

# Managing the Budgetary Risks Of Public-Private Partnership Projects in Turkey

**Ilker Ersegun Kayhan**

PhD in Finance

E-mail: [ersegunkayhan@gmail.com](mailto:ersegunkayhan@gmail.com)

**Glenn P. Jenkins**

Department of Economics, Queen's University, Kingston, Ontario K7L 3N6, Canada

E-mail: [jenkins@econ.queensu.ca](mailto:jenkins@econ.queensu.ca)

## **Development Discussion Paper: 2017-20**

### **Abstract**

Turkey actively promotes public-private partnership models in infrastructure projects. The risks embedded in public-private partnership agreements can inflict a heavy fiscal burden on the government through contingent liabilities. It is therefore important to distribute these risks among the contract parties, according to the risk-management capacities of each. In the context of Build-Operate-Transfer projects, government is expected to cover political risks, as well as to guarantee demand for the goods and/or services produced. In Turkey, however, the government also takes responsibility for financial risk, construction risk, and availability risk, which are usually assumed by the private sector. This study presents an overview of the legal and institutional frameworks relevant to Build-Operate-Transfer projects in Turkey, assessing the explicit contingent liabilities and associated risks to formulate policy recommendations on their evaluation, monitoring, and management in keeping with international best practice.

**Keywords:** Public-private partnerships, infrastructure, contingent liabilities, cost-benefit analysis, risk analysis, Turkey

**JEL Classification:** A14, H41, H42, H44,

**TÜRKİYE'DE KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ PROJELERİNİN BÜTÇE  
RİSKLERİNİN YÖNETİLMESİ**

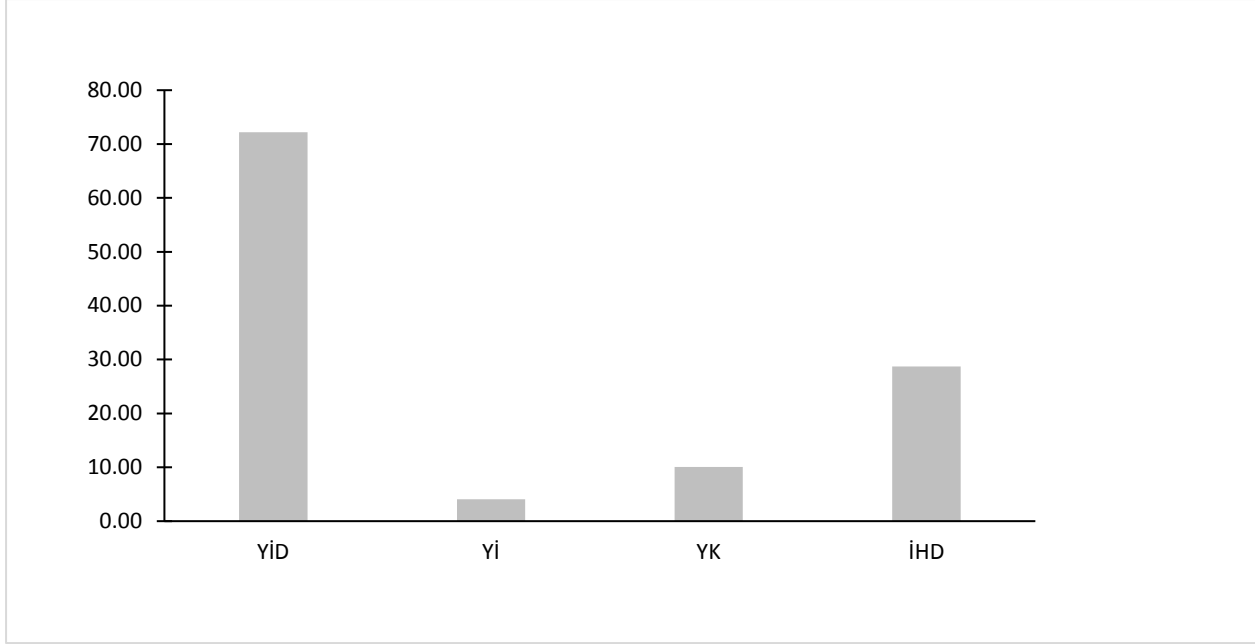
*ÖZ Türkiye altyapı projelerinde kamu-özel sektör işbirliği modellerini teşvik etmektedir. Kamu-özel sektör işbirliği sözleşmelerinin içinde barındırdığı riskler, koşullu yükümlülüklerden dolayı devlete ağır mali yük getirebilmektedir. Dolayısıyla bu riskleri, sözleşme taraflarına, risk yönetimi kapasitelerine göre dağıtmak önemlidir. Yap-İşlet-Devret projeleri kapsamında, devletin politik riskleri üstlenmesi ve üretilen mal veya hizmete talebi garanti etmesi beklenir. Bunun yanında, Türkiye’de, devlet, genelde özel sektörce üstlenilmesi beklenen mali risk, inşaat riski ve emre amadelik risklerini de üstlenmektedir. Bu çalışma, Türkiye’deki Yap-İşlet-Devret projelerindeki açık koşullu yükümlülükler ve ilintili riskleri incelemekte; ilgili yasal ve kurumsal çerçeveyi özetlemekte ve bunların değerlendirilmesi, izlenmesi ve yönetilmesine ilişkin uluslararası uygulamalarla uyumlu politika önerileri sunmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu-özel sektör işbirlikleri, altyapı, koşullu yükümlülükler, fayda-maliyet analizi, risk analizi, Türkiye*

## **GİRİŞ**

Devlet, 2023’e kadar Türkiye’yi dünyanın 10 büyük ekonomisinden biri yapmayı hedeflemektedir. Bu hedefi başarmak için ciddi altyapı yatırımları gerekmektedir. Türkiye’de yüksek bütçe açıkları ve kamu borçları yüzünden, devlet altyapı yatırımlarını kamu-özel sektör işbirlikleri (KÖİ) aracılığıyla uygulamayı tercih etmektedir. Bu şekilde, yatırım harcamalarını bütçe dışında ve borcu da bilanço dışında tutmaktadır.

1980’lerden bu yana, KÖİ’ler enerjiden ulaşıma, sağlıktan su ve sanitasyona, özel sektör yatırımlarını çekmek için kullanılmaktadır. 1987-2015 arasında, miktarı 115 milyar Amerikan dolarını bulan, 198 KÖİ proje anlaşması imzalanmıştır (Şekil-1). Bunların içinde en eski ve popüler KÖİ modeli olan Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli; otoyollar, havaalanları, marinalar ve enerji santralleri yatırımları için yaygın şekilde kullanılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı [KB], 2015: 21-22). Toplam yatırım tutarı 72 milyar Amerikan dolarına ulaşan 99 YİD<sup>1</sup> projesi, toplam KÖİ portföyünün % 63’ünü teşkil etmiştir.



*Şekil 1. Türkiye’deki KÖİ Projeleri (2015 Fiyatlarıyla, Milyar Amerikan doları)*  
*Kaynak: KB, 2015: 21-26*

YİD projeleri, inşaat aşamasında devlet fonlaması gerektirmediğinden dolayı, Türkiye’deki altyapı yatırımlarının finansmanında tercih edilmektedirler. Bununla birlikte, KÖİ proje anlaşmaları, koşullu yükümlülükler sebebiyle devlete ağır mali yük getirebilirler. Bundan dolayı, riskleri anlaşmanın taraflarına, risk yönetim kapasitelerine göre dağıtmak önemlidir. Koşullu yükümlülükler, Amerikan satış opsiyonlarına benzer şekilde her an ödenmeleri lüzumu oluşabileceği için, devleti her an likidite riskiyle karşı karşıya bırakabilirler. Ayrıca devlet için kredi riski yani devletin bu yükümlülükleri ödeyememe riskini de oluşturabilirler. Bu riskler, ekonomilerini çeşitlendirememiş olan ve dolayısıyla da yüksek ekonomik dalgalanmalar yaşayan gelişmekte olan ülkeler için daha önemlidir. Birçok gelişmekte olan ülkeler, derin ve likit sermaye piyasalarından yoksun olduklarından, kısa vadeli iç borçlara ve döviz cinsinden borçlara bağımlıdırlar. Bu durum, bu ülkelerini refansman riskinin artmasına ve döviz fiyatlarındaki oynaklıktan etkilenmelerine sebep olmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler, koşullu yükümlülüklerini, gelişmiş ülkelere çok daha dikkatli değerlendirmeli, izlemeli ve idare etmelidirler (Currie ve Valendia, 2002: 11-13).

Devlet, herhangi bir taahhüde girmeden önce, mali ihtiyatı elden bırakmamak adına, KÖİ’lerden kaynaklanan koşullu yükümlülükler ve ilgili riskleri dikkatlice incelemeli ve fiyatlamalıdır.

Koşullu yükümlülüklerin yönetimi, bunların finansal maliyetinin hesaplanmasını gerektirir. Türkiye’de KÖİ’lerden doğan bu tür yükümlülüklerin maliyetini ölçmek için bir sistem yoktur. Türkiye’de devletin YİD proje şirketlerine sağladığı devlet garantilerinin reel opsiyon değerlerinin ölçüldüğüne dair bir emareye rastlanmamaktadır. Akademik literatürde de Türkiye’de bu tür hesaplamaların yapıldığına dair bir ipucu bulunmamaktadır.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye’de KÖİ’lerin yaygın kullanımı, üzerinde dikkatlice çalışılması gereken riskleri de beraberinde getirmektedir. Buna mukabil, yazarların bildiği kadarıyla, Türkiye’ye dair yazılan literatürde, bu konuyu detaylıca irdeleyen akademik bir yayın bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu çalışmanın amacı, ilintili tüm mevzuları analiz ederek, Türkiye’deki KÖİ’lerin bütçe risklerinin değerlendirilmesi ve yönetilmesi konusundaki kapasite açığının kapatılmasına katkıda bulunmaktır. Bu çerçevede, çalışma, devletin<sup>2</sup> KÖİ proje anlaşmaları kapsamında kabul ettiği açık koşullu yükümlülükler ve ilgili risklerin çeşitleri üzerine ışık tutmaktadır.

Bir sonraki bölümde literatür taraması yer almaktadır. Daha sonra Türkiye’de YİD projelerine sağlanan devlet garantilerinin evrimi, ilgili yasal düzenlemeler ışığında, sunulmaktadır. Kurumsal altyapı üzerine yazılan bölüm, YİD projelerinin hazırlanması, değerlendirilmesi, onayı, uygulaması ve işletilmesinde rol alan kurumların rollerini sergilemektedir. YİD projelerinden doğan koşullu yükümlülükler ve ilgili risklerin pratik emareleri ile bunlardan kaynaklanan zorluklar sunulmaktadır. Sonrasında, işlenecek meseleleri ve yapılacak politika önerilerinin gerekçelerini gözler önüne sermek için bazı gerçek örnek olaylar tanıtılmaktadır.

## **LİTERATÜR**

Polackova (1998: 2) açık koşullu yükümlülükleri, yasa veya anlaşmalarla kabul edilen ve belirli bir koşul oluştuğunda ödenmesi gereken bir devlet taahhüdü olarak tanımlamaktadır. Türkiye’de KÖİ’lere dair bu tür yükümlülükler, temel olarak devlet tarafından özel sektöre verilen arz, talep ve kredi garantileridir. Arz garantisi, devlet kurumları tarafından proje şirketine sağlanması taahhüd edilen girdilerin sağlanamaması halinde, özel sektörün o girdileri satın alması için yapılacak olan devlet ödemelerini kapsamaktadır. Talep garantisi, proje şirketinin ürettiği mal veya hizmeti, devletin anlaşılabilir bir fiyat üzerinden satın alma garantisidir. Örneğin, enerji sektöründe, devlet üretilen elektriği belirlenen bir fiyat üzerinden almayı taahhüd etmektedir. Ulaşım sektöründe, devlet, minimum trafik ve de özel sektör iştirakçisinin bundan oluşacak

minimum gelirini garanti etmektedir. Gelgelelim, bu garantiler ülkenin finansal istikrarına karşı gizli bir risk oluşturmaktadır. Bu durum da hem devletin borçlanma kapasitesini sınırlandırmakta hem de borçlanma maliyetlerini arttırmaktadır (Emek, 2014: 11).

Özel sektöre sağlanan bu tür mali devlet garantileri, enerji santralleri ve otoyollar gibi yüksek risk barındıran altyapı projelerini teşvik etmek suretiyle kamu politikası programlarının vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır (Jones ve Mason, 1980: 89). Bu garantiler, sermaye yatırımcılarını, bankaları ve uzun vadeli yatırım yapan diğer özel sektör oyuncularını KÖİ'lere iştirakçi olmaya ikna etmek için kullanılır. Aynı zamanda, projelere uygun maliyetli finansman sağlanabilmesine yardımcı olduklarından projenin finansal elverişliliğini geliştirirler (Levy, 1996: 23).<sup>3</sup>

Bununla birlikte Hemming vd. (2006: 34) devletleri, özel sektörü her türlü risklerden koruyacak şekilde garanti verilmemesi; bunun yerine münferit projeleri veya bir grup benzer projeyi etkileyecek riskler üzerine odaklanılması yönünde uyarmaktadırlar. Maalesef, Türk devleti bu uyarıyı her zaman dikkate almamıştır. Kordel (2008: 3) Türkiye'deki KÖİ'lerde karşılaşılan temel bir sorunun, risklerin kamu ve özel sektör arasındaki dengesiz risk paylaşımı olduğunu ifade etmektedir.

Genelde devletler, yatırım garanti edildiği anda oluşan koşullu yükümlülükleri kamu hesaplarında göstermezler (Mody ve Patro, 1995: 2). Bunun nedeni, devletlerin daha az acil finansman gerektiren fakat daha yüksek mali riske sebebiyet veren bütçe dışı politikalara eğilimli olmalarıdır. Bu durum ise beraberinde koşullu yükümlülüklerden doğabilecek, zamanlaması ve büyüklüğü bilinmeyen olası devlet ödemelerini getirebilmektedir (Baldwin vd., 1983: 338). Çoğunlukla koşullu yükümlülükler ancak nakit ödemeye yol açtıklarında devlet bütçesine dahil edilmektedirler. Durum Türkiye'de aynen böyledir zira mali raporlamada, nakte dayalı muhasebe kullanılmaktadır. Koşullu yükümlülükler, bu şekilde bütçe dışında bırakılarak, bu yükümlülükler kabul edildiği anda oluşan bütçe riskleri perdelenmektedir. Bu tür risklerden kaynaklanabilecek mali büyüklük ancak bu yükümlülüklerin ödenmesi gerektiğinde ortaya çıkmaktadır (Emek, 2014: 11).

Türkiye'de KÖİ anlaşmaları yayınlanmadığı için, YİD projelerinin performansını değerlendirmeye kanıt teşkil edecek, kapsamlı deneysel bulgu yoktur. Sadece bazı projeler için hazırlanmış denetim raporlarında cılız bulgulara rastlanabilir (Emek, 2009: 44). Dolayısıyla Türkiye'de YİD'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin toplam maliyetine ilişkin bir veri

de bulunmamaktadır. Türkiye’de YİD’lere ilişkin yazılan literatürde, bakanlıklar ve KİT’ler tarafından sağlanan talep garantileri de dahil koşullu yükümlülüklerin ve bunların risklerinin hesaplanma yollarına hiç değinilmemiştir. Buna mukabil, küresel literatürde garanti ve benzeri karmaşık finansal araçların nakit hibe eşdeğerini hesaplamak için yöntemler mevcuttur. Bir garantinin nakit hibe eşdeğeri, garantiden kaynaklanabilecek ilerdeki olası ödemelerin bugünkü değerini risk primini de dikkate alarak hesaplamak suretiyle bulunabilir (Baldwin vd., 1983: 342).

#### **TÜRKİYE’DE YİD PROJELERİNE HÜKÜMET GARANTİSİ SAĞLANMASI<sup>4</sup>**

Yüksek Planlama Kurulu<sup>5</sup> (YPK) tarafından yapılması öngörülen bir YİD projesi için anlaşma, proje şirketi ve icracı devlet organı arasında imzalanır. Devlet, 1984 yılında yerli ve yabancı özel şirketlere elektrik üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti için izin vermiştir.<sup>6</sup> O çerçevede, devlet ve proje şirketleri (elektrik üreticileri) arasındaki anlaşmalar 99 yıla kadar olan süreleri kapsamaktaydı. Anlaşmalarda işletim, bakım ve yıpranma maliyetlerini karşılayacak ve hissedarlara makul bir kar payı getirebilecek tarifeler de belirtilmek durumundaydı.

1994’te enerji (üretimi, iletimi, dağıtım ve ticareti) ve ulaşım (karayolları, demiryolları ve istasyonları, deniz ve hava limanları) de dahil bazı sektörlerde YİD yatırımlarını düzenleyen kapsamlı bir yasal çerçeve yazılmıştır. Bu yasal düzenleme YİD anlaşmalarının süresini 49 seneye sınırlandırdı. YİD projelerince üretilen mal ve hizmetler için ödenmesi gereken ücretlerin<sup>7</sup> veya katkı paylarının<sup>8</sup> YİD proje anlaşmasını imzalayan kamu kurumunun bağlı olduğu bakan tarafından belirlenmesi benimsendi. Buna ek olarak, sorumlu Devlet Bakanı’nın önerisi ve Hazine’nin<sup>9</sup> teknik tavsiyesini almak şartıyla, Bakanlar Kurulu, YİD projelerine aşağıdaki Hazine Yatırım Garantileri’ni vermeye yetkili kıldı:

- i) Talep garantileri;
- ii) Arz garantileri;
- iii) Köprü kredilerin geri ödenmesi garantileri;
- iv) Devletin bir YİD projesi kapsamında oluşturulmuş bina ve tesisatı toptan satın alması halinde, ödenmemiş imtiyazlı kredilerin geri ödenmesi garantileri.

Aynı yasa, bir YİD anlaşması tarafı olan bir merkezi hükümet kurumunun, projenin işletim süresince oluşabilecek garanti ödemelerini, kendi bütçesinden yapmasını düzenlemiştir. Ne var ki

bu yasa, talep garantisinin sağlanmasına ilişkin kurumsal düzeni merkezi olmaktan çıkarmıştır. Öyle ki artık sadece Hazine değil diğer paydaş devlet kurumları da YİD proje şirketlerine talep garantileri verebilmiştir. Bunun sonucu olarak da elektrik üretiminden havaalanları ve karayollarına kadar YİD projelerine sağlanan devlet garantilerinin izlenmesi ve idare edilmesi güçleşmiştir.

Yukarda altı çizildiği üzere, bu yasal çerçeve kapsamında, devlet bu tür talep garantileri sağlayarak aşırı risk üstlenmiştir. Başka bir mesele ise kur riskidir. Güner'in (2012: 5) belirttiği gibi "talep garantileri ve üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları döviz cinsinden olabilmekte ve bu fiyatlar belirli aralıklarla arttırılabilmektedir." Bu da devlet için talep riskine ek olarak, dış dokunur ve tahmin edilemeyen bir maliyet oluşturabilir.

Yasa, mücbir sebep hasıl olursa ya anlaşma vadesinin uzatılması ya da proje şirketinin ürettiği mal veya hizmetin fiyatının ayarlanmasına müsaade etmektedir. Anlaşmanın sonlandırılması halinde ise devlet ödenmemiş imtiyazlı proje kredilerin geri ödenmesini üstlenebilmektedir. Kamu yatırımlarına özel sektör katılımını daha da arttırmak için müteahhitler, inşaat işleri için satın aldıkları mal ve hizmetlerde katma değer vergisinden 2023'e değin muaf tutulmuşlardır. Bu da özel sektörün inşaat riskini, kısmen de olsa devletin, üzerine alması anlamına gelir.

Yukarıda belirtildiği üzere Hazine yatırım garantileri, ilgili kurumların arz garantilerini de kapsayabilmektedir. Devletin arz garantisi, özel sektöre üstlenilmesi beklenen emre amadelik<sup>10</sup> riskini ciddi şekilde düşürmektedir. Halbuki emre amadelik riskini proje şirketi üstlenirse, şirketin projenin en azından belli başlı işletim maliyetlerini etkileyebilmesi halinde, toplam proje değerinin maksimize edilebilmesi olasılığı artacaktır (Irwin, 2007: 58).

Özellikle enerji sektöründeki koşullu yükümlülüklerin artması sonucu, devlet, enerji sektöründeki YİD yatırımlarına Hazine yatırım garantisi vermeyi yasaklayan Enerji Piyasası Yasasını yapmıştır. Dolayısıyla YİD projelerinde özel sektör kanadı Hazine yatırım garantisi talep edememişlerdir. Gelgelelim yasanın etkisi sınırlı olmuştur zira özel sektör bu sefer de icracı bakanlık veya KİT'lerle yaptığı toptan satın alma anlaşmalarına<sup>11</sup> dayanır olmuştur. Bundan dolayı da Hazine garantileri, devletin YİD yatırımlarına sağladığı toplam koşullu yükümlülüklerin sadece ufak bir bölümünü teşkil etmektedir.

## KURUMSAL ALTYAPI

KB, tüm YİD projelerinin değerlendirilmesinden sorumludur. Gelgelelim, teknik kapasite açısından dolayı KB, YİD projelerini değerlendirmek yerine paydaşlar arasındaki idari koordinasyonu sağlamaktadır (KB, 2013a: 91). Bir YİD projesini üzerine almış olan icracı bakanlık; teknik, finansal, iktisadi, çevresel, sosyal, hukuki ve risklere dair analizleri de kapsayan bir ön fizibilite çalışması hazırlamakla sorumludur. Risk analizinin, katılım payları ve devlet garantileri de dahil önerilen risk paylaşımı şeklinin gerekçesini detaylandırması beklenir. KB, Maliye Bakanlığı (MB) ve Hazine, talep edildikten sonra 30 gün içerisinde ön fizibilite çalışmasını okuyup teknik görüşlerini YPK'ya bildirirler. Bu teknik görüşler doğrultusunda YPK, projenin ihale sürecinin başlamasını onaylar veya projeyi reddeder.

2011'den evvel, YİD projesini icra edecek kurum, YPK'ya önce projenin uygun görülmesi için sonra da proje anlaşmasının onayı için gitmekteydi. Şu anki durumdaysa projenin YPK tarafından uygun bulunması yeterli olup sonrasında ilgili icracı bakanlık proje anlaşmasını onaylayabilmektedir. Yani artık YPK, proje anlaşmalarını değerlendirememektedir. Proje anlaşmalarının icracı bakanlıklar tarafından onaylanıyor olması da koşullu yükümlülüklerin teşhisi, ve izlenmesini daha da çetin hale getirmektedir. Daha da önemlisi icracı bakanlıkların YİD'lerin finansal çetrefilliliği hususunda yetersiz teknik uzmanlığından dolayı, bu bakanlıklar haddinden fazla finansal yükümlülük altına girebilirler (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2008: 108). MB, merkezi hükümet kurumları tarafından altına girilen koşullu yükümlülüklerin izlenmesinden sorumludur ama YİD'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülükleri izlememektedir (Emek, 2014: 19).

Hazine'nin işlevi, YİD'lere verilen Hazine yatırım garantilerinden doğabilecek olası mali yükü ve riskleri hesaplamaktır. Bu tür koşullu yükümlülüklerin değerlendirmesini Risk Yönetimi Birimi (Orta Ofis) yapar ve izlediği risklerle ilgili bulgularını ve risk yönetimi stratejisini Borç Yönetimi Kurulu'na sunar. Yatırım garantileri portföyünün riskini ölçmek için iki model oluşturulmuştur.

Birincisi, elektrik sektörüne uygulanan kredi riski modelidir ki bu model garanti sağlanmış varlığın değişik makro iktisadi koşullar altındaki pozisyonunu simüle eder (Cangöz, 2014: 23). Bu model, güncel makro iktisadi parametleri ve bunların zaman içerisinde elektrik sektörünü nasıl etkileyeceği bilgisini gerektirir. Bu modelin pratikte kullanılabilirliği için makro iktisadi

parametrelerin ve elektrik sektörünün finansal pozisyonuna dair bilgilerin dakik ve kesin doğru olması gerekir. Bundan dolayıdır ki bu kredi riski modeli, akademik olarak merak uyandırır da Hazine tarafından, devlet garantilerinden doğabilecek riskin maliyetini hesaplamak için kullanılmamaktadır. İkinci model kredi puanlama modelidir ki bu model, bir periyot sonraki yükümlülüğü yerine getirememesi olasılığını, bir dizi gözlemlenebilir açıklayıcı değişkenin doğrusal ağırlıklandırılmasıyla ön görür (Balıbek, 2006: 14). Kredi derecelendirme kuruluşları tarafından kullanılan modellere benzeyen kredi puanlama modeli, Hazine tarafından düzenli olarak kullanılmaktadır (Irwin ve Mokdad, 2010: 40). Özet olarak, koşullu yükümlülüklerin yönetimi için oluşturulmuş kurumsal altyapı da YİD'lere yön veren yasal çerçevede de gözlemlendiği üzere bazı noksanlıklar içermektedir. Bu durum da Türkiye'deki YİD'lerden doğan koşullu yükümlülüklerin toplam maliyeti hususundaki veri eksikliğini açıklamaya yeter.

## ÖRNEK OLAYLAR

Tablo 1'de gösterildiği üzere, devlet, Hazine yatırım garantileri yüzünden yüksek koşullu yükümlülük altına girmiştir. Hazine, elektrik ve su sektörlerindeki YİD'lere finansal garantiler yanında talep ve arz garantileri de sağlamıştır. Bu projelerin toplam yatırım tutarı 7,5 milyar Amerikan dolarıdır.

Tablo 1. Hazine yatırım garantileri sağlanmış YİD projeleri

Proje	Yatırım Tutarı (Milyon ABD doları)	Garanti (Yatırım döneminde)	Garanti (İşletme döneminde)	Model
Birecik HES <sup>1</sup>	904	EEF'nin <sup>2</sup> köprü kredi temini taahhüdü	TETAŞ'ın <sup>3</sup> elektrik alım taahhüdü, kredi üstlenim taahhüdü.	YİD
Esenyurt KDÇS <sup>4</sup>	168	EEF'nin köprü kredi temini taahhüdü	TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü, BOTAŞ'ın <sup>5</sup> gaz temini taahhüdü, Fesih halinde EEF'nin satın alma taahhüdü.	
Trakya Marmara Ereğlisi KDÇS	530			
Unimar Marmara Ereğlisi KDÇS	629			
Çamlıca I HES	165	TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü.		
Fethiye HES	21			
Gebze-Dilovası KDÇS	235			
Gönen HES	6			
Suçatı HES	12			
Tohma-Medik HES	10			
İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi	865			
Ankara KDÇS	478	TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü,		
İskenderun TES <sup>6</sup>	1,370			
İzmir KDÇS	747			

Gebze KDÇS	733		BOTAŞ'ın gaz temini taahhüdü.	<b>Yİ</b>
Adapazarı KDÇS	407			
Çayırhan TES	185		TETAŞ'ın elektrik alım taahhüdü, EEF'nin kredi üstlenim taahhüdü.	<b>İHD</b>

<sup>1</sup>:Hidro Elektrik Santrali

<sup>2</sup> Elektrik Enerjisi Fonu

<sup>3</sup>:Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt Anonim Şirketi

<sup>4</sup>:Kombine Doğalgaz Çevrim Santrali

<sup>5</sup>:Boru Hatlarıyla Petrol Taşıma Anonim Şirketi

<sup>6</sup>:Termik Enerji Santrali

Kaynak: Hazine (2016: 1)

Devletle özel sektör arasında dengesiz risk paylaşımına bariz bir örnek olay, İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin (Yuvacık Barajı) Projesi'dir zira devlet, siyasi ve mücbir sebep risklerine ek olarak talep riski ve finansal riskleri de üstlenmiştir (Başaran, 2015: 27-35). Yuvacık Barajı Projesi 1990'ların ortalarında, İzmit Belediyesi ile proje şirketi arasındaki, Hazine tarafından yatırım garantisi altında olmak üzere, al ya da öde anlaşması<sup>12</sup> sonucunda başlamıştır. Bu anlaşma çerçevesinde İzmit Belediyesi, teslim edilsin veya edilmesin, yıllık 142 milyar metre küp su satın alacağını taahhüd etmiştir. Aynı zamanda proje şirketi, öngörülen gelir akımını gerçekleştirebilmek adına gerekli yıllık tarifeyi de belirlemekte serbestti. Proje, 1999'da devaluasyon ve inşaat maliyetlerindeki artışlar yüzünden yüksek bir tarife ile işletmeye açıldı. Yüksek tarifenin sonucu olarak da potansiyel müşteriler (temelde İstanbul Belediyesi) su talep etmedi. Daha da olumsuz olan bölgesel bir kuraklıktan dolayı baraj, yılda 142 milyar metre küp suyu da sağlayamadı. Buna rağmen İzmit Belediyesi, 142 milyar metre küp suyun parasını ödemek zorundaydı fakat ödeyemedi. Sonuç olarak da devletin koşullu yükümlülükleri, gerçek yükümlülükler halini aldı ve Hazine tamamı teslim dahi alınamayan su için toplamda 2,036 milyar Amerikan doları ödemek zorunda kaldı (Hazine, 2016: 1). Buna ek olarak Hazine, İzmit Belediyesi'nin proje şirketinin sermayesine katkıda bulunmak için uluslararası piyasadan temin ettiği krediyi de garanti altına almıştı.

Bununla birlikte yukarıda ifade edildiği gibi, KÖİ projelerine sağlanan devlet kredileri, Hazine yatırım garantileriyle sınırlı değildir. YİD ile gerçekleştirilen projelerden kamuoyunda popüler olan otoyol ve havalimanı projelerinin toplam yatırım tutarı, sırasıyla 11,4 ve 35,6 milyar Amerikan dolarıdır (KB, 2015: 26). Otoyol projelerinde devlet, minimum trafik hacmini ve dolayısıyla da ona karşılık gelen geliri garanti ederek talep riskini üstlenmektedir. Coşan and Büyükbaş'a (2015: 12) göre Karayolları Genel Müdürlüğü<sup>13</sup>, Gebze-İzmir Otoyolu üzerindeki İzmit Körfezi Geçiş (Osman Gazi Köprüsü) Projesi'ne senelik minimum 700 milyon Amerikan doları gelir sağlayacak olan minimum trafik hacmini garanti etmiştir. Başka bir örnekte de

Üçüncü Boğaz (Yavuz Sultan Selim) Köprüsü Projesi'ne devlet, günlük minimum 135,000 araçlık trafik hacmi garantisi ve dolayısıyla ortaya çıkacak yıllık minimum gelir garantisi vermiştir. (Rodrigues et al., 2013: 3). Avrasya Tüneli'nde ise devlet günlük 68.500 araçlık minimum trafik hacmi garantisi vermiştir (ATAŞ, 2014: 1-2). İstanbul'daki üçüncü havalimanı projesine devlet, işletme süresinin ilk 12 yılı içerisinde toplam minimum 6.3 milyar Avro gelir garantisi vermiştir (Hürriyet, 2013).

Türk Devleti, KÖİ'lere tüm bu garantileri sağlamakta olmasına karşın maalesef toplam koşullu yükümlülükler içerisinde KÖİ'lerden kaynaklananların payı bilinmemektedir. Örneğin Filipinler'de 2003'te Maliye Bakanlığı bu oranın yüzde 54 olarak gerçekleştiğini duyurmuştur (Llanto, 2007: 266). Bu, gelişmekte olan bir ekonomide KÖİ'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin ne kadar büyük olabileceğine ilişkin bir uyarı niteliğindedir.

## **MESELELER**

### **Dengesiz risk paylaşımı**

Risk paylaşımı açısından incelendiğinde halihazırdaki yasal çerçeve, devlet ve özel sektör arasında dengesiz bir risk paylaşımına yol açmaktadır. Currie and Velandia (2002: 2) devletin, ancak ortada sistematik bir risk olduğunda, özel sektörün riskini üstlenmesini önermiştir. Bu minvalde devlet, özel sektörün talep riskini azaltmak için talep garantisi verebilir. OECD (2008: 53), KÖİ modelinde pratik bir kural olarak devletin yasal ve siyasal riskleri, özel sektörün ise inşaat ve emre amadelik risklerini alması gerektiğini belirtmiştir.

Türkiye örneğinde devlet, sadece siyasal ve mücbir sebep risklerini değil aynı zamanda talep riskini de üstlenmektedir. Buna ek olarak, özel sektör inşaat riskini daha etkin yönetebileceği için bu riski alması beklendiği halde devlet, özel sektörü, inşaat riskini hafifletmek yönünde desteklemektedir (Irwin, 2007: 58). Emek (2009: 29), Sayıştay'ın (2003) elektrik üretimi projeleri üzerine hazırladığı araştırma raporuna dayanarak, enerji sektöründeki YİD projelerinde yer alan özel sektör yatırımcılarının hemen hemen hiç inşaat riski almadığına işaret etmektedir. Ayrıca, devlet, Türkiye'de doğal gazın tek ithalatçısı ve arzıcısı bir devlet şirketi olan BOTAŞ'ın doğal gazı zamanında sağlayamaması halinde, proje şirketlerinin zararını tazmin ederek emre amadelik riskini de büyük ölçüde üstüne almaktadır. Üstüne üstlük, TETAŞ, YİD projelerince üretilen elektriği, yabancı para üzerinden alıp yerli para üzerinden sattığından dolayı kur riski almaktadır (Emek, 2009: 31-32).

## **Sistem tasarımındaki temel sorunlar**

YİD projelerindeki koşullu yükümlülükler ve buna bağlı risklerin düzgün bir şekilde yönetimi; özel sektör katılımcılarına sağlanan devlet garantilerinin maliyetini, opsiyon değerlerini hesaplayarak gerçekleştirilecek, işlevsel bir ölçüm ile mümkün kılınabilir. Öte yandan, teorik olarak cazip görünse ve arzu edilse de bu tip devlet garantilerinin hesaplanması çok da kolay bir iş değildir zira YİD projelerine dair istatistiksel piyasa verisi bulunmamaktadır. Bu durum da kendine özgü öğeleri olan YİD projelerine dair stokastik parametrelerin hesabına yönelik çabaları zorlaştırmaktadır.

YİD projelerine sağlanan devlet garantileri dolayısıyla ortaya çıkan riskin maliyetini ortaya çıkarmak için uygulanabilecek bir yöntem, Monte Carlo simülasyonlarıdır. Bu yöntemle, proje için modellenen, denemeli fayda maliyet analizi kullanılarak ve risk primini de dikkate alarak ilerdeki olası garanti ödemelerinin beklenen net bugünkü değeri hesaplanabilir.<sup>14</sup> Bununla birlikte, risk parametrelerinin belli bir zamandaki kesin istatistiksel dağılımlarını bilmek mümkün değildir. Kesin dağılımları bilmenin mümkün olabileceği bir an varsayılsa bile bunların proje işletim süreci içinde değişmeden kalması hiç de olası değildir zira YİD proje anlaşmalarının vadeleri uzundur ve iktidardaki hükümetler, bunların öncelikleri ve politikalarına dair ilk varsayımlar da değişimler gösterebilecektir. Böyle bir ortamda, hem devletin hem de özel sektör oyuncularının, olasılıkların ölçülmesi ve oluşabilecek sonuçların yönetilmesi hususundaki yeterlilikleri başarının temel bir işareti olacaktır. Bunun yanında YİD modelinin başarısını etkileyecek ve risk parametrelerinin dağılımını tayin edecek başka bir faktör de devlet ve özel sektör katılımcılarının projenin işletimini nasıl yönetecekleridir.

YİD projelerine sağlanan devlet garantilerinden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin maliyeti, matematiksel olarak hem garantinin miktarı hem de ileriki zamanda meydana gelebilecek garanti ödemelerinin olasılıklarının bir fonksiyonudur. Bu olasılıklar hem işin kendine özgü ticari riski hem de piyasa riskiyle doğru orantılı olabilecektir. Bu noktada, devlet, Türkiye'deki YİD'lerle ilintili koşullu yükümlülüklerin yönetimine dair sistem tasarımında aşağıda detaylandırılacak olan üç temel sorunla karşı karşıyadır.

İlk mesele YİD proje anlaşmalarının uzun vadeli olmasıdır. Bundan dolayıdır ki devletin garantiyi vermesi ile bundan kaynaklanan koşullu yükümlülüğünün gerçekleşmesi arasındaki zaman oldukça uzun olabilecektir ve o süre zarfında iş ortamı ve riskler değişkenlik

gösterebilecektir. Öte yandan özel sektör de YİD proje anlaşmaları uzun dönemli olduğundan ve bu dönemde oluşabilecek hükümet ve politika değişimleri gibi siyasal risklerden dolayı, YİD projelerine katılmaya gönüllü olmayabilir.

Siyasal risk, kazanç ve risk dengesini olumsuz etkileyeceğinden dolayı YİD modelinin ilerlemesini sekteye uğratar. Bir proje şirketi, ortaya çıkabilecek politika değişim önerilerini çekişme konusu yapabilir. Hatta o değişim üzerinden dışı dokunur ek bir finansal kazanç sağlamak için anlaşmayı tekrar müzakereye açmak ve değiştirmek isteyebilir. Nitekim, örneğin Şili'de ulaşım sektöründeki YİD proje anlaşmalarının neredeyse tamamı yeniden müzakere edilmiş ve bu müzakereler yüzde 50'nin üzerinde ek yatırım miktarıyla sonuçlanmıştır (Guasch, 2009: 17). Aynı zamanda belirtmek gerekir ki YİD proje anlaşmalarının; imzalandıktan ve finansal kapanıştan sonra ama işletim süresi öncesinde veya sırasında değiştirilmesi sıkça görülen bir durumdur. İki türlü değişim de aynı anlaşma üzerinden idare edilir.

Bir YİD anlaşmasına, özel sektör katılımcısına ek finansal kazanç sağlamak üzere yapılacak temel bir değişiklik, devlet açısından bakıldığında projenin iktisadi uygunluğunu azaltabilir. Buna ek olarak şeffaflık ve hesap verilebilirliğe dair endişeler ortaya çıkarabilir. Bundan dolayıdır ki bir YİD anlaşmasına getirilecek temel değişiklikler, projenin tekrardan değerlendirilmesini tetiklemelidir. Bu, ilk değerlendirmede kullanılan fayda maliyet analizindeki girdilerin değerlerini güncelleyerek yapılabilir. Bunun yanında devlet yetkilileri, risk parametreleri ve bunların dağılımına dair baştaki varsayımların geçerliliğini koruyup korumadığına da bakmalıdır. Ancak bu şekilde, gereksiz maliyetleri, kaynak israfını ve düşük performansı önleyecek, etkin bir anlaşma yönetimi sağlanabilecektir. Hülasa YİD'ler çok titiz gözleme ve izleme gerektiren mekanizmalar olarak dikkate alınmalıdır.

Türkiye'deki YİD'lerle ilintili koşullu yükümlülüklerin yönetimine dair sistem tasarımındaki ikinci sorun, kendine özgü öğeleri olan YİD'lerin ticari risklerine ilişkin malumat eksikliğidir. Bundan dolayı da bir projeden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin beklenen değerinin güvenilir bir tahminini yapmak güçtür. Bu güçlüğü üstesinden gelmek için risk parametrelerinin muhtemel istatistiksel dağılımlarını içeren ve uygulama ve işletim yeterliliğine dair meseleleri de irdeleyen noksansız bir fizibilite çalışması gereklidir. Bu tür bir fizibilite çalışması için sektörler özelinde değerlendirme yöntemleri geliştirilmelidir. Değerlendirmeyi yapacak olan ilgili bakanlık veya kurum, ancak bu şekilde modelde tutarlı parametreler

kullanabilecek, tutarlı ve karşılaştırılabilir sonuçlara ulaşabilecektir (Rajaram vd., 2014: 89). Fizibilite çalışması detaylı bir denemeli fayda maliyet analizi içermelidir. Bu fayda maliyet analizi, işletim sırasında karar verme süreçlerinde veya proje anlaşmasının yeniden müzakereye açılması halinde kullanılmak üzere risk parametrelerinin dağılımlarındaki olası değişiklikler de dikkate alınarak her yıl tekrarlanmalıdır.

Bu noktada, proje değerlendirmelerinin de bağımsız bir gözden geçirmeye tabi tutulmasının uygun olmayan projelerin ayıklanması, hataların ve yanlış varsayımların düzeltilmesi adına önemi vurgulanmalıdır. Böylesine bağımsız bir gözden geçirme ile bu projeleri ortaya getiren ve uygulayacak olan kurumların da yeterliliğini ölçülebilir ve yeterlilik açığı varsa bunu kapatmaya yönelik öneriler sunulabilir. Bu noktada problemleri saptanan, uygun olmayan projeler bir sonraki aşamaya geçirilmemelidir. Aynı zamanda uygulanma potansiyeli olan projeler daha kaliteli bir değerlendirme ile geliştirilebilir. Örneğin Birleşik Krallık'ta projeyi ortaya getiren bakanlık, proje değerlendirmesini bitirince projenin uygulanmasına ilişkin nihayi kararı Hazine verir (Rajaram vd., 2014: 165). Avustralya, Bangladeş, Jamaika, Filipinler, Portekiz, Güney Kore ve Güney Afrika gibi diğer ülkelerde de uzmanlaşmış KÖİ birimleri, proje değerlendirmelerinin bağımsız gözden geçirmesini ve kalite incelemesini yapmaktadırlar (World Bank, 2007: 29-30). Türkiye'de durum bunun tam tersidir çünkü bakanlıklar, kendi hazırladıkları YİD anlaşmalarını onaylayabilmektedirler.

Türkiye'deki YİD'lerle ilintili koşullu yükümlülüklerin yönetimine dair sistem tasarımındaki üçüncü temel sorun, piyasa koşullarının bozulmasına ve hatta piyasaların ortadan kalkmasına yol açabilecek olan rekabet eksikliğidir. Böyle bir durum, ekonomik birimlerin memleketinde iş yapma arzusunu değişik şekillerde etkileyebilir. Zira, rekabet eksikliği halinde özel sektör kuruluşlarının finansal kazanımları ve ülkenin iktisadi çıkarları arasında müthiş bir dengesizlik ortaya çıkabilir. Yukarıda detaylandırılan sorunlar, devlet yetkililerinin, YİD'lerle ilintili iş sektörlerini ve risklerini iyice anlamaları gerektiğini ortaya koymaktadır. Sorumlu yetkililerin, YİD projelerinin bir bileşeni haline gelen devlet garantilerden oluşabilecek kayıpların olasılıklarını ve olası kayıpların beklenen değerini hesaplamaları elzemdir. Ancak o şekilde bu garantilerden doğan risklerin ölçümü ve yönetimi ile ilgili atılması gereken adımlar saptanabilecektir (Irwin vd., 1997: 14-17). Aynı zamanda devlet yetkililerinin, riski ölçmek ve değerlendirmek için sadece projenin özel sektör katılımıcısının yaptığı finansal ve iktisadi modeli kullanmaması gerekir. Onun yerine, devlet, riskleri garantiler ve diğer risk paylaşım

anlaşmalarıyla doğru ve dengeli dağıtabilmek için projenin finansal, iktisadi ve risk analizlerini yapmak üzere kendi yeterliliğini sağlamalıdır.

KB, KÖİ'lerle ilintili tüm devlet kurumlarının proje değerlendirme ve uygulama konularında yeterlilik açığını itiraf ve bunu kapatmak için de bir strateji belgesi hazırlamaya niyetli olduğunu ifade etmiştir (KB, 2013a: 93). Belirtildiği üzere Hazine, Türkiye'de Hazine yatırım garantisi almış YİD'ler için risk analizi yapmaktadır. Ancak YİD anlaşmalarından doğan koşullu yükümlülükler için risk analizi sadece Hazine yatırım garantileri için değil icracı bakanlıklar ve KİT'ler tarafından da verilen talep garantileri için de yapılmalıdır.

## **POLİTİKA ÖNERİLERİ**

Türkiye'de KÖİ'lerin yönetimi için atılması gereken ilk kritik adım, YİD proje değerlendirmelerini bağımsız olarak gözden geçirmek suretiyle koşullu yükümlülüklerin saptanmasından ve ölçümünden sorumlu olacak bir birim oluşturmaktır. KB zaten YİD projelerinin değerlendirmesinden sorumludur. Bu yüzden de KB'de hali hazırda var olan KÖİ Departmanı'na YİD projelerinin değerlendirmelerini bağımsız olarak gözden geçirme görevi verilmelidir. Bu gözden geçirme; koşullu yükümlülükler de dikkate alınarak, finansal, iktisadi ve risk analizleri yapılarak olmalıdır.

Devletin gereğinden fazla risk almasını engelleyecek alternatif bir güvence olarak da MB'nin KÖİ'ler konusundaki karar verme süreçlerine katılımı sağlanabilir. Örneğin Güney Afrika'da durum aynen böyledir:

“Maliye Bakanlığı, KÖİ'leri projenin her evresinde, maliyet uygunluğu ve yatırılan paranın karşılığı kriterleri temelinde gözden geçirerek; projeyi başlangıç, ihale, anlaşmanın müzakeresi veya yeniden müzakeresi ve anlaşmanın imzalanması evrelerinden herhangi birinde durdurma yetkisine sahiptir. Bu yetki sayesinde Maliye Bakanlığı, devlet için aşırı riskli veya maliyetli olduğu düşünülen bir projeyi durdurabilmekte ya da değişiklikler talep edebilmektedir (Cebotari, 2008: 26).”

Öte yandan Türkiye örneğinde, KB'nin KÖİ Departmanı'nın proje değerlendirmeleri üzerinde, koşullu yükümlülükleri de dikkate alan detaylı bir risk analizi yoluyla, bağımsız bir gözden geçirme yapması önerilmektedir. Zira KB, projeleri onaylayan (veya reddeden) ve ihale sürecinin başlamasını onaylayan (veya reddeden) YPK'nın sekreteryasıdır.

Özel sektör katılımcıları tarafından alınan risklerin istedikleri getiri oranlarıyla uyumlu olup olmadığı sorusunu da cevaplayarak yaptığı bağımsız gözden geçirme sonucunda KÖİ Departmanı, ihale süreci başlamadan önce, proje değerlendirmesine onay verip vermediğini bildirmelidir. KÖİ Departmanı aynı zamanda devletin alacağı risklerin nasıl en aza indirilebileceğine ilişkin de tavsiyede bulunmalıdır. Bu öneri, Güner'in (2012: 2) KÖİ proje anlaşmalarının yazımının standardizasyonu gerektiği yönündeki tespitiyle de uyumludur. Zira, KÖİ Departmanı'nın risk azaltımı konusunda vereceği tavsiye, YPK'nın, projenin ihale sürecine girmesine yol verecek onayı (veya tersi durumda red kararı) verirken de ileriki değişikliklerde de YPK, YİD proje anlaşmasını onaylama (veya reddetme) aşamasındayken de kullanılmalıdır. Önerilen bu durum, icracı bakanlıkların kendi hazırladıkları YİD proje anlaşmalarını onayladığı hali hazırdaki uygulamayla taban tabana zıttır. OECD'nin (2008: 108) de benzer önerisiyle mütenasip olmak üzere hali hazırdaki KÖİ Departmanı, devlet yetkililerinin KÖİ proje anlaşmalarını hazırlarken yararlanabilecekleri, bir bilgi merkezi olarak kullanılabilir. Avustralya ve Kanada'daki uygulamalara koşut olarak, KÖİ Departmanı'na KÖİ projelerine devlet garantisi verilmesi hususunda bir kılavuz hazırlama görevi verilebilir (Cebotari, 2008: 8).

KÖİ'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin yönetimi hususundaki diğer bir adım da projelerin işletimlerinin düzenli şekilde izlenebilmesi için bir sistem kurmak olmalıdır. Bu da MB'nin sayılan sorumluluklarıyla da uyumlu olarak, MB çatısı altında uzmanlaşmış bir KÖİ Birimi kurmakla mümkün olacaktır. Benzer KÖİ birimleri, Avustralya, Şili, Çek Cumhuriyeti, Mısır, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve Güney Afrika gibi ülkelerde maliye bakanlıkları altında mevcuttur.<sup>15</sup> Belçika, İrlanda ve Yeni Zelanda gibi ciddi borç yönetimi sorunları yaşamış ülkeler, kamu borcunu yönetmek için birimler kurmuş ve nihayetinde ölçek ekonomisine erişmek amacıyla o birimlerin sorumluluklarını genişletmişlerdir. Hatta bazıları, mesela Yeni Zelanda, ilgili birimin yetki alanını koşullu yükümlülükleri de içine alacak şekilde tüm devlet bilançosunu yönetmek olarak tanımlamıştır (Currie ve Velandia, 2002: 18). Türkiye özelinde, MB ve KB, bu alandaki yeterliliklerini geliştirmek için eşgüdüm içinde hareket etmelidirler. Özellikle MB, KB'deki KÖİ Departmanı'nın var olan yeterliliğinden yararlanmalıdır.<sup>16</sup>

Önerilen bu KÖİ Birimi, MB çatısı altında kurulur kurulmaz, MB'nin YİD'lerinki de dahil olmak üzere KÖİ'lerden kaynaklanan tüm açık koşullu yükümlülüklerin izlemesini başlatması önerilir. Aynı zamanda, bedavacı sorununu önlemek için bu koşullu yükümlülüklerden dolayı ileride ortaya çıkabilecek maliyetler, icracı bakanlıklara kendi bütçelerinden ödettirilmelidir. Bu izleme

süreciyle birlikte, icracı her bakanlık veya kuruluş, kendi garanti portföylerinden kaynaklanabilecek olası ödemelerin her yıl hesaplanacak beklenen değerine göre, tıpkı bankaların kredi portföyleri için ayırdıkları gibi, yıllık karşılık ayırmalıdır. Bu şekilde icracı bakanlıklar ve kuruluşlar proje anlaşmalarından kaynaklanan yükümlülükleri devlete aktarmak yerine doğrudan üzerlerine almak durumunda kalacaklarından, asil vekil sorunu önlenebilecektir (OECD, 2008: 109). MB'nin YİD'lerden kaynaklanan açık koşullu yükümlülükleri izlemesi, devletin proje şirketlerinin performansını sürekli denetlediğine dair kuvvetli bir işaret olacağından, özel sektör tarafında oluşabilecek ahlaki tehlikeyi önlemede etkili olacaktır. Bu minvalde Türk Devleti, Onuncu Kalkınma Planı dahilinde, KÖİ'lerin risklerini ve bütçeye olası etkilerini sürekli izlemek adına etkili bir izleme ve değerlendirme sistemi kuracağına dair vaatte bulunmuştur (KB, 2013a: 93).

OECD (2012: 16), bütçe belgelerinde YİD'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülükler ve maliyetlerin açıkça belirtilmesini, en iyi bir uygulama olarak önermektedir. Benzer şekilde International Monetary Fund (IMF, 2007: 1) de devletle özel sektör kuruluşları arasındaki anlaşmaları ve merkezi hükümetin koşullu yükümlülüklerini kamuoyuyla açıkça paylaşmayı önermektedir. Bu yaklaşım, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanmaktadır (Das et al., 2002: 20). Bazı diğer ülkelerde de koşullu yükümlülüklerin ifşa edilmesi hususunda yasal gereklilikler vardır. Brezilya'da yıllık bütçe kanununun, koşullu yükümlülüklerin büyüklüğüne ilişkin tahminleri içeren bir eki vardır. Kanada'da devletin mali tabloları, koşullu yükümlülükleri de göstermelidir ve bakanlıklar koşullu yükümlülüklerinin durumu hakkında rapor vermek zorundadırlar. Şili'de devlet, mali garantilerden oluşan devlet yükümlülüklerini ifşa etmek durumundayken Kolombiya'da devlet her yıl, koşullu yükümlülüklerin değerlendirmesini de içinde barındıran orta vadeli bir mali çerçeve sunmak zorundadır (Cebotari, 2008: 38). Tüm bu örneklere mukabil, Türkiye YİD'lerden doğan koşullu yükümlülükleri ifşa etmemektedir. Dolayısıyla, MB'na, yıllık bütçe kanunu içinde tüm koşullu yükümlülükleri açıklaması önerilir. Lewis ve Mody'nin (1997: 142) de işaret ettiği üzere nakit bazlı bütçeleme, koşullu yükümlülüklerin oluşturduğu risklere maruziyeti saklar. Bunun içindir ki MB'na nakit bazlı bütçelemeden tahakkuk bazlı bütçelemeye hızla geçmesi önerilmektedir. Koşullu yükümlülüklerin, bütçe ve muhasebe sisteminde açıkça ikrarı, mali ihtiyatlılığın gelişmesine katkıda bulunacaktır (Llanto, 2007: 278).

KÖİ'ler tarafından yaratılan koşullu yükümlülüklerin yönetiminde asimetrik bilgi sorununu en aza indirmek için, Irwin ve Mokdad (2010: 4), devletin üstlendiği bu finansal yükümlülüklerle ilişkin riskler ve maliyetler de dahil olmak üzere tüm bilgilerin ve KÖİ anlaşmalarının yayınlanmasını önermektedirler. Bu öneri Türkiye'de uygulanmamaktadır. YİD'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerin yönetiminde önemli bir bileşen, politika yapıcılarının ihtiyatla hareket etmeleri için kamuoyu baskısına maruz kalmalarıdır. Avustralya'da olduğu gibi eğer Türkiye'de de KÖİ proje anlaşmaları yayınlanırsa, kamuoyu, politika yapıcılarını daha iyi denetleyebilecektir (Irwin ve Mokdad, 2010: 15). Gelgelelim, Türkiye'deki YİD'ler üzerine olan yasal düzenlemeler bölük pörçük olduğundan, sıradan vatandaş bir yana bu meseleleri piyasa oyuncularının ve finansçıların dahi anlaması çetin bir iştir (European Bank for Reconstruction and Development [EBRD], 2011: 7). Bu da YİD'ler çerçevesindeki koşullu yükümlülükler ve ilintili risklerle alakalı kamuoyu bilincini ve tartışmaları sekteye uğratmaktadır.

Türkiye'de YİD projelerini düzenleyen yasal çerçeve, sektörden sektöre değişiklik<sup>17</sup> gösterdiğinden uyumlaştırma noksanlığı oluşturmakta ve verimli uygulamayı engellemektedir (Canaz Yılmaz, 2015: 6-8). Bu durum, YİD projeleriyle ilintili idari yapılar da çeşitlilik gösterdiği için oluşan kurumsal uyumlaştırma eksikliği de dikkate alındığında, daha da karmaşık bir hal almaktadır. Sonuç olarak devlet, Hazine ve icracı bakanlıklar tarafından verilmiş garantilerden kaynaklanan koşullu yükümlülükleri, izleme ve yönetme zorluğuyla karşı karşıya kalmaktadır. Bu zorlukları azaltmak adına, Kasım 2007'de kapsamlı bir KÖİ yasası hazırlanmış olmasına karşın yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde onaylanması hala beklenmektedir. Her şeye rağmen, KB, KÖİ'leri yönetecek tek bir yasal çerçevenin uygulanması konusunda kararlıdır (KB, 2013b: 26).

Geçmiş tecrübelerle bakarak verilebilecek son bir tavsiye de ileride, gerekçesiz her türlü koşullu yükümlülükler önlenmelidir. Koşullu yükümlülükler, özel sektörün KÖİ'lerde aldığı riskleri yönetmeyi kolaylaştırır (Das vd., 2002: 63). Bu itibarla da net ekonomik faydanın çok geniş olduğu fakat proje getiri oranının belirsiz olduğu ve özel sektör yatırımı gerektiren temel yatırımlarda devlet garantileri verilebilir. Dolayısıyla özel yatırım gerektiren öncelikli sektörler belirlenmeli ve devlet garantileri bir araç olarak kullanılmak suretiyle özel yatırımcılar bu sektörlere çekilmelidir. Buna mukabil, ahlaki tehlikeyi engellemek için özel sektöre, yatırım garantisi alması suretiyle, karşı karşıya kaldığı risklerin bir kısmından korunması özendirilmelidir.

## NOTLAR

1. Bunun yanında, Yap-İşlet (Yİ) modeli 5 enerji santrali inşa etmek için kullanılmıştır. İşletme Hakkı Devri (İHD) modeli, devletin sahibi olduğu havaalanları, limanlar ve enerji santrallerinin işletme haklarının özel sektöre devri için kullanılmaktadır. Yap-Kirala (YK) modeli aracılığıyla, özel sektör, hastaneler yapmış ve bunları devlete 49 seneliğine kiralamaktadır. Yİ, İHD ve YK projelerine yatırımlar, sırasıyla 4, 29, 10 milyar Amerikan dolarıdır.
2. Türkiye’de KÖİ’lere ilişkin yasal düzenlemelerde; YİD modeliyle sağlanan hizmetlerin asli sağlayıcısı olan bakanlıklar ve kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) kastedilerek ‘idare’ tanımı kullanılmaktadır. Bu çalışmada, bunun yerine ‘devlet’ sözcüğü kullanılmaktadır.
3. Dünyada çeşitli projelere sağlanmış devlet garantilerine ilişkin örnekler için Lewis and Mody’e (1997), ve Irwin’e (2003) bakınız.
4. Bu kısım, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılan yasalar incelenerek yazılmıştır. İlgili yasa metinleri için TBMM’ye (1984, 1988, 1994, 2008, 2011, 2012, 2013) bakınız.
5. Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan, Kalkınma Bakanı ve Başbakan tarafından kararlaştırılacak diğer bakanlardan oluşur.
6. Daha fazla bilgi için KB (2012) ve Çal’a (2008: 157-158) bakınız.
7. Ücret: YİD projesi tarafından üretilen mal veya hizmetler için ödenecek fiyattır.
8. Katkı payı: Kullanıcıların yararlandıkları mal veya hizmet için yapmaları gereken ödemeleri, kısmen veya tamamen ödeyememeleri halinde devletin proje şirketine kısmen veya tamamen yapacağı ödemedir.
9. Hazine, Türkiye’de Hazine Müsteşarlığı’nı ifade eder.
10. Emre amadelik riski, proje şirketine üretilen mal veya hizmetin miktarının veya kalitesinin proje anlaşmasında belirtilenlere uymaması halinde gerçekleşmiş olur.
11. Toptan satın alma anlaşması: Bir mal veya hizmetin üreticisiyle alıcısı arasında; alıcının, üreticinin üretimini belirlenen bir kısmını belirlenen bir fiyattan almayı peşinen kabul ettiği anlaşmadır.
12. Al ya da öde anlaşması: Teslim edilsin ya da edilmesin üzerinde anlaşılmış belirli bir miktar ürün ya da hizmeti satın alma garantisi.
13. Karayolları Genel Müdürlüğü (Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’na bağlı) işlettiği otoyollarınki de dahil olmak üzere kendi gelirlerinden fonlanan, ayrı bir bütçesi olan bir merkezi hükümet kuruluşudur.
14. Garanti değerlendirme yöntemlerine ilişkin kapsamlı bir liste ve tanımlamalar için, Mody ve Patro (1995); Wibowo (2004) ve Irwin’e (2007) bakınız. Değişik ülkelerde kullanılan farklı garanti değerlendirme yöntemleri için Cebotari’ye (2008) bakınız: Şili, Kolombiya ve Peru’da KÖİ’lere verilen minimum gelir garantilerinden kaynaklanan koşullu yükümlülüklerinin beklenen değerini tahmin etmek için simülasyon kullanılırken yine Şili’de kur garantilerini değerlemek için opsiyon fiyatlaması kullanılmaktadır.
15. Detaylar için, Irwin ve Mokdad (2010: vii); Cebotari (2008: 47); ve OECD’ye (2008: 111-113) bakınız.
16. KÖİ Departmanı, KB’nin Yatırım Planlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü altındadır.
17. Örneğin 3096 ve 6446 sayılı yasalar enerji sektörünü kapsarken 3465 sayılı yasa sadece otoyollar içindir.

## REFERANSLAR

ATAŞ-Avrasya Tüneli İşletme İnşaat Yatırım A.Ş. (2014). “Lütfi Elvan Visited the Eurasia Tunnel.” <http://www.avrasyatuneli.com.tr> (30.9.2016)

- 
- Baldwin, Carliss, Donald Lessard and Scott Mason (1983). "Budgetary Time Bombs: Controlling Government Loan Guarantees." *Canadian Public Policy Journal* 9/3: 338-346.
- Balıbek, Emre (2006). "Establishing a Risk Management Function: Notes From Turkish Experience." [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (22.4.2015).
- Başaran, Emre. "Experience of Turkey in Public Private Partnerships for Infrastructure Development." <http://www.oecd.org> (22.4.2015).
- Canaz Yılmaz, Işıl. "Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modelleri." <http://www.fazliogluhukuk.com> (16.3.2015).
- Cangöz, Coşkun M. "Turkish Treasury's Debt Management Strategies." [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (9.5.2014).
- Cebotari, Aliona (2008). "Contingent Liabilities: Issues and Practice". *IMF Working Paper Series* WP/08/245.
- Coşan, Mehmet F. and Haluk Büyükbaş. "Gebze-İzmir Motorway, İzmit Bay Crossing Project". <http://tmmmb.org.tr> (21.11.2015).
- Currie, Elizabeth, and Antonio Velandia (2002). *Risk Management of Contingent Liabilities Within a Sovereign Asset Liability Framework*. Washington, DC: World Bank.
- Çal, Sedat (2008). *Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü*. Ankara: TOBB.
- Das, Tarun, Anil Bisen, M.R. Nair, Raj Kumar (2002). *Contingent Liability Management – A Study on India*. London: Commonwealth Secretariat.
- Emek, Uğur (2009). "Türkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?". *İktisat, İşletme ve Finans* 24/284: 9-45.
- \_\_\_\_\_, (2014). "Kamu-Özel İşbirliklerinin Devlet Muhasebe Sistemindeki Yeri ve Önemi". *İktisat, İşletme ve Finans* 29/337: 9-32.
- EBRD (2011). *Turkey-Assessment of the Quality of the PPP Legislation and the Effectiveness of its Implementation*. London: EBRD.
- Guasch, J. L. (2009). "Chile." Presentation at the KDI/ADB/ADBI/WBI Conference: Infrastructure Public-Private Partnerships in Asia, Seoul, May 19-21, 2009 <http://pimac.kdi.re.kr> (11.11.2015).
- Güner, Ece (2012). "The PPP Program and Changing BOT Regulations." Paper presented at the Euromoney 5th Annual Turkey Energy and Infrastructure Finance Conference, İstanbul, March 26-27, 2012.

- 
- Hazine (2016). *Hazine yatırım garantileri sağlanmış YİD projeleri*. Ankara: Hazine.
- Hemming, Richard, Max Alier, Barry Anderson, Marco Cangiano, and Murray Petrie (2006). *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*. Washington, DC: IMF.
- Hürriyet (2013). “6.3 Milyar Euro Yolcu Garantisi.” <http://www.hurriyet.com.tr/6-3-milyar-euro-yolcu-garantisi-22475167> (30.9.2016).
- IMF (2007). *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Washington, DC: IMF.
- Irwin, Timothy (2003). “Public Money for Private Infrastructure: Deciding When to Offer Guarantees, Output-based Subsidies, and Other Fiscal Support.” *World Bank Working Paper Series WP/10*.
- \_\_\_\_\_, (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington, DC: World Bank.
- Irwin Timothy, Michael Klein, Guillermo E.Perry, and Mateen Thobani (1997). “Dealing with Risk in Private Public Infrastructure: An Overview.” *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. Eds. Timothy Irwin et al., 1-18. Washington, DC: World Bank.
- Irwin, Timothy and Tanya Mokdad (2010). *Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships: Practice in Australia, Chile and South Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Jones, Philip E., Scott P. Mason (1980). “Valuation of Loan Guarantees.” *Journal of Banking and Finance* 4: 89-107.
- KB (2012). *Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat*. <http://www.kalkinma.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (2013a). *10. Kalkınma Planı (2014-18)*. <http://www.kalkinma.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (2013b). *10. Kalkınma Planı (2014-18) üzerine sunum*. <http://www.kalkinma.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (2015). *Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler*. <http://www.kalkinma.gov.tr> (30.9.2016).
- Kordel, Onur (2008). “A Comparative Overview of Public Private Partnerships with Those in Turkey.” <http://www.mondaq.com> (11.11.2015).
- Levy, Sidney M. (1996). *Build, Operate, Transfer: Paving the Way for Tomorrow’s Infrastructure*. Toronto: Wiley.

- 
- Lewis, Christopher M. and Ashoka Mody (1997). “The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments.” *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. Eds. Timothy Irwin et al., 131-153. Washington, DC: World Bank.
- Llanto, Gilberto M. (2007). “Dealing with Contingent Liabilities: The Philippines.” *Fiscal Policy and Management in East Asia*. Eds. Ito Takatoshi, and Andrew K. Rose, 257-284. Chicago: University of Chicago Press.
- Mody, Ashoka and Dilip Patro (1995). “Methods of Loan Guarantee Valuation and Accounting.” *CFS Discussion Papers* No. 116.
- OECD (2008). *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_, (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Paris: OECD.
- Polackova, Hana (1998). “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability.” *World Bank Policy Research Working Papers* No. 1989.
- Rajaram, Anand et al. (2014). *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*. Washington, DC: World Bank.
- Rodrigues, Magnus, Ekin İnal and Turgut Cankorel (2013). “Road PPPs in Turkey.” *Infrastructure Journal* <http://www.chadbourne.com> (11.11.2015).
- Sayıştay (2003). *Elektrik Enerjisi Üretimi Alanında Sürdürülen Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) Ve İşletme Hakkı Devri (İHD) Uygulamaları Hakkında Araştırma Raporu Özeti*. Ankara: Sayıştay.
- TBMM (1984). “Law 3096: Assigning Private Companies to Generate, Transmit, Distribute and Trade Electricity.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (1988). “Law 3465: Building, Operations and Maintenance of Highways by the Institutions other than the General Directorate of Highways.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (1994). “Law 3996: Structuring Investments and Services through the BOT Model.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).
- \_\_\_\_\_, (2008). “Law 5762: Making Changes in the Law on Structuring Investments and Services through the BOT Model.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).

---

\_\_\_\_\_, (2011). “Law 6111: Restructuring Receivables and Making Changes in the Law on Social Security and General Health Insurance and on some Other Laws.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).

\_\_\_\_\_, (2012). “Law 6288: Making Changes in the Laws on Value Added Tax and on Structuring Investments and Services through the BOT Model.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).

\_\_\_\_\_, (2013). “Law 6446: Electricity Market Law.” <https://www.tbmm.gov.tr> (22.4.2015).

Wibowo, Andreas (2004). “Valuing Guarantees in a BOT Infrastructure Project.” *Journal of Engineering, Construction and Architectural Management* 11/6: 395-403.

World Bank (2007). *Public Private Partnership Units*. Washington, DC: World Bank.