

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİ: TÜRKİYE VE DİĞER ÜLKE ÖRNEKLERİ

TASAV Ekonomi Araştırmaları Merkezi

Kamu-Özel İşbirliği (KOİ) projeleri, özellikle tasarruf açığı olan ülkelerde artan altyapı ihtiyaçlarını karşılamak için kamu ve özel sektör arasında risk paylaşımına ve işbirliğine dayalı olarak uygulamaya konulan bir finansman yöntemidir. Belli başlı yöntemler olarak, Yap-İşlet-Devret, Yap-İşlet, Yap-Kirala-Devret, İşletme Hakkı Devri gibi uygulamalar bulunmakla birlikte, Türkiye’de en yaygın model olarak yap-işlet-devret projeleri olduğu görülmektedir.

Dünya Bankası verilerine göre, 1990-2016 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde Kamu-Özel İşbirliği yöntemiyle toplam 2,6 trilyon ABD doları tutarında 7132 adet proje gerçekleştirilmiştir. KOİ projelerinde 1 trilyon dolar ile en yüksek payın Latin Amerika ve Karayipler bölgesine ait olduğu, bunu Doğu Asya ve Pasifik ile Avrupa ve Orta Asya’nın izlediği görülmektedir.

Bu projelerde değer olarak 1 trilyon doların üzerinde bir tutarla (1.040 milyar \$) en yüksek yatırımın bilgi-iletişim teknolojileri (telekomünikasyon) sektöründe yapıldığı, daha sonra sırasıyla elektrik, karayolu ve havayolu gibi sektörlerin geldiği görülmektedir. Adet olarak en fazla proje ise elektrik sektöründe gerçekleştirilmiştir.

Yine Dünya Bankası verilerine göre, 1990-2015 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde en fazla proje stokuna sahip ilk 10 ülke içerisinde;

- Brezilya’nın 517 milyar dolarlık toplam yatırım tutarıyla (sözleşme büyüklüğü olduğu düşünülmektedir) ilk sırada yer aldığı görülmektedir.
- Hindistan 343 milyar dolar ile ikinci,
- **Türkiye 165 milyar dolar ile üçüncü,**
- Rusya 155 milyar dolar ile dördüncü,
- Çin 145 milyar dolar ile beşinci,
- Meksika 142 milyar dolar ile altıncı görünürken,

- Arjantin 98 milyar dolar ile yedinci,
- Filipinler 73 milyar dolar ile sekizinci,
- Endonezya 72 milyar dolar ile dokuzuncu,
- Şili 69 milyar dolar ile onuncu sırada yer almaktadır.

Buna karşın, adet olarak en fazla projenin 1.326 adet ile Çin’de gerçekleştirildiği, bunu Hindistan ve Brezilya’nın takip ettiği, Türkiye’nin 185 proje ile sekizinci sırada yer aldığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’nin proje tutarı itibarıyla ilk üç sırada olmasına karşın proje sayısı bakımından daha alt sıralarda yer alması; proje başına yatırım tutarının, başka bir ifadeyle proje büyüklüklerinin diğer ülkelere kıyasla yüksek olduğuna işaret etmektedir. Nitekim dünya bankası verilerine göre yapılan hesaplamada, gelişmekte olan ülkeler içerisinde KÖİ proje stoku en yüksek olan ilk 5 ülke içerisinde proje başına ortalama yatırım tutarı (sözleşme büyüklüğü) en yüksek ülke olarak Türkiye 892 milyon dolar ile ilk sırada yer alırken, Türkiye’yi 627 milyon dolar ile Brezilya, 453 milyon dolar ile Rusya, 383 milyon dolar ile Hindistan ve 109 milyon dolar ile Çin’in izlediği görülmektedir.

Avrupa’da gerçekleştirilen KÖİ projeleri analiz edildiğinde, son üç yılda KÖİ projelerindeki gelişmeler Avrupa Kamu-Özel İşbirliği Uzmanlık Merkezi (EPEC) verilerine göre şu şekildedir:

Avrupa ülkelerinde finansal kapanışı gerçekleştirilen KÖİ projelerinin toplam değeri 2014 yılında 18,7 milyar avro, 2015 yılında 15,6 milyar avro, 2016 yılında 12 milyar avro olmuştur.

2014 yılında 6,6 milyar avro ile İngiltere ilk sırada yer alırken, Türkiye 3,5 milyar avro ile ikinci sırada, Almanya 1,5 milyar avro ile üçüncü sırada yer almıştır. Bununla birlikte, 2015 yılında Türkiye 9,2 milyar avroluk KÖİ projesiyle, İngiltere ve Fransa’nın da önünde en fazla KÖİ projesi gerçekleştiren ülke olmuştur. 2016 yılında ise 3,8 milyar avro ile İngiltere en büyük KÖİ pazarını oluştururken, bunu Fransa ve Türkiye izlemiştir.

Avrupa ülkelerinde son yıllarda finansal kapanışı gerçekleştirilen KÖİ projelerinde en çok yatırım yapılan sektörün sırasıyla ulaştırma, sağlık ve eğitim olduğu görülmektedir.

1986-2016 yılları arasında Türkiye’de uygulanan KÖİ projelerinin adet olarak yüzde 47,9, sözleşme değeri olarak yüzde 62,8’inin yap-işlet-devret projeleri olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla İşletme Hakkı Devri, Yap-Kirala-Devret ve Yap-İşlet projeleri takip etmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 20).

1986-2016 yılları arasında Türkiye’de 182 adedi işletmede, 29 adedi yapım aşamasında olmak üzere 2017 yılı fiyatlarıyla toplam yatırım tutarı 53,7 milyar dolar düzeyinde 211

proje uygulamaya konmuş olup, bu projelerin sözleşme değeri 123,5 dolardır¹ (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 13). Bu projelerde, 23,3 milyar dolar yatırım tutarı ve yaklaşık 69 milyar dolar sözleşme değeriyle 2013 yılında en yüksek değere ulaşıldığı, 2016 yılı sözleşme değerinin ise 4,6 milyar dolar olduğu görülmektedir.

Son yıllarda yapımı tamamlanan projeler olarak, örneğin 2016 yılında Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü, Ankara Hızlı Tren Garı, Yozgat Şehir Hastanesi, Mersin Entegre Sağlık Kampüsü gibi projeler ve devam eden projeler bağlamında İstanbul Yeni Havalimanı, Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu, İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir Entegre Sağlık Kampüsleri ve şehir hastaneleri gibi projeler yer almaktadır. Bunlar içerisinde özellikle İstanbul Yeni Havalimanı projesi 14,2 milyar dolar yatırım tutarına sahiptir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 27-49).

Türkiye’de toplam 123,5 milyar dolar sözleşme değeri içerisinde 67,5 milyar ABD Doları ile havaalanı projeleri ilk sırada yer alırken, bunu sırasıyla enerji (25,3 milyar dolar), karayolu (13,6 milyar dolar), sağlık tesisi (10,6 milyar dolar) vb. takip etmektedir. Sayı itibarıyla ise, toplam 211 proje içerisinde 81 proje ile enerji sektörü ilk sırada yer almış, bunu yine sırasıyla karayolu (38 adet), liman (22 adet), sağlık tesisi (18 adet) vb. projeler takip etmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2017: 21).

Değerlendirme

- Kamu-Özel İşbirliği projelerinin bilhassa gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de önemli boyutta uygulama alanı bulduğu,
- Gelişmekte olan ülkelere sırasıyla Brezilya, Hindistan, Türkiye, Rusya, Çin ve Meksika’da kamu-özel işbirliği proje yatırım stokunun diğer ülkelere kıyasla yüksek olduğu,
- Türkiye’de uygulamaya konulan kamu özel işbirliği projelerinde son yıllarda artış olduğu,
- Gelişmekte olan ülkeler içerisinde KÖİ proje stoku yüksek olan ülkeler içerisinde Türkiye’nin proje başına ortalama yatırım tutarının(sözleşme büyüklüğü) en yüksek olduğu, başka bir ifadeyle diğer ülkelere kıyasla daha büyük projelerin bu yolla finanse edildiği,
- Gelişmekte olan ülkeler genelinde bu projelerde değer olarak en yüksek yatırımın bilgi-iletişim teknolojileri (telekomünikasyon) sektöründe yapıldığı, Türkiye’de ise havaalanı projelerinin ilk sırada yer aldığı görülmektedir.

¹ Bu verilerde Kalkınma Bakanlığı, Dünya Bankası ve Avrupa Kamu-Özel İşbirliği Uzmanlık Merkezi (EPEC) verileri arasındaki farklılığın; verilerdeki kapsam, tanım ve yıl farklılığı gibi hususlardan kaynaklanabileceği düşünülmektedir.

- Türkiye’de konunun giderek artan önemi de dikkate alınarak;
 - Bu projelerde fizibilite çalışmalarının titizlikle yürütülmesi, ekonomik ve sektörel politikalarla uyumlu olarak proje önceliklendirilmesinin yapılması,
 - Projelerdeki uzun dönemli talep garantileri, kira ödemeleri ve borç üstlenimleri gibi hususların sağlıklı projeksiyonlara dayandırılması, şeffaf olması ve olası risklerin asgariye indirilmesi,
 - Sözkonusu projelerde özellikle ileriye yönelik bilgi ve verilerin kamuoyuna açık olarak paylaşılması, kamuoyunun ve akademik kesimlerinin katkı ve analizlerine de imkân sağlanarak gelecekte bütçe üzerinde finansman yükünün oluşturulmaması önemli görülmektedir.

Notlar

European PPP Expertise Centre (EPEC), *Market Update Review of the European PPP Market in 2014, Market Update Review of the European PPP Market in 2015, Market Update Review of the European PPP Market in 2016*, <http://www.eib.org/epec/index.htm>, 19.06.2017.

Kalkınma Bakanlığı, (2017), *Kamu – Özel İşbirliği Raporu 2016*, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.

Kalkınma Bakanlığı, *Kamu – Özel İşbirliği Envanteri*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KamuOzellsibirligiProjelerindeGelismeler.aspx>, 19.06.2017.

The World Bank, *Private Participation in Infrastructure Database*, <http://ppi.worldbank.org/>, 19.06.2017.