

KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER

Devletin ekonomiye müdahalede en etkili aracı maliye politikasıdır. Müdahaleler doğrudan vergi ve harcama politikalarıyla olduğu gibi koşullu yükümlülük yaratan politikalarla da olabilir. Kamuoyunda yap-işlet-devret veya Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri olarak bilinen koşullu yükümlülükler merkezi bütçe ve borçlanma üzerinde önemli etkileri vardır.

Koşula bağlı yükümlülüklerin ne olduğunu tanımlamadan önce, daha iyi anlaşılması için derslerde kullandığım bir kurguyu paylaşmak yararlı olabilir. Akşamın geç saatlerinde kapınız çalınsa; açtığımızda, karşınıza, 1,85 cm boyunda, kirli sakallı, siyah takım elbiseli, beyaz gömleklili, belindeki tabancasının kabzasını açığa çıkarmış, TV mafya dizilerinde her gün gördüğünüz mafyöz tiplerden bir çam yarması çıksa. Oğlunuzun ismini verse, *babası mısın? Bize 50 bin lira borcu var. Yarın akşama kadar ödemezse sonuçlarına katlanır* dese cevabınız ne olur? *O artık reşit bir insan, borcunu, alacağını kendisi bilir* diyerek kapıyı kapatır mısınız? Yoksa *o benim oğlum. Gereği neyse yardımcı olurum* diyerek bankaya veya borç alabileceğiniz bir tanıdığınıza mı gidersiniz? Eminim ki çoğunluk çocuğuna sahip çıkacaktır. Devlet de aynı davranışı sergiler.

Olaydaki bir iki şeye dikkat etmek gerek. Birincisi çocuğunuzun borç olayı düşünce/teorik olarak her zaman olabilecek bir olaydır. Ama siz hiçbir zaman *“bizim çocuk mafyaya borç takacak”* diye tasarruf yapmazsınız. Ancak aklınızda böylesi koşullar oluşursa ne yapacağınızıza yönelik bir hazırlık yapıyor olabilirsiniz. İhtiyat saikiyle tasarruf edebilirsiniz.

Devletler de böyledir. Bazı kamusal faaliyetlerinde doğacak yükümlülükleri baştan bilemeyebilirler. Veya yükümlülükler koşullara bağlı olduğu için ve koşulların oluşma riski ile olası yükünü hesaplamadıkları için bütçelerine harcama için ödenek koymazlar.

Ancak burada önemli bir soru var: Devlet herhangi bir kamu kurumunun borç yaratmasına engel olamaz mı? Gerekli ve zamanlı denetleme yapamaz mı? Bu soruların cevabı konunun önemini ve kamuya gelecek yükün büyüklüğünü belirler. Eğer bilinçli bir tercih varsa ve kamu kurumunun koşullu borç yaratmasının önüne geçilmiyorsa, hatta yükümlülükler yasalarla düzenleniyorsa yapılabilecek fazla bir şey yoktur. Yanı sıra yükümlülük yaratmaya göz yuman devletin koşulların oluşma şartlarını ve oluşup oluşmadığını denetlemesi de hayati öneme sahiptir. Denetimin kimin tarafından yapılacağı da önemlidir. İki seçenek akla geliyor: Koşullu yükümlülüğün uygulayıcısı olan kurum veya TBMM. İlgili kurum kendi hatalarını örtmeye çalışabilir. Buna karşılık yürütmeyi denetleme görevi olan TBMM gibi bir yapının denetimi sonucu değiştirebilir. Çünkü denetlemenin başarısı şeffaf ve hesap verilebilirliği öne çıkaran bir devlet anlayışına bağlıdır. Kamuoyunu en geniş şekliyle bilgilendiren, olası yükümlülükler konusunda tahminler yapanlara, çeşitli bilgileri paylaşan kamu otoritelerinin varlığı arzu edilen bir durumdur.

a) Risk matrisi

Koşullu yükümlülüklerin en belirgin özelliği, adı üstünde, belli koşullar oluşmadan yükümlülüğün oluşmamasıdır. Diğer bir deyimle, koşullar oluşmazsa devletin yükümlülüğü de oluşmaz. Bütçeye yük gelmez. Bir örnekle açıklamak gerekirse, yukarıda değinildiği gibi, devlet sosyal güvenlik sisteminin sponsorudur, garantörüdür. Herhangi bir nedenle açık oluşması, SGK'nın emekli maaşlarını ödeyememesi gibi bir durumun ortaya çıktığını düşünün. SGK yönetimi emeklilere, *bu ay yeteri kadar prim toplayamadık kusura bakmayın emekli maaşı yok* dese ne olur? Aslında bunu beklemiyor olsa bile, koşullar oluştuğu için sponsor ne yapıp

edip devreye girecek ve maaşların ödenmesine yardımcı olacaktır. Burada önemli olan koşulların oluşmasıdır. Koşulların oluşması ise bazı risklerin gerçekleşmesine bağlıdır. Örneğin ekonomik kriz olduğu dönemlerde SGK'nın yeteri kadar prim toplayamama riski artacaktır.

O zaman riskler koşullu yükümlülükler açısından önemlidir. Koşullu yükümlülükler de bütçe açıkları ve borçlanma açısından... Beklenmeyen riskler gerçekleşince Hazine'nin nakit ihtiyacı artar, gelir ve harcamalarını buna göre planlamadığı için borçlanmak zorunda kalır. Oysa Hazine yıllık ve üç aylık borçlanma programlarını kamuoyu ile paylaşmıştır. Ne kadar ödeme yapacağını ne kadar yeni borç alacağını yatırımcılara ilan etmiştir. Buna rağmen, koşullar oluşunca, devletin bütçe dışındaki yükümlülüklerini ödemek için ek borçlanmaya gitmek zorunda kalabilir.

Öte yandan, amacı verdiği parayı vadesi dolduğunda geri almak olan kamu borçlanma senetlerine yatırım yapan yerli ve yabancı yatırımcı, yatırım kararını almadan önce borç verdiği devletin ne kadar borcu olduğunu bilmek ister. Yapacağı değerlendirmelerle, yeni vereceği borcun kamuya ne kadar ek yük oluşturacağını hesaplar. Borcun ödenebileceğine karar verir ve yatırım yapar. Ancak bütçe açığı içinde görünmeyen koşullu yükümlülüğü çok olan bir devlet, risklerin ortaya çıkmasıyla aniden ek borçlanma ihtiyacı ile karşılaşmaya başlayınca, borç stoku büyümeye ve geri ödemeler riske girmeye başlar. Dolayısıyla riskleri bilmek ve hesaplamak kamu borç idarecileri için önemlidir.

Risklerin durumu ile yükümlülükler arasındaki ilişkiyi özetleyen "Risk Matriksi" yaklaşımının ilk örnekleri Dünya Bankası uzmanları tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Hanna Polackova Brix, 2002). Daha sonra ülke deneyimleri ile geliştirilmiştir. Borç idarelerinde riskleri modelleyen birimler kurulmuş, koşullu yükümlülüklerin bütçe ve borçlanma politikaları üzerindeki etkileri en aza indirilmeye çalışılmıştır.

Risk Matriksi; açıkça belli olan, hukuki mevzuata/sözleşmeye tabi riskler ve herhangi bir hukuki mevzuata bağlı olmayan, öngörülemeyen riskler olmak üzere ikiye ayrılır.

Risk Matriksi

I- AÇIKÇA BELLİ OLAN, HUKUKİ MEVZUATA/SÖZLEŞMEYE TABİ RİSKLER	
a- Doğrudan – Açık	b- Koşullu – Açık
Bütçe finansmanı için iç ve dış borçlanma	Dış borçlanmalara sağlanan geri ödeme garantileri
Proje finansmanı için dış borçlanma	KÖİ (Yap-İşlet-Devret) modelleri kapsamında verilen yatırım garantileri
Cari yıl bütçesinde öngörülen harcamalar	Bankalardaki mevduatlara verilen garantiler (Tasarruf Mevduatını Koruma Fonu- TMSF)
Gelecek yıl bütçesine sâri harcamalar	Kredi Garanti Fonu (KGF)
Kamu bankalarının görev zararı ve kamu kuruluşlarının yarı-mali işlemlerinden kaynaklanan zararları için yapılan harcamalar	Kamu yatırım projelerinde oluşabilecek ilave maliyet artışları için yapılan harcamalar

İşsizlik Sigortası Fonu ödemeleri	Devlet sübvansiyonları (tarımsal ürünler, sel, savaş vb.)
	Döviz kuruna verilen garantiler
	Sosyal Güvenlik Sisteminin açığının finansmanı
	KİT zararları (Görev zararları hariç)

Görüldüğü gibi, yasalara bağlı olarak oluşan riskler, kendi içinde doğrudan-açık olan ve koşullu-açık olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan açık olan risklerin arasında, bütçe açığını finanse etmek için yapılan iç ve dış borçlanmalar, kamu kuruluşlarının proje finansmanları, İşsizlik Sigortası Fonu'na yapılan ödemeler gibi kalemler sayılabilir. Anlaşılacağı üzere, bu işlemler yasalarda açıkça belirtilen konulardır.

Oysa bu başlık altında incelenen, koşullara bağlı olan risklerin gerçekleşmesi sonucu ortaya çıkacak yükümlülüklerdir. Örneğin, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleri için verilen köprü geçiş garantilerini ele alalım. Karayolları Genel Müdürlüğü'nün, köprü inşaatını yapan şirkete, yasalardaki hükümlere uygun olarak yıllık araç geçişi garantisi verdiğini düşünelim. Bu tür garantiler geçiş sayısı ve araç başına ücret olarak verilir. Herhangi bir nedenle, geçişlerin garanti edilen sayının altında olması durumunda, az geçen araç sayısı, garanti edilen ücretle çarpılarak, inşaatçı/işletmeci şirkete bütçeden ödeme yapılır. Eksik geçişin ne kadar olacağı baştan belli olmadığı için bütçeye yeterli ödenek konmamış olabilir. Bu durumda, ödenek artırılabilecek, fazla gelir yoksa, ek borçlanmaya gidilecektir.

Benzeri durum Kredi Garanti Fonu (KGF) için de geçerlidir. Hazine bankaların bazı kredilerine KGF üzerinden kefalet vermektedir. Olay tamamen yasalara dayalıdır. Hazine, bankaların KGF'nin belirttiği şartlara uygun verdiği KOBİ kredilerinin, geri tahsil edilememesi durumunda, belli bir bölümünü bütçe kaynaklarıyla bankaya ödeyeceğini garanti etmektedir. Ama baştan ne kadar kredinin tahsil edilemeyeceğini bilmediği için, ekonomide oluşabilecek risklere göre, ödenecek miktar değişmektedir.

Bilindiği gibi, Türkiye'de yerleşik bankalardaki 650 bin TL'ye kadar olan Türk Parası mevduatı devletin garantisi altındadır. Bankada bir sorun olması, mevduatın ödenmemesi durumunda, Tasarruf Mevduatını Koruma Fonu (TMSF) devreye girerek parayı öder. Aralık 2023 sonu itibarıyla sigortaya tabi mevduatın toplamı 2 trilyon 986 milyar TL. dir. Banka veya bankalarda sorun çıkarsa ve TMSF'nin kasasında yeteri kadar nakit yoksa Hazine devreye girer. Hazine, çoğunlukla borçlanarak TMSF'ye nakit verir.

Risk matrisinin ikinci ana bölümünü şöyle özetlenebilir.

II- HERHANGİ BİR HUKUKİ MEVZUATA / SÖZLEŞMEYE BAĞLI OLMAYAN, ÖNGÖRÜLEMİYEN RİSKLER	
a) Doğrudan- Örtülü	b) Koşullu- Örtülü
Kanunen belirtilmeyen hallerde gelecekte verilecek emekli maaşları	Kamu kuruluşlarının yabancı ülkelerle hazine garantisi olmaksızın yaptıkları uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan

	yükümlülüklerini yerine getiremediklerinde temerrüde düşmeleri
Kanunen belirtilmeyen hallerde sosyal güvenlik sistemleri kapsamındaki giderler	Yerel yönetimlerin garantisiz yükümlülüklerine ilişkin ödemelerinde temerrüde düşmesi
	Özelleştirilmiş kuruluşların borçları
	Mevduat garantisine bağlı olmaksızın banka iflasları neticesinde oluşabilecek maliyetler
	Sosyal güvenlik kuruluşlarının kamu garantisi altında olmayan yükümlülüklerine ilişkin ödemelerinde temerrüde düşmesi
	Merkez Bankası'nın temerrüde düşmesi
	Yabancı sermayenin karlarını yurtdışına çıkarması
	Çevresel olayların ve doğal afetlerin ortaya çıkardığı zararlar
	Askeri hareketlerin yol açtığı giderler

Bazı risklerin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkan yükümlülüklerin kamu tarafından üstlenilmesi için yasalarda açıkça belirtilmiş olması gereği yoktur. Bunun en uç örneği savaştır. Hiçbir parlamento savaş çıkınca ödenek var mı yok mu tartışmasına giremez. Demokrasilerde savaş kararını her zaman ve her yerde parlamentolar verdiği için, açıkça savaşın içinde olmadığı durumlar da dahil, savaş harcamaları için ödenek sınırı konmaz, konamaz.

Benzeri durum doğal afetler için de geçerlidir. Deprem olduğunda ödenek var mı yok mu tartışması yapmak kadar anlamsız bir şey olabilir mi?

b) Koşullu yükümlülük türleri – Dış borç garantileri

Hazine'nin KİT'lerin, belediyelerin ve diğer kamu kurumları ile kalkınma ve yatırım bankalarının dışarıdan aldıkları borçlara verdiği garantiler uzun yıllardan buyana uygulanan ve bilinen bir koşullu yükümlülük türüdür. Sistem şöyle çalışmaktadır. Yıllık Yatırım Programında yer alan bir projenin dış finansman yöntemi ile finanse edileceğine karar verilmişse, Hazine ilgili kamu kuruluşuna projesini finanse etmesi için dış borç almasına izin verir. Ve ona borç bulmada yardımcı olur.

Alınan borç, kamu kuruluşu adına kaydedilir. Hesaplara bakarsanız borç bir KİT'in veya belediyeninindir. Hazine'ye kayıtlı değildir. Ama dışarıdaki borç veren için önemli olan alacağını zamanında tahsil etmektir. Borç verecek olanlar bir KİT'i riskli bir işletme olarak değerlendirirse, faizin üstüne yüksek risk primi ekleyecek ve kredi pahalılaşacaktır. Bunu engellemek için, Hazine garantisi devreye girer. Alacaklıya “o ödemezse ben öderim” der.

Dış borç kredi garantileri, kredilerin ucuzlaşmasının yanında, kamu kuruluşlarının alternatif piyasalardan borçlanabilmesine de yardımcı olur. Hazine hem piyasa bilgisini hem de garantisini ortaya koyunca, borç vermek istenler çoğalır. Rekabet kredi maliyetlerinde ucuzlama getirir. Ucuz kredi alınabiliyor olması, daha çok projeye finansman sağlanmasına yardımcı olur. Ancak proje seçimi konusunda popülist olunursa, sonuç hüsrana olabilir. Bir barajın yanına iki tane sulama göleti yapmak için dış borç alınınca, sulama kanalının nasıl yapılacağına da mutlaka karar verilmelidir. Göletler ve baraj bitince, sulama kanalı yapılamamışsa, balık tutmak ve/veya piknik yapmaktan başka bir işe yaramazlar. Böylelikle gelir yaratma özelliği olmaz. Gelir getirmeyen bir yatırımın borç ödemesi de imkansızdır.

Hazine dış borçlanmasına garanti verdiği KİT'in, kamu kuruluşunun borçlarını zamanında ödeyeceğini varsayar. Ancak bir yandan maliyetleri artan, diğer yandan gelirleri sınırlı olan KİT, zamanı geldiğinde borç ödeyemez veya ödemek istemez. Hazine zorunlu olarak devreye girer ve ödemeyi yapar. Ödediği miktarı KİT'ten veya kamu kuruluşundan alacak olarak yazar. Biriken borçların ödenmesi mümkün olmadığı için, bir süre sonra ya bir borç silme (tahkim) kanunu çıkarılır veya borçlar yeniden yapılandırılarak zamana yayılır. İkinci yöntem vergi aflarıyla borç silme ve/veya yeniden yapılandırma çok sık uygulanmaya başlanınca "ahlaki bozulma" yaygınlaşır. Hiçbir KİT veya kamu kuruluşunun yöneticisi, Hazine garantili borcu ödemeyi düşünmez. Yıllık bütçelerini hazırlarken Hazine'ye borç geri ödemesi yapılacağı düşünülmez. Böylelikle Hazine alacakları birikmeye devam eder.

c) Kamu Özel İşbirliği (Yap-İşlet-Devret)

Kamu garantileri bu topraklar için yeni bir deneyim değildir. İlk örneklerinden birisi İzmir-Aydın demiryolu için, Sultan Abdülmecit zamanında 1856 yılında İngilizlere verilen garantilerdir. Demiryolu yapımı için verilen "imtiyaza göre kurulacak şirketin tasarlanan sermayesinin %3,3'ü güvence olarak Osmanlı Hükümetine verilecek ve demiryolunun 70 kilometrelik ilk bölümü 1860 yılı Eylül ayında bitirilecekti. Buna karşılık, Osmanlı Hükümeti demiryolunun ilk bölümünün açılmasından sonra 50 yıl süreyle her yıl şirket sermayesinin %&'sı kadar bir karı garanti ediyor ve kar bu oranın altına düşerse üstünü tamamlamayı yükleniyordu. Yüzde yedinden fazla kar şirket ile hükümet arasında eşit biçimde bölünecekti. Demiryolunun işletmeye açılmasından 50 ve bundan sonra her 20 yılda bir Osmanlı Hükümeti, şirketle anlaşarak demiryolunu satın almak hakkına sahip olacaktı. Demiryolunun yapılması, işletilmesi ve yenilenmesi için gerekli mallar gümrük ödenmeden Türkiye'ye sokulabilecek ve demiryolunun yapımı sırasında şirket Hükümete ait olan toprakları, madenleri ve ormanları bedava kullanabilecekti. Demiryolunun işletmeye açılmasından sonra şirket, hattın 45 kilometre çevresinde bulunan madenleri az bir vergi vererek işletmek hakkına sahip oluyordu. Bütün bunlara ek olarak, Osmanlı Hükümeti, şirketin yönetimine hiçbir biçimde karışmamaya söz verdiği gibi Aydın demiryolu ile rekabet edebilecek şirketlerin kurulmasını da önleyecekti."¹

Cumhuriyet'in kurucuları kapitülasyonlardan çok çeken bir nesil olduğu için böylesi uygulamalardan uzak durmuşlardır.

Ancak 1980 sonrası yıllarda dünyada geniş uygulama alanı bulan KÖİ modeli, altyapı projelerini finanse etme modeli olarak Türkiye'de de uygulanmaya başlamıştır. 11. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda konu ele alınmıştır (KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, 2018);

¹ Kurmuş, Orhan, Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi, Savaş Yayınları, Ankara, 1982

“1980’lerin başında devletleri KÖİ modeline hazırlayan temel gerekçe ve gelişmeleri özetlemek gerekirse, karşımız şu beş temel faktör çıkmaktadır; Hızla artan nüfus ve bağlı olarak artış gösteren altyapı ihtiyacı

- 1) Artan kentleşme nüfusu ile altyapı hizmetlerine yönelik olarak artan talep*
- 2) Gelişmekte olan ülkelerin tetiklediği küresel krizler*
- 3) Büyük uluslararası şirketlerin karlı ve uzun soluklu proje arayış ihtiyacı*
- 4) Uluslararası kurumların önerisi sonucu devletlerin finansman yaratma amacıyla savundukları özelleştirme uygulamaları”*

Raporda da değinildiği üzere, büyük uluslararası şirketlerin yüksek kar arayışı, projeleri kamu garantili yatırım modeline dönüştürmüştür. Böylelikle finansman bulmakta zorlanmayan şirket, edindiği yüksek kamu garantileri sayesinde karını artırmaktadır.

Dünya Bankası’na göre KÖİ modeli; *“özel sektörün risk ve yönetim sorumluluğu aldığı, kamu mal ve hizmetlerinin sağlanması amacıyla, tarafların uzun dönemli yükümlülükleri üstlendikleri sözleşmeleri ifade etmektedir.”* (Global PPI Update, 2017).

Model üç ayak üzerine kuruludur: Kamu, özel sektör ve finansman sağlayıcılar. Uygulamadan çıkan sonuçlara göre, “Finansman sağlayan bankalar ve diğer finansal kuruluşlar, uygulamada modelin iki tarafını oluşturan kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin temel yapı taşlarındandır.” Gerek ihale sürecinde gerek garantilerin belirlenmesinde belirleyici olanlar onlardır. Ne kadar vadede ne tür garanti verileceği alınan kredinin taksitlerine göre belirlenmektedir.

Türkiye Yap-İşlet-Devret (YİD) projeleri ile 1990’lı yılların başlarında tanıştı. O yıllarda enerji arzının, talebi karşılamadığı şeklinde bir tartışma vardı. Bilindiği gibi bu sektördeki yatırımların uzun inşaat süresi gerektirmesi nedeniyle, kararların önceden alınması bir zorunluluktur. İlgili kamu kuruluşları gelecek yılları kapsayan enerji tüketim tahmini yaparak ve enerji bakanlığı ile diğer ilgili kuruluşların enerji yatırımlarını buna göre yönlendirmelerini sağladılar. Ancak bu projeksiyonları yaparken iki varsayım hayati önemdedir: Ekonominin yıllık büyüme oranları ve en çok enerji tüketen sektörlerdeki olası teknolojik değişiklikler ve büyüme oranları. Eğer ekonomideki büyüme her yıl için yüksek tahmin edilmez ve sektörlerdeki değişimler yeteri kadar değerlendirilemezse, aşırı tüketim tahmini yapılabilir. Buna göre alınan yatırım kararları da aşırı arza neden olacaktır. Böylesi bir durumda, depolanma olanağı olmayan elektrik toprağa verilecektir.

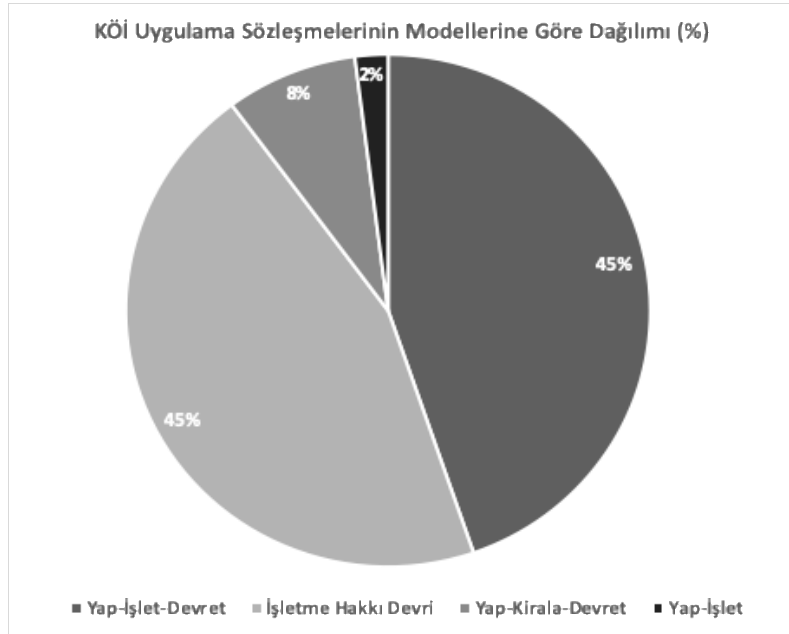
1990’lara kadar tamamen kamu tarafından üretilen ve dağıtılan elektrik, 1994 Krizinin kamuda yarattığı etkiye, dünyadaki özelleştirme furçası da eklenince, üretim alanında özel sektöre açıldı. Doğal gaz kullanan elektrik santrallerinin yapılmasına izin verildi. Ancak, özel sektör önce girdi garantisi istedi. Çünkü doğal gaz BOTAŞ tekelindeydi. Ardından üretilen elektriğin hepsinin alınmasına garanti verildi. Bunlar yetmezmiş gibi, bir de fiyat garantisi verildi. Diğer bir deyimle, özel sektöre *“sen üret, ürettiğini şu fiyattan alacağım”* dendi.

Konuya özel sektör açısından bakınca onlar da bu taleplerinde haklıydılar. Çünkü, yüzlerce milyon dolarlık yatırımlar için kredi bulmak zorundaydılar. Sık sık değinildiği gibi, kredi verenler için en önemli şey alacağını tahsil edebilmektir. Hele bir de uzun vadeli kredi veriyorsa bundan emin olmak ister. Santralin ürettiğini satamaması durumunda alacak taksitlerinde sorun çıkacağı için işletmeci şirketin finansöre verdiği teminatlara ek olarak tek alıcı olan kamunun da garanti vermesini ister.

Sonraki yıllarda YİD modeline, Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Kirala (YİK), İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi diğer modeller de eklendi. KÖİ bu modellerin genel adıdır. “Yİ modeli ülkemizde sadece elektrik enerjisi üretiminde kullanılmıştır. Bu modelde, özel sektöre mülkiyetleri kendilerine ait olmak üzere termik santral kurma ve işletme izni verilmekte, üretilen elektriği devlet satın almaktadır. Sözleşme bitiminde ise tesis özel sektörde kalmaktadır. Model 1997 tarihli ve 4283 sayılı Kanunla düzenlenmiş olup, doğal gaz ve ithal kömür yakıtlı santraller Yİ kapsamındadır...

YİD modelinde kamuya ait bir arazi üzerinde özel sektöre tesis inşa etme hakkı verilmekte, riskler özel sektör ile kamu arasında paylaşılmak üzere özel sektör belirli bir süre tesisi işletmekte, bakım-onarımını yapmakta ve süre sonunda kamuya devretmektedir. Model; köprü, tünel yapımından tabiat parkı, toptancı hali yapımına kadar birçok farklı alanda uygulanabilmektedir. Yap Kirala Devret (YKD) modelinde özel sektör tesisi yapmakta, fiziksel donanımını sağlamakta, belirlenen süre boyunca sözleşmede belirlenen alanları işletmekte ve sonunda tesisi kamuya devretmektedir. İdareler ise şirkete, işletme dönemi müddetince kullanım bedeli ve hizmet bedelinden müteşekkil olan kira ödemesi yapmaktadır. Şehir hastaneleri projeleri bu model ile uygulanmaktadır. İHD modelinde devletin mevcut bir tesisinin (örneğin limanlar ve havalimanları) işletme hakkı belirli bir süreliğine özel sektöre devredilmektedir. Tesisin işletme hakkı sadece belli bir süreliğine özel sektöre devredilmekte, mülkiyet ise kamuda kalmaktadır.” (KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, 2018)

KÖİ Sözleşmelerinin Modellerine Göre Dağılımı



Hangi model olursa olsun KÖİ özünde bir finansman modelidir. Mutlaka çeşitli kamu garantileri içerir. Kamunun KÖİ'ye yönelmesinin nedeni, dış borçlanma sınırına geldiğini düşündüğü ve borçların Hazine'de veya ilgili kamu kuruluşunun hesaplarında görülmemesidir. Diğer bir neden de kamu ihale mevzuatı ve bütçe ödenek sınırlamalarından kaçınmaktır. Her yıl bütçe ödeneği, nakit tahsisıyla uğraşmak istemeyen yüklenici firmalar, bankalardan sağladıkları finansman ile yürüttükleri projelerini daha hızlı bitirdiklerini iddia etmektedir. Bu iddialarında kısmen haklı olduklarını kabul etmek gerekir. Ancak ihale ve ödenek tahsisi prosedürünü değiştirmek yerine bu yönetimi seçmek, maliyet açısından kamu çıkarlarına ne kadar uygundur?

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının, 2012 Yılı Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporunda KÖİ “*bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleşmesi*” olarak tarif etmektedir. (Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği, 2012) Rapor KÖİ uygulamasını savunurken, inşaat ve işletme işinin aynı şirket tarafından yapılmasına özel atıfta bulunmaktadır. Böylelikle, inşaatı yapan müteahhidin işletme sorumluluğunu da alarak, projenin daha etkin ve verimli çalıştığını, ekonomiye katkısının arttığını ileri sürmektedir.

Bu yaklaşım kısmen doğrudur. Yüksek ve yeni teknoloji gerektiren bazı projelerin işletilmesi için yeni uzmanlara gerek olacaktır. Ancak hantal kamu idareleri eskisini çıkarıp yeni çalışan alamayacağı için, genellikle, “son model uçağı dolmuş şoförüne teslim etmekten” çekinmemektedir. Ancak bunun çözümü bol Hazine garantili KÖİ modeli midir? Kanımca değil.

KÖİ uygulamalarını savunanların diğer savı, büyük kaynak gerektiren altyapı yatırımlarını özel sektöre yaptıran devletin, parayı sosyal projelerde kullanacağı, yoksulluğu azaltacağıdır. Eğer yoksullukla mücadele programları için para harcanacaksa bu doğru olabilir. Ancak bol kepece verilen garantiler bütçeye yük olmaya başlayınca bu sav çökmektedir. Verilen garantilere birkaç örnek vermek gerekirse... Çanakkale 18 Mart Köprüsü için verilen garantiler şunlardır: 45 bin araç/gün (15 Avro + KDV), 16 yıl 2 ay işletme süresi. Yatırım bedelinin 10,4 milyar TL olduğu söylenen bu projeye verilen garantilerin miktarının ne kadar yüksek olduğu bu verilerden hesaplanabilir. Avrasya Tüneli için verilen garantiler şöyledir: 69.500 araç/gün. Otomobiller için 4\$+KDV, minibüsler için 6 \$+KDV. Yavuz Sultan Selim Köprüsü için; 135 bin araç/gün, 3 \$+KDV garantisi verilmiştir.

Burada önemli bir konuya açıklık getirmek gerekmektedir. Özel sektörün kar hedefli çalışması esastır. Maliyetlerini ve karını en optimal şekilde hesaplar ve yatırımını ona göre yapar. Kapitalist ekonomide bundan başka bir yaklaşımı düşünmek yanlıştır. Bu bağlamda, KÖİ projelerinde esas olan doğru maliyet hesabıdır. Uzun vadeli yatırımlarda enflasyon, faiz, kur gibi makro değişkenleri doğru tahmin etmek ve onlara dayalı maliyet hesapları yapmak neredeyse imkansızdır. Benzeri zorluklar uzun vadeli nakit akım tahminleri yapılırken de geçerlidir. Borç verenler bu hesaplara güvenmedikleri için, uzun vadeli krediler için KÖİ işletmecisinden garantiler isterler. Garantileri verebilecek tek otorite Hazine’dir. Adı ister KİT ister belediye ister herhangi bir kamu kuruluşu olsun sonunda para bütçeden, Hazine’den çıkacaktır.

d) KÖİ modeline örnek projeler

YİD modeline örneklerden birisi, 9 milyar \$ civarında tahmini yatırım bedeli, Gebze – İzmir otoyolu ve Osmangazi Köprüsü projesidir. İnşaatı yapan şirketler, modelin mantığı gereği, devletten doğrudan bir para talep etmemiştir. İnşaat için gerekli parayı, krediyi kendileri bulmuş, inşaatı yapmışlardır. Toplam inşaat süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Yüklenici şirketler köprüyü ve yolu işletmektedirler. Doğal olarak işletirken, köprü ve otoyoldan geçiş ücreti almaktadırlar. Sözleşmeye göre, köprüden geçiş için otomobil başına 35 dolar + KDV’dir. Bursa – İzmir arasında otoyol kullanmak isteyenler yaklaşık 16 dolar + KDV kadar ücret ödemektedirler.

Olayın verilen garantiler kısmına bakalım. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün (TCK); Gebze- Orhangazi arası için günlük 40 bin araç ve 2 dolar ücret, yıllık 29.5 milyon dolar; İzmit Körfez Köprü Geçişi için günlük 40 bin araç ve 35 dolar ücret, yıllık

511 milyon dolar; Orhangazi-Bursa arası için günlük 35 bin araç ve 1.7 dolar ücret, yıllık 21.5 milyon dolar; Bursa -Balıkesir arası için günlük 17 bin araç ve 7.6 dolar ücret, yıllık 47.1 milyon dolar; Balıkesir-İzmir arası için günlük 23 bin araç ve 8.8 dolar ücret, yıllık 73.6 milyon dolar gelir garantisi veriyor. Bu durumda, Gebze'den İzmir'e giderken bu yolu kullanırsanız, 55 dolar ücret ödemek zorundasınız. Ancak köprüden günde 40 bin araç geçmezse veya yıllık 511 milyon dolardan eksik gelir elde edilirse, aradaki farkı kamu idaresi ödemektedir. İhaleye çıkarken bu garanti verilmiştir. Diğer bir deyimle, eğer örneğin Bursa'dan Balıkesir'e giden araçlardan 17 bin tanesi inşa edilecek otoyolu kullanmazsa, eksik kalan kısım, doğrudan TCK, dolaylı olarak da bütçe tarafından ödenecek. Dolaylı demek, önce TCK kendi gelirlerinden ödeyecek, yetmezse bütçe kaynaklarına başvuracak demektir. Bu garantiler finansman modeli açısından çok önemli. Çünkü projeye kredi veren bankacılar kamunun garantisine bakarak karar veriyorlar. Garanti olmazsa veya yeterli görmezlerse para vermiyorlar.

Diğer örnek, şehir hastanelerinin yapıldığı Yap-İşlet-Kirala modelidir. Yapılan hastanelerin arsası Hazine'den bedava veriliyor. Devlet yüklenici firmaya 25-30 yıl kira ödemesi yapıyor. Sonra devlet yükleniciye kira ödüyor.

KÖİ konusunda kapsamlı aydınlatıcı çalışmalara sahip Prof. Dr. Uğur Emek bir yazısında; *"2016 yılı ortası itibarıyla 20 sağlık tesisinin (şehir hastanelerinin) yatırım bedeli 10,2 milyar Euro ve Sağlık Bakanlığı'nın bu tesisler için ödeyeceği kira (doğrudan yükümlülük) yıllık toplamda (kira+isteğe bağlı hizmet bedeli) 2,3 milyar Euro'dur. Bu kiralardan 25 yıl boyunca toplam tutarı 57 milyar Euro'dur. Ödemeler finansmanın sağlandığı para cinsinin ülkesinde gerçekleşen enflasyonla güncellenecektir."* demektedir (Prof. Dr. Uğur Emek, 2020). Görüldüğü gibi kira bedeli konusunda önemsenmesi gereken bir tartışma vardır.

Prof. Dr. Uğur Emek'in belirttiğine göre, uygulamada yüklenici firmaya iki tür ödeme yapılmaktadır. P1 hizmetlere ödemeler doğrudan bütçeden yapılır. Bina, elektrik, asansör, soğutma, olağanüstü bakım onarım, peyzaj ve ana tıbbi cihazlar için, ihaleyi kazanan taraf bir kira bedeli belirlemede kamudan talep etmektedir. Kamu bu giderleri, her yıl bütçeye ödenek koyarak ödemektedir. P2 hizmetler için ödemeler döner sermayeden² ödenmektedir. Bu ödemelere; ilaçlama, otopark, temizlik, bilgi yönetimi, güvenlik, resepsiyon, yardım+taşıma, çamaşır, yemek, laboratuvar, görüntüleme, sterilizasyon, dezenfeksiyon, rehabilitasyon ve atık hizmetleri girmektedir. Hastanelerin döner sermayelerinin en önemli gelir kalemleri işletmeciyeye devredilince, işletmeci de buralardan aldığı ücretleri istediği gibi belirlemektedir. Buna karşılık, daha önceleri döner sermayeden aldıkları katkılar sağlık çalışanlarının en önemli gelir kalemlerindendi. Ancak şehir hastanelerinin işletmecileri bu katkıları ya ödememeye ya da eskisine oranlar daha az ödemeye başladılar. Bu durum şehir hastanelerinde çalışan sağlık personeli için büyük kayıp oldu.

e) Yasal altyapı ve yapılan değişiklikler

YİD ile ilgili yasal altyapı, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı, Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde yaptırılması Hakkında Kanundur. (3996 Sayılı Kanun, 1994) Yasa yıllar içinde önemli değişikliklere uğramıştır. Kanunda sadece Hazine değil, KİT'ler ve belediyelerin de YİD projesi yapabileceği kabul edilmiştir.

² **Döner sermaye**, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet kalitesini artırması için ihtiyaç duyulan mal ve diğer hizmetleri alabilmesi ve verebilmesi için kurumlar bazında ilgili kanunla izin verilen kurum içi ticari etkinliklere verilen genel addır. Elde edilen gelir ortak bir havuz sisteminde biriktirilir. Kurumlar bazı harcamalarını bu gelirlerinden elde edilen kaynaklardan yaparlar.

Yapılan değişikliklerle kapsamı da oldukça genişletilmiştir. Kanunla “köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, kongre merkezi, kültür ve turizm yatırımları, ticari bina ve tesisler, spor tesisleri, yurtlar, tema parklar, balıkçı barınakları, silo ve depo tesisleri, jeotermal ve atık ısıya dayalı tesisler ve ısıtma sistemleri, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, trafiği yoğun karayolu, demiryolu ve raylı sistemler, gar kompleksi ve istasyonları, teleferik ve telesiyej tesisleri, lojistik merkezi, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava alanları ve limanları , yük ve/veya yolcu ve yat limanları ile kompleksleri, Kanal İstanbul ve benzeri su yolu projeleri, sınır kapıları ve gümrük tesisleri, 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 ve benzeri yatırım ve hizmetlerin yaptırılması, işletilmesi ve devredilmesi konuları” kapsama alınmıştır. Değişikliklerin büyük bölümü, son yıllarda artan KÖİ projelerinin hayata geçirilmesine yöneliktir. Bu kadar geniş alanlarda özel sektöre garanti verilerek yatırım yapılması, merkezi bütçe ve kamu kuruluşlarının bütçelerindeki yatırım giderlerinin açıkları artıracakı öngörüsündendir. KÖİ ile sorumluluklar ve garantiler özel sektöre verilmekte, bütçeden harcama yapılmamaktadır.

Bu alanda yapılan en büyük yasal değişiklik 2013 yılında yapılmıştır. Mart ayında çıkarılan 6428 sayılı Kanunla, 4749 sayılı Kamu Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun bazı maddeleri değiştirilmiştir. Bu değişikliklerle, Hazine, şartlar oluşursa, KÖİ projeleri için alınan dış borçları üstlenecektir. Yapılan değişiklikle; “Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler tarafından 8/6/1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun hükümlerine göre yap-işlet-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari bir milyar Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmeleri ile 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 ve 25/8/2011 tarihli ve 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yap-kirala-devret modeli ile gerçekleştirilmesi planlanan ve tutarı asgari beş yüz milyon Türk Lirası olması öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmelerinde, sözleşmelerin süresinden önce feshedilerek tesisin ilgili idareler tarafından devralınmasının öngörülmesi hâlinde, söz konusu yatırım ve hizmetler için yurt dışından sağlanan finansmanın ve varsa bu finansmanın teminine yönelik türev ürünlerden kaynaklananlar da dâhil olmak üzere mali yükümlülüklerin Müsteşarlık tarafından üstlenilmesine karar vermeye, üstlenime konu mali yükümlülüklerin kapsam, unsur ve ödeme koşullarını belirlemeye ve teyit edilmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemeye, Cumhurbaşkanı yetkilidir. Borç üstlenim anlaşmaları anlaşmada daha sonraki bir tarih kararlaştırılmadıysa imzalandıkları tarih itibarıyla yürürlüğe girer. Bu madde hükümlerine göre üstlenim öngörülen yatırım ve hizmetlere ilişkin uygulama sözleşmesi taslağında yer alan ve üstlenimi doğrudan ilgilendiren hükümler hakkında ihale şartnamesi yayımlanmadan ve ihale sonrasında sözleşme imzalanmadan önce Müsteşarlığın uygun görüşü alınır. Borç üstlenim taahhüdü kısmen veya tamamen verilebilir. Bu madde kapsamında mali yıl içinde taahhüt edilecek borç üstleniminin limiti, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile belirlenir. Söz konusu limiti bir katına kadar arttırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir. Bu madde hükümleri ile Müsteşarlık tarafından gerçekleştirilen borç üstlenimi tutarları, proje yürütücüsü idarenin genel bütçeli olması hâlinde bağlı bulunduğu Bakanlığın, özel bütçeli olması hâlinde ise kendi bütçesine sermaye gideri olarak kaydedilir. Söz konusu giderin kaydı için gerekli olan ödenek ilgili idarenin mevcut sermaye giderleri ödeneği ile karşılanmaksızın doğrudan Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödenek tertibinden karşılanır. Müsteşarlık tarafından gerçekleştirilen borç üstlenimi tutarları devlet dış borcu olarak kaydedilir ancak 5 inci

maddenin birinci fıkrasında belirlenen limite dâhil edilmez. Kendisine dış borcun tahsisi yapılabilen idareler dışında kalan idarelerin yürüttüğü projelerden kaynaklanan borç üstlenimlerinde ilgili idare Müsteşarlığa üstlenilen tutarda borçlandırılır ve bu kapsamdaki Hazine alacaklarının vadesinde ödenmemesi durumunda 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Müsteşarlık borç üstlenimi kapsamında taraflardan her türlü bilgi ve belgeyi istemeye yetkilidir. Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ihale ilanına çıkmış olan projeler açısından uygulama sözleşmeleri taslağına ilişkin ihale öncesi Müsteşarlık görüşü, kısmi üstlenim taahhüdü ve borç üstlenim limiti hükümleri uygulanmaz. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar yönetmelik ile düzenlenir.” (Alt çizgiler yazara aittir) (6428 Sayılı Kanun, 2013)

Bu değişiklik ile, Cumhuriyet tarihinde bir ilk gerçekleşmiştir. Hazine'nin, gerekli şartlar oluşunca, özel sektörün dış borçlarını üstleneceği hususu yasalaşmıştır. Hem de sadece borçlar değil, eğer varsa ona bağlı türev ürünler dâhil tüm yükümlülükler kapsama alınmıştır.

Kanun yasalaştıktan sonra büyük KÖİ projelerinin inşaatları hızlandı. Bu projelerin yatırım toplamı şöyleydi: 17 şehir hastanesi, Yavuz Sultan Selim Köprüsü, İstanbul Havaalanı, Osmangazi Köprüsü-İzmir otoyolu. Bunlara 2020'de ihaleye çıkılacağı söylenen Kanal İstanbul'u eklemek gerekir. Yatırımlar için çoğunlukla dış borç alındığı bilinmektedir. Hazine'nin Mart 2020 ayı Kamu Borç Yönetimi Raporunda üstlenilen miktar 17,2 milyar \$ olarak belirtilmiştir. (Kamu Borç Yönetimi Raporu, Mart 2020)

f) KÖİ envanteri

Projeler hakkında konsolide bilgi sadece Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayınlanmaktadır. Başkanlığın 2019 sonu için yayımladığı verilerde toplam 246 projenin KÖİ kapsamında hayata geçirildiği belirtilmektedir. (KÖİ Envanteri, 2020) Projelerin sektörel dağılımına bakıldığında, en çok KÖİ projesinin enerji alanında olduğu görülmektedir. Ardından karayolu ve limanlar geliyor. Liman tanımına yat limanlarının da girdiğini belirtmezsek yanlış anlaşılabilir. Enerji alanındaki yatırım sayısının büyüklüğü, irili ufaklı HES (Hidro Elektrik Santral) yatırımının varlığıdır. Başta Karadeniz olmak üzere, Anadolu'nun akarsularına onlarca HES inşa edilmiştir. Bir o kadarına da lisansı verilmiş, firmalar inşaat için finansman arayışındadır.

KÖİ Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı

Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı	
SEKTÖR	SAYI
Karayolu	42
Havaalanı	18
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	17
Demiryolu	1
Kültür ve Turizm Tesisi	1
Gümrük Tesisi	19
Endüstriyel Tesis	2
Sağlık Tesisi	20
Enerji	94
Liman	23
Madencilik	8
Katı Atık	1

Strateji ve Bütçe Başkanlığı KÖİ envanterinde büyüklükler, sözleşme değeri ve yatırım bedeli olarak verilmektedir. Yatırım tutarı projeler için yapılan yatırım miktarını ifade eder. Sözleşme değeri ise, bir tanıma göre projelerin yatırım tutarına ek olarak kamuya yapılacak ödemeleri, diğer bir tanıma göre kamunun o projeden elde edebileceği ancak işletmeci şirkete devrettiği geliri göstermektedir. Diğer bir anlamda, kamunun verdiği garantinin hesaplanmasında esas alınan değeri göstermektedir. Konuya açıklık getirebilmek için Strateji ve Bütçe Başkanlığının 2015 yılı Raporuna bakmakta yarar var. Rapor KÖİ'yi tanımlarken; “*Geçmişten bugüne en kapsamlı KÖİ envanterini tutan Dünya Bankası; KÖİ'yi, “kamu ile özel bir şirket arasında yapılan, özel şirketin bir varlığın meydana getirilmesini veya hizmetin sunumunu ya da her ikisini birden üstlendiği, buna mukabil yaptığı işin uzun vadede görülen kalitesine ve diğer özelliklerine göre özel sektöre ödeme yapıldığı bir sözleşme” şeklinde tanımlamaktadır. Yapılan sözleşmeler, hizmet ya da yönetim sözleşmelerinden imtiyaz ve özelleştirmelere kadar geniş bir yelpazeyi kapsamakta ve sadece altyapı sektörünü değil farklı faaliyetleri de içermektedir. Dünya Bankası'nın tanımına göre, yukarıda belirtilen projelerin yanında ülkemizde gerçekleştirilen imtiyaz ve/veya lisans sözleşmeleri de KÖİ kapsamı içinde yer almaktadır.* (DÜnyada ve Türkiye'de KÖİ Uygulamaları, 2015)

Tanımdan yola çıkarak, KÖİ sözleşme değerlerine ve yatırım tutarlarına bakalım. Strateji ve Bütçe Başkanlığının verilerine göre, 1986-2019 yılları arasında KÖİ projelerinin yatırım toplamı 67,7 milyar \$ tutarındadır. Projelerin sektörel dağılımına bakılınca en büyük yatırımlar havaalanlarına yapılmıştır. Sadece İstanbul Havaalanının yatırım tutarı 15 milyar \$'dır. Onu yaklaşık 8 milyar \$'lık yatırım tutarıyla Osmangazi Köprüsü-İzmir Otoyolu yatırımı izlemektedir.³ Aşağıdaki tablodan görüldüğü gibi, en çok yatırım 2013 yılında yapılmıştır. Yaklaşık 25 milyar \$'lık yatırımın içerisinde yukarıda bahsedilen projeler de bulunmaktadır.

Sözleşme değeri ise 145,3 milyar \$ olmaktadır. Doğal olarak burada da dağılım aynıdır. Sözleşme değeri en yüksek olan projelere 2013 yılında başlanmıştır. O yılın sözleşme değeri toplamı 73 milyar \$'a yaklaşmaktadır. Sözleşme değerini sektörlere göre ayırmak gerekirse aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, havaalanları ve enerji sektörleri önce gelmektedir.

Bu verilerden sonra, kamu açısından bir değerlendirme yapmak için, “*ne kadar gelirden vazgeçilerek ne kadar yatırım yaptırılıyor?*” sorusunu sormak gerekecektir. Görüldüğü gibi, kamu 68 milyar \$ yatırım yaptırabilmek için 145 milyar \$'lık gelirden vaz geçmiş gibi görünüyor. Ancak burada açıklığa kavuşturulması gereken bir husus var. Sözleşme değerleri hesaplanırken, işletmecilerin projeleri işleteceği gelecek yıllara sâri hesaplar yapılmaktadır. Diğer bir deyimle, köprüyü veya havaalanını 25-30 yıl işletecek olan KÖİ işletmecisinin uzun vadeli gelirleri; faiz, döviz kuru, enflasyon gibi değişkenler için belirli varsayımlar kullanılarak, bugünkü değere indirgenmektedir. Defalarca değinildiği gibi Türkiye'de böylesi uzun vadeli varsayımlar yapmak neredeyse imkansızdır. Dolayısıyla, gerçekleşecek sözleşme değerlerinin hesaplanandan oldukça farklı olacağını söyleyebiliriz. Devletin vaz geçtiği gelirler, hesaplanandan ne kadar fazla olursa o kadar gelir kaybı olduğunu, KÖİ işletmecisine haksız kaynak aktarıldığını söylersek yanlış olmaz.

³ Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın yıllık raporlarında KÖİ yatırımları hakkında ayrıntılı bilgi elde edilebilir. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel-Isbirligi-Raporu-2018.pdf>

İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Sektörlere Göre Dağılımı

İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Sektörlere Göre Dağılımı	
SEKTÖR	TOPLAM (Milyon \$)
Karayolu	23,5
Havaalanı	53.758,5
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	891,4
Demiryolu	0,0
Kültür ve Turizm Tesisi	0,0
Gümrük Tesisi	7,6
Endüstriyel Tesis	0,0
Sağlık Tesisi	0,0
Enerji	19.829,3
Liman	2.719,0
Madencilik	373,3
Katı Atık	0,0

Yıllara Göre KÖİ Yatırım Tutarları ve Sözleşme Bedelleri (Milyar \$)

YILLAR	Yatırım Tutarı	Sözleşme Bedeli
2019	14,7	48,0
2018	26,4	471,2
2017	5.025,5	6.928,2
2016	4.320,5	5.615,8
2015	878,6	1.475,9
2014	2.680,6	5.918,8
2013	24.682,2	72.953,9
2012	2.671,0	2.671,5
2011	2.037,6	3.385,1
2010	8.246,4	11.853,5
1986-2009	17.076,8	33.940,9

Bu kadar geniş uygulama alanı bulan KÖİ projelerinin sorunlu yanları Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 11. Kalkınma Planı KÖİ Uygulamalarında Etkin Yönetim başlıklı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda belirtilmiş (KÖİ Özel İhtisas Komisyonu, 2018). “İngiltere Sayıştay'ının ülkede gerçekleştirilen KÖİ projelerini değerlendirdiği örnek bir çalışmada, üç temel çıktıya ulaşılmıştır;

1. Proje yüklenicisinin uluslararası piyasalardan borçlanma oranı açısından kredi notu ile ülkenin kredi notu karşılaştırılmış, kredinin hangi kaynaktan temin edildiği araştırılarak özel sektörün kamudan (İngiliz Sterlini bazında) yüzde 1,5 daha yüksek maliyetle borçlandığı tespit edilmiştir.

2. İhale ve sözleşme sürecinde beklenmeyen ve/veya öngörülmeleyen ve sonraki aşamalarda ortaya çıkan birçok yeni riskin, genel olarak kamu tarafından üstlenildiği sonucuna ulaşılmıştır. Buna bağlı olarak, İngiltere Sayıştay'ı analiz raporunda, projenin ilk aşamalarında öngörülmeleyen risklerin kamu tarafından değil özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

3. Uygulama aşamasında ise, KÖİ projelerinden beklenen verimlilik artışı istenen düzeyde gerçekleşmemiştir.

Bu sonuçlar çerçevesinde KÖİ projelerinin etkinliğinin performans değerlendirmesini zorunlu kıldığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte, KÖİ projeleri kamu borçları açısından değerlendirildiğinde, İngiltere Hazinesinin kamu borç stokunun ülkenin GSYH'sine oranının düşük olması durumunda, projelerde özel sektör yerine kamunun borçlanmasını tavsiye ettiği görülmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, özel sektör ile kamunun finansman maliyetleri arasında kamu lehine olan fark göz önünde bulundurularak, KÖİ projelerinin kamu tarafından yapılmış olmaları halinde nasıl bir maliyet tablosunun ortaya çıkacağına ilişkin detaylı bir çalışmanın, analizin ve değerlendirmenin yapılması gerekliliği dile getirilmiştir.”

Rapor çok net. Aynı sorunların Türkiye’de olup olmadığının ivedilikle bağımsız bir kurum tarafından araştırılmasında büyük yarar var. Bu çalışma sonucunda ortaya çıkabilecek olan sorunların bir an önce düzeltilmesiyle, eğer varsa kamu zararının minimuma indirilmesi sağlanabilir. Benzeri çalışmalar Danimarka ve diğer Kuzey Avrupa ülkelerinde yapılmış ve özellikle sosyal projelerdeki KÖİ uygulamalarının aşırı maliyetli olduğu saptanmıştır.

a) Koşullu yükümlülüklerin bütçeye etkileri

Koşullu yükümlülükler maliye politikalarının en sıkıntılı konularındandır. İlk etkilerini, kamunun toplam yükümlülüklerindeki artışla gösterirler. Yükümlülük kapsamını genişletmeye yönelik olarak çıkarılan her kanun, potansiyel bir harcama ve borçlanma baskısıdır. Böylesi durumlar, beklenmedik harcamaların aniden yükselmesine neden olurlar. Bir de gelirlerde azalma yaşıyorsa, devlet yeni harcamaları gelirlerden karşılayamıyorsa, tek yol kalır; Yeni borç almak...

Maliye politikası açısından bakınca, koşullu yükümlülükler, bazı kamu faaliyetlerinin bütçe dışına çıkarılmasını, açıkların düşük gösterilmesini sağlayan mekanizmalar olabilirler. Bu bağlamda özellikle mali disiplin uygulamaları sırasında ciddi engeller yaratırlar. Yanı sıra, bütçenin sıkıcı görülen harcama prosedürlerinin engelleri (!) de aşılmış olmaktadır.

Koşullu yükümlülüklerin bütçede yarattığı en belirgin etki, beklenmedik nakit çıkışlarına neden olmasıdır. Borçlanma etkisi yaratan da bu baskıdır. Riskler gerçekleşince (Korona salgını yayılınca) kasada yeteri kadar nakit olmamasının sonucu Hazine hemen, faizi ve vadesi ne olursa olsun borçlanmaya gitmektir. Bunun en bilinen örneklerinden birisini Türkiye Ağustos 1999'daki Büyük Marmara depreminde yaşamıştır. Bir yandan Uzak Doğu Asya ve Rusya'dan yayılan krizlerle uğraşan ekonomiye bir de büyük depremin harcama baskısı eklenince borçlanma zirve yapmıştır. İçerdeki kaynakların yetersizliğine, dışarıdan gelen döviz şokları da eklenince, Türkiye o yıl IMF ile anlaşma yapmak zorunda kalmıştır. Son yaşanan Korona Krizi sırasında da görüldüğü gibi, o yıllarda da tüm harcamalar ertelenmiş ve işsizlikle mücadele etmesi gereken ekonomi, salgına karşı verilen mücadelede, neredeyse tüm kaynaklarını bu amaca yönlendirilmiştir.

Koşullu yükümlülüklerin diğer bir bütçe etkisi de merkezi yönetimin, TBMM'nin iradesi dışında fon transferi yapmasına yol açmasıdır. Diğer bir deyimle, parlamentonun varlık nedeni olan "bütçe hakkı" bu yolla ihlal edilmektedir. Meclis, kamu kaynağını örneğin sağlık ve eğitime tahsis etmişken, riskler gerçekleşince, para öncelikli olarak sel felaketinin yaralarını sarmaya tahsis etmektedir. Eğer kaynak her zaman doğa felaketine tahsis ediliyorsa ne ala. Ama gereksiz ve yararsız, popülist tercihli projelerin garanti ödemelerine veriliyorsa önemli bir sorun var demektir. Böylesi bir durum kamu otoritesinin "ahlaki bozulmasına" yol açar. Diğer bir deyimle, "Nasıl olsa denetleyen yok" mantığıyla bol keseden garanti dağıtmaya başlar. Ahlaki bozulmanın sınırlarını belirlemek karar alıcıların vicdanına kalır.

Bütçe ve kamu finansmanı konularında Türkiye'nin sayılı uzmanlarından olan Ferhat Emil, KÖİ modelinin bütçesel yüklerini özetlerken, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi (KFBYK) Hakkındaki 4749 sayılı yasaya göre Hazine Garantilerini şöyle sınıflandırıyor. (TÜSİAD Merkezi Bütçe Takip Raporu, Mayıs 2018)

Hazine Geri Ödeme Garantisi: En bilinen garanti türü olup muhtelif kamu kurum ve kuruluşlarının aldıkları dış borçları geri ödeyememeleri halinde bu ödemenin Hazine Müsteşarlığının verdiği garanti kapsamında T.C. Merkez Bankası nezdinde tutulan Risk Hesabından ödenmesidir. Dolayısı ile ödenmesi söz konusu olan garantiler bütçede yer almaz. Ancak risk hesabında yeterli kaynak yoksa aradaki farkın Hazinenin bütçesinden ödenmesi söz konusudur.

Hazine Yatırım Garantisi: Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili kanun hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantileri kapsar. Bu garantiler fiyat garantileri, satın alma garantileri gibi garantileri kapsar. Bu garantilerin de Hazine tarafından üstlenilmesi halinde, ödenmesi yine Risk Hesabından yapılır.

Hazine Karşı Garantileri ve Ülke Garantileri: Henüz uygulama örneği bulunmamakla beraber Hazine tarafından yurtdışında bir dış finansman kaynağının garantisi ile kredi kullanan kurumlar nedeni ile Hazine tarafından garanti veren kuruluşa karşı verilen garantiler ile bir yabancı ülkenin aldığı kredilere karşı yine Hazine tarafından verilen ülke garantileri bu kategoriye girer. Buradan yapılacak ödemeler de yine risk hesabından yapılır.

Borç Üstleniminden Doğan Yükümlülükler: KFBYK'nin ilgili hükümleri gereğince yap-işlet, yap-kirala-devret (şehir hastaneleri) gibi finansman modelleri çerçevesinde, özel sektör tarafından yapılmakta olan yatırımların yüklenici tarafından sürdürülememesi halinde devletin ilgili kurumu tarafından yapım işinin üstlenilmesi ve o ana kadar ortaya çıkan dış finansman yükümlülüklerinin (alınan dış krediler) karşılanması konusunda verilen

garantilerdir. Bu garanti çerçevesinde yatırımın kalan kısmı ile ilgili harcamalar Hazine ve Maliye Bakanlığının yedek ödenek tertibinden ilgili kamu kuruluşunun bütçesine aktarılır.

Şehir Hastaneleri Kira ve Hizmet Bedelleri: Bu ödemeler de KFBYK hükümlerine tabi olmadan Sağlık Bakanlığı bütçesinden yapılmaktadır. Bunlar inşaat işi bittikten sonra yap-kirala-devret modeli çerçevesinde devletin hastaneyi kiralaması ve işi yapan özel sektör kuruluşunun bu sefer hastanenin işletilmesi sürecinde devlete bazı hizmetleri (görüntüleme, laboratuvar, çevre temizlik- bakım vb.) vermesi karşılığında yapılan ödemelerdir. Yap-kirala-devret modelinde kiralama koşullu yükümlülük kategorisine girmemekle beraber, devletin kiralama taahhüdünde bulunduğu açık bir yükümlülük olarak değerlendirilmektedir. Şehir hastaneleri ile ilgili tartışma konusu ise hasta garantisi verilip verilmediği konusunda yoğunlaşmaktadır. Bu konuda bilgisine başvuru Sağlık bakanlığından yüklenici firmaların sağlayacağı 7 kalem miktarı ölçülebilir hizmet bedelleri için garanti miktarının %70 olarak belirlendiği, genel sağlık hizmeti sunumunda herhangi bir garantinin bulunmadığı şeklinde bir yanıt alınmıştır. Bu yanıtın ve dip notta belirtilen açıklamadan edinilen izlenim sözü edilen %70'lik hizmet bedeli garantisinin belli bir tarih (2012) esas alınarak saptanan hizmet miktarının (örneğin görüntüleme sayısının) %70'inin altında kalması halinde aradaki farkın yükleniciye ödenmesi şeklinde olacağı yönündedir. Bu anlamda bir hasta garantisi yerine miktar garantisi verilmiş olduğu sonucuna varılabilir. Diğer taraftan şehir hastaneleri işletmeye alındıkça kamu hastanelerinin (Ankara'da Numune, Yüksek İhtisas gibi) faaliyetine son verilmesi beklenmektedir. Kamu hastaneleri halen %100'e varan doluluk oranları ile çalışmaktadır. Bu durumda hastaların doğrudan şehir hastanelerine yönlendirilmiş olacağı düşünüldüğünde miktar garantilerinin işlerlik kazanma riskinin düşük olacağı da öngörülebilir. Zira mevcut durumdaki hastane doluluk oranları başlı başına miktar garantisinin işlememesinin "garantisini" olmaktadır.

Varlık Fonu Yükümlülükleri: Varlık Fonunun gireceği yükümlülüklerin de son tahlilde Hazine tarafından ödenmesi söz konusudur. Nitekim Kasım 2017'de çıkarılan 696 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile Fonun veya bağlı kuruluşlarının sağlayacakları dış borçlara Hazinesinin geri ödeme garantisi vermesi hüküm altına alınmıştır.

Bütçe Kanunu'nda Yer Alan Dış Borcun Garanti ve İkraz ve Borç Üstlenim Limitleri: Her yıl bütçe kanunlarına Hazine tarafından kamu kurum ve kuruluşlarının alacağı dış borçlara verilecek garantiler ile Hazine tarafından alınan ve kamu kurumlarına borç olarak verilen (dış borcun ikrazı) krediler için üst limitler belirlenir.

Kredi Garanti Fonuna Verilen Hazine Garantileri: Kredi Garanti Fonu (KGF) Temmuz 1991'de kurulmuş, özel hukuk tüzel kişiliği statüsüne sahip bir kurumdur. Amacı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) bankalardan aldıkları kredilere kefalet vermektir. Böylelikle KGF, KOBİ'ler ile bankalar arasında bir garanti kuruluşu olarak görülebilir. Diğer bir deyimle, KGF KOBİ'lerin banka kredileri geri ödenmesine kefil olmaktadır. KGF bunu yaparken, kaynaklarının yetmeyeceği hallerde Hazine'de KGF'ye garantör olmaktadır. Hazine bu yükümlülükleri öderken borçlanma limitlerini dikkate almak zorunda değildir. 2018 yılı sonunda kullanılan KGF kefaletli kredi bakiyesi 297 milyar TL civarındadır. (Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2019) Ancak Hazine, yasal olarak, bu kredilerin hepsine garanti vermemektedir. Garanti bütçeden ayırdığı miktarla sınırlıdır. Sistem, banka, KGF ve Hazine arasındaki ilişkiye dayandığı için, KGF kredilere kefil olmakla beraber sadece belli bir yüzdesinin ödenmemesi durumunda bankaya kaynak aktarmaktadır. Bu oran 2019 sonunda kredilerin %7'siydi. KGF kayırlarında 715 bin KOBİ'nin kredisine kefil olduğu belirtilmekle beraber, çift sayımların çıkarılması durumunda bu rakamın 200 binlere düştüğü

görülr. 1 milyon kadar KOBİ arasında çok büyük olmayan kesiminin sistemden yararlandığı anlaşıyor.

Bu işlemlerin bütçeden nasıl izleneceğine, hangi ödeneklerin KÖİ garantilerini ödemek için kullanıldığına ilişkin rehber tabloyu yine Ferhat Emil 'in bir çalışmasında bulabiliriz. (TÜSAİD Merkezi Bütçe Takip Raporu, Şubat 2019)

KÖİ Garanti Ödemelerini Bütçeden İzleme Rehberi

Nerede? Harcama Kodu (Kurumsal/Eko)	Kim? (Hangi Kurum Bütçesinde Yer alıyor?)	Resmi adı (Harcamanın Bütçe Sınıflamasındaki Adı)	Ne için? Niteliği
16.1.06.05	Sağlık Bakanlığı	Sermaye Giderleri- Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri- Yapı Kira Devret Modeli İle Yaptırılan Hastane Kira Bedelleri	Şehir Hastaneleri Kira Bedelleri- Üçer aylık dönemlerle (Ocak-Nisan-Temmuz- Ekim) peşin ödenmektedir. Yatırım Harcaması (Sermaye Gideri) olarak işlem görmektedir.
17.1.03.5	Sağlık Bakanlığı	Mal ve Hizmet alımları – Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri	Şehir Hastaneleri Hizmet Alım Bedelleri (7 kalem ölçülebilir hizmetin yükleniciden alınması- bahçe bakım, görüntüleme sayısı, diğer benzeri tıbbi hizmetler gibi)
32.05. 4	T.C Karayolları (İşletmeler Daire Başkanlığı Bütçesi)	Cari Transferler- Hane Halkına Transferler	Köprü Geçiş Garanti Ücretleri- Bir yıl öncesinin garanti ücretleri o yıl sonuna doğru hesaplanıp gelecek yıl bütçesine konulmakta, gelecek yılın Nisan ayı sonuna kadar ödenmektedir.
8.1.6.80	Maliye ve Hazine Bakanlığı	Borç Verme-Yurtiçi Borç Verme-Kamu Kurumlarına,	Kredi Garanti Fonuna (KGF) Ödemeler- KOBİ ve benzeri kuruluşların

		Fonlara, Mali Kurumlara- Kredi Garanti Fonuna	bankalardan aldığı ve KGF'nin ödenmesini garanti ettiği kredi yükümlülüklerini KGF'nin ödeyememesi halinde Hazine'nin devreye girerek ödediği bedellerdir. (Hazine Kontr-Garantisi niteliğindedir.)
8.1.9.90 (Muhasebat Gn. Md. tablolarının harcamalara ilişkin 2. kademe ayrıntı kodunda Yurt İçi Borç Verme kalemi altında isim olarak yer alır.)	Maliye ve Hazine Bak.	Muhasebat tablolarının dördüncü kademe ayrıntı kodunda Borç Verme- Yurtiçi Borç Verme- Diğer Yurt İçi Borç Verme kaleminin "Diğer" alt kalemi içinde yer alır. O nedenle görünmez. Görmek için ayrı bir tablo olan "2. Kademe Ayrıntı Harcama Kodları Tablosuna bakılması gerekir.	Hazine dış borç geri ödeme garantileri (Klasik garantiler) için bütçeden ödenek kullanılmamaktadır. Bu ödemeler T.C Merkez Bankası nezdindeki risk hesabından ödenir. Hesap yetersiz kalırsa gerekli miktar Hazine tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçesi'ne Risk Hesabı için konulan iz ödeneğinden karşılanır. Bu ödemeler Hazine'nin kamu borç yönetimi raporlarında ayrıca belirtilir.
Borç Üstlenimleri (Henüz ödemesi olmadığı için kod verilmemiştir.)	Muhtelif (TCK, Sağlık Bakanlığı vb.)	2019 sonu itibariyle henüz uygulaması yoktur.	Hala devam eden projelerinin yarım kalması durumunda Hazine'nin üstleneceği borçlar
Bütçe Harcama Sistemine ve Kodlamasına Dahil Olmayan Havaalanı Yolcu Garanti Ücretleri	Devlet Hava Meydanları İşletmesi		Havaalanı garanti ödemeleri DHMİ tarafından yapılır. DHMİ KİT olduğu için bu ödemeleri Merkezi Yönetim

		Bütçesi'nden izlemek mümkün değildir. DHMİ uygulama sözleşmelerinin gizliliği gerekçesi ile bu bilgileri vermemektedir.
--	--	---

a) Hazine alacakları

Öte yandan Hazine'nin klasik "Hazine Geri Ödeme Garantisi" işlemlerinden doğan alacakları, her ay kurumun web sitesinde Kamu Borç Yönetimi Raporunda açıklanmaktadır. Aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, 2019 sonu itibariyle vadesi geçmiş alacaklar 1,6 milyar TL, vadesi gelmemiş alacaklar ise 16,4 milyar TL olmuştur. Görüldüğü gibi en çok borcu olanlar mahalli idarelerdir. En yüksek borç ise TCDD'nindir. Onu TSKB ve bazı büyükşehir belediyeleri izlemektedir. Bu kuruluşlar önceden aldıkları Hazine garantili dış borçları geri ödemeyip, Hazine'ye ödedikleri için Hazine alacaklı duruma gelmiştir.

Tablodaki vadesi geçmiş borçların az olmasının nedeni, çoğunun eski borçlar olması, zaman içinde mahalli idarelere yeni garanti verilmemesi ve hemen hemen iki yılda bir bu borçların yeniden yapılandırılmasıdır. Mahalli idarelerin son yıllarda aldıkları borçlar önce İller Bankası tarafından garanti edildikten sonra Hazine devreye girmektedir. Bu yapı ile, bütçeden aktarılan gelir paylarını yöneten İller Bankası, Hazine'ye karşı sorumlu olmakta, belediyenin borcunu ödememesi durumunda bütçeden gelen kaynaktan kesinti yaparak Hazine'ye aktarmaktadır.

Buna rağmen bazı KİT'lerin ödeme kabiliyetinin azlığı nedeniyle hazine alacakları büyümektedir.

Hazine Alacak Stoku

HAZİNE ALACAK STOKU ⁽¹⁾		
	2023	
	Milyon ₺	(%)
Kamu	26.015	95,5
Genel Yönetim	11.518	42,3
Merkezi Yönetim	953	3,5
Mahalli İdareler	10.553	38,8
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	13	0,0
Finansal Kuruluşlar	5.422	19,9
Kamu Bankaları	5.422	19,9
Finansal Olmayan Kuruluşlar	9.075	33,3
KİT'ler	9.071	33,3
Kamu İşletmeleri	4	0,0
Özel	1.218	4,5
Finansal Kuruluşlar	1.218	4,5
Bankalar	1.218	4,5
Finansal Olmayan Kuruluşlar	0	0,0
Şirketler ⁽²⁾	0	0,0
Toplam	27.233	100

(1) Geçici. Vadesi geçmiş ve gelecek alacak stok verilerini içermektedir.

(2) Özelleştirilmiş KİT'ler ve vakıf şirketlerinden oluşmaktadır.

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı

b) Risk hesabı

2001 Krizinin ardından hayata geçirilen yeni yapıların en önemlerinden olan 4749 sayılı KBYHK'un önemli yeniliklerinden birisi risk yönetimi anlayışının kamu maliyesine yerleştirmesidir. Kanun ve ona bağlı olarak çıkarılan Üstlenim Yönetmeliği ve Garanti verme Yönetmeliği ile Hazine ilk defa garanti vermeyi ve buna bağlı riskleri yönetmeye başlamıştır. Kanuna bağlı olarak her yılın bütçesinde garanti limiti konulmaya başlanmıştır. Böylelikle dışarıdan alınan borçlar ve KÖİ uygulamaları için verilecek yeni garantilere sınırlamalar konulmuştur.

Yanı sıra Hazine TCMB'de bir risk hesabı açmıştır. Bu hesaba bütçeden, garanti verilen kuruluşlardan alınan garanti ücretlerinden, önceden doğan alacaklardan yapılan tahsilatlardan para gelmeye başlamıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı, "*Hazine geri ödeme ve yatırım garantileri ile alacak portföyünün kredi riskinin ölçülmesinde bu amaçla geliştirilen Kredi Derecelendirme Modelinden faydalanmaktadır. Model, kuruluşların mali durumlarını, geçmiş dönemdeki ödeme performanslarını ve ileri dönemdeki ödeme yükümlülüklerini göz önüne almaktadır. Kuruluşların temerrüt olasılıkları literatürde "Altman Z_score" adı verilen bir yöntemle belirlenmektedir*" (Coşkun Cangöz, 2012). Bu hesapta biriken para gerektiğinden uygun görülecek yatırım hesaplarında nemalandırılabilir. Garanti ödemelerin bu hesaptan yapılması esastır.

ÖZEL EKLER

I- Kamu Özel İşbirliği projelerinde devletin vazgeçtiği gelirler (11/11/2017)

2018 bütçesi TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülürken gündeme geldi. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projelerinden bütçeye gelecek yükler için ilk defa bir yılın bütçesine ödenek kondu. Karayolları ve şehir hastaneleri için konulan 6,2 milyar lira oldu.

Şeffaflık adına sevindirici bir gelişme. Daha önce tartışma konusu olan KÖİ projelerinin bütçeye yükü artık bir gerçek ve hepimiz biliyoruz. Kur ve enflasyon varsayımlarındaki sapmalar nedeniyle hesaplama tam olarak yapılamamış olsa bile, hesap verilebilirlik açısından olumlu.

Aklıma **Kalkınma Bakanlığının KÖİ envanteri** geldi. Dönüp bir kez daha baktım.

Envanterde, sektörler itibarıyla büyüklüklere yönelik iki ana tablo var. Birincisinde sözleşme değerlerinin sektörlere göre dağılımı var. İkincisinde ise yatırım tutarlarının dağılımı görülüyor.

Ben ikisini birleştirip aşağıdaki tabloyu hazırladım.

Görüldüğü gibi **sözleşme değerlerine göre KÖİ projelerinin toplamı 130 milyar dolar kadar**. En önce gelen sektör havaalanı projeleri. Ardından enerji, karayolu ve sağlık tesisleri geliyor.

Sözleşme değeri nedir? En basit anlatımıyla devletin köprüden, havaalanından, tünelden, karayolundan, limandan 20-25 yılda elde edeceği gelirin, bugünkü para ile (bugünkü değere indirgenmiş miktar) hesaplanmasıdır. Yani Ulaştırma Bakanlığı (TCK veya DHMI) kendisi projeyi yapsaydı 20-25 boyunca elde edeceği gelirlerin toplamının bugünkü değeri 500 milyar lira (130 milyar dolar) olacaktı.

Buna karşılık tabloda yer alan **yatırım değeri** ise bu kadar gelirden vaz geçilen KÖİ projelerinin yatırım değeri. Diğer bir anlatımla **devlet, 20 yılda kasasına girecek olan 130 milyar dolarlık gelirden vazgeçip, özel sektöre gel 59 milyar dolarlık yatırımı, borç bul sen yap diyor.**

Devletin, kendisinin aynı anda 59 milyar dolarlık yatırımı yapamayacağını düşünüyor. Bu kadar büyük borcun altına girip, **Hazine'yi borçlandırırrsa, zaten çok şişmiş olan Türkiye'nin borç rakamlarının daha da şişeceğinden, piyasalara yanlış görüntü verileceğinden endişe ediyor.** Borçlar doğrudan Hazine'ye yazılacağına, koşullu yükümlülük olarak, bütçe dışına yazılsın daha iyi olur diyor. Oysa **dış borç kimin defterinde olursa olsun, yabancılar onu Türkiye hesabına kaydediyorlar.**

Öte yandan devletin yükü sadece gelir kaybı değil. **Bir de bütçeden ödemek zorunda olduğu doğrudan yükümlülükler var.** Bunların bir kısmı köprü ve tünel geçişlerinde olduğu gibi verilen geçiş garantilerinden az araç geçişi karşılığında ödenecek olan paralar. Bu yıl bütçeye 3,6 milyar lira kondu.

Ayrıca **sağlık sektöründe, aşağıdaki tabloda görünmeyen bir tutar, ödenecek olan kiralara var.** Konunun uzmanlarından **Prof. Dr. Uğur Emek,** “2016 yılı ortası itibariyle 20 sağlık tesisinin (şehir hastaneleri) yatırım bedeli 10,2 milyar Euro ve Sağlık Bakanlığı'nın bu tesisler için ödeyeceği kira (doğrudan yükümlülük) yıllık toplamda (kira+isteğe bağlı hizmet bedeli) 2,280 milyar Euro'dur. Bu kiralara 25 yıl boyunca toplam tutarı 57 milyar Euro'dur. Ödemeler finansmanın sağlandığı para cinsinin ülkesinde gerçekleşen enflasyonla güncellenecektir.” diyor. Önümüzdeki yılın bütçesine bu ödemeler için 2,6 milyar lira ödenek kondu.

Özetleyecek olursak, devlet ayağını yorganına göre uzatmak istemediği için milyarlarca lira gelirden vaz geçip, bütün projeleri aynı anda başlatıyor. Bir de üstüne milyarlarca lira harcama yapıyor. Uzmanlardan ricam, vazgeçilen gelirleri, bütçeden ödenecek paraları toplasınlar, bugünkü değere indirgesinler. Eminim 59 milyar dolar tutmaz.

O zaman bu işten kim kazançlı?

Devlet mi?

Tablo: KÖİ yatırımları

SEKTÖR (Milyar \$)	Sözleşme Değerlerinin Sektörlere Göre Dağılımı	Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı	FARK
Karayolu	17,1	17,0	0,0
Havaalanı	68,5	17,6	50,9
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	1,9	1,0	0,8
Demiryolu	0,2	0,2	0,0
Kültür ve Turizm Tesisi	0,1	0,1	0,0
Gümrük Tesisi	0,4	0,4	0,0
Endüstriyel Tesis	1,4	1,4	0,0
Sağlık Tesisi	11,5	11,5	0,0
Enerji	25,7	9,1	16,6
Liman	2,6	0,1	2,5
TOPLAM	129,5	58,6	70,9

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

II- İki yeni bütçe dışı yük daha (11/12/2016)

Piyasaya yönelik, kısa vadeli ekonomik yorum yapanlar açısından **mali disiplin** tanımı **bütçe açığı ile sınırlıdır**. Onlar için önemli olan, yatırımlarının vadesi süresince ortaya çıkabilecek olası riskleri hesaplamaktır. Sıcak para yatırımcısı için ortalama vade üç ay civarındadır. Diğer bir deyimle her üç ayda bir yatırımını yenileme kararı vereceğinden, ondan sonrası sıcak paracıyı çok ilgilendirmez. Eğer şartlar hoşuna gitmezse, alır parasını, birkaç dakika içinde başka ülkeye gider.

Oysa orta vadeli, **üretimci bir bakış açısı** söz konusu olduğunda mali disiplin daha geniş bir tanımla ele alınır. **Sadece bütçe içi işlemler ve basit bütçe açığı değil bütçe dışındaki olası yükler de hesaba katılır**.

Bütçe dışı işlem denince, bazı koşullar oluşunca bütçeye yük olacak işlemler akla gelir. Mevduat garantisi bunu klasik örneklerinden birisidir. Belli bir miktarı geçmeyen kişisel mevduatlar, banka batsa dahi devletin garantisi altındadır. **TMSF tarafından** ödenir. (Bu bağlamda, 6 Aralık 2016 tarihi itibarıyla bankacılık sistemindeki 1,5 trilyon liralık mevduatın sadece 369 milyar liralık bölümü sigortaya tabidir)

Koşullu yükümlülüklerin bir başka klasik örneği **hazine garantileridir**. Hazine garantili borç stoku, Haziran 2016 itibarıyla, 12 milyar doları (40 milyar TL) geçmiştir.

Koşullu yükümlülüklerin son yıllarda en çok konuşulana Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleridir. Genel anlamda KÖİ, **“bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesini”** ifade etmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın verilerine göre bu projelerin sözleşme değeri 122 milyar \$ a (425 milyar TL) ulaşmıştır.

Bu örneklerle son dönemde yenileri eklendi.

Önce sınır belli olmayanından başlayayım. 6745 sayılı **Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi** ile Bazı kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla önemli uygulama gündeme geldi. **Proje bazlı yatırım konusu ürüne, süresi ve miktarı Bakanlar Kurulunca belirlenecek alım garantisi verilebilecek.** Yani devlet bir yandan teşvik verdiği şirketin ürünlerini de belli bir garanti kapsamında alacak. Uygulamanın bütçeye yükünü, ne kadar üretim olacak, ürünler kaç liradan alınacak belli olmadığı için şimdiden hesaplamak imkânsız.

Diğer koşullu yükümlülük örneği aslında yeni değil, ama sınırı genişletildi. Yeni açıklanan ekonomik önlemlerle, **Kredi Garanti Fonunun (KGF) kefalet vereceği miktar 250 milyar lira olarak açıklandı.**

KGF, genel kabul gören prensiplere göre, bire on kaldıraç oranıyla çalışır. Yani bir liralık sermaye konur, on liralık risk alınır. Bu bağlamda 250 milyar liralık krediye kefalet verebilmek için Hazine'nin KGF'ye yaklaşık 25 milyar liralık bir kaynak tahsis etmesi gerekir. Doğaldır ki, işin özü gereği, kredilerin hepsini aynı anda verilemeyeceği için kaynakların da yıllara sâri bir şekilde tahsisi mümkündür.

Ancak burada iki konuya dikkatinizi çekmek istiyorum. Hazine'ye yük bağlamında sevindirici olabilecek bir şey; **bankalarda bu kadar yeni kredi verebilecek kaynak yok.** Ancak, eğer dışardan ve/veya başka fonlardan kaynak bulunur ve dağıtılmaya başlanırsa o zaman sorun batık kredi miktarında. **Ekonomik büyüme yavaşladığı, siyasi ortamın gerginlik ve risklerle dolu olduğu bir dönemde kefalet verilen krediler geri dönmemeye başlarsa, Hazine'ye gelecek yükler artar. Bütçeye gelecek yük artar.**

Dolayısıyla, ekonominin dalgalı dönemlerinde şartlar zorlaşınca, bu tür koşullu yükümlülüklerin büyük çoğunluğu bütçeye doğrudan yük haline gelir.

Son söz: Yol kuru olduğu zaman şoför emniyette, şoför kuru olunca da yol emniyettedir. (Earl Wilson)