

te pav

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Türkiye’de Kamu-Özel İş Birliği Projeleri Uygulamaları

Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Model Önerisi

31 Ocak 2022

Gündem

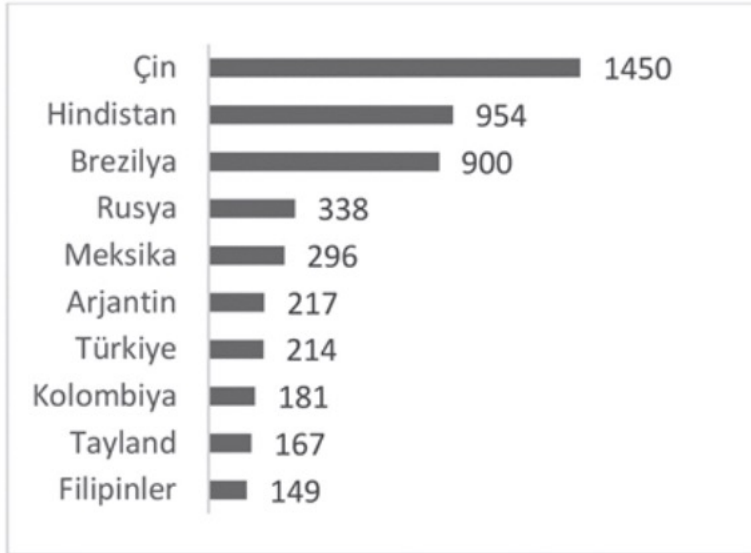
- ❑ Dünyada ve Türkiye'de KÖİ Uygulaması
- ❑ KÖİ Modelinin Genel Çerçevesi
- ❑ Boşluk Analizi: Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye
- ❑ KÖİ Sözleşmeleri Kapsamındaki Riskler ve Mali Yükümlülükler
- ❑ Risk Paylaşımı: PFRAM Modeli
- ❑ Senaryo Analizi
- ❑ Model Önerisi
- ❑ Sözleşmelerin Yeniden Müzakeresi
- ❑ Sonuç

Dünyada Türkiye'de KÖİ Uygulaması

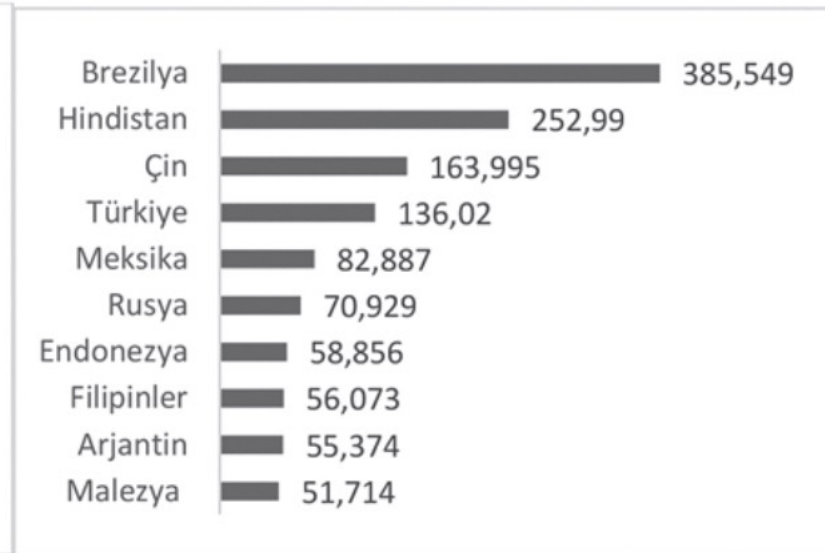
Dünyada KÖİ Uygulaması

- Yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkeler KÖİ modelinin kullanımında öne çıkıyor. Ortalama proje büyüklüğü mega projelerde KÖİ kullanımınının sınırlı olduğuna işaret ediyor.

Proje Sayısı, 1990-2017



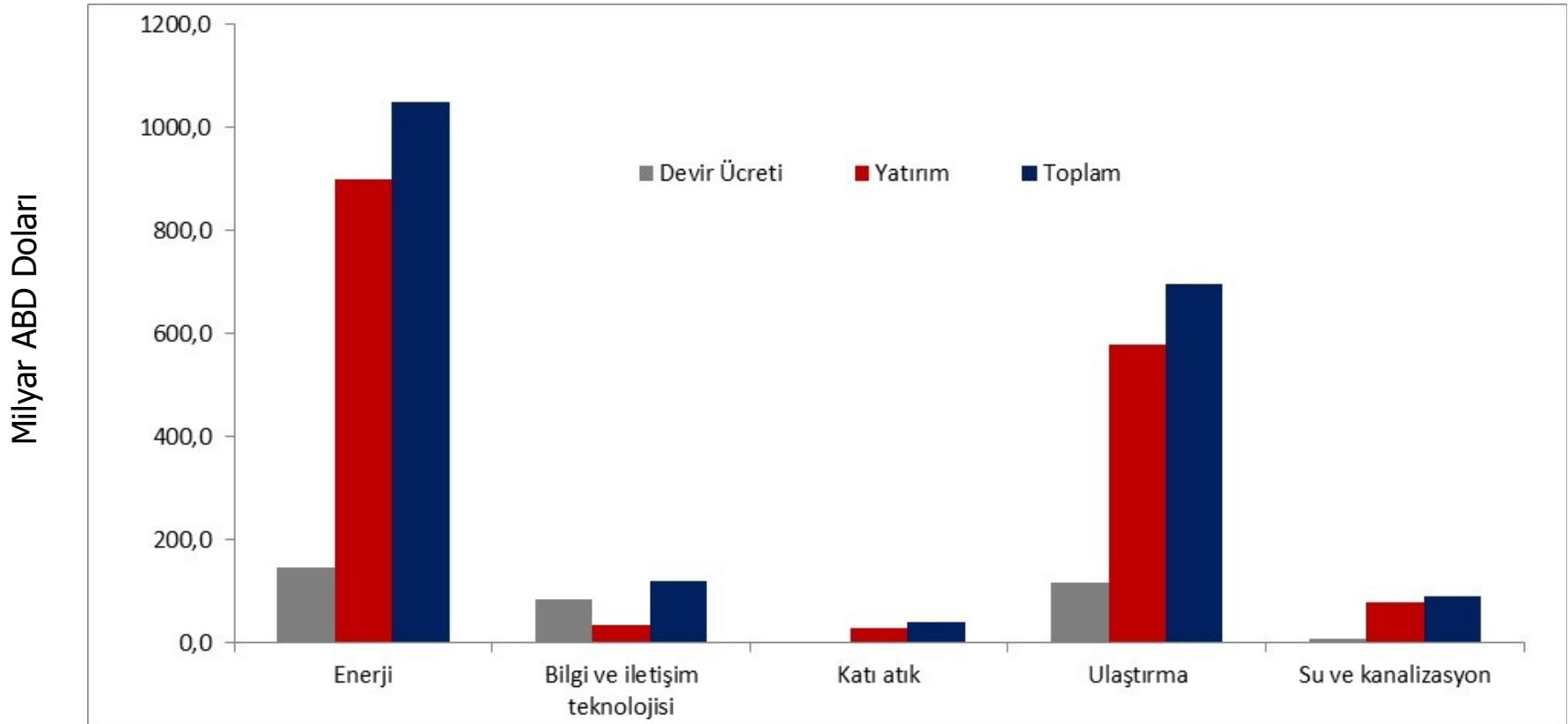
Yatırım Büyüklüğü, 1990-2017



(milyar ABD doları)

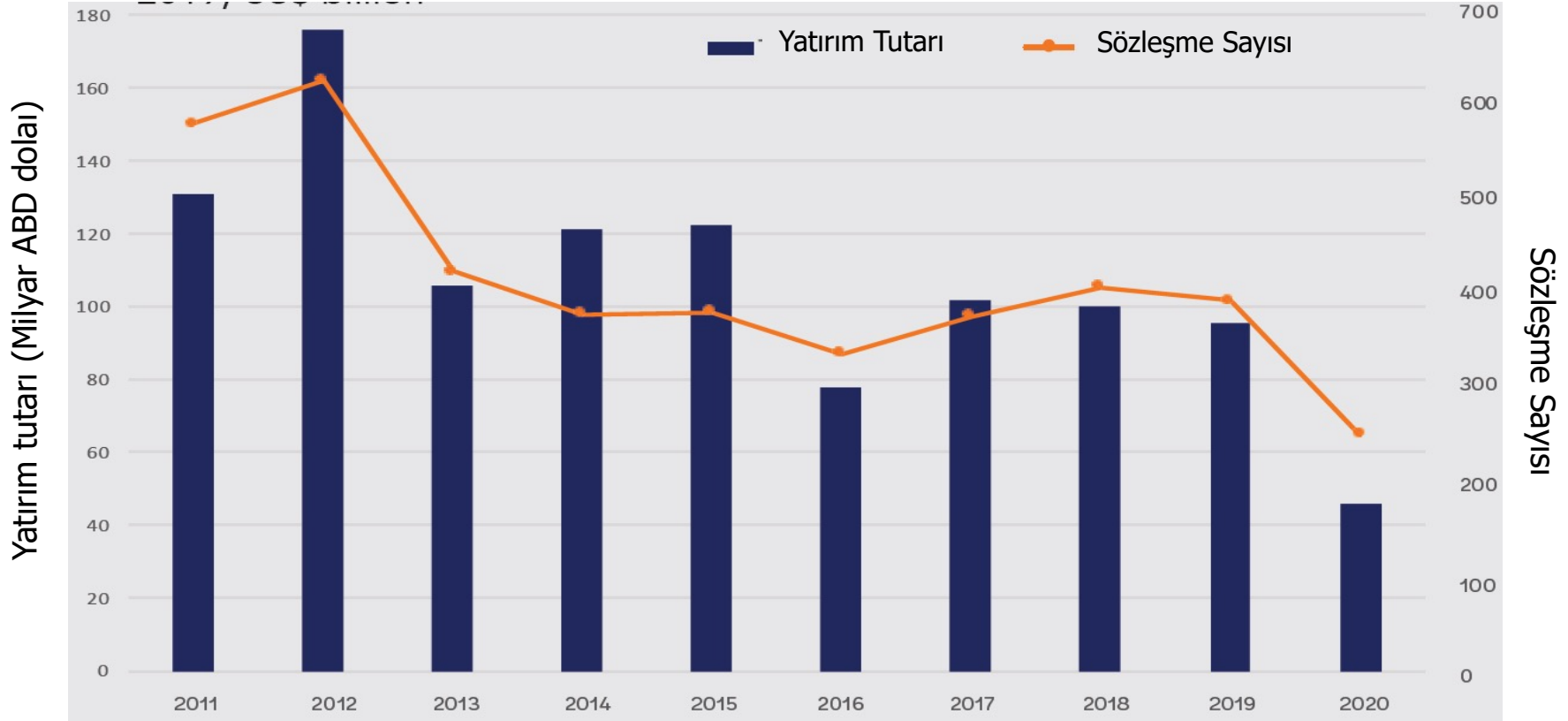
Dünyada KÖİ Uygulaması

- Model yaygın olarak enerji ve ulaştırma sektörlerinde kullanılıyor.



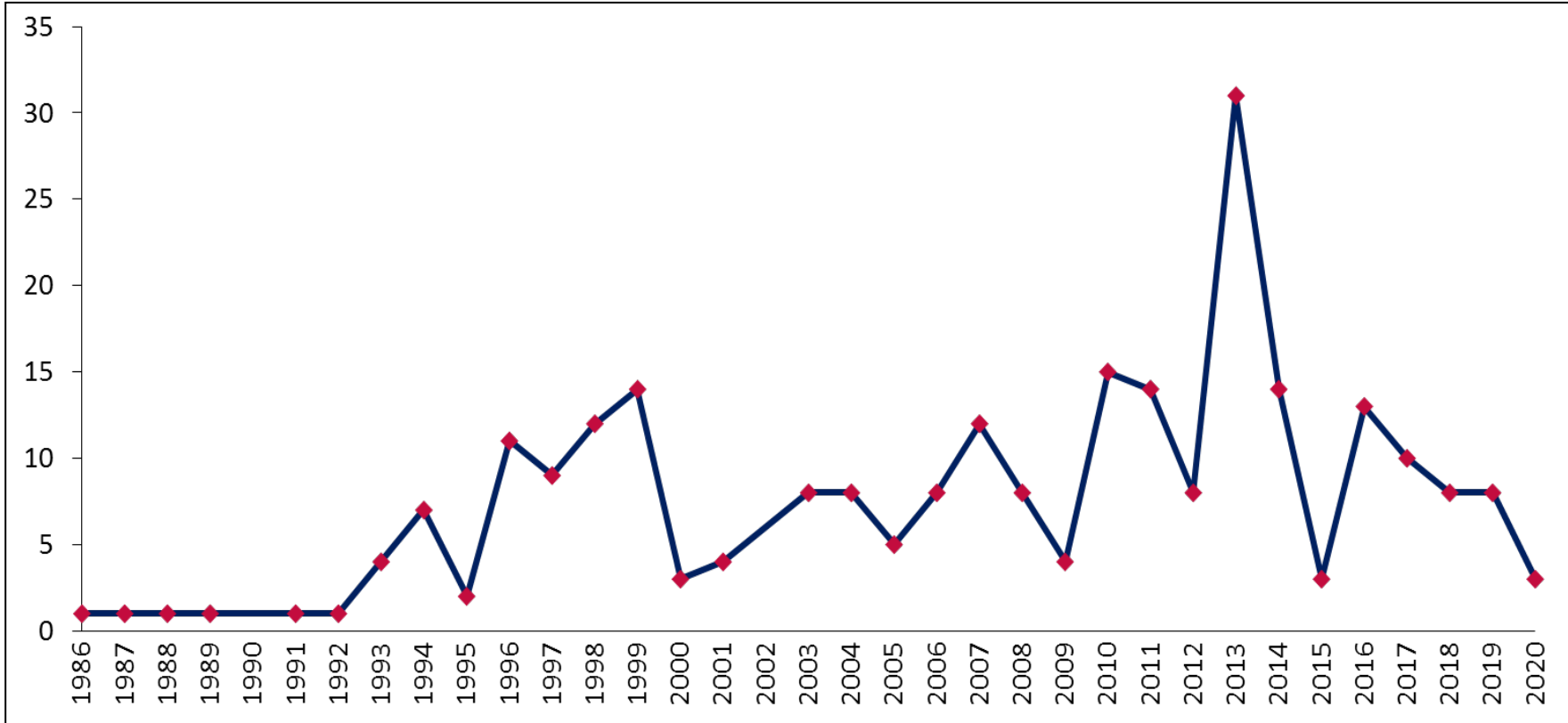
Yükselen Piyasalar ve Gelişmekte Olan Ülkelerde KÖİ Uygulaması

- Pandemiyle birlikte KÖİ yatırımları %52 oranında düşüşle 45,7 milyar ABD dolarına gerilerken sözleşme sayısı 252 oldu.



Türkiye'de KÖİ sözleşme sayısının gelişimi

- 2000'li yılların ortasında başlayan büyüme trendi 2013 yılında İstanbul Yeni Havalimanı, ulaştırma ve enerji projeleri ile zirve yaptı.



Türkiye'de KÖİ Sözleşmelerinin Sektörel Dağılımı

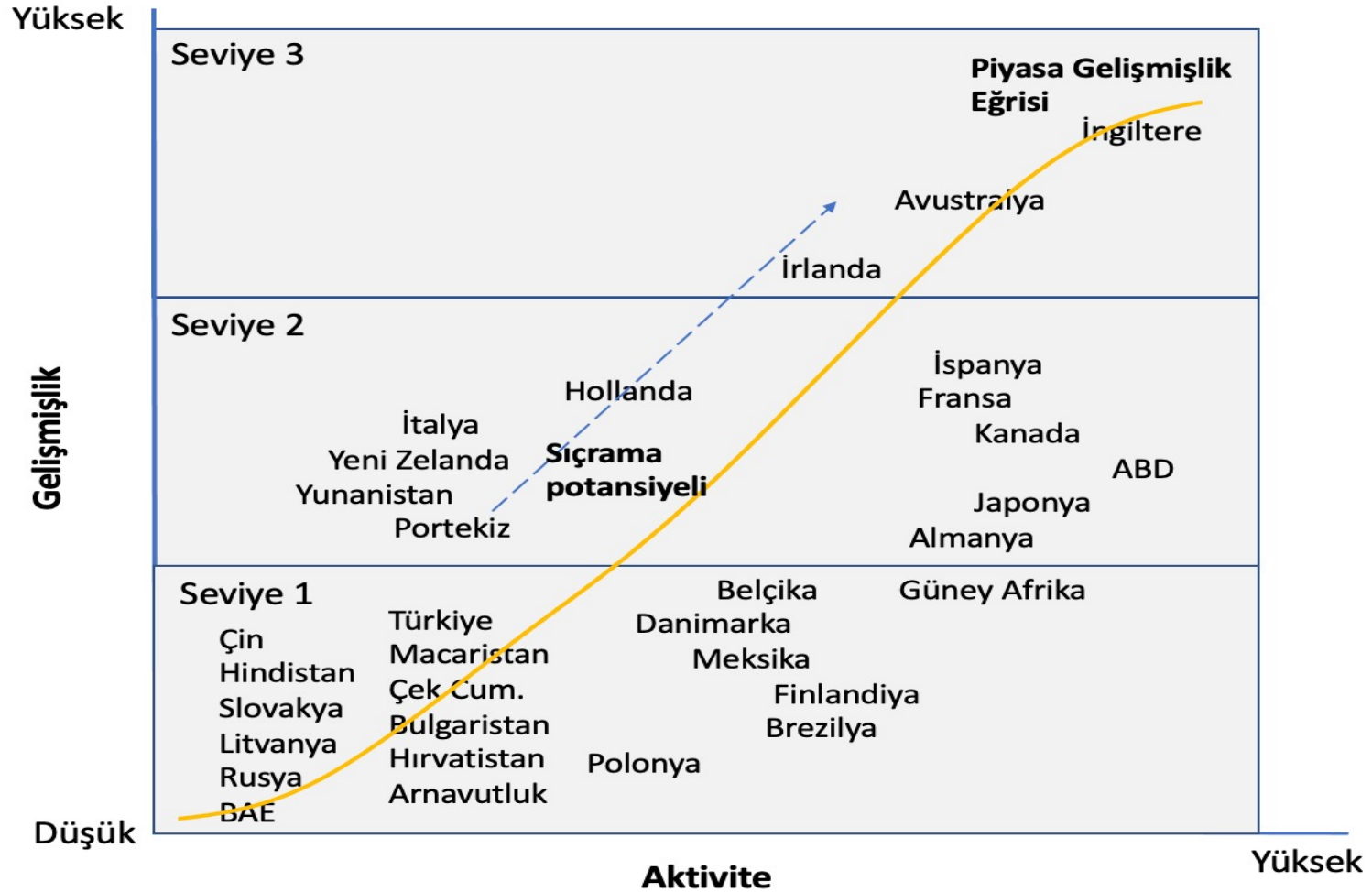
- KÖİ projelerinin yatırım büyüklüğü 80 milyar doları aşmış, sözleşme büyüklüğü 160 milyar dolara ulaşmıştır.

Sektör	Sözleşme Tutarı (Haziran 2021) (Milyon ABD doları)
Ulaştırma	105.371
Karayolu	25.883
Havaalanı	74.330
Demiryolu	283
Liman	4.875
Enerji	38.121
Sağlık	10.988
Sanayi	1.578
Endüstriyel Tesis	1.485
Katı Atık	93
Turizm	2.497
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	2.201
Kültür ve Turizm Tesisi	296
Madencilik	261
Gümrük	605
Toplam	159.421

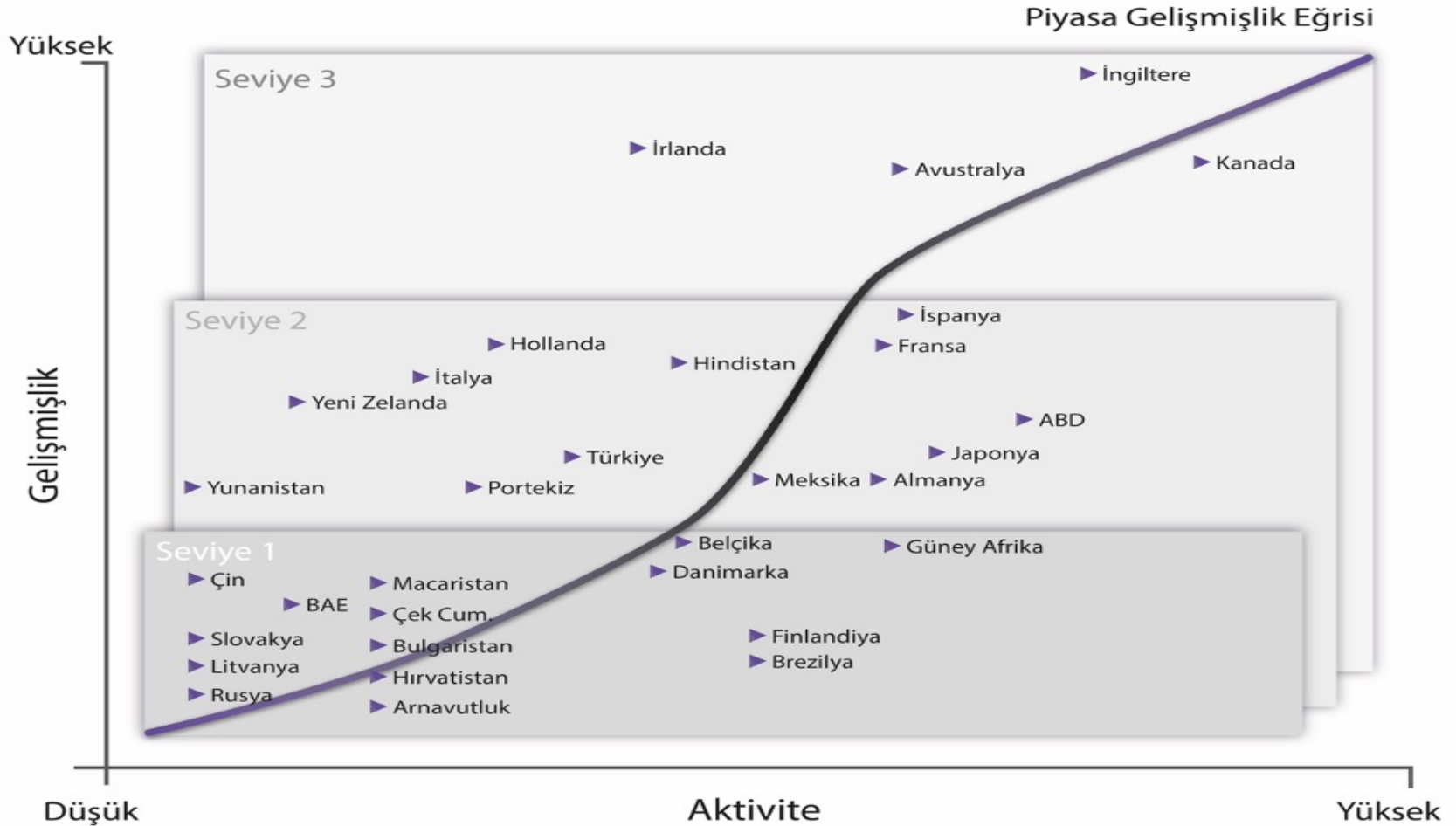
KÖİ Piyasa Gelişmişlik Analizi

Seviye 1	Seviye 2	Seviye 3
<ul style="list-style-type: none">- Politika çerçevesinin oluşturulması,- Test edilmiş hukuki yeterlilik,- Proje listesi,- Temel kavramların belirlenmiş olması,- Önceki deneyimlerden elde edilen derslerin yeni projelere/sektörlere uyarlanması,- Piyasanın oluşturulması.	<ul style="list-style-type: none">- Hukuki reformların hayata geçirilmesi,- Politika oluşturma ve uygulamaya ilişkin rehberlerin yayınlanmış olması,- Uzmanlaşmış KÖİ birimlerinin kurulması,- Piyasanın geliştirilmesi,- Proje listesinin geliştirilmesi ve yeni sektörlerin dahil edilmesi,- Yeni fon kaynakları sağlanması.	<ul style="list-style-type: none">- Bütün unsurlarıyla tanımlanmış bir sistemin mevcudiyeti,- Boşlukları ortadan kaldırılmış hukuki yapı,- Gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş KÖİ modelleri,- Gelişmiş risk paylaşımı,- İşleyen, etkin bir teklif süreci,- Uzun vadede politik mutabakat,- Emeklilik fonları ve özel varlık fonlarının katılımıyla büyüyen altyapı yatırımları piyasası,- KÖİ uygulamaları konusunda iyi eğitilmiş ve deneyimli kamu çalışanları.

KÖİ Piyasa Gelişmişlik Eğrisi (2006)



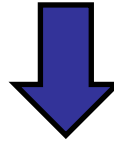
KÖİ Piyasa Gelişmişlik Eğrisi (2011)



KÖİ Modelinin Genel Çerçevesi

Hukuki Altyapı

- 3996 sayılı YİD Kanunu
- 6485 sayılı YKD Kanunu
- Diğer Mevzuat (4749 sayılı Borçlanma Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 3465 sayılı Kanun, 4283 sayılı Yİ Kanunu, Belediyeler Kanunu, İl Özel İdaresi Hk. Kanun, 1326 tarihli Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun)
- İlgili BKK ve Yönetmelikler

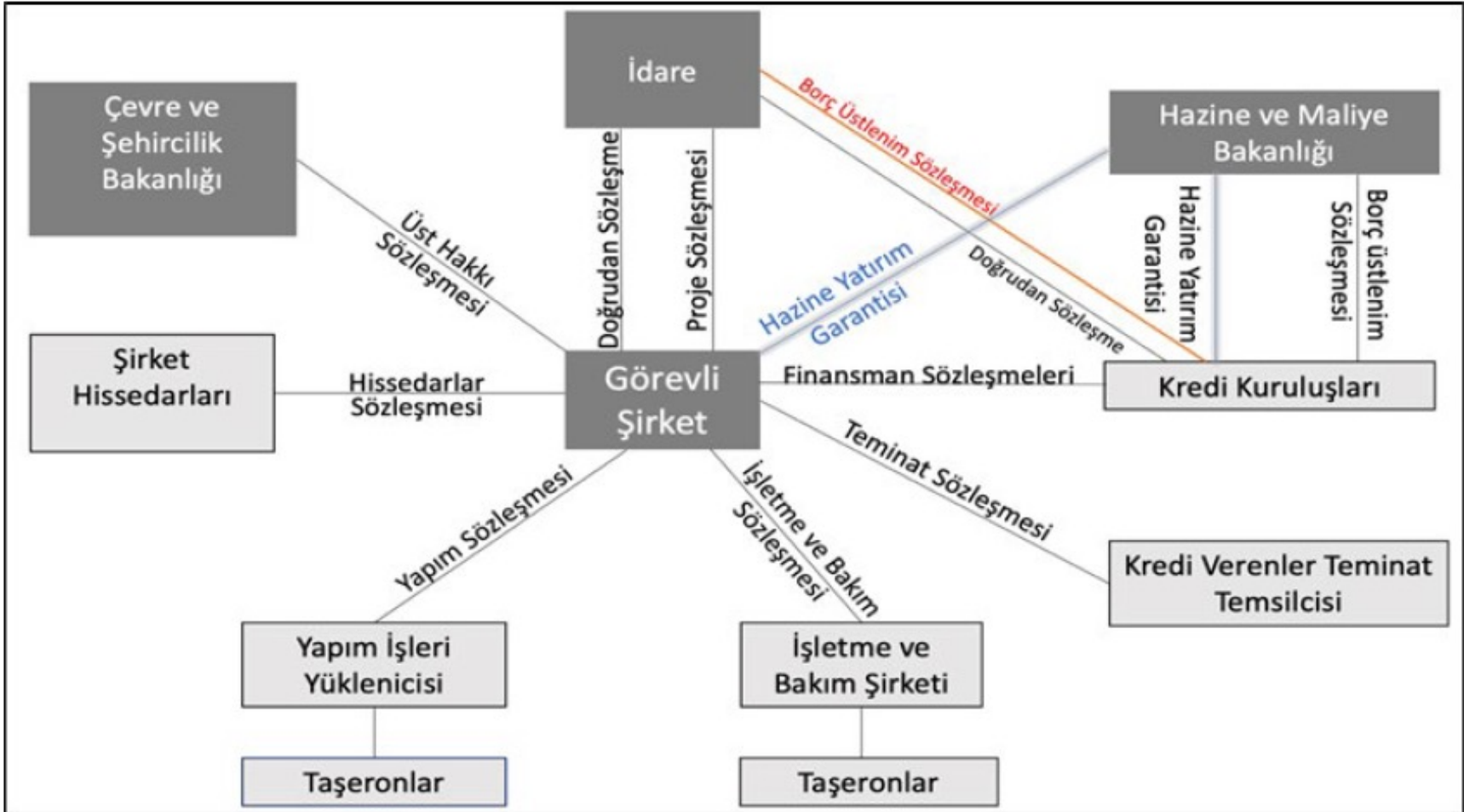


- geniş bir perspektiften yoksun,
- günlük sorunların çözümü için sürekli değiştirilen,
 - takip edilmesi artık mümkün olmayan
 - dağınık bir hukuki altyapı

Kurumsal Yapılanma

- Sürecin başından sonuna kadar koordinasyonu sağlayan merkezi bir birim bulunmamaktadır.
- Sürecin tamamı, ilgili kamu kuruluşu tarafından yürütülmektedir.
- KÖİ modelinin kullanılabilmesi için «yetkilendirme» kararı Cumhurbaşkanlığı tarafından verilmektedir. Bu aşamada;
 - CBSBD
 - Hazine ve Maliye Bakanlığıgörüşlerine başvurulmaktadır.
- İzleme, değerlendirme, muhasebeleştirme, raporlama konusunda ciddi sorunlar
- Tecrübeli insan kaynağı eksikliği

Modelin Tarafları ve Sözleşmeler



Modelin Tarafları ve Sözleşmeler

Finansal Model

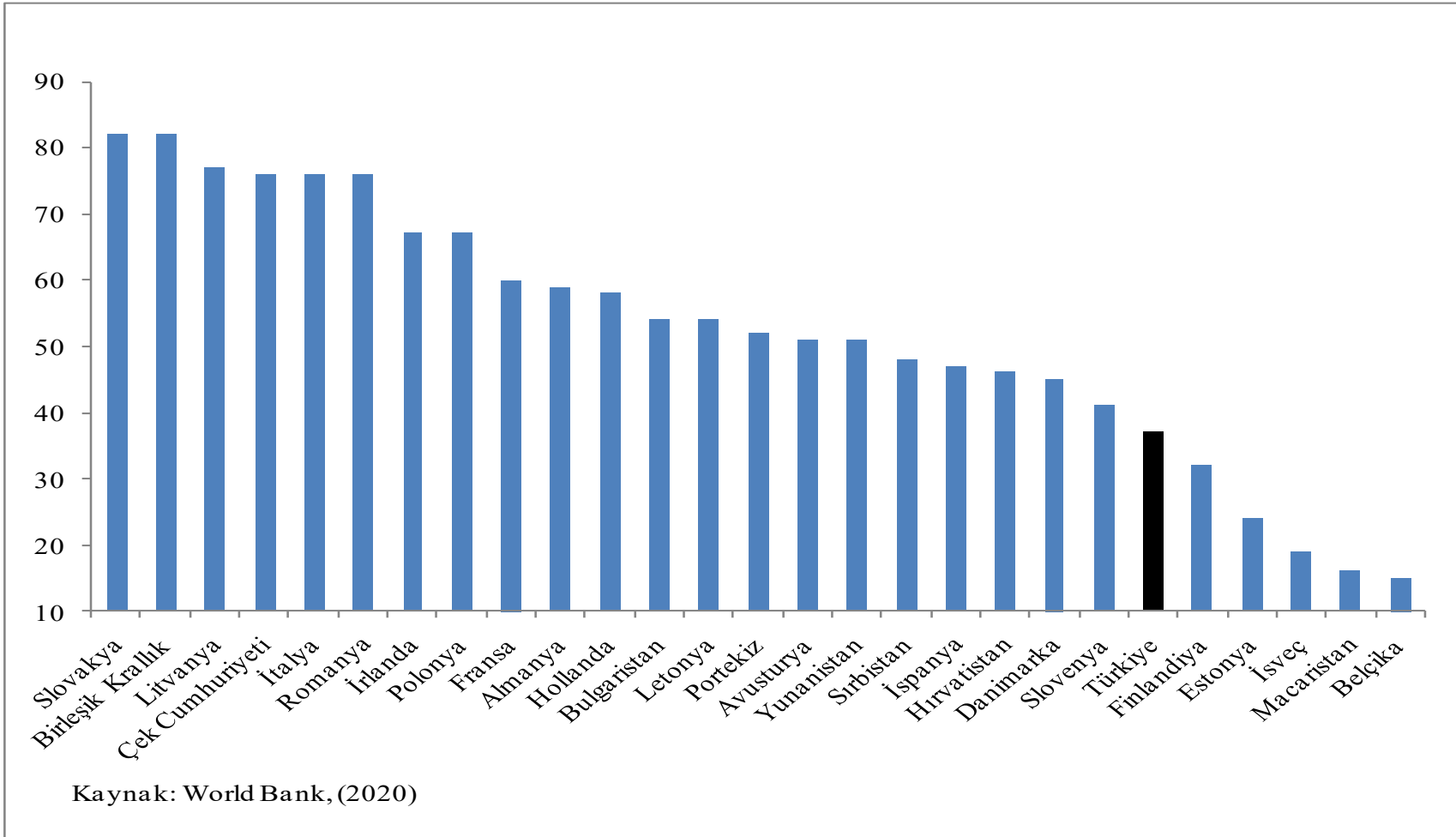
- Yatırım ve işletme dönemi boyunca projenin nakit akışı
- Varsayım ve senaryolar
- Farklı aşamalarda farklı amaçlar kullanım
 - Şirket ve Hissedarları → öz kaynak getirisi, zamanlaması
 - Kredi Verenler → borç servisini karşılama oranı
 - İdareler → projenin başlangıcından itibaren maliyeti, tarifeler ve sürdürülebilirliği, kullanılan krediler,... vs

KÖİ Projelerinin Hayata Geçirilme Süreci

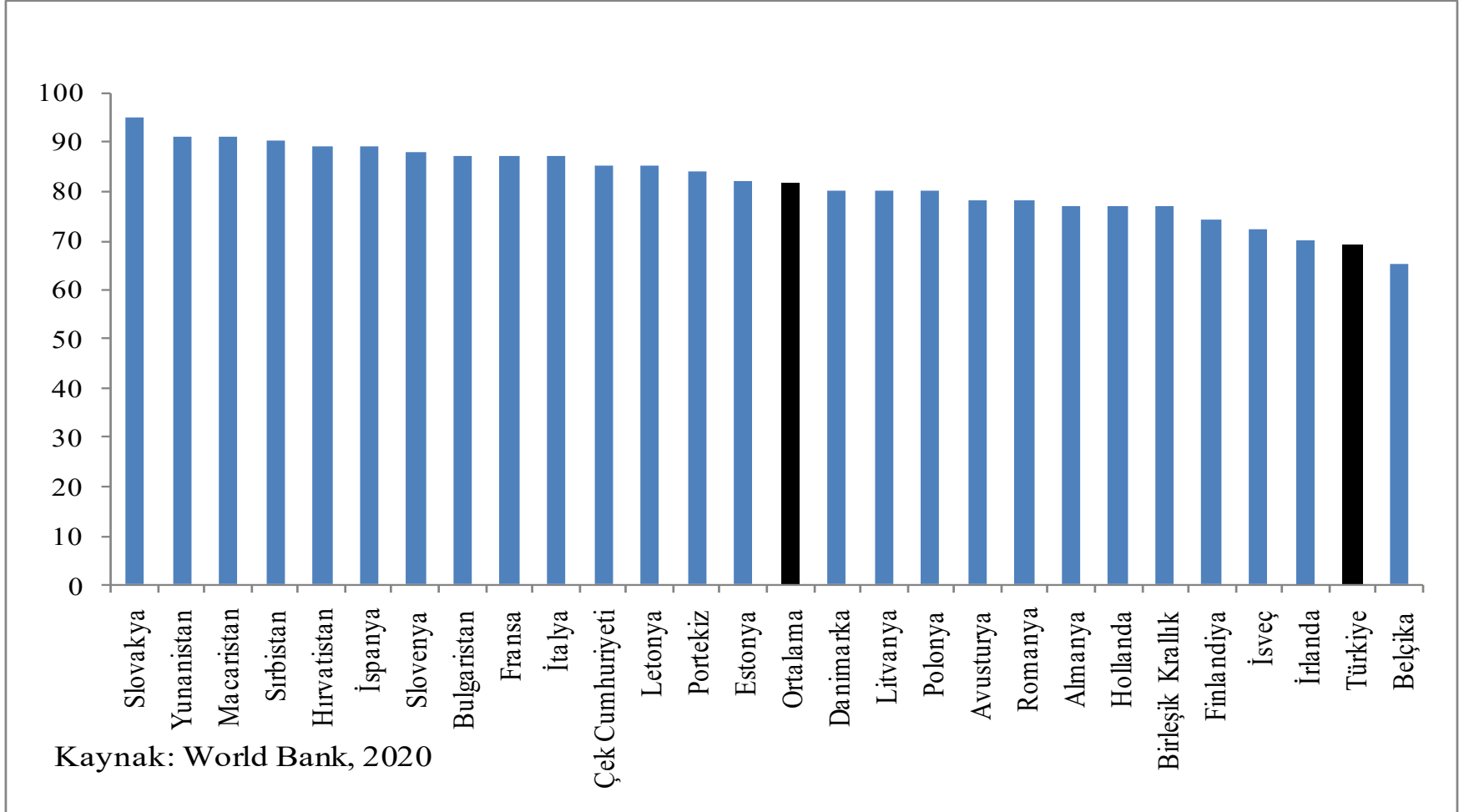


Boşluk Analizi: Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye

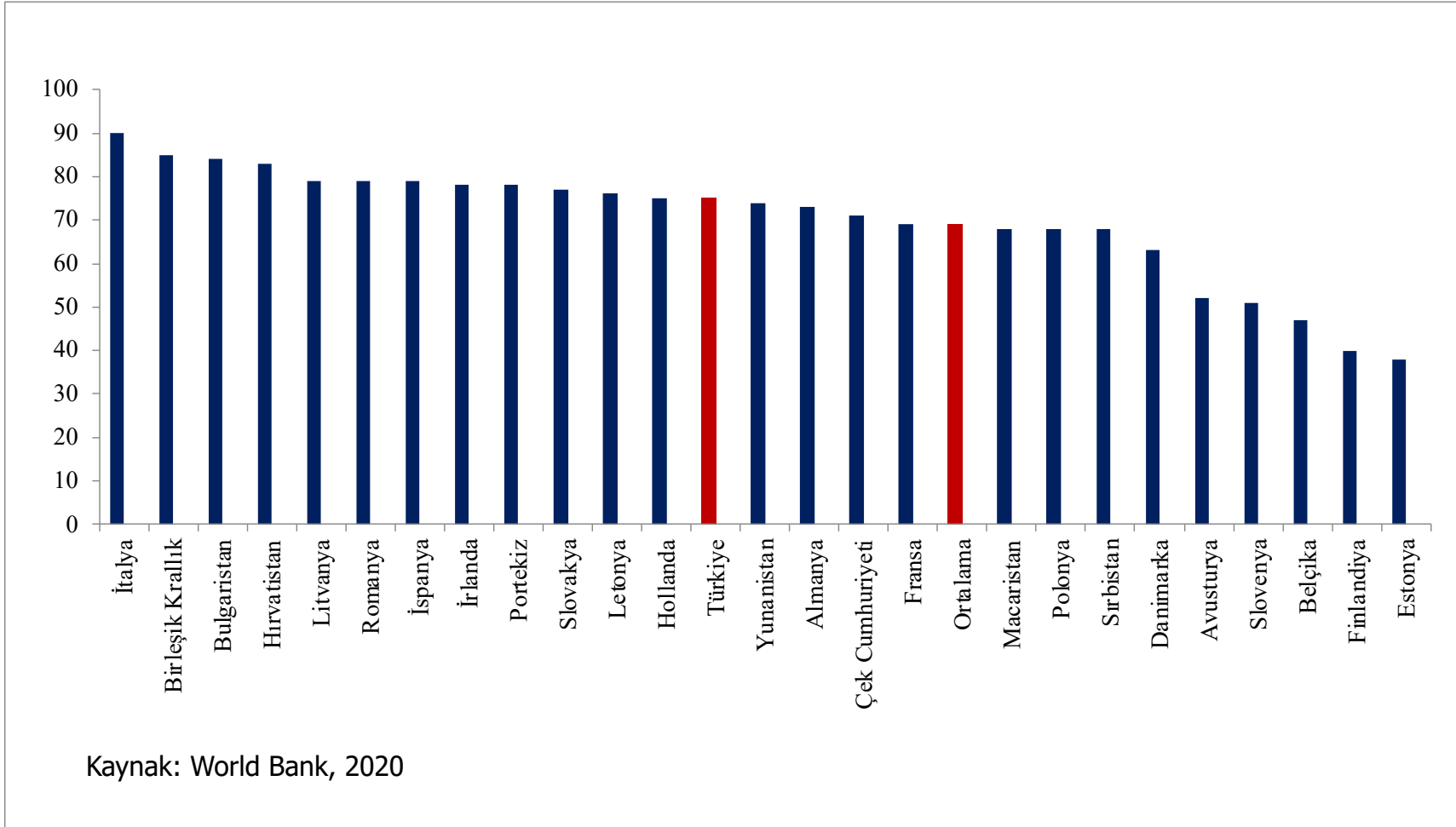
KÖİ Projelerinin Hazırlık Süreci



İhale Süreçleri



Sözleşme Yönetimi



KÖİ Sözleşmeleri Kapsamındaki Riskler ve Mali Yükümlülükler

Kamunun Mali Yükümlülükleri - 1

1. Sözleşmenin Tarafı Kamu İdaresince Verilen Taahhütler

1.1 Sözleşme Yürürlükte İken

- Asgari Gelir Garantisi – Tarife ve Yolcu Garantisi – Koşullu Yükümlülük
- Kullanım ve Hizmet Bedeli Ödemeleri – Doğrudan Yükümlülük
- Katkı Payı Ödemesi – Doğrudan Yükümlülük

1.2 Sözleşmenin Feshi Halinde

- Öz Kaynak Ödemesi ve Kredilerin Üstlenilmesi – Koşullu Yükümlülük
- Fesih Bedeli Ödemesi – Koşullu Yükümlülük

Kamunun Mali Yükümlülükleri - 2

2. Hazine Tarafından Verilen Taahhütler

- Hazine Yatırım Garantileri – Koşullu Yükümlülük
- Borç Üstlenimi – Koşullu Yükümlülük

Hukuki ve İdari Riskler

1. Olası Riskler

- Şirket Kusuru
- İdare Kusuru
- Mücbir Sebep – Beklenilmeyen Haller/Covid 19'un Etkileri
- Maliyet Artışı
- Kamulaştırma – Devletleştirme
- Finansman Sözleşmelerinden Kaynaklanabilecek Riskler

2. Sonuçları

- Yükümlülüklerin Askıya Alınması, Süre Uzatımı
- Tarife/Kullanım Bedeli/Hizmet Bedeli Revizyonu
- Sözleşmenin Feshi

Risk Paylaşımı: PFRAM Modeli

PFRAM Mali Risk Değerlendirme Modeli

Tespit	11 Risk kategorisi ve 52 alt risk kategorisi
Olasılık	Düşük, orta, yüksek
Finansal etki	Düşük, orta, yüksek
Risk oranı	İlgisiz, düşük, orta, yüksek, kritik
Hafifletme tedbirleri	Hafifletme tedbiri mevcut mu? EVET/HAYIR
Öncelik eylemleri	Eylem yok, düşük/orta/yüksek öncelik, kritik

PFRAM Risk Kategorileri

Temel risk kategorisi	Alt kategorilerin sayısı
Yönetişim	3 alt risk
İnşaat	19 alt risk
Talep riski	10 alt risk
İşletme ve performans riski	7 alt risk
Mücbir sebep riski	Alt kategori yok
Hükümetin somut olumsuz eylemleri	Alt kategori yok
Kanun değişikliği	Alt kategori yok
Finansal dengenin yeniden tesisi	3 alt risk
Sözleşme değişikliği riski	Alt kategori yok
Sözleşmenin tasfiyesi riski	2 alt risk

Havalimanı Projeleri Mali Risk Matrisi

Riskin belirlenmesi	Olasılık	Mali etki	Riskin derecesi (olasılık*etki)	Riski azaltma stratejisi var mı?	Öncelikli eylemler
Sözleşme feshi	-	-	-	-	-
Sözleşme değişikliği	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
Finansal dengenin yeniden sağlanması	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eylem gerekmiyor
Hükümetin somut olumsuz eylemleri	Düşük	Düşük	İlgisiz	Hayır	Eyleme gerek yok
Mücbir sebep	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta öncelik
Finansal riskler	Orta	Yüksek	Yüksek	Evet	Orta öncelik
İşletme ve performans riski	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eyleme gerek yok
Talep riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
İnşaat riski	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eyleme gerek yok
Yönetişim riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Evet	Yüksek öncelik
Kanun değişikliği	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta öncelik

Otoyol Projeleri Mali Risk Matriksi

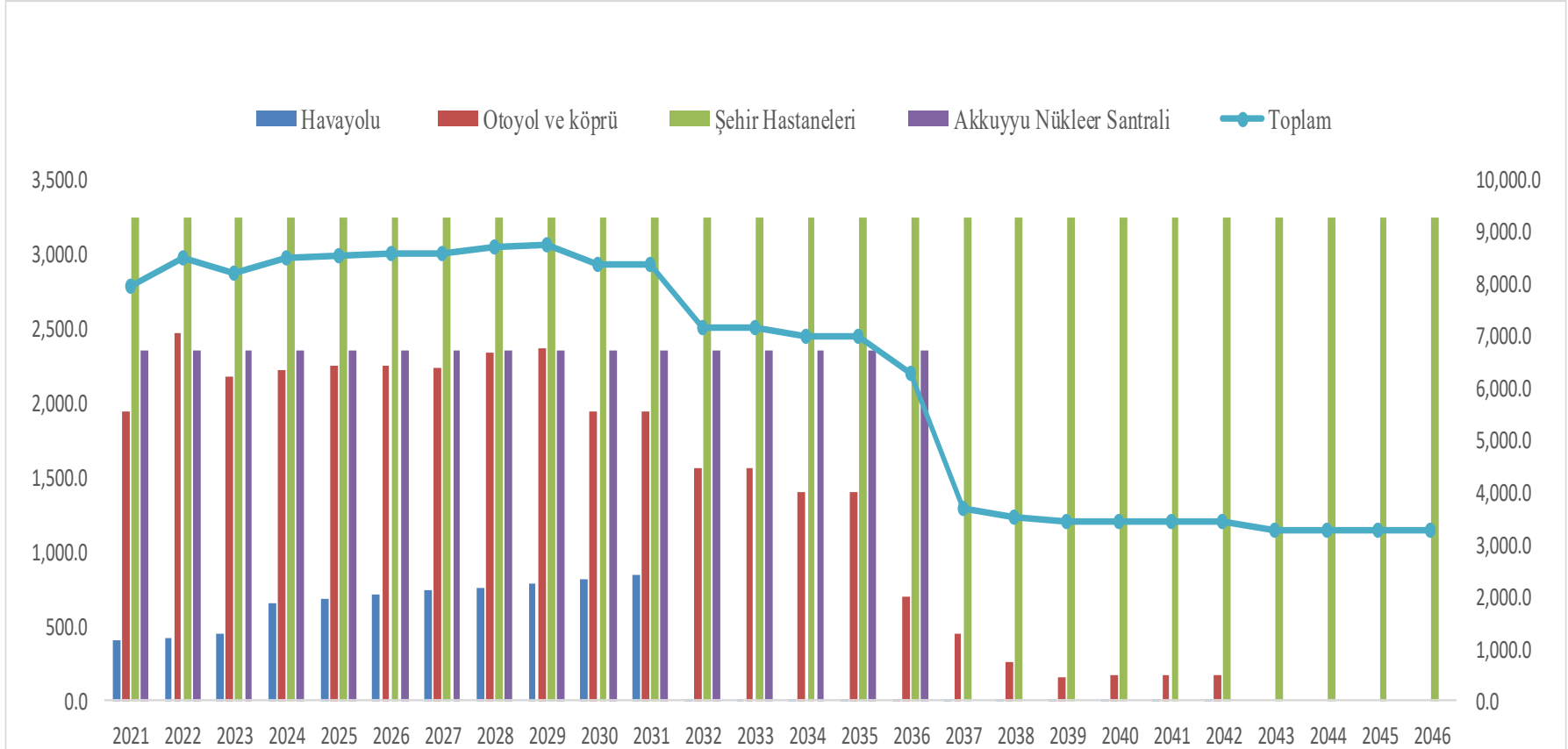
Riskin belirlenmesi	Olasılık	Mali etki	Riskin derecesi (olasılık*etki)	Azaltma stratejisi var mı?	Öncelikli eylemler
Sözleşme feshi	-	-	-	-	-
Sözleşme değişikliği	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
Finansal dengenin yeniden sağlanması	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eylem gerekmiyor
Hükümetin somut olumsuz eylemleri	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta öncelik
Mücbir sebep	Yüksek	Yüksek	Kritik	Evet	Yüksek öncelik
Finansal riskler	Orta	Yüksek	Yüksek	Evet	Orta öncelik
İşletme ve performans riski	Düşük	Yüksek	Yüksek	Hayır	Yüksek öncelik
Talep riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
İnşaat riski	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eyleme gerek yok
Yönetişim riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Evet	Yüksek öncelik
Kanun değişikliği	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta

Şehir Hastaneleri Mali Risk Matriksi

Riskin belirlenmesi	Olasılık	Mali etki	Riskin derecesi (olasılık*etki)	Riski azaltma stratejisi var mı?	Öncelikli eylemler
Sözleşme feshi	-	-	-	-	-
Sözleşme değişikliği	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
Finansal dengenin yeniden sağlanması	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eyleme gerek yok
Hükümetin somut olumsuz eylemleri	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta öncelik
Mücbir sebep	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta öncelik
Finansal riskler	Orta	Yüksek	Yüksek	Evet	Orta öncelik
İşletme ve performans riski	Düşük	Yüksek	Yüksek	Hayır	Yüksek öncelik
Talep riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Hayır	Kritik
İnşaat riski	Düşük	Düşük	İlgisiz	Evet	Eyleme gerek yok
Yönetişim riski	Yüksek	Yüksek	Kritik	Evet	Yüksek öncelik
Kanun değişikliği	Orta	Orta	Orta	Evet	Orta

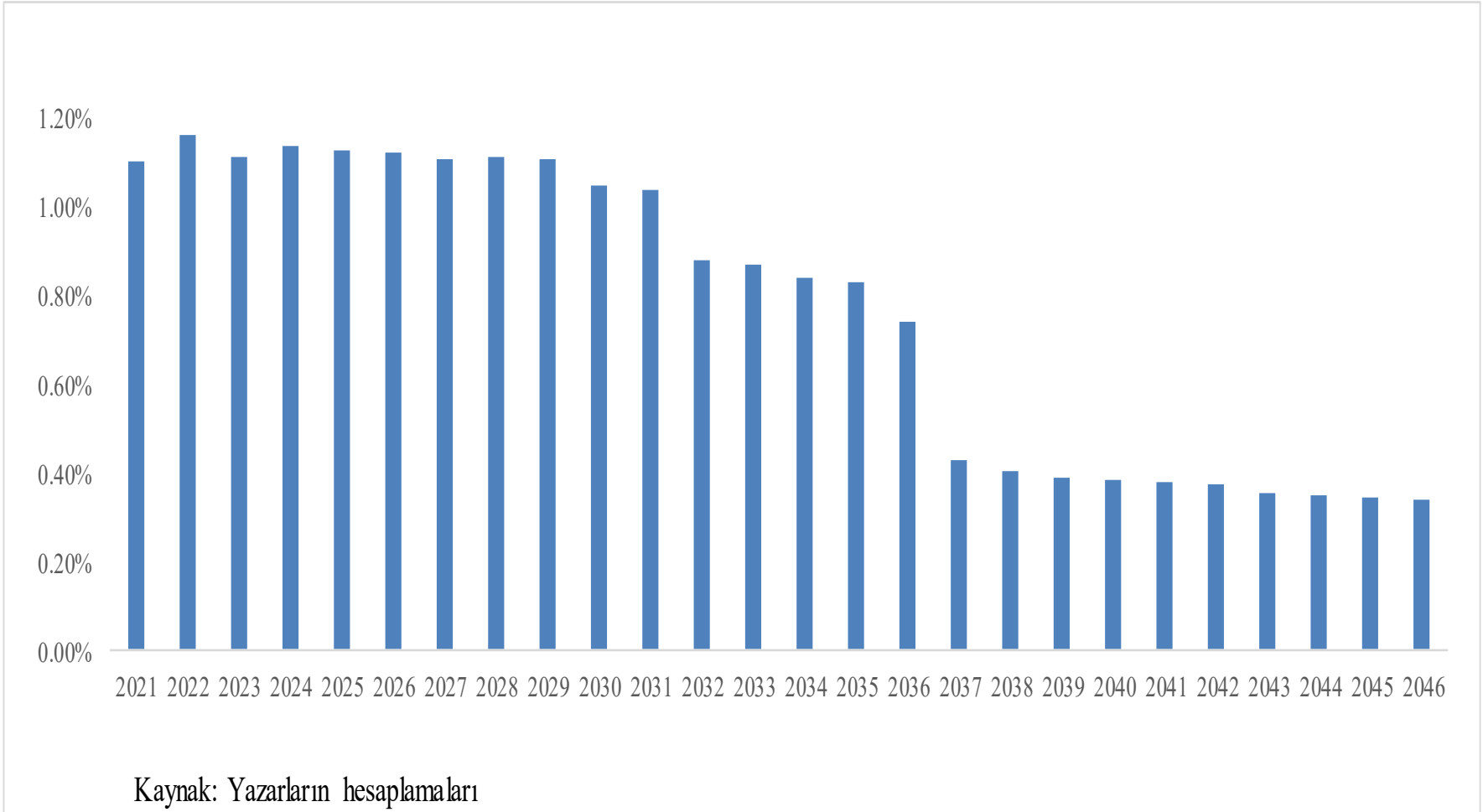
Senaryo Analizi

KÖİ Sözleşmeleri Gelir Garantileri (milyon ABD doları)



Kaynak: Ulaştırma ve şehir hastaneleri için <http://uemek.blogspot.com/>, Akkuyu için TMMOB (2019) ve yazarların hesaplamaları

Baz Senaryoda Asgari Gelir Garantisi / GSYİH

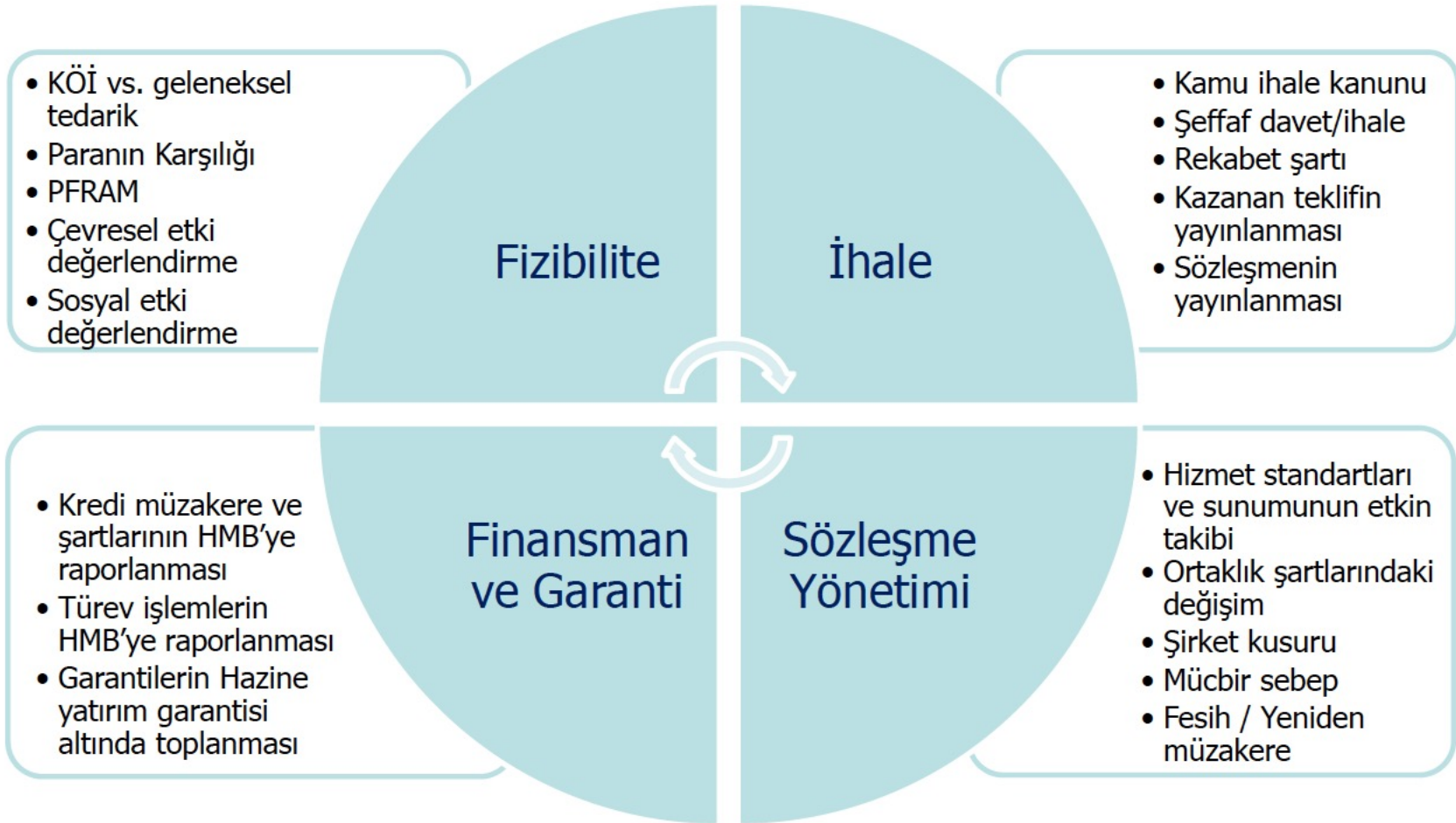


Model Önerisi

KÖİ Stratejisi

- KÖİ Politika Çerçevesi ve Sosyal Mutabakat
 - Geleneksel yöntemle tedarik
 - Hizmet kullanım bedellerinin idare tarafından ödendiği işler
 - Yüksek teknoloji ve mega projeler
 - KÖİ yöntemiyle tedarik
 - Küçük ve orta ölçekli projeler
 - Yerel yönetim projeleri
- KÖİ envanterinin Politika Çerçevesi kapsamında değerlendirilmesi
 - risk paylaşımı
 - kamusal mali yükler
- Politika çerçevesiyle uyumlu olmayan sözleşmelerin yeniden müzakeresi

Geliştirilmiş KÖİ Modeli



Yönetişim

- AB ile uyumlu bütüncül hukuki çerçeve
 - Kanun / ikincil düzenleme / uygulama rehberleri
- Merkezi risk kontrol, izleme ve raporlama birimi
- Uzmanlaşmış KÖİ birimleri
- Şeffaf raporlama
- Etkin denetim

Sözleşmelerin Yeniden Müzakeresi

Sözleşmelerin Yeniden Müzakeresi

COVID-19'un sözleşmelere etkisi

- Mücbir Sebep & Öngörülemez Hal
- İşlem temelinin bozulması,
- Edimler arasındaki dengenin bir taraf aleyhine dürüstlük kuralına aykırı düşecek şekilde bozulması,
- TBK 138. maddesinin uygulanma imkanı– Uyarılama

Sözleşmelerin Yeniden Müzakeresi

Yeniden Finansman Çözüm Olabilir mi?

- Başlangıçta sağlanan ve mevcut piyasa koşullarında maliyeti yüksek kalan finansmanın daha uygun koşullu finansman ile değiştirilmesi
- Mevcut piyasa koşullarında maliyetler daha uygun olsa bile
 - Başlangıçta sağlanan kredilerin erken ödenmesinden kaynaklanacak maliyetler,
 - Türev ürünlerden kaynaklanacak maliyetler ve
 - Müzakere masrafları
- Finansmanın sağlandığı dönemlerdeki piyasa koşulları
- Dünyada artan faiz oranları, ülkemizin risk primi (CDS)deki artış ve kredi değerliliğinde (rating) düşüş

Sözleşmelerin Yeniden Müzakeresi

Portekiz Tecrübesi

- Portekiz ile Troyka (EC, ECB ve IMF) arasında 2011 yılında imzalanan Mutabakat Zaptı
- Amaç, KÖİ modelli projeler için bütçeden yapılacak ödemeleri azaltmak.
- Çeşitli alternatiflerinin değerlendirilmesi
- Müzakere öncesi taraflarca kabul edilebilecek alternatiflerin tespiti
- Finansman sağlayanların desteğinin alınması
- Şeffaf ve bilgi asimetrisini engelleyecek zamanlı müzakereler
- **SONUÇ: Kamunun ödemelerinde yaklaşık %18 oranında iyileştirme**

Sonuç

Özetle;

- Yasal çerçeve çok sayıda farklı kanun ve düzenlemelerden oluşan dağınık bir yapıdadır.
- KÖİ politikası tek bir kurum tarafından geliştirilip uygulanmamaktadır. Sözleşmelerden doğan riskler tanımlanamamakta, ölçülememekte ve yönetilememektedir. Bunun bir sonucu olarak KÖİ sözleşmelerinden kaynaklanan risklerin takip ve denetimi yapılamamaktadır.
- KÖİ kapsamındaki kamu yükümlülükleri birbirinden farklı koşul ve kapsamdadır.
- Uygulamacı idareler risk paylaşımını belirlemekte, garantiler yoluyla mali riskler yaratmaktadır.
- Kur riski başta olmak üzere finansal riskler kamu tarafından üstlenilmiştir.
- KÖİ modeli bir tedarik yöntemi olarak değil, bütçe dışı bir kaynak aktarım ve finansman yöntemi olarak kullanılmaktadır.
- Kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde KÖİ modelinin ne şekilde kullanılacağına ilişkin olarak toplumsal mutabakata dayanan bir politika çerçevesi oluşturulmalıdır.
- Mevcut KÖİ projeleri politika çerçevesine uyum bakımından değerlendirilerek, uyumlu olmayan projeler yeniden müzakere edilmeli, şartların oluşması durumunda sözleşmeler sonlandırılmalıdır.
- Yeni sözleşmelerin önerilen model çerçevesinde oluşturularak şeffaf ve hesap verilebilir bir yapıda hayata geçirilmesi gerekmektedir.

**M. Coşkun Cangöz
Uğur Emek
Nurhan Uyduranoğlu Karaca**

Bu çalışmada ifade edilen bulgular, yorumlar, sonuçlar, öneriler ve görüşler tamamen yazarlarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir.

©TEPAV, aksi belirtilmedikçe her hakkı saklıdır. Kaynak göstermek suretiyle kısmen veya tamamen alıntı yapılabilir.