



T.B.M.M.
CUMHURİYET HALK PARTİSİ
Grup Başkanlığı
Tarih: 21.06.2013
Sayı: 981

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİS BAŞKANLIĞINA

Gerekçesi ekte sunulan, ülkemizde sektörel kapsamı ve yatırımlar içindeki büyüklüğü giderek artan Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin ayrıntılı bir biçimde incelenmesi ve söz konusu modelin yaygınlaşmasının neden olduğu ve olacağı sorunların ortaya konulması amacıyla Anayasamızın 98. ve TBMM İçtüzüğü'nün 104. ve 105. maddeleri gereğince Meclis Araştırması açılmasını saygılarımızla arz ve teklif ederiz.

Halkın Halkın
Bazıyer, M.

ALI SARIBAŞ
Gazeteciler M.

Ashin Türel
Rahmi Aşkın TÜRELİ
İzmir Milletvekili

İCTİS YILMAZ
ORDU M.

Kazım Küt
Eskişehir M.

Mahmut Tanel
D. M.

Engin ALTAY
Sınop M.

Hüseyin Gönner
Kocaeli M.

Ferit Mevlüt
Arslanoğlu
İST.

Ayhan Aygün
İST. M.

Müslüm Sarı

Balant Kırkın
Ankara

İzzet Çetin
Ankara M.

İst. M.

Vahap ŞERER
Kırşehir M.

Carden Yüncü
Tehlikeli M.

Ali İhsan Kocak
Sakarya M.

[illegible]

GEREKÇE:

Kamu yatırımlarının dünyanın hemen bütün ülkelerinde bütçe olanakları ile yapılması esastır. Kamu yatırımlarının bütçe dışı yöntemlerle yapılması mali disipline ve bütçe prensiplerine aykırı kabul edilmektedir. Ülkemizde ilk olarak enerji ve ulaştırma alanlarında uygulamaya konulan kamu-özel işbirliği modellerinin AKP döneminde eğitim ve sağlığı da kapsayarak giderek yaygınlaştığı ve mali portresinin yükseldiği gözlenmektedir.

Bu durumun temel nedeni, geçmişte kamunun yaptığı fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının kamu-özel işbirliği (KOİ) modeliyle gittikçe artan bir biçimde özel sektöre devredilmesidir. Gerçekten de rakamlar AKP döneminde kamu kesiminin yatırım performansında ciddi bir gerileme olduğunu göstermektedir. Nitekim ülkemizde kamu sabit sermaye yatırımlarının GSYH içindeki payı 2002 yılında yüzde 4,9 iken, 2011 yılında yüzde 4,1'e gerilemiş olup, 2012 yılında yüzde 4,3 seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Bu durum, özellikle fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının kamu yatırım programı çerçevesinde yapılmasının olanakları mevcut olduğu halde kamunun altyapı yatırımlarından hızlı bir biçimde çekildiğini göstermektedir.

Diğer taraftan, kamu altyapı yatırımlarının KOİ modeliyle gittikçe artan bir biçimde özel sektöre yaptırılmaya başlanması, Türkiye ekonomisinin makroekonomik dengeleri ve orta-uzun dönem büyüme potansiyelleri açısından da ciddi problemler ortaya çıkarmaktadır. Özel sektörün esas itibarıyla "dış ticarete konu olan sektörler" dediğimiz üretim ve ihracatı artıracak imalat sanayi sektörlerinde yoğunlaşması beklenirken, ülkemizde kamunun altyapı yatırımlarından çekilmesi sonucu bu alana özel sektörün girmesi ciddi bir zafiyet oluşturmaktadır. Bu açıdan da kamunun kendi asli görevine dönmesine ve özel sektörün kamu sektörü ile bir ikame ilişkisi içinde değil, tamamlayıcılık ilişkisi içinde çalışmasına ihtiyaç vardır.

Öte yandan, AKP döneminde yap-işlet, yap-işlet-devret ve yap-kirala yöntemlerinin uygulandığı kamu-özel işbirliği modelinin kullanımının, ilgili kanunda da yer alan, ileri teknoloji gerektiren veya hizmetin istisnai özelliklerinden kaynaklanan tercihlerin çok ötesine taşındığı ve adeta belli sermaye gruplarına kaynak aktarım mekanizmaları olarak kullanıldığı görülmektedir.

Türkiye ekonomisinin bütçe açıkları verdiği hepimizin malumudur. Bu çerçevede, söz konusu altyapı yatırımlarının KOİ modeli yerine bizzat kamu tarafından yapılması doğal olarak bütçe açığını artıracak ve bu kapsamda Hazine daha fazla borçlanacaktır. Bununla birlikte, özellikle dış borçlar açısından, Hazinenin bizzat borçlanması ile KOİ modeli çerçevesinde özel sektör tarafından borçlanılmasının getireceği yükün ülke ekonomisi açısından karşılaştırılması uygun olacaktır. Hazinenin daha düşük faizlerle ve daha uzun vadelerle borçlanma imkânlarına sahip olduğu düşünüldüğünde bu konu büyük önem kazanmaktadır.

Diğer taraftan, kamu-özel işbirliği modeli ile yapılan yatırımlar geleceğe yönelik bir koşullu hükümlülük yaratmaktadır. Bu koşullu yükümlülük, bir hesaplama göre 35 milyar dolar civarında bir büyüklüğe ulaşan KOİ modeli ile yapılan yatırımlar için sözleşmelere konulan Hazine garantisi imkânı ile ortaya çıkmış bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, KOİ modeli ile yapılan yatırımlarda, işletme veya kira süresi içinde bazı koşullar oluştuğu zaman, özel sektör dış borcu Hazine tarafından yüklenilecektir. Bu durumun Türk mali sistemi üzerinde ciddi bir mali risk yaratacağı açıktır. Böyle bir durumda hazinenin borcu üstlenmesi ve kamu borcunun artabilecek olması nedeniyle hazinenin riski yükselecektir. Hazinenin riski

dolayısıyla faiz oranları yükselebileceği gibi, uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu düşürmesi olasılığı da gündeme gelebilecektir.

Diğer bir deyişle, ülkemizde giderek yaygın bir biçimde birçok kamu hizmeti alanında uygulanan KOİ modelleri, koşullu yükümlülükler olarak kısa dönemde bütçe açığının düşük görülmesine neden olurken, yükümlülüklerin uzun vadeye yayılmasına yol açmaktadır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinde de olumsuz sonuçlarını yaşadığımız devletin koşullu yükümlülüklerinin artması ekonomi açısından ciddi belirsizliklere yol açmakta ve riskleri artırmaktadır.

Öte yandan, yapılan son yasal değişiklikle, KOİ modeli ile yapılan yatırımların proje finansman anlaşmalarında Hazine garantisinin kapsamına finansmanın türevleri de eklenmiştir. 2008-2009 küresel krizinden alınan derslerin ışığında, türev piyasaları alanının böyle bir Hazine garantisi kapsamına alınmasının büyük sakıncalar yaratacağı düşünülmektedir.

Bu belirsizliklerin yanı sıra Hazine garantisinin kullanılmasına yol açacak koşulların gerçekleşmesi, borç yönetimi ve kamu finansmanı açısından Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlık safhasında öngörülemeyen ek mali yüklerin doğmasına neden olarak ekonomideki mali disiplini bozucu yönde bir etki yapacaktır.

KOİ modeline ilişkin olarak ortaya çıkan başka bir sorun da, TBMM gündemine gelen bütün yasa tasarı ve tekliflerinde muhalefetin ısrarlı taleplerine rağmen yatırım projelerine ilişkin etki değerlendirme analizlerinin verilememiş olmasıdır. Bu kapsamda, bir yatırımın kamu yatırım programı kapsamında ilgili Bakanlık tarafından yapılmasının maliyetleri ile Yap-İşlet Devret, Yap-İşlet ve Yap-Kirala yöntemlerinden birini kullanarak KOİ modeli çerçevesinde yüklenici firma tarafından yapılmasının maliyetlerinin karşılaştırmalı olarak görmek mümkün olamamaktadır.

Diğer taraftan, KOİ modeli, sadece bir yatırım finansman modeli olmayıp, yatırımın gerçekleşmesi sonrasında kamu hizmetinin nasıl ve kimler tarafından sunulacağından, hizmet alanların hizmetlerden ne şekilde ve hangi koşullarda yararlanacağına kadar birçok alanı yeniden şekillendiren bir modeldir. Bu model ile kamu hizmeti sunumunda AKP döneminde hızla yaygınlaşan taşeron çalışma ilişkileri sürecine de hız kazandırılacak ve böylece 'kamu hizmetlerinin kamu görevlileri eliyle gördürülmesi' anlayışı ortadan kaldırılacaktır. Bunun sonucunda, çalışanların iş güvencelerinin olmadığı, çalışma koşullarının ve ücretlerin taşeron şirketler tarafından belirleneceği, sürekliliği olmayan, güvencesiz ve sömürüye açık bir çalışma ilişkisi temel kamu hizmeti alanlarında daha da yaygınlaşacaktır.

Burada vurgulanması gereken önemli bir husus, bütün bu sorun alanlarına rağmen, KOİ modeli ile yapılan yatırımlar üzerinde TBMM'nin bir denetim yetkisinin olmamasıdır. Bu kapsamda, Sayıştay'ın KOİ modelinin uygulamalarını performans denetimine tabi tutmasının ve müstakil bir raporu her yıl Plan ve Bütçe Komisyonuna sunmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Böylece, TBMM'nin bu alandaki denetimi etkin bir biçimde sağlanabilecektir.

Buna ilaveten, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plân ve Bütçe Komisyonunun özel gündemle yapılacak toplantı ile yılda bir defadan az olmamak üzere Hükümet tarafından bilgilendirilmesine ilişkin düzenlemelerin de mevzuata kazandırılması uygun olacaktır.



Bu çerçevede, ÷lkemizde kapsamı ve yatırımlar içindeki büyüklüğü giderek artan Kamu-Özel İşbirliğı Modellerinin ayrıntılı bir biçimde incelenmesi ve söz konusu modelin yaygınlaşmasının neden olduğı ve olacağı sorunların ortaya konulması amacıyla Meclis Araştırması açılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.