



## Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi

Mehmet ALAGÖZ<sup>1</sup>, Turgut YOKUŞ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

<sup>2</sup>Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat A.B.D

### Özet

Bu çalışmada, kısa dönemde ekonomik büyüme ve cari açığı finanse ederek sağladığı ekonomik refah illüzyonu ile daha çok ithalat için döviz bolluğu sağlayan Kamu Özel Yatırımlarının (KÖİ) Türkiye'deki ve Dünyadaki gelişimleri analiz edilmiştir. Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) kapsamında 1986-2016 Eylül döneminde 211 proje için yaklaşık 122 milyar dolarlık sözleşme bedeli olan ve 53 milyar dolarlık bir yatırım yapılmıştır. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı KÖİ envanter kayıtlarında yer almayan toplamda yaklaşık 40 milyar dolarlık yatırım bedeline 2 adet Nükleer Güç Santralleri (NGS) de dikkate alındığında, KÖİ projelerinin ekonomik dengeler için önemi bir kat daha artmaktadır. Bu yatırımlar için uzun dönemli proje finansmanında ortalama %75 oranında döviz kaynaklı kredi kullanılmıştır (TCMB, 2006). Bu yatırımlar için cari işlemler hesabında oluşacak yıllık faiz ödemeleri yeni projelerle birlikte artma eğilimi göstermektedir. Olmayan tasarruflar ile yapılan ve ülkeye döviz getirmeyen bu yatırımların sürdürülebilirliği veya ne zaman Türkiye'nin dış ekonomik dengesini bozabileceği kritik bir sorudur.

**Anahtar Kelimeler:** Makro Ekonomik Göstergeler, Yatırım, Borç, Cari Denge

## Public- Private Partnership (PPP) Investments and Economic Illusion Effect

### Abstract

In this study, the development of Public Private Investments (PPP) in Turkey and in the world providing foreign exchange surplus for more imports with the economic welfare illusion effect by financed economic growth and the current deficit in the short term was analyzed. As a part of Public Private Partnership (PPP), a total of 122 billion dollars worth of contracts and 53 billion dollars worth were invested for 211 projects in the dates between 1986 and September 2016. In addition, when considering two Nuclear Power Plants (NPP) which has approximately \$ 40 billion investment cost not included in the PPI inventory records of the Ministry of Development, the contribution of the PPP projects to the economic balances is more increased. For these investments, as an average 75% foreign currency loans were used in long-term project financing (TCMB, 2006). Annual interest payments arising from these investments in the current account tend to increase with new projects. Sustainability of these investments which are made by non-existent savings and do not bring foreign exchange to the country or those investments' probability of the damage external economic balance of the Turkey is a critical question.

**Keywords:** Macroeconomic Indicators, Investment, Debt, Current Balance

### 1. Giriş

Gelişmekte olan ülkelerin ana hedefi, gelişmiş ülkeler arasında yer almaktır. Bu amaca ulaşmanın koşulu, modern altyapı yatırımlarının, dış ve iç ekonomik dengeleri bozmadan gerçekleştirilmesine bağlı bulunmaktadır. Ekonomik büyümeyle ihtiyaç duyulan kamu altyapı yatırım projelerinin kısıtlı bütçe olanakları ile zamanında gerçekleştirilememesi, gelişmekte olan ülkelerde KÖİ modeli kullanımını yaygınlaştırmıştır. KÖİ modelinde ana hedef, projenin finansman ve yapımının özel sektör vasıtasıyla gerçekleştirilmesidir. Böylece, devlet bütçesine proje finansman giderine ilişkin bir yükümlülük oluşmayacak ve sınırlı kamu harcamalarının diğer alanlarda kullanılmasına imkân sağlanacaktır (Durucasu ve Acar, 2015:301). KÖİ uygulamaları projelerin niteliğine, kamu ve özel sektörün projeye katılım derecelerine göre ve taraflar arasındaki farklı risk dağılımına bağlı olarak çok çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. KÖİ projeleri için proje teslim modellerinin başlıca örnekleri şunlardır; Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri (İHD), Yap-Kirala-Devret (YKD) ve Yap-Kirala (YK), Yönetim Anlaşmaları, Yap Kirala İşlet Devret, Tasarla Yap Finanse Et İşlet, Ortak Girişimler, Kısmi Özelleştirme, Tasarla Yap olarak sayılabilir (Durucasu ve Acar, 2015:299).

Ayrıca KÖİ projelerinin yerli özel sektör yerine doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) şeklinde gerçekleşmesi, iç ekonomik dengenin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Çünkü DYY'lerin rekabetçi ve ihracatı artırıcı yatırım alanlarına yönlendirilerek yapılması durumunda, ekonomik sonuçlarının olumlu olabileceği, ülkenin gelecekte dış borç geri ödeme kapasitesini yükseltebileceği ve cari açığında azaltılabileceği konusunda iktisatçılar fikir birliği içerisinde görülmektedir. Ancak, DYY'ler döviz getirici olmayan ya da ithal ikameci üretimini desteklemeyen yatırımlarda kullanılması halinde ise, kısa dönemde ekonomik büyümeye ve cari açığın azaltılmasına katkı sağlarken, uzun dönemde ekonomide mali ve finansal sorunların daha da kötüleşme olasılığı ile karşı karşıya bırakacaktır. Bu bağlamda DYY'ler, kamu özel işbirliği şeklinde gerçekleşiyorsa ve taraflar arasında riskin dağılımında kamunun oranı yüksekse, kısa dönemde ekonomiye pozitif ama daha sonra ise, kar transferi ve faiz ödemelerinden dolayı makroekonomik göstergeler üzerinde negatif etki oluşturması kaçınılmaz görülmektedir. Türkiye'de son yıllarda tekrar kullanılmaya başlayan bu stratejik ekonomik politikanın orta ve uzun dönemde var olan ekonomik sorunların çözümüne yapacağı katkılar tartışılmaya başlanmıştır. Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet sonrası Türkiye'de değişik zamanlarda ortaya konulan bu ve benzeri

uygulamaların ekonomik sonuçlarını bilmek ve ders almak da yine gelecekte uygulanacak politikaları belirlemek açısından son derece önemli bir yere sahiptir.

Çalışmamızda, devletin alt yapı yatırımlarına finansman ayırmadan Proje Firmaları (PF) ve büyük holdinglerin dış kaynak kullanarak gerçekleştirdiği Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) yatırımlarının Türkiye'deki ve dünyadaki gelişmelerini analiz etmeye çalışacağız.

## 2. Kamu özel işbirliği (KÖİ) yatırımları

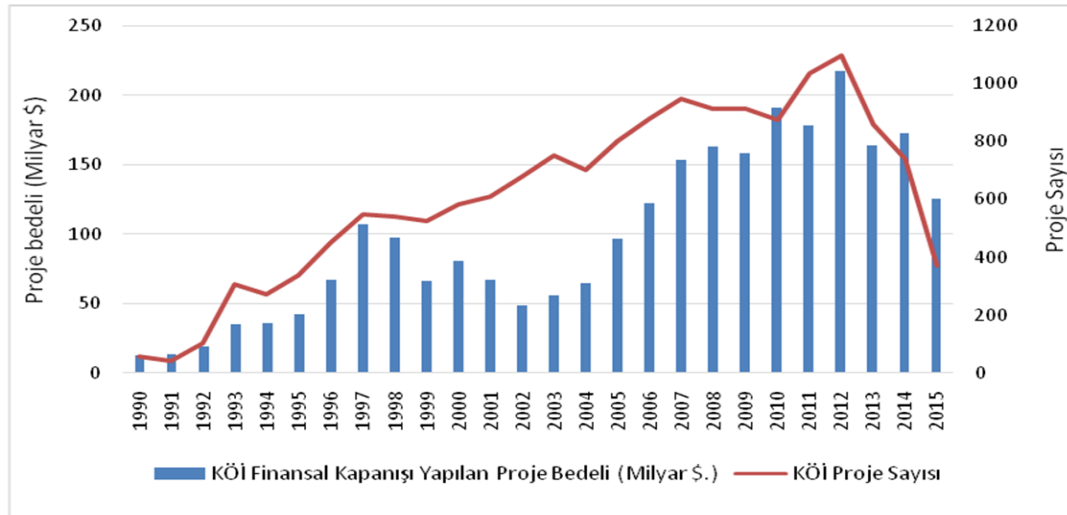
Dünyada özellikle düşük ve orta düzey gelire sahip olan ülkelerde, hızlı artan nüfus ve şehirleşme, ekonomik ve ticari faaliyetleri geliştirme çabaları altyapı yatırımlarının artırılması ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Ancak mevcut bütçe kısıtlarıyla, kısa sürede, bu kadar çok ihtiyacın tek başına kamu tarafından karşılanmasının zorluğu, kamu ile özel sektör işbirliği modellerinin geliştirilmesine neden olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2016:14).

Genel anlamda Kamu Özel İşbirliği "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, 2016:7). Başka bir tanımla ise; Kamu Özel İşbirlikleri genel olarak kamu hizmetlerinin

sunumuna özel sektörün çeşitli şekillerde katılımını ifade etmektedir. KÖİ yöntemi özellikle altyapı, sağlık, ulaştırma ve enerji gibi büyük bütçeli yatırım projelerinin gerçekleştirilmesinde tüm dünyada yaygın olarak kullanılmaktadır (Çerçi, 2011:10). KÖİ modeli önceleri, ülkelerin altyapı yatırımlarının karşılanması için ihtiyaç duyulan finansmanı sağlamak amacıyla başvurulan bir yöntem olarak görülmekteydi. Günümüzde ise özel sektörün verimlilikle, girişimcilik yeteneklerinden faydalanılacağı, kamunun ise yatırımların genel planlama, koordinasyonu, denetleme ve yönlendirme gibi alanlarda odaklanmasının sağlanacağı bir model olarak öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2016:7).

### 2.1. Kamu özel işbirliği yatırımlarının dünyadaki gelişimi

Dünya KÖİ yatırımları genel olarak incelendiğinde son 10 yılda KÖİ yatırımlarının GSYH oranı olarak yatay seyir izlemektedir. Özellikle 1990 yılında %0,01 olan KÖİ yatırımları GSYH oranı, 1997 yılına gelindiğinde %1,1 oranına kadar yükselmiştir. Ancak 2005-2012 dönem ortalaması incelendiğinde KÖİ'nin GSYH'ye oranı %0,2-0,6 aralığında eğilim göstermiştir. 2012 yılında %0,6 oranından sonra yeni bir sıçrama gerçekleştirilememiştir. 1991-2015 dönemi KÖİ yatırımların GSYH oran ortalaması ise %0,43 olarak gerçekleşmiştir (Group of the World Bank, 2016:6-9).



Kaynak: World Bank Group, 2016.

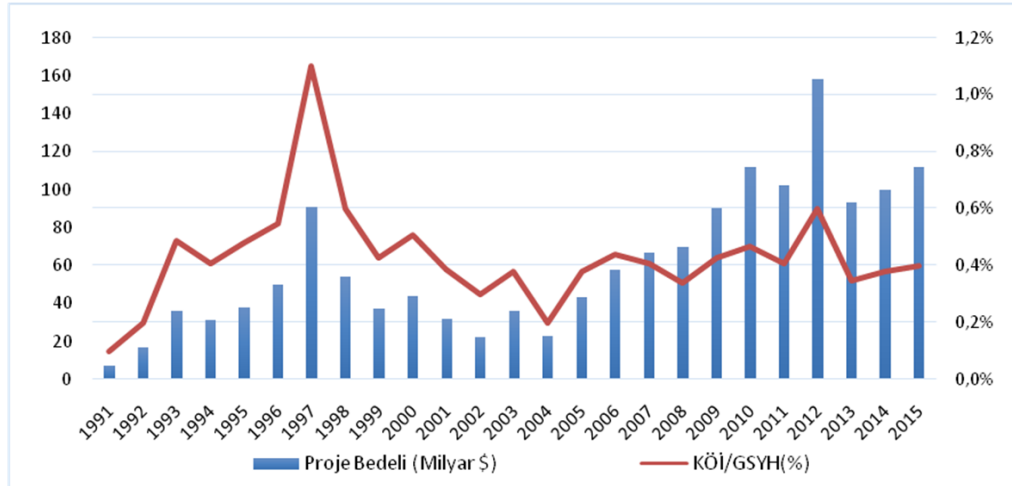
Şekil 1: Düşük ve Orta Gelirli Dünya Ülkelerinin KÖİ Yatırımları

Bunun yanında 2015 yılında düşük ve orta gelirli ülkelerin toplam KÖİ projelerinin sektörle yoğunlukları bakımından incelendiğinde, KÖİ projelerinin %63'luk bölümü ulaşım ve %34'lük bölümü ise enerji sektörüne yapılan yatırımlardan oluştuğu gözlenmiştir (World Bank Group, 2016:10-20). Özellikle Güneş Enerji yatırımlarının, 2010-2014 yılları arasında 5.4 milyar dolar olan ortalamasının, 2015 yılında %72 artarak 9.4 milyar dolara ulaşması, Dünya KÖİ yatırımlarının gelecekteki sektörel yönü hakkında da bilgi vermektedir (Group of the World Bank, 2016:9).

Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının genel olarak Dünya'daki gelişim seyrini incelediğimizde 2010-2014 yılları ortalamasının 124,1 milyar dolar olarak gerçekleştiği görülmektedir. Ancak özellikle 2014 yılında 111,7 milyar

dolar olan Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının, 2015 yılında 111,6 milyar dolar olarak gerçekleşmesi, dünyada bu yöntemle yapılan yatırımlarda bir durağanlığın oluştuğu görülmektedir. Türkiye, kamu özel işbirliği yatırımları açısından 2015 yılında İstanbul 3. Hava Limanı projesi (35 milyar dolar) başta olmak üzere toplam 44.7 milyar dolar ile dünya toplam KÖİ yatırımlarında birinci sırada yer almaktadır. Bu da, dünya toplam KÖİ yatırımlarının %40'ına yakın kısmının Türkiye'deki KÖİ yatırımlarından oluştuğunu ortaya koymaktadır.

Ayrıca Dünya KÖİ yatırımları genel olarak incelendiğinde Brezilya, Çin ve Hindistan gibi ülkeler dışındaki Düşük ve Orta Gelirli Dünya Ülkelerinin KÖİ yatırımlarının 2015 yılında yaklaşık %92 arttığı gözlenmektedir.



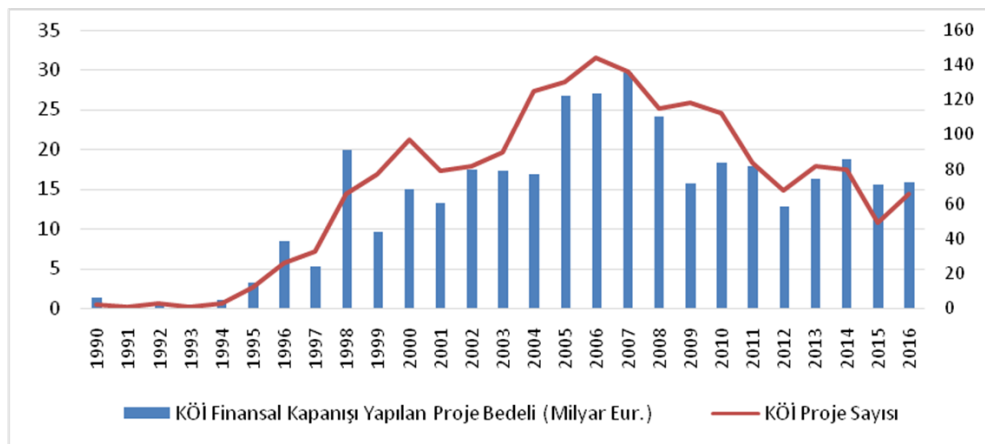
Not: Şekil sadece Enerji, Ulaştırma, sağlık, su ve altyapı projelerini içermektedir.

Kaynak: World Bank Group, 2016.

Şekil 2: Dünya Düşük ve Orta Gelir Ülkeleri Finansal Kapanışı Gerçekleşmiş KÖİ Projeleri/GSYH Oranı

Kamu Özel İşbirliği yatırımlarının sadece Avrupa Birliği açısından incelenmesinde, Birliğin ana felsefesindeki “Doğal olarak ülkelerin en önemli amacı, uzun dönemli devlete bağlı olmayan yapılar ile işbirliği içinde ani sermaye harcamalarından ve borçlanmadan kaçınmaktır” ifadesini dikkate almak gerekecektir (Eurostat, 2004:1). Ayrıca Avrupa bölgesi ülkeleri için, Maastricht Antlaşmasının 104. Maddesi kapsamında kamu açıkları GSYİH oranı olarak %3 ve kamu borçları için ise GSYİH oranı %60 kapsamındaki kısıtlamalar yer almaktadır. Bu kısıtlamalar Avrupa ülkelerine kamu alt yapı yatırımları için alternatif arayışlara itmiştir. Böylece büyük kamu borç yüküne ve bütçe açığına sahip ülkeler KÖİ yatırımlarına yönelmeleri hızlanmıştır. Ayrıca Birlik içinde gerçekleşen bazı KÖİ projeleri, geleneksel devlet finansmanı ile yapılan alt yapı projelerinden ekonomik olarak daha kötü etkinliği olmasına

rağmen, KÖİ projelerinin finansmanın bütçede yer almaması sebebi ile kullanılan bir yöntem olmuştur (Mühlenkamp, 2014:24-28). Bu kapsamda Avrupa Birliğindeki KÖİ gelişimini incelersek, 1990-2016 yılları arasında toplam 1.881 proje ve yıllık ortalama proje sayısı 70’e ulaşmış, 2004 yılından 2008 yılı küresel finans krizine kadar büyük bir artış gerçekleşmiştir. Aynı dönemde toplam KÖİ yatırımları proje büyüklüğü 353 milyar Euro ve ortalama KÖİ yatırımları proje büyüklüğü ise, 195 milyon Euro olarak gerçekleşmiştir (European Investment Bank, 2010-2016). Ayrıca söz konusu dönemde Avrupa Birliği ülkelerindeki KÖİ projelerinin sektörel yoğunluklarına bakıldığında ulaşım ve sağlık gibi alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir.



Kaynak: European Investment Bank, PPP Raporlarından Derlenmiştir. (2016 yılı tahminidir.)

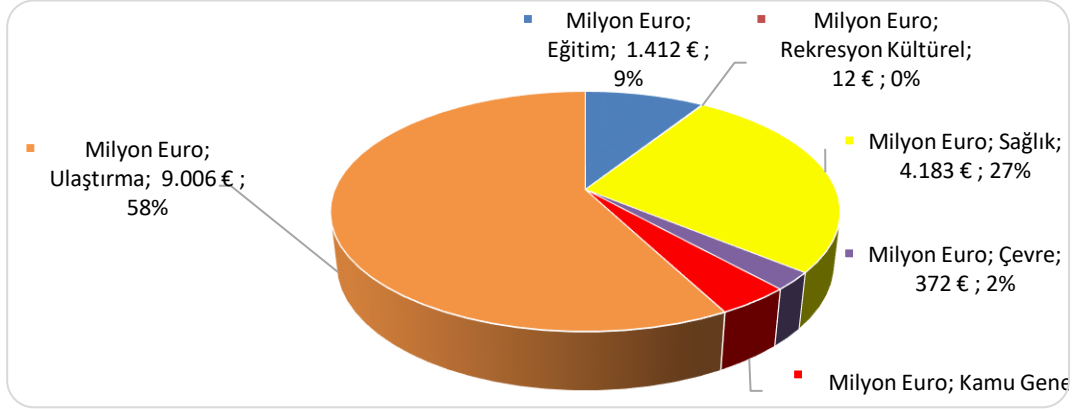
Şekil 3: AB 2010-2016 Finansal Kapanışı Yapılan KÖİ Proje Bedeli ve Sayıları

Dünyada KÖİ projeleri konusunda en aktif ülke olan Birleşik Krallık (United Kingdom) ulusal yatırım stratejine uygunluk onayı, KÖİ projelerin makul ve mantıklı yatırım onayı, Tedarik rekabet onayı, Yatırım kararı onayı, Proje uygulamaya hazırlık onayı, Projenin uygulanması gözden

geçirilerek faydalarının kontrol edilmesi gibi ayrıntılı analizlere dayalı onaylar sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu aşamalarda KÖİ’lerin ömür maliyet kapsamında fayda maliyet analizleri, geleneksel tedarik yöntemiyle yapılması durumunda fayda maliyet analizleri gibi analizler

gerektirmektedir. Ayrıca KÖİ projelerin kayıt altına alınarak bütçe ve ekonomik denge üzerine etkileri gibi kıstaslara göre izlenmektedir. Ayrıca Birleşik Krallık KÖİ projelerin kredi vadeleri 25 yılın üzerinde, yerli para cinsinden uygulamaktadır. Ayrıca son zamanlarda Proje Firmaların maliyet karlarını kontrol ederek sözleşmede belirtilen kardan daha fazla kar durumunda, bu karı Proje Firmadan talep etmektedir (OECD, 2015).

2015 yılında finansal kapanışları gerçekleşen Avrupa Birliği toplam KÖİ yatırımları proje sayısı bakımından değerlendirildiğinde; İngiltere'nin 2013 yılında 31 projeye sahip olduğu en aktif ülke olma özelliğini, 2014 yılında 24 projeye ve 2015 yılında da 15 proje ile koruduğu görülmektedir. İngiltere'yi 7 projeye Türkiye, 5'şer projeye Fransa ve Almanya takip etmektedir (European Investment Bank, 2016:2-7).



Kaynak: European Investment Bank, 2016.

Şekil 4: AB 2015 Finansal Kapanışı Yapılan KÖİ Projelerin Sektörle Dağılımı (Milyon Euro)

## 2.2. Kamu özel işbirliği yatırımlarının Türkiye'deki gelişimi

Osmanlı Devleti'nde 1850'li yıllarda demiryolları yapımı ile başlayan KÖİ yatırımları ilerleyen yıllarda, deniz taşımacılığı, hava gazı, su ve benzeri alt yapı alanlarına yayılmıştır. Sanayileşme ile sermaye birikimi sağlayan batı ülkeleri yerleşik firmalarına verilen yatırım imtiyazları sonucunda, Osmanlı Devleti ideal bir yatırım merkezi haline gelmiştir (Çakır, 2000:30-32). KÖİ yatırımları ilk olarak, 1856 yılında İzmir-Aydın demiryolu yapımı için Osmanlı Devleti'nden İngilizlere verilen imtiyaz ile başlamıştır. Yapılan sözleşme gereği İngilizler demiryolunun ilk bölümünün açılmasına takiben, 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6'sı kadar bir kar garantisi elde edecek şekilde bir sözleşme imtiyazını da elde etmişlerdir. Karın bu oranın altına düşmesi durumunda ise, geri kalan kısım Osmanlı bütçesinden karşılanacağı garantisiz de verilmiştir (Kurmuş, 1972:38). Ayrıca yine sözleşme gereği KÖİ firmaları, demiryolu imtiyaz sözleşmeleri ile raylardan 25 km mesafedeki madenlerin işletme hakkına da sahip olmuşlardır. Osmanlı Devleti ise, bu yatırımlar ile gücünü Anadolu'da daha da hissettirirken, kısa dönemde ekonomik olarak iyileşmeler sağlamıştır (Özyüksel, 2000). Ancak orta ve uzun vadede kontrolsüz ve plansız olarak yapılan dış borçlanmaya paralel olarak yapılan KÖİ yatırımları, makro ekonomik göstergeleri olumsuz etkilemiştir. Bu dönemde Osmanlı Devleti, dış borç geri ödeme kapasitesinin iyice zayıflamasından dolayı 1879 yılında damga, alkollü içki, balık avı, tuz ve tütünden alınan vergi gelirlerini 10 yıl boyunca iç borçları karşılığı olarak alacaklılara bırakmak zorunda kalmıştır. Bunu takiben, dış alacaklı Avrupa devletleri 1881 yılında, Merkezi İstanbul'da olan yabancı alacaklıları temsilen 5 ülke (İngiltere, Hollanda, Avusturya, Fransa, İtalya) ile yerli alacaklıları ve Galata Bankerlerini temsilen birer üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşan

"Düyun-u Umumiye İdaresi" oluşturuldu. Böylece vergileri toplama ve alacaklılara ödeme görevi ve Osmanlı maliyesinin kontrolü tamamen yabancı devletlerin idaresindeki "Düyun-u Umumiye İdaresi"nin kontrolüne verildi (ATO, 2009:83). Ayrıca yine bu dönemde yap işlet devret modeli çerçevesinde özellikle Fransız, Alman ve İngiliz sermayelerinin de katılımı ile çeşitli alt yapı yatırımları, örneğin madenlerin işletilmesi, demiryolu, elektrik, telefon, gaz ve tramvay işletmeciliği gibi alanlarda yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Bu model çerçevesinde yapılan yatırımlarda öngörülen teşviklerin yanı sıra hasılat paylaşımı ve demiryolu yatırımlarında olduğu gibi "Kilometre Garantisi Sistemi" adı altında gelir garantisi gibi ilave avantajlar verilmiştir. Böylece, batı sermayesinin Osmanlı Devleti'ne ve ekonomisine tam anlamıyla nüfuzu ve dolayısıyla hâkimiyeti sağlanmıştır (ATO, 2009:80).

1914 yılına geldiğinde dış borçlar hariç yabancı sermayenin yaklaşık üçte ikisi, günümüzde KÖİ olarak adlandırılan proje alanlarında yatırım gerçekleştirmiştir. Bu dönemde yabancı yatırımcıların demiryolları üzerinde bu denli yoğunlaşmasının nedeni, Osmanlı devletinin uyguladığı kilometre garantisinin yanında, sermaye sağlayan ülkelere ucuz hammadde ve kendi sanayi ürünleri için dağıtım ağlarını oluşturmada başka bir hedef olarak karşımıza çıkmıştır (Yıldız, 2007:124). Ayrıca, "Kilometre Garantisi Sistemi" olarak adlandırılan sistemle yabancı şirketler kârlarını da garanti altına almaktaydı. Bu sistem uyarınca, yabancı şirketler, garanti edilen kârın altında kâr etikleri takdirde farkı Bâb-ı Ali'den tahsil ediyorlardı. Sonuç olarak demiryolu ulaşım projeleri, bir yandan "kilometre garantisi" ne dayanan sistematığı ile, diğer yandan yabancı demiryolu şirketlerine demiryolu hattının her iki yanında yer alan 25 km'lik alan içinde maden arama ve bulunacak madenleri işletme hakkının verilmesi ve yerli pazarların yabancılara koşulsuz açılması ile ülke maliyesini ve ekonomisini yabancı sermayenin denetimine bırakılmasına imkan vermişti.

Cumhuriyet sonrası ekonomik stratejileri üzerinde de, 1854 yılında başlayan KÖİ ve dış borçlanma stratejisinin sonuçları, borçların son taksitinin ödendiği 1954 yılına kadar etkili olmuştur. 1980'li yıllara kadar borçlanma ve bu kapsamdaki KÖİ yatırımlarından uzak durulmaya çalışılmıştır. 1980'li yıllardan sonra, değişen dünya ve ülke şartlarının getirdiği ihtiyaçlar için, dış kaynak kullanımı Türkiye ekonomisi içinde önemli bir finansman yöntemi haline dönüşmüştür. Ülkede uygulanan politikalar, kaynak yetersizlikleri, maliyetler, döviz ihtiyacı gibi birçok neden ile yurtdışı kaynaklara yönelen özel sektörün, dış kaynak kullanımlarının ülke ekonomisindeki gelişmelere göre artıp azaldığı görülmektedir. Bu kullanımların her ekonomide olduğu gibi, Türkiye ekonomisine de getirdiği yük ve katkılar geçmişten bu yana tartışılmaktadır.

Ülkemizde 1986 yılından bu yana, KÖİ yatırımları alanında Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Kirala-Devret (YKD), Yap-İşlet (Yİ) ve İşletme Hakkı Devri (İHD) gibi modeller uygulanmaktadır. 1986-2016 döneminde toplamda 211 proje sayısı ve 122 Milyar dolarlık sözleşme bedeline ulaşan bir KÖİ proje envanteri bulunmaktadır. 1986-2002 döneminde, 11.1 milyar dolarlık yatırım ve 11.6 milyar dolarlık sözleşme bedeli ile toplamda 67 proje uygulanmıştır. Bunun karşılığında yaklaşık 500 milyon dolar sözleşme bedeli olarak ödenmiştir. 2003-2016 döneminde ise, 42 milyar dolarlık yatırım ve 110 milyar dolarlık sözleşme bedeli ile toplamda 144 proje uygulanmıştır. Bunun karşılığında ise, yaklaşık 68.5 milyar dolar sözleşme bedeli olarak ödenmiş veya ödenmeye devam etmektedir. Bu dönemde 40 milyar dolarlık nükleer santraller, Çanakkale 1915 Köprüsü, vb. KÖİ projelerini kapsamamaktadır. Türkiye'de 1986-2016 Eylül ayı itibari ile KÖİ projelerinin sektörle dağılımı incelendiğinde, neredeyse ekonomideki bütün sektörlerde uygulandığı görülmektedir. Ancak KÖİ yatırım projelerinin içerisinde en fazla büyüklüğe ulaşım alt yapısı (havaalanı, karayolu, köprü), enerji ve sağlık yatırım alanlarında yoğunlukta olduğu görülmektedir.

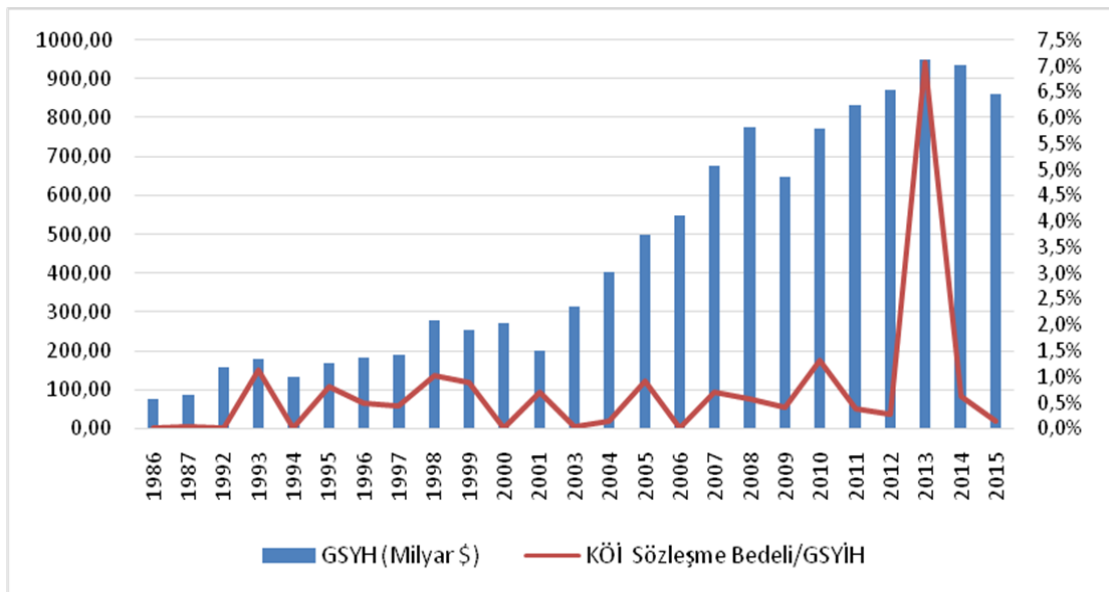
Türkiye KÖİ yatırımlarının GSYH oranı incelenirse, 1986-2002 dönemi ortalaması %0,5 civarında iken, 2003-2015 dönemi ortalaması %1 civarı olarak gerçekleşmiştir. Özellikle 2010-2015 döneminde bu oran ise %1,63 olarak hesaplanmıştır. Dünya düşük ve orta gelir ülkeleri 1991-2015 KÖİ yatırımların GSYH oranı ortalaması olan %0,43 ile kıyaslandığında oldukça yüksek seviyelerdedir. Ülkemizde KÖİ yatırımları, girişimcilerin kar güdüsünü oldukça tatmin ettiği, finansörlere garantili iyi bir faiz oranı sunduğu, ekonomi yöneticilerine ise, büyüme ve modern alt yapı ihtiyaçları karşılayan bir araç olarak görülmektedir.

**Tablo 1.** Türkiye 1986-2016 Proje Sözleşme Bedelleri\* ve Projelerin Sektörel Dağılımı(Milyon \$)

SEKTÖR	KÖİ Proje Sayısı	KÖİ Sözleşme Bedeli	KÖİ Sözleşme Oranı (%)
Karayolu	38	13.492,10	11,05
Havaalanı	18	66.765,09	54,69
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	16	1.712,11	1,40
Demiryolu	1	238,59	0,20
Kültür ve Turizm Tesisi	1	132,33	0,11
Gümrük Tesisi	14	376,47	0,31
Endüstriyel Tesis	2	1.345,81	1,10
Sağlık Tesisi	18	10.446,53	8,56
Enerji	81	25.046,33	20,52
Liman	22	2.524,14	2,07
<b>Toplam</b>	<b>211</b>	<b>122.079,48</b>	<b>100,00</b>

\*Veritabanı yalnızca uygulama sözleşmesi imzalanmış projeleri kapsamaktadır. Sözleşme değeri, kamuya ödenecek işletme hakkı devri bedeli ile yatırım tutarının toplamından oluşmaktadır. Değerler her yıl güncellenen reel fiyatlardır.

**Kaynak:**Kalkınma Bakanlığı, 2016.

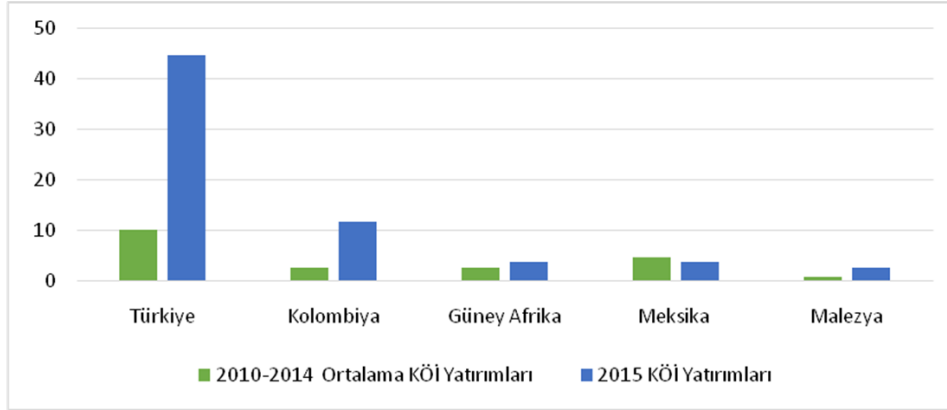


**Kaynak:** TÜİK ve Kalkınma Bakanlığı KÖİ proje envanteri verilerinden derlenmiştir

**Şekil 5:** Yıllık GSYH ve KÖİ Sözleşme Bedeli Yüzdeleri

Şekil 6'da görüldüğü üzere, ülkemizde KÖİ projeleri yoğunluğu, düşük ve orta gelir ülkeler arasında 2010-2015

döneminde en yüksek ortalamaya ulaşmış ülke durumundadır.



**Kaynak:** Group of the World Bank, 2016.

**Şekil 6:** Gelişen Ekonomilerinde KÖİ En Yüksek 10 Ülke İçinden Seçilmiş Bazı Ülkeler

Dünya Bankası raporunda 2015 yılının en büyük bütçeli 10 KÖİ projesi içerisinde, Türkiye'den 3 KÖİ projesi toplam bedelin, %75'lik kısmını oluşturmaktadır. Bu 10 proje içerisinde 35,587 milyar dolar 3. Havalimanı, 6,356 milyar dolar Gebze -İzmir otoyolu (Osmangazi köprüsü dahil) ve 1,086 milyar dolar Dalaman Havalanı projeleri yer almaktadır. Rapordanda görüldüğü üzere ülkemiz KÖİ projeleri konusunda son yıllarda yoğun yatırımlar yapmakta ve yapmayı planlamaktadır.

### 3. KÖİ yatırımlarının ekonomik illüzyon etkisi

John Maynard Keynes(1936) "*İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi*" adlı eserinde, devletin toplam talebi artırıcı yönde para ve maliye politikası uygulaması gerektiğini ifade ederek, bu şekilde ekonomik sistemin aksayan yanlarının onarılabilirliğini öngörmüştür. Bu öngörü 1929 büyük buhranın koşullarında olgunlaştırılmıştır. Bu bağlamda ülkemizde de "toplam talebi artırmak" için KÖİ yatırımlarına ağırlık vermekte ve bu projelerin fayda maliyet karşılaştırılması göz ardı edilerek, ekonomik dengelerin bozulmaması için kronik kriz önleyici tedbir olarak kabul edilmektedir. Çünkü ekonomik darboğazlarda devlet garantili KÖİ yatırımları için finans kuruluşlarının, projelere finans sağlama konusunda istekli olduğu ve bu yatırımların kısa dönemde krizin olumsuz etkisinin azaltımına yardımcı olduğu literatürde kabul edilmektedir (European PPP Expertise Centre Report, 2012). Bu yatırımların ekonomik büyüme üzerindeki pozitif katkısı bir çok çalışmada ortaya konulmuştur. Örneğin Calderon, Moral-Benito ve Serven(2011) çalışmalarında, 1960-2000 dönemine ait 88 ülkenin alt yapı yatırım bedellerinin GSYH üzerine büyüme esneklik tahmini çalışması yapmıştır. Çalışma sonucu altyapı yatırımlarının birikimli olarak her %10 artışının yıllık GSYH %0,8'e kadar artış yapabileceğini tahmin etmişlerdir. Bu kapsamda ülkemizdeki 2003-2016 döneminde KÖİ yatırımları yıllık olarak ortalama GSYH hasılanın artışına %0,8'lik bir katkı sağlamıştır. TÜİK, büyüme verilerine göre 2003-2016 dönemi yıllık GSYH büyüme eski hesaplama yöntemine göre %4,3 ve yeni yöntemle göre %5,3'lük artış meydana gelmiştir. Ancak, Kalkınma Bakanlığı envanterinde yer almayan NGS yatırımları da dikkate alındığında dış kaynaklar ile KÖİ yatırımlarının yıllık büyüme yüzdesi üzerine yaklaşık %40'lık bir artış etkisi olarak karşımıza

çıkılmaktadır. Kamu KÖİ projelerini büyüme için kolay ve kısa vadede hemen sonuç veren bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Ancak uzun dönemde ise, etkin olmayan KÖİ projeleri ekonomik daralmaya ve ekonomik krizlerin daha da derinleşmesine sebep olma ihtimali yüksek gözükmektedir.

FED'in, gelişen ekonomilerde ekonomik kırılganlığı ölçmek için kullandığı altı temel göstergeler(FED, 2014) bazında gelişen ekonomileri inceleyen Bayraktar ve Elüstü(2016), 2010-2014 dönemi kapsamında yaptığı analizde "cari açığın GSYİH'ye oranı", "son üç yılın enflasyon oranı ortalaması", "toplam dış borcun yıllık ihracata oranı" ve "döviz rezervlerinin GSYİH'ye oranı", gibi Türkiye için kırılganlık oluşturan dört önemli makroekonomik gösterge olduğunu ortaya koymuşlardır. Bu çalışmada görüldüğü üzere 6 kırılganlık ölçütü dikkate alındığında 4 kriter bazında ekonomik kırılganlığı tespit edilmiştir. Ancak "Brüt Kamu Borcunun GSYH'ye Oranı" kırılgan olarak görülmemiştir. Bu kriter kapsamında devletin yapması gereken alt yapı yatırımların çoğu KÖİ kapsamında olması nedeniyle bu yatırımlar için kullanılan kredi borçları kamu borcu olarak gözükmemektedir. Ancak bu yatırımların tamamı için firmalara devlet alım garantileri ile verilmiştir. Kamu hastaneleri döviz bazlı kira, yol, köprü ve havaalanları için yolcu garantisi ile enerji kapsamında yatırımlar için verilen imtiyazlar için ise, sabit döviz bazlı alım garantisi verilmiştir. Ayrıca son beş yılda bankaların özel sektöre kullandığı yurt içi kredilerin GSYH'ye oranındaki değişime ilişkin kriter kapsamında ise, bankalar KÖİ projeleri için dış kaynak kullanması nedeniyle iç kaynak olarak özel sektöre bol miktarda kredi sağlama yeteneğine sahip olmuşlardır. Sonuç olarak, bu iki kriter üzerinde kısa dönemde illüzyon etkisini göstererek, KÖİ yatırımlarının uzun dönemdeki ekonomik etkileri perdelenmiş gözükmektedir.

Kısaca ülkemizde KÖİ projeleri, genel olarak özel sektörün döviz bazlı kredi sağlayarak alt yapı yatırımlarını belirli bir imtiyaz sözleşmesi kapsamında gerçekleştirilmektedir. Devlet, bu KÖİ projeleri için kar garantisi vererek hem yüklenici firmalar için hem de finansman sağlayıcıları için yatırımı cazip hale dönüştürmektedir. Genel olarak, KÖİ projelerinin yapım ve işletilmesi kurgusu, yatırımlar için borçlanma ve işletme

bakım maliyeti Proje Firma bilançosunda, müşteri, alt yapı hizmetinden yaralanan vatandaş, vergiyi toplayan devlet olarak tasarlanmıştır. İşletme dönemi devletin riski ise, verilen garanti karı ile elde edilen vergi geliri arasında farkın işletme dönemi boyunca KÖİ'nin devir bedelinden yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca bu dönemdeki bu risk nedeniyle devlet bütçesinde harcamaların KÖİ garantileri için bir kara deliği dönüşmesi, ekonominin iç dengesi için bir tehlike olarak değerlendirilebilir. Devir aşamasında ise, alt yapı devlete geçmekte özelleştirme kapsamında satılması ve kiralanması alternatiflerine sahip etkin bir yöntem olarak düşünülmektedir. Risk olarak ise, devir aşamasında bu yatırımların işletme döneminde aşırı yıpranması bakım onarım maliyetlerinin çok yüksek seviyelere ulaşarak KÖİ işletme etkinliğinin tartışılabilir duruma getirecek olmasından kaynaklanmaktadır. Tüm bu varsayımlardan daha vahimi ise; bu projeler için yatırım döneminde elde edilen döviz kaynaklı kredilerin (cari açığı finansa eden), mevcut sürdürülemez cari açık, mevcut dış borç kredi faizinden kaynaklanmakta ve KÖİ'lerin kredi geri ödemelerinin üçlü etkisi ile uzun vadede sonuçlarının dış ekonomik dengenin sürdürülebilirliğini ortadan kaldırma olasılığının yüksek olacağı gerçeğidir.

#### 4. Sonuç

Genel olarak KÖİ yatırımları döviz endeksli fiyatlar üzerinden kamu hizmet alım garantisi olan enerji, ulaştırma, sağlık ve inşaat sektörlerinde yoğunlaşmıştır. Böylece enerji santralleri ve elektrik dağıtımı, havalimanları, köprü, otoyol ve şehir hastaneleri gibi projelerde Proje firmalar uzun dönemde kredi ve kur risklerine karşı kendilerini koruma altına almışlardır. Proje Firma ve finansörler kendilerini korurken, devletin dış ekonomik denge kapsamında herhangi bir önlemi ve politikaları şuan için görülmemektedir. Ayrıca Türkiye'de son dönemde gerçekleştirilen KÖİ yatırım ve hizmetlerinin; maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında dengeli bir şekilde paylaşılmadığı yapılan sözleşmelerden anlaşılmaktadır.

Ülkemizde KÖİ uygulamalarına ilişkin öneriler ise, ulusal stratejilere uyumlu, etkinlik ve ihtiyacın makul ve mantıklılığına ilişkin fayda maliyet analizlerinin yapılması ve tam rekabet ve tam şeffaflık ilkesi kapsamında ihalelerin oluşturulması gerekmektedir. Birleşik Krallık, KÖİ uygulama esaslarının ülkemizde de aranması gerekmektedir. Ayrıca KÖİ projelerin izlenmesi için yeterli ayrıntıda iç ve dış ekonomik dengeler konusunda fikir verecek veriler ışığında, kayıt ve izlenmesi gibi sürece ilişkin düzenlemelerin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. KÖİ projeleri üretim maliyetlerini düşürücü yani üreticinin rekabet avantajı sağlamaya yönelik projelerden oluşmalıdır.

Bunlara ilave olarak KÖİ projeleri kapsamında yatırımların, cari denge bakımından döviz ihtiyacına etkisi, ne kadarlık bir oranda döviz bazlı kredi kullanılması gerekliliği hususlarının da analiz edilmesi gerekmektedir. Son olarak ise, KÖİ projeleri yeterince etkin ve uygun ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenmeli ve kredi faiz birikimlerine dikkat edilmelidir. Bu bağlamda kar transferi ve faiz ödemeleri dikkat edilerek, orta ve uzun vadede ülkenin borç stoku ve cari denge üzerindeki etkileri de analiz edilmelidir.

#### Kaynaklar

- Ankara Ticaret Odası. (2009). Osmanlı Devleti Dış Borçları. Ankara: Ankara Ticaret Odası.
- Calderón, C., Moral-Benito, E., & Servén, L. (2011). Policy Research Working Paper 5682. Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach. Washington, DC: World Bank, .
- Çakır, C. (2000). Osmanlı Maliyesinde Batı Kontrolü. Lonca Dergisi (2), 30-32.
- Çerçi, A. (2011). Kamu Özel İşbirlikleri (Public Private Partnership-PPP) Modeller, Riskler ve Finansman. Kalkınma Dergisi(59), 10-28.
- Durucasu, H., & Acar, E. (2015, Haziran). Yap İşlet Devret (YİD) Modeli, Tarafları, Önemli Sözleşme Unsurları ve Belirsizlikleri. Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 3(12), 296-313.
- European Investment Bank. (2010). Public-Private Partnerships in Europe – Before and During The Recent Financial Crisis.
- European Investment Bank. (2016). Market Update Review of the European PPP Market in 2015. Luxembourg:: European Investment Bank.
- European PPP Expertise Centre Report (EPEC). (2012). France PPP Units and Related Institutional Framework . EPEC.
- Eurostat – Statistical Office of the European Communities. (2004). ESA 95. Manual on Government Deficit and Debt – Long Term Contracts. Luxembourg.: EU.
- Federal Reserve System (FED). (2014). Monetary Policy Report. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System (FED).
- Group of the World Bank. (2016). 2015 Global PPI Update. Public-Private Partnership Group of the World Bank.
- Kalkınma Bakanlığı (KB). (2016). Dünyada ve Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2015. Ankara: Kalkınma Bakanlığı .
- Kurmuş, O. (1972). Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi. Ankara: Savaş Yayınları.
- Mühlenkamp, H. (2014). Public-Private Partnerships and Government Debt. Journal of Institutional Comparisons, 12(3), 24-30.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015, 11-12 June). Working Party of Senior Budget Officials. Oecd Review Of Public Governance Of Public-Private Partnerships In The United Kingdom.
- Özyüksel, M. (2000). Hicaz Demiryolları,. Tarih Tarih Yayınevi, İ.Ü., <https://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=351937>
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB). (2016). TCMB Cari İşlemler Dengesi. Ekim 12, 2016 tarihinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB): <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/T+CMB+TR/Main+Menu/Para+Politikasi/Interaktif+Grafikler/Cari+islemler+dengesi> adresinden alındı

- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB). (2006). Finansal İstikrar Raporu. Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası.
- World Bank Group . (2016). THE STATE OF PPPs Infrastructure Public-Private Partnerships in Emerging Markets & Developing Economies 1991-2015. World Bank Group.
- Yıldız, A. (2007). Osmanlı İmparatorluunun Borçlanmasında Yabancı Sermayenin Etkisi. İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi(37), 114-125.