

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN TURKEY IN TERMS OF PUBLIC SERVICES AND FINANCING*

Yazar / Author: Yrd. Doç. Dr. Harun Kılıçaslan¹

Abstract

The objective of this study is evaluation of the Public-Private Partnerships that became prominent in Turkey during recent years, and of the Build-Operate-Transfer Model in this context. The focal point of the evaluation comprised of the rendering and the financing method of public infrastructure services. The impacts to be generated by having large scale public investments performed via private sector on taxpayers and on constituents were also discussed. It was thus observed that the tax load of taxpayers may be reduced through having public investments performed via private sector, while fictive benefitting taxes shall have been effectuated through the prices to be paid by those who utilise such services. In conclusion, public infrastructure services' financing was seen to be transitioning from a tax system based on ability-to-pay principle towards a system resembling benefitting taxes.

Key Words: Public-Private Partnerships, Build-Operate-Transfer Model, Public Services

KAMU HİZMETLERİ VE FİNANSMANI AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ

Özet

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de son yıllarda öne çıkan Kamu-Özel İşbirlikleri ve bu kapsamda Yap-İşlet-Devret modelinin değerlendirilmesidir. Değerlendirmenin odak noktasını kamu altyapı hizmetlerinin sunumu ve finansman yöntemi oluşturmaktadır. Büyük ölçekli kamu yatırımlarının özel kesim eliyle yaptırılmasının vergi mükellefleri ve seçmenler açısından doğuracağı etkiler tartışılmıştır. Kamu altyapı yatırımlarının özel kesim eliyle yaptırılması sonucunda vergi mükelleflerinin vergi yükünün azalabileceği, buna karşılık hizmetlerden yararlananların ödeyeceği bedeller neticesinde fiktif olarak yararlanma vergilerinin uygulamaya girmiş olacağı görülmektedir. Sonuç olarak kamu altyapı hizmetlerinin finansmanında ödeme gücünü esas alan vergi sistemi yerine yararlanma vergileri benzeri bir sisteme doğru gidilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirlikleri, Yap-İşlet-Devret Modeli, Kamu Hizmetleri

1. Giriş

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türkiye'de de devletin ve ekonominin dönüşüm geçirdiği ve 1980 sonrasında ise söz konusu dönüşümün piyasayı öne çıkaran bir yapıda olduğu bilinmektedir. Küreselleşmeyle yakından ilişkilendirilen dönüşümde kamu hizmetlerinin sunumunda ve finansmanında da bazı değişiklikler yaşanmaya devam etmektedir. Piyasa ve rekabetin uluslararası düzeyde giderek öne çıkması devletleri bu alanda reformlara sevk etmiştir. Üretici bir birim olarak devletin ekonomideki rolünde azalma meydana gelmiştir. Devletin özellikle özel mal ve hizmet üretiminden ve bununla beraber doğal tekel kabul edilen alanlardan çekilmesi çeşitli özelleştirme uygulamalarıyla yürürlüğe konulmaktadır. Özelleştirme uygulamaları salt

* Bu çalışma 26-27 Kasım 2016 tarihlerinde, İstanbul'da düzenlenen International Congress of Management Economy And Policy isimli uluslar arası bilimsel kongrede bildiri olarak sunulmuştur.

¹ Sakarya Üniversitesi, SBF, Maliye Bölümü, harun@sakarya.edu.tr

mülkiyet özelleştirilmesi biçiminde gelişmeyip özel kesimin kamu yatırımlarında işbirliğine imkân sağlayan KÖİ modelleri geliştirilmiştir. Temelde imtiyaz sözleşmelerine bağlı kurulan işbirlikleri özel kesimin projedeki rolünü ifade edecek biçimde farklı modeller çerçevesinde çeşitlenmiştir. Türkiye’de birçok yöntemle beraber Yap-İşlet-Devret modeli de uygulanmaktadır. Modelin uygulanmasıyla beraber kamu kesiminin kaynak yetersizliğine çözüm aranırken kamu hizmetlerinin sunumu ve finansmanında değişiklik ortaya çıkmaktadır. Bu değişimin etkilerini ele almak çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmanın ilk kısmında Kamu-Özel İşbirlikleri’ni doğuran küreselleşme ve devletin yapısındaki dönüşüm ele alınmış ve kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesine değinilmiştir. İkinci kısımda ise Türkiye’deki özelleştirme ve Kamu-Özel İşbirlikleri’nin gelişimi ele alınmıştır. Son kısımda ise Türkiye’deki Yap-İşlet-Devret uygulamaları ve etkileri ele alınmıştır.

2. Küreselleşme Ve Devletin Dönüşümü

2.1. Küreselleşme Ve Devlet

Küreselleşme ile ilgili birçok bilim dalında alana özgü bir perspektiften tanımlamalar yapılmaktadır. Her bir tanım farklı boyutlarını öne çıkarsa da temelde hepsi 20.yüzyılda yaşanan ve bütün dünyayı etkileyen bir olgu etrafında birleşmektedir. Kimilerine göre küreselleşme, dünyanın yaşadığı önemli devrimlerden biri olarak görülmekte ve iletişim ve bilişim teknolojilerinde yaşanan devrimin görüntülerinden biri olarak tanımlanmaktadır. Karmaşık bir niteliğe sahip olan küreselleşmenin siyasal, kültürel ve ekonomik olmak üzere üç ayağından söz edilmektedir. Buna göre küreselleşmenin ekonomik ayağını sermayenin önündeki engellerin kaldırılması oluşturmaktadır (Kongar, 2001: 23-25).

Başka bir yaklaşım biçimi ise küreselleşmeyi kapitalizmin bir aşaması olarak görmek veya kapitalizmin dünyaya yayılması olarak değerlendirmektir. Bu yaklaşıma göre küreselleşme yeni bir olgu da değildir. Tarım ekonomisinden ticari kapitalizme geçiş birinci küreselleşme olarak adlandırılmaktadır. İkinci dalga olarak sanayi devrimiyle yaşanan sürece işaret edilmektedir. Son küreselleşme dalgası ise bilişim ve iletişim teknolojileriyle bağlantılı olarak uluslararasılaşma, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, şirketlerin küresel düzeyde ağ kurması ve yeni liberal politikaların dünyaya yayılması olarak görülmektedir. Günümüzde ise küreselleşme kavramının sözü edilen son küreselleşme dalgasını ifade etmek için kullanıldığı belirtilmektedir (Bulut, 2003: 51-52).

İkinci küreselleşme dalgasının son bulduğu Büyük Buhran sonrasında kamu altyapı yatırımlarının ekonomideki önemi ortaya çıkmıştır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamunun altyapı yatırımlarına girişi söz konusu olmuştur. Gelişmekte olan ülkeler özellikle Dünya Bankası’nın kuruluşundan sonra buradan aldıkları kredilerle altyapı yatırımlarını finanse etme yoluna gitmişlerdir (Kazgan, 2002: 224).

Bu dönemde devletin ekonomideki rolü önem kazanırken özellikle II.Dünya Savaşı’ndan sonra sosyal ve ekonomik hayata müdahale eden Refah Devleti ortaya çıkmıştır (Şaylan, 1995: 60). Ancak kısa bir aradan sonra 1970’lerde sanayi üretiminde yaşanan düşüşle birlikte baş gösteren enflasyon ve bu dönemde yaşanan petrol krizleri nedeniyle Refah Devleti anlayışı zayıflamaya başlamıştır (Şaylan, 1995: 80). Ekonomide yaşanan bunalım nedeniyle aslında emek, iş dünyası ve devlet arasındaki uzlaşma olarak görülen Refah Devleti sorgulanmaya başlamıştır. Bunun sonucunda

devletin küçültülmesi, özelleştirme, piyasa egemenliği gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. ABD ve İngiltere öncülüğünde söz konusu kavramlar dünyanın her yanında uygulanma alanı bulmuştur (Şaylan, 1995: 88-89). Bunalım neticesinde ekonomide yeniden yapılanma ortaya çıkarken devletin de bu kapsamda dönüşüme uğrayarak Refah Devleti'nden minimal devlet anlayışına doğru evrildiği ifade edilmektedir (Şaylan, 1995: 202).

Devletin küreselleşme neticesinde yok olacağına dair kanıtlar bulunmamaktadır. Nitekim devletin küçültülmesi anlayışı düşünsel planda hakim olsa da devletin ekonomideki payı beklendiği gibi azalmamıştır. Bunun yerine devletin kendisi değişime uğramıştır. Bu değişimde gücün diğer kurumlar ve politika yapıcıları ile paylaşılması söz konusudur (Bulut, 2003: 126). Günümüzde gerçekten çıkar ve baskı gruplarının etki alanları genişlemiştir ve yönetim gibi kavramlarla karar almada katılım genişletilmektedir. Kalkımda devletin görevi ve müdahale alanına ilişkin tartışmalar bulursa da gelişmekte olan ekonomilerde devletin oynadığı kilit rol yine de yok sayılmamaktadır (Elmas, 2001: 126).

Nitekim Kirmanoğlu (2007:26-27) da, 1980 sonrasında devlette yaşanan dönüşümü izah ederken devletin fonksiyonlarında azalma yerine bir değişim eğiliminin varlığına dikkat çekmektedir. Uluslararası serbest dolaşım ve rekabetin öne çıktığı bu dönemde devletin bu alanlara ilişkin yeni görevler üstlenmek durumunda kaldığı ve sermaye üzerindeki yüklerin kaldırıldığı veya azaltıldığı belirtilmiştir. Şirketlerin rekabet edebilmek için ihtiyaç duydukları Araştırma-Geliştirme harcamaları gibi harcamalar yapmak ve sübvansiyonlar yanında piyasaları düzenleyici faaliyette bulunmak devletin artan fonksiyonları arasındadır. Piyasaları düzenleyici faaliyet olarak ise mülkiyet haklarının korunması, kamunun alanında olan faaliyetlerin özel kesime açılması için gerekli yasal zeminin oluşturulması ve denetlenmesi ifade edilebilir.

2.2. Kamu Hizmetlerinin Özel Kesime Gördürülmesi

Kamu hizmetleri çoğunlukla emanet ululü ile devletin doğrudan üretimi yoluyla gerçekleştirilmekte iken küreselleşme ile 1980 sonrasında devlette yaşanmaya başlayan dönüşüm neticesinde birçok alanda emanet usulünün de giderek terk edilmeye başlandığı görülmektedir. Hem merkezi idarede hem de yerel idarelerde özelleştirmeler yoluyla kimi alanlar bütünüyle özel kesime bırakılırken kimi alanlarda özel kesimden hizmet satın almaları veya imtiyazlarla hizmetin özel sektöre gördürülmesi yollarına gidilmiştir. Kamunun kesiminin doğrudan gördüğü hizmetlerde ise piyasaya benzeme eğilimleri ortaya çıkmıştır (Karahanogulları, 2003:61-64).

1960 ve 1970'lerde devlet öncülüğündeki kalkınma genel kanyken 1970'lerin sonlarında ihracat fiyatlarının düşmesi ve başta petrol olmak üzere ithalat fiyatlarının artması ile yaşanan dış şoklar neticesinde özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlete olan güven zayıflamaya başlamıştır. Önceki yıllarda yakalanan büyüme oranları kimi ekonomilerde eksiye dönmüştür. Birçok devlet için borçlanmada ve ekonomi politikalarını gittikçe daha çok etkileyen küresel kredi kuruluşlarına bağımlılıkta artış kaçınılmaz olmuştur. Böylece borç krizi ve devletin performansının sorgulanması sonucunda oluşan teorik zemin özelleştirmeyi gündeme getirmiştir (Bayliss, 2009:546-547).

Özelleştirmenin küresel boyutta gündeme gelişinin Kazgan (2002: 225-230)'a göre iki nedeni bulunmaktadır. Bunlardan biri gelişmekte olan ülkelerin borç krizleri nedeniyle kamu işletmelerinin hisselerini borç anapara karşılığında alacaklılara

devretmeleri (swap), diğer ise küreselleşen dünyada rekabet koşullarının eşitlenmesi amacıyla devlet müdahale ve desteklerinin en aza indirilmesidir.

Özelleştirme ile çeşitli ekonomik, mali ve sosyal amaçlardan söz edilebilir. Özelleştirmenin nedenlerini de oluşturan çeşitli ekonomik amaçlara yukarıdaki açıklamalarda değinilmiştir. Sosyal amaçlar arasında mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak, gelir dağılımını iyileştirmek ve yeni iş sahaları oluşturmak sayılabilir. Özelleştirmenin en önemli nedenlerinden birini de mali amaçlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda devlete gelir sağlamak yanında devletin mali yüklerden ve zarar eden devlet işletmelerinden kurtulması amaçlanmaktadır (Çetinkaya, 2001: 172-178).

Liberalleşmeyle de yakından ilişkili görülen özelleştirme, dar anlamda kamu mülkiyetindeki iktisadi kuruluşların sermayesinin en az %51'inin özel kesime devredilmesi şeklinde ifade edilmektedir. En yaygın biçimi olan söz konusu özelleştirme biçimi yanında geniş anlamda özelleştirme kapsamına giren birçok uygulama gelişmiştir. İhale yöntemi, imtiyaz devri, kurumsal serbestleşme ve işletme hakkı devri bu uygulama seçeneklerine örnek olarak verilebilir Bayraktutan, 2003:80-81).

İmtiyaz devri ile özel kesimin uzun süreli sözleşmeler ile kamu hizmetlerine katılımı ifade edilmektedir. Ancak bu alandaki uygulamalar ülkelere göre farklı niteliklerde geliştirilmiş ve çeşitli adlar altında uygulanmıştır. İşletme hakkı devri de bu kapsamda imtiyaz içinde değerlendirilebilir. Buna ilaveten Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala ve benzeri farklı modeller de geliştirilmiştir. Uzun süreli sözleşme ilişkisine dayanan bu uygulamalar genel olarak Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ) olarak nitelendirilmektedir (Emek, 2009a: 10).

Özelleştirmenin çeşitli biçimleri olarak da görülen kamu-özel işbirlikleri yaygın uygulama alanı ve biçimine sahiptir. Özellikle merkezi idarelerde giderek daha fazla öne çıkan Kamu-Özel İşbirliklerinin kalkınma politikalarında ve yerelde de kentsel yönetimde öneminin artacağı beklenmektedir (Göymen, 2010: 236-237). Nitekim Almanya örneğinde belediyelerin elektrik, doğalgaz, su ve aydınlatma gibi kamu hizmet sunumunda özel kesim ile işbirlikleri tesis ettikleri gibi yerel ekonomiyi güçlendirecek etkinliklerin ve kentsel kalkınmaya yönelik proje ve yatırımların yapılmasında da sözü edilen işbirliklerine gittikleri ifade edilmektedir (Dette, 2005: 32-34).

3. Türkiye’de Özelleştirme Ve Kamu Özel İşbirliklerinin Gelişimi

1980 sonrasında Türkiye’de de sermayenin yetersizliği veya başka bir deyişle yurtiçi tasarrufların yetersizliği nedeniyle değerlendirilemeyen alanların ve iktisadî nitelikteki kaynakların kullanımının sağlanması amacıyla Yap-İşlet-Devret gibi yöntemlere başvurulmaya başlanmıştır. Yap-İşlet-Devret örneğinde, devletin çeşitli nedenlerle yatırım yapmadığı veya yapamadığı alanlarda mal ve hizmet üretiminin gerçekleştirilmesine imkan verecek sabit yatırımların özel kesim tarafından yapılmasına izin verilirken söz konusu faaliyet alanının gelirini yatırımı gerçekleştiren özel kesim biriminin belirli bir süre ile elde etmesine izin verilmektedir. Gerçekleştirilen yatırım konusu belirli bir süre sonunda kamu kesimine devredilmektedir. Söz konusu yöntem ile Türkiye’de özellikle döviz ihtiyacı duyulan alanlarda yabancı sermaye girişini teşvik etmek amacıyla yaygın olarak başvurulduğu ifade edilmektedir. Bu yolla ayrıca ileri teknoloji transferinin sağlanabileceği ileri sürülmüştür. Özel kesimin geliştirilmesi de bu yöntemin başka bir nedeni olabilmektedir (Alper, 1994: 64-65).

Nitekim Onuncu Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin artan altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu kaynaklarının kullanılması yanında özel kesimin katılımıyla sağlanacak alternatif finansman modellerinden de yararlanılmasına gerek duyulduğu belirtilmektedir. Devamında ise Türkiye'de de uygulanan KÖİ yönteminin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanıldığı vurgulanmıştır (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2013: 81).

İdarî sözleşme türü olan imtiyaz sözleşmeleri ile kurulan Kamu-Özel İşbirlikleri, özel kesimin modeldeki rolünü de ifade edecek şekilde isimlendirilerek değişik şekillerde uygulanabilmektedir. Özel kesimin rolü KÖİ projelerinin yatırım, finansman, işletme ve sahiplikten oluşan dört unsuruna göre şekillenmektedir (Emek, 2009b: 12). Ülkeden ülkeye uygulamadaki farklılıklara göre değişik isimler alan KÖİ'nin Türkiye'deki gelişimi 10 Haziran 1910 tarihli Menafii Umumiyye Mütteallik İmtiyazat Hakkında Kanun ile imtiyazlara ilişkin yapılan düzenlemeye kadar götürülebilmektedir (Akıllı, 2013: 101).

1910 tarihli kanunun bugün de yürürlükte olduğu ve genel olarak kamu hizmetlerinde imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini oluşturduğu ifade edilmektedir. Osmanlı Devleti'nin son döneminde çıkarılan söz konusu kanun kapsamında Cumhuriyet döneminde bazı istisnalar dışında başvurulmamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi bu dönemde kamu hizmetleri daha çok emanet usulü ile gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrasında ise bir yandan kamu kesiminin özel mal ve hizmet üretiminden çekilmesi, diğer yandan kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi anlayışı hakim olurken kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçta da nicelik ve nitelik itibarıyla bir artışın ortaya çıktığı belirtilmektedir. Kamu yatırımlarının bu noktada yetersiz kalmasının yanında mevcut kaynakların kamu kesimince etkin kullanılmadığı yönündeki düşünceler ve klasik yönetim anlayışı ile kamu hizmetlerinde istenen kalite ve düzeyin sağlanamadığı yönündeki eleştiriler KÖİ modellerinin uygulanmasına gerekçe oluşturmuştur. Bu nedenle yukarıda da belirtildiği gibi 1980'li yıllardan itibaren yapılan yasal düzenlemeler ile kamu hizmetlerinin çeşitli yöntemlerle özel kesim eliyle gördürülmesine çalışılmıştır (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2012: 1).

Türkiye'nin bu alanda dikkat çekici bir özelliği bulunmaktadır. Dünyadaki ilk uygulamalara sahip olmasa da Türkiye elektrik sektörü yatırımlarını hızlandırmak üzere 1984'de çıkardığı özel kesim girişimcilerinin elektrik sektöründe Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri yöntemleriyle proje geliştirmelerine imkân sağlayan 3096 sayılı Kanunla, dünyada Yap-İşlet-Devret yöntemini ilk kez kanunlaştıran ülke olmuştur. Bunun yanında uluslararası kamuoyunda Yap-İşlet-Devret teriminin İngilizce kısaltması olan BOT (Build-Operate-Transfer) terimini ilk kullanan kişinin de dönemin başbakanı Turgut Özal olduğu ifade edilmektedir (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2014: 2).

Türkiye'de KÖİ ile ilgili düzenlemeler oldukça dağınık bir yapıdadır. Bunun nedeni ise söz konusu modelin özellikle sektörler bazında ortaya çıkan ihtiyaca binaen zaman içerisinde ayrı düzenlemelerle hukukî bir temele bağlanmış olmasıdır. Nitekim T.C. Kalkınma Bakanlığı'nın Onuncu Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2014: 85)'nda bu durumdan kaynaklı sorunların çözümü için bir çerçeve KÖİ kanunu ile düzenlemelerdeki dağınıklığın giderilmesi önerilmektedir.

Çalışmada yasal düzenlemelere kronolojik sırada yer vermek yerine özelliklerini de içine alan bir çerçeve sunulmaya çalışılmıştır. Binaenaleyh, Tablo 1'de

Türkiye’de KÖİ düzenlemeleri özellikleriyle birlikte yer almaktadır. Buna göre Tablo 1’de çıkarılan düzenlemeler beş temel model altında toplanmış ve kapsamlarıyla birlikte özelliklerine yer verilmiştir. Tablo 1’de yer almayan ancak uygulamada Restore Et-İşlet-Devret Modeli gibi spesifik durumların da varlığı belirtilmelidir (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2012: 4). Tablo 1’de görüldüğü gibi bütün modellerin kurulması sözleşmeye bağlanmıştır. Bunun bir istisnasını KİT’lerin tekel niteliğindeki özel mal ve hizmetleri oluşturmaktadır. Sözleşme süreleri itibarıyla kimi bilgiler eksik olmakla birlikte 49 yıllık ve 99 yıllık sözleşme süreleri belirlenebildiği görülmektedir. Bu sürelerin üst sınırlarının azaltılması gerektiği söylenebilir. Finansman boyutunda ise İşletme Hakkı Devri haricinde idarenin yer almadığı görülmektedir. Diğer yöntemlerde bütünüyle görevli özel kesim teşebbüsü finansmanı sağlamakla yükümlüdür. Söz konusu modellerin hayata geçirilmesi nedeninin kamu kesiminde kaynak yetersizliği olduğundan dolayı bu durum normaldir. Tarife denetimi genellikle ilgili idare olmaktadır ya da sözleşmeyle sabitlenmesi de mümkündür. Ancak her şart altında tarifeye ilişkin hükümler sözleşmede yer bulmalıdır. Belirtilen modellerin önemli bir noktasını talep riskinin paylaşımı oluşturmaktadır. Talep riskinin yalnızca telekomünikasyon hizmetleri ve otoyol ile bunların işletmelerinin KÖİ yöntemlerine konu olmasında görevli özel kesim teşebbüs tarafından taşındığı görülmektedir. Diğer durumlarda idare veya idare ile birlikte hizmet kullanıcılarına bu riskin yansıtıldığı görülmektedir. Talep riski nedeniyle idarenin garantiler vermesi söz konusu olabilmektedir. Eleştiri konusu olan Osmangazi Köprüsü’ndeki günlük araç geçiş garantisi buna örnek olarak verilebilir

Tablo 1: Türkiye’de KÖİ Düzenlemeleri ve Özellikleri

Model	Düzenleme	Kapsam	Sözleşme	Sözl.Süre.	Finans.	Talep Riski	Tarife Denetimi
İmtiyaz	4046 sayılı Kanun	Tekel niteliğindeki mal ve hizmet üretim faaliyetleri	Evet	49	GT*	İdare	Sözleşme
	233 sayılı KHK	Kamu İktisadi Kuruluşlarının tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri	Emanet tipi ilişki	Süresiz	GT	İdare	Bakanlar Kurulu
	406 ve 2813 sayılı Kanunlar	Telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi	Evet	-	GT	GT	Telekomünikasyon Kurumu
	Belediyeler-5393 sayılı Kanun	İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık ve çevre	Evet	-	GT	İ/HK*	İdare
Yap-İşlet-Devret	İl özel İdareleri-5302 sayılı Kanun	İçme, kullanma ve endüstri suyun sağlanması ile atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, toplu taşıma ve katı atık yönetimi	Evet	-	GT	İ/HK	İdare
	3996 sayılı Kanun	Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları	Evet	49	GT	İ/HK	Sözleşme
	3096 Sayılı Kanun	Elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti	Evet	99	GT	İdare	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Yap-İşlet	3465 sayılı Kanun	Otoyollar ve bunların işletme tesisleri	Evet	49	GT	GT	Ulaştırma Bakanlığı
	4283 sayılı Kanun	Termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına	Evet	-	GT	İdare	Sözleşme
Yap-İşlet-Haklı Kirala	3359 sayılı Kanun	Sağlık tesislerinin belirli süre ve bedel üzerinden kiralama karşılığı yaptırılmasına	Evet	Belirli bir süre	GT	İdare	İhale
	4046 sayılı Kanun	Doğal kaynaklar	Evet	49	İ/GT*	İ/HK	İdare
İşletme Hakkı Devri	3096 Sayılı Kanun	Elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti	Evet	99	İ/GT	İdare	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı

Kaynak: (Emek, 2009b: 39-41). * GT= Görevli Teşebbüs; İ/HK= İdare/Hizmet Kullanıcıları; İ/GT= İdare/ Görevli Teşebbüs

4. Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Uygulamaları Ve Etkileri

Türkiye’de KÖİ uygulamasının başından beri 198 proje sözleşmesi imzalanmıştır. **Tablo 2**’de de görüldüğü gibi bu projelerin yaklaşık yarısı Yap-İşlet-Devret projelerinden oluşmaktadır. İkinci sırada özellikle tekeller nedeniyle başvuru olan yöntem olan İşletme Hakkı Devri bulunmaktadır. Yap-Kirala projelerinin sayısı özellikle eğitim ve sağlık alanında yoğun kullanılmaya başlanmasından dolayı gelecekte artması muhtemeldir. Ancak Yap-İşlet-Devret modelinin gelecekte de önemini koruyacağı söylenebilir. Ancak bu durumun gelecekteki ekonomik sonuçları, KÖİ’nin uygulama şeklinin sağlam temeller üzerine oturup oturmayacağına bağlıdır.

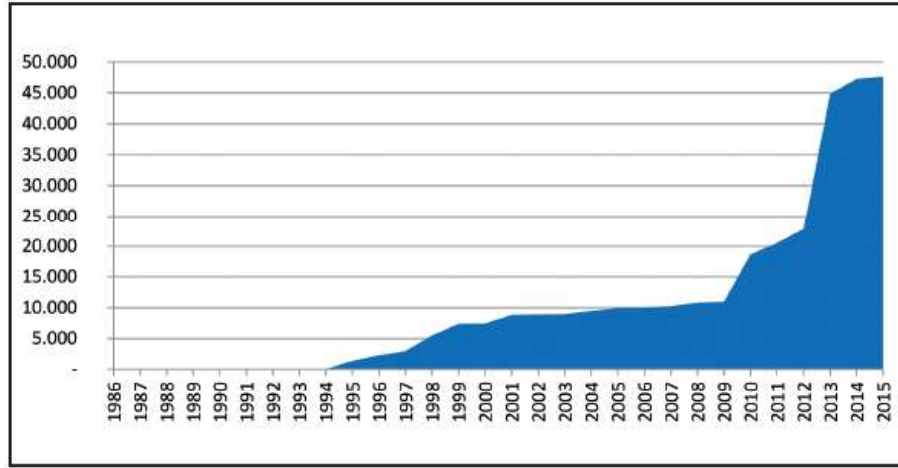
Tablo 2: KÖİ Sözleşmelerinin Modellere Göre Dağılımı

MODELLER	PROJE ADEDİ	MODEL YÜZDE (%)
YAP-İŞLET-DEVRET	98	49
YAP-İŞLET	5	3
YAP-KIRALA	17	9
İŞLETME HAKKI DEVRI	78	39
TOPLAM	198	100

Kaynak: (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2016:22).

KÖİ projelerinde Türkiye’deki gelişmelerin yıllar itibarıyla izlenebildiği Şekil 1’de görülebileceği gibi 90’lı yılların ortalarından itibaren artan miktarda proje değerleri söz konusudur. Ancak 2000 sonrasında 2009 yılına kadar artışlar hafif seyir izlerken özellikle 2012 yılından sonra proje değerlerinde ciddi artışlar söz konusudur. Özellikle İstanbul 3.Havalimanı, İstanbul-İzmir Otoyolu, Tüp Geçişi gibi projelerin değerleri son yıllardaki artışlarda etkili olmuştur. Çanakkale Boğaziçi Geçişi gibi yeni projelerin gündeme gelmesi bu yöntemin gelecekte de büyük projelerde uygulanmaya devam edeceğini göstermektedir. Yurtiçi kaynakların ve dolayısıyla vergi gelirlerinin yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan finansman zorlukları, emanet yöntemi veya hizmet satın alma yöntemiyle kamu yatırımlarının ihtiyaca cevap verecek ölçüde yapılamamasına neden olmaktadır. Bu sorunun KÖİ ile aşılması yolunun seçildiği söylenebilir. KÖİ ile kamu kesiminin yapamadığı yatırımların özellikle Yap-İşlet-Devret modeliyle özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi ve finansmanın ise özel kesimin sağladığı yurtdışı kredilerle sağlanması yurtiçi tasarruflara başvurmadan yatırımların yapılmasına imkân vermektedir. Projelerin bu şekilde gerçekleştirilmesi özel kesimin kârı ve finansman maliyetleri nedeniyle kullanıcılara ilave maliyetler yükleyebilecektir. Ancak diğer yandan ulaşım projelerinin zaman tasarrufu, emisyon salınımında azalma nedeniyle sağlayacağı çevresel faydalar ve kaynak tasarrufu ve enerji projelerinin getirileriyle milli gelire yapılacak katkılar önemli miktarlara ulaşabilecektir. Bu nedenle projelerin geleneksel yöntemlerle bütçe olanaklarıyla gerçekleştirilmesinin kullanıcılara sağlayacağı avantajların elde edilebilmesi mevcut bütçe imkânlarıyla ancak uzun yıllar sonra mümkün olabileceğinden KÖİ yönteminin kamu yatırımları açısından tercih edilmesi kalkınmanın hızlandırılması açısından fırsata dönüştürülebilir.

Şekil 1: Yıllara Göre KÖİ Proje Tutarlarının Kümülatif Değeri (Milyon \$)



Kaynak: (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2016:22).

Dünya Bankası içinde yer alan Uluslararası Kalkınma Birliği üyesi ülkelerden yoksulluk sorunu yaşayan 56 ülkenin 2011-2015 dönemi Kamu-Özel İşbirliği çerçevesindeki yatırımları incelenmiştir. Buna göre 56 ülkeden 24* ülkede 5 yılda gerçekleştirilen söz konusu projelerin sayısı 142 olurken toplam yatırım tutarı ise yaklaşık 27,4 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir. 8 Milyar \$ ile toplam yatırım tutarının yaklaşık üçte birini 17 hidroelektrik projesi ile Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti gerçekleştirmiştir. Kamu-Özel İşbirliği çerçevesinde gerçekleştirilen yatırımlar sektörler itibarıyla ele alındığında 23,4 milyar \$'lık kısmının 122 proje ile enerji sektöründe gerçekleştiği görülmektedir. İkinci sırada ise 18 projeye yapılan 3,8 milyar \$ yatırım tutarı ile taşımacılık sektörü yer almaktadır. Geriye kalan düşük tutardaki 2 proje ise su ve kanalizasyon alanındaki yatırımlardan oluşmuştur (Ruiz-Nunez, 2016, 7 Kasım: 1-11). Yoksulluk sorunuyla karşı karşıya olan söz konusu ülkelerde enerji sektöründeki yatırımlarda özel kesime biçilen rol dikkat çekicidir.

Türkiye 2015 yılında yaklaşık 35,6 milyar \$'lık İstanbul 3.Havalimanı ile kaydedilen en büyük Kamu-Özel İşbirliği projesini gerçekleştirmiştir. Aynı yıl gerçekleştirilen diğer bir ihale ise yaklaşık 6,4 milyar \$ ile İstanbul-İzmir Otoyol projesidir. En büyük ilk on proje içerisinde söz konusu projeler ilk iki sırada yer almaktadır. Ayrıca dokuzuncu sırada yer alan Dalaman Havalimanı Terminali projesi ile birlikte 2015 yılında gerçekleştirilen en büyük 10 proje içerisinde Türkiye 3 projeye yer almaktadır (Kasper and Saha, 2016, 7 Kasım: 1-10).

Türkiye, **Tablo 3**'te de görüldüğü gibi diğer Kamu-Özel İşbirliği yatırımlarıyla birlikte toplamda 44,7 milyar \$'lık bu türden yatırımlarıyla küresel yatırımlarda %40'lık bir orana ulaşmıştır. Bu oran ikinci sıradaki Kolombiya'nın yaklaşık dört katıdır. Dünyada gerçekleşen toplam 300 projeden 7 tanesiyle proje

* Bangladeş, Fildişi Sahili, Etiyopya, Gana, Haiti, Honduras, Kenya, Kosova, Kırgızistan, Laos Demokratik Halk Cumhuriyeti, Liberya, Mozambik, Myanmar, Nepal, Nikaragua, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Solomon Adaları, Tanzanya, Togo, Tonga, Uganda, Zambiya

başına ortalama 6.3 milyar \$'lık yatırımla 2015 yılındaki dünya ortalaması olan 372 milyon \$ ortalama yatırımın yaklaşık 17 katıdır. Türkiye, kendisi dışında ilk beş sırada yer alan ülkeler haricindeki ülkelerin toplamından fazla Kamu-Özel İşbirliği yatırımının ihalesini gerçekleştirmiştir. Şekil 1 ile birlikte değerlendirildiğinde görüldüğü gibi Türkiye'de KÖİ'ye doğru açık bir eğilim bulunmaktadır.

Tablo 3: 2015 Yılında KÖİ Modeliyle En Çok Yatırım Yapan Ülkelere Göre Toplam Yatırımlar

Ülkeler	Proje Sayısı	Ortalama Yatırım (Milyon \$)	Toplam Yatırım (Milyar \$)	Toplam Küresel Yatırımdaki Payı (%)
Türkiye	7	6,386	44.7	40
Kolombiya	18	658	11.8	11
Peru	11	644	7.1	6
Filipinler	13	453	5.9	5
Brezilya	46	98	4.5	4
Diğer Ülkeler	205	187	37.6	34
Toplam	300	372	111.6	100

Kaynak: (Kasper and Saha, 2016, 7 Kasım: 9).

İstanbul-İzmir Otoyol projesi içerisinde yer alan Osmangazi Köprüsü için yapılan tahmin ve hesaplamalara dayanarak verilen köprü geçiş sayısına ilişkin garantiler çerçevesinde beklenen geçişlerin gerçekleşmemesi neticesinde garanti edilen sayı ile gerçekleşen sayı arasındaki farkın bedeli kamu tarafından ödenmek durumunda kalmaktadır. Beyaz filler sendromu olarak da anılan ve başlangıçta maliyetlerin gerçekleşenden düşük hesaplanması ve faydaların gerçekleşenden fazla hesaplanması durumu talep riskinin kamu ve özel kesim arasındaki paylaşımın şekline göre kamuya ilave yükler getirebilmektedir (Uğur ve Miynat, 2014: 31).

KÖİ modeli ile yapılacak projelerin sağlam ve gerçekçi yapılabilirlik etütlerine bağlı olarak tamamen kullanıcı gelirleriyle kendini finanse edebilecek projelerden seçilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak uygulamada dünyada yalnızca kullanıcı ödemelerine bağlı finanse edilen KÖİ projelerinin az olduğu ifade edilmektedir. KÖİ modelinin öncüsü kabul edilen Birleşik Krallık'ta projelerin %70'inin kamu ödemeli ve %30'unun kullanıcı ödemeli projeler olduğu belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nde ise KÖİ modelindeki projelere kamunun doğrudan kredi sağlaması ve talep garantisi vermesi uygulamalarının varlığına dikkat çekilmektedir. (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2014: 72).

Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda 3996 YİD Kanununda ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da yapılan son değişikliklerle YİD ve Yap-Kirala-Devret modelindeki projeler için getirilen ve sözleşmenin süresinden önce feshi halinde proje kredilerinin Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilmesine ilişkin mekanizmanın gündemdeki KÖİ projelerinin

finansmanına, özellikle yabancı finansörlerin ilgisi anlamında sağladığı katkı dile getirilmiştir (T.C.Kalkınma Bakanlığı, 2014: 75). Ancak borç üstlenim uygulamasının hazina garantileri içerisinde yer alan ve bütçe üzerindeki rüskleri artıran yönü göz ardı edilmemelidir. Proje sayısında ve buna bağlı olarak borç üstlenimindeki ve garantilerdeki artışa bağlı olarak bütçe riskleri artabilir ve borçlanma maliyetlerinin artmasına neden olabilir.

Kamusal mal ve hizmet üretiminde etkinlik arayışı yanında kamu hizmetlerinin finansmanında adalet arayışı da söz konusudur. Kamu hizmetlerinin finansmanı konusunda adaleti sağlamaya dönük iki ilke öne çıkmaktadır. Bunlardan biri fayda ilkesi, diğeri ise ödeme gücü ilkesidir. İlkine göre vergiler mükelleflerin kamusal mal ve hizmetlerden sağladıkları faydaya göre alınırsa adildir. İkincisine göre ise vergiler mükelleflerin ödeme gücünü esas alırsa adil olacaktır (Savaşan, 2012:177-178). Fayda ilkesine göre kamu hizmetlerinden sağlanan fayda ile vergiler arasında ilişki kurulması öngörülmektedir ve vergilemenin buna göre yapılması gerektiği savunulmaktadır. Günümüzde yararlanma vergilerine harçlar ve çevre vergileri örneğinde rastlanmaktadır ancak genel olarak yararlanma vergileri ender uygulanmaktadır (Şen Sağbaşı, 2016: 12).

Kamu hizmetleri görülürken yararlananlardan bedel alınması aslında yararlanma ilkesine dayanan bir vergilemedir. Harcama, gelir ve servet üzerinden alınan ödeme gücüne dayalı vergilerden farklı olarak devlet hizmetinden alınan bedellerde vatandaşın hizmet talebi ve özel fayda sağlaması söz konusu ödemelerin gerekçesini oluşturmaktadır (Bulutoglu, 2003: 405). Yap-İşlet-Devret projelerinde işletme süresince kullanıcılardan alınan bedeller özel kesim tarafından alınan bedeller olduğundan yararlanma vergilerinden ayrılmaktadır. Ancak dolaylı olarak yararlanma vergileri benzeri bir etkiye sahip olmaktadır.

Sonuç

Türkiye’de kamu hizmetlerine yönelik yatırımların finansmanına ayrılan kamu kaynaklarının yetersizliğine çözüm olarak KÖİ modellerine 1980’den itibaren artan miktarda başvurulmaya başlanmıştır. Nitekim 2015 yılında yaklaşık 35.6 milyar \$’lık İstanbul 3.Havalimanı ile dünyada kaydedilen en büyük Kamu-Özel İşbirliği projesi gerçekleştirilmiştir. Önemli ve büyük projeler giderek KÖİ yoluyla gerçekleştirilir duruma gelmiştir. Kamu hizmeti sunumunda yaşanan bu dönüşüm ile birlikte kamu hizmetlerinin finansmanı boyutunda da değişim yaşanmaktadır. Emanet usulünün kamu yatırımlarında terk edilmeye başlanması ödeme gücüne göre vergilemeden fayda vergilerine doğru bir değişimi de beraberinde getirmektedir.

Özellikle Yap-İşlet-Devret modeli açısından yapılan değerlendirme sonuçları çeşitli ihtimalleri ortaya koymaktadır. Projelerin kullanıcı ödemeli olması seçmenlerce Yap-İşlet-Devret modelinin temel esası gibi algılansa da kamu ödemeli uygulamalar da vardır. Ayrıca köprü ve otoyol geçiş sayıları için verilen garantiler, niteliği gereği kısmen bu durumu doğurabilmektedir. Projelerin kullanıcı ödemeli olması bu tür yatırımlarda fiktif olarak faydalanma vergilerinin uygulandığı anlamına gelebilir. Çünkü yararlandıranın alınan bedellerin kamu tarafından alınması yerine yatırımın özel kesime yaptırılıp işlettilerik bedellerin özel kesim tarafından alınması arasında kullanıcı açısından bir fark bulunmamaktadır. Kamu ödemeli projelerde ise bu durumdan uzaklaşmaktadır. Ancak bu durumda da kaynak yetersizliği nedeniyle başvuru Yap-İşlet-Devret modellerinin, bütçe üzerine getireceği yükler nedeniyle, anlamını zaman içinde yitirmesi riski doğmaktadır. Kamu ödemeli projelerin sayısının

artması gelecek yılların bütçelerini de etkileyerek belirsizlikleri beraberinde getirebilecektir.

Proje finansmanı aşamasında verilen garantiler ve taahhütler de koşullu yükümlülüklerde meydana gelecek artışlarla beraber gelecekte kamu borç yönetimindeki riskleri büyütebilecektir. Kamu borç yönetiminde risklerin artması malî disipline yönelik potansiyel tehditlerin artması anlamına gelmektedir. Bu durum aynı zamanda borçlanma maliyetlerini de risk primi yoluyla artırabilecektir. Yaşanması olası ekonomik krizler ile söz konusu potansiyel risklerin kamu maliyesi alanına olumsuz yansması kaçınılmaz olacaktır. Bu durumda risk yönetiminin başarılı olabilmesi, hayata geçirilmesi planlanan Yap-İşlet-Devret projelerinin diğer KÖİ modelleri ile birlikte uzun vadeli bir plana ve kurallara sahip olmasına bağlıdır. Söz konusu plan ve malî kural olarak nitelenebilecek kurallar milli gelir ve bütçe büyüklüğü ile ilişkilendirilebilir.

Yatırımların Yap-İşlet-Devret modeliyle özel kesim eliyle yapılmasının çeşitli riskleri barındırdığı göz önüne alınarak karar öncesinde projenin fayda maliyet analizlerinin mümkün olan en iyi şekilde sayısallaştırılarak yapılması, mükelleflerden büyük ölçüde ödeme gücüne göre alınan vergilerin gereksiz ölçüde özel kesim işletmecilerine aktarılmasının önüne geçmeyi sağlayabilir. Diğer taraftan projelerin hayata geçirilmesine karar verilmesi durumunda kullanıcı ödemeli ağırlıklı uygulamalar, özellikle otoyol, köprü ve tünel gibi özel faydaların öne çıktığı hizmetlerden yararlanmayanların bunların finansmanına katılmasını önleyebilir. Bu şekilde Yap-İşlet-Devret yönteminde işletme süresince bedelini ödemeye razı olanların hizmetlerden yararlanmasına imkân sağlanmış olabilir. Projenin kaynak yetersizliği nedeniyle hayata geçirilmemesine göre bu durum tercih edilebilir. İşletme süresi sonunda kamuya devredilecek yatırımdan fiyatlama politikasının değiştirilerek bedellerin düşürülmesi yoluyla toplumun daha geniş kesimlerinin hizmetlerden yararlanması sağlanabilir. Söz konusu projelerin kamu ödemeli olması bütçe imkânları ölçüsünde mümkün olabilir.

Kaynakça

Akıllı, H. (2013). Kamu hizmeti imtiyazından yap işlet devret yöntemine: yasal serüven, *Sayıştay Dergisi*, 89, 91-114

Alper, Y. (1994). İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Ankara: Sağlık-İş Yayınları.

Bayliss, K. (2009). Özelleştirme Teorisi ve Uygulaması: Kalkınma Bağlamında Politika Evriminin Eleştirel Bir Analizi, Fikret Şenses (derl.), *Neoliberal Küreselleşme ve Kalkınma: Seçme Yazılar içinde* (s. 545-572), İstanbul: İletişim Yayınları.

Bayraktutan, Y. (2003). Dünyada Özelleştirme, Yusuf Bayraktutan (derl.), *Özelleştirme: Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi içinde* (s. 79-104), Ankara: Liberte Yayınları.

Bulut, N. (2003). Feodaliteden Küreselleşmeye Ekonomik İktidar Siyasal İktidar İlişkisi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bulutođlu, K. (2003). Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Çetinkaya, Ö. (2001). Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme, Bursa: Ekin Kitabevi.

Detle, W. (2005). Almanya’da Özel ve Kamusal Ortaklık Örnekleri, Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar içinde (s. 28-34), İstanbul: Engin Matbaacılık.

Elmas, G. (2001). Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Emek, U. (2009a). Türkiye’de altyapı hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi: neden, ne zaman, nasıl?, İktisat İşletme ve Finans, 24(284), 9-45

Emek, U. (2009b). Karşılaştirmalı perspektiften kamu özel işbirlikleri: avrupa topluluğu ve türkiye, Rekabet Dergisi, 10(1), 7-53

Göymen, K. (2010). Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma, İstanbul: Boyut Yayın Grubu.

Karahanoğulları, O. (2003). Değişim Sürecinde Kamu Hizmetleri ve Sendikal Politikalar, İstanbul: KESK Sempozyum Dizisi – 1.

Kasper, H. and Saha, D. (2016, 7 Kasım). 2015 Global PPI Update, Erişim tarihi: 7 Kasım 2016, <https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf>

Kazgan, G. (2002). Küreselleşme ve Ulus-Devlet: Yeni Ekonomik Düzen, 3.Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları – 5.

Kirmanodđlu, H. (2007). Kamu Ekonomisi Analizi, İstanbul: Beta Basım Yayım.

Kongar, E. (2001). Küresel Terör ve Türkiye: Küreselleşme, Huntington, 11 Eylül, İstanbul: Remzi Kitabevi.

Ruiz-Nunez, F. (2016, 7 Kasım). PPI Investments in IDA Countries, 2011 to 2015, Erişim tarihi: 7 Kasım 2016, <https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Data-Notes/PPI-in-IDA-Countries-2011-2015.pdf>

Savaşan, F. (2012). İki Başarısızlık Arasında Kamu Ekonomisi, Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Şaylan, G. (1995). Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara: İmge Kitabevi.

Şen, H. ve Sađbař, İ. (2016). Vergi Teorisi ve Politikası, Ankara: Kalkan Matbaacılık.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2016). Dünyada Ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Geliřmeler 2015. Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018): Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018).
Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2012). Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat,
Erişim tarihi: 9 Kasım 2016,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Documents/Kamu%20%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fne%20%C4%B0li%C5%9Fkin%20Mevzuat-2012.pdf>

Uğur, A. ve Miynat, M. (2014). Kamu özel sektör ortaklıklarının ekonomi
politigi, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 21(2), 19-40