

# TÜRKİYE'DE BİR EKONOMİK GÜVENLİK TEHDİDİ OLARAK KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİ

Ahmet CİVANOĞLU\*

Öz

Uluslararası ilişkiler bakımından ekonomik güvenlik kavramı oldukça geniş bir çerçeveye sahiptir. Uluslararası ticaret, makro ekonomik değişkenler, küresel suç, sınır aşan doğal kaynaklar, uluslararası ekonomik alanlar, çevresel sorunlar bu kapsama dâhil edilebilmektedir. Kısacası, bir ülkenin makroekonomik dengelerine yönelik dış veya iç her türlü tehdit bir ekonomik güvenlik sorunu olarak algılanabilmektedir.

Bu çalışmada, tüm dünyada kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesinde bir yöntem olarak kullanılan kamu-özel işbirliği (public private partnership-ppp) projelerinin Türkiye'deki uygulama hatalarının yol açtığı sorunların bir ekonomik güvenlik tehdidine dönüştüğü ileri sürülmektedir. Bu kötü dönüşümün ana sebebi ise %75'i yurtdışı kaynaklı olan kamu-özel işbirliği (KÖİ) kredilerine hazine garantisi ve işletme dönemi boyunca dövize endeksli kâr garantileri verilmiş olmasıdır. Tarihsel bir kur riski sorunu olan Türkiye'nin dövize endeksli garanti uygulamasına son vermesi, KÖİ prosedürlerini Almanya örneğine benzer şekilde geliştirmesi ve mevcut projelerdeki dövize endeksli kredi ve kâr garantilerini Türk lirasına çevirmesi yolları önerilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Ekonomik Güvenlik, Kamu-Özel İşbirliği, Kur Riski.

## **Public-Private Partnership Projects As A Threat To Economic Security In Türkiye**

### **Abstract**

The concept of economic security has a comprehensive framework regarding international relations. International trade, macroeconomic

Geliş Tarihi: 24 Aralık 2021 - Kabul Tarihi: 25 Şubat 2022.

Atıf Bilgisi: Ahmet Civanoglu, "Türkiye'de Bir Ekonomik Güvenlik Tehdidi Olarak Kamu-Özel İşbirliği Projeleri", *Türk Dünyası Araştırmaları*, Cilt: 131, Sayı: 259, İstanbul 2022, s. 357-392, doi: 10.55773/tda.1036312.

\* Öğr. Gör. Dr. Trakya Üniversitesi, İpsala Meslek Yüksekokulu, Edirne, Türkiye ORCID: 0000-0001-5053-4500.

*variants, global crimes, cross-bordering natural resources, international economic zones, and environmental issues can be included in this framework. Thus, internal, or external threats to a country's macroeconomic balances can be perceived as an economic security issue.*

*In this study, it is exhibited that, in Türkiye, the implementation faults of public-private-partnership projects implemented as a private method for establishing and operating public services in the world have come to a threat of economic security. The treasury guarantees to PPP projects debts of which %75 foreign loans and, throughout operating of them, being given demand guarantees based on USD are main reasons of this lousy transformation. It is suggested that Türkiye, which has a historical currency risk problem, should end the currency-indexed guarantee, improve its PPP procedures like the example of Germany, and ways to convert the currency-indexed loan and profit guarantees in existing projects into Turkish lira.*

**Keywords:** Economic Security, Public Private Partnership, Currency Risk.

## Giriş

Güvenlik kavramı, değişen koşullarla birlikte kapsam değişikliğine uğramaktadır. Geleneksel siyasi, askeri, stratejik algılanışının yanında güvenlik de günümüzde ekonomik açıdan ele alınır ve irdelenir olmuştur.<sup>1</sup> Güvenlik kavramına yaklaşımda meydana gelen değişimin sonucu olarak “ekonomik güvenlik” kavramı güvenlik çalışmalarının bir parçası haline gelmiştir. Sosyal güvenlik disiplini daha çok bireysel bir çerçeveye sahip olan ekonomik güvenlik, uluslararası ilişkilerde makroekonomik planda ulusal ve uluslararası bir çerçeveye sahiptir. Ülkelerin makroekonomik dengelerini bozarak mali ve politik bağımsızlıklarını tehdit edebilecek her türlü değişken ekonomik güvenlik sorunu olarak ele alınabilmektedir.

Piyasacı ve uzun vadeli bir yöntem olma niteliğiyle dünyanın birçok ülkesindebaşvurulan kamu-özel işbirliği (KÖİ) projeleri özellikle ulaştırma, sağlık, enerji, sulama ve hatta eğitim gibi sektörlerdeki kamu hizmetlerinin altyapı yatırımlarının kurulmasında ve işletilmesinde öne çıkmaktadır. Bu yöntemde, bir kamu hizmetini kurmayı üstlenen özel sektör işletmesine söz konusu kamu hizmetini uzun vadeli olarak işletme hakkı verilmektedir. Teoride, yatırımın fiziki, teknik, finansal yükünü ve risklerini kamu ile özel sektör arasında dengeli şekilde paylaşmayı hedeflediği ileri sürülen bu model ile yatırımı cazip kılma gerekçesiyle özel sektöre, çeşitli adlar altında kâr garantileri sunulabilmektedir. Hatta Türkiye’de yapıldığı gibi, yüklenici firmanın bulunduğu kredilere hazine garantisi dahi verilebilmektedir. Bu durumda riskin dağıtılması değil tüm riskin devlet tarafından üstlenilmesi söz konusu olmaktadır.

Bu çalışmada, teorik avantajları ve dezavantajları, Türkiye’deki gerçek durumla karşılaştırmalı olarak irdelenen KÖİ projelerinin, yurtdışı kaynaklı ve hazine garantili krediyle ve dövize endeksli kazanç garantisi

<sup>1</sup> Murat Yorulmaz, “Değişen Uluslararası Güvenlik Algılamaları Bağlamında Türkiye-Yunanistan İlişkilerinde “Değişmeyen” Güvenlik Paradoksu”, *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, Temmuz 2014, s. 120.

esasyla yapılandırılmaları nedeniyle Türk Milleti'nin ekonomik geleceği üzerinde ağır bir yük yarattığı; bu soruna içkin olan kur artışının sebep olduğu mali yükün bir ekonomik güvenlik tehdidi haline geldiği; sorunun giderilmesi için alınabilecek önlemler ortaya konmaktadır.

### Literatür ve Problem

Türkçe literatürde KÖİ projelerini doğrudan konu alan birçok çalışma olmakla birlikte KÖİ projelerinin iktisadi ve mali yönlerini inceleyen çalışma sayısı nispeten azdır. KÖİ projelerinin etkilerini Türkiye'nin ekonomik güvenliği bakımından ele alan bir çalışmaya bu çalışma hazırlanırken rastlanmamıştır. Güvenlik kapsamında düşünülebilecek bir çalışmada Oral ve Fazlılar enerji arzının güvenliği ve dışa bağımlılığı açısından ele alarak rüşvet boyutuyla da incelemişlerdir.<sup>2</sup>

Emek çalışmasında Avrupa Birliği ile Türkiye arasında KÖİ projelerini hukuksal altyapı, sektörler, yöntemler, uygulamalar, sorumluluklar ekseninde karşılaştırmalı incelemiş; Türkiye'deki uygulamaların saydam, riskte dengeli ve rekabetçi olmadığını tespit etmiştir. Emek bir başka çalışmasında KÖİ usulüyle yapılan şehir hastanelerindeki yatak maliyetinin, Malezya'daki maliyetin iki katı olduğunu aktarmaktadır. Ayrıca proje geliştirme, ihale ve finansman aşamalarındaki eksiklere ve aksamalara ilişkin önemli bilgiler vermektedir.<sup>3</sup>

Bülbül, mali saydamlık açısından ele aldığı çalışmasında KÖİ sözleşmelerinin kamuoyuyla paylaşılmadığını, ilgili kurumların bilanço dipnotlarında bu sözleşmeler hakkında genel bilgilere yer verilmesi gerekirken bunun yapılmadığını, bu sözleşmelerden kaynaklanan giderlerin sözleşme bazında bütçeye ekli cetvel olarak TBMM'ye sunulmadığını ve kesin hesap kanun tasarısında açıkça yer almadığını ileri sürmüştür.<sup>4</sup>

Uysal'ın, başta gelen Avrupa ülkeleri ile Türkiye'deki KÖİ yatırımlarını geçmiş, bugün ve gelecek açısından yatırım büyüklükleri ve yatırım eğilimleri itibarıyla incelediği genel bir çalışmasının yanında İngiltere'deki KÖİ uygulamalarını ve Türkiye'deki yansımalarını incelediği bir makalesinde ve diğer çalışmalarında sağlık işletmeciliği ekseninde, sağlık sektöründeki KÖİ projelerini, teşvik faktörleri ve hizmet sunumu bakımından ele aldığı görülmektedir.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Burcu G. Oral; Tuğba A. Fazlılar "Enerji Güvenliğinin Değişen İçeriği Kapsamında Enerji Sektöründe Kamu Özel Sektör İşbirliği ve Kısıtlar: Enerji Projelerinde Yolsuzluk", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 4, 2015.

<sup>3</sup> Uğur Emek (a), "Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye", *Rekabet Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, 2009, s. 46-50; (c) "Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme" *Hacettepe HFD*, Cilt 7, Sayı 1, 2017, s.156, dpn. 68.

<sup>4</sup> Duran Bülbül, "Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamasının Mali Saydamlık Açısından İncelenmesi", *Journal of International Scientific Researches*, Vol. 2, Issue 72017, s.107.

<sup>5</sup> Yusuf Uysal (a) "Avrupa Birliği'nin Seçilmiş Bazı Ülkelerinde ve Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımlarının Karşılaştırmalı Analizi" *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 2, 2018; (b) "İngiltere Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Türkiye'deki Şehir Hastaneleri Uygulamaları Üzerine Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 22, Sayı 3, 2020.

Alagöz ve Yokuş, KÖİ projelerinin ekonomik büyüme ve cari açığa etkilerini inceledikleri çalışmalarında, finansmanın dörtte üçünün dış kredi ile sağlanan bu projelerin kısa vadede cari açığa olumlu etki gösterirken uzun dönemde yaratacağı ağır faiz yükü nedeniyle büyük bir risk kaynağı olduğunu ortaya koymaya çalışmışlardır. Yazarlar, KÖİ projelerinin ödemeler bilançosuna yansımaları inceledikleri bir başka çalışmada ise 2017- 2030 aralığında bu projeler nedeniyle dış borç ödemede darboğaz yaşanabilecek yılları tahmin etmeye çalışmışlardır. 2024 yılında 9,5 milyar dolara ulaşacağını hesapladıkları KÖİ kredilerinin geri ödemelerinin, cari açıkla birleşince döviz darboğazına yol açacağını; 2003-2016 aralığında KÖİ yatırımları nedeniyle net dış borcun üç kat arttığını, borcu borçla itfa etme uygulamasına devam edilmesi halinde geçmişteki Düyun-u Umumiye acı tecrübesinin bir kez daha yaşanabileceğini belirtmişler ve yaşanmaması için alınmasını gerekli gördükleri tedbirleri sıralamışlardır.<sup>6</sup>

Güzelsarı, İngiltere sağlık sisteminde özel finans girişimi adıyla uygulamaya konan KÖİ modelinin, savunulanların aksine çok kötü sonuçlar meydana getirdiğini, 2009 yılında yap-kirala-devret şeklinde özel konsorsiyum tarafından yapılan 12,3 trilyon sterlinlik yatırımın, kira ve hizmet bedelleri olarak toplam 70,5 trilyon sterlin olarak geri ödeneceğinin hesaplandığını<sup>\*\*</sup>; bu projeler nedeniyle toplam yatak sayılarında %30'a, klinik personeli sayılarında %25'e varan azalmalar meydana geldiğini, 1997-2002 aralığında 13.000 yatak kaybının yaşandığını aktarmıştır.<sup>7</sup>

Karahanoğulları da İngiltere sağlık sektöründeki KÖİ uygulamalarını mali açıdan değerlendirdiği ve 2008 krizi sonrası değişiklikleri analiz ettiği çalışmasında 2011 itibarıyla 11,8 milyar sterlinlik yatırım için 30 yıl vade sonunda 73,6 milyar sterlin geri ödeme yapılacağını bunun faizinin %7,6 olduğunu, oysa İngiltere'de 30 yıllık takas faiz oranının %4,35 olduğunu tespit etmiştir.<sup>8</sup>

Finansal pahalılığın ek olarak Türkiye'de bu projeler, İngiltere'deki gibi ulusal parayla değil, dövizde endeksli olarak yapılandırılmıştır.

Aysu ve Bakırtaş OECD ülkeleri kapsamında 1990-2013 döneminde KÖİ projeleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi kişi başı milli gelir, ihracat, gayrisafi sabit sermaye stoku, istihdam değişkenleri bakımından incelemiş ve KÖİ projelerinin uzun dönem ekonomik büyümeye olumlu etkileri olduğunu saptamışlardır.<sup>9</sup> Borç yükü, bütçe açığı, faiz ödemele-

<sup>6</sup> Mehmet Alagöz ve Turgut Yokuş (a) "Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi", 2017; (b) "Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Dış Borç Ödeme Projeksiyonu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 73, Sayı 3, 2018, s. 888.

<sup>\*\*</sup> Güzelsarı'nın maddi hatasını düzeltmek gerekir: Verdiği tutarların trilyon değil milyar olması gerekirdi. (Y.n.)

<sup>7</sup> Selime Güzelsarı "Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Kamu-Özel Ortaklıkları", *Amme İdaresi Dergisi*, Eylül, c. 45, s. 3, 2012, s. 49- 50.

<sup>8</sup> Yiğit Karahanoğulları "Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 67, Sayı 2, 2012, s. 103.

<sup>9</sup> Ahmet Aysu ve Doğan Bakırtaş "Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Panel Veri Analizi", *Biltürk Ekonomi ve İlişkili Çalışmalar Dergisi*, Cilt1, Sayı 1, 2019, s. 37, 38.

ri, transferler gibi değişkenler bakımından yapılan çalışmalar farklı sonuçlar verebilmektedir. Güzelsarı'nın da tespit ettiği gibi kur riski yüksek olmayan merkez ülkelerde dahi KÖİ projelerinin yatırım büyüklüğü ile geri ödeme büyüklüğü arasında iktisaden açıklanamayacak büyüklükte negatif fark vardır.

Orak, “Sağlık Sektöründeki Kamu Özel İşbirliği Projeleri: Türk Tahkim Hukukunda Bir Anomali Örneği (Mi)?” adlı çalışmasında KÖİ sözleşmelerinde tahkime ilişkin düzenlemeleri incelemiş ve Türk hukuk sistemine aykırılıkları tespit etmiştir.<sup>10</sup>

Şahin Duran “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Mali Riskleri Üzerine Değerlendirmeler” adını taşıyan ve bu projelerin malî risklerini temel alan çalışmasında Türkiye’deki KÖİ yatırımlarının hukukî ve malî risk faktörleri bakımından genel değerlendirmesini yapmıştır. Kamu maliyesi üzerinde oluşmuş ve oluşabilecek malî yükün boyutlarına ilişkin ayrıntılı niceliksel veri sunmamıştır.<sup>11</sup>

Kürkcü ve Coşkun Önal, KÖİ projelerini maliye politikası bakımından inceledikleri bir literatür çalışmasında ayrıntılı malî veriler sunmamakla birlikte, 2013 yılındaki KÖİ yatırımları toplamının aynı yıl kamu yatırımları toplamının 2/3’üne yaklaşan bir büyüklüğe ulaştığını tespit etmişlerdir.<sup>12</sup>

Ünalın, İngiltere’deki KÖİ tecrübelerini ve tartışmalarını incelediği çalışmasında Hazinesin beş yıllık hedefler belirlemesine karşın KÖİ’lerin çok uzun vadeli olmasının maliyetleri ve riski belirsizleştirdiğini, özel sektörün kamuya oranla çok daha pahalı finansman bulduğunu, işlem maliyetlerinin proje değerinin %10’unu aştığını, bütçe esnekliğini ortadan kaldırdığını, 2012 yılında İngiltere’de bu yöntemin başarısızlığının resmen kabul edildiğini, neticede özel sektörü zengin etmekten başka bir olumlu sonuç doğurmadığını, KÖİ’nin bırakılarak kamu finansmanı usulüne dönülmesi gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>13</sup>

Teker ve diğerleri, İngiltere’de KÖİ’lerin başarısızlığı sorununa 2008 krizinden sonra çözüm olarak sunulan kamu ortaklı yap-işlet-devret (YİD) usulünü Ankara-İzmir otoyolu projesi üzerinden inceledikleri çalışmalarında bu usulün maliyet, hizmet bedeli ve ihale aşamasında rekabet açısından hem devlet hem de özel sektör bakımından YİD usulünden daha avantajlı olduğunu öne sürmüşlerdir. Fakat gösterdikleri farklar büyük değildir.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Cem Çağatay Orak, “Sağlık Sektöründeki Kamu Özel İşbirliği Projeleri: Türk Tahkim Hukukunda Bir Anomali Örneği (Mi)?”, *Journal of International Trade & Arbitration Law/ Uluslararası Ticaret ve Tahkim Hukuku Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, 2020, s. 153- 200.

<sup>11</sup> Deniz Şahin Duran, “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Mali Riskleri Üzerine Değerlendirmeler”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 65, Ocak- Şubat, 2018.

<sup>12</sup> Murat Kürkcü ve Hilal Coşkun Önal “Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Türk Maliye Politikası Bakımından Değerlendirilmesi”, *Journal of the Human & Social Science Researches*, 8 (3) 2019, s. 1701-1702.

<sup>13</sup> Eda Ünalın “Kamu Özel İşbirliği Modeli İncelemesi: Birleşik Krallık”, *İzmir İktisat Dergisi*, Cilt 35, Sayı 1, 2020, s. 460, 462, 466.

<sup>14</sup> Suat Teker, Dilek Teker ve Murat Çimen “Ulaştırma Projeleri Finansmanı İçin Bir Model Önerisi: Kamu-Özel Sektör Ortaklığı ile Yap-İşlet-Devret”, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2013, s. 123, 125.

Songur ve Top, Sağlık sektöründeki YİD ve yap-kirala-devret (YKD) uygulamalarına yönelik yaptıkları saha araştırmasında ilgili kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinden seçtikleri uzman kişilerin görüşlerini analiz etmişlerdir. Sonuçlara göre her iki modelden birini öncelikli görenlerin toplam oranı %44'te kalmaktadır. Sorular arasında salt kamu seçeneğine yer verilmemiştir. Katılımcıların en yüksek gördüğü risk ise finansal risklerdir.<sup>15</sup>

Bu çalışma, Türkiye'deki KÖİ projelerinde garanti ödemelerinin niceliği konusunda literatürdeki veri eksikliğini gidermeye yardımcı olmanın yanında KÖİ projelerini, güvenlik çalışmaları içerisinde yeni bir yaklaşımı ifade eden *ekonomik güvenlik* kavramı çerçevesinde inceleyerek yeni bir boyut eklemektedir. Elde edilen kanıtlar, Türkiye'deki KÖİ projelerinin devlete yüklediği anormal borç yükü ve yarattığı kur riski nedeniyle ekonomik güvenlik tehdidi olarak algılanabileceğini ortaya koymaktadır.

Osmanlı'da da çöküş döneminde, kâr veya kilometre garantisiyle imtiyazlar verildiği bilinmektedir. Bu imtiyazlardaki hükümet garantileri nedeniyle oluşan malî yük, bir süre sonra devletin "*damga, alkollü içki, balık avı, tuz ve tütünden*" aldığı vergilerin gelirlerinin 10 yıl süreyle alacaklılara devredilmesi (1879) sonucunu doğurmuştur. Akabinde 1881'de Borçlar İdaresi'nin (Düyun-u Umumiye /D.U.) kurulmasıyla devlet maliyesi üzerindeki kontrol, alacaklı yabancı devletlerin eline geçmiştir.<sup>16</sup>

Berlin Kongresi'nde (1878) Avrupalı devletler Osmanlı maliyesini yönetmek üzere milletlerarası bir mali komisyon kurulmasına karar vermişlerdir. Bu kararın temel sebebi Osmanlı hükümetinin 1875 yılında, bir süreliğine borç faizlerinin %50'sini ödeyebileceğini ilan etmesiydi. Berlin Kongresi kararını yumuşatarak uygulamak amacıyla 1881 yılında Muharrem Kararnamesi'yle kurulan D.U. meclisi, Osmanlı hükümeti ve Osmanlı Bankası temsilcilerinin yanında alacaklı yabancı kuruluşların belirlediği ve bu kuruluşların tabi oldukları devletlerin dışişleri bakanlıklarınca onaylanan kişilerden oluşmaktaydı. Bu devletler arasında İngiltere, Fransa, Almanya, Avusturya, İtalya başta gelmekteydi. 1911-12 döneminde Osmanlı devlet gelirlerinin %31,5'ine hükmeden D.U.'nun meclis üyeleri aynı zamanda yabancı şirketlerin yönetim kurullarında görev alıyor ve bu kuruluşların çıkarlarını devlete karşı savunuyorlardı. Hatta bu kişiler, yabancı devletler tarafından istenen ıslahatlar (Makedonya Islahatı gibi) doğrultusunda karar çıkartarak, el koydukları devlet kaynaklarını bu bölgelere gönderebiliyorlardı.<sup>17</sup> Özetle, borçlarını bahane ederek Osmanlı'nın malî bağımsızlığını ortadan kaldıran alacaklı devletler, siyasi bağımsızlığını da ipotek altına almışlardı.

<sup>15</sup> Cuma Songur ve Mehmet Top "Türkiye'de Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Paydaş Görüşlerine Dayalı Bir Alan Araştırması", *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 2018, s. 159, 177, 178.

<sup>16</sup> Alagöz ve Yokuş (a), *a.g.e.*, s. 118.

<sup>17</sup> Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni*, Birinci Kitap, Tekin Yayınevi, Ankara, 2001, s. 127-129.

Perkins, uzun yıllar rüşvet, şantaj ve tehdit ile yayınlaması engellenen, ülkemizde 2005 yılından bu yana onlarca basımı yapılmış ve üzerine kitap incelemesi de yayınlanmış olan<sup>18</sup> *Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafları (2005)* adlı eserinde, kendisinin de dahil olduğu bir grup özel yetiştirilmiş ajanın, küresel danışmanlık şirketleri, uluslararası yardım kuruluşları ve benzerlerinin uzmanı sıfatıyla hedef ülkelerin yüksek bürokrasisini ikna ederek pahalı ve finansal verimliliği düşük altyapı projelerine yönlendirdiklerini, bu projeler için yüksek faizli krediler sağladıklarını, hedef ülkeler bu kredileri geri ödeyemez hale geldiklerinde ise maliyelerini kontrol altına alarak bu ülkelerin politik kararlarına yön verdiklerini anlatmıştır.<sup>19</sup>

Sonraki yıllarda Perkins'ten cesaret alan diğer bazı ekonomik tetikçiler de kendi itiraflarını yayımlamışlardır.<sup>20</sup>

Türkiye, doğu Akdeniz, Ege adaları, kuzey Irak ve Suriye, Karabağ gibi uluslararası çekişmeli konulardaki tutumunu değiştirmeye mecbur edilmek amacıyla çoğu kez, yumuşak karnı olan ekonomik dengesizlikleri üzerinden sıkıştırılmaya ve hizaya getirilmeye çalışılmaktadır. Bu açıdan en çok kullanılan tehdit araçlarından biri de kambiyo krizleridir. Dönemsel olarak Türk parasının konvertibl yabancı paralar karşısında yaşadığı hızlı değer kaybı Türk ekonomisinde büyük sarsıntılar yaratmaktadır. Türkiye'nin gelecek çeyrek yüzyılımı belirleyecek olan KÖİ projeleri, bütün mali yükü ve kambiyo risklerini Türk Milleti üzerinde bırakan bir yapıya sahiptir. 155 milyar doları aşan bir sözleşme büyüklüğüne ulaşmış ve 1915 Çanakkale Köprüsü ve otoyol projesi gibi yeni projelerin de eklenmesiyle daha da büyümekte olan bu projelerde müteahhitlerin yurt dışından aldıkları kredilere devlet garantisi verilmiş olması, işletme dönemine ilişkin talep garantilerinin, şehir hastanelerinin kira ve hizmet bedellerinin dolara ya da avroya endeksli olması, müteahhitleri yükümlülüklerini yerine getirmeye zorlayacak bir mekanizmanın öngörülmemiş olması ve yabancı unsuru taşıyan sözleşmelerden doğacak ihtilaflarda yabancı tahkiminin yetkili kılınmış olması KÖİ projelerini Türk Milleti'nin menfaatleri açısından sorgulanması gereken bir ekonomik güvenlik meselesi haline getirmiştir. Bu projelerin sözleşmeleri "ticari sır" bahanesiyle kamuoyu ile paylaşılmadığı için kaçında yabancı tahkimin bulunduğu bilinmemektedir. Ancak %75'inin yurtdışından sağlanan krediyle finanse edildiği dikkate alınırsa bu oranda yabancı tahkim ihtimalini kabul etmek gerekir.<sup>21</sup>

Bu çalışmada KÖİ projelerinin teorik avantaj ve riskleri ortaya konduktan sonra bir ekonomik güvenlik tehdidi olarak değerlendirilmesi önerilen Türkiye'deki KÖİ projelerinin genel durumu uluslararası raporlar, bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin mali tabloları, TBMM Plan ve Bütçe

<sup>18</sup> Fatih Altuğ "Kitap Değerlendirmesi: Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafları", *Cografî Bilimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, 2017.

<sup>19</sup> John Perkins, *Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafları*, Çev. Murat Kayı, April Yay. Ankara, 2005

<sup>20</sup> Altuğ, *a.g.e.*, s. 1

<sup>21</sup> Burada özetlenen hususlar aşağıda kaynaklarıyla birlikte ayrıntılı olarak sunulmuştur.

Komisyonu görüşme tutanakları, Sayıştay raporları ve diğer birincil kaynaklardan elde edilen verilerle incelenmiş; bu projelerin Türk Milleti'ne yarattığı ve yaratabileceği mali yük ve kur riski ortaya konarak sorunun çözümü için atılması gereken adımlar önerilmiştir.

### **Ekonomik Güvenlik**

Ekonomik güvenlik kavramının ulusal ve uluslararası boyutu bulunmaktadır. Ulusal boyutta bireysel ve kolektif yaklaşımlar mevcutken uluslararası boyutta, Soğuk Savaş sonrasındaki uluslararası ekonomik entegrasyon ve küresel güvenlik sorunlarının ekonomik boyutları yer almaktadır.

Ulusal boyutta, ekonomik güvenlik kavramı bireysel düzeye indirgenildiğinde tanımlanması gayet kolay olmaktadır. Bireysel anlamda ekonomik güvenlik üç unsurdan oluşmaktadır: Yeterli ve güvenilir bir gelir düzeyine sahip olmak, acil durumlar için tasarruf edebilmek, emekli olduğunda kendini geçindirebilmek.<sup>22</sup>

Bu unsurların hepsi yalnızca bireyin belirleyebileceği koşullarda sağlanabilecek olanaklar değildir. Bireyin içerisinde bulunduğu toplumun koşulları belirleyici olmaktadır. Ekonomik istikrar ilk akla gelen makro kavramdır. Bunun varlığı ya da yokluğu en önemli belirleyicidir. Dolayısıyla ekonomik güvenliğin bir de kolektif boyutu vardır. Örneğin bir ekonomik durgunluk bireysel ekonomik güvenliği tehdit edebilmektedir.

Uluslararası boyutta ekonomik güvenlik kavramının kapsamı tam olarak belirlenebilmiş değildir. Uluslararası ekonomik entegrasyon devinim halindedir. Gelişmiş iletişim, finansal akışkanlık ve ticari serbesti üzerinden tüm ekonomiler birbirine daha bağımlı hale gelmektedir. Uluslararası liberal ekonomik sistemde küresel piyasalara girmek, dış ekonomik gelişmeler karşısında savunmasızlık ve uluslararası karşılıklı bağımlılık sonucunu doğurmaktadır. Liberal kapitalizmin karakteristik özelliklerinden ikisi belirsizlik ve risktir. Bireyler, firmalar ve devletler açısından ekonomik seçme özgürlüğü avantajının yanında güvensizlik dezavantajı bulunmaktadır.<sup>23</sup>

Uluslararası boyutta ekonomik güvenlik kavramını tanımlamaya yönelik ilk yaklaşım askeri olmakla birlikte ikinci yaklaşım, saldırı ya da savunma amacıyla kullanılabilen ekonomi politikası araçlarına vurgu yapar. Soğuk Savaş sonrası dönemde kavram daha çok, zayıf ekonomik performansın, askeri kapasite ya da caydırıcı güç gösterimi üzerinde yaratacağı aşındırıcı etkide anlam bulmaktadır.<sup>24</sup>

Ekonomik güvenlik ulusal, bölgesel ve küresel güvenliğin bir unsuru olarak görülmelidir; özellikle ekonomik kaynaklar ile diğer güvenlik bile-

<sup>22</sup> Tony Wharton "Economic Security: How Should We Take Charge Of Our Future?", *National Issues Forums Institute*, 2014, s. 2.

<sup>23</sup> Vincent Cable "What is International Economic Security?", *International Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1995, s. 305-306.

<sup>24</sup> *a.g.e.*, s. 306-307.



şenleri arasındaki dinamik dengeyi sağlama işlevine sahiptir. Hükümetlerin, bölgesel ve küresel kuruluşların insan güvenliğini sağlamaya yönelik ana hedeflerinden biri ekonomik güvenlidir. Ulusal ekonomi açısından ekonomik güvenlik, kişiler ve bölgeler arası sosyo-ekonomik eşitsizliği ortadan kaldırmaya yönelik olarak yoksulluk ve kıtlıkla mücadele politikasının zeminini oluşturur. Ulusal boyutta, ekonomik güvenlik vatandaş, toplum ve devletin hayati çıkarlarını, ulusal değerleri ve yaşam tarzını korumayı ifade etmektedir. Günlük hayat içerisinde bireyler ve toplulukların çeşitli özelemlerinin elde edilebilmesi için ekonomik güvenlik ortamı şarttır. Ekonomik güvenlik düzeyi, ülkedeki tüm üretim dağıtım ve tüketim süreçlerini etkileyen iç ve dış etkenler arasındaki etkileşimin bir sonucudur. Bu noktada ulusal ve uluslararası boyut bütünleşir. Dolayısıyla resmî ya da sivil kurumların faaliyetleri ulusal bölgesel ya da küresel ekonomik güvenliğin sağlanmasında önemli role sahiptir. Özetle ekonomik güvenlik, üreticilerin amaçları ile tüketicilerin faydası arasındaki dengeyi bozabilecek ve hükümet faaliyetlerini yerine getirmek için gerekli kaynak güvenliğini tehlikeye sokabilecek dış veya iç ekonomik ya da finansal tehditlerin bertaraf edilmesi olarak düşünülebilir.<sup>25</sup>

Uluslararası boyutta devletler, üretim, tüketim, işgücü, para gibi ekonomik değişkenleri araç olarak kullanıp diğer devletlerin politikalarına müdahale edebilmektedirler. Klasik anlamıyla ekonomik güvenlik diğer devletlerin bu tip müdahalelerinden korunabilmektir. Dolayısıyla ekonomik güvenlik, bir ülkenin ekonomik işleyişini, gelişimini ve refahını tehlikeye atabilecek potansiyele sahip tehditlere karşı önlem alınmasını ifade eder.<sup>26</sup> Ekonomik güvenliğin ekonomik bağımsızlığın stratejik araçlarından biri olduğu anlaşılmaktadır. Ekonomik güvenliğe yönelik tehditler dış kaynaklı olabileceği gibi, içeriden kaynaklanan ama dışarıdan destekle meydana gelen olaylar da olabilir. İstihbarat faaliyetlerinin bir amacının da ekonomik kaynaklara yön vermek olduğu kabul edilirse, ülke içindeki bir takım ekonomik dengesizlikler, yabancı istihbarat teşkilatları marifetiyle şekillendirilip tehdit ya da daha ötesi istikrarsızlık kaynağı haline getirilebilir. Yapılması gereken, ekonomik dengesizliklere ve istikrarsızlığa sebep olabilecek ekonomik güvenlik tehditlerine karşı önlemler üretmektir.

### **Kamu-Özel İşbirliği Projesi (KÖİ)**

Bu projelerin kökeni, kamu hizmeti imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleridir. Bu sözleşmelerde devlet, bir kamu hizmetinin kurulmasını ve/veya işletilmesini belirli bir süreliğine özel sektöre bırakmaktadır. Sürenin sonunda hizmet tüm taşınır ve taşınmaz varlıklarıyla birlikte bedelsiz olarak idareye

<sup>25</sup> Valeriu Ioan-Franc; Marius Andrei Daamescu "Some Opinions on the Relation between Security Economy and Economic Security", *Revista Romana de Economie*, Cilt 31, Sayı 2, 2010, s. 143-144.

<sup>26</sup> Czeslaw Mesjasz, "Ekonomik Güvenlik" çev. Yelda Demirağ, *Uluslararası İlişkilerde Çatışmadan Güvenliğe*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2015, s. 250.

geçmektedir.<sup>27</sup> Liberal ekonomilerde özellikle kamusal altyapı hizmetlerine yönelik işlerin özel kişilere gördürülmesi usulü olarak ortaya çıkan kamu hizmeti imtiyazı, 19. yüzyılda idari faaliyetler içerisinde belirgin bir yer edinmiştir. Osmanlı'da kamu hizmetlerinin kurulmasında ve işletilmesinde bu usule sıkça başvurulmuştur. Cumhuriyet döneminin başlarında bu imtiyazlar kaldırılarak bu hizmetler devlet tekeline alınmıştır. 1950'li yıllardan itibaren tekrar gündeme gelen ve tartışılan bu usul<sup>28</sup> 1980'li yıllardan sonra "yap - işlet - devret" sözleşmelerine dönüşmüş; günümüzde kendi içerisinde türleri olan "kamu-özel işbirliği (KÖİ)" projeleri olarak anılmaktadır.<sup>29</sup> Özellikle 2008 küresel ekonomik krizinden sonrakamunun malî kaynaklarında yaşanan kısıtlılıklar ve ekonomik gelişme için gerekli altyapı yatırımlarına olan ihtiyaç paradoksu hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerde altyapı yatırımlarında ek finansman sağlamak amacıyla KÖİ projelerine ilgiyi arttırmıştır. Özel sektör, altyapı yatırımlarının finansmanı için alternatif ve yardımcı bir kaynak olarak görülmeye başlanmıştır.<sup>30</sup>

KÖİ projelerinin tüm dünyada kabul görmüş standart bir tanımı bulunmamaktadır. Kavram, kamu ile özel sektör arasında akdedilen çok çeşitli antlaşmaların tanımlanmasında kullanılabilir. Birçok ülke, kendi geliştirdiği KÖİ modellerine uyarladığı bir tanımlama ortaya koyabilmektedir. Teoride ileri sürülen genel özellikleri dikkate alındığında bu projeler, devletin, altyapı tesislerini ve hizmetlerini kurmakta ve işletmekte özel sektörün uzmanlığını ve kaynaklarını kullanmasına olanak sağlayan bir mekanizmadır. Hizmetlerin daha verimli hale getirilmesinde, eskimiş altyapının yenilenmesinde ya da eksik altyapının kurulmasında özel sektör işbirliğine başvurulması yeni çözüm seçeneklerinin ve finansal olanakların sağlanmasını mümkün kılabilir. Bu projeler sorumlulukların ve risklerin paylaşılmasına yönelik olarak kamu ve özel sektörün yeteneklerini ve kaynaklarını bir araya getirmektedir. Projelerin günlük iş ve işlemleri özel sektöre devredilerek, kamunun projelere yönelik politika, planlama ve yasal düzenlemelere odaklanmasına olanak sağlanır.<sup>31</sup> Genel teorik betimleme böyle olmakla birlikte bu projelerin tecrübe edilmiş birçok riski bulunmaktadır. Bu çalışmanın odağında bu risklerden özellikle kur riski yer almaktadır.

Ülkemizde KÖİ'nin resmi bir tanımı bulunmamakla birlikte, bu kapsamda 4 model uygulanmaktadır. Bunlar, yap - işlet - devret, yap - kirala - devret, yap - işlet ve işletme hakkı devri modelleridir.<sup>32</sup> Bu modellere her sektörde rastlanabilmekle birlikte, işletme hakkı devri modeli daha çok

<sup>27</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 172.

<sup>28</sup> Turgut Tan, "Kamu Hizmeti İmtiyazından 'Yap-İşlet-Devret' Modeline", s. 308.

<sup>29</sup> Hüsnüye Akıllı, "Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 89, Nisan- Haziran, 2013, s. 110.

<sup>30</sup> PPPLRC (Public-Private-Partnership Legal Resource Center) (b), "What are Public-Private Partnerships?" ve "About Public-Private Partnerships", 2016, par. 1.

<sup>31</sup> a.g.e.

<sup>32</sup> T.C.C. (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı) Strateji ve Bütçe Başkanlığı (a), "KÖİ Envanteri ve KÖİ Göstergeleri", 2020.

hava ve deniz limanlarıyla enerji sektöründe; yap-işlet-devret modeli ulaştırma ve elektrik sektöründe; yap - kirala devret modeli sağlık ve eğitim sektörlerinde; yap-işlet modeli elektrik sektöründe uygulanmaktadır.<sup>33</sup>Bu modellere yönelik özel yasalar bulunmakla birlikte Tüm KÖİ modellerini kapsayan bir çerçeve yasa bulunmamaktadır.

1982 Anayasası, bir kamu hizmetinin özel sektöre gördürülmesinin kanunla düzenlenmesini hükme bağlamıştır.<sup>34</sup>

3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun”un 3. Maddesi (a) bendine göre:

*Yap-işlet-Devret Modeli: İleri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini... ifade eder.*

Yap-işlet-devret modelinin yasal tanımını iki unsurdan oluşmaktadır. Birincisi ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak ihtiyacının özel sektöre karşılanmasıdır. İkincisi, elde edilecek kâr dahil olmak üzere tüm yatırım bedelinin, işletme süresi boyunca hizmetten yararlananlar ya da idare tarafından ödenmesidir.

6428 Sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması... Hakkında Kanun” un birinci maddesinde yap-kirala-devret modeli tanımlanmaktadır. Buna göre yap-kirala-devret:

*...ihale ile özel hukuk hükümlerine göre, kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde; Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarınca yapılmasına ihtiyaç duyulan tesislerin... Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sözleşmede belirtilen sabit yatırım dönemi hariç otuz yılı geçmemek üzere... yapılması, mevcut tesislerin yenilenmesinin sağlanması ve bu projeler için alınacak danışmanlık, araştırmageliştirme hizmetleri ile ileri teknoloji ya da yüksek mali kaynak gerektiren bazı hizmetlerin gördürülmesi...” modelidir.*

Aynı maddenin ikinci fıkrasında devlet tarafından müteahhit firmaya ödenecek hizmet bedeli ve kullanma bedeli (kira bedeli) de tanımlanmıştır. Yatırımcı (yüklenici) firmaya, işletme süresi boyunca bu iki kalemden geri ödeme yapılmaktadır.

Yap- işlet modeli 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun’da tanımlanmıştır. Buna göre “Yap-İşlet Modeli: Elektrik enerjisi santrallerinin üretim şirketleri mülkiyetlerinde kurulmalarını, işle-

<sup>33</sup> T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (b), “Kamu Özel İşbirliği - Mevzuat”, 2020.

<sup>34</sup> 18.10.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, madde: 47.

tiyelerini, üretilen elektrik enerjisinin belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde satışını içeren modeli... ifade eder.”(m. 2). Yap- işlet modelinin başka bir sektörde uygulanabilmesi için özel kanun yapılması gerekmektedir. Bu durum, KÖİ projeleri için bir çerçeve kanun yapılmasına ihtiyaç olduğu düşüncesini desteklemektedir.

İşletme hakkı devri ise 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” un 18. Maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde tanımlanmıştır. Buna göre: “İşletme hakkının verilmesi; (Kamu) Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının (özel sektöre) verilmesidir.”

Yasal tanımlar bütün nitelikleri yansıtmamakla birlikte her bir modelin işlevini ortaya koymaktadır. Bu çalışma proje geri ödemelerinin dövizde endeksli yapılmasının meydana getirdiği ekonomik güvenlik sorununa odaklıdır.

### **KÖİ Projelerinin Teorik Avantajları, Riskleri ve Türkiye’deki Durum**

Kamu hizmetlerinin kurulması ve işletilmesine özel sektörün dahil edilmesinin birtakım faydalarının olduğu savlanmaktadır. Bu faydaların etkinliği hizmetin niteliğine, ülkelerin sektörel ve kurumsal yapısına göre farklılık gösterir. Kamu - özel işbirliğinin, hizmetlerin kurulmasında ve işletilmesinde ileri teknoloji, yenilikçi ve verimli uygulamalar getireceği, altyapı harcamalarının şimdiki ve gelecekteki maliyetlerini netleştirerek bütçe kesinliği sağlayacağı, gelişmekte olan yerli sektör firmalarının uluslararası firmalarla işbirliği fırsatları yakalayarak kapasitelerini büyütme-leri yanında, inşaat, elektrik, güvenlik, temizlik ve bakım gibi sektörlerdeki küçük firmalara taşeronluk fırsatları yarattığı, KİT’lerin tecrübelerinin özel sektöre aktarılmasıyla teknoloji ihraç edebilecek ulusal firmalar yaratılmasına yardımcı olabileceği, rekabetçi altyapı ağı yaratarak ekonomik gelişmeyi kalıcı hale getirmeye yardımcı olacağı, altyapı talebinin karşılanmasında kamu kurumlarına destek olacağı, proje süresince maliyet, tasarım, inşaat ve işletmeden bakım onarıma kadar birçok riskin özel sektöre devredilebilmesi sayesinde kamu açısından uzun dönem kaynak verimliliği sağlayacağı ileri sürülmektedir.<sup>35</sup>

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) projelerinin, dezavantajlı toplum kesimlerine faydalı olacak şekilde etkin ve kaliteli kamusal mal ve hizmetleri sağlayabilmesi için daha açık ve şeffaf olması gerektiği genel bir kanıdır.<sup>36</sup> Dünya Bankası da KÖİ projelerini tanıtırken, kendileri tarafından desteklenecek projelerin şeffaf ve katılımcı özellik taşıması gereğini vurgulamaktadır.<sup>37</sup> Türkiye’deki projelerin sözleşmeleri “ticari sır” bahanesiyle kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Sadece Sayıştay raporlarından bir miktar bilgi edin-

<sup>35</sup> PPPLRC (a), “Potential Risks and Benefits of Public Private Partnerships”, 2016, par. 1.

<sup>36</sup> Abdoulaye Fabregas; MarcelaRozo; Norma Garza, “Public Private Partnerships Transparency and Accountability: Where is my data?” 2017, par. 1.

<sup>37</sup> The World Bank, “Public-PrivatePartnership”, 2019, par. 4.

mek mümkün olabilmektedir. Bu durum teoride ileri sürülen şeffaflık ölçütüyle de bağdaşmamaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank) bünyesindeki Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezinin (EPEC) tanımlamasına göre, bu projelerde önemli riskleri ve yönetsel sorumluluğu yüklenici şirket üstlenmektedir. Riskler arasında özellikle tasarım, inşaat, işletme ve/veya finansal riskler sayılmaktadır.<sup>38</sup> Oysa ülkemizde, projeler için yurt dışından sağlanan kredilere verilen Hazine garantilerinin ve işletme dönemi için verilen talep garantilerinin dolar ya da avro bazında olması.<sup>39</sup> Riskin tamamını halka ve devlete yüklemektedir.

Türkiye'de yap-işlet-devret modelinde talep garantisiyle verilen proje sayısı 115'tir ve bu sayı toplam KÖİ projelerinin %46,18'ini oluşturmaktadır.<sup>40</sup> Bu projelerin finansmanı için yüklenici tarafından alınan kredilere de Hazine garantisi verildiği için bu projelerin yatırımcı (yüklenici) firmalar açısından sıfır risk taşıdıkları, riskin tamamen devlet tarafından üstlenildiği görülmektedir.

Proje Adı	Antlaşma Tarihi	Toplam Proje Maliyeti	Kredi Tutarı	Kredi Tutarı (ABD \$)
Avrasya Tüneli	11.12.2012	\$1.239.863.000	\$960.000.000	960.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Odayeri-Paşaköy Kesimi (3. Boğaz Köprüsü Dahil)	13.05.2014 11.03.2016	\$ 3.456.244.239	\$ 2.318.000.000 \$ 420.000.000	2.318.000.000
Gebze-Orhangazi-İzmir (İzmit Körfez Geçişi) Otoyolu	05.06.2015	\$ 6.312.392.047	\$ 4.956.312.328	4.956.312.328
Çanakkale-Malkara Otoyolu (1915 Çanakkale Köprüsü Dahil)	16.03.2018	€3.159.721.036	€2.265.000.000	2.799.993.000
Ankara-Niğde Otoyolu	07.06.2018	€1.462.628.902	€ 1.114.962.012	1.310.749.341
Kuzey Marmara Otoyolu Kurtköy-Akyazı Kesimi	16.09.2019	\$ 3.661.656.404	\$ 2.840.000.000	2.840.000.000
Kuzey Marmara Otoyolu Kınalı-Odayeri Kesimi	16.09.2019	\$2.072.257.009	\$1.595.000.000	1.595.000.000
Toplam				17.200.054.669

Ayrıca dolara endeksli talep garantileri bütçe kesintisini tamamen ortadan kaldırmaktadır. Bunlara ilişkin somut kanıtlar aşağıda yer almaktadır.

KÖİ projelerinin hükümetler tarafından tercih edilme sebepleri arasında, bütçe kısıtlarının altyapıyatırımlarını devlet tarafından inşa edilme-

<sup>38</sup> EPEC (European PPP Expertise Centre), "What is a public-private partnership (PPP)?", par. 1

<sup>39</sup> Uysal (a), a.g.e., s. 160.

<sup>40</sup> T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (a)

<sup>41</sup> TC. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, 2020.

sineengel olması, hükümetlerin bu projelere kaynak yaratmak için yeni vergiler koymak ya da kamu borçlarını arttırmakta isteksiz veya olanaksız olmaları gibi sebepler gösterilmektedir. Bu projelerde hükümetin yüklenici firmaya yapacağı ödemenin zamana yayılmış olmasının, hükümeti tek seferde büyük kaynaklar aktarmaktan kurtardığı belirtilmektedir.<sup>42</sup> Ama kamu bir taraftan finans kuruluşlarının faiz kazancını diğer taraftan yüklenici firmanın kârını ödemek zorunda kalmaktadır.<sup>43</sup>Türkiye'de tüm bunlara bir de durdurulamayan kur artışı eklenmektedir. Dolayısıyla zarar, projeleri ulusal parası üzerinden gerçekleştiren ülkelere oranla çok daha büyük olmaktadır. Zararın büyüklüğüne ilişkin veriler aşağıda gösterilmektedir. Kamu kaynaklarının uzun vadeli dolara endeksli ipotek altına alınması, dezavantajlı ya da desteklenmesi gereken toplum kesimlerine harcanabilecek kaynakların KÖİ müteahhitlerine ve finansörlere aktarılması sonucunu doğurmaktadır.

Kamu hizmetinin devlet eliyle kurulması ve işletilmesine nazaran KÖİ projelerinin toplam maliyetlerinin çok daha yüksek olduğu bilinmektedir. Bu maliyetin önemli bir kısmını yüklenici tarafından yüksek faizle borçlanarak sağlanan finansman oluşturmaktadır. Bu finansın sağlanabilmesi ise hizmetin işletme aşamasında yaratacağı nakit akışından yatırımcıların net getiri elde edeceklerini öngörmelerine bağlıdır.<sup>44</sup>Faizin yüksek olması, uzun vadeli takas faizi ve bunun üzerine eklenen risk priminin birleşmesinden kaynaklanmaktadır.<sup>45</sup> Bu durum piyasa ekonomisinin doğasından kaynaklanmakla birlikte Türkiye'de işin doğasına uymayan şey, özel sektörün sıfır risk olgusudur. Özel sektörün KÖİ projelerinden elde ettiği muazzam kâr, Hazine garantileri ve talep garantileri sayesinde hiçbir ticari risk üstlenmeden elde edilmektedir.

Dünya Bankası'nın 2018 yılında yayınladığı KÖİ raporundan yararlanarak Türkiye'deki KÖİ uygulamalarının genel özellikleri ile başka ülkelerdeki KÖİ projelerinin genel özelliklerini karşılaştırmak mümkündür. Karşılaştırma için Almanya seçilmiştir. Bu seçimde Almanya'nın herkesçe bilinen yüksek standartları belirleyici olmuştur. Önemli olan, nitelikli bir emsal karşısında Türkiye'nin önemli eksiklerinin olup olmadığını anlamaktır. Rapor KÖİ'leri idarenin hazırlık safhası, ihale safhası, sözleşmenin uygulanma safhası ve kamu kurumları talep etmeden özel sektör tarafından getirilecek KÖİ proje tekliflerine açık olup olmama bakımından kategorize ederek incelemiştir.

Hazırlık safhasında Türkiye'de ekonomik etki değerlendirmesi, mali karşılanabilirlik değerlendirmesi, risk tanımlamaları, alternatif yöntem analizi, kredibilite değerlendirmesi yapıldığı ancak bunlar için KÖİ'lere

<sup>42</sup> Thomson Reuters, *Practical Law*, "Public Private Partnerships: Issues and Considerations", 27 Ekim, 2017.

<sup>43</sup> Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 103.

<sup>44</sup> PPLRC (a), par. 10, 11.

<sup>45</sup> Karahanoğulları, *a.g.e.*, s. 105.

özel standart yöntemler geliştirilmediği belirtilmektedir. Almanya'da ise bu kategorilerin her biri için özel yöntemler kullanıldığı belirtilmektedir. Yatırımcılara yönelik bir pazar araştırması ise Türkiye'de hiç yapılmazken, Almanya'da bunun için özel yöntem geliştirildiği belirtilmektedir. Türkiye'de standart KÖİ kontratları uygulanmazken Almanya'da bu kontratların standarda bağlandığı anlaşılmaktadır.<sup>46</sup>

İhale safhasında, Türkiye'de ihale komisyonuna yüklenici adayları ile tek tek ya da topluca müzakere yapma takdir yetkisi tanınabilmekte iken Almanya'da bu yetkinin bulunmadığı böylece keyfi uygulamalara açık kapı bırakılmaması istenmediği ve şeffaflığın korunmasının amaçlandığı göze çarpmaktadır. Bununla bağlantılı olarak, tek teklif verilmesi halinde ihale bedelinin belirlenmesinde kamu yararını korumak için Almanya'da özel prosedür uygulanırken, Türkiye'de özel prosedür uygulanmadan ihale verilebilmektedir. Almanya uygulamalarında teklifle birlikte finansman modeline ilişkin projenin de sunulması şart iken Türkiye'de bu gerekmemektedir. Ayrıca ihalenin sonuçlanmasıyla sözleşmenin imzalanması arasındaki dönemde, kazanan firma ile görüşme ve müzakere Almanya mevzuatında sınırlandırılmış iken, Türkiye mevzuatında bu tip bir sınırlandırma bulunmamaktadır.<sup>47</sup> Bu sınırlandırmanın süreç içerisinde oluşabilecek fesatları engellemeye yönelik olduğunu tahmin etmek zor değildir.

Kamu talep etmeden özel sektör tarafından getirilen KÖİ projesi teklifleri kategorisinde ise Türkiye'de herhangi bir yasal düzenleme ve uygulama birliği mevcut değilken Almanya'da bu tür tekliflerin verilmesi ve bunların değerlendirmeye alınması yasaktır.<sup>48</sup> Özel sektörün yüksek kâr beklentisiyle getireceği yatırım tekliflerinin kamunun ihtiyaçları ile bağdaşmadığı halde kabul edilmesi durumunda kamu kaynaklarının etkin olmayan şekilde ve verimsiz kullanılmış olacağı açıktır.

KÖİ modellerinde pek çok değişken bulunmakla birlikte en önemli değişken risk yönetimidir. Bu modellerle gerçekleştirilen projelerde risk analizi ve denetimi oldukça güçtür ve çok boyutlu bir çalışma gerektirir. Bu bakımdan risk dağılımının projenin en başından itibaren doğru yapılması hem kamu hem de özel sektör açısından büyük önem taşımaktadır ve projenin başarısını belirleyen en önemli faktördür.<sup>49</sup> Dünya Bankası raporunda tespit edildiği gibi Almanya'nın aksine ülkemizde KÖİ projelerine özel bir risk değerlendirmesi tekniği geliştirilmiş değildir.

Teoride her ne kadar riskin özel sektör ile kamu arasında dağıtıldığı varsayılrsa da KÖİ projelerinde özellikle kur riski ya da mevcut varlıklara yönelik finansal risklerin üstlenilmesine sıra geldiğinde yüklenici firmalar ve onlara kredi verenler, kontrol edemeyecekleri riskleri üstlenmekten kaçın-

<sup>46</sup> PIPPPR (Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report), 2018, s. 123, 208.

<sup>47</sup> a.g.e., s. 45, 123, 208.

<sup>48</sup> a.g.e., s. 123, 208.

<sup>49</sup> Gökhan Tunç; Emrah Özseraça, "Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler", 3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 14-16 Ekim, 2015, s. 2.

makta ya da bu risklerin ortaya çıkması halinde kamunun hizmet ücretleri ve tarifelerde gerekli artırımı yapmasını güvence altına alacak düzenlemeler istemektedirler. Böylece risk doğduğunda yükün toplumla paylaşılmasını talep etmektedirler. Ayrıca özel sektör, büyük riskleri üstlenmesinin talep edildiği projelerde geniş kontrol yetkisi talep etmektedir.<sup>50</sup>

Türkiye'deki KÖİ projelerinde uygulanan dolara endeksli araç geçiş sayısı garantilerinin, yolcu sayısı garantilerinin, hasta sayısı garantilerinin önemli sebeplerinden biri de yüklenici firmaların kur riskini üstlenmekten kaçınmalarıdır. Kur riskinin tamamının devlet tarafından üstlenilmesi ve garantilerin 25 yıl gibi uzun süreli olması, kamu üzerinde uzun vadeli bir kur riski meydana getirmektedir.

Özel sektör, karşılığı ödenen işten daha fazlasını yapmak istemeyecektir. O nedenle sözleşmelerde performans gerekliliklerine yönelik karşılıklı hak ve yükümlülüklerin gerçekçi ve ayrıntılı düzenlenmesi gerekmektedir. Performans gereklilikleri çıktı temelli ve izlenmesi mümkün kriterlerden oluşmalıdır.<sup>51</sup>

Günümüzün en büyük gücü bilgidir. Proje uygulayıcısı özel sektör, hizmetin detaylarıyla ilgili çok daha fazla bilgi sahibi olacaktır. Bunun yaratabileceği güvenlik sakıncalarını ortadan kaldırmak için yürütücü firmaya ayrıntılı ve anlaşılabilir raporlar düzenleme ve bunları düzenli olarak idareye aktarma yükümlülüğü getirilmelidir.<sup>52</sup>

KÖİ projelerinin sürdürülebilir olması için net bir yasal çerçeve oluşturulması gerekmektedir.<sup>53</sup> Oysa ülkemizde bu konuda henüz net bir yasal çerçeve oluşturulmadığı Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Yeni Ekonomi Programı'nda da belirtilmektedir. Planın "kamu maliyesi" faslında "politika ve tedbirler" başlığı altında, "...(KÖİ) uygulamalarında etkinliği, verimliliği, ekonomikliği ve bütünlüğü sağlayacak çerçeve bir düzenleme yapılacaktır... KÖİ projeleri, kamu yükümlülükleri ve bütçe dengeleri dikkate alınarak planlanacak veyürütülecek, maliyet etkinliğinin sağlandığı durumlarda kullanılacaktır."<sup>54</sup> denilmesi suretiyle KÖİ projelerinde istenen seviyede bir verimlilik ve mali denge sağlanamadığı Bakanlıkça da üstü örtülü şekilde kabul edilmiş olmaktadır.

Aşağıda ayrıntılı gösterildiği gibi, KÖİ projesiyle yapılan hastanelerin yatak başına maliyeti 358.986,00 \$ iken Devlet tarafından 2021 yılında yapılması planlanan hastanelerin yatak maliyeti 980.126,00 TL'dir. KÖİ projelerinin ortalama maliyetleri birçok ülke ortalamasının da çok üzerindedir. Örneğin Çin'in ortalaması 109 milyon dolar iken Türkiye'nin ortalaması 892 milyon dolardır. Aynı değer Rusya'da 453 milyon \$, Hindis-

<sup>50</sup> PPPLRC (a), par. 13.

<sup>51</sup> a.g.e., par. 14.

<sup>52</sup> a.g.e., par. 15

<sup>53</sup> a.g.e., par. 16

<sup>54</sup> YEP (Yeni Ekonomi Programı), Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020-2022), s.13.



tan'da 383 milyon \$, Brezilya'da ise 627 milyon \$ olmuştur.<sup>55</sup> Bunda proje büyüklükleri de etkili olmakla birlikte, yukarıdaki Almanya kıyaslamasıyla birlikte düşünüldüğünde Türkiye'deki KÖİ yatırımlarının hesapsızlık ve plansızlık nedeniyle pahalılık ve verimsizlik sorunu yarattığı anlaşılmaktadır. Örneğin, yedi yıl yatırım 15 yıl işletme süresi olan, Osmangazi Köprüsü'nün de içerisinde yer aldığı Gebze - Orhangazi - İzmir otoyolu sözleşmesine, erken bitirilen proje bölümlerinin erken işletmeye açılabilmesini sağlayan hüküm konmuştur. Köprü, toplam proje maliyetinin %19'unu, fakat proje gelirlerinin %75'ini oluşturmaktadır. Yüklenici firma otoyol inşaatını ihmal ederken köprü inşaatını hızlandırmış ve köprüyü 4 yıl erken bitirip bu süre boyunca devletten geçiş garantisi bedeli tahsil etmiştir. Böylece 1,2 milyar dolar maliyetli köprüye bu süre boyunca 2 milyar 150 milyon dolar fazladan garanti ödemesi yapılmıştır. İşletme süresi boyunca projeye ödenecek toplam tutar ise 11 milyar dolardır.<sup>56</sup>

KÖİ projelerinin uzun soluklu ve karmaşık yapısı, projelendirme ve sözleşme aşamalarından tüm risklerin veya olumsuz gelişmelerin öngörülebilmesini imkânsızlaştırmaktadır. Öngörülemez risklerin gerçekleşmesi halinde taraflar sözleşme şartlarının yeniden müzakere edilmesini isteme ihtiyacı duyacaklardır. Hükümet politikalarındaki ya da zorunluluklarındaki değişiklikler, yüklenicinin başarısızlığı ya da mücbir sebepler gibi nedenlerle KÖİ projeleri başarısızlıkla sonuçlanabilir. Bunlardan bazıları öngörülebilir olsa da bir kısmı uygulama esnasında çözümlenmesi gereken sorunlar olarak ortaya çıkabilmektedir.<sup>57</sup> Türkiye açısından kur artışı öngörülebilir bir risktir. Sözleşmede öngörülmemiş olsa dahi mücbir sebep olarak ileri sürülebilir ve sözleşmenin yeniden müzakere edilmesi istenebilir. Yabancı unsuru taşıyan projelerde, uyuşmazlıkların yabancı tahkimde çözüleceğinin kararlaştırılabilmesi<sup>58</sup> soruna Türk hukukunu aşan bir boyut kazandırmaktadır. Fakat Anayasamızın 125. Maddesine göre, yabancı tahkime gidilebilmesi için uyuşmazlığa sebep olan sözleşmede bir yabancılık unsuru bulunması şarttır. Dolayısıyla yabancı unsuru bulunmayan ya da sonradan yabancılık unsuru ortadan kalkmış sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda yabancı tahkime gidilemez. Böyle bir durumda Milletlerarası Tahkim Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu uyarınca Türk mahkemeleri yetkili olacaktır.<sup>59</sup> KÖİ projelerinin finansmanında yaklaşık %75 oranında döviz cinsinden kredi kullanılmıştır. Hem yüklenici firmalara hem de finansör firmalara garantiler verildiği için<sup>60</sup> KÖİ projelerinin büyük kısmının dev-

<sup>55</sup> Şahin Duran, *a.g.e.*, s. 325.

<sup>56</sup> TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, 19 Kasım 2020, s.47, 48.

<sup>57</sup> PPPLRC (a), par.17

<sup>58</sup> Orak, *a.g.e.*, s. 196-197.

<sup>59</sup> *a.g.e.*, s. 197.

<sup>60</sup> Mehmet Alagöz ve Turgut Yokuş (b), "Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Dış Borç Ödeme Projesiyonu", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 73, Sayı 3, 2018, s. 869.

let, müteahhit ve yabancı finans kuruluşu olmak en az üç taraflı olduğu anlaşılmaktadır. Yabancı unsurunun devreden çıkarılabilmesi için yurt dışından sağlanan kredilerin geri ödenmesi ya da kredi alacağını yabancı ortağı bulunmayan bir yerli bankanın devralması düşünülebilir.

### **KÖİ Projelerinin Ekonomik Güvenlik Sorununa Dönüşmüş Malî Yüğü**

KÖİ yatırımlarının yıllara göre dağılımına bakıldığında 2013 yılı çok belirgin bir farkla göze çarpmaktadır; 2020 fiyatlarıyla 24.845,95 milyon dolar yani yaklaşık 25 milyar dolarlık proje verilmiştir.<sup>61</sup> Yaklaşık 30.000 toplam yatak kapasiteli şehir hastanelerinin yap-kirala-devret modeliyle sağlanması projelerine de aynı yılın mayıs ayında başlanmıştır.<sup>62</sup>2013 Şubat başında dolar kuru 1,77 TL; Aralık başında ise 2,02 TL idi. Bir yıl öncesinde de kur 1,87 TL'den hızla 1,77 TL'ye gerilemiş ve ikinci aydan yılsonuna kadar istikrarını korumuştur.<sup>63</sup> Kurdaki bu istikrarın, döviz cinsinden projelerin olası kur risklerinin hafife alınmasına sebep olduğu düşünülebilir.

2014 yılında dolar kuru yükselmiş ve 2,20 TL dolaylarına ulaşmıştır. Sonraki yıllarda dolar kuru orta vadede düzenli yükselişini sürdürmüş ve 2016 sonunda 3,44 TL seviyesine ulaşmıştır. 2018 Ocak'ta 3,70TL seviyesindeyken yılsonunda 5,20'ye çıkmıştır.<sup>64</sup> 2017'de KÖİ projeleri 5 milyar dolar seviyesinde iken 2018'de hızla gerileyerek 26 milyon dolar seviyesine düşmüş ve bir daha da önemli bir artış göstermemiştir.<sup>65</sup> Bu veriler hükümetin kur riskini algılamakta geciktiği şeklinde yorumlanabilir.

Ayrıca önceki yıllarda başlanan KÖİ Projeleri 2013 yılında işletme aşamasına geçince kredi geri ödemeleri için gereken dövizin sağlanması amacıyla bu derece büyük yeni KÖİ projeleri yapıldığı bilinmektedir. Bunun yanında yurt dışı kredilerden elde edilen dövizle cari açık finanse edildiği için yöntem cazip gelmiştir.<sup>66</sup>

Özel sektörün KÖİ projelerine ilgisinin bu dönemde büyük olması, yasal değişiklikler yapılarak hem kredilere Hazine garantisi hem de işletme döneminde kâr garantisi verilmesine bağlanmaktadır.<sup>67</sup>Sözleşme imzalanmadan önce finansman projesi istenmemesini tüm kredinin Hazine tarafından üstlenilmesi ile birlikte düşünüldüğünde, müteahhitleri uygun faizli kredi aramaya zorlayacak bir koşul bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda firmalar, faizi ne oranda olursa olsun kredi bulma yoluna

<sup>61</sup> T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı KÖİ Envanteri.

<sup>62</sup> Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), s. 34.

<sup>63</sup> T.C.M.B., Gösterge Niteliğindeki Merkez Bankası Kurları (GNMK), 2020.

<sup>64</sup> a.g.e.

<sup>65</sup> T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Göstergeleri, 2020.

<sup>66</sup> Alagöz; Yokuş (b), a.g.e., s. 873.

<sup>67</sup> Şahin Duran, a.g.e., s. 327-328.

gitmekte, Hazine üzerindeki faiz yükü ve kur riski çok daha fazla olmaktadır. Nitekim KÖİ yatırımları nedeniyle 2003- 2016 döneminde net dış borç yükü üç kat artmıştır.<sup>68</sup> Bu sürekli büyüyen bir kısır döngüyü göstermektedir. Projelerin toplam büyüklüğü arttıkça geri ödemeler için gereken dövizin sağlanması maksadıyla, verilecek yeni KÖİ projelerinin de büyümesi yönünde baskı oluşacaktır.

Aşağıda KÖİ projelerinin sektörler bakımından sayı, yatırım değeri ve sözleşme değeri verileri sunulmuştur.<sup>69</sup>

<b>Tablo 2.</b> Yatırım Alanları ve Yatırım Tutarları Bakımından KÖİ Envanteri 2020			
	<b>Proje Sayıları</b>	<b>Yatırım Tutarı (US. \$)</b>	<b>Sözleşme Değeri (US. \$)</b>
Enerji	97	18.232.740.149	37.183.846.431
Karayolu	41	23.577.702.544	24.340.385.872
Havaalanı	18	19.076.622.199	73.073.800.244
Turizm	19	1.402.010.875	2.171.997.466
Gümrük	19	529.436.428	537.051.634
Sağlık	20	11.594.889.372	11.594.889.372
Liman	23	2.119.083.011	4.810.264.878
Maden	8	0	0
Endüstri	2	1.465.022.801	1.465.022.801
Demiryolu	1	278.796.501	0
Katı Atık	1	0	0
TOPLAM	249	78.276.303.880	155.177.258.698

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

Yatırım tutarı ile sözleşme değeri arasındaki farkın sebeplerinden biri havaalanlarında ve enerji tesislerinde özel sektör tarafından kamuya ödenecek olan 'işletme hakkı devirbedelleri'dir. Ulaştırma sektöründe talep garantisi verildiği için talebin beklenen boyutlarda olmaması durumunda kamunun işletme hakkı devri bedelinden fazla garanti bedeli ödemesi söz konusu olabilecektir.

Nitekim özellikle karayolu yatırımlarının neredeyse tümünde ve havaalanı yatırımlarının taşrada yapılmış olanlarından bir kısmında durum bunu yansıtmaktadır. Yap-işlet-devret (YİD) veya işletme hakkı devri (kiralama-işlet-devret/KİD) modellenmiş havalimanlarına verilen yıllık güncel yolcu

<sup>68</sup> Alagöz ve Yokuş (b), a.g.e, s. 888.

<sup>69</sup> T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Envanteri, 2020.

garantisi sayılarına ulaşamamaktadır. Çünkü bu projelerin sözleşmeleri “ticari sır” gerekçesiyle kamuoyundan saklanmaktadır. Bu gizlilik bilimsel veri elde edilmesine engel oluşturmaktadır.

Hava Limanı	İşletme Süresi <sup>70</sup>	Sona Erme Tarihi <sup>71</sup>	Toplam Yolcu <sup>72</sup>	Yolcu Garantisi	Fark (%)
Zafer (YİD)	29 yıl 11 ay	21.03.2044	82.026	1.236.089 <sup>73</sup>	(-) 93,3
Çaycuma (KİD)	25 yıl	20.08.2032	28.908	Bulunamadı	
Gazipaşa (KİD)	25 yıl	13.07.2034	1.084.901	Bulunamadı	

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturulmuştur.)

Kütahya Afyon Uşak bölgesine hizmet vermek için yap-işlet-devret modeliyle inşa edilen Kütahya Zafer Havalimanı, hizmete girdiği 2012 yılından bu yana verilen yolcu garantilerinin sadece %4’ünü gerçekleştirebilmiştir. 2012-2016 döneminde toplam 4.073.000 yolcu garantisi verilen havalimanını sadece 173.534 yolcu kullanmıştır.<sup>74</sup> Yolcu garantileri döviz cinsinden belirlendiği için TL’nin dolar ve avro karşısındasürekli değer kaybettiği gerçeğiyle birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

KİD usulüyle özelleştirilen havalimanlarından sağlanacak işletme hakkı devri gelirleri, 120 numaralı Gelirlerden Alacaklar hesabında izlenmektedir.<sup>75</sup> Ulaştırma Bakanlığı mizanlarından bu hesabın alt hesapları incelendiğinde hesabın büyük bölümünü para cezalarının oluşturduğu, kayda değer tutarda işletme hakkı devri alacağı bulunmadığı görülmektedir.

Ulaştırma bakanlığının mizanlarında 930 kodlu hesapta takip edilen talep (yolcu) garantilerinin 2020-21 dönemi durumu aşağıdaki şekildedir.<sup>76</sup>

T.G.H.	Ocak	Şubat	Haziran	Temmuz	Aralık	Ocak (2021)	Mart
Borç	31.027.074	408.964.361	2.204.567.824	3.155.954.170	3.213.226.646	763.683.161	763.683.161
Alacak	0	377.937.286	1.831.918.287	2.449.543.484	2.449.543.484	494.160.161	499.080.653

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

\*\*\*\* Pandemi nedeniyle 2020 baz alınmamıştır.

<sup>70</sup> DHMİ Faaliyet Raporu, 2019, s. 158-164.

<sup>71</sup> DHMİ Havayolu Sektör Raporu, 2016, s. 20, 24-25.

<sup>72</sup> DHMİ Yolcu İstatistikleri, 2020.

<sup>73</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği Yıllık Raporu, 2019.

<sup>74</sup> TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, 2019, s. 24, 117.

<sup>75</sup> Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Tebliği, Maliye Bakanlığı, Muhasebat Gen. Müd. Genel. Tebl. (No: 45), Resmi Gazete, Sayı 29410, 08.06.2015, madde 9.

<sup>76</sup> Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Aylık Mali Tablolara, 2021.

\*\*\*\*\* 2021 Temmuz ayına kadar, ihmal edilen aylarda veri değişikliği bulunmamaktadır.

2020 Ocak ayında sıfır olan alacak hesabı sekiz ayın sonunda yaklaşık 2,5 milyar TL olmuştur. Optimal hesaplama yöntemleri kullanılmadan belirlenen, taşradaki havaalanlarına ilişkin talep garantileri Hazine üzerinde hafife alınamayacak bir yük oluşturmaktadır. Aynı hesapta 2019 Aralık ayı itibariyle gerçekleşen ödeme (alacak) 464.764.948 TL'dir. 2020 sonu itibariyle bir önceki yıla göre yaklaşık 6 kat bir artış olmuştur. Bu artışta pandeminin de rolü bulunduğunu belirtmek gerekir. Fakat Aralık 2019 dolar kuru 5,90 seviyelerinde iken altı ay sonra Temmuz 2020'de kurun 6,90 seviyesine yükseldiğini<sup>77</sup> göz önünde bulundurmamak gerekir.

Karayollarında ödenen garanti bedelleri Ulaştırma Bakanlığı'nın hesaplarından ayrı tutulmaktadır. Ulaştırma Bakanlığı'nın hesabında görünen tutarın yalnızca havaalanlarındaki garanti ödemelerini gösterdiği söylenebilir. Nitekim 2019'da sadece karayollarında ödenen garanti bedelleri toplamı 5.772.200.889 TL'dir. 2018 yılında gerçekleşen tutar 3.403.006.450 TL idi. Artış oranı %70'tir. 2020 yılı Ekim ayına kadar ödenen ise yaklaşık 8,5 milyar TL'dir.<sup>78</sup> Çalışmanın yazıldığı tarihte sonraki aylara ilişkin veriler yayınlanmamıştır. Ortalama hesapla yılsonunda 11 milyarı geçeceği söylenebilir. Bu da bir yılda yaklaşık %100 artış anlamına gelmektedir. Ana etken döviz kurundaki artıştır. Aynı dönemde dolar ve avro kurları sırasıyla, 5,29'dan 7,44'e ve 6,05'ten 9,14'e yükselmiştir.<sup>79</sup>

Ayrıca döviz kurundaki öngörülemeyen artışlar döviz bazındaki geçiş ücretlerini katlanılmaz boyutlara çıkarttığı için ücretlerde indirimde gidilmekte ve sözleşme tutarı ile uygulanan ücret arasındaki fark devlet tarafından ödenmektedir. Yani köprü geçişleri sübvansede edilmektedir. Bu durumda araç geçişleri garanti sayısına ulaşsa bile bütçeden garanti bedeli ödenmesine devam edilmektedir. Yani hizmetten yararlanmayanlar yararlananların ücretini ödemektedir. Örneğin Osmangazi Köprüsünde gerçek geçiş ücreti 44,5 \$+KDV olduğu halde 15 \$+KDV olarak uygulanmakta ve geçen araç sayısı garantiyi karşıladığı halde fiili ücret ile sözleşme ücreti arasındaki fark garanti ödemesi olarak Hazine tarafından ödenmeye devam edilmektedir.<sup>80</sup>

Sayıştay'a göre, 2019'da karayolları YİD'lere ödenen garanti bedelleri toplamı 5.109.568.164 TL'dir.<sup>81</sup> Bu projeler içerisinde Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Osmangazi Köprüsü'nün de dâhil olduğu Gebze-Orhangazi-İzmir otoyolu ve Avrasya Tüneli de yer almaktadır. Garanti ödemelerinin sadece bir yıllık tutarının daha azı ile bu projelerin her birinin devlet tarafından yapılıp tamamlanabileceği söylenebilir. Nitekim toplam 41 karayolu KÖİ projesinin ortalama maliyeti 4.312.994.367 TL'dir (Tablo-2). 2019 otoyol, köprü ve tünel gelirleri, hizmet imtiyaz varlıklarınıninkilerle birlikte

<sup>77</sup> T.C.M.B., GNMK, 2020.

<sup>78</sup> Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) 2018-2019-2020 Mizanları.

<sup>79</sup> T.C.M.B., GNMK, 2020.

<sup>80</sup> TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK) Görüşme Tutanakları, 29.11.2019, s. 142.

<sup>81</sup> Sayıştay Başkanlığı, 2020 (a): 6.

3.184.098.942 TL'ye ulaşmıştır.<sup>82</sup> Dolayısıyla yol köprü ve tünel gelirleriyle KÖİ projelerinin ortalama maliyetine yaklaşan bir kaynak sağlanabildiği görülmektedir. Üstelik KÖİ projelerinin pahalı olduğu literatürde kabul görmüştür. Demek ki karayollarının bir yıllık gelirleri ortalama proje maliyetini karşılayacak niteliktedir. Bu yatırımlar devlet eliyle yapılmış olsaydı Hazine hem yüksek faizli dış kredi riskinden hem de işletme süreleri boyunca dövizde endeksli geçiş garantileri ödemekten kurtarılmış olurdu.

Sayıştay'ın KGM 2020 Denetim raporuna göre KGM'nin mali tabloları garanti ödemelerinin toplam tutarını eksik göstermektedir. Gebze - Orhangazi - İzmir otoyolu (12.04.2036)<sup>\*\*\*\*\*</sup>, Kuzey Marmara Otoyolu(K-MO) Odayeri-Paşaköy Kesimi(17.02.2027), KMO Kurtköy-Akyazı Kesimi (08.06.2029), KMO Kınalı-Odayeri Kesimi (08.06.2030), Menemen-Ali-ağa-Çandarlı Otoyolu (31.10.2030), Ankara-Niğde Otoyolu (25.12.2035) projelerine toplam 24.871.003.894,10 \$ ve 2.988.494.789,80 € tutarında geçiş garantisi verilmiştir. 2020 yılsonu itibariyle bu garantilerin ödenen kısmı 4.330.816.876,17 \$ ve 35.788.284,52 € dur. Ödenmemiş 20.540.187.018,00 \$ ve 2.952.706.505,28 € garanti bedeli bulunmaktadır.<sup>83</sup> Döviz kurunun sürekli yükselmesiyle alım gücü düşen tüketicilerin dövizde endeksli geçiş ücretlerini ödemekte zorluk çekeceği ve alternatif geçişleri tercih edeceği ya da Osmangazi Köprüsü'ndeki gibi geçiş ücretinin idare tarafından düşük uygulanıp oluşan menfi farkın garanti bedeli olarak ödenebileceği düşünüldüğünde karayollarındaki garanti bedellerinin halk ve Hazine üzerindeki baskısının artacağı tahmin edilmektedir.

Sağlık Bakanlığı'nın mali tabloları incelendiğinde 2020 yılının sekiz ayında yap-kirala-devret (YKD) modeliyle kurulan şehir hastanelerinin müteahhitlerine yapılan, kira ve hizmet bedeli ödemeleri kümülatif olarak aşağıdaki tabloda sunulmuştur.<sup>84</sup>

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos
Kira Ödemesi	757.373.120	786.615.888	817.301.095	1.483.203.934	1.507.023.589	1.628.454.943	3.047.157.567	3.187.112.104
Hizmet Ödemesi	145.323.222	369.991.957	648.480.463	1.037.966.856	1.291.229.056	1.602.570.770	1.739.528.344	1.946.162.975
	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	Ocak (2021)	Şubat	Mart	Nisan
Kira	3.187.112.104	5.381.914.630	5.415.915.589	5.516.017.407				
Hizmet	1.946.162.975	2.606.251.633	2.832.491.054	3.222.851.242				
Genel Toplam				<b>8.738.868.650</b>				

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

<sup>82</sup> KGM Faaliyet Sonuçları Tablosu, 2019.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Garanti süresi bitiş tarihi (İşletmenin kamuya devredileceği tarih).

<sup>83</sup> Sayıştay Başkanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü 2020 Denetim Raporu, 2021, s. 28-30.

<sup>84</sup> Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mali Tablolar 2020-21.

Görüldüğü gibi 2020 yılında yaklaşık 9 milyar TL ödeme yapılmıştır. Sağlık Bakanlığı 2022 bütçesinde şehir hastanelerinin kira ödemeleri için 14.091.904.000,00 TL ve hizmet ödemeleri için de 7.473.000.000 TL olmak üzere toplam 21,5 milyar Türk lirası ayrılmıştır.<sup>85</sup> Bakanlığın yıllık artış beklentisinin bir önceki yıla oranla yüzde yüz olduğu anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı 2020 yılı yatırım programında, 2020 yılı sonrasına kalan sağlık yatırımları arasında devlet hastanesi statüsünde 10 şehir hastanesi yer almaktadır. Bunlar YKD usulüyle değil devlet tarafından inşa edilecektir. Bu hastanelerin yatak sayıları ve proje bedelleri aşağıdadır.

<b>Tablo 6. 2020 Yılı Sonrasında Devlet Tarafından Yapılacak Şehir Hastaneleri<sup>86</sup></b>		
<b>Hastane İsmi</b>	<b>Yatak Sayısı</b>	<b>Proje Tutarı</b>
Antalya Şehir Hastanesi	1000	981.044.711
Aydın Şehir Hastanesi	950	931.992.475
Denizli Şehir Hastanesi	1000	981.044.711
Diyarbakır Kayapınar Şehir Hastanesi	750	735.783.533
Ordu Şehir Hastanesi	900	878.620.240
Rize Şehir Hastanesi	800	784.835.768
Sakarya Şehir Hastanesi	1000	976.244.711
Samsun Şehir Hastanesi	900	882.940.240
Trabzon Şehir Hastanesi	900	882.940.240
İstanbul Sancaktepe Şehir Hastanesi I. Etap	2100	2.059.848.000
<b>Toplam</b>	<b>10300</b>	<b>10.095.294.629</b>

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

Bu verilerden, yap-kirala-devret modeli ile özel sektör tarafından yapılan 11 şehir hastanesine bir yılda ödenen kira ve hizmet bedeli tutarıyla ortalama bin yataklı dokuz devlet hastanesi yapılabileceği görülmektedir. YKD sözleşmelerinde işletme süresi 25 yıldır.<sup>87</sup> Bu sürede, kurun sabit kaldığı varsayımı altında yaklaşık 225 devlet hastanesi inşa edebilecek tutarda kira ve hizmet bedeli ödeneceği görülmektedir. Yap-kirala-devret modelli şehir hastanelerinin yapımı sürenlerle birlikte toplam sayısının 20 olacağı bilinmektedir. Oranlandığı takdirde, işletme süresi sonunda kamu envanterine 409 hastane maliyetine 20 eski hastane katılabilmiş olacaktır. Bu büyüklükteki kamu zararını karşılama zorunluluğunun hükümetler için ciddi bir mali baskı yaratacağı öngörülmektedir. Kur artışı

<sup>85</sup> Sarp Sağkal, "Sağlık için ayrılan bütçenin en büyük payı şehir hastanelerine gitti", *Cumhuriyet Gazetesi*, 25 Ekim 2021; *TBMM Plan Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları*, 25.11.2021, s. 137.

<sup>86</sup> T.C.C. Yatırım Programı, 2020, s. 243.

<sup>87</sup> Kalkınma Bakanlığı KÖİ Raporu, 2016, s. 32-49.

nedeniyle maliyetin çok daha büyük olacağı açıktır. Bu bir ekonomik güvenlik sorunu olarak değerlendirilmelidir.

Yap - Kirala - Devret modeliyle kurulacak şehir hastaneleri ve yatak sayıları aşağıdadır.

<b>Tablo 7. YKD Modelli Şehir Hastaneleri Yatak Sayıları.</b>			
<b>Hastane Adı</b>	<b>Yatak Sayısı</b>	<b>Hastane Adı</b>	<b>Yatak Sayısı</b>
Adana	1550	İzmir Bayraklı	2060
Ankara Bilkent	3704	İzmir Tınaztepe	1200
Ankara Etlik	3577	Kayseri	1584
Balıkesir	850	Kocaeli	1180
Bursa	1355	Konya Karatay	838
Diyarbakır YŞ	705	Kütahya	600
Elazığ	1038	Manisa	560
Erzurum	1200	Mersin	1250
Eskişehir	1081	Samsun	1550
Gaziantep	1875	Şanlıurfa	1700
Isparta	755	Tekirdağ	480
İstanbul Başakşehir	2682	Yozgat	475
<b>Toplam</b>			<b>32.299</b>

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

Yatak maliyetleri üzerinden bir karşılaştırma ve değerlendirme yapmak gerekirse: Yap - kirala - devret modeliyle yapılan şehir hastanelerinin toplam yatırım tutarı olan 11.594.889.372,00 \$'ı yatak sayısına bölüldüğünde, bir yatağın maliyeti 358.986,00 \$'dır. Emek'in verdiği bilgiye göre de bu maliyet 334.426,00 avrodur.<sup>88</sup> Oysa devlet tarafından inşa edilecek şehir hastaneleri için aynı maliyet 980.126,00 TL'dir. Dolayısıyla gelecekte oluşacak kur artışı dikkate alınmasa dahi yap - kirala - devret modelinin yatırım maliyetinin yaklaşık 3 kat pahalı olduğu görülmektedir. Sağlık Bakanlığının bu hastanelere ödeyeceği kira bedelleri dolara endekslendiği için gelecek yıllarda kamu maliyesi üzerinde oluşabilecek yüke ilişkin bir tahmin yapmak yerinde olacaktır: Yap-kirala-devret hastanelerinin yatırım maliyeti, 2013 Şubat başı dolar kuruna göre 20.522.954.188 TL idi. Sekiz yılda yaklaşık 4,5 kat artış söz konusudur. Aynı dönemde TÜFE'ye göre fiyatlar genel düzeyi 2,25 kat artmıştır.<sup>89</sup> Yani yatırım maliyeti enf-

<sup>88</sup> Uğur Emek (c) "Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme", *Hacettepe HFD*, Cilt 7, Sayı 1, 2017, s. 152-153.

<sup>89</sup> T.C.M.B., GNMK, 2020.



lasyonun iki katı bir hızla artmaktadır. İşletme sürelerinin 25 yıl olduğu düşünülürse sabit enflasyon oranı varsayımı altında yaklaşık 15 katartış meydana gelebileceği söylenebilir. Dolara ya da avroya endeksli garantilerin sürdürülebilir bir uygulama olmadığı görülmektedir.

Sayıştay raporlarında, KÖİ projelerinin her aşamasında meydana gelebilen mevzuata aykırılık ve usulsüzlüklere ilişkin çok sayıda örnek yer almaktadır:

Gebze - Orhangazi - İzmir otoyolunun yap-işlet-devret (YİD) modeliyle yapılmasına ilişkin ihale şartname ve sözleşmesinde proje kapsamında gerçekleştirilecek kamulaştırmaların toplam bedelinin dört yüz milyon Türk lirasını aşan kısmının idare tarafından ödeneceği, yüklenici firmanın buna karşılık işletme süresi boyunca bu arazilerin kullanım bedelini idareye ödeyeceği akdedilmiştir. İdare kamulaştırma bedeli olarak 2.053.446.824,36 TL harcama yapmıştır. Yüklenici firma arazi kullanım bedelini devlete ödemiştir. Sayıştay tarafından 2012-2019 dönemi için hesaplanan arazi kullanım bedeli 568.151.099,95TL'dir. Devlet tarafından yüklenici firmaya ödenen geçiş garantisi bedellerinden de bu alacak mahsup edilmemiştir. Böylece kamu zararı meydana gelmiştir. Ayrıca bu sözleşme yürürlükte iken 13.02.2011 tarihinde YİD kanununda yapılan bir değişiklik Karayolları Genel Müdürlüğü hukuk müşavirliği tarafından yüklenici firmanın lehine olacak şekilde yanlış yorumlanarak, yüklenici firmanın bu yasanın yürürlük tarihinden sonra arazi kullanım bedeli ödemesi gerekmediğine karar verilmiştir. Bu yanlış yorum neticesinde, ihale tamamlandıktan sonra ihale şartnamesinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik neticesinde, şartname uyarınca yüklenici firma için maliyet kalemi olan ve firmanın teklif tutarının içerisinde yer alan bir giderden yüklenici firma kurtarılarak haksız kazanç sağlanmış olmaktadır.<sup>90</sup>

Şehir hastanelerinin yapımı için hazırlanan KÖİ sözleşmelerinde oldukça tuhaf ve Sayıştay tarafından da anlam verilememiş bir tazminat düzenlemesi bulunmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki bu projelerde mevzuat gereği yüklenici firma en az %20 oranında öz kaynak getirmek zorundadır. Şirket tarafından getirilen öz kaynak dışarıdan kredi ya da benzeri bir yolla sağlanmış ise erken fesih hallerinde idare, bu öz kaynağın finansmanı için yapılan giderleri yüklenici şirkete tazminat olarak ödeyecektir. Yüklenici tarafından getirilmesi gereken öz kaynağın finansman riskinin dahi idare tarafından üstlenilmesi, yüklenici firmaların öz kaynak temininde borçlanmaya yönelmesine sebep olabileceği<sup>91</sup> gibi KÖİ teorisinde söz edilen “özel sektöre risk transferi avantajının” geçersiz hale getirildiğini göstermektedir.

Raporda yer verilen sözleşmenin “sona ermede tazminat” başlığını taşıyan ek 23. maddesinde, yüklenici firmanın sözleşme hükümlerini ihlal etmesi halinde sözleşmenin idare tarafından feshedilmesi ya da yüklenici

<sup>90</sup> Sayıştay Başkanlığı, KGM 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 56-59.

<sup>91</sup> Sayıştay Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, 2020, s. 39.

firmanın sözleşmeyi haksız şekilde feshetmesi halinde idarenin yüklenici firmaya ödeyeceği tazminatın kapsamı düzenlenmektedir. Hükme göre, yukarıda belirtilen sebeplerden ötürü yapılacak “...erken fesih sonucunda maruz kalınan her türlü ceza ve masrafın geri ödemesini karşılayacak tutar, tazminat olarak şirkete ödenecektir.”. Sayıştay raporunda, “İdarenin, şirketin sözleşme hükümlerini ihlal etmesi veya sözleşmeyi haksız feshetmesi halinde doğan ceza ve masraf gibi giderleri neden ödemek zorunda olduğu...”nun anlaşılacağı açıkça belirtilmiştir.<sup>92</sup> Emek bunu, Hazine’nin borç üstlenmesi olarak yorumlamaktadır.<sup>93</sup> Nitekim, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” un 8-A maddesine göre, proje sözleşmesiyle birlikte ya da sözleşmenin feshi üzerine borç üstlenimi yapılabilmektedir. Borç üstlenimi limiti bütçe kanunu ile belirlenmekle birlikte Cumhurbaşkanına limiti bir katına kadar artırma yetkisi tanınmıştır. Aynı kanunun 4. maddesinde “Hazine Yatırım Garantisi” ve “Hazine Karşı Garantisi” kavramlarıyla, müteahhitlerin temin edecekleri kredilere ya da bu kredilere garanti veren finans kuruluşlarına Hazine garantisi verilmesi yetkisi de Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Yani KÖİ müteahhitlerine hem borç hem de kâr garantisi verilmektedir.<sup>94</sup> Türkiye’deki KÖİ projelerinde kamu ile özel sektör arasında risk paylaşımı yoktur; tüm riski kamu üstlenmektedir. Türkiye’nin KÖİ projeleri, özel sektörün hiç risk almadan büyük kazançlar elde edebildiği, kamu kaynaklarının çarçur edilmesine yol açan örnekler haline gelmiştir.

Aşağıdaki tabloda, hükümet bütçe tahminlerinde yıllar itibarıyla şehir hastanelerine ödenmesi öngörülen kira ve hizmet bedelleri ile karayollarındaki garanti bedelleri, hükümetin bu yıllara ilişkin dolar kuru tahminleriyle birlikte sunulmuştur.

Tablo 8. Toplam Tahmini Kira/ Hizmet/ Garanti Ödemeleri ve Döviz Kurları*			
Yıllar	2021	2022	2023
Şehir Hastaneleri	16.392.000.000	21.910.000.000	23.268.000.000
Karayolları	14.000.000.000	16.900.000.000	17.300.000.000
Dolar Kuru	8,30	9,27	9,77

(Kaynak: Tablo tarafımızdan oluşturuldu.)

<sup>92</sup> a.g.e., s. 39.

<sup>93</sup> Uğur Emek (b), “Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Sözleşmelerinde Yatırım ve Garanti Büyüklükleri”, 2016, par. 11.

<sup>94</sup> Şahin Duran, a.g.e., s. 328.

\*Orta Vadeli Plan (OVP) 2022-24; TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu görüşme tutanakları ve Hüseyin Şimşek’in Birgün Gazetesi’ndeki haberi çapraştırılarak oluşturulmuştur. Rapor, tutanak ve haber tarihleri kaynakçada gösterilmiştir.

Bir yılda 11 Şehir hastanesine ödenen kira ve hizmet bedelleri Sağlık Bakanlığı'nın yıllık bütçesinin dörtte birine tekabül etmektedir.<sup>95</sup> Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2021 yılı bütçesi 34,5 milyar liradır.<sup>96</sup> Bu durumda bütçenin %41'i garanti ödemelerine gitmektedir.

Orta Vadeli Planda yer alan döviz kuru tahminleri günümüz gerçeklerinin çok gerisinde kalmıştır. 2021 sonu itibariyle dolar kuru 16,00TL'yi geçmiş durumdadır. Kira ve hizmet bedelleri ile garanti ödemelerinin dövize endeksli oldukları, bu ödemelerin tahmini döviz kuruna göre tahmin edildiği dikkate alınırse gelecek yıllarda bu tahminlerin çok ötesinde ödeme yapılmak zorunda kalınabileceği görülmektedir. Örneğin 19 Aralık 2021 itibariyle doların TL kuru 16,42'dir. Bu kur üzerinden 2022 yılında şehir hastaneleri için ödenecek kira ve hizmet bedelleri toplamı yaklaşık 39 milyar liraya yükselecektir. Bu tutar ilgili yıl bütçesinin yaklaşık %45'ine tekabül edecektir. Söz ettiğimiz ekonomik güvenlik riski tam da burada ortaya çıkmaktadır. Döviz kurundaki öngörülemez artışlar, devasa bütçe açıkları yaratabilmekte ve KÖİ projelerinin halka maliyetini katlanarak arttırmaktadır.

### Sonuç ve Öneriler

KÖİ modeliyle yapılan yatırımların devlet eliyle yapılanlara oranla çok maliyetli olduğu şehir hastaneleri örneğinde görülmektedir. Bu yatırımların pahalılığı, sadece ülkemizde değil, KÖİ projelerinin büyüklüğü bakımından Türkiye'den sonra anılan İngiltere'de de söz konusudur.<sup>97</sup> Üstelik İngiltere'de bu yatırımlar ulusal para ile yapılmaktadır. Türkiye'de ise KÖİ kredileri proje müteahhitleri tarafından yurt dışından temin edilmekte, kredi anapara ve faizlerine kur riski de eklenmektedir. Tüm bu riskler garanti ödemeleriyle Hazine üzerinden dolaylı olarak ya da hizmet bedellerine yansıtılarak doğrudan halka ödetilmektedir. Çünkü hizmet fiyatlandırması, talep garantileri ve şehir hastanelerine yapılan kira ve hizmet bedeli ödemeleri döviz kuruna endekslenmiş, döviz cinsinden proje kredilerine Hazine garantisi verilmiştir.

KÖİ yatırımlarının birim maliyetler bakımından pahalı olması bir ekonomik sorun olmakla birlikte tek başına bir ekonomik güvenlik sorunu olarak görülmebilir. Fakat projelerin geri ödemelerinin hizmetten yararlananlar tarafından ödenecek dövize endeksli fiyatlarla, devlet tarafından verilen dövize endeksli talep garantileriyle vekira ve hizmet bedeli adı altında devlet tarafından yapılacak dövize endeksli ödemelerle gerçekleştirilecek olması; TL'nin döviz karşısında hızla ve sürekli değer kaybetmesi nedeniyle bu hizmetleri satın alabilecek kişi sayısının zamanla azalabile-

<sup>95</sup> TBMM, Plan ve Bütçe Komisyonu (PBK) Görüşme Tutanakları, 18.11.2020, s. 50.

<sup>96</sup> TBMM PBK, 19.11.2020, s. 23.

<sup>97</sup> İngiltere'de finansman maliyetleri açısından bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.* s. 103-106; İngiltere, Türkiye ve diğer ülkelerdeki finansal maliyetler için bkz. Güzelsarı, *a.g.e.*, s. 49-50; Alagöz ve Yokuş (a), *a.g.e.*, s. 121; (b) *a.g.e.*, s. 888; Ünalın, *a.g.e.*, 2020, s. 460, 462, 466.

çeği; bu durumda geri ödemenin büyük bölümünün Hazine'den yapılmak zorunda kalınacak olması soruna farklı bir boyut katmaktadır. Gelecek çeyrek yüzyılda dolar ve avro kurunun yükseleceğini öngörmek mümkündür ancak hangi seviyelere çıkacağını tahmin etmek mümkün değildir. Sözleşme değeri 155 milyar \$'ı aşan bu projelerin kur riski nedeniyle Türk kamu maliyesini ödeme krizine sokabileceğini<sup>98</sup> görmek gerekir. Türkiye'nin gelişmesi ve refahı için gerekli görülen bu yatırımların yanlış yöntem tercih edilmesi nedeniyle bir ekonomik güvenlik tehdidine dönüştüğü değerlendirilmektedir.

Yüzde yetmiş beşi döviz cinsinden krediyle finanse edilmiş olan bu projelerde yabancı unsuru bulunmaktadır. Dolayısıyla uyuşmazlık halinde yabancı tahkim yetkili olacaktır. Anayasamıza göre, yargı yetkisinin yabancı tahkime bırakılabilmesi için uyuşmazlıkta yabancı unsuru bulunması gerekmektedir. KÖİ projelerindeki yabancı unsuru devreden çıkarılmalı ve böylece Anayasanın 125. Maddesi hükmüne dayanarak, Türk tahkim hukuku geçerli hale getirilmelidir. Daha sonra dolara endeksli talep garantilerinin, kullanım (kira) ve hizmet bedellerinin TL üzerinden yeniden değerlendirilmesi esasına çevrilmesi için gerekli adımlar araştırılmalıdır.

Kur artışının enflasyondan daha fazla olduğu yukarıda ortaya konmuştur. Yüklenici firmaların kullandıkları dış krediler Hazine garantilidir. Başarısız projelerin kredi borçları Hazine üzerine kalacaktır. Bu riskten kurtulmak gerekmektedir. Bukrediler kamu bankaları tarafından erken ödenerek, yüklenici firmaların alacakları Türk lirası cinsinden yapılandırılıp yeniden değerlemeye tabi tutulabilir. Türkiye'de tamamen yerli olanaklarla üretilen birçok hizmetin fiyatlandırılmasında ve dolayısıyla topluma mal edilmesinde kur riski yaratan yabancı paranın belirleyiciliğinin ortadan kaldırılması, böylece malî bağımsızlığın güçlendirilmesi gerekmektedir.

Görev ve yetkileri incelendiğinde Türkiye'nin üretim ve teknolojiye dış bağımlılığını azaltmak için politika kararları almak üzere kurulmuş olan Sanayileşme İcra Komitesi'nin (SAİK) yetkileri arasında, kritik öneme sahip şirketlerin ortaklık yapılarında ulusal güvenliği riske atabilecek değişiklikler meydana gelmesi halinde yapılacak işlemleri belirlemek de yer almaktadır. Ekonomik güvenlik, milli güvenlik konsepti içerisinde değerlendirilebilmektedir. KÖİ projelerinin yarattığı kur tehdidi yabancı para bağımlılığı sorunu olarak ele alınıp kurulda incelenmeli ve çözüm yolları aranmalıdır. Komitenin kuruluş kararnamesinde, "kamu alımları" tanımında KÖİ sözleşmeleri de sayılarak kurulun yetki alanına dâhil edilmiştir.<sup>99</sup>

KÖİ proje süreçlerinin sağlıklı bir çerçeveye oturtulabilmesi için önerilerimiz şunlardır: Kamu tarafından gerçekleştirilecek hazırlık safhasına özel, ekonomik etki değerlendirmesi, malî karşılanabilirlik değerlendirme-

<sup>98</sup> Kalkınma Bakanlığı, Kamu-Özel İşbirliği Raporu, 2016, s. 56-57.

<sup>99</sup> Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2020, m. 3., 4.

si, risk tanımlaması, alternatif yöntem analizi, kredibilite değerlendirmesi standartları belirlenmeli ve zorunlu yönergelere bağlanmalıdır. Kredibilite değerlendirmesi maksadıyla sermaye piyasası kurumlarına pazar araştırması yaptırılması standart hale getirilmelidir. Buna paralel olarak, ihaleye katılan firmalardan teklifleriyle birlikte finansman projeleri de istenmelidir. Böylece projenin kredilendirilmesinde yatırımcı ilgisinin öngörülmesi mümkün olacak, daha ekonomik finansman olanakları yaratılabilecektir.

İhale safhasında firmalarla münferit ya da toplu müzakere yapılmasını engelleyecek, kapalı teklif ve açık değerlendirme yöntemine bağlı kalınmasını sağlayacak düzenleme yapılmalıdır. Tekliflerin değerlendirilmesinde, kamu ile özel sektör arasında risk paylaşımının özel olarak incelenmesini sağlayacak prosedür oluşturulmalı, risk paylaşımı esasları aynı kontrata aktarılmalıdır. Tek teklif durumunda, ihale bedelinin belirlenmesinde kamu yararını korumak için uygulanacak özel prosedür hazırlanmalıdır. Kamu talep etmeden özel sektör tarafından proje teklifi getirilmesi yasaklanmalıdır. İmzalanacak kontratların standart hale getirilmesine özen gösterilmelidir.

### Kaynakça

- AKILLI, H: Kamu Hizmeti İmtiyazından Yap İşlet Devret Yöntemine: Yasal Serüven, Sayıştay Dergisi, Sayı: 89/ 2013, Nisan- Haziran
- ALAGÖZ, M. ve YOKUŞ, T: (a) Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi 2017, 19 (32): 115-122.
- ALAGÖZ, M. ve YOKUŞ, T: (b) (2018). Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Dış Borç Ödeme Projeksiyonu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 2018, 73(3): 867-889.
- ALTUĞ, F: Kitap Değerlendirmesi: Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafı, Coğrafi Bilimler Dergisi 2017, 15(2), 187-189.
- AYSU, A. ve BAKIRTAŞ, D: Kamu Özel İşbirliği Yatırımları ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Panel Veri Analizi, Biltürk Ekonomi ve İlişkili Çalışmalar Dergisi 2019, 1 (1), 28-42.
- AVCIOĞLU, D: Türkiye'nin Düzeni, Birinci Kitap, Tekin Yayınevi, Ankara 2001
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap- İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun, (No: 3996), R. Gazete, Tarih: 13.06.1994, Sayı: 21959
- BÜLBÜL, D: Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamasının Mali Saydamlık Açısından İncelenmesi, Journal of International Scientific Researches, (2017). Vol 2, Iss 7, Pp 93-108.
- CABLE, V: (1995). What is International Economic Security?, International Affairs, Vol. 71, No. 2, pp. 305-324, Oxford University Press on behalf of the Royal Institute of International Affairs, (çevrimiçi) <https://www.jstor.org/stable/2623436> (Er. 29.10.2020)
- Devlet Hava Meydanları İşletmesi (DHMİ) Faaliyet Raporu (2019), (çevrimiçi) [https://www.dhmi.gov.tr/Lists/FaaliyetRaporlari/Attachments /20/49453\\_1\\_DHMI2019FaaliyetRaporu\(pdf\)\\_FaaliyetRaporu\\_2019webformati.pdf](https://www.dhmi.gov.tr/Lists/FaaliyetRaporlari/Attachments /20/49453_1_DHMI2019FaaliyetRaporu(pdf)_FaaliyetRaporu_2019webformati.pdf) (Er. 23 Aralık 2020)

- DHMİ, Havayolu Sektör Raporu (2016), (çevrimiçi) [https://www.dhmi.gov.tr/Lists/HavaYoluSektorRaporlari/Attachments/10/2016\\_Sektor\\_Raporu.pdf](https://www.dhmi.gov.tr/Lists/HavaYoluSektorRaporlari/Attachments/10/2016_Sektor_Raporu.pdf) (Er. 13 Aralık 2020),
- DHMİ İstatistikler (Yolcu İstatistikleri), (çevrimiçi) <https://www.dhmi.gov.tr/Lists/Istatistikler/Attachments/24/YOLCU.pdf> (Er. 23 Kasım 2020),
- EMEK, U: (a) Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topuluğu ve Türkiye, Rekabet Dergisi 2009, 10(1): 7-53.
- EMEK, U: Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Sözleşmelerinde Yatırım ve Garanti Büyüklükleri, 2016 (çevrimiçi) <http://uemek.blogspot.com.tr/2016/10/kamu-ozel-isbirligi-koi-sozlesmelerinde.html>
- EMEK, U: (c) Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Sözleşmeleri: Beklenti ve Gerçekleşme, Hacettepe HFD 2017, 7(1), 139-168.
- EPEC (European PPP ExpertiseCentre), (2020, 29 Eylül). What is a public-private partnership (PPP)? (çevrimiçi) <https://www.eib.org/epec/find-out-more/faq>
- FABREGAS A., ROZO M. ve GARZA N: (2017, 09 Mayıs). PublicPrivatePartnershipsTransparencyandAccountability: Where is mydata?, (çevrimiçi) <https://blogs.worldbank.org/governance/public-private-partnerships-transparency-and-accountability-where-my-data>
- GÜNDAY, M: "İdare Hukuku", 5. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s.172
- GÜZELSARI S: Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Kamu-Özel Ortaklıkları, Amme İdaresi Dergisi; Eylül 2021, c. 45, s. 3, s.a. 29-57.
- IOAN-FRANC, V. and DIAMESCU, M. A. (2010). Some Opinions on the Relation between Security Economy and Economic Security, Revista Romana de Economie, 31 (2): 129-159. (çevrimiçi) <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=obo&AN=58714391&lang=tr&site=eds-live&scope=site>. (Er. 12 Kasım 2020)
- Kalkınma Bakanlığı, Kamu- Özel İşbirliği Raporu (2016). (çevrimiçi) [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Kamu-Ozel-Isbirligi-Raporu\\_2016.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Kamu-Ozel-Isbirligi-Raporu_2016.pdf) (Er. 26 Eylül 2020),
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, No: 4749, [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Er. 8 Aralık 2020)
- Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Tebliği, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 45), RG: 29410, 08.06.2015
- Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Mali Tabloları, Sayıştay Başkanlığı, s. 2 (çevrimiçi) <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=13003> (Er. 14.10.2020)
- Karayolları Genel Müdürlüğü 2018, 2019, 2020 Mizanları, (Er. 21.10.2020/27.08.2021)
- [https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Aralik2018/M%C4%B0ZAN%20\(Ayr%C4%B1nt%C4%B1%C4%B1\).pdf](https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Aralik2018/M%C4%B0ZAN%20(Ayr%C4%B1nt%C4%B1%C4%B1).pdf)
- [https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Aralik2019/M%C4%B0ZAN%20\(Ayr%C4%B1nt%C4%B1%C4%B1\).pdf](https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Aralik2019/M%C4%B0ZAN%20(Ayr%C4%B1nt%C4%B1%C4%B1).pdf)
- [https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Eylul2020/M%C4%B0ZAN%20\(Ana%20Hesap%20Baz%C4%B1nda\).pdf](https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/Eylul2020/M%C4%B0ZAN%20(Ana%20Hesap%20Baz%C4%B1nda).pdf)
- Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu, (Er. 15.11.2020)

- <https://www.kgm.gov.tr/SiteCollectionDocuments/KGMdocuments/Trafik/TemelMaliTablolar/FaaliyetsonuclariTablosu2019.pdf>
- KARAHANOGULLARI, Y: Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 2012, Cilt 67, No. 2, s. 95-125.
- KÜRKCÜ, M. ve COŞKUN Önal, H: Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Türk Maliye Politikası Bakımından Değerlendirilmesi, Journal of the Human & Social Science Researches, 8(3), 2019, 1689-1708.
- MESJASZ, C: “Ekonomik Güvenlik”, çev. Yelda Demirağ, “Uluslararası İlişkilerde Çatışmadan Güvenliğe” içinde, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, 2. Baskı
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), (çevrimiçi) <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (Er. 27 Ekim 2020)
- ORAL, Burcu G. ve FAZLILAR, Tuğba A: “Enerji Güvenliğinin Değişen İçeriği Kapsamında Enerji Sektöründe Kamu Özel Sektör İşbirliği Ve Kısıtlar: Enerji Projelerinde Yolsuzluk”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2015, Cilt: 17, Sayı: 4, Sayfa: 461-492
- ORAK, C. Ç. (2020). Sağlık Sektöründeki Kamu Özel İşbirliği Projeleri: Türk Tahkim Hukukunda Bir Anomali Örneği (Mi)? Journal of International Trade & Arbitration Law / Uluslararası Ticaret ve Tahkim Hukuku Dergisi, 9(1), 153-200.
- Orta Vadeli Program (OVP) 2022-2024, s.24, Tablo 1.1. Temel Ekonomik Büyüklükler, (çevrimiçi) <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/Orta-Vadeli-Program-2022-2024.pdf>
- Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, (16 Ekim 2020), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf>
- PERKİNS, J: Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafı, Çev. Murat Kayı, April Yay. Ankara 2005.
- POCOCK, L: From the Editor: Economic Recovery and Economic Security after Covid-19: Time to Rethink Capitalism and Global Inequity, Jacksonville Magazine, September, 3-6. doi:10.5742MEJB.2020.93868. (Er. 06 Kasım 2020)
- PIPPR (Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report) (2018), Erişim adresi, (çevrimiçi) <https://library.pppknowledgelab.org/documents/5453/download> (Er. 24 Eylül 2020)
- PPPLRC (a) (Public-Private-Partnership Legal Resource Center), (2016, 31 Ekim), Potential Risks and Benefits of Public Private Partnerships, Erişim adresi, (çevrimiçi) <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/ppp-objectives>
- PPPLRC (b) (2016, 18 Ağustos), “What are public-private partnerships?” ve “About Public-Private Partnerships”, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>
- SAĞKAL, S: “Sağlık için ayrılan bütçenin en büyük payı şehir hastanelerine gitti”, Cumhuriyet (25 Ekim) (çevrimiçi) <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/saglik-icin-ayrilan-butcenin-en-buyuk-payi-sehir-hastanelerine-gitti-1879356> (Er. 17.11.2021)
- Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması... Hakkında Kanun (16 Kasım 2020), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6428.pdf>
- Sağlık Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mali Tablolar 2020, (23 Eylül 2021), (Veriler “bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırması” kategorisinde)

- de 07-03-01-16 ve 17 kodlu hesaplardan alındı.) <https://sgb.saglik.gov.tr/TR,59239/mali-tablolar.html>
- Sanayileşme İcra Komitesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No 68, Resmi Gazete Tarihi: 14.10.2020, Sayısı: 31274 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201014-6.pdf> (Er.18 Kasım 2020)
- Sayıştay Başkanlığı, 2021, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) 2020 Denetim Raporu, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3703-karayolları-genel-mudurlugu> (Er. 18.10.2021)
- Sayıştay Başkanlığı, 2020a, Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Denetim Raporu <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/1389-karayolları-genel-mudurlugu> (Er. 27.08.2021)
- Sayıştay Başkanlığı, 2020b, Sağlık Bakanlığı 2019 Denetim Raporu, Erişim adresi, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=13001> (Er. 13 Ekim 2020)
- ŞAHİN Duran, D: “Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarının Mali Riskleri Üzerine Değerlendirmeler” Akademik Bakış Dergisi, sayı: 65, Ocak- Şubat 2018, s. a. 316- 333.
- ŞİMŞEK, Hüseyin: “ ‘Kuruş ödenmeyecek’ ti 109 milyar TL olacak” Birgün Gazetesi, 23.10.2020, saat 08:19, (çevrimiçi) <https://www.birgun.net/haber/kurus-odenmeyecek-ti-109-milyar-tl-akacak-320228> (Er:12.12.2021)
- SONĞUR, C. ve TOP, M: Türkiye’de Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Modeli: Paydaş Görüşlerine Dayalı Bir Alan Araştırması . SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi 2018, 8(1), 159-185. (çevrimiçi) <https://doi.org/10.32331/sgd.422862>
- TAN, T: (Tarih yok). Kamu Hizmeti İmtiyazından ‘Yap-İşlet-Devret’ Modeline, Erişim adresi, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/457/5215.pdf> (Er. 18 Eylül 2020)
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Tutanak Dergisi, Dönem 27, Yasama yılı 3, 24. Toplantı, 28. Kasım 2019, [https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/28-Kasim-2019\\_PBK\\_Gorusmeler.pdf](https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/28-Kasim-2019_PBK_Gorusmeler.pdf)
- TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları, 12 Kasım 2019, s. 21; 28 Kasım 2019; 18 Kasım 2020, s. 50; 19 Kasım 2020, s. 23, 47, 48 <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/03/18-Kasim-2020-Tarihli-Gorusme.pdf>
- [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/12-Kasim-2019\\_PBK\\_Gorusmeler.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/12-Kasim-2019_PBK_Gorusmeler.pdf)
- <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/03/19-Kasim-2020-Tarihli-Gorusme.pdf>
- [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/28-Kasim-2019\\_PBK\\_Gorusmeler.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/28-Kasim-2019_PBK_Gorusmeler.pdf)
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu 2020, s. 34, [https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/12/2020-KBYR-TRK-20201229\\_v3.pdf](https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2020/12/2020-KBYR-TRK-20201229_v3.pdf)
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (T.C.C.) Strateji ve Bütçe Başkanlığı (a), (16 Ekim 2020) KÖİ Envanteri ve KÖİ Göstergeleri, <https://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>, <https://koi.sbb.gov.tr/>
- T.C.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (b), (27 Ekim 2020) “Kamu Özel İşbirliği – Mevzuat”, <https://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-mevzuat/#1557307013086-386dc618-3a85>
- T.C.C. Yatırım Programı, 2020 (Er. 15 Ekim 2020), [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/2020\\_Yatirim\\_Programi.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/2020_Yatirim_Programi.pdf)



- T.C.M.B. 2020, Gösterge Niteliğindeki Merkez Bankası Kurları (GNMK), [https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar\\_tr.html](https://www.tcmb.gov.tr/kurlar/kurlar_tr.html) (Er. 16.10.2020 /27.08.2021)
- TEKER, S., TEKER, D., ÇİMEN, M: Ulaştırma Projeleri Finansmanı İçin Bir Model Önerisi: Kamu-Özel Sektör Ortaklığı ile Yap-İşlet-Devret, İşletme Araştırmaları Dergisi, 2013, 5 (1).
- The World Bank “Public-PrivatePartnership” (2019, 04 Ekim), <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/overview>
- Thomson Reuters, PracticalLaw, (2017, 27 Ekim) PublicPrivatePartnerships: IssuesandConsiderations, byPracticalLaw Finance, [https://content.next.westlaw.com/Document/I210504dbef0811e28578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?contextData=\(sc.Default\)&transitionType=Default&firstPage=true](https://content.next.westlaw.com/Document/I210504dbef0811e28578f7ccc38dcbee/View/FullText.html?contextData=(sc.Default)&transitionType=Default&firstPage=true)
- Tunç, G. ve Öz Saraç, E. (2015) “Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler”, 3. Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 14-16 Ekim, [https://www.researchgate.net/profile/Gokhan\\_Tunc/publication/299839322\\_Turkiye'deki\\_Kamu\\_Ozel\\_Isbirligi\\_Modelinin\\_Iyilestirilmesine\\_ait\\_Oneriler/links/570d0ba008aec783ddcda83b/Tuerkiyedeki-Kamu-Ozel-Isbirligi-Modelinin-Iyilestirilmesine-ait-Oeneriler.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Gokhan_Tunc/publication/299839322_Turkiye'deki_Kamu_Ozel_Isbirligi_Modelinin_Iyilestirilmesine_ait_Oneriler/links/570d0ba008aec783ddcda83b/Tuerkiyedeki-Kamu-Ozel-Isbirligi-Modelinin-Iyilestirilmesine-ait-Oeneriler.pdf) (Er. 26.09.2020)
- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Aylık Mali Tablolar 2020- 21, (Er. 27 Ağustos 2021), Erişim adresi, <https://www.uab.gov.tr/aylik-mali-tablolar>
- Uysal, Y. (2018) (a) “Avrupa Birliği’nin Seçilmiş Bazı Ülkelerinde ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımlarının Karşılaştırmalı Analizi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, ss.158-173
- UYŞAL, Y: (b) “İngiltere Kamu-Özel İşbirliği Modelinin Türkiye’deki Şehir Hastaneleri Uygulamaları Üzerine Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 2020, Cilt: 22, Sayı: 3, Yıl: 2020, Sayfa: 935-960
- ÜNALAN, E: (2020). Kamu Özel İşbirliği Modeli İncelemesi: Birleşik Krallık, İzmir İktisat Dergisi, 2020, c. 35, s. 1, 457-468, <https://doi.org/10.24988/ije.202035302>
- Wharton, T. (2014). Economic Security : How ShouldWeTakeCharge of Our Future?NationalIssuesForumsInstitute.
- Yap-İşlet Modeli İle Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun, (16 Kasım 2020) <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4283.pdf>
- YEP (Yeni Ekonomi Programı), Hazine ve Maliye Bakanlığı (2020-2022), <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/10/Yeni-Ekonomi-Program%C4%B1-2020-2022.pdf>
- YILMAZ, F. M: (2019). Şehir Hastaneleri Kurgusunda Kontrolü Zorlaşan ve Önemi Artan Bir Aşama: Preanalitik Süreç, (Kaynaktaki listeden, sonradan devlet tarafından yapılmasına karar verilen hastaneler çıkartılmıştır.) (çevrimiçi) <http://www.turkbiyokimyadernegi.org.tr/upload/48/Dosyalar/tmp/201959174414.pdf> (Er. 25 Ekim 2020)
- YORULMAZ, M: “Değişen Uluslararası Güvenlik Algılamaları Bağlamında Türkiye-Yunanistan İlişkilerinde “Değişmeyen Güvenlik Paradoksu”, Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi, Cilt/Volume 3, Sayı/Number 1, Temmuz/July 2014, ss. 103-135.

## Extended Abstract

### Public-Private Partnership Projects As A Threat To Economic Security In Turkiye

At the international level, states can intervene in the policies of other states by using economic variables such as production, consumption, labor and money as a tool. In the classical sense, economic security is to be protected from such interventions of other states. Therefore, economic security refers to taking precautions against threats that have the potential to endanger the economic functioning, development and welfare of a country.

There is no standard definition of PPP projects accepted all over the world. The concept can be used to describe a wide variety of agreements concluded between the public and private sectors. Many countries can put forward a definition adapted to their own developed PPP models. Considering the general features put forward in theory, these projects are a mechanism that allows the state to use the expertise and resources of the private sector in establishing and operating infrastructure facilities and services.

In this study, the theoretical advantages and disadvantages of the PPP projects, which are examined in comparison with the real situation in Turkiye, create a heavy burden on the economic future of the Turkish Nation, as they are structured on the basis of foreign-sourced and treasury-guaranteed loans and foreign currency-indexed earnings guarantees; the financial burden caused by the exchange rate increase inherent in this problem has become an economic security threat; measures that can be taken to solve the problem are presented.

According to the definition of the European PPP Expertise Center (EPEC) within the European Investment Bank, the contractor company undertakes the important risks and managerial responsibility in these projects. Risks include design, construction, operation and/or financial risks. However, in Turkiye the fact that the treasury guarantees given to the loans obtained from abroad for the projects and the demand guarantees given for the operational period are in Dollars or Euros put the entire risk on the public and the state.

In Turkiye, the total of the guarantee fees paid only on highways in 2019 is 5,772,200,889.00 TL. The amount realized in 2018 was 3.403.006.450 TL. The rate of increase is 70%. The amount paid until October 2020 is approximately 8.5 billion TL. Data for the following months have not been published. The main factor is the increase in the exchange rate. In the same period, dollar and euro rates increased from 5.29 to 7.44 and from 6.05 to 9.14, respectively.

In addition, since the unpredictable increases in the exchange rate make the tolls on the basis of foreign currency unbearable, the fees are reduced and the difference between the contract amount and the applied fee is paid by the state. That is, vehicle passes are subsidized. In this case, even if the vehicle passes reach the guarantee number, the guarantee fee continues to be paid from the budget. In other words, those who do not benefit from the service pay

the fees of those who do. For example, in Osmangazi Bridge, the actual toll fee is 44.5\$ + VAT, but 15\$ + VAT is applied, and although the number of passing vehicles meets the guarantee, the difference between the actual fee and the contract fee is still paid by the treasury as a guarantee payment.

In 2020, approximately 9 billion TL was paid by the Ministry of Health as city hospitals service and rent. In the 2022 budget of the Ministry, 14.091.904.000 TL for rent payments of city hospitals and 7.473,000 TL for service payments, a total of 21.5 billion TL has been allocated. It is understood that the annual increase expectation of the Ministry is more than one hundred percent compared the previous year.

It is seen that nine state hospitals with an average of one thousand beds can be built with the amount of rent and service fees paid in one year to 11 city hospitals built by the private sector with the build-lease-transfer (YKD) model. In YKD contracts, the operating period is 25 years. In this period, it is seen that rent and service fees will be paid in the amount that will be able to build approximately 225 state hospitals under the assumption that the exchange rate remains constant. It is known that the total number of city hospitals with build-lease-transfer model will be 20 together with the ongoing construction. If proportioned, 20 old hospitals will have been added to the public inventory for 409 hospital costs at the end of the operation period. It is foreseen that the obligation to cover the public loss of this magnitude will create a serious financial pressure for the governments. It is foreseen that the cost may be much higher due to the increase in the exchange rate. This should be considered as an economic security issue.

The annual rent and service fees paid to 11 city hospitals in the 2021-2023 period correspond to a quarter of the annual budget of the Ministry of Health. The 2021 budget of the General Directorate of Highways is 34.5 billion Turkish liras; 41% of the budget went to guarantee payments. The exchange rate estimates in the Medium-Term Plan are far behind today's realities. As of the end of 2021, the dollar rate has exceeded 16.00 TL. Considering that rent and service fees and guarantee payments are foreign currency indexed and that these payments are estimated according to the estimated exchange rates, it is seen that payments may have to be made far beyond the estimates in the coming years.

As a result, it is seen that the financing created by the PPP contractors is much more expensive than the public sector. Turkiye obtains the loans it needs for infrastructure investments from abroad through a contractor, so it has to pay both loan interest and contractor profit. In addition, the entire exchange rate risk is assumed by the Turkish people. Because service pricing, demand guarantees, and rent and service fee payments to city hospitals are indexed to the exchange rate, and treasury guarantees are given to project loans in foreign currency.

There is a foreign element in these projects, 75% of which are financed by foreign currency loans. Therefore, foreign arbitration will be authorized in disputes related to project contracts. According to Turkish Constitution, in order for the jurisdiction to be left to foreign arbitration, there must be a foreign element in the dispute. The foreign element in PPP projects should be eliminated and thus Turkish arbitration law should be made valid based on the provision of Article 125 of the Constitution. Then, necessary steps should be taken to convert the dollar-indexed demand guarantees, usage (rent) and service fees to a revaluation basis in TL.

When its duties and authorities are examined, the Industrialization Executive Committee (SAİK), which was established to take policy decisions in order to reduce Türkiye's foreign dependency in production and technology, also includes determining the actions to be taken in case of changes in the partnership structures of companies with critical importance that may put national security at risk. Economic security should be considered as a national security issue. The exchange rate threat created by PPP projects should be evaluated as foreign currency dependency, examined in the board and solutions should be sought. In the founding decree of the committee, PPP contracts were also included in the definition of "public procurement" and included in the authority of the board.