - ✓ Sözleşmenin yenilenmesi ve iptaline ilişkin düzenlemeler,
 - ✓ Görevli şirkete sağlanacak gelir getirici diğer varlıklar.

4.5. Sözleşme değişiklikleri

Uzun süreli KÖİ sözleşmeleri geleceğin belirsizliğinde yazılmaktadır. Öte yandan bireylerin rasyonel karar verebilmelerinin de bir sınırı bulunmaktadır (bounded rationality). Geleceğin belirsizliği ve kısıtlı rasyonellik nedeniyle, uzun süreli ve karmaşık KÖİ sözleşmeleri önemli işlem maliyetleri içermekte ve eksik ve hatalı yazılabilmektedir. KÖİ

sözleşmeleriyle tek hak kazanarak görevli şirketler, işletme döneminde fırsatçı davranarak sözleşme revizyonları talep edebilmektedir (Guash, 2006).

Bu bağlamda, altyapıya özel katılımın başarılı olması, beklenen hedeflerin gerçekleşmesi ve fırsatçı sözleşme değişikliklerinden kaçınılması için sözleşmeler iyi tasarlanmalı ve yazılmalı ve sözleşme koşullarına uymayan davranışlar cezalandırılmalıdır. Burada en önemli konu sözleşme taraflarının sözleşmede anlaşılan koşullara uyum sağlamasıdır. Mücbir sebepler ve sözleşmede belirlenen koşullar dışında, kamu ve özel sektörün yanı sıra diğer taraflar da sözleşme koşullarına uyum sağlamalı ve fırsatçı sözleşme değişikliklerinden kaçınılmalıdır. Latin Amerika’da bin sözleşme değişikliğini inceleyen Guasch (2006) sözleşmelerin % 30 oranında değiştiğini ve ulaştırma sektöründe bu oranın % 55’e çıktığını belirtmektedir. Değişikliklerin % 85’i sözleşme döneminin ilk dört yılı gibi kısa bir sürede yapılmaktadır. Değişiklik talebi % 60 oranında özel sektörden gelmektedir. Doğal olarak sözleşme değişikliklerin başında tarife düzenlemeleri, yatırım ve işletme sürelerinin uzatılması ve iç kârlılık oranlarının yükseltilmesi gibi hususlar gelmektedir.

Bazı sözleşme değişiklikleri hizmet sunumunda etkinliği artırmakla beraber, değişiklikler genellikle orijinal sözleşmenin dengesini bozmaktadır (Guasch, 2006; APMG, 2016).

- Değişiklikler sonucunda sözleşme orijinal şartnameden uzaklaştığı ölçüde varsa rekabetçi ihaleden sağlanan etkinlik kaybolacaktır.
- Sıklıkla sözleşme değişikliği talep eden görevli şirket, belki de ihalede en iyi teklif veren istekli değildir.

- Sözleşme değişiklikleri KÖİ sözleşmelerinden beklenen genel faydaya zarar verebilir ve hatta hizmet performansını olumsuz etkileyebilir.

Öte yandan AB'nin imtiyaz sözleşmelerinin ihalesini düzenleyen Direktifi²⁴ sözleşme değişikliklerine belirli koşullar altında izin vermektedir:

- Değişiklik sonucunda sözleşmenin değeri % 50'den fazla artmamalıdır.
- Parasal değerlerinden bağımsız olarak, sözleşme değişiklikleri orijinal sözleşmede açık ve kesin biçimde belirlenmeli ve imtiyaz sözleşmesinin doğasını değiştirmemelidir.
- Aşağıdaki istisnalar dışında ilave yatırım ve hizmetler farklı bir işletmeciden satın alınmalıdır.
 - ✓ İlave yatırım ve hizmetler ekonomik ve teknik gerekçelerle sadece mevcut işletmeci tarafından gerçekleştirilmelidir.
 - ✓ Ya da ilave yatırım ve hizmetin yeni bir işletmeciden alınması önemli derecede sakınca yaratmalı veya maliyetleri artırmalıdır.

Sözleşme değişiklikleri sadece hizmet performansını değil, aynı zamanda sözleşmelerinin raporlanmasını ve şeffaflığı da etkilemektedir. Sözleşmeler orijinal koşullarından uzaklaştığı ölçüde başlangıçta yapılan muhasebe kayıtları ve açıklanan sözleşme koşulları da anlamını kaybetmektedir. Bu sorunu aşmak amacıyla Şili 2010 yılında önemli

²⁴ Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contract.

değişiklikler yaptı. Bu değişiklikler Kutu 3’de özet olarak açıklanmaktadır.

Kutu 3. Şili’de sözleşmelerin yeniden müzakeresi

Şili’de 2010 yılında KÖİ mevzuatında yapılan bir değişiklikle “Teknik Uzmanlar Paneli” oluşturuldu. Hukukçulardan ve uzmanlardan oluşan bu bağımsız panel idare ve görevli şirketi arasındaki teknik uyuşmazlıkları değerlendirmektedir. Panel, uyuşmazlıkların çözümünde; tarafları halka açık toplantılarda dinlemekte ve 30 gün içerisinde bir tavsiye metni yayımlamaktadır. Tavsiyeler bağlayıcı olmasa da, uyuşmazlıkların % 40’ında taraflar Panel’in tavsiyelerine uydu. Diğer uyuşmazlıklar, Panel’in tavsiyelerinin de göz önünde bulundurulduğu zorunlu tahkimde görüldü.

Ayrıca sözleşmelerin yeniden müzakere edilmesi neticesinde iş artışı ihtiyacı ortaya çıkarsa, görevi şirketin ilave işin ihalesine katılmasına izin verilmemektedir.

Müzakerelerin, bağımsız bir Panel denetiminde ve halka açık biçimde yapılması ve görevli şirketin ilave işlerin ihalesine katılmasına izin verilmemesi neticesinde, sözleşme değişiklikleri % 90’dan fazla azaldı.

Kaynak: Engel ve ark. (2020)

5. Uluslararası Gelişmeler

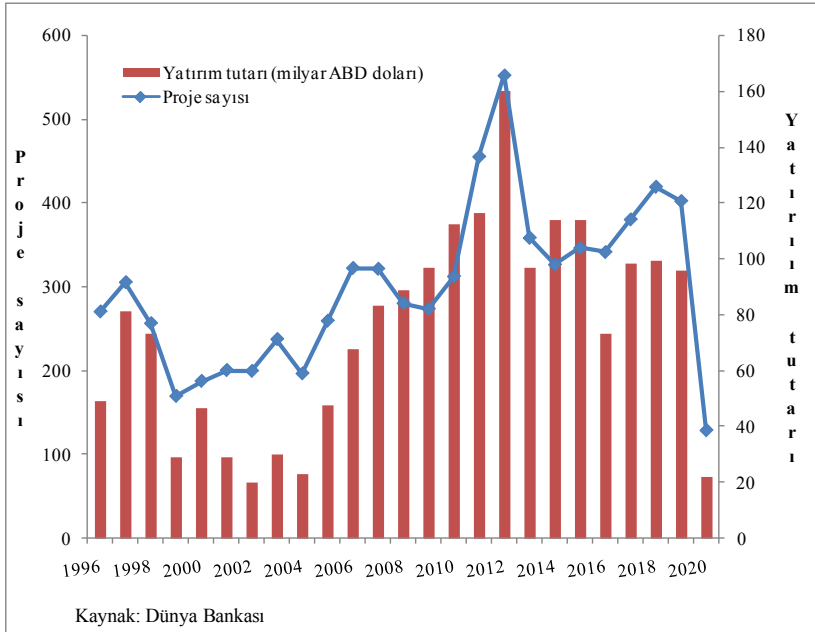
Hem gelişen hem de gelişmiş ülkelerde altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için KÖİ'lere sıklıkla başvurulmaktadır. Ancak Dünya genelinde altyapı yatırımlarına ve KÖİ uygulamalarına ilişkin sistemik bir veri seti bulunmamaktadır. Belirli danışmanlık şirketleri ile Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası kuruluşlar belirli ekonomiler için veri derlemektedir. Global Infrastructure ve Oxford Economics (2016) 2016-2040 yılları için Dünya GSYİH'nın % 85'ini oluşturan Türkiye dâhil 50 ülkenin altyapı yatırım ihtiyacını hesaplamaktadır. Mevcut finansman koşulları altında, anılan dönemde çalışma kapsamındaki ülkelerde yılda toplam 3,2 trilyon ABD doları tutarında altyapı yatırımı yapılması gerektiği öngörülmektedir. Oysa Birleşmiş Milletlerin Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin gereğini yerine getirmek için bu ülkelerin yılda 3,7 trilyon ABD doları tutarında yatırım yapması gerekmektedir. Mevcut koşullar altında, inceleme döneminde yapılabilecek toplam yatırım tutarı 80 trilyon dolardır. Yatırım ihtiyacı ise 92,5 trilyon dolardır. Yatırım ihtiyacı ile imkânı arasındaki fark için (12,5 trilyon dolar) yeni yöntemler geliştirilmesi gerekmektedir. Bu yöntemlerin başında KÖİ'ler gelmektedir.

Dünya Bankası gelişen ülkelerde ulaştırma, enerji, telekom ve içme suyu ve kanalizasyon sektörlerinde KÖİ'lere ilişkin bir veri seti oluşturmaktadır. Veri seti finansal kapanışa ulaşan sözleşmeleri kapsamaktadır. 1996-2020²⁵ arasında 1,9 trilyon ABD doları yatırım tutarına sahip 7.493 sözleşme finansal yatırıma ulaştı. Yatırım tutarı, yeni yatırım ile hükümetlere yapılan İHD bedellerini içermektedir. Yeni yatırım tutarı

25 2020 yılı verileri ilk 6 ayı kapsamaktadır.

1,5 trilyon ABD doları ve İHD bedeli de 328 milyardır. 2008 Küresel Finansal Krizinden (KFK) sonra KÖİ sözleşmelerinin sayısında ve yatırım tutarında gerileme olsa da sonraki yıllarda yeniden yükseldi.

Şekil 3. Gelişen ülkelerde KÖİ sözleşmelerinin gelişimi



KÖİ'lere ilişkin sektörel veriler Tablo 1'de gösterilmektedir. Hem sözleşme sayısı hem de yatırım açısından enerji ve ulaştırma sektörleri başı çekmektedir. Ortalama sözleşme büyüklüğü açısından ulaştırma, bilgi teknolojileri ve enerji sektörleri ilk üç sırayı almaktadır. Bu üç sektördeki ortalama sözleşme büyüklüğü genel ortalamanın (249 milyar ABD doları) üzerindedir.

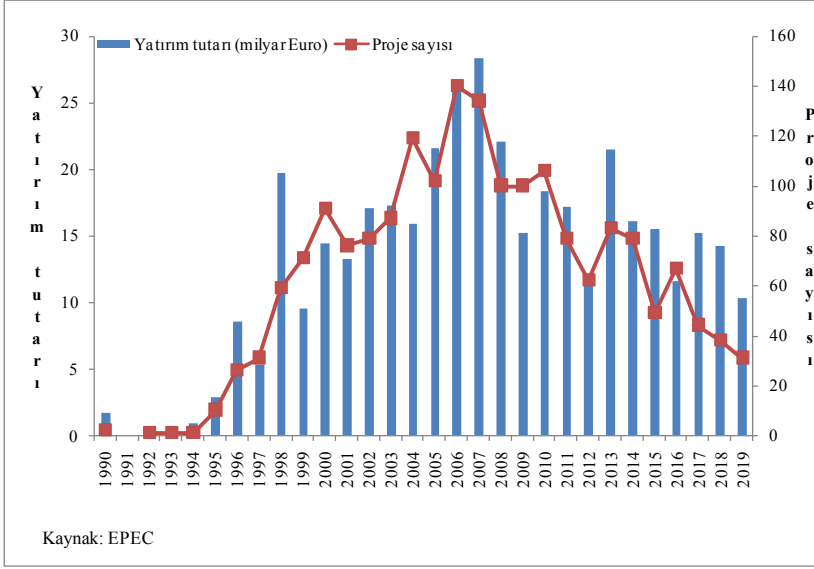
Tablo 1. Gelişmekte olan ülkelerde sektörlere göre KÖİ sözleşme sayısı ve yatırımı (1996-2020)

Sektör	Proje sayısı	Yatırım tutarı (milyon ABD doları)	Ortalama proje Büyükliği (milyon ABD doları)
Enerji	3.911	991.146	253
Bilgi teknolojileri ve iletişim	314	99.883	318
Katı Atık	440	39.696	90
Ulaştırma	1.778	655.718	369
Su ve Kanalizasyon	1.050	79.950	76
Toplam	7.493	1.866.393	249

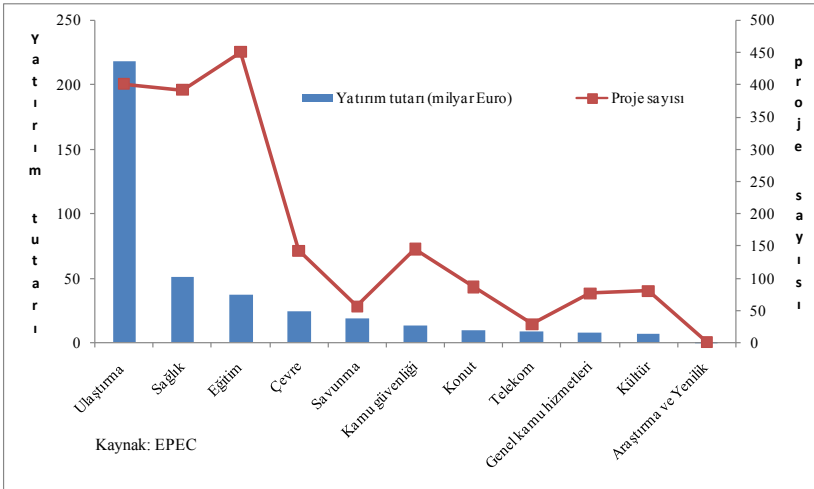
Kaynak: World Bank

Avrupa Yatırım bankası bünyesindeki Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (European PPP Expertise Centre) AB üyesi ve aday ülkelerdeki KÖİ gelişmelerine ilişkin verileri yayınlamaktadır. Avrupa’da KÖİ uygulamaları 1990’larda başladı. Merkezin veri setine göre 1990-2019 yılları arasında 392,9 milyar avro yatırım tutarına sahip 1.868 KÖİ sözleşmesi finansal kapanış yaptı. Sözleşme sayıları ve değerleri KFK’ye kadar sürekli arttı. 2007 yılında yatırım tutarı tarihi zirvesine ulaştı. Bu yıl 28,3 milyar avro yatırım tutarına sahip 134 sözleşme imzalandı. KFK’den sonra bir taraftan sözleşme sayısı ve yatırım tutarı diğer taraftan da ortalama yatırım büyüklüğü geriledi. KFK’den önce ortalama yatırım büyüklüğü 200 milyon avronun üzerindeyken, Krizden sonra 150 milyon avro seviyelerine indi. Son yıllarda da 300 milyon avronun üzerine çıktı.

Şekil 4. Avrupa’da KÖİ sözleşmelerinin sayısı ve yatırım tutarı



Şekil 5. Avrupa’da KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımı



Gelişen ülkelerde olduğu gibi Avrupa’da da ulaştırma sektörü KÖİ pazarından aslan payını almaktadır (Şekil 5). Ulaştırmayı, sağlık ve eğitim sektörleri izlemektedir. Ancak, bu verileri gelişen ülkelerle karşılaştırırken; Dünya bankası veri setinin eğitim ve sağlık gibi sosyal altyapı projelerini kapsamadığı hususu göz önünde bulundurulmalıdır. Gelişen ülkelerin aksine, Avrupa’da enerji ve telekom sektörlerinde KÖİ’lere fazla başvurulmamaktadır. Hatta enerji sektöründe KÖİ uygulaması hemen hemen bulunmamaktadır.



6. Başarısız İngiltere Uygulaması

İngiltere’de KÖİ’ler 1980’lerde başlatılan özelleştirme uygulamalarının devamı olarak görüldü. Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde özel sektör sermayesini arttırmak ve kamu borçlarını azaltmak amacıyla gaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi sektörlerdeki kamu teşebbüslerinin mülkiyeti özel sektöre devredildi. Ancak, hapishane, hastane, eğitim ve savunma gibi faaliyetler politik ve pratik açıdan özelleştirilmeye uygun bulunmadı. Bu faaliyetlerden kaynaklanan kamu borçlarını azaltmak ve özel sektör sermayesini artırmak amacıyla Özel Finansman Girişimi (PFI) yöntemi benimsendi (Richards ve ark. 2020).

6.1. Özel finansman girişimi

Özel sektörün PFI yöntemi çerçevesinde uzun süreli sözleşmelerle kamu hizmetlerine katılımına 1992 yılında başlandı (EPEC, 2012b). Bu yöntem çerçevesinde görevli şirket tasarım, finansman, inşaat, işletme ve bakım-onarım sorumluluklarını üstlenmektedir. Buna karşılık idareler görevli şirkete kullanım ücreti (availability payment) ödemektedir. Bu projeler genellikle okul, hastane ve kamu binaları gibi sosyal altyapı sektörlerinde gerçekleştirildi. Az sayıdaki ulaştırma projesinde kullanım ücretini kullanıcılar ödemektedir. PFI projelerinde talep riskini idareler üstlenmektedir.

Hükümet maliyet, işletme ve performans risklerini özel sektöre devredererek, altyapı yatırımlarındaki maliyet ve süre aşımalarını düşürmeyi hedefledi. Bunun yanı sıra özel sektörün uzmanlığından, yenilikçiliğinden ve ticari becerilerinden faydalanılması da öngörüldü. KÖİ’lerde temel kural proje risklerinin, bunların oluşumunu ve etkilerini daha iyi yöne-

tecek tarafa aktarılmasıdır. Ancak, bazılarına göre özel sektöre gereğinden fazla risk devredildi ve özel sektör de bu riskleri fiyatladı (Richards ve ark. 2020). Bu etkinsiz risk paylaşımı ve yönetimi nedeniyle de PFI projelerinin maliyeti, kamu yatırımlarına göre daha pahalı hale geldi. Bu da PFI projelerine yönelik eleştirileri artırdı.

İngiltere’de PFI uygulamalarının önemli bir nedeni, bütçe ve borçlanma usullerinden ve kurallarından kaçınmaktır (Engel ve ark. 2020). Hükümet KÖİ yöntemiyle okullar, hastaneler, yollar, köprüler ve havalimanı yapabilmektedir. Ancak bu projelerden kaynaklanan yükümlülükleri kamu borç stoku içerisinde göstermemektedir. Böylece kamu finansmanın yetersizliği nedeniyle, hükümetler siyasi olarak cazip altyapı harcamalarını gerçekleştirmek amacıyla PFI yöntemlerine başvurmaktadır

PFI İngiltere’de kamu borçlarını etkilemeksizin kamu yatırımlarının artırılmasına katkı sağladı. İngiliz Bütçe Sorumluluğu Ofisi mali risk raporunda (Office for Budget Responsibility, 2017) PFI gibi bilanço dışı araçların kullanımının mali aldatmaca olduğunu belirtti. Raporda özel sektörün altyapı yatırımlarının yapımını ve bakımını üstlenmesi karşılığında, hükümetin 30 yıla kadar varan sürelerde ödeme yaptığı, ancak bu ödemelerin etkilerinin mali tablolarda gösterilmediği ifade edildi. Kamu kesimi net borcunun GSYİH’ya oranını % 40’ın altında tutmayı öngören sürdürülebilir yatırım hedeflerine uyum sağlamak amacıyla, kamu kurumları 2000’li yıllarda PFI yöntemine sıklıkla başvurdu.

6.2. Özel finansman girişimi-2

Projelerin yüksek maliyetleri ve şeffaflığa aykırı uygulamalar nedeniyle PFI yöntemi sorgulanmaya başlandı. Bu eleştiriler üzerine İngiltere

Maliye Bakanlığı paydaşlarla bir istişare süreci başlattı. Sürecin sonunda PFI'nın yerine PF2 yöntemi yürürlüğe girdi (HM Treasury, 2012). PF2, PFI yönteminde önemli yapısal değişiklikler yaptı. Bu çerçevede;

- Hükümetin görevli şirketin sermayesine katılımı öngörüldü. Bu azınlık hissesiyle (genellikle % 10 civarında) şirketin faaliyetlerinin içeriden izlenmesi hedeflendi.
- Yatırım ve emeklilik fonları için fonlama rekabeti getirildi. Bu fonlar kazanan teklif sahibinin hisselerinin bir kısmını satın almak için rekabet edecekti. Kazanma ölçütü en düşük kârlılık oranı olacak ve bu oran kullanım ücreti ödemelerine yansıtılacaktı.
- İhale süreçlerini kısaltacak düzenlemeler yapıldı.
- Temizlik, yemek ve güvenlik gibi işletme dönemi hizmetleri, PFI sözleşmelerinin kapsamından çıkartıldı. Bu hizmetlerin kısa süreli hizmet alım sözleşmeleriyle tedarik edilmesi ve böylece hizmet sunumunda esnekliğin artırılması hedeflendi.
- Hizmetlerin düzenli olarak denetlenmesi kararlaştırıldı.
- Şeffaflığın artırılması için kamu yükümlülüklerin raporlanması, özel sektörün kârlılık oranını kamuoyuna duyurması ve sözleşmelerin içeriklerinin daha ayrıntılı biçimde açıklanmasına ilişkin düzenlemeler yapıldı.
- Risk analizini, paylaşımını ve yönetimini iyileştirecek önlemler alındı.

Sonuçta PFI yöntemiyle 58 milyar sterlinlik sermaye yatırımına sahip 676 sözleşme ve PF2 yöntemiyle de 1 milyar sterlinlik yatırıma sahip 46 sözleşme imzalandı. 2016 yılından sonra hiçbir PF2 sözleşmesi fi-

nansal kapanışa ulaşmadı. PFI ve PF2 sözleşmeleri genel olarak yeni okullar, hastaneler, yollar, evler, hapishaneler, kamu binaları ve askeri ekipman içermektedir.

6.3. Özel finansman girişiminin sonu

Dönemin Maliye Bakanı 2018 Bütçesi konuşmasında İngiltere’de 600 milyar sterlin tutarında altyapı yatırımına ihtiyaç duyulduğunu ve bunun yarısının özel sektör finansmanı ile gerçekleştirileceğini açıkladı. Bakan risklerin önemli derecede özel sektöre devredildiği KÖİ yöntemlerinde etkinlik sağlanabileceği, ancak ödemeyi doğrudan hükümetin yaptığı PFI yönteminin etkinlik sağlamadığını ifade etti ve PFI ve PF2 yöntemlerinin İngiltere’de bir daha uygulanmayacağını açıkladı (Hammond, 2018). Maliye Bakanlığı PFI yönteminin mali açıdan riskli olduğunu ve bu nedenle de artık uygulanmayacağını resmen teyit etti (HM Treasury, 2018). Mevcut sözleşmeler ve ilgili kurumlar bu açıklamadan etkilenmeyecek, çünkü bu sözleşmelerin feshedilmesi durumunda önemli bir fesih tazminatı ortaya çıkacak. Bu nedenle hükümet mevcut sözleşmelere saygı duyacağını, ancak bu sözleşmelerde etkinliği artıracak çalışmalara da devam edeceğini belirtti..

İngiliz Sayıştay’ı PFI ve PF2 sözleşmelerini incelediği raporunda (National Audit Office, 2018) bu yöntemlerden beklenen faydaların gerçekleşmeme nedenlerini açıkladı. Hizmet sunumunda etkinliği ve kaliteyi artırmak için PFI yönteminin üç konuda iyileştirme sağlaması bekleniyordu: i. inşaat maliyetlerinde belirlilik; ii. işletme döneminde etkinliğin artırılması, iii. kaliteli tesisler.

Raporda, inşaat maliyetlerinde kesinliğin sağlanmasının maliyetlerin düşürülmesi anlamına gelmediği belirtildi. Gelecekteki olası risklerin

maliyetini karşılamak amacıyla PFI ihalelerinde yüksek fiyatlar teklif edildi. Büyük ve karmaşık projelerde sonradan maliyet artışı ortaya çıktı ve bu nedenle sözleşme değişikliklerine gidildi. Ayrıca, geleneksel alım yönteminde de inşaat riskleri (maliyet ve süre aşımı) özel sektöre devredilebilecekti. Uzun dönemli PFI sözleşmeleriyle karşılaştırıldığında, kısa süreli bu inşaat sözleşmelerinde riskleri öngörmek ve yönetmek daha kolaydır. Bu nedenle de özel sektör bu ihalelerde görece daha düşük teklif verebilecektir.

PFI tesislerinde işletme döneminde sunulan hizmetlerin maliyeti de diğer tesislerden daha düşük değildir. Daha da önemlisi bu tesislerde sunulan temizlik, yeme-içme ve bakım onarım gibi hizmetlerin maliyeti, geleneksel yöntemle yapılan diğer tesislerden daha yüksektir. Sayıştay yapım sözleşmesinden bağımsız olarak, bu tür hizmetlerin tedariki için özel sektör ile kısa süreli hizmet alım sözleşmesi yapılabileceğini, ancak bunun tercih edilmediğini belirtti.

PFI sözleşmelerinde kullanım ücreti ödemeleri sözleşmede belirlenen bakım-onarım standardına göre yapılmaktadır. Ancak, PFI sözleşmelerinde belirlenen standartlar daha yüksek bakım-onarım harcamasına neden oldu. Kamu kurumları kısa süreli inşaat sözleşmeleriyle yaptırılan ve işletmesi kamuya kalan tesislerde bakım-onarım giderlerini düşürecek önlemler alabilirken, uzun süreli sözleşmelerle inşa edilen PFI tesislerinde alamamaktadır. Kutu 4’de İngiltere’deki PFI uygulamasına ilişkin popüler bilgiler yer almaktadır.

Kutu 4. İngiltere'nin PFI sözleşmeleriyle imtihanı

Öncelikle sivil toplum örgütleri PFI sözleşmelerinin gelecekteki geri ödemelerinin vahameti konusunda uyarılar yaptı. Sayıştay her bir hane halkının hastaneler, okullar ve otoyollar için yılda yaklaşık 400 sterlin ekstra vergi ödeyeceğini hesapladı. Birçok PFI sözleşmesi yerel yönetimleri pahalı temizlik ve bakım-onarım hizmeti satın alma yükümlülüğü altına aldı. Bu sözleşmeler, vergi mükelleflerine toplamda 229 milyar sterlin tutarında yük getirdi. 2011'de işe başlayan bir gencin sadece PFI sözleşmeleri için yaklaşık 70 yaşına kadar vergi ödemesi bekleniyor.

Görevli şirketlerin bazılarının sermaye getiri oranının % 71'e ulaşabileceği hesaplandı.

Bilinirliği düşük bir şehir şirketi olan ve 14 çalışanı bulunan Innisfree, sadece 14 personeli ile PFI pazarındaki en büyük oyuncu haline geldi. 269 PFI okul ve 28 hastane ihalesini tek başına veya ortaklık kurarak kazandı. Şirket kuruluşlarını kayıt altına alan Companies House verilerine göre Innisfree'nin kâr marjı 2010'da % 53 seviyesinde gerçekleşti. Londra Borsası FTSE-100 endeksi şirketlerinin kâr marjının % 6 civarında olduğu düşünülürse, PFI şirketi Innisfree'nin ne kadar kârlı sözleşmeler imzaladığı daha iyi anlaşılabilir.

PFI anlaşmaları şu tür kusurları içermektedir:

- Bir hastane sözleşmesinde 750 sterlin maliyeti olan bir iş için 52.000 sterlin tutarında ücret tespit edildi.

- Güney Londra'da'ki Bromley'de bir hastane Ulusal Sağlık Hizmeti'ne (National Health Service) gerçek değerinin 10 katına (1,2 milyar sterlin) mâl oldu.
- Vergi mükelleflerine 2027 yılına kadar yılda 370.000 sterline mal olacak bir okul âtıl kaldı. Diğer bir okulda bir duvar prizine gerçek değerinin beş katı (302 sterlin) ödeme yapıldı.
- Askeri köpekler için yapılan köpek kulübelerinin geceleme ücreti Londra'daki Park Lane Hilton otelindeki bir odanın konaklama ücretini geçti.
- Belfast'da bir okul açılışından yedi yıl sonra kapandı. Anca PFI şirketine kalan 16 yıl için yılda 370.000 sterlin ödeme yapılması gerekti.

Kaynak: The Telegraph (2011)

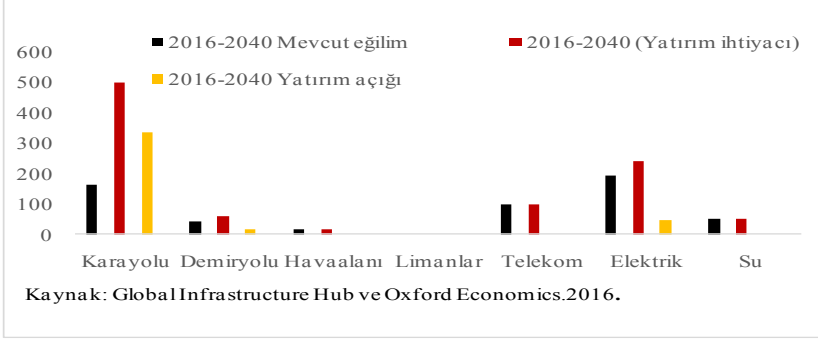


7. Türkiye

Haberleşme, ulaştırma, enerji, eğitim, sağlık ve içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapı hizmetleri bir taraftan insanların günlük hayatını kolaylaştırmakta, diğer taraftan da ülkenin rekabet gücünü artırmaktadır. Eğitim ve sağlık insan sermayesinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Enerji, ulaştırma ve haberleşme üretimin artmasına ve ticaretin kolaylaşmasına katkı sağlamaktadır. Bu nedenle hükümetler altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi için yatırımlar yapmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye altyapı yatırımlarının kamu işletmeleri tarafından gerçekleştirilmesini tercih etti. 1980’li yıllarda benimsenen serbestleştirme politikaları çerçevesinde kamu işletmelerinin özelleştirilmesine başlandı. Siyasi ve iktisadi olarak özelleştirilmesi pratik görülmeyen alanlara özel sektör katılımı KÖİ’lerle sağlandı.

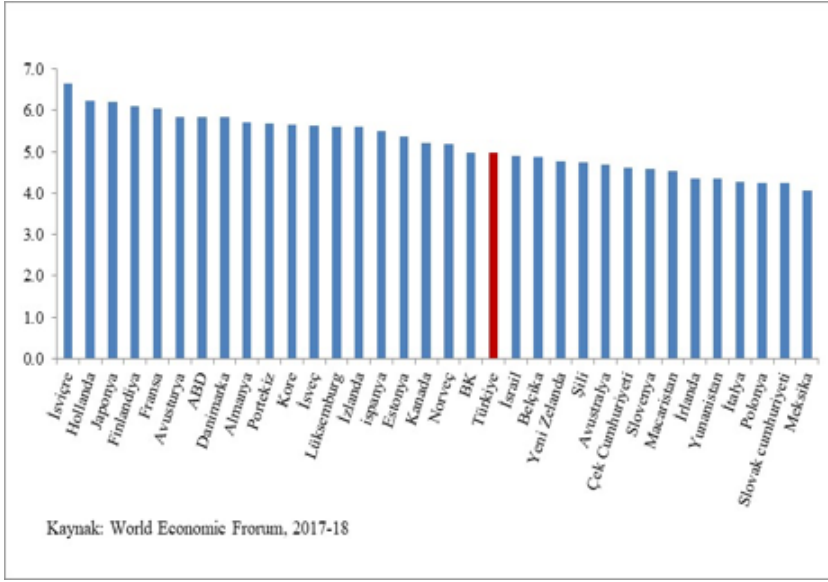
7.1. Altyapı hizmetlerinde gelişim

Global Infrastructure Hub ve Oxford Economics (2016) Türkiye’nin 2016-2040 yılları arasındaki altyapı ihtiyacını tahmin etmektedir. Bu hesaplamalara göre Türkiye’nin 2016-2040 yılları arasında 975 milyar ABD doları tutarında altyapı yatırımına ihtiyacı bulunmaktadır (Şekil 6). Mevcut eğilimler çerçevesinde bu ihtiyacın 569 milyarlık kısmı karşılanabilmektedir. Geriye kalan 405 milyar dolarlık kısım için (yıllık 16,2 milyar dolar) yeni kaynakların yaratılması gerekmektedir. Yatırıma en çok karayolu (335 milyar dolar) ve elektrik (48 milyar dolar) sektörlerinde ihtiyaç duyulmaktadır.

Şekil 6. Türkiye’de altyapı yatırımları

Türkiye’nin OECD standartlarına ulaşması için orta vadede altyapı yatırımlarının miktarının yanı sıra kalitesini de artırması gerekmektedir. Dünya Ekonomik Forumu Araştırmasına (World Economic Forum’s Executive Opinion Survey) göre Türkiye genel altyapı kalitesi açısından OECD ülkeleri içerisinde 34 ülke içerisinde 20’nci sıradadır (Şekil 7). Bu çerçevede sadece yeni yatırımlar için değil mevcut yatırımların yenilenmesi ve iyileştirilmesi için de finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu finansmanın temini için de sıklıkla KÖİ’lere başvurulmaktadır.

Şekil 7.OECD Ülkelerinde Altyapının Kalitesi (1=en kötü; 7= en iyi), 2017



7.2. Tarihçe

Son dönemde sıklıkla kullanılan KÖİ'ler, Osmanlı devletinde imtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde uygulanıyordu.²⁶ Fetih gelirlerinin durması ve yeni gelir kaynaklarının yaratılamaması nedeniyle, Osmanlı önce dış borçlanmaya gitti. Buna karşın, sanayileşme devrimini tamamlayan Avrupa devletleri sermaye fazlalıklarını aktaracak yeni alanlar arıyordu. Bu çerçevede sermaye ihtiyacı olan ülkelerdeki altyapı yatırımlarına ve maden işletmeciliğine özel ilgi gösteriyorlardı.

26 Osmanlı'da imtiyaz uygulamaları konusunda önemli ölçüde Esirgen'den (2012) istifade edildi ve ilk hali <http://uemek.blogspot.com/> adresinde yayımlandı.

Osmanlı'nın imtiyaz yönteminde, son dönemde Türkiye'deki uygulamalara benzer biçimde özel sektör başlangıç yatırımını yapmakta ve yatırımını amorti edene kadar da işletmekteydi. Bunun karşılığında, Osmanlı bu şirketlere gelir/kâr garantisi verdi ve vergi teşvikleri sağladı. Bu yöntemle özel sektör, Osmanlı'nın ihtiyaç duyduğu madenleri işletti, demiryolları ve tramvay gibi ulaştırma yatırımlarını yaptı ve su ve elektrik hizmetlerini sağladı. Avrupa ülkeleri de özellikle de demiryolları sayesinde kendi ürünlerini Osmanlı'ya daha rahat ihraç etti ve üretimde ihtiyaç duydukları hammaddeleri ise kolayca ithal etti.

Osmanlı'da imtiyazların verilmesinde yetki prensip olarak padişahtaydı ve padişahın yetkisini sınırlayan bir kural da bulunmuyordu. Ancak, II. Abdülhamit'e kadar, Babiâli'deki güçlü bürokratlar imtiyazların verilmesi süreçlerinde etkili olabiliyordu. II. Abdülhamit Babiâli'yi devreden çıkardı ve Sarayı devlet işlerinin merkezi haline getirdi. İmtiyaz görüşmelerini bizzat kendisi sürdürdü ve görüşmelerde ekonomik çıkarlar yerine siyasi ve askeri çıkarları tercih etti.

İmtiyaz sözleşmelerinde yabancılara verilen en önemli teşvik gelir/kâr garantileriydi. 1881 yılında Osmanlı devletine borç verenlerin alacaklarını garanti altına almak amacıyla Düyûn'u Umumiye İdaresi'nin kurulmasıyla birlikte, Osmanlı topraklarında demiryolu inşa imtiyazı elde eden şirketlere kilometre başına gelir garantisi verilmeye başlandı. Yabancı şirketler garantili kârlarını artırmak için, demiryolu raylarının mesafesini gereksiz yere uzattı.

Kilometre garantisi sisteminde kilometre başına asgari bir gelir garanti edildi. Gerçekleşen gelir, garanti edilenin altında kaldığında, aradaki fark Devlet tarafından ödendi. Bu farkın finansmanı, hattın geçeceği

sancakların aşar vergisinden sağlandı (aşar vergisi köylülerin tarımsal üretiminden alınıyordu). Ayrıca, imtiyazlı şirketlere önemli vergi muafiyetleri sağlandı. İmtiyaz konusu yatırım için yapılacak ithalattan gümrük vergisi alınmadı. Şirketler gelir vergisinden muaf tutuldu.

II. Meşruiyet sonrasında kurulan Meclis-i Mebusan'da imtiyazlar konusu çok tartışıldı. Mebuslar, özellikle de gizli biçimde verilen ve sözleşme detayları kamuya paylaşılmayan imtiyazların ulusal çıkarlara zararlarını sıklıkla gündeme getirdi. Bu tartışmaların sonucunda, 18 Haziran 1910 tarihinde, halen yürürlükte olan Menafii Umumiyyeye Muteallik İmtiyazat Kanunu çıkartıldı. Bugün de yürürlükte olan Kanunla, mali taahhüt içermeyen imtiyazların Bakanlar Kurulu onayıyla verilmesi benimsendi. Daha da önemlisi sözleşmenin imzalandığı tarihte, mevcut veya ileride ihdas edilecek olan herhangi bir vergi muafiyetini içeren ve Hükümetçe bütçeden gelir garantisi verilmesi gerekli görülen imtiyaz sözleşmelerinin Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması öngörüldü.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı'dan kaynaklanan borçlar ödendi ve imtiyazlı şirketler millileştirdi. Ayrıca altyapıda kamu işletmeciliği benimsendi. 1980'li yıllarda başlatılan özelleştirme politikaları çerçevesinde altyapıya özel sektörün katılımı yeniden benimsendi. İngiltere'ye benzer biçimde kamu kaynaklarının yetersizliği nedeniyle altyapı yatırımlarında özel sektör finansmanını harekete geçirmeye yönelik düzenlemeler yapıldı. Öncelikle elektrik sektöründe YİD ve İHD modeliyle çok sayıda elektrik üretim santrali sözleşmesi imzalandı. Termik santraller için Yİ modeli geliştirildi. 1990'larda genel YİD Kanunu çerçevesinde yerel yönetimlerde bir ilk olarak İzmit Büyükşehir Belediyesi, kentsel ve endüstriyel su temini projesini gerçekleştirdi. Bazı elektrik

santrallerinin işletme hakkı devredildi. YİD modelinde dolar üzerinden satın alma garantileri verildi. 2001 yılında yaşanan kur şoku nedeniyle YİD sözleşmelerinde verilen gelir garantileri kamu finansmanına büyük bir yük getirdi. Krizden çıkmak için uygulanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde gelir garantili YİD uygulamaları durduruldu. Bütçeye gelir yaratmak amacıyla mevcut kamu tesislerinin işletme hakkının devrine önem verildi.

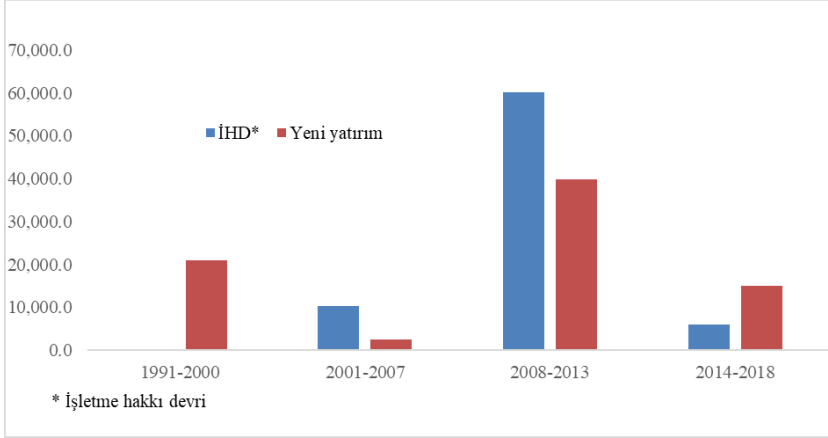
Türkiye’de uygulanan KÖİ yöntemleri mevcut tesislerin özel sektöre devri ve yeni yatırım şeklinde iki genel başlık altında toplanabilir. İHD yönteminde mevcut kamu tesislerinin işletme hakkı uzun süreli sözleşme çerçevesinde özel sektöre devredilmektedir. Bu devir karşılığında özel sektörden bir bedel tahsil edilmektedir. Diğer projelerde ise özel sektör yeni yatırım yapmaktadır. 90’lı yıllarda İHD yöntemi uygulanmadı. YİD ve Yİ yöntemleriyle 21 milyar dolar civarında yeni yatırım yapıldı. 2001 krizinden sonra gelir garantilerine Hazine garantisi verilmeyeceği açıklandı. Bu nedenle yeni yatırımlara ara verildi. 2001-2007 arasında 2,4 milyar dolar tutarında yeni yatırım yapıldı, bütçeye gelir yaratmak için 10,4 milyar dolar tutarında İHD sözleşmesi imzalandı (Şekil 8).

KFK’dan sonra gelişmiş ülke merkez bankaları ekonomilerini canlandırmak amacıyla bolca para bastı. Bu sermaye Türkiye dâhil gelişen ülkelere de gitti. Bu finansman kolaylığı, Türkiye’yi büyük sermaye gerektiren altyapı yatırımlarına özendirdi. 2001 krizinden sonra kamu finansmanına yük olduğu için terk edilen KÖİ projeleri, 2008’den sonra kamu finansmanına ek destek sağlamak amacıyla tekrar kullanılmaya başlandı. KÖİ yöntemlerinde özel sektör başlangıç yatırımının finansmanını karşılamakta ve ortaya çıkan tesisi işletme dönemi boyunca

işletmektedir. Özel sektörün sağladığı bu hizmetin karşılığında idare ve/veya hizmet kullanıcıları sözleşme dönemi boyunca hizmet bedeli ödemektedir. Bu durumda, hükümet bir taraftan başlangıç yatırımı harcamalarını zamana yayabilmekte diğer taraftan da bu ödemeleri devlet borçları içerisinde muhasebeleştirmedeğinden kamu borç yükünü olduğundan düşük göstermektedir. Bu da İngiltere başta olmak üzere diğer ülkelerde olduğu gibi, kısa zamanda daha çok yatırım yapmak isteyen politikacılara cazip geldi. 2008-2013 yılları arasında imzalanan İHD ve yeni yatırımların sözleşme büyüklükleri sırasıyla 60 ve 40 milyar dolar civarındadır. Kısa zamanda çok sayıda sözleşme imzalanması proje finansmanına erişimi zorlaştırdı ve finansman maliyetlerini artırdı. Nitekim Kalkınma Bakanlığı (2014) yatırım tutarı büyük projelerin aynı anda piyasaya sunulması nedeniyle finansal piyasalarda sıkışıklık yaratıldığını ve bunun da ek yüksek maliyetlere neden olduğunu ifade etti.

2012 yılından sonra büyük merkez bankaları bastıkları paraları geri çekmeye başladı. Bu nedenle 2014 yılından sonra hem İHD (6.1 milyar dolar) hem de yeni yatırımlar (15,1 milyar dolar) geriledi. Bu dönemde toplam yatırım büyüklüğü 20 milyar dolar civarında olan Gebze-İzmir otoyolu, İstanbul Havalimanı ve Yavuz Sultan Selim köprüsü yurtdışından kredi bulamadı. Bu projelerde finansman tamamen yerli bankalar tarafından karşılandı.

Şekil 8. KÖİ sözleşmelerinin büyüklüğü (milyon ABD doları)



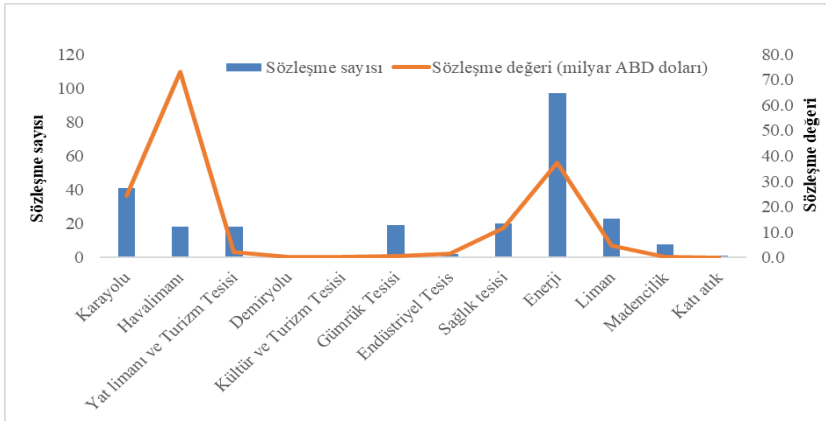
Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Şekil ve 9 ve 10’da KÖİ’lerin sektörlere ve yöntemlere göre dağılımı yer almaktadır. Sektörlere göre dağılıma bakıldığında, en çok sözleşmenin enerji sektöründe imzalandığı ve sözleşme değerinin en büyük olduğu sektörün havalimanları olduğu görülmektedir. Sözleşme değerleri açısından havalimanlarını, enerji ve karayolu sektörleri izlemektedir. Son yıllarda havalimanı ve karayolu gibi ulaştırma sektörlerinde yeni yatırımlar yapıldı. Enerji sektöründe özellikle de elektrik üretim ve dağıtım tesislerin işletme hakları devredildi. Bu gelişmelere bağlı olarak, sözleşme sayısı ve değeri açısından en çok uygulanan yöntemler yeni yatırımların yapıldığı YİD ve mevcut tesislerin devredildiği İHD’dir.

Sağlık Bakanlığı’nın 2005 yılında başlattığı şehir hastaneleri programına göre 42.000 yataklı 31 hastane yapılması öngörüldü. 28.000 yatak

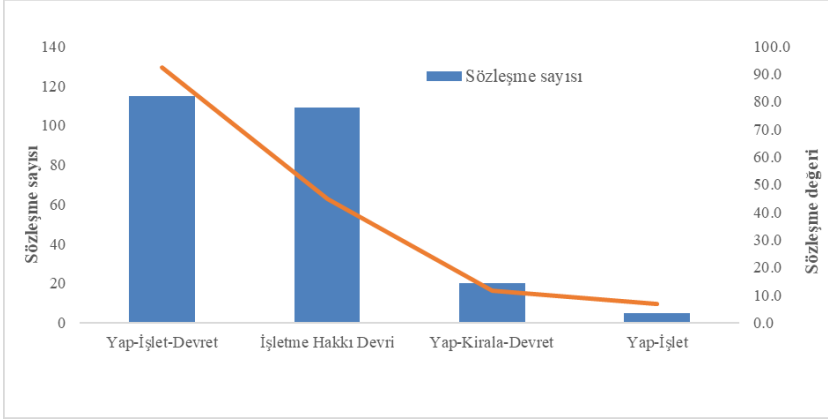
kapasiteli, 19 hastanenin ihalesi yapıldı ve bazıları da işletmeye alındı. İngiltere’ye benzer biçimde, Sağlık Bakanı 2020 bütçe görüşmelerinde şehir hastanelerinin YKD yöntemiyle yapılmasından vaz geçildiğini açıkladı. 10.300 yataklı 10 şehir hastanesi 2020 Kamu Yatırım Programına alındı. Başlangıçta yapılacağı açıklanan 2 hastaneden ise vaz geçildi.

Şekil 9. KÖİ’lerin sektörlere göre dağılımı



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

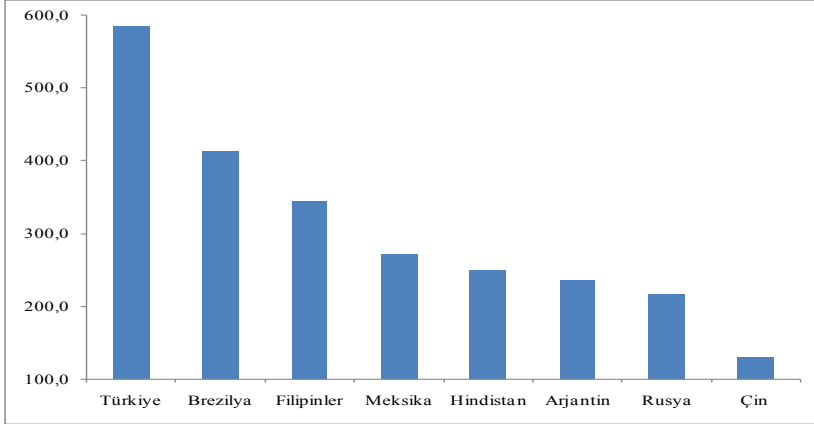
Şekil 10. KÖİ'lerin yöntemlere göre dağılımı



Kaynak: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

12 Mayıs 2010'da Rusya Federasyonu Hükümeti ile Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti arasında imzalanan İşbirliği Anlaşmasıyla YİD modeliyle Akkuyu Nükleer Güç Santrali'nin inşa edilmesine karar verildi. 20 milyar ABD doları tutarında yatırım değerine sahip bu tesis Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının veri seti içerisinde yer almamaktadır. Benzer biçimde, bu veri seti 2005 yılında % 55 hissesi İHD yöntemiyle 6,6 milyar ABD doları karşılığında 21 yıllığına devredilen Türk Telekom'u da göz ardı etmektedir.

Şekil 11. Ortalama proje büyüklüğü (1990-2020, milyon ABD doları)



Kaynak: Dünya Bankası

Türkiye'deki KÖİ uygulamalarının önemli bir özelliği de projelerin büyük olmasıdır. Şekil 11'de Dünya Bankası verilerine göre ortalama sözleşme büyüklükleri yer almaktadır. Şekil'de yer alan ülkeler sözleşme sayısı ve büyüklüğü açısından 137 ülke açısından ilk ona girmektedir. Türkiye sözleşme sayısı açısından 7'nci ve sözleşme tutarı açısından da 4'üncü sıradadır. Ortalama sözleşme büyüklüğü, sözleşmelerin toplam parasal değerlerinin sözleşme sayılarına bölünmesiyle bulunmaktadır. Türkiye ortalama sözleşme büyüklüğü açısından birinci sıradadır. Diğer bir deyişle Türkiye KÖİ yöntemiyle çok büyük projeler/sözleşmeler gerçekleştirmektedir. Özellikle de 2008 yılından itibaren sözleşme sayıları ve büyüklükleri hızla artmaya başladı. Enerji, sağlık ve ulaştırma sektörlerinde parasal değeri milyarlarca doları bulan sözleşmeler imzalandı.

Geleceğin belirsizliğinde hazırlanan uzun süreli ve karmaşık KÖİ sözleşmelerini yazmak kolay değildir. Bu nedenle de projelerin parasal değerleri mümkün olduğu kadar küçültülmeli ve teknolojinin hızla değiştiği alanlarda bu yöntemlere başvurulmamalıdır. Türkiye’de bu ilkenin tersi yapılarak, hem sözleşmelerin parasal değerleri büyütüldü hem de teknolojinin hızla değiştiği sağlık sektöründe yapılan şehir hastanelerinde bu yönteme başvuruldu. Bunun sonucu olarak sözleşmeler kredi bulmakta zorlandı ve süre geçtikçe ihalede ortaya çıkan maliyetler arttı. Ayrıca, finansal kurumların istekleriyle bu sözleşmelerde önemli değişiklikler yapıldı. Bunların sonucunda yatırımlar başlangıçta öngörülen sürenin ve bütçenin çok ötesinde gerçekleştirildi. Süre uzatımları ve maliyet artışları projelerin etkinliğinin bozulmasına neden oldu. Ayrıca işletme döneminde de işletmeciler lehine önemli sözleşme revizyonları yapıldı (Emek, 2017).

7.3. Mevzuat ve kurumsal yapı²⁷

Yürürlükteki mevzuat çerçevesinde KÖİ projelerinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecini düzenleyen ve denetleyen çok sayıda kanun ve kamu kurumu bulunmaktadır. KÖİ projelerinin geliştirilmesinden ve denetlenmesinden sorumlu merkezi bir kurum ve mevzuatın bulunmaması uygulamada aksaklıklara yol açmaktadır. Ayrıca farklı düzenlemelerde yer alan kavramlar ve tanımlar uygulamada çelişkilere neden olabilmektedir.

27 Bu alt bölümde önemli ölçüde Emek’ten (2020) istifade edilmiştir.

Türkiye’de yürürlükte bulunan KÖİ mevzuatı şunlardan oluşmaktadır:

- 1910 tarihli Menafii Umumiyye Mütcellik İmtiyazat Hakkında Kanun, Bakanlar Kurulunca imtiyazlar²⁸ hakkında özel düzenlemeler yapılmasına ve imtiyaz izni verilmesine;
- 5393 sayılı Belediye Kanunu içme, kullanma ve endüstri suyunun sağlanması ile atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, toplu taşıma ve katı atık yönetimi konularında belediyelerin imtiyaz, YİD ve Yİ sözleşmelerine;
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu belediye sınırları dışındaki imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık ve çevre hizmetlerinde İl Özel İdarelerinin imtiyaz, YİD ve Yİ sözleşmelerine;
- 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun YİD modeliyle köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu, gar

28 Türk pozitif hukukunda imtiyaz tanımı bulunmamakla beraber, Anayasa Mahkemesi kararlarında imtiyaz kavramı “kamu hizmetinin sermaye, kâr, hasar ve zararı özel hukuk kişisine ilişkin olarak idarenin/devletin gözetim ve denetimi altında genellikle çok uzun süreli bir idari sözleşme uyarınca temin edilecek faaliyetler ve taahhüt olunan mali menfaatler karşılığında özel hukuk kişilerince yürütülmesi” ve kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri de “konusu kamu hizmetinin kurulması ve/veya işletilmesini bir özel kişiye devretmek olan sözleşmeler” şeklinde tanımlanmaktadır (Anayasa Mahkemesinin /12/1994 Gün-1994/43 Esas-1994/42-2 Karar ve 28/6/1995 Gün-1994/71 Esas-1994/71 Karar sayılı kararları). Türkiye’de kamu hizmeti imtiyazı konularında ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Çal (2008). Türkiye’deki imtiyaz/KÖİ mevzuatının AB düzenlemeleri ile karşılaştırılması konusunda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Sigma (2008).

kompleksi, lojistik merkezi, demiryolu, yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, sınır kapıları, milli park (özel kanunu olan hariç), tabiat parkı, tabiatı koruma alanı ve yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında planlarda öngörülen yapı ve tesisleri, toptancı halleri yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılmasına, işletilmesine ve devredilmesine;

- 3096 sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti alanlarında YİD ve İHD sözleşmelerine;
- 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun Yap-İşlet yöntemiyle termik santral kurulması ve işletilmesine²⁹;
- 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile şehir hastanelerinin Yap-Kirala-Devret yöntemi ile sağlık tesislerinin özel teşebbüslere yaptırılmasına ve bakanlığın bu tesisleri belirli süre ve bedel üzerinden kiralamasına;
- 2011/652 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) Milli Eğitim Bakanlığının yapılmasına karar verilen eğitim öğretim tesislerinin özel sektöre yaptırılmasına ve kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli bir süre ve bedel karşılığında kiralanmasına;

29 Sözleşme dönemi sonunda mülkiyetin özel sektörde kaldığı Yİ yöntemi sadece beş termik santral için uygulandı. Kanun 90'lı yıllardan beri kullanılmamaktadır.

- 351 sayılı Kanun yurt binası ve tesislerinin özel sektöre yaptırılmasına ve kırk dokuz yılı geçmemek şartıyla belirli bir süre ve bedel karşılığında kiralanmasına;
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların sadece tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri ile kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin imtiyaz sözleşmeleriyle gördürülmesine ve kuruluşların doğal kaynaklarının, belli bir süre için işletme haklarının devredilmelerine;
- 5335 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair (Torba) Kanun DHMİ işletiminde bulunan hava alanları ile YİD yöntemi ile yaptırılan ve sözleşme süresinin sonunda DHMİ'ye devredilen terminalerin kiralanmalarına/işletme haklarının devredilmelerine;

ilişkin esas ve usulleri belirlemektedir.

Türkiye, Avrupa Birliği (AB) ile sürdürdüğü tam üyelik müzakerelerinde yer alan kamu alımları faslı kapsamında Topluluğun KÖİ/imtiyazlara ilişkin müktesebatını üstlenmekle yükümlüdür. Türkiye'nin 23 Ocak, 2006 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (2006/35/EC) kısa vadede özellikle imtiyazlar başta olmak üzere kamu alımları mevzuatının Topluluk müktesebatı (acquis communautaire) ile uyumlu hale getirileceği belirtilmektedir. Türkiye'nin AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı'nda (2016-2019) AB'nin kamu alımları düzenlemelerine uyum sağlamak amacıyla bazı yatırım ve hizmetlerin kamu kesimi ile özel sektör işbirliği yöntemleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin

kanunun çıkarılması öngörülmektedir. Kamu Alımları faslı çerçevesinde Türkiye'nin KÖİ mevzuatını inceleyen Sigma (2008) Türkiye'nin KÖİ mevzuatının açık olmadığı ve çok parçalı olduğunu söylemektedir. Farklı hukuki metinlerde yer alan farklı tanımlar ve kurallar uygulamada tutarsızlıklara neden olmaktadır. Çok parçalı mevzuat yapısının neden olduğu tutarsızlık ve hukuki belirsizlik özel teşebbüslerin faaliyetlerini ve dolayısıyla KÖİ pazarının sağlıklı işleyişini olumsuz etkilemektedir. Sigma'ya göre yapılabilirlik çalışmaları, ihale süreçleri, risklerin paylaşımı ve muhasebeleştirme konularında geliştirilecek çerçeve bir mevzuat ve mevzuatın uygulanmasından sorumlu merkezi bir kurum sistemin işleyişinde etkinliği artıracaktır (Emek, 2010).

KÖİ projelerinin geliştirilmesinde çeşitli kamu kurumları rol oynamaktadır (Şekil 12).³⁰ İlgili bakanlık, KÖİ sözleşmelerinin geliştirilmesinde, ihale edilmesinde ve icrasında merkezi bir role sahiptir. Bakanlığın ihale sürecini başlatmadan önce Cumhurbaşkanından yetkilendirme kararı alması gerektirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB) Cumhurbaşkanı'nın sekreteryası olarak yetkilendirme kararı sürecini yürütmektedir. Yetkilendirme süreci, bakanlığın Cumhurbaşkanına bir ön fizibilite raporu sunmasıyla başlamaktadır. CSBB bu raporu değerlendirirken önerilen projenin ekonomik, finansal ve sosyal katma değerini ve sektörel, bölgesel ve ulusal politikalarla uyumluluğunu göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıca, KÖİ projelerinden kaynaklanan yükümlülüklerin koordinasyonu, bütçelenmesi ve izlenmesi konularında Hazine ve Maliye Bakanlığından (HMB) görüş

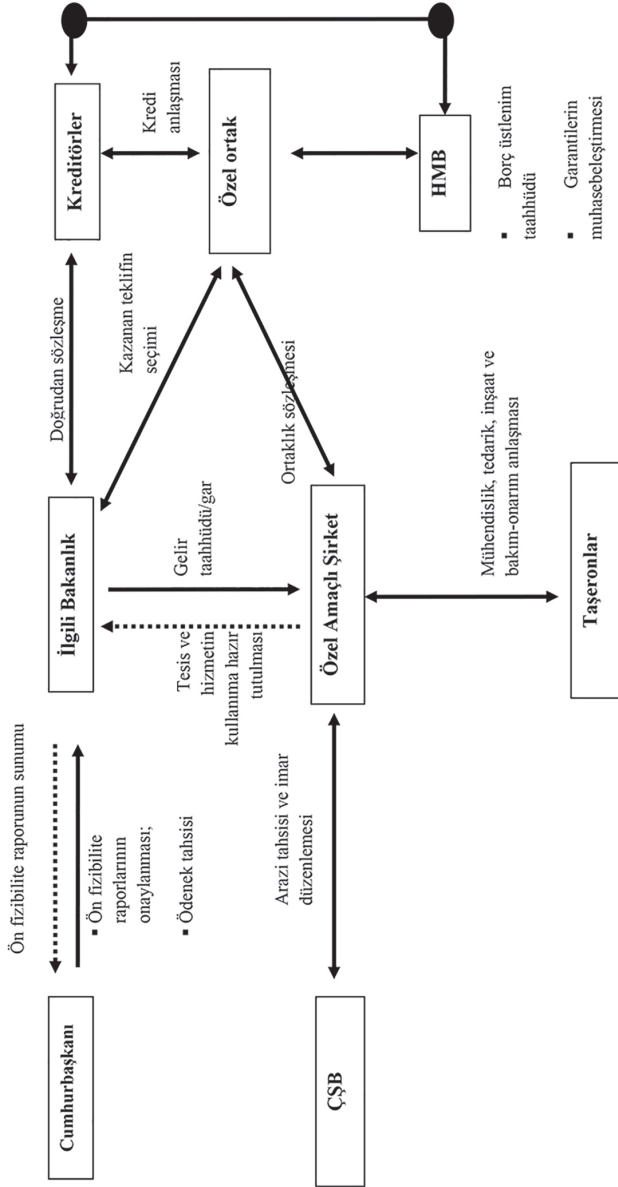
30 Şekil 3996 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilen YİD projelerine ilişkin kurumsal yapıyı göstermektedir. Şehir hastanelerinin gerçekleştirildiği YKD yöntemindeki kurumsal işbölümü de bu işleyişe çok benzerlik göstermektedir.

alınmaktadır. Bundan sonra, CSSB nihai görüşünü hazırlamakta ve Cumhurbaşkanına sunmaktadır. Bu kurumlar, teknik hazırlıkları yetersiz bulursa, ilgili bakanlığın projede değişiklikler, eklemeler ve çıkarmlar yapmasını isteyebilmektedir. Bunun yanı sıra CSSB sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükler için yılı bütçelerinde idarelere ödenek tahsis etmektedir.

Yetkilendirme kararı olumlu sonuçlanırsa, ilgili bakanlık ihale sürecini başlatmakta ve kazanan teklif sahibi ile sözleşme imzalamaktadır. Şehir hastaneleri örneğinde Sağlık Bakanlığı projenin aksamaması halinde, ihtiyaç halinde finansal kurumların devreye girebilmelerinin koşullarını belirlemek amacıyla, bu kurumlarla doğrudan sözleşme yapabilmektedir.

HMB, KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesinden sorumludur. Bunun yanı sıra, borç üstlenim taahhüdü çerçevesinde bakanlık ve özel ortak arasında imzalanan KÖİ sözleşmesinin süresinden önce feshedilmesi ve tesisin kamuya devredilmesi durumunda, fesih tarihine kadar yapılan işler için kullanılmış olan dış finansman kamu tarafından üstlenilmektedir.

Şekil 12. Kurumsal yapı



Not: Kesikli ve düz oklar rast geldiklerinde; kesikli oklar teklifi, düz oklar geri dönüşü göstermektedir. ÇŞB: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, HMB: Hazine ve Maliye Bakanlığı.

Kaynak: Emek'ten (2017) uyarlandı.

Öte yandan, ilgili bakanlığın talebi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yatırımın gerçekleştirilmesi için özel ortağa hazineye ait taşınmazlar üzerinde üst hakkı tesis etmektedir. Ayrıca KÖİ projelerinin uygulanacağı yerlerin imar planları, ilgili Bakanlığın talep etmesi hâlinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yapılmaktadır.

Son olarak, ihaleyi kazanan şirket/konsorsiyum kuracağı özel amaçlı görevli şirket ile sözleşmeye konu tesislerin yapımını, finansmanını ve işletilmesini gerçekleştirmektedir. İhale sonucunda idare ile imzalanacak sözleşmenin tarafı olan görevli şirketin faaliyet alanı sözleşme konusu ile sınırlıdır. Çünkü bu şirketlerin gelirleri, öncelikle projenin devamı için gerekli olan bakım ve onarım harcamalarına, daha sonra da sırasıyla ticari ve mali borçların, yapısal kredilerin ve kâr paylarının ödenmesine ayrılmalıdır.

7.4. İhtiyaç ve fizibilite analizi

Yukarıda da belirtildiği üzere KÖİ geleneksel kamu alımlarına alternatif bir tedarik yöntemidir. Satın alındıkları yöntemden bağımsız olarak, altyapı yatırımları kamu yatırım planlaması süreçleri çerçevesinde belirlenmeli ve önceliklendirilmelidir. Bu çerçevede KÖİ'ler de kamu yatırım planlaması ve proje seçim süreci çerçevesinde geliştirilmelidir. Bu süreç sosyoekonomik bir analiz içermeli ve KÖİ'ler diğer kamu yatırımlarına benzer biçimde analiz edilmelidir. Bundan sonra projenin potansiyel bir KÖİ yöntemine uygunluğu değerlendirilmelidir (Yescombe, 2007).

Hukuken Türkiye'de de böyle bir analizin yapılması gerekmektedir. YİD uygulamalarını düzenleyen 3996 sayılı Kanun'un uygulama esas-

larına³¹ ve sağlık sektöründe YKD yöntemini düzenleyen mevzuata³² göre ilgili idarelerin KÖİ projelerinin hazırlıkları aşamasında ön fizibilite raporu hazırlamaları gerekmektedir. İlgili kurumlar, ön fizibilite hazırlıklarında projenin teknik, finansal, ekonomik, çevresel, sosyal ve hukuki açıdan yapılabilirliğini analiz etmelidir. Ayrıca, öngörülen kullanım bedeli, hizmet bedeli, katkı payı ve garantiler de dâhil olmak üzere risk analizlerini ve paylaşımlarını içeren çalışmalar yapılmalıdır. Son olarak yatırımın geleneksel tedarik yöntemleri yerine KÖİ yöntemiyle hayata geçirilmesinin gerekçesi karşılaştırmalı ekonomik ve finansal analizlerle ortaya konulmalıdır. CSBB bu raporları sosyoekonomik politikalar açısından incelemeli ve önerilen KÖİ projesi genel kamu yatırım politikası ve planlamasıyla uyumluysa Cumhurbaşkanı projeye onay vermelidir.

Görüleceği gibi yürürlükteki mevzuat KÖİ projeleri geliştirilirken uluslararası standartlarda bir fizibilite çalışması yapılmasını öngörmektedir. Ancak yürürlükte böyle bir fizibilenin hazırlanmasına yönelik spesifik yöntemler ve rehberler bulunmamaktadır. 82 ülkede KÖİ projelerinin hukuki ve kurumsal yapısını, proje hazırlama yöntemlerini, ihale süreçlerini ve sözleşme yönetimini ‘de jure’ ve ‘de facto’ verilerle değerlendiren World Bank (2017c: s.131), Türkiye’de KÖİ projelerinin hazırlık süreçlerinde spesifik bir metodolojinin bulunmadığını belirtmektedir. Bu nedenle fizibilite hazırlama usul ve esaslarını belirleyen çerçeve bir düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca, hukuken KÖİ’lerin kamu

31 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Uygulama Usul ve Esaslarına İlişkin 2011/1807 sayılı bakanlar Kurulu Kararı(m.4/j).

32 Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması Hakkında 6428 sayılı Kanun (m.4/ü).

yatırım politikalarıyla tutarlılık içerisinde seçilmesi öngörülmektedir. Ancak büyük projeler genellikle siyaseten belirlendiği için böyle bir teknik değerlendirme yapılmamaktadır.³³ Bu çerçevede, hem hukuken hem de pratikte ekonomik incelemeler, risk analizleri ve paylaşımları, kamu finansmanı açısından sürdürülebilirlik testleri ile finansal performans değerlendirmelerine yönelik özel yöntemler belirlenmedi. Bu nedenle, önerilen KÖİ yöntemlerinin geleneksel tedarik karşısındaki (dez)avantajları objektif biçimde karşılaştırılmıyor.

Fizibilite hazırlıklarında objektif yöntemlerin ve testlerin kullanılmaması nedeniyle uygulamada çok ciddi aksaklıklar ortaya çıkmaktadır. Onuncu ve On Birinci Kalkınma Planlarının özel ihtisas komisyonu (ÖİK) raporları fizibilite aşamasındaki özensizlikleri açık biçimde belirtmektedir. Örneğin, Onuncu Plan ÖİK raporunda proje geliştirme çalışmalarında hatalar yapıldığı ve yoruma açık hususlar bırakıldığı belirtilmektedir. Bu nedenle firmalar “ihaleyi aldıktan sonra (bakanlıkla) uzlaşarak çözeriz mantığı çerçevesinde teklif vermektedir. Sonuçta ihaleden sonraki süreçte sistemik sorunlar yaşanmakta, işlem maliyetleri ortaya çıkmakta ve mali kayıplar yaşanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Uygulamacıların bu açık tespitlerine rağmen, karar alıcılar bu olumsuzluklardan ders çıkarmadı. Nitekim dört yıl sonra yayınlanan On Birinci

33 Örneğin, anı kitabında Türk Hava Yolları yönetim kurulu eski başkanı Hamdi Topçu İstanbul’un havalimanı ihtiyacının Atatürk Havalimanına ilave bir pist yapımıyla karşılanabileceğini belirtti. Oysa dönemin Ulaştırma ve Altyapı Bakanı siyasi bir eser bırakmak isteğiyle 2,5 milyar dolar maliyetli yeni pist yerine, yapım maliyeti 10 milyar doların üzerindeki İstanbul Havalimanı’nın yapılmasını tercih etmiş (Topçu, 2019). Havalimanı’nın kapasitesinin büyüklüğü ve çevreye verdiği zarar ise ayrı bir tartışma konusudur (Tolunay, 2015).

Kalkınma Planı çalışmalarında hazırlanan ÖİK raporunda da fizibilite çalışmaları konusunda benzer tespitler yapıldı. Bu raporda fizibilite çalışmaları için yeterli hukuki altyapının bulunmadığı ve proje çalışmalarında kurumların işbirliğine gitmediği belirtildi. Bu nedenle fizibilite çalışmalarında iyi yönetim ilkelerine uyulmadığı ve böylece ihale öncesi hazırlıklarda eksiklikler ve hatalar yapıldığı ifade edildi. Daha da önemlisi proje döngü yönetiminin genel ilkelerine aykırı biçimde ihtiyaçtan projeye değil, projeden ihtiyaca gidildiği açıklandı. Bütün bunların bir sonucu olarak yapım sürecinde sorunlar (maliyet ve süre aşımı) yaşanmakta ve işletme aşamasında performans ölçüm kriterlerine uyum sağlanamamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2018). Bu sorunlar da KÖİ'lerden beklenen faydaların ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

ÖİK'lar kalkınma planlarının hazırlık süreçlerinde katılımcılığı artıran bir mekanizmadır. Bu komisyonlar kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademik çevreleri bir araya getirmektedir. Karar alıcılar tarafından kabul görmeleri durumunda, bu çalışmalarda yer alan tespitler ve öneriler, TBMM kararı olan kalkınma planlarında ve izleyen resmi metinlerinde politika haline gelmektedir. Bu çerçevede planlar ve orta vadeli programlarda KÖİ'lerin fizibilite çalışmalarının iyileştirilmesine yönelik politikalar yer almaktadır. Örneğin, Onuncu Kalkınma Planı'nda kamu kurumlarının KÖİ alanında proje planlama ve yönetim süreçlerinde uzmanlığa dayalı kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacına vurgu yapıldı. Ayrıca, KÖİ politika ve uygulamalarının koordinasyonu güçlendirilmesi ve projelerin bütçe üzerindeki risk ve etkilerini ölçebilecek etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması önerildi (Kalkınma Bakanlığı, 2013). On Birinci Kalkınma Planı'nda kapasite inşasının önemine tekrar vurgu yapıldı.

Bu çerçevede KÖİ politikasını oluşturabilecek ve yürütecek şekilde kurumsal yapının güçlendirilmesi ve KÖİ projelerinin hazırlıkları, ihaleleri ve sözleşmeleri hususlarında standart rehberlerin hazırlanması öngörüldü (Kalkınma Bakanlığı, 2019).

KÖİ'ler konusunda yasal ve kurumsal yapıya duyulan ihtiyaç sadece kalkınma planlarında ifade edilmedi. 2018 yılından bu yana Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan Orta Vadeli Program'da (2018-2020), bir taraftan altyapıda KÖİ yönteminin kullanılacağı sektörlerin kapsamının genişletilmesi, diğer taraftan da mevcut tecrübeler de dikkate alınarak yöntemin kullanımının geliştirilmesi öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017). Yöntemin kullanımının geliştirilmesi amacıyla da uygulama öncesi hazırlık sürecinin (planlama, etüt, ihale, sözleşme vb.) kalitesinin artırılması, uygulama esaslarının uluslararası standartlar dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi ve planlama, finansman, ihale ve sözleşme yönetimi konularında idarelerin kapasitelerinin artırılması önerilmektedir.

Uzun süreli sözleşmelerle gerçekleştirilen büyük ve karmaşık projelerin fizibilitelerindeki hatalar çoğaldığı ölçüde, şartname, ihale ve sözleşme tasarımı ve uygulaması aşamalarında o kadar büyük sorunlar ortaya çıkacaktır. Şartnamelerdeki hatalara göre kazanan teklif en iyi teklif olamayabilecektir. Bundan sonra sözleşmelerin yeniden müzakere edilmesi ve değiştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkacaktır. Orijinal şartnamelerden uzaklaşıldığı ölçüde ihalelerdeki rekabet anlamını kaybedecektir. Sonuçta uzunca yıllar kamu finansmanına ve ekonomiye maliyeti büyük ve sosyal refaha katkısı düşük projeler tercih edilmiş olacaktır. Daha da önemlisi sınırlı kaynakların bu tür verimsiz projelere harcanması neticesinde verimli başla projeler uygulanamayacaktır.

7.5. Garantiler

Daha önce de belirtildiği gibi, özellikle de gelişen ülkelerde hükümetler özel sektörün KÖİ'lere katılımını desteklemek amacıyla, çeşitli garanti mekanizmalarıyla proje risklerini azaltmaktadır. Garantiler doğrudan olabileceği gibi, belirli koşulların ortaya çıkmasına bağlı olarak verilebilmektedir. Ancak bu garantiler kamu finansmanı üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Bu nedenle de fizibilite aşamasında ayrıntılı biçimde analiz ve test edilmeliler. Ancak, Türkiye uygulamasında bu analizlerde de eksiklikler ve kusurlar bulunmaktadır. Bu alt bölümde Türkiye'de KÖİ projelerinde uygulanan garantiler incelenecektir. Sıklıkla uygulanan garanti yöntemleri AGG, katkı payı ödemeleri ve kredi garantileridir. Bu garantileri idareler vermekte ve bazı durumlarda da HMB bu garantilere kefil olabilmektedir.

7.5.1 Asgari gelir garantileri

Türkiye'de uygulanan ve yeni yatırımların gerçekleştirildiği KÖİ sözleşmelerinin ortak özelliği talep riskinin asgari gelir garantileri mekanizmasıyla hükümet tarafından üstlenilmesidir (Emek, 2010). AGG mekanizması ilk defa 90'lı yıllarda gerçekleştirilen YİD ve Yİ elektrik üretim santrallerinde kullanıldı. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Bakanlık) üretilen elektriği kendisi satın alıyordu. Elektrik stoklanabilir bir ürün olmadığından bu garantiler al ya da öde şeklindeydi. Bakanlık nihai tüketiciye satamadığı elektriği YİD santrallerinden de satın alamayacağı halde, sözleşmede garanti edilen geliri YİD şirketine ödüyordu (miktar riski). Satın alınacak elektriğin fiyatı ABD doları cinsinden belirleniyordu. Bakanlık elektriği dolar olarak alıp Türk Lirası cinsinden sattığından, miktar riskinin yanı sıra kur riskini de üstlendi.

Bakanlığın garanti ödemelerinde temerrüde düşmesi ihtimaline karşın ek olarak Hazine yatırım garantisi de verildi.

YİD modeliyle gerçekleştirilen ulaşırma projelerinde ve YKD yöntemiyle gerçekleştirilen şehir hastanelerinde AGG yöntemiyle talep riskini yine ilgili bakanlıklar üstlendi. YİD yönteminde gelir garantisi sözleşmede belirlenen trafik sayısı ve ücret üzerinden verilmektedir. Ücret dolar veya avro üzerinden belirlenmekte ve sözleşme tarihinden itibaren bu para birimlerinin ait olduğu ülkelerde gerçekleşen enflasyona göre güncellenmektedir. Ücret ve trafik miktarının (yani gelirin) şartnamede belirlendiği YİD projelerinde istekliler süre üzerinden yarışmakta ve en kısa süreyi veren ihaleyi kazanmaktadır. Ücretin esas olarak kullanıcılar tarafından ödenmesi gerekmektedir. Ancak, gerçekleşen trafik/gelir, sözleşmede garanti edilenin altında kaldığında, aradaki farkı ilgili idareler ödemektedir. Talep garantisi verilen sözleşmelerde, gerçekleşen gelirin garanti edilenden fazla olması durumunda, aradaki farkın taraflar arasında paylaşılması yönteminin sözleşmede belirlenmesi gerekmektedir.

Şehir hastanelerinde kullanım ve hizmet bedeli ödemeleri yapılmaktadır. Kamuoyunda kira şeklinde de isimlendirilen kullanım bedeli bina, elektrik, asansör, soğutma, olağanüstü bakım onarım, peyzaj ve ana tıbbi cihazlar için yapılan ödemeleri içermektedir. Hizmet bedeli ilaçlama, otopark, temizlik, bilgi yönetimi, güvenlik, resepsiyon, yardım, taşıma, çamaşır, yemek, laboratuvar, görüntüleme, sterilizasyon, dezenfektasyon, rehabilitasyon ve atık hizmeti gibi faaliyetleri içermektedir. Ödemeler Sağlık Bakanlığı bütçesinden yapılmaktadır. Bedeller ihalede ortaya çıkmaktadır. 25 yıllık sözleşme süreci boyunca Türk lirası üzerinden en düşük bedeli teklif eden istekli ihaleyi kazanmaktadır. Bedel

görevli şirketin performansına göre ödenmekte ve ortaya çıkacak gecikmelere, hatalara ve/veya olumsuzluklara uygulanacak cezalara göre indirilmektedir. Sözleşmede, Türk Lirası cinsinden belirlenen bedel, finansman anlaşmalarında geçerli olan döviz cinsi ile Yurt İçi Tüketici (TÜFE) ve Üretici Fiyatları Endekslerinin (ÜFE) ortalamasındaki değişimlere göre güncellenmektedir. Kur artışı (enflasyon) enflasyondan (kur artışından) yüksekse, ağırlıklı olarak yüksek olan artış dikkate alınmaktadır. (Emek, 2017). Kutu 5’de Bilkent Şehir Hastanesinin kullanım ve hizmet bedellerindeki değişimlere ilişkin bir örneğe yer verilmektedir.

Kutu 5. Bilkent Şehir Hastanesi (BŞH) kullanım ve hizmet bedeli ödemeleri

Aşağıdaki tabloda ilk satırda ihale dönemindeki, ikinci satırda da yönetmeliğe göre artırılan ve Aralık 2020 tarihinde ödenecek bedeller gösterilmektedir. Proje finansmanı avro üzerinden temin edildi. Mevzuata göre ödemelerin üç ayda bir yapılması gerekmektedir.

Hesaplama yöntemi

Kullanım bedeli, her bir takvim yılında, üçer aylık dönemlerde (Ocak, Nisan, Temmuz, Ekim ayları) ödenmektedir. Bu çerçevede, ihale tarihindeki kullanım bedeli; her ödeme döneminde, ödeme döneminden (örneğin 1. Çeyrek için Nisan) önceki son ayın (örneğin Mart) TÜFE ve Yİ-ÜFE endeksi ortalamasının, ihale tarihinden bir önceki aydaki TÜFE ve Yİ-ÜFE endeksinin ortalamasına göre artışı oranında güncellenmektedir.

Yönetmelikte bir de düzeltme katsayısı (DK) öngörülmektedir. Finansmanın sağlandığı döviz kurundaki artışa göre kullanım bedeli bir kez daha zamlanabilmektedir. Her ödeme döneminde; ilgili döviz kurunun ihale tarihinden önceki son üç ay aylık işgünü ortalaması ile ödeme döneminden önceki son üç aylık işgünü ortalaması arasındaki artış (D) hesaplanmaktadır. Sonra, bu artış ile yukarıda hesaplama yöntemi açıklanan enflasyon artışı (E) arasındaki farka bakılmaktadır.

$D-E=0$ ise $DK=1$ 'dir ve kullanım bedeli döviz kuruna göre değişmemektedir.

$D-E \leq 0,25$ ise kur farkı kullanım bedeli zammına şu şekilde yansıtılmaktadır: $DK=((D-E)/2) \times YP + 1$ $D-E > 0,25$ ise kur farkı kullanım bedeli zammına şu şekilde yansıtılmaktadır: $DK=((D-E)-0,125) \times YP + 1$

Burada;

$DK =$ Yabancı para birimi borçlanma oranında dövizdeki değişimin enflasyondan farklılaşan kısmının, borçlanmanın vadesi süresince kullanım bedeline yansıtılmasında kullanılan katsayıdır.

$YP =$ Yabancı para birimi ile borçlanma oranını ifade eder ve yabancı para birimi ile borçlanmanın nihai teklif tarihi itibarıyla TCMB döviz alış kuru üzerinden hesaplanan Türk Lirası karşılığının, toplam sabit yatırım tutarının aynı tarihteki Türk Lirası karşılığına oranıdır.

Bulgular

		Kullanım Bedeli (milyon TL) (I)	Hizmet Bedeli (milyon TL) (II)	Toplam (milyon TL) (III=I+II)	Toplam (milyon avro) (IV)
Nihai Teklif- Mart 2011	Yıllık	300	41	341	155
	3 Aylık	75	10	85	39
2020	Yıllık	1.852	254	2.106	232
	Aralık	463	64	527	58

İhalede yıllık 341 milyon TL olan yıllık kullanım ve hizmet bedeli toplamı Aralık-2020 tarihinde 2,1 milyar TL'ye ulaşmıştır (Sütun III). Bunun, 1,9 milyarı kullanım ve 254 milyonu da hizmet bedelidir.

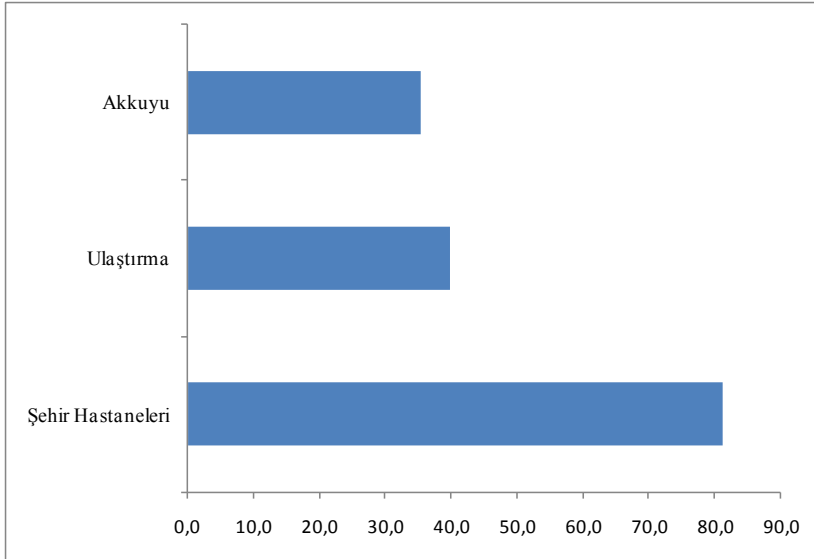
İhale döneminde Türk Lirası cinsinden ortaya çıkan yıllık toplam bedelin (341 milyon TL) avro karşılığı 155 milyondur (Sütun IV). Aralık-2020'de Türk Lirası cinsinden ödenecek kullanım bedelinin avro karşılığı 232 milyondur.

Not: BŞH'nin başlangıç kullanım ve hizmet bedelleri Sağlık Bakanlığı'ndan (2016) alındı.

Bunların dışında devletten devlete YİD projesi olan Akkuyu Nükleer Santrali (ANS) bulunmaktadır. Türkiye ve Rusya devletleri arasında imzalanan uluslararası anlaşmaya göre TETAŞ, Proje Şirketi'nden, ESA'da belirtildiği şekilde, NGS'de üretilmesi planlanan elektriğin -Ünite 1 ve Ünite 2 için % 70'ine (yüzde yetmiş) ve Ünite 3 ve Ünite 4 için % 30'una (yüzde otuz)- tekabül eden sabit miktarlarını her bir

güç ünitesinin ticari işletmeye alınma tarihinden itibaren 15 (on beş) yıl boyunca 12.35 (on iki nokta otuz beş) Amerika Birleşik Devletleri (ABD) senti/kWh ağırlıklı ortalama fiyattan (KDV hariç) satın almayı garanti etti.

Şekil 13. KÖİ sözleşmelerinde gelir garantileri (milyar ABD doları)



Kaynak: Gelir garantileri için şehir hastaneleri ve ulaştırma sözleşmeleri için <https://uemek.blogspot.com/> ve ANS için TMMOB (2019).

Sözleşme süreleri boyunca şehir hastanelerinde (81,2 milyar dolar), ulaştırma projelerinde (39,7 milyar dolar) ve ANS’de (35,2 dolar) toplamda 156,1 milyar dolar tutarında gelir garantisi verildi (Şekil 13). Şehir hastaneleri ve ulaştırma projelerinde faaliyete geçen tesisler için

2018 yılından itibaren ödeme yapılmaktadır. ANS ise henüz işletmeye alınmadı. Dolar kurundaki her artış Türk lirası cinsinden yükümlülükleri artırmakta ve ilgili bakanlıkların bütçesinde büyük yük oluşturmaktadır. Türk Lirasının dolar karşısında bir TL değer kaybetmesi durumunda, KÖİ yükümlülüklerinin ekonomi üzerindeki yükü toplamda 156 milyar TL artmaktadır.

Son yıllarda Türk Lirasının yabancı paralar karşısında hızla değer kaybetmesi neticesinde sözleşmelerde değişiklikler yapıldı. Şehir hastanelerinde mevzuata göre ödemeler üç ayda bir yapılmaktaydı. Otoyol ve köprülerde ise ücretler her yılın başındaki kurdan TL'ye çevrilmekte ve bütün yıl boyunca bu ücret uygulanmaktaydı. Şehir hastanelerinde mevzuat değiştirilmeden ödemeler aylık yapılmaya başlandı. Ulaştırma projelerinde ise ücret ocak ve temmuz başında olmak üzere yılda iki defa güncellenmeye başlandı. Bu da görevli şirketlere ilave gelir aktarımı sağladı.

KÖİ sözleşmelerinde inşaat ve işletme dönemleri için ayrı ayrı belirlenmektedir. Görevli şirket inşaatı zamanında bitiremez ise işletme süresinden indirim yapılmaktadır. İnşaatı erken bitirirse, bu süre işletme süresine eklenmektedir. Ulaştırma projelerinde kısmi kabul yapılmaktadır. Karayolu projeleri kesimlere ayrılmakta ve yapımı biten kesim işletmeye alınmaktadır. İşletmeye alınan kesim için gelir garantisi başlatılmaktadır. Nitekim Osmangazi Köprüsünde kısmi kabul nedeniyle görevli şirkete fazladan 2,1 milyar dolar ödendi (Kutu 6).

Kutu 6. Osmangazi köprüsünde kısmi kabul ve gelir garantisi

Osmangazi köprüsü Gebze-İzmir otobanın bir bileşenidir. Sözleşmeye göre otoyolun toplam maliyeti sözleşme tarihindeki kurdan 6,5 milyar dolar ve Osmangazi köprüsünün maliyeti de 1,2 milyar dolardır (projenin toplam maliyetinin % 19'udur).

Sözleşmeye göre yapım süresi 7 yıl ve işletme süresi de 15 yıl 4 aydır. Sözleşme kapsamında geçiş garantileri kesimlere göre değişmektedir. Aşağıdaki tabloda kesimde bazında sözleşmeye göre verilen gelir garantileri gösterilmektedir. Sözleşmeye göre 15 yıl 4 ay boyunca işletmeciyeye 10,4 milyar dolar tutarında gelir garantisi verildi.

Kesim	Geçiş garantisi (milyon dolar)*	Dağılım (yüzde)
Köprü	7.833,0	75,6
Bursa Orhangazi	481,2	4,6
Orhangazi- Bursa	323,1	3,1
Bursa-Balıkesir	594,5	5,7
Balıkesir-İzmir	1.132,4	10,9
Toplam	10.364,2	100,0

* Bu gelirler sözleşmeye göre hesaplanmıştır. İşletme süresi boyunca ABD'deki enflasyona göre güncelleneceğinden daha da artması beklenmelidir.

Yapım maliyeti içerisinde payı % 19 olan Osmangazi köprüsünün işletmeciyeye verilen garantileri içerisindeki payı % 76'dır.

Gebze-İzmir otoyolunun sözleşmesi 15 Mart 2013 yılında yürürlüğe girdi ve yapım işleri 15 Mart 2020 tarihinde tamamlandı. İşletme süresi de bu tarihte başladı ve sözleşme 15 Temmuz 2035 tarihinde sona erecektir.

Her rasyonel işletmecinin yapabileceği gibi görevli şirket maliyet içerisindeki payı %19 ve gelir içerisindeki payı da % 76 olan Osmangazi köprüsünü öncelikle tamamladı.

Köprü 1 Temmuz 2016 tarihinde işletmeye açıldı ve ana projenin işletme süresinin başlayacağı 15 Mart 2020 tarihine kadar geçen 1.351 gün günde; işletmeci 40.000 araç üzerinden ve ABD Tüm Kentsel Tüketici Fiyatları Endeksine göre güncellenen ücretler üzerinden gelir tahsil etti.

Bir kısmı kullanıcılardan, büyük kısmı da bütçeden karşılanan bu gelirlerin toplamı ise 2 milyar 148 milyon ABD dolarıdır.

Bu tutar işletme süresi boyunca, işletmecinin köprüden sözleşme dönemi boyunca tahsil edeceği gelirin üçte birine yakındır.

Sözleşmeye göre işletmenin sahip olması gereken özkaynak tutarı ise yaklaşık 1,3 milyar dolardır. Yani ikramiye olarak elde edilen gelir sözleşmeye göre konulması gereken özkaynaktan % 70 daha fazladır.

Kaynak: <http://uemek.blogspot.com/>

7.5.2. Katkı payı ödemeleri

KÖİ planlama sürecinde trafik tahmini çok önemlidir. Çünkü trafik talebi kullanım ücretini ve gelir garantilerini doğrudan etkilemektedir. Türkiye’de projelerin ölçekleri çok büyüktür (Şekil 12). Bunun yanı sıra Türkiye’nin ülke riski nedeniyle proje finansmanının süresi ve dolayısıyla sözleşme süreleri göreceli olarak daha kısadır.³⁴ Büyük projelerin yatırım ve finansman maliyetleri ile sermaye kârlılığından oluşan gelir ihtiyaçları da yüksek olacaktır. Yüksek gelirin kısa sürede karşılanması için garanti edilen ücret veya trafik ya da her ikisi birden yüksek belirlenecektir.

Bu durumda öngörülen gelir gerçekleşmeyecek ve gelir garantisi nedeniyle aradaki fark bütçeden ödenecektir. Gelir garantisinin bütçe yükünü düşürmek amacıyla 3996 YİD Kanunu’nda değişiklik yapıldı (md. 3/e) ve katkı payı uygulaması getirildi. Buna göre hizmet ücretinin kullanıcılar tarafından tamamen veya kısmen ödenmesi mümkün olmayan projelerde görevli şirkete tamamen veya kısmen ödeme yapılacaktır.

Katkı payı ile yapılacak projelerin fizibilite çalışmalarında, yıllık katkı payı ve sözleşme süresince ödenecek toplam katkı payı miktarı ve buna ilişkin analizlerin yapılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığına sunulan fizibilitede katkı payı öngörülmeyen projelerin uygulama sözleşmesinde katkı payı ödenmesine ilişkin düzenleme yapılamaz.

İlgili yıl bütçelerinden ödenecek katkı paylarının toplamı yılı merkezi yönetim bütçesinin sermaye giderleri toplamının % 20’sini geçme-

34 Avrupa’da KÖİ projelerinde proje finansmanı genellikle ticari bankalardan sağlanmaktadır. Kredilerin ortalama vadesi 27 yıldır ve çoğunluğu 25 yılın üzerindedir (Deloitte, 2017).

melidir. İdareler ve fizibilite çalışmalarına görüş veren HMB gelecek yıllara sâri katkı payı ödemelerinde, bütçe dengelerini ve bütçe büyüklüklerini gözetmelidir (2011/1807 sayılı BKK, md. 45). Bütçe disiplini açısından katkı payı ödemelerine ilişkin getirilen bu kısıtlamalar, gelir garantileri için geçerli değildir. Öte yandan, uygulama sözleşmelerinde katkı payının düzenlenmesine ve uygulanmasına ilişkin bilgiler kamuoyuna açıklanmamaktadır. Ancak yine de sözleşme ücreti ve ilan edilen ücretler karşılaştırıldığında; varsa aradaki fark katkı payının boyutunu göstermektedir.

Örneğin Osmangazi köprüsünde günlük 40.000 araç garantisi verildi. Sözleşme ücreti otomobil başına 35 dolardır. Yukarıda da belirtildiği üzere bu ücret ABD’deki enflasyona göre güncellenmektedir (Kutu 6). 2021 yılı itibariyle güncellenen ücret araç başına 42,2 ABD dolarıdır. Köprünün 2021 yılı ücreti 31 Aralık, 2020’de KDV dahil 147,50 TL (KDV hariç 136,6 TL) olarak açıklandı. Sözleşmeye göre ücret ise KDV hariç 312,7 TL’dir. Bu durumda Osmangazi köprüsünde 2021 yılı için katkı payı otomobil başına 176,1 TL ve toplamda yıllık 345 milyon ABD dolarıdır.

Öte yandan köprülerden geçiş ücretini düşürmek ve trafiği artırmak amacıyla YİD köprülerinde KDV % 18’den %8’ indirildi. Yavuz Sultan Selim ve Osmangazi köprülerinin KDV’si 30 Haziran, 2016, Avrasya Tüneli’ninki ise 3 Şubat, 2018 tarihinde indirildi. İstanbul Boğazındaki diğer köprülerin KDV’si % 18’dir.

7.5.3. Kredi garantileri

3996 sayılı YİD Kanunu çerçevesinde projelerin finansman bulmalarını kolaylaştırmak amacıyla köprü kredilerin sağlanması ve bu kredilerin ödenmesi gibi çeşitli kredi garantileri verilmektedir. Ayrıca, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da 2013 yılında yapılan değişiklikle de Borç Üstlenim Taahhüdü mekanizması getirildi.

Köprü krediler

YİD projelerinde, ilgili idareden kaynaklanan her türlü kayıp ve zararın finansmanı, mücbir sebepler nedeniyle ortaya çıkan zararların finansmanı ve uygulama sözleşmesinde her iki tarafın mutabakatı ile yapılacak değişikliklerin finansmanı için köprü kredi kullanılabilir. Görevli şirket hatasından kaynaklanan zararlar ile vergi ve stopajlar hiç bir şekilde köprü kredi ile finanse edilemez (2011/1807 sayılı BKK, md. 43).

Köprü kredi, idare ya da görevli şirket tarafından temin edilebilir. Köprü kredilerin kim tarafından temin edileceği, hangi alanlarda kullanılacağı ve geri ödeme şekli uygulama sözleşmesinde belirtilmektedir.

Genel ve özel bütçeli kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen yatırım ve hizmetlere ilişkin projeler kapsamında görevli şirketçe sağlanacak köprü kredinin mali şartları HMB tarafından müzakere edilmektedir.

Köprü kredi uygulamaları konusunda kamuoyuyla paylaşılan bir bilgi bulunmamaktadır. Ancak bir sonraki alt bölümde açıklanacak olan borç üstlenim taahhüdü özellikle de ulaştırma KÖİ'lerinde sıklıkla uygulanmaktadır.

Borç üstlenim taahhüdü

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da 2013 yılında yapılan değişiklikle görevli şirketlerin finansman bulmalarını kolaylaştırmak amacıyla borç üstlenim taahhüdü mekanizması getirildi (m. 8/A). Borç üstlenimlerinde uygulanacak usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yönetmelik 19 Mart, 2014 tarihinde yayımlandı. Borç üstlenimi temel olarak, KÖİ projeleri kapsamında proje sahibi idare ile görevli şirket arasında düzenlenen sözleşmenin (uygulama sözleşmesi) feshedilmesi durumunda, proje için yurtdışından sağlanan finansmanın fesih tarihi itibarıyla bakiye yükümlülüklerinin kamu tarafından üstlenilmesini ifade etmektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2014).

Borç üstlenim taahhüdüne, genel ve özel bütçeli idarelerin asgari 500 milyon TL yatırım ve hizmet içeren KÖİ sözleşmelerinde başvurulabilir. Taahhüt yurt dışından sağlanan finansmanı ve varsa bu finansmanın teminine yönelik türev ürünleri de kapsamakta ve fesih sebeplerine göre kısmen veya tamamen verilebilmektedir. Bu çerçevede taahhüt sözleşmenin şirket kusuru nedeniyle feshedilmesi halinde ana kredi tutarının % 85'ini, şirket kusuru dışındaki nedenlerle feshi halinde % 100'ünü ve finansman maliyetlerinin tamamını içerek şekilde verilmektedir. Hazine Müsteşarlığı (2017) görevli şirketin kusuru nedeniyle sözleşmenin feshedilmesi halinde borç bakiyesinin % 85'inin üstlenilmesi yönünde taahhüt verilmek suretiyle kreditorlerin de risk paylaşımına dâhil edildiğini belirtmektedir. Böylece kreditorlerin de finansman sağlama ve işletme sürecinde projeyi yakından izlemeleri beklenmektedir.

HMB tarafından verilen borç üstlenim taahhütleri KÖİ sözleşmesinin feshedilmesi halinde gerçekleşmektedir. Fesih sonucunda sözleşmeye konu varlıklar kamuya devredilmektedir. İlgili idare veya HMB görevli şirketin yerine geçerek proje için sağlanan kredinin borçlusu haline gelmekte ve bakiye borcu kreditorlere ödemektedir (Hazine Müsteşarlığı, 2017).

Borç üstlenim taahhüdünden yararlanmak isteyen ve Cumhurbaşkanlığı'ndan yetki almış genel ve özel bütçeli idareler ihaleden önce uygulama sözleşmeleriyle birlikte HMB'ye başvurmaktadır. HMB taslak sözleşmedeki borç üstlenimine ilişkin düzenlemeleri değerlendirmekte ve uygun bulması halinde olumlu görüş vermektedir. Daha sonra HMB'nin yetkili kurum olarak borç üstlenimine ilişkin mali yükümlülüklerin kapsam, unsur ve ödeme koşullarının müzakere edilmesi için yetkilendirilmesi için BKK çıkartılmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2014).

İhaleden sonra ilgili kurum görevli şirketle imzaladığı uygulama sözleşmesini HMB'ye tekrar sunmaktadır. HMB borç üstlenimine ilişkin düzenlemeleri tekrar değerlendirmekte ve kreditorlerle mali yükümlülüklerin kapsamını ve ödeme koşullarını müzakere etmektedir. Görüşmeler sonucunda tekrar BKK çıkartılmakta ve borç üstlenim anlaşması taraflarca imzalanmaktadır.

Borç üstlenim taahhütleri koşullu yükümlülük oluşturmaktadır. Mali disiplinin artırılması amacıyla borç üstlenim taahhütlerinin yarattığı koşullu yükümlülükleri yılı merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla sınırlamalar getirilmektedir. Söz konusu limit ilgili mali yılda sağlanabilecek borç üstlenim taahhütlerinin üst sınırını oluşturmaktadır (Hazine

Müsteşarlığı, 2017). 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’na göre borç üstlenim taahhüdünün üst sınırı 4,5 milyar ABD dolarıdır (md. 12/3). HMB istatistiklerine göre 2020 yılı sonu itibariyle yedi ulaştırma projesinde 17,2 milyar ABD doları tutarında borç üstlenim taahhüdü verildi. Şehir hastanelerinde borç üstlenim mekanizması uygulanmadı.

Kredi üstlenimi

Borç üstlenim taahhüdü yalnızca genel bütçe kapsamındaki idareler ve özel bütçeli idarelerin projelerine yönelik sağlanabilmektedir. Bu nedenle havalimanları örneğinde Devlet Hava Meydanları İşletmesi ve gar binaları örneğinde Devlet Demiryolları gibi kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) projelerine HMB tarafından borç üstlenim taahhüdü sağlanmamaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2017). Bunun yerine 3996 sayılı genel YİD kanununda yer alan ve borç üstlenim taahhüdüne benzeyen “kredi üstlenimi” mekanizması kullanılmaktadır (m. 11/A). Bu çerçevede, genel bütçe dışındaki kamu kurumları, mahalli idareler ve KİT’ler YİD uygulama sözleşmelerinde kredi üstlenimi düzenlemesi yapabilmektedir.

Kredi üstleniminde, borç üstlenimin taahhüdünden farklı bir süreç işlemektedir. Öncelikle, ilgili idare kredi üstlenimini kendisi belirlemektedir. Borç üstlenimine benzer biçimde, kredi üstlenimi mekanizmasında da finansmanın yabancı olması ve sözleşmenin süresinden önce feshedilmesi gerekmektedir. Sözleşmenin feshi halinde varlıklar idare tarafından devir alınmaktadır. Buna karşılık görevli şirket tarafından temin edilen finansmanın gerçekleştirilmiş yatırım ve hizmetlere ilişkin kısmını idare üstlenmektedir. Eksik kalan yatırım ve hizmetleri de yine idare gerçekleştirmektedir.

Genel bütçe dışındaki kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklar ve mahalli idareler YİD sözleşmenin süresinden önce feshedilmesi halinde tesisi kendileri devir almakta ve bakiye borcu da üstlenmektedir. İdarenin, özel bütçe kapsamında olması hâlinde bu yükümlülüklerin ilgili idarenin bağlı olduğu Bakanlığın teklifi üzerine ilgili idare tarafından üstlenilmesine karar vermeye, üstlenime konu mali yükümlülüklerin kapsam, unsur ve ödeme koşullarını belirlemeye ve teyit edilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Kredilerin üstlenildiği tarih itibarıyla vadesi geçmiş kredi anapara ve temerrüt faizi dâhil tüm finansman maliyetlerinden, mücbir sebep ya da idare kusurundan kaynaklanan haller hariç olmak kaydıyla, görevli şirket sorumludur.

7.5.4. Hazine garantileri

Hazine garantileri, Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisi veya münferiden her birini kapsamaktadır.³⁵ Bu garantilerin farklı hedefleri ve işlevleri bulunmaktadır. Hazine garantisi belirli idarelerin dış borçları, bu dış borçlara verilen yabancı garantiler, yabancı bir ülkenin dış borçları ve YİD, Yİ ve İHD modelleri kapsamında verilen garantileri içermektedir. Daha önce de belirtildiği gibi hazine garantisi, borçlu kurumların daha kolay ve düşük faizli kredi bulmalarına imkân sağlamaktadır.

Bu dört Hazine garantisinden Hazine geri ödeme ve ülke garantileri KÖİ'lerle ilgili değildir. Hazine geri ödeme garantisi, KİT'ler, sermayelerinin % 50'sinden fazlası kamuya ait olan kuruluşlar, fonlar, kamu

35 Hazine garantilerinin ayrıntılı bir değerlendirmesi için bkz. Çifci, (2020).

bankaları, yatırım ve kalkınma bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile sair yerel yönetim kuruluşları ile Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri dışındaki özel bütçeli idarelerin dış borçlarının geri ödenmesi için verilmektedir.

Hazine ülke garantisi yabancı ülkelerin herhangi bir dış finansman kaynağından sağlayacakları finansmanın geri ödenmesi hususunda verilen garantileri kapsamaktadır.

Hazine yatırım garantisi YİD, Yİ, İHD ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili kanun hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerden oluşmaktadır. 3996 sayılı YİD Kanununda garantiler ayrıntılı biçimde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda, idarelerin görevli şirketlerden alacakları mal ve hizmet bedelleri ile görevli şirkete taahhüt edilen girdilerin temin edilememesi halinde ortaya çıkacak ödeme yükümlülükleri için garanti verilmektedir. Bunun yanı sıra sözleşme hükümleri gereği malî yükümlülük altına giren kamu kurum ve kuruluşları ile fonlar lehine de garanti tesis edilmektedir. Ayrıca, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü kredilerin geri ödemesi de garanti altına alınabilmektedir. Son olarak, sözleşmenin feshi neticesinde tesisler ve projeden kaynaklanan dış kredileri ödeme yükümlülüğü de kamuya geçmektedir. Bu kredilerin geri ödemesi için de finansör kuruluşlara garanti verilebilmektedir. Hazine yatırım garantisi idarelerin YİD, Yİ ve YKD sözleşmelerinde verdiği bu tür garantilere kefalet sağlamaktadır. İdarelerin temerrüde düşmesi halinde, bu tür garantilerden kaynaklanan yükümlülükleri HMB üstlenmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi Hazine yatırım kredisi 1990'lı yıllarda uygulandı ve 16 YİD elektrik santralinde ve İzmit Suyu Kentsel ve Endüstriyel Su Temini Projesinde (Yuvacık Barajı) verildi. 2001 yılında yaşanan finansal krizde ortaya çıkan kur şoku nedeniyle al ya da öde garantileri kamu finansmanına büyük yük getirdi. Ayrıca, BOTAŞ'ın doğal gaz santrallerinden zamanında gaz sağlayamadığı için 4 santrale 126 milyon dolar ödeme yapıldı. Benzer biçimde su akımları gerçekçi biçimde hesaplanmadığından hidroelektrik santrallerinde gerçekleşmeyen üretim için 35 milyon dolar ödeme yapıldı. İzmit Büyükşehir Belediyesi Yuvacık Barajında yükümlülüklerini yerine getiremediği için Hazine görevli şirkete iki milyar doların üzerinde ödeme yaptı (Emek, 2010). 2001 krizinden sonra YİD ve Yİ projelerinde kurumların taahhütlerine Hazine yatırım garantisi uygulamasına son verildi.

Hazine karşı garantisi herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde kamu kurumlarının uluslararası piyasalardan temin edecekleri finansman imkânları için bir dış finansman kaynağı tarafından verilen garantidir. Ayrıca herhangi bir dış finansman kaynağının ihdas ettiği garanti programları çerçevesinde YİD, Yİ ve İHD ile benzeri finansman modelleri kapsamında gerçekleştirilecek projelerle ilgili olarak Hazine karşı garantisi verilebilmektedir. Örneğin Dünya Bankası kuruluşu olan Çok Taraflı Yatırım Garanti Kurumu (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) sözleşmenin haksız feshi, sermaye transferinin kısıtlanması ve devletleştirme gibi siyasi risklere karşı garanti vermektedir. MIGA'nın sağlayacağı bu tür garantilere Hazine karşı garantisi verilmesi mümkündür.

2002'de yürürlüğe giren Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile oluşturulan risk yönetim kapasitesi

çerçevesinde Hazine Müsteşarlığı bu tür koşullu yükümlülüklerin değerlendirilmesinde Monte Carlo Simülasyonunu kullanmaya başladı ve garanti uygulamasına disiplin/sınırlama getirdi. Model kapsamında yapılan hesaplamalarda sözleşmeden kaynaklanacak risklerin yansırı makroekonomik ve sektörel risklerin etkileri de analiz edilmektedir (Budina ve ark. 2007, s. 17). Ancak, Hazine yatırım garantisi verilmeyen KÖİ projelerinde bu tür bir hesaplama yapılamaktadır.

7.6. Muhasebeleştirme

KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan taahhütlerin mali raporlarda gösterilmesi hükümetin faaliyetlerinde saydamlığı, kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğini, kamu mali yönetiminde öngörülebilirliği ve makroekonomik planlamada tutarlılığı artıracaktır. Gözettiği amaçların farklılıklarına göre mali raporlamayı devlet muhasebesi ve ulusal hesaplar başlıkları altında toplamak mümkündür (Posner ve ark. 2009; EPEC, 2010; Heald ve Georgiou, 2010). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kanunu çerçevesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını düzenlemekten Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu sorumludur (m. 49). Kurulun sekreteryasını yapan Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM) merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistikleri derlemektedir (m. 53). 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa göre özel teşebbüslerin muhasebe standartlarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu düzenlemektedir (md. 88). Ulusal hesapların derlenmesi ve yayımlanması sorumluluğu

Türkiye İstatistik Kurumu'na (TÜİK) aittir. Bu üç kurumdan sadece MGM, IPSAS32 standartlarını rehber alarak, KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan hak ve yükümlülüklerin kamu kurumlarının mali tablolarında gösterilmesine ilişkin standartları yayınladı.

KÖİ modeli kapsamındaki yatırımların ve yükümlülüklerin muhasebeleştirilmesindeki standartları belirlemek amacıyla devlet muhasebesinin çerçeve yönetmeliği olan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, 2014/7052 sayılı BKK ile 1 Ocak, 2015 tarihinde yürürlüğe girdi. KÖİ uygulamalarının muhasebe işlemlerine ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45) ise 1 Temmuz, 2015 tarihinde çıkartıldı.

Tebliğe göre KÖİ'ler, YİD ve YKD modellerine göre gerçekleştirilen kamu yatırımları ile İHD gibi kamu hizmeti sunumunun devredilmesini içeren idari sözleşmeleri ya da özel hukuk sözleşmeleri ile kanunlarla belirlenmiş bu modellerin belirli bölümlerini kısmen içeren diğer KÖİ modellerini içermektedir. Bu çerçevede Tebliğ KÖİ sözleşmelerinde yer alan yapım işlerine ilişkin girişilen taahhütler, gerçekleştirmeler, güncellemeler, edinilen varlıklar ile üstlenilen yükümlülükler ve kamu hizmetinin sunumuna ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmesine ilişkin standartları açıklamaktadır.

YİD modeli çerçevesinde imzalanan sözleşmeler hizmet imtiyaz sözleşmeleri olarak değerlendirilmekte ve edinilen varlıklar hizmet imtiyaz varlıkları olarak ilgili kamu kurumunun bilançosunda gösterilmektedir.

İHD sözleşmelerine konu maddi duran varlıklar, işletme süresinin başlangıcında kayıtlı oldukları hesaplardan çıkarılarak hizmet imtiyaz varlığı olarak muhasebe kayıtlarına alınmaktadır.

YKD modeli çerçevesinde imzalanan sözleşmeler finansal kiralamayla ilgili muhasebe standartları çerçevesinde ilgili hesaplara kaydedilmektedir. Bu çerçevede, yapımı tamamlanan ve idare tarafından kabulü yapılan kiralamaya konu maddi duran varlığın gerçeğe uygun değeri ile kira ödemelerinin bugünkü değeri karşılaştırılmakta ve düşük olan değer üzerinden muhasebeleştirilmektedir.

Sözleşmelerde belirlenen talep ve alım garantileri nazım hesaplarda izlenmektedir. Bunlara ilişkin ödemeler ile katkı payı ödemeleri bütçe giderleri ile ilişkilendirilerek muhasebeleştirilmektedir.

İlgili mevzuatına uygun olarak sözleşmelerde belirlenen şartlar çerçevesinde taahhüt edilen borç üstlenimleri, bunlardan yapılan kullanımlar ve anapara geri ödemeleri nazım hesaplarda izlenmektedir.

Yİ modeli çerçevesinde yaptırılan varlıkların işletme süresi sonunda idareye devri öngörülmediğinden sadece taahhüt ve garantiler izlenmektedir.

KÖİ'lerin muhasebeleştirilmesine ilişkin mevzuat 2015 yılından itibaren yürürlükte olmasına rağmen, ilgili kurumlar muhasebe kayıtlarını mevzuata uygun biçimde tutmamaktadır. Örneğin şehir hastaneleri 2017 yılından itibaren işletmeye alındı ve kullanım ve hizmet bedeli ödemeleri yapılmaya başlandı. Sayıştay Başkanlığı'nın 2018 ve 2019 Sağlık Bakanlığı Denetim Raporlarında şehir hastanelerinin mevzuata uygun biçimde muhasebeleştirilmediği ifade edildi (Sayıştay (2020a). Sadece şehir hastanelerinde değil diğer KÖİ sözleşmelerinde de benzer sorunlar yaşanmaktadır. Sayıştay (2020b) Avrasya Tüneli Projesinde hizmet imtiyaz varlığı ve gelecek dönemlere ait muhtemel vazgeçilen

gelire ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçeğe uygun tutulmadığını tespit etti.

Havalimanı işletmeciliğinde uluslararası tecrübesi bulunan ve halka açık bir KÖİ işletmesi TAV Havalimanları,³⁶ yatırımcı ilişkileri çerçevesinde yayınladığı faaliyet raporlarında mali tablolarını IFRIC 12 standardına uyarlayarak ayılmamaktadır (TAV, 2010). Bu çerçevede havalimanı yatırımlarını kendi maddi duran varlıklar hesabında göstermemektedir. Bunun yerine, kendisine garanti edilen gelirleri, dönen varlıklar hesabında YİD alacakları olarak kayıt etmektedir. Ayrıca, TAV havalimanlarındaki ticari işletmelerine yönelik haklarını, maddi olmayan varlıklar hesabında mali hak olarak göstermektedir. Bunun karşılığında DHMİ Genel Müdürlüğü havalimanı yatırımlarını maddi duran varlıklar hesabında kayıt etmeli ve buna karşılık olarak bilançosunun pasifinde YİD borçlarını göstermelidir. Ancak, havalimanı yatırımlarını ne TAV ne de DHMİ bilançosunda göstermektedir.

HMB devlet borcu olarak sadece kendi borçlanmasını rapor etmektedir. Bu nedenle, KÖİ sözleşmelerinde kendisinin taraf olduğu borç üstlenim taahhütleri dışındaki yükümlülükleri kamu borcu olarak kabul etmemektedir. Öte yandan, CSBB de KÖİ projelerini kamu yatırımı olarak kabul etmemektedir. TÜİK yıllık sabit sermaye yatırımlarını global olarak tahmin etmekte ve bu tahminden CSBB'nin açıkladığı kamu yatırımlarını çıkartarak özel yatırımları bulmaktadır. Sonuç olarak KÖİ

36 TAV Türkiye'de Türkiye'de Ankara Esenboğa, İzmir Adnan Menderes, Gazipaşa-Alanya, Milâs-Bodrum Havalimanı ve Antalya havalimanlarının işletmecisidir. Bunun yanı sıra Gürcistan, Tunus, Kuzey Makedonya, Suudi Arabistan, Letonya ve Hırvatistan'da da KÖİ modeliyle havalimanı işletmektedir.

yatırımları sözleşme taraflarının bilançolarında ve ulusal hesaplarda hatalı gösterilmektedir. Bunun da ötesinde 156 milyar ABD doları büyüklüğündeki (Şekil 13) doğrudan ve koşullu kamu yükümlülükler, kamu borç yönetimi raporlarında da dikkate alınmamaktadır. Bu yükümlülüklerin kamu borcu olarak kabul edilmesi halinde, kamu borcu/GSYİH oranı % 20 daha fazla rapor edilecektir.

Öte yandan On Birinci Kalkınma Planı KÖİ raporunda (Kalkınma Bakanlığı 2018) HMB'nin 15 Eylül 2015 tarihinden itibaren KÖİ'lerin muhasebe kayıtlarına başladığı belirtilmektedir. Uygulama aşamasına geçildikten sonra 58 KÖİ projesinin takip ve kontrolü yapılmaya başlanmıştır. Bu projelerin 21'i şehir hastanelerine, 12'si gümrük kaplarına, 18'i tünel, liman ve yat limanlarına, 7'si de köprü ve otoyollara aittir. Mahalli idarelerin ise 23 KÖİ projesi muhasebe kayıtlarında izlenmektedir.

Bu bilgiler şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından kamuoyuyla paylaşılmadığından bunların hangi kurumlar olduğu ve taahhütlerin boyutu bilinmemektedir. Bu da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun hesap verebilirlik ilkesinin ihlali anlamına gelmektedir. Kanun'a göre "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır (md. 8).

8. Genel Değerlendirme

Altyapıda tasarım, inşaat, finansman ve hizmet sunumu sorumluluklarını tek bir sözleşmede birleştiren KÖİ'lerin, geleneksel kamu alımlarına göre daha düşük maliyetli ve yüksek kaliteli hizmet sunması beklenmekte ve bu öneri teorik olarak doğrulanmaktadır. Ancak, uygulamada KÖİ projeleri bu önermeye uygun performans göstermemektedir. KÖİ'lerin başarısı fizibilitelerin, ihalelerin ve sözleşmelerin iktisadi teoriye uygun biçimde hazırlanmasına bağlıdır. Ayrıca bu başarıda kamu sektörünün kapasitesi ve becerisi de önemli bir faktördür. Kamu sektörünün kurumsal kapasitesi ülkelere ve kültürlere göre değişebilmektedir. Bu nedenle, KÖİ'ler kurumsal kapasitelere ve geleneklere bağlı olarak ülkeden ülkeye farklı sonuçlar üretmektedir.

Uluslararası gelişmelere benzer biçimde Türkiye'de de artan nüfus ve eskiyen tesisler nedeniyle altyapı ihtiyacı giderek artmaktadır. Buna karşın, mevcut bütçe gelirleri altyapı ihtiyacını karşılamaya yetmemektedir. Bu nedenle de yetkililer alternatif finansman yaratmaya çalışmaktadır. Bu alternatiflerin başında da KÖİ'ler gelmektedir. Ancak, karar alıcılar KÖİ'leri sadece bir finansman yöntemi olarak görmekte ve proje yönetim süreçlerini göz ardı etmektedir. Bu ihmalin birinci nedeni KÖİ projelerinin fizibilitelerini, ihalelerini, sözleşmelerini ve izlemesini, denetimini ve raporlamasını yapacak kurumsal kapasitenin yetersizliğidir. İkincisi de siyasi fırsatçılıktır. KÖİ projelerinde büyük tutarlara ulaşan başlangıç yatırımını özel sektör finanse ettiğinden, kamu finansmanına ihtiyaç duyulmamaktadır. Ayrıca, idarelerin harcamaları zamana yayılmakta ve yükümlülükler kamu borç stoku içerisinde gösterilmemektedir. Bu da altyapı yatırımlarının gerçekleştirmesinde, ka-

rar alıcılara önemli mali alan yaratmaktadır. Bu çerçevede, siyaseten tercih edilen büyük projelerde; kamu görevlileri proje hazırlıklarında evrensel yönetim ve denetim süreçlerine uygun davran(a)mamaktadır. Diğer bir deyişle ihtiyaçtan projeye değil, projeden ihtiyaca gidilmektedir. Oysa projeler büyüdükleri ölçüde karmaşıklaşmakta ve uzun süreli KÖİ sözleşmelerini yazmak da zorlaşmaktadır. Bu nedenle öncelikle proje seçimlerinde ihtiyaç analizleri ayrıntılı biçimde yapılmalı ve ölçek tasarruflarına dikkat edilmelidir. Ayrıca KÖİ projelerinin geliştirilmesinde etkin ve etkili bir yönetim süreci oluşturulmalıdır.

KÖİ'lerin geliştirilmesi için Türkiye parçalı bir mevzuata ve kurumsal yapıya sahiptir. Farklı sektörlerde farklı kurumlar, kamu finansmanına etkilerini anlamadan çok sayıda projeyi hayata geçirmektedir. Uluslararası tecrübe, mevzuatın geliştirilmesi, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve fizibilite süreçlerinin iyileştirilmesi için strateji belgesinin önemli olduğunu göstermektedir. Yol haritası olmaksızın siyasi istekleri karşılamak adına hayata geçirilen projelerin sosyal refah üzerinde öngörülemeyen –olumsuz- etkileri olabilecektir. Proje başarısız olduğunda hem sınırlı kaynaklar israf edilmiş olacak hem de daha başarılı olabilecek projelerden vazgeçilecektir. Bu nedenle ayrıntılı biçimde hazırlanan bir yol haritasıyla yasal ve kurumsal yapı oluşturulmalı ve altyapı projeleri belirli bir planlamaya göre uygulanmalıdır.

Büyük ölçekli ve karmaşık mega projelerde teknoloji ve tasarım standart değildir (Flyvbjerg, 2014). Bu da karar vericilerin benzersizlik yanılgısına (uniqueness bias) düşmelerine ve kendi projelerinin çok özel olduğunu düşünmelerine neden olmaktadır. Kendi projelerinin diğerlerinden farklı olduğunu düşünen karar vericiler, başkalarının tecrübelerinden faydalanmak konusunda da isteksiz davranmaktadır.

Türkiye’deki iş bölümü ve yardımlaşma anlayışı bu önermeye çok uygundur. Yürürlükteki mevzuat, idareler arasındaki koordinasyonu kendiliğinden sağlamakta yetersiz kalmaktadır. İdareler de projeler üzerindeki yetkilerini ve etkilerini kaybetmemek için diğer kurumlarla işbirliğine girme konusunda isteksiz davranmaktadır. İdareler arasında bu tür bir koordinasyonu sağlamak adına güçlü bir merkezi KÖİ birimi kurulmalıdır. Bu birim koordinasyonun yanı sıra fizibilite çalışmalarında rehberlik yapacak spesifik metodolojiler geliştirmeli ve sözleşmelerin izleme ve takibini yapmalıdır. Halen CSSB bünyesinde bulunan KÖİ daire başkanlığı bu işlevleri yerine getirecek bir konuma ve kapasiteye getirilmelidir.

Türkiye’de KÖİ projelerinde büyük tutarlarda garantiler sağlanmaktadır. Garantiler kamu finansmanının sürdürülebilirliği açısından çok önemlidir. Şehir hastaneleri ve ulaştırma sektöründe görevli şirketlere gelir garantisi verilmektedir. Bu gelir garantilerinde kur ve enflasyon riskini idareler üstlenmektedir. Bu garantiler sağlanırken risk analizlerine ve optimal risk paylaşımına ilişkin teknik süreçler ihmal edilmektedir. Ayrıca, gelir garantilerinin kamu finansmanı ve kullanıcılar tarafından ödenebilirliklerinin analizlerine de önem verilmemektedir. Bu ödemelerin sürdürülebilirlikleri işletme döneminde ortaya çıkmakta ve bütçe ve ekonomi üzerinde beklenmedik yüklerle neden olmaktadır. Şehir hastanelerinde ödemeyi Sağlık Bakanlığı, ulaştırma projelerinde ise kullanıcılar yapmaktadır. Ulaştırma projelerindeki yüksek ücretler nedeniyle katkı payı uygulanmakta ve KDV oranları düşürülmektedir. Böylece kullanımın artırılması hedeflenmektedir. Çünkü gerçekleşen gelir, garanti edilenin altında kaldığında fark bütçeden karşılanmakta-

dır. Ayrıca, gerçekleşmeyen araç geçişlerinin ücreti de bütçeden ödenmektedir.

5018 Kamu Mali Yönetim Kanunu'nun tahakkuk esaslı muhasebe ilkeleri çerçevesinde; KÖİ projelerinde verilen talep garantilerinin idarelerin mali tablolarında gösterilmesine ilişkin 2015 yılında düzenleme yapıldı. Ancak, çeşitli bakanlıklar KÖİ sözleşmelere göre mali tablolarında kaydetmedi. Kaydeden bakanlıklar varsa da bu bilgileri kamuoyuyla paylaşmadı. Öte yandan, kamu borçlarının raporlanmasından sorumlu HMB borçlanma raporlarında sadece borç üstlenim taahhütlerine ilişkin bilgileri açıklamakta ve gelir garantilerini göz ardı etmektedir. Çünkü garantilerin muhasebe ilkelerine ve düzenlemelerine göre kaydedilmesi ve açıklanması durumunda kamu borcu daha yüksek gösterilecektir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik adına; bu garantiler mevzuata uygun biçimde kayıt edilmeli ve kamuoyuna açıklanmalıdır.

Bilanço ve gelir tablosu gibi mali tablolar firmaların faaliyetlerine ilişkin bilgiler sağlamaktadır. Ulusal hesaplar ise hükümetin ve ekonominin genel performansını göstermektedir. Türkiye'de KÖİ sözleşmelerine taraf olan görevli şirketlerin muhasebe standartlarına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Benzer biçimde KÖİ varlıkları ve yükümlülükleri ulusal hesaplarda da sözleşmelere uygun biçimde gösterilmemektedir. Sonuçta mali tablolar ve ulusal hesaplar, milyarlarca dolarlık KÖİ sözleşmelerine ilişkin eksik ve hatalı bilgiler vermektedir. Bu hatalı bilgiler de finansal kuruluşların ve yatırımcıların kararlarında hatalara neden olacaktır. Özel sektörün muhasebe standartlarının belirlenmesinden sorumlu Kamu Gözetim Kurumu, KÖİ'lere ilişkin muhasebe standartlarını uluslararası muhasebe standartlarıyla uyumlu hale getirmelidir. Kurum esas olarak Uluslararası Muhasebe Standartları

Kurulu'nun muhasebe standartlarını model almaktadır. Bu nedenle, Kurul'un "Hizmet İmtiyaz Sözleşmesine İlişkin Standardı" (IFRIC 12) örnek alınarak KÖİ'lere ilişkin bir standart oluşturulmalıdır. Benzer biçimde, TÜİK model aldığı AB istatistik kurumunun düzenlemelerine (ESA 2010) benzer biçimde sözleşme taraflarının KÖİ'lerden kaynaklanan varlıklarını ve yükümlülüklerini ulusal hesaplarda göstermelidir.



Kaynakça

APMG International. 2016. Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide. <https://ppp-certification.com/pppguide/download>, [erişim, 15 Aralık, 2020]

Bova, E. Ruiz-Arranz, M. Tascani, F. ve Ture, E. 2016. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset. IMF Working Paper No. 16/14. Washington, DC: IMF.

Budina, N. Brix, H.P. ve Irwin, T. 2007. Public-Private Partnerships in the New EU Member States. World Bank Working Paper, N. 114

Çal, S. 2008. Türkiye’de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü. TOBB: Ankara

Çifci, H.B.2020. Devlet Garantileri: Kavramlar, İşleyiş ve Sorunlar. Onikilevha: İstanbul

Daube, D. Vollrath, S. ve Alfen, H.W.2008. A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as financing forms for PPP projects in Germany. International Journal of Project Management, 26(4), s. 376-387

Deloitte. 2017. European Public-Private Partnership transport market. Infrastructure Department, Madrid.

Emek, U. 2010. Altyapıda Kamu Özel İşbirlikleri. İktisadi Araştırmalar Vakfı:İstanbul.

Emek, U. 2014. Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi. İktisat, İşletme ve Finans, 29(337), s. 9-38

Emek U. 2017. Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme. Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 7(1):141-168.

Emek, U. 2020. Kamu Özel İşbirliği Modeli. İçinde, Editör: İ. Kalaycı, Türkiye Ekonomisi: Kuram-Tarih-Politika, Divan Kitap:İstanbul, s.537-572

Emek U. ve Küçükkocaoğlu G. (editörler). 2019. Teoriden Uygulamaya Kamu Özel İşbirlikleri. Siyasal Kitabevi: Ankara

Engel, E. Fisccher, R.D. ve Galetovic, A. 2020. When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience. NBER Working Paper N.26766

EPEC (European PPP Expertise Center).2010.Euro stat Treatment of Public Private Partnerships: Purposes, Methodology, and Recent Trends”. European PPP Expertise Centre. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Eurostat%20Treatment%20of%20PPP.pdf>, [erişim, 12 Kasım, 2020]

EPEC (European PPP Expertise Center). 2012a. State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_state_guarantees_in_ppps_en.pdf, [erişim, 12 Kasım, 2020]

EPEC (European PPP Expertise Center). 2012b. United kingdom-England: PPP units and related Institutional Framework. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_uk_england_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf [erişim, 12 Kasım, 2020]

EPEC (European PPP Expertise Center). 2013. Termination and Force Majeure Provisions in PPP Contracts. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_termination_and_force_majeure_en.pdf [erişim, 12 Kasım, 2020]

Esirgen, S.Ö.2012 Osmanlı Devleti’nde Yabancılar Verilen Kamu Hizmeti İmtiyazları, Turhan Kitabevi: Ankara, 2012

Eurostat.2019. Manual on Government Deficit and Debt. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6f-c8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>, [erişim, 15 Ocak, 2020]

Eurostat ve EPEC (European PPP Expertise Center).2016. A Guide to the Statistical Treatment of PPPs. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ea7c19f7-9146-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

Flyvbjerg, B. 2014. What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview. Project Management Journal, 45(2):6-19

Funke, K. Irwin, T. ve Rial, I. 2013. Budgeting and reporting for Public-private Partnerships. International Transport Forum Discussion paper N. 2013-7

Global Infrastructure Hub ve Oxford Economics.2016. Global Infrastructure Outlook: Infrastructure investment needs 50 countries, 7 sectors to 2040.

Grimsey, D. & Lewis, M.K. 2004. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure provision and Project Finance. Edward Elgar: Massachusetts

Guasch, J.L. 2006. Granting and negotiating infrastructure concessions: Do it right. World Bank Institute Development Studies: Washington, D.C.

Hammond, P. 2018. Budget 2018 Speech. Published 29 October 2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/budget-2018-philip-hammonds-speech> [erişim, 12 Kasım, 2020]

Hart, O. 2003. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships. Economic Journal, 113(486), s. 69-76

Hazine Müsteşarlığı.2014. Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2014, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> [erişim, 12 Kasım, 2020]

Hazine Müsteşarlığı.2017. Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2017, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari> [erişim, 12 Kasım, 2020]

Heald, D. ve Georgiou, G. 2010. Accounting for PPPs in a converging world. içinde, Editörler: Hodge, Greame H- Greve, Carsten -Boardman, Anthony E. (2010) International Handbook on Public-Private Partnerships, Edward Elgar: Cheltenham & Northampton

HM Treasury. 2012. A new approach to public private partnerships. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf, [erişim, 15 Aralık, 2020]

HM Treasury. 2018. Budget 2018Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2). <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploa->

ds/system/uploads/attachment_data/file/752173/PF2_web_.pdf [erişim, 12 Kasım, 2020]

House of Lord, 2010. Private Finance Projects and off-balance debt, Volume II Evidence. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ld-conaf/63/63ii.pdf> [erişim, 5 Kasım, 2020]

IMF (International Monetary Fund). 2006. Public-Private Partnerships, Government Guarantees and Fiscal Risk. https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF058/05504-9781589064935/05504-9781589064935/Other_formats/Source_PDF/05504-9781451980509.pdf [erişim, 12 Kasım, 2020]

IMF (International Monetary Fund). 2021. Turkey: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/01/25/mcs012521-turkey-staff-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>, [erişim, 30 Ocak, 2021]

Iossa, E. ve Saussier, S.2018. Public Private Partnerships in Europe for Building and Managing Public Infrastructures: An Economic Perspective. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 89(1), s. 25-48

IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). 2020. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2020 Edition, Volume II

Kalkınma Bakanlığı. 2013. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). Kalkınma Bakanlığı Yayınları: Ankara

Kalkınma Bakanlığı. 2014. Kamu Özel İşbirlikleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Kalkınma Bakanlığı Yayınları: Ankara

Kalkınma Bakanlığı. 2017. Orta Vadeli Program (2018-2020). Kalkınma Bakanlığı Yayınları: Ankara

Kalkınma Bakanlığı. 2018. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarında Etkin Yönetim Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Kalkınma Bakanlığı Yayınları: Ankara

- Kalkınma Bakanlığı. 2019. On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Kalkınma Bakanlığı Yayınları: Ankara
- Lu, J.Z. Chao, J.J. ve Sheppard, J.R. 2019. Government Guarantees for Mobilizing Private Investment in Infrastructure. Public-Private Infrastructure Advisory Facility Guidance Book
- Marsh & McLennan.2017. Closing the Financing Gap Infrastructure Project Bankability in Asia. <https://www.marsh.com/th/en/insights/research/closing-the-financing-gap-infrastructure-project-bankability-in-asia.html> [erişim, 12 Kasım, 2020]
- National Audit Office. 2018. PFI and PF2.Report by the Comptroller and Auditor General, London.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2008. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. OECD: Paris
- Office for Budget Responsibility.2017. Fiscal Risk Report. <https://obr.uk/frr/fiscal-risk-report-july-2017/>, [erişim, 12 Kasım, 2020]
- Posner, P. Ryu, S.K. ve Tkachenko, A. 2009. Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/1, s. 1-26
- PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility) & World Bank. 2009. Toolkit for Public-Private Partnerships in roads&highways. Updated, Public Private Infrastructure Advisory Facility & World Bank, March. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/toolkit-public-private-partnerships-roads-and-highways>, [Erişim, 8 Kasım, 2009]
- Richards, M. Calder, K. ve Hadril, H.2020. United Kingdom. İçinde, (Editörler: A.L. Freire, T.L.S. Sombra ve R.D. dos Santos Neto), Public-Private Partnership Law Review, Sixth Edition, Law Business Research Ltd: London, s. 252-274.
- Sağlık Bakanlığı. 2016. Paranın Değeri Analiz Yaklaşımı: Bilkent Şehir Hastanesi Örneği. 2017 yılı Bütçe Sunuşu

Sayıştay. 2020a. Sağlık Bakanlığı 2019 yılı Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı: Ankara

Sayıştay. 2020b. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 2019 yılı Denetim Raporu. Sayıştay Başkanlığı: Ankara

Sigma.2008. Peer Assistance in Public Procurement and Concessions/PPPs. Final Report, October, Paris

TAV Havalimanları. 2010. Nine-month 2010 Financial Results: Record high results in the third quarter. https://ir.tav.aero/uploads/documents/28492016054945_1101_announcementofresultsfortheninemonthperiodended30september2010.pdf [erişim, 12 Kasım, 2020]

The Telegraph.2011. Private Finance Initiative: where did all go wrong? 22 Eylül,

<https://www.telegraph.co.uk/news/health/news/8779598/Private-Finance-Initiative-where-did-all-go-wrong.html> [erişim, 12 Kasım, 2020]

TMMOB (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği).2019. Akkuyu Nükleer Güç Santrali Güncel Durum Raporu. <https://www.tmmob.org.tr> [erişim, 12 Kasım, 2020]

Tolunay, D. 2015. İstanbul'daki Üçüncü Havalimanı ÇED Raporunun Değerlendirilmesi. Tebliğ, 6. Ulusal Hava Kirliliği ve Kontrolü Sempozyumu-2015 7-9 Ekim 2015, İzmir

Topçu, H. 2019.Yerel'den Global'e. Remzi Kitabevi: İstanbul

World Bank, 2017a. Financial Viability Support: Global Efforts to Create Commercially Viable PPPs. <https://library.pppknowledgelab.org/documents/2847/download>, [erişim, 12 Kasım, 2020]

World Bank. 2017b. Public private Partnerships: Reference Guide. Version 3. Washington, D.C.: Washington

World Bank.2017c. Benchmarking PPP Procurement 2017. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/benchmarking-ppp-procurement-2017>, [erişim, 12 Kasım, 2020]

World Bank. 2019. PPP Fiscal Risk Assessment Model, PFRAM 2.0. Washington, D.C.: Washington

World Bank. 2020. Benchmarking Infrastructure Development-2020. Washington, D.C.: Washington

Yescombe, E.R. 2007. Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance. Elsevier: London

