

Dünyada Ulaştırma Sektöründe Kamu-Özel Ortaklığının Gelişimi¹

Duran BÜLBÜL (<https://orcid.org/0000-0002-3890-2304>), Atılım University, Türkiye;
duran.bulbul@atilim.edu.tr

Zehra AKGÜNGÖR (<https://orcid.org/0000-0003-4434-8896>), Burdur Mehmet Akif Ersoy University, Türkiye;
zakgungor@mehmetakif.edu.tr

Development of Public-Private Partnerships in the Transportation Sector in The World²

Abstract

The globalisation process in recent years has led to the formation of alternative methods of delivering public services worldwide. In the provision of public services, under the name of “public-private partnership”, the private sector has started taking a critical degree. It has become an application on the agenda of both developed and developing countries. In this respect, it is seen that the transportation sector is one of the costliest services among public services; large-scale projects have been created by applying the PPP model in the financing and development of the transportation sector in many countries. The study evaluates the PPP model in the world’s transportation sector and the increase in private participation in the transportation sector with PPP.

Keywords : Public-Private Partnership, Public Services, Transport Sector.

JEL Classification Codes : E60, E62, E69.

Öz

Dünyada son yıllarda yaşanan küreselleşme süreci kamu hizmetlerinin sunumunda alternatif yöntemlerin oluşmasına yol açmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda “kamu-özel sektör ortaklığı (KÖÖ)” adı altında, özel sektör önemli derecede yer almaya başlamış olup hem gelişmiş hem de gelişmekte olan birçok ülkenin gündeminde olan bir uygulama haline gelmiştir. Bu bakımdan ulaştırma sektörünün kamu hizmetleri arasında en maliyetli hizmetlerden biri olduğu görülmekte olup, birçok ülkede ulaştırma sektörünün finansmanında ve gelişmesinde KÖÖ modeli uygulanarak büyük ölçekli projeler oluşturulmuştur. Çalışmada dünyada ulaştırma sektöründe KÖÖ modeli ve ulaştırma sektöründe KÖÖ ile özel katılımın artışı değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler : Kamu-Özel Ortaklığı, Kamu Hizmetleri, Ulaştırma Sektörü.

¹ Bu çalışma Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında “Türkiye’de Kamu-Özel Ortaklığı Deneyimi: Ulaştırma Sektörü Üzerine Bir Analiz” başlığı ile sunulan doktora tezinden türetilmiştir.

² This study is derived from the “Public-Private Partnership Experience in Turkey: An Analysis of the Transportation Sector” dissertation at Ankara Hacı Bayram Veli University, the Institute of Graduate Studies, Department of Finance.

1. Giriş

20. yüzyılın sonlarında dünya genelinde kamu hizmetlerinin finansmanında alternatif yöntemler arasında yer alan KÖO modeli uygulaması gündeme gelmiştir. KÖO'ları aracılığıyla özel sektör finansmanı ulaşım, sağlık, atık su arıtımı ve içme suyu gibi kamu hizmetleri, enerji gibi sektörlerde kamu sektörü altyapısının sağlanması ve sürdürülmesi amacıyla kullanımı tüm dünyada artış gösteren bir model olmuştur. Bu bakımdan dünya çapında KÖO modelinin uygulamasında belirgin bir artış vardır. Çünkü yüksek maliyetli kamu hizmetleri birçok ülke ekonomisi içinde önemli bir paya sahiptir ve bundan dolayı yüksek maliyetli kamu hizmetlerinin bütçe üzerinde yük oluşturmadan düşük maliyet ile bu hizmetleri kullanıcılarına ulaştırmak ciddi bir problemdir. Bu probleme hem gelişmiş ülke ekonomilerinin hem gelişmekte olan ülke ekonomilerinin çözüm arayışları sonucu KÖO modeli ortaya çıkmıştır ve günümüzde birçok ülkede uygulanarak popüler hale gelmiştir.

Ulaştırma altyapısının KÖO modeli ile gerçekleştirilmesi hükümetlere mali alan yarattığı gibi eğer bu projeler doğru bir şekilde uygulanırsa ekonomik kalkınma, ticaret ve diğer faktörleri de kolaylaştıracağı için önemli ölçüde ekonomik etkisi olacaktır. Ünlüöner (1992: 331) çalışmasında ulaştırma sektörünün önemini şu şekilde belirtmiştir; "ulaştırma sektörü gelişmeyen ülkelerin kalkınmasından bahsetmek güçtür. Ulaştırma ağını bir vücudun kan dolaşımına benzetirsek ulaştırma ağı yetersiz olan ülkelerin solunum yetmezliği yüzünden hayatiyeti tehlikeye girer." Burada da belirtildiği gibi ulaştırma sektörünün gelişmesi ekonomik büyüme ve kalkınma açısından önemli olduğu kabul edilen temel hizmetler arasında yer almakta olup, devlet politikaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Dolayısıyla, ulaştırma altyapısı bir ülke ekonomisi için ciddi ölçüde önem arz etmesinin yanında ayrıca uluslararası ekonomide de önem arz etmektedir.

2. Kamu-Özel Ortaklığının Kavramsal Çerçevesi

Kamu alımları, birçok ülkede ekonomik faaliyetin önemli bir bölümünü kapsamaktadır ve dolayısıyla yüksek kaliteli kamu hizmetlerinin düşük maliyetle vergi mükelleflerine ve kullanıcılara nasıl ulaştırılacağı önemli bir sorun haline gelmiştir. Bu soruna çözüm bulabilmek için hem sanayileşmiş ülkelerde (örneğin; İngiltere'de 1992 yılında başlatılan Özel Finans Girişimi gibi) hem de gelişmekte olan ülkelerde (1990'larda Latin Amerika, Doğu Avrupa ve Çin gibi) yeni bir gelişme çabasıyla kamu-özel ortaklığı modeli büyümeye başlamıştır (Maskin & Tirole, 2008: 142).

Bu model hakkında literatürde genel kabul görmüş bir tanım üzerinde fikir birliği bulunmamaktadır. Dünya Bankası (DB), OECD, IMF, Avrupa Komisyonu gibi uluslararası kuruluşların ve çeşitli ülkelerin yaptığı çeşitli tanımlamalar mevcuttur.

Dünya Bankası'na göre, kamu-özel ortaklığı, bir kamu varlığını veya hizmetini sağlamak için, kamu ve özel sektör arasında, özel sektörün önemli ölçüde risk ve yönetim sorumluluğu üstlendiği ve performansla bağlantılı ödemelerin olduğu uzun dönemli sözleşme şeklinde tanımlanmaktadır (PPP RG, 2014: 5).

Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan tanıma göre ise KÖO, bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi, şeklinde ifade edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6).

Farklı tanımlamalar mevcut olmakla birlikte genel olarak kamu-özel ortaklığı, kamu hizmetlerinin veya kamu altyapısının geliştirilebilmesi için kamu ile özel sektör arasında sorumlulukların paylaşıldığı uzun vadeli bir sözleşme olup, girdi yerine proje çıktılarının belirlenmesi, özel finansman uygulaması, özellikle projenin tasarımı, inşası, işletilmesi veya finansmanı ile ilgili olarak risklerin kamu ve özel sektör arasında tahsisi ve sunulan hizmetler için özel sektörle birlikte gerçekleştirilen ortaklıktır, şeklinde genelleştirilebilir.

Yukarıda da yapılan tanımlamalardan anlaşılacağı üzere kamu-özel ortaklığı modeli hakkında hem Türkiye’de hem de uluslararası uygulamasında kapsayıcı bir tanım yapmak mümkün olmamaktadır. Bunun sebebi, kamu-özel ortaklığının gerek bütün ülkelerde farklı sektör ve projelerde değişik şekillerde yeniden tasarlanması gerekse sözleşme tipi, hazine garanti türü, kamu finansman modeli ve bir yandan da özel sektör yatırım türü niteliğinde olmasından dolayı bu kavram hakkında basit, kapsayıcı ve kısa bir tanım yapmak mümkün değildir (Bülbül, 2017: 94). Ancak KÖO tanımı üzerine son yıllarda ortak bir yaklaşıma ulaşılmıştır.

3. Ulaştırma Sektöründe Kamu-Özel Ortaklığı

Kamu varlıkları, kamu kullanımına tabi ya da tahsis edilmiş veya bir kamu hizmetinin sağlanmasına eşlik eden sabit varlıklardır³. Burada kamu varlıkları yerine aslında kamu altyapısına atıfta bulunulmakta olup, normalde bir KÖO kapsamında satın alınan kamu varlık türü olarak geniş anlamda altyapı kullanılmaktadır ve Oxford İngilizce sözlüğünde altyapı; “Bir toplumun veya işletmenin işleyişi için gerekli olan temel fiziksel ve organizasyonel yapılar ve tesisler (örneğin binalar, yollar)” şeklinde tanımlanmaktadır (APMG, 2016: 56). TDK’ya göre altyapı; “bir yerleşim yeri veya bir yapı için gerekli olan yol, kanalizasyon, su, elektrik vb. tesisatın tümü” anlamına gelmektedir.

Ekonomi literatüründe ise altyapı dar anlamda ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Dar anlamda altyapı; bir yatırımın gerçekleştirilebileceği yerde aranan ulaştırma (tünel, hava sahası, yol, köprü), haberleşme (telekomünikasyon), enerji, su gibi maddi olanakları ifade ederken, geniş anlamda altyapı ise ekonominin sahip olduğu ya da olması gereken ulaştırma, haberleşme, enerji, su ve kanalizasyon gibi tesisleri, eğitim ve sağlık alanlarındaki kuruluşları, ayrıca bu konularla ilgili bilgi ve beceriyi içine alan sosyal sabit sermayeyi ifade etmektedir (Aktan vd., 2005: 5).

Bir KÖO modelinin odak noktası altyapıyı geliştirmektir. Ancak bununla birlikte, birçok KÖO’ları, altyapının bu tür bir hizmetle ilgili olması veya kamu makamlarının

³ Uzun süreli kullanım için satın alınan varlıklar.

hizmeti vermesine izin veren bir platform olması durumunda, bir kamu hizmetinin yönetimini veya operasyonlarını da içermektedir. Örneğin; büyük bir ulaşım sistemindeki bir KÖO, ulaşım hizmetlerinin işletilmesi de dahil olmak üzere KÖO'nun kapsamına girmektedir (APMG, 2016: 17-18). Ayrıca ulaştırma sektöründe KÖO'ları işletmeciler, sponsorlar, bankacılar ve yatırımcılar da dahil olmak üzere giderek yoğunlaşan sayıda katılımcının elinde gibi görünmektedir (Estache et al., 2007: 23).

Gelişmekte olan ekonomilerdeki KÖO'ları başlangıçta ulaşım, savunma ve enerji sektörlerinde yoğunlaşmaktadır. Ancak KÖO'lar, ulaşım sistemlerinin, su, ısı dağıtımı, atık su ve kanalizasyon gibi belediye altyapılarının yanı sıra sağlık, eğitim ve hapishanelerin inşası veya geliştirilmesi için de kullanılabilir. Ayrıca bir KÖO sosyal, ticari ve çevresel hedeflere ulaşmak için de tasarlanabilmektedir (Grimsey et al., 2004: 221). KÖO modeli birçok ülkenin altyapı açığını kapatmanın kilit unsurlarından biri olan kamu hizmetlerinin verimliliğini artırmada çok önemli bir rol oynamaktadır. Son 25 yılda, 121 düşük ve orta gelirli ülke ekonomilerinde 5000'den fazla altyapı projesi KÖO'lar ile teslim edilmiştir ve bu projeler 1,5 trilyon dolarlık yatırım taahhüdünü temsil etmektedir. Bu model ile karayolları, köprüler, hafif ve ağır raylı sistemler, havaalanları, limanlar, enerji santralleri gibi önemli altyapıların geliştirilmesi hedeflenmektedir (PPIAF, 2017: 14). KÖO modeli genellikle her ekonomide kamu kurumunun farklı seviyeleri tarafından gerçekleştirilmekte olup, bazen de sektörel olarak yürütülmektedir (PPIAF, 2017: 16). Ancak KÖO'lar birçok ülkede uygulanmış olmasına rağmen, tüm altyapı sektörlerine eşit olarak uygulanmamaktadır. Çoğu ülkede KÖO projeleri yollar, köprüler, tüneller, demiryolları ve havaalanları gibi ulaşım projelerine odaklanmaktadır. Bununla birlikte, KÖO'ların kullanımı son yıllarda çeşitli sektörlerde genişletilmiştir. Örneğin, Kore'de KÖO'lar okulların, hastanelerin ve toplu konutların geliştirilmesinde; ABD'de hapishaneler, su temini ve atık su arıtma gibi sektörlerde kullanılmaktadır (Kwak et al., 2009: 56).

Ulaştırma altyapısı genellikle talep edilmemiş teklifler yoluyla rekabetçi bir pazarda oluşturulmaz, ancak ulusal veya bölgesel bir hükümet planına tabi olarak oluşturulmaktadır (Makovsek et al., 2014: 23). Ulaşım ise bu erişimi kolaylaştırmaktadır. Yüksek performanslı ulaşım altyapısına yapılan yatırım, maliyeti optimize etmektedir, büyüme ve gelişme için kritik olan ulaşım hizmetlerinin güvenilirliğini artırmaktadır (Juhel, 2012: 7).

IMF'nin Latin Amerika'ya odaklanan bir çalışmasında, altyapı kalitesine yapılan yatırımların sadece ekonomik büyümeyi artırmakla kalmayıp aynı zamanda genel yatırımı da artırdığı ve böylece topluma önemli ekonomik faydalar sağladığına işaret edilmektedir (ABCR, 2018: 19). Ayrıca, bir ulusun zenginliğinin, mal ve hizmetleri üretme ve tüketme yeteneğine bağlı olduğu, bu bağlamda verimli bir ulaştırma altyapısı, bu kapasitenin maksimize edilmesinde temel unsur olduğu ifade edilmektedir (ABCR, 2018: 23). Juhel, 2012 yılındaki çalışmasında da ulaştırma altyapısı ile ilgili olarak;

"Yıllar önce Etiyopya'nın o zamanki Ulaştırma Bakanı bana ulaşım bağlantılarının bölgesel ruhtaki yerini açıkladı. "Bu kadar geniş bir alana dağılmış bu kadar çok farklı etnik grup varken, hepsini birbirine bağlayan

kapsamlı bir yol ağı olmadan herkesin aynı ulusun bir parçası olduğunu hissetmesini nasıl mümkün kılabiliriz?” diye sordu. Daha sonra kendi sorusunu yanıtladı. “Yollar olmadan demokrasi olmaz” dedi. Ulaşım sektörünün sosyal, ekonomik ve politik entegrasyonu desteklediğini belirtti (Juhel, 2012: 7-8).” şeklinde ifade edilerek ulaşım ağının geliştirilmesinin birçok pozitif etkene yol açtığı belirtilmektedir.

Tablo 1’de de ulaştırma altyapısının alt sektörleri olan karayolları, havaalanları, demiryolları ve limanların özel sektör katılımının finansmanı ile birlikte KÖO gelişmelerinin görüldüğü bu alt sektörlerde gerçekleştirilen projelerin örnekleri sıralanmaktadır.

Tablo: 1
Bir KÖO Programı Kapsamında Ulaştırma Sektörü Alanının Hangi Altyapı Varlıklarına Uygulanacağı Dair Örnekler

Sektöre Göre Varlık Türü	Örnekler
Ekonomik Altyapı - Ulaştırma - Karayolları	<ul style="list-style-type: none">✓ Yeni yol/otoyollar✓ Spesifik tünel veya köprü projeleri✓ Bağlantılara erişim (örneğin, bağlantı noktalarına)✓ Yolların ve ağların iyileştirilmesi ve genişletilmesi
Ekonomik Altyapı - Ulaştırma - Demiryolları	<ul style="list-style-type: none">✓ Yüksek hızlı tren hatları✓ Ağır konvansiyonel demiryolu hatları✓ Hızlı bağlantılar (örneğin, havaalanlarına)✓ Demiryolu araçlarının operasyonel kiralaması✓ Metro ve diğer toplu taşıma projeleri✓ Biletleme ve ücret toplama sistemleri✓ Metro istasyonları
Ekonomik Altyapı - Ulaştırma - Limanlar ve Havaalanları	<ul style="list-style-type: none">✓ Yeni veya yükseltilmiş havaalanları✓ Yeni veya yükseltilmiş bağlantı noktaları
Ekonomik Altyapı - Ulaştırma - Diğer Kentsel Hareketlilik Altyapısı	<ul style="list-style-type: none">✓ Otobüs hızlı ulaşım altyapısı✓ Otopark

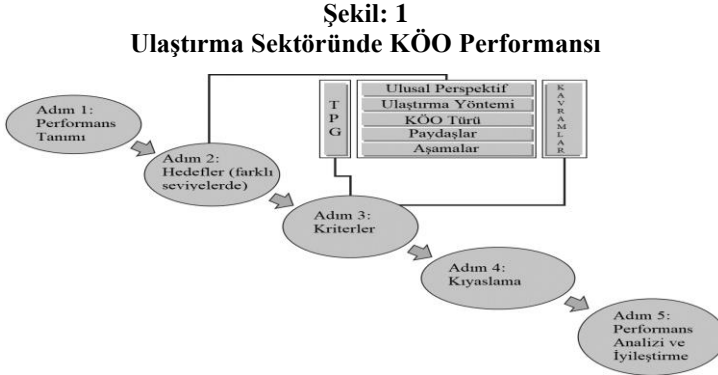
Kaynak: APMG, 2016: 59-60.

KÖO modeli çok çeşitli sektörlerde kullanılmaktadır ve en yaygın olarak kullanılan sektörler arasında ulaştırma sektörü yer almaktadır. Ancak ulaştırma sektörü alanında KÖO modeli ile gerçekleştirilecek olan projelerin geliştirilebilmesi ve etkin uygulanabilmesi için dikkate alınması gereken birkaç temel strateji yer almaktadır. Bunlar (Perlman & Pulidindi, 2012: 4);

- ✓ Özel sektör ortağının dikkatli bir şekilde seçilmesi,
- ✓ Potansiyel gelir akışının göz önünde bulundurulması,
- ✓ KÖO modelinin netleştirilebilmesi için paydaşlarla etkili bir şekilde iletişim kurulabilmesi,
- ✓ Sadece KÖO modeli ile ilgili olacak bir kamu yapısı oluşturulması,
- ✓ Kamu ve özel finansmanın uygun bir şekilde dengesinin korunması.

Kamu kurumları, ulaşım altyapısını geliştirmek ve yenilemek için KÖO gibi alternatif satın alma yaklaşımlarını kullanırken pek çok amaç peşinde koşmaktadırlar. Örneğin; değerlendiriciler genellikle “ekonomik verimliliğe” odaklanmaktadır (Bolaños et

al., 2019: 290). Şekil 1'de de temel performans göstergeleri doğrultusunda ulaştırma sektöründe KÖO performans adımları gösterilmektedir.



KÖO'ları, çeşitli nedenlerden dolayı, ulaştırma altyapısı projeleri ve hizmetleri sunulması amacıyla popüler yönetim modelidir (Verweij, 2020: 334). KÖO'lar ile ulaşım projelerini finanse etmenin dört evrensel faydası; (i) finansal erişim, (ii) daha hızlı ve daha az masraflı proje uygulaması, (iii) ekonomik kalkınma ve yatırım olanakları, (iv) özel sektör uzmanlığına erişim, şeklinde sıralanmaktadır. Ancak bu faydalarının yanında KÖO modelinin kullanımıyla ilişkili; (i) ulaştırma altyapısı KÖO'larına ilişkin resmi mevzuat, (ii) özel ortağın iflas veya temerrüt riski, (iii) paydaş algıları, şeklinde engeller ve riskler de bulunmaktadır (Perlman et al., 2012: 2-3-4). Bu kapsamda ulaştırma sektöründe KÖO projelerinin gerçekleştirilmesinin faydalarının yanında riskleri de bulunmaktadır ve dolayısıyla projeler gerçekleştirilmeden önce hazırlık aşamasında bütün kriterlerin değerlendirilmesi gerekmektedir.

4. Dünyada Ulaştırma Sektöründe Kamu-Özel Ortaklığı ile Özel Katılımın Artışı

Birçok ülkede yüksek maliyetli altyapı hizmetleri ekonomide önemli bir yere sahiptir. Dolayısıyla yüksek maliyetli altyapı hizmetlerinin bütçe üzerinde yük oluşturmadan düşük maliyet ile kullanıcılarına ulaştırmak da ciddi bir problemdir.

Altyapı ihtiyaçları ve finansman kısıtlamaları, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere göre daha yoğun bir durumdadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelere kamu iktisadi teşebbüslerinin performansından duyulan memnuniyetsizliğin giderek artış göstermesi ve bazı durumlarda devlet öncülüğündeki kalkınma programlarının işe yaramadığının kabul edilmesinden dolayı hükümet bütçeleri baskı altına girmiştir (Grimsey et al. 2004: 30). Bu gelişmelerle birlikte iki durum ortaya çıkmıştır (Grimsey et al. 2004: 30); (i) altyapı harcamalarının devlet bütçeleri üzerindeki etkisini azaltma arzusu (hem devlet borçlanmasını en aza indirmenin bir yolu olarak hem de ekonomik açıdan gerekli ancak

siyasi açıdan vazgeçilebilir altyapı harcamalarını genel bütçe baskılarından korumanın bir yolu olarak), (ii) hükümetlerin altyapı finansmanı için özel sermaye piyasalarına yönelmesi, olmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde, kamu altyapısının geliştirilmesi için sınırlı bütçeye sahip olan hükümetler, hangi altyapının geliştirilmesi gerektiğini seçmektedir ve çoğu ülkede, toplum için doğrudan ekonomik etkiye sahip olduğu düşünüldüğü, sosyal altyapıdan ziyade ekonomik altyapıya yönelmektedir (Oktavianus, 2018: 1). Uygulamada da özel sektörün kamu altyapı finansmanına katılımı onlarca yıldır KÖO şeklinde gerçekleştirilmektedir (Oktavianus, 2018: 1). Ekonomik altyapılar kapsamında bulunan ve KÖO çerçevesinde kamu hizmetinin sunumunda yer alan yollar, tüneller, köprüler, demiryolu, hava ve deniz limanları vb. ulaşım altyapısı gibi çoğu alanda dünya çapında yayılmaktadır. Ancak bu ortaklığın verimli bir şekilde sağlanabilmesi için sözleşmelerin uygun şekilde tasarlanması ve şeffaf bir şekilde raporlanması daha önce sadece kamu sektörü tarafından sağlanan hizmetlerin geliştirilmesinde faydalı bir rol oynayacaktır (Sadka, 2006: 4).

KÖO'ların küresel bir şekilde büyümesi etkileyici boyutlara ulaşmış olup, 1990'dan 2001'e kadar olan dönemde gelişmekte olan ülkelerde yaklaşık 2.500 altyapı projesine özel sektör katılmış ve bu projelerin toplam değeri 750 milyar dolar olmuştur ve bu oluşan etki sektörler arasında farklılık göstermiş olsa da bunların büyük bir kısmı KÖO'lardır (Benz et al., 2005: 2).

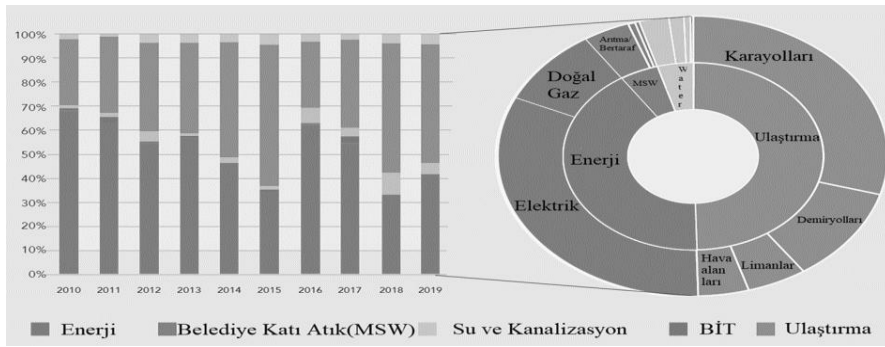
Grafik 1'de gelişmekte olan ülkelerdeki 2010-2019 yılları arasındaki Özel Katılımlı Altyapı (PPI) projelerinin sektörel yatırım taahhütlerinin payı gösterilmektedir. Ulaştırma sektörünün diğer altyapılar içindeki yerinin analizi yapılmaktadır. Buradaki özel katılımlı ulaşım projelerine yatırım ile; finansal olarak sona eren ve doğrudan veya dolaylı olarak halka hizmet eden ulaştırmadaki altyapı projelerine yönelik taahhütleri⁴ ifade etmektedir ve dahil edilen proje türleri ise, yönetim ve kiralama sözleşmeleri, büyük sermaye harcamalı operasyonlar ve yönetim sözleşmeleri, sıfırdan alan projeleri (özel bir kuruluşun veya bir kamu-özel ortak girişiminin yeni bir tesis inşa edip işlettiği) ve elden çıkarmalardır (The World Bank).

2010-2019 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerdeki özel katılımlı altyapı projelerinin toplam sayısı 4.090 ve yatırım değeri de 1.072.522 milyar ABD dolardır. Bu çerçevede KÖO kapsamında olan proje sayısı ve yatırım değerleri tüm projelerin %94'ünü oluşturmaktadır (KÖO kapsamında olan proje sayısı 3.864 olup, yatırım değeri 1.003.383 milyar ABD doları, KÖO kapsamında olmayan proje sayısı ise 226, yatırım değeri ise 69.139 milyar ABD dolarıdır) (WB, 2020; 2021). 2010-2019 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerdeki özel katılımlı altyapı projelerinin sektörel dağılımı incelendiğinde, 2019 yılında

⁴ "Yatırım taahhütleri, tesislere yapılan yatırımların ve devlet varlıklarına yapılan yatırımların toplamıdır. Tesislere yapılan yatırımlar, proje şirketinin sözleşme süresi boyunca yeni tesislere veya mevcut tesislerin genişletilmesi ve modernizasyonuna yatırım yapmayı taahhüt ettiği kaynaklardır. Devlet varlıklarına yapılan yatırımlar, proje şirketinin devlete ait işletmeler veya belirli bir alanda hizmet sağlama gibi devlet varlıklarını elde etmek için harcadığı kaynaklardır." (The World Bank).

ulaştırma sektörü, 123 projede 47,8 milyar ABD doları ile enerji sektörünü geride bırakmıştır ve bu, 2019 yılı küresel PPI yatırımlarının yarısını oluşturmaktadır. Enerji sektörü 169 projede 40,1 milyar ABD doları ile 2019 yılındaki yatırım taahhütlerinin %41'ini oluşturmaktadır. Belediye Katı Atık (MSW) sektörü 64 projede 4,7 milyar ABD doları, su sektörü 51 proje üzerinden 4,0 milyar ABD doları, BİT (Bilgi ve İletişim Teknolojileri) sektörü ise 3 proje için 174 milyon ABD doları yatırım taahhütlerinin olduğu görülmektedir (WB, 2020: 16).

Grafik 1
Özel Katılımlı Altyapı (PPI) Projelerinde Sektörel Yatırım Taahhütlerinin Payı (2010-2019)



Tablo 2
1990-2020 (ilk yarısı) Yılları Arasında Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerdeki KÖÖ'ların Sektörlere Göre Gerçekleşen Boyutu

Sektör	Proje Yatırım Değerleri (milyar ABD dolar)	Proje Sayısı
Elektrik	815.045	3.448
Ulaştırma	693.025	1.973
Su ve Kanalizasyon	97.025	1.119
Doğal Gaz	68.503	313
Bilgi ve İletişim Teknolojileri	19.144	132
Belediye Katı Atık (MSW)	7.045	48

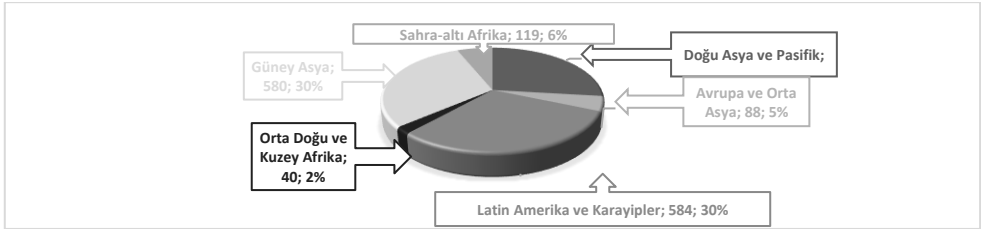
Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Tablo 2'de Dünya Bankası veri tabanından filtelenerek elde edilmiş olan son otuz yıldaki düşük ve orta gelirli ülkelerde gerçekleşmiş olan, KÖÖ kapsamındaki sektörler raporlanmaktadır. Dünya Bankası verilerine göre düşük ve orta gelirli ülkelerde 815.045 milyar ABD dolar ile en yüksek yatırım değeri payına sahip olan ve 3.448 proje sayısı ile de ilk sırada yer alan sektör elektrik sektörüdür. Bu sektörü takip eden ikinci sektör 693.025 milyar ABD dolar yatırım değeri, 1.973 proje sayısı ile ulaştırma sektörüdür. Bu sektörleri sırasıyla su ve kanalizasyon, doğal gaz, BİT, MSW sektörleri takip etmektedir.

Grafik 2 ve Grafik 3'te, 1990 ve 2020 (ilk yarısı) yılları arasında Dünya Bankası'nın filtelenmiş veri tabanından elde edilen veriler doğrultusunda düşük ve orta gelirli ülkelerin bölgelere göre sınıflandırılmasında ulaştırma sektörü alanındaki kamu-özel ortaklığı

projelerinin sayısı ve toplam yatırım değerinin (milyar ABD doları cinsinden) tutarları gösterilmektedir. Doğu Asya ve Pasifik, Avrupa ve Orta Asya, Latin Amerika ve Karayipler, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Sahra-altı Afrika ve Güney Asya ülkelerinin ekonomilerini 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasında ulaştırma sektörü (havaalanı, karayolu, demiryolları ve limanlar) alanında bölgelere göre incelediğimizde en yüksek proje sayısının yer aldığı bölge 584 proje sayısı ile diğer bölgeler içinde %30'luk bir dilimi kapsayan Latin Amerika ve Karayipler oluşturmaktadır. Bu bölgeyi 580 proje sayısı ile Güney Asya ve 518 proje sayısı ve %27'lik dilimle de Doğu Asya ve Pasifik takip etmektedir. En düşük proje sayısının yer aldığı bölge ise 40 proje sayısı ve diğer bölgelere göre %2'lik dilimde bulunan Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesidir.

Grafik: 2
Ulaştırma Sektörü Alanında Bölgelere Göre Kamu-Özel Ortaklık Projelerin Sayısı [1990-2020 (ilk yarısı)]



Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Grafik 3'te görüleceği üzere, bu bölgeler arasında ulaştırma sektörü kapsamında 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasında en büyük yatırım payına sahip olan bölge 243.348 milyar ABD dolar ile Latin Amerika ve Karayipler yer almaktadır. İkinci sırada 175.902 milyar ABD doları ile Doğu Asya ve Pasifik ve üçüncü sırada da 124.620 milyar ABD dolar ile Güney Asya bölgesi takip etmektedir. Bu bölgeler arasında ulaştırma sektörü kapsamında en düşük yatırım payına sahip olan bölge ise 8,351 milyar ABD dolar ile Orta Doğu ve Kuzey Afrika yer almaktadır.

Grafik: 3
Ulaştırma Sektörü Alanında Bölgelere Göre Kamu-Özel Ortaklık Proje Yatırımları [1990-2020 (ilk yarısı)]

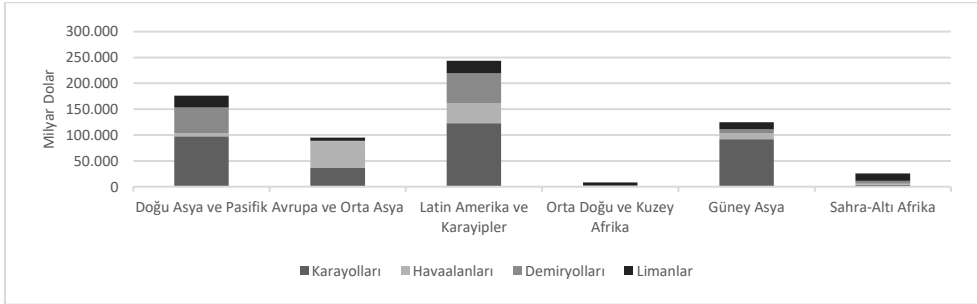


Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Grafik 4'te ise bölgelerde ulaştırma altyapısının alt sektörlerine göre proje yatırımlarının 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasındaki dağılımı yığılmış sütunda gösterilmektedir. Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasında yatırım tutarlarında yüzde olarak bir azalma görülmüş olsa da, 2019 yılındaki Doğu Asya ve Pasifik bölgesinde ulaştırma sektörüne yapılan yatırımlarının bu bölgede gerçekleşen toplam KÖO yatırımlarına oranının yaklaşık %66'sını ve tüm bölgelerde gerçekleşmiş olan toplam KÖO projelerinin ise yaklaşık %30'unu ve yine tüm bölgelerde gerçekleşmiş olan ulaştırma altyapısına yapılan yatırımların %53'ünü oluşturarak küresel yatırımlarda hakim bir rol oynamaktadır. Altı bölge arasında, 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasında ulaştırma altyapısının alt sektörleri bazında önemli artış gösteren tek bölge ise Latin Amerika ve Karayipler olup, altı bölgede gerçekleştirilen toplam ulaştırma altyapısının Latin Amerika ve Karayipler'in payı 2018 yılında %8'den 2019 yılında %18'e çıkmıştır. 2016 yılındaki düşüştüen sonra yatırımlar artmaya başlamış olup, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında artma eğilimli bir trend gözlemlenmiştir. 1990-2020 (ilk yarısı) yıllarında Orta Doğu ve Kuzey Afrika ile Sahra-Altı Afrika bölgelerinde ise ulaştırma sektörüne yapılan yatırımlarda kayda değer bir değişiklik görülmemiştir (The World Bank).

Grafik: 4

Bölgelere Göre Ulaştırma Altyapısının Alt Sektörlerinin 1990-2020 (ilk yarısı) Yılları Arasındaki Dağılımı

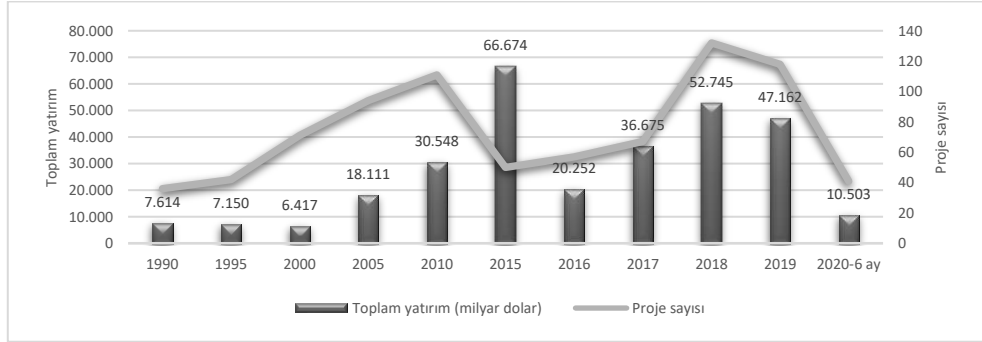


Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Avrupa ve Orta Asya bölgesinde ise, ulaştırma altyapısı için gerçekleştirdiği yatırımlarında 2018 yılında 9.573 milyar ABD dolarından, 2019 yılında 3.305 milyar ABD dolarına keskin bir düşüş yaşanmıştır. Bu bölgede yer alan Türkiye'nin ise sadece 2018 yılında 6.831 milyar ABD doları değerinde yatırımı bulunmaktadır ve bu tutar 2018 yılında bölgede ulaştırma altyapısına yapılan toplam yatırımın yaklaşık %71'ini kapsamaktadır. Ancak 2019 yılında Türkiye'de, ulaştırma altyapı yatırımlarında yalnızca 237.800 milyon ABD doları bir tutar ile önceki yıla göre gerilemiştir. Dolayısıyla Avrupa ve Orta Asya bölgesinde gerçekleşen keskin düşüşün başlıca nedeni, Türkiye'de altyapıya yönelik özel yatırım taahhütlerindeki önemli düşüştüen kaynaklanmış olabilir (WB, 2020: 12). Türkiye'deki bu düşüştüen bir kısmı zayıf makroekonomik ortamla açıklanabilir; ekonomik büyümenin üst üste iki çeyrek düşmesi, Türkiye'nin birçok yatırım projesini askıya almasına neden olmuştur ve ayrıca liranın değer kaybetmesi de bunda rol oynamaktadır (WB, 2020:

12). Şöyle ki; Türkiye’de altyapının geliştirilmesi için sağlanan borç finansmanı çoğunlukla döviz cinsinden olup, liranın değer kaybetmesi altyapı sektörü için önemli bir aşağı yönlü risk yaratarak altyapı yatırımlarını olumsuz etkilemiştir (WB, 2020: 12).

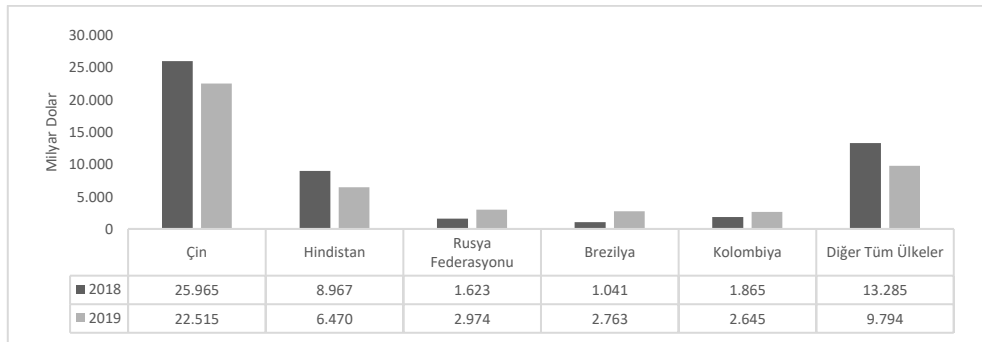
Grafik: 5
1990-2020 (ilk yarısı) Yılları Arasında Gelişmekte Olan Ülkelerde Ulaştırma Altyapısındaki KÖO Projelerinin Sayısı ve Yatırım Tutarlarının Dağılımı



Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Grafik 5’te Dünya Bankası veri tabanından KÖO kapsamında filtrelenerek elde edilen veriler kapsamında 1990-2020 (ilk yarısı) yılları arasında düşük ve orta gelirli ülkelerdeki ulaştırma altyapısının KÖO projelerinin sayısı ve yatırım değerlerinin dağılımı gösterilmektedir. Grafığe göre, gelişmekte olan ekonomilerde ulaştırma altyapısına (havaalanları, limanlar, karayolları ve demiryolları) özel sektör yatırımı 2015 yılında zirvede gerçekleşmiştir, devam eden yılda düşüş yaşanmasına rağmen günümüze kadar istikrarlı bir şekilde arttığı görülmektedir.

Grafik: 6
2019 Yılında Gelişmekte Olan Ülkelerde Ulaştırma Sektörü Alanının KÖO Projelerinde En Yüksek Toplam Yatırımı Olan İlk Beş Ülke



Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

Bahsedildiği üzere 2015 yılında düşük ve orta gelirli ülkelerde ulaşım sektöründe KÖO projelerine yapılan yatırım diğer yıllara göre daha yüksek bir seyir izlemektedir. Son beş yılın ortalaması olan 42.297 milyar ABD doları ile yaklaşık %63'ün üzerinde 66.674 milyar ABD dolar olarak gerçekleşmiştir. Bunun sebebi ise, Avrupa ve Orta Asya bölgesinde yer alan Türkiye'nin 35.586 milyar ABD dolar tutarındaki İGA Havalimanı (Yeni Uluslararası Havalimanı)'dır. Bu yatırım Avrupa ve Orta Asya bölgesinde, KÖO verilerinde bu zamana kadar kaydedilmiş olan en büyük yatırım taahhüdü ile ulaşım sektörüne yapılan yatırımda son beş yılın ortalamasının yaklaşık %63'ünü oluşturarak en büyük payı almaktadır. Diğer bölgelerde ise 2015 yılında beş yıllık ortalamanın altında yatırım yapılmıştır.

2019 yılına bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerde ulaştırma sektörü alanında toplam 118 proje sayısı mevcut olup, 47.162 milyar ABD dolar da toplam yatırımı bulunmaktadır. En yüksek yatırıma sahip ilk beş ülke ise sırasıyla Çin, Hindistan, Rusya Federasyonu, Brezilya ve Kolombiya olmuştur. Bu beş ülkenin hepsi toplamda 37.367 milyar ABD doları yatırım tutarı olup, gelişmekte olan ülkeler arasında ulaştırma sektörüne yapılan yatırımın yaklaşık %79'una sahiptir. Asya ve Pasifik bölgesinde yer alan Çin toplam 57 proje sayısı ve 22.515 milyar ABD dolar toplam yatırım ile, Güney Asya bölgesindeki Hindistan toplam 24 proje sayısı ve 6.470 milyar ABD dolar toplam yatırım, Avrupa ve Orta Asya bölgesindeki Rusya Federasyonu toplam 6 proje sayısı ve 2.974 milyar ABD dolar toplam yatırım ile takip etmektedir (The World Bank).

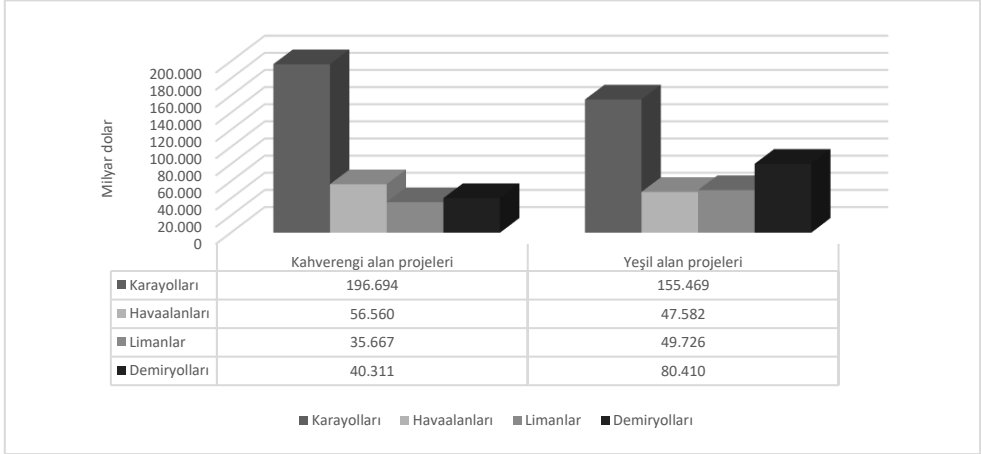
2019 yılında, demiryolları sektöründe 2018 yılına kıyasla yatırımda önemli bir artış olmuştur. 2018 yılında demiryolu yatırımı sadece 1 proje de gerçekleşmiştir ve 91.810 milyon ABD dolar yatırımı bulunmaktadır. Ancak 2019 yılında ise toplam 10.565 milyar ABD dolar tutarında yatırım taahhüdü olan sekiz demiryolu projesi bulunmaktadır. Havaalanı sektörünün Hindistan, Rusya, Jamaika ve Filipinler'de toplam 3,919 milyar ABD dolar tutarında yedi projesi yer almaktadır. Liman sektörü alanında ise, toplam 15 proje sayısı bulunmaktadır ve 13 ülkede 4,477 milyar ABD doları değerinde liman yatırımı görülmektedir ve bu beş yıllık ortalamaya göre değerlendirilir ise %42'lik bir artış anlamına gelmektedir (The World Bank).

Genel olarak, 1990-2020 (ilk yarısı) yıllarında gelişmekte olan ülkelerde KÖO kapsamında gerçekleştirilen sözleşme türleri⁵ çerçevesinde ulaştırma altyapısının kahverengi alan projesi bakımından toplam 1.106 proje sayısı ve 329.231 milyar ABD dolar yatırım tutarı ve yeşil alan projesi bakımından ise, toplam 722 proje sayısı ve 333.187 milyar ABD dolar yatırım tutarı gerçekleşmiştir (WB, 2020; 2021).

⁵ *KÖO'ları yerleşim yerinin geçmiş kullanımına göre ayırt edilebilmektedir ve yatırımcı açısından şu alternatif tanımlar yaygın olarak kullanılmaktadır (Yescombe, 2007: 335-341); Kahverengi alan projeleri: Mevcut bir tesisin yenilenmesini veya daha önce büyük yapıların bulunduğu bir alanda inşa edilmesini içeren projedir. Yeşil alan projeleri: Tamamen yeni bir tesis inşa etmeyi veya daha önce büyük yapıların olmadığı bir sahada inşa etmeyi içeren projedir.*

Grafik: 7

1990-2020 (ilk yarısı) Yılları Arasında KÖO Ulaştırma Altyapısının Alt Sektörlerine Göre Gerçekleştirilen Sözleşme Türlerinin Yatırım Tutarları Bakımından Dağılımı



Kaynak: DB PPI Veri Tabanındaki filtrelenmiş verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır (The World Bank).

2019 yılında tüm bölgelerdeki ulaştırma altyapısı projelerinin toplam 69 proje sayısı ile 30.392 milyar ABD dolar yatırım tutarı değerinde yeşil alan projesi gerçekleşmiştir ve bu 2019 yılında tüm bölgelerde gerçekleştirilmiş olan ulaştırma altyapısı yatırımlarının yaklaşık %64'ünü oluşturmaktadır. 2019 yılına kıyasla 2018 yılında yeşil alan projeleri yaklaşık %81'lik bir orana sahiptir. Bu da 2019 yılında yeşil alan projelerinin 2018 yılına göre görece olarak bir düşüş yaşadığını göstermektedir. Kahverengi alan projeleri KÖO ulaştırma altyapısı çerçevesindeki yatırımlarının payı, 2018 yılında tüm bölgelerde gerçekleştirilmiş olan ulaştırma altyapısı yatırımlarının yaklaşık %18'den 2019 yılında yaklaşık %30'a yükselmiştir. KÖO kapsamında gerçekleştirilen ulaştırma altyapısı faaliyetlerinde yeşil alan ve kahverengi alan projeleri daha çok karayolları sektöründe yapılmıştır (The World Bank).

Güney Asya ve Latin Amerika, özellikle Hindistan ve Brezilya, dünyada gelişmekte olan ülkelerde karayolu KÖO faaliyetlerinin merkezi olmaya devam edeceği düşünülmektedir (Militaru & Eerd, 2012: 16). Ancak 2020 yılında gerçekleşen küresel salgın nedeniyle özellikle ulaştırma sektörü 2019 yılına kıyasla büyük bir darbe almıştır ve sadece 41 proje finansal olarak sona ermiştir. Dünya çapında karantina önlemleri toplu taşıma hizmetlerini ve paralı yolları, konteyner ve kargo hacminin azalmasıyla limanlar ve demiryolları, havaalanları KÖO'ları, uluslararası seyahatte ani ve şiddetli düşüşlerle ağır şekilde etkilenmiştir ve bu sebeplerden dolayı, boru hattındaki bazı projeler de ertelenmiştir (WB, 2021: 19). Bu bakımdan Covid-19'un ulaşım trafiğini olumsuz etkilemesiyle beraber, kullanıcı ücretlerine veya tarifelerine dayalı projelerde gelir ve talepte önemli düşüşler yaşanmış, temizlik ve sosyal mesafe protokollerinin uygulanması için artan maliyetlerle de

karşı karşıya kalmıştır ve dolayısıyla sektördeki birçok proje için finansal kapanış ertelenme durumunda kalmıştır (WB, 2021: 19).

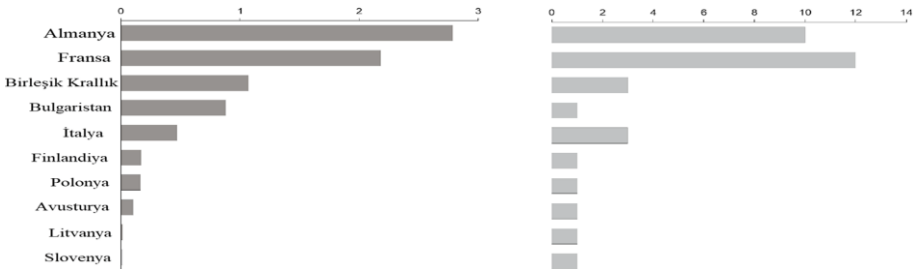
Bu kapsamda KÖO'nun genel durumu düşük ve az gelişmekte olan ülkeler çerçevesinde özetlenmiştir. Avrupa ülkelerindeki KÖO faaliyetlerinin genel durumu ise şu şekildedir. KÖO, projelerinin ve yatırım değerlerinin kaydının tutulup, raporlanmasının yapılması Dünya Bankası yanında, Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (EPEC)'de, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde yer alan kamu idarelerine danışmanlık ve rehberlik hizmeti vermek amacıyla, Avrupa Yatırım Bankası (EIB) çatısı altında, Türkiye'nin de üye olduğu (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 18) ve EIB, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Üye Devletleri, Aday Devletler ve diğer bazı devletleri içeren bir girişimdir (EPEC, 2021). Avrupa ülkeleri, düzeyler arasında güçlü bağlantılara sahip hem merkezi hem de yerel düzeyde büyük, profesyonelleşmiş ve oldukça üniter bürokrasilere sahiptir (Grimsey et al., 2004: 15).

KÖO modeli de Avrupa'da, yeniliği kolaylaştırdığı, farklı çıkarları bir araya getirdiği ve kamu otoritelerinin ortak hedefler etrafında birleşmesine olanak sağladığı görüldüğünden, ortaklıklar aynı zamanda mevcut AB ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirlik girişimlerinin merkezinde yer almaktadır ve trans-Avrupa ulaşım, telekomünikasyon ve enerji altyapılarının geliştirilmesi, büyük ortaklık programları için önerilmektedir (Grimsey et al., 2004: 16).

EPEC tarafından raporlanmış olan Grafik 8'deki verilerde Avrupa'daki KÖO projeleri sayıları ve yatırım değerinde ilk sıralarda yer alan ülkeler gösterilmektedir. Bu veriler incelendiğinde ise 2020 yılında Almanya toplam 2,8 milyar avro ile bu ülkelere göre projelerin toplam değer sıralamasında Avrupa'daki en yüksek KÖO pazarını oluşturarak ilk sırayı almaktadır. Ancak ülkelere göre finansal kapanışa ulaşan proje sayısı bakımından ise 12 anlaşma ile Fransa sıralamada zirvede olan ülke konumundadır.

Grafik: 8

2020 Yılında Avrupa'daki KÖO Projelerinin Ülkelere Göre Yatırım Değeri ve Sayısı
Ülkelere Göre Projelerin Toplam Değeri (milyar avro) Ülkelere Göre Proje Sayısı



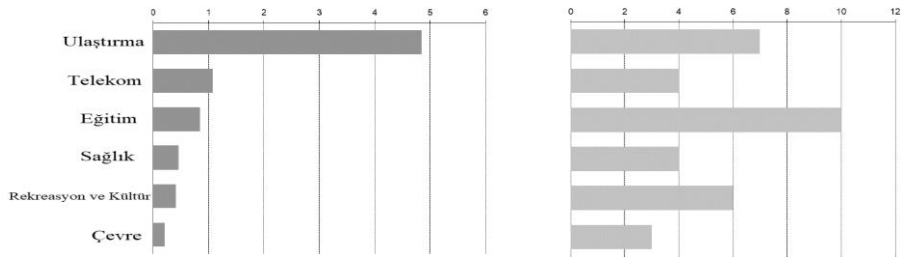
Kaynak: EPEC, 2021: 2.

Grafik 9'da 2020 yılında finansal kapanışa ulaşmış olan KÖO projelerinin yatırım tutarlarının ve sayısının ana sektörler bazında dağılımı gösterilmektedir. Grafik

incelendiğinde ise sektörel bazda proje sayıları ve yatırım değerlerine göre yapılan sıralamada oldukça yüksek farklılıklar olduğu görülmektedir. Proje yatırım değerleri itibarıyla aralarında yaklaşık 4 kat fark bulunan 4,9 milyar avro ile ilk sırada ulaştırma sektörüne yapılan yatırımlar önde gelmektedir. İkinci sırada telekom ve üçüncü sırada eğitim sektörleri takip etmektedir. Ancak proje değeri bakımında ulaştırma sektörü ilk sırada yer almasına rağmen proje sayısı bakımından eğitim sektörü ilk sırada yerini almaktadır.

Grafik: 9

2020 Yılında KÖO Projelerinin Sektörlere Göre Yatırım Değeri ve Sayısı Sektörlere Göre Toplam Proje Değeri (milyar avro) Sektöre Göre Proje Sayısı

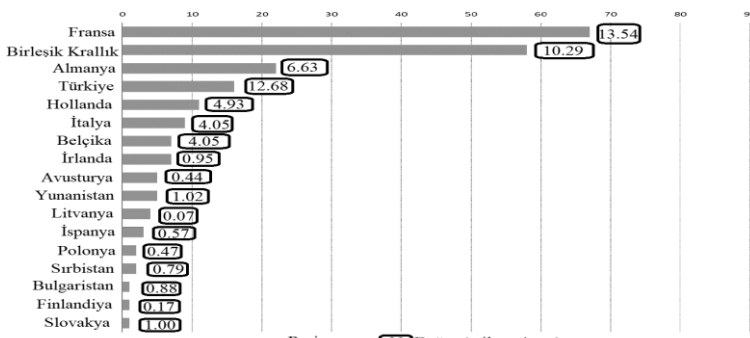


Kaynak: EPEC, 2021: 3.

Avrupa KÖO pazarının dağılımını 2016-2020 yıllarında proje sayıları ve yatırımlar bazında önde gelen ülkelerin detaylı bir şekilde gösterimi Grafik 10'da yer almaktadır. Bu grafiği incelediğimizde, son beş yılda Fransa ve Birleşik Krallık, finansal kapanışa ulaşan anlaşma sayısı kapsamında Avrupa KÖO piyasasında öncü durumundadır. Bu ülkeleri KÖO pazarının oluşturması bakımından Almanya ve Türkiye takip etmektedir. Proje yatırım değeri açısından incelendiğinde ise, 2016-2020 yıllarını kapsayan son beş yılda 13,54 milyar avro ile Fransa ilk sırada yer alırken, Türkiye 12,68 milyar avro ile ikinci sırada, Birleşik Krallık 10,29 milyar avro ile üçüncü sırada yer almaktadır.

Grafik: 10

Ülkelere Göre Avrupa KÖO Piyasasının Dağılımı (2016-2020)



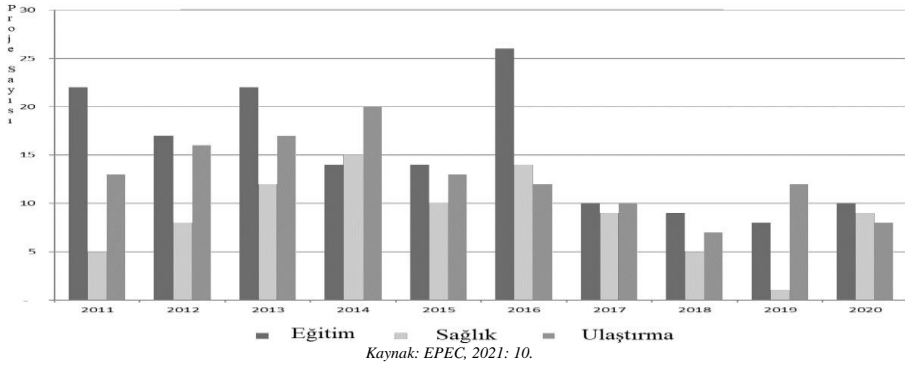
= Proje sayısı (N) Değer (milyar Avro)

Kaynak: EPEC, 2021: 8.

Bu grafiğe göre proje değerleri itibariyle Türkiye'nin ilk üç sırada bulunmasına rağmen, proje sayısı bakımından ise proje tutarına göre daha alt sıralarda yer alması; proje büyüklüklerinin başka bir deyişle proje başına yatırım tutarının diğer ülkelere göre yüksek olduğu anlamına gelmektedir (TASAV, 2017: 2).

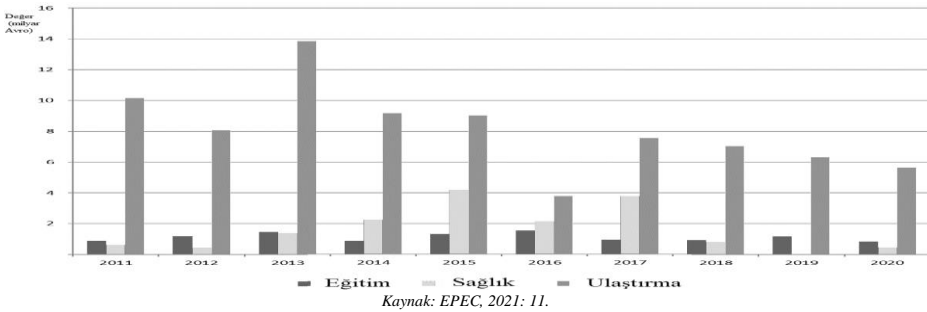
Ulaştırma sektörünün eğitim ve sağlık ana sektörleri içindeki yerine daha ayrıntılı incelemek için ise son on yıldaki proje sayıları ve proje yatırım tutarları ile ulaştırma, sağlık ve eğitim sektörlerinde KÖO piyasasının gelişimi (2011-2020) Grafik 11 ve Grafik 12'de gösterilmektedir.

Grafik: 11
Proje Sayısına Göre Ana KÖO Sektörlerinin Dağılımı (2011 - 2020)



2011-2020 yılları arasında finansal kapanışa ulaşan KÖO projelerinin yatırım tutarlarının üç ana sektör bazındaki dağılımını incelediğimizde, tüm yıllarda ulaştırma sektörünün ilk sırada geldiği görülmektedir. Bu durum bize ulaştırma sektörünün proje sayısı bakımından diğer sektörlerden az olmasına rağmen yapılan proje yatırım değerinin diğer sektörlerle göre daha fazla olduğunu göstermektedir.

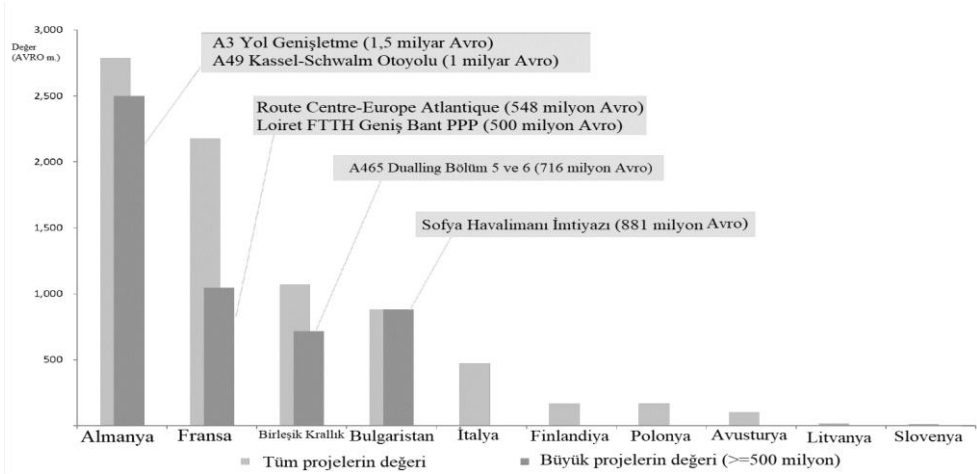
Grafik: 12
Proje Değerine Göre Ana KÖO Sektörlerinin Dağılımı (2011 - 2020)



2020 yılında Avrupa'da finansal kapanışa ulaşan bazı büyük projeler (EPEC, 2021: 1);

- ✓ A3 Yol Genişletme - Almanya'da (1,5 milyar avro);
- ✓ A49 Kassel-Schwalm Otoyolu - Almanya'da (1 milyar avro);
- ✓ Sofya Havalimanı İmtiyazı - Bulgaristan'da (881 milyon avro);
- ✓ Rota Merkez-Avrupa Atlantique - Fransa'da (548 milyon avro).

Grafik: 13
2020 Yılında Gerçekleşmiş Olan Genel Faaliyetlerin Bir Oranı Olarak Büyük KÖO Projeleri (500 milyon avro veya daha fazla)



Kaynak: EPEC, 2021: 7.

1980'lerin sonlarından 2003 yılına kadarki sürede dahi, EIB, AB ülkelerinde geniş anlamda KÖO olarak kabul edilebilecek 100'den fazla projeyi onaylamıştır (Grimsey et al., 2004: 16). Ancak AB'nin, ulusal hükümetlerin ve kamu mali kurumlarının (yerli veya uluslar üstü) rolü 2020'de nispeten sınırlı kalmıştır. EIB ise bununla ilgili olarak (EPEC, 2021: 4);

- ✓ Yıl içinde mali kapanışa ulaşan 34 KÖO projesinden üçü, toplam 874 milyon avro kredi hacmiyle EIB tarafından finanse edilmiştir.
- ✓ Söz konusu üç proje ise, Finlandiya'daki Espoo Okulları Projesi ile Almanya'daki A49 Fritzlar-Ohmtal Dreieck Otoyolu ve A3 Biebelried - Furth Erlangen Otoyolu.

5. Sonuç

Ulaştırma altyapı hizmetleri günümüzden çok eskilere dayanmaktadır. Bu altyapının geliştirilmesinin önemi birçok çalışmada da belirtilmektedir. Ulaştırma sektöründe yapılacak olan iyileştirmeler bir dizi pozitif etkiyi beraberinde getirmektedir. Yeni ve

genişleyen ulaşım ağları ile bölgesel uzmanlaşma ve ticaret desteklenerek, firmaların, sanayilerin teknik ilerlemelerinin daha hızlı bir şekilde yayılması sağlanmaktadır. Bununla ilgili olarak Atatürk “Ekonomik hayatın etkinlik ve canlılığı ancak ulaştırma vasıtalarının, yolların, demiryollarının, limanların durumu ve derecesiyle orantılıdır.” şeklinde de ifade ederek ulaştırma altyapısının ekonomi üzerindeki önemine dikkat çekmiştir. Bu kapsamda ulaştırma altyapısının geliştirilmesi sürdürülebilir ekonomik büyüme ve kalkınma açısından önemli olduğu kabul edilen temel hizmetlerin arasında yer almaktadır ve devlet politikaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Dolayısıyla, ulaştırma altyapısı bir ülke ekonomisi için ciddi ölçüde önem arz etmesinin yanında ayrıca uluslararası ekonomide de önem arz etmektedir.

EPEC tarafından raporlanmış olan Avrupa’daki KÖO projeleri sayıları ve yatırım değeri ile ilgili veriler incelendiğinde sektörel bazda proje sayıları ve yatırım değerlerine göre yapılan sıralamada oldukça yüksek farklılıklar olduğu görülmektedir. 2020 yılında Almanya toplam 2,8 milyar avro ile ülkelere göre projelerin toplam değer sıralamasında Avrupa’daki en yüksek KÖO pazarını oluşturarak ilk sırayı almaktadır. Ayrıca Avrupa’da proje yatırım değerleri itibariyle aralarında yaklaşık 4 kat fark bulunan 4,9 milyar avro ile ilk sırada ulaştırma sektörüne yapılan yatırımlar önde gelmektedir. Ancak proje değeri bakımında ulaştırma sektörü ilk sırada yer almasına rağmen proje sayısı bakımından eğitim sektörü ilk sırada yerini almaktadır.

Dünya Bankası veri tabanından filtrelenerek elde edilmiş olan son otuz yılda düşük ve orta gelirli ülkelerde 815.045 milyar ABD doları ile en yüksek yatırım değeri payına sahip olan ve 3.448 proje sayısı ile de ilk sırada yer alan sektör elektrik sektörüdür. Bu sektörü takip eden ikinci sektör 693.025 milyar ABD doları yatırım değeri, 1.973 proje sayısı ile ulaştırma sektörüdür. Bu sektörleri sırasıyla su ve kanalizasyon, doğal gaz, BİT, MSW sektörleri takip etmektedir.

Gelişmiş ülkelerin ulaştırma sektörü ve diğer bazı sektörlerde KÖO modelini uygulamalarından sonra gelişmekte olan ülkelerde de kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde alternatif bir model olarak KÖO modeli tercih edilmiştir. Bu bakımdan gelişmekte olan ülkelerde KÖO modelinin uygulamasında özellikle ulaştırma sektöründe önemli adımlar atılmıştır. Aynı şekilde Türkiye’de de özellikle ulaştırma sektörü alanında KÖO modeli tercih edilmektedir. Şehir içi yolların, otoyolların, köprülerin, tünellerin, demiryollarının, limanların, toplu taşıma sistemlerinin, havaalanlarının geliştirilmesi ve bakımı için ülke genelinde birçok KÖO projeleri bulunmaktadır. SBB tarafından elde edilen bilgilere göre, 2021 Ağustos ayı itibariyle güncellenen uygulama sözleşmesi imzalanan projeler toplamında ulaştırma sektörü yaklaşık %33’lük kısmını oluşturmaktadır.

KÖO projelerinin avantajlarının olmasının yanında ayrıca yüksek ihale ve işlem maliyetleri, karmaşık müzakere süreçleri, risk transferi, uzun vadeli sözleşmeler gibi dezavantajları da bulunmaktadır. Dolayısıyla projelerin hazırlık ve fizibilite aşamalarında doğru bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde altyapı sektörlerine yapılacak olan yatırımlarda aşağı yönlü bir risk meydana gelebilir.

Kaynaklar

- Aktan, C.C. vd. (2005), *Altyapı Ekonomisi (Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme)*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- APMG (2016), *The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide*, ADB, EBRD, IDB, IsDB, and WBG.
- Benz, A. et al. (2005), *What Should Governments Buy from the Private Sector - Assets or Services?*, University of Bristol, Callej.
- Bolaños, L. et al. (2019), "U.S. Surface Transportation Public-Private Partnerships: Objectives and Evidence-Extended Findings", *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2673(12), 290-300.
- Brazilian Association of Highway Concessionaires (ABCR) (2018), *New Ways for Highway Concessions In Brazil*, Sao Paulo.
- Bülbül, D. (2017), "Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamasının Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi", *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 2(7), 93-108.
- EPEC (2021), *Market Update Review of the European PPP Market in 2020*, European Investment Bank.
- Estache, A. et al. (2007), "Public-Private Partnerships in Transport", *Policy Research Working Paper*, WPS4436, The World Bank, Sustainable Development Vice-Presidency, December.
- Grimsey, D. & M.K. Lewis (2004), *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, USA.
- Juhel, M.H. (2012), "Roads and Railways Keep Development on Track", in: T.S. Oliveira & A. Buckholtz (eds.), *Road and Rail PPPs (Handshake)*, IFC's *Quarterly Journal on Public-Private Partnerships* (7-9), Washington, D.C.: World Bank Group.
- Kalkınma Bakanlığı (2012), *Dünya'da ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- Kwak, Y.H. et al. (2009), "Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development", *California Management Review*, 2(51), 51-78.
- Makovsek, D. et al. (2014), "Public Private Partnerships for Transport Infrastructure Renegotiations, How to Approach them and Economic Outcomes - Roundtable Summary and Conclusions", *International Transport Forum (ITF)*, Paris, France, OECD.
- Maskin, E. & J. Tirole (2008), "Public-Private Partnerships and Government Spending Limits", *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412-420.
- Militaru, A. & R.V. Eerd (2012), "Paving The Way Forward - Private Investment in Roads", in: T.S. Oliveira & A. Buckholtz (eds.), *Road and Rail PPPs (Handshake)*, IFC's *Quarterly Journal on Public-Private Partnerships* (13-17), Washington, D.C.: World Bank Group.
- Oktavianus, A. et al. (2018), "A Global Review of Public Private Partnerships Trends and Challenges for Social Infrastructure", *MATEC Web of Conferences* 147, SIBE 2017.

- Perlman, M. & J. Pulidindi (2012), "Public-Private Partnerships for Transportation Projects", *Municipal Action Guide*, The National League of Cities (NLC), Center for Research and Innovation.
- PPIAF (2017), *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017 - Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- PPP RG (2014), *Public-Private Partnerships: Reference Guide Version 2.0 (English)*, Washington, D.C. World Bank Group 2014.
- Sadka, E. (2006), "Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective", *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department.
- TASAV - Türk Akademisi Siyasal Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (2017), *Kamu-Özel İşbirliği Projeleri: Türkiye ve Diğer Ülke Örnekleri*, TASAV Ekonomi Araştırmaları Merkezi, No: 27.
- The World Bank (2022), *World Bank's PPI Database*, <<https://ppi.worldbank.org/>>, 20.08.2021.
- Ünlüöner, K. (1992), "Türkiye'de Ulaştırma Sektörünün Tarihi Gelişimi", *Dicle Üniversitesi Hukuku Fakültesi Dergisi*, 5, 331-351.
- Verweij, S. (2020), "Public-Private Partnerships for Infrastructure Development: Finance, Stakeholder Alignment, Governance", *Public Works Management & Policy*, 25(3), 333-336.
- Voordijk, J.T. et al. (2016), "Critical Success Factors in Different Stages of Delivery in PPP Transport Infrastructure Projects", in: A. Roumboutsos (ed.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory (201-217)*, European Cooperation in Science and Technology.
- World Bank (2020), *Private Participation in Infrastructure (PPI) 2019 Annual Report*, The World Bank.
- World Bank (2021), *Private Participation in Infrastructure (PPI) 2020 Annual Report*, The World Bank.
- Yescombe, E.R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier Finance, Amsterdam-Boston: Elsevier, Butterworth-Heinemann.