

## Kamu-özel sektör işbirliğinde risk yönetimi ve Türkiye üzerine bir değerlendirme

Hüseyin ÖZDEMİR

PhD student, Institute of Social Sciences,  
Hatay Mustafa Kemal University, Turkey  
huseyinozdemir1997@gmail.com

**Received date:** 17.12.2018 **Accepted date:** 25.12.2018

**Suggested citation:** Özdemir, H. (2018). Türkiye’de küreselleşme, ekonomik büyüme ve çevre kirliliği ilişkisi [Risk management in public-private partnership and an evaluation on Turkey]. *Journal of Politics, Economy and Management*, 1(2), 27–40.

**Öz:** Bu çalışmada yeni kamu yönetimi uygulamaları kapsamında son dönemde tüm dünyada büyük ilgi gören kamu-özel sektör işbirliğinde risk yönetimi incelenmiştir. Kamu özel sektör işbirliği pazarı ülkemizde 127 milyar dolar seviyesine ulaşmış olmasına rağmen akademik çevrelerce yeterince ilgi gösterilmemiş bir alandır. Kamu özel sektör işbirliği projeleri çok uzun süreler için imzalanmakta ve bu durum kamu ve toplum için geleceğe yönelik birçok riskler barındırmaktadır. Bu çalışmada öncelikle kamu-özel sektör işbirliğinde ortaya çıkabilecek risk çeşitleri izah edilmiştir. Özellikle devlet garantileri kapsamında kamunun uğrayabileceği zararlar ve sözleşmenin iyi tasarlanmamış yönleri ile ortaya çıkabilecek farklı risk çeşitleri değerlendirilmiştir. Risk yönetiminde temel ilkenin projelerin doğru seçilmesi ve sosyal refah sağlanması gerekliliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ayrıca ülkemizde risk yönetiminin bir kanunla toptan kamuya yüklenmiş olması tartışılmıştır. Daha iyi bir kamu özel sektör işbirliği pazarı için bir çerçeve yasaya olan ihtiyacın var olduğu ve şeffaf yönetimin uluslararası finansa ulaşmanın tek yolu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar kelimeler:** Yeni kamu yönetimi, Kamu özel sektör işbirliği, Risk yönetimi

### Risk management in public-private partnership and an evaluation on Turkey

**Abstract:** In this study, risk management has been examined in the public-private sector partnership which has attracted great interest in all over the world. Although the public private sector partnership market has reached level of 127 billion dollars in Turkey, it is an area where the academic community has not received enough attention. Public private sector partnership projects are signed for very long periods of time and this situation has many future risks for the public sector and society. In this study, firstly, the types of risks that may occur in the public private sector partnership are explained. In particular, different types of risks that may arise due to the public damages that may be incurred by the public, and the poorly designed aspects of the contract are evaluated. The basic principle of risk management is to determine the right choice of projects and to choose projects which provide social welfare. In particular, different types of risks that may arise due to the public damages that may be incurred by the public and the poorly designed aspects of the contract are evaluated. It was tried to be presented that the main principle in risk management has to be the choosing of right project and the sustaining of welfare. In addition, the fact that risk management has been put on the public by a law in Turkey is discussed. The result reached is the need for a legal framework for a better public private sector cooperation market and transparent management is the only way to achieve international finance.

**Keywords:** New public management, Public private partnership, Risk management

**JEL classification:** D73, H54, H83

## 1. Giriş

Özellikle 1980’li yıllar sonrasında ABD ve İngiltere’de devletin yeniden yapılandırılması yönünde yapılan reformlar ile ortaya çıkan ‘Yeni Kamu Yönetimi’ (YKY) uygulamalarının son ayağı olarak Kamu Özel Sektör İşbirliği (KÖİ); son yılların gözde terimlerinden biri olmuştur. Kısaca kamu hizmetlerinin özel sektör eliyle uzun süreli sözleşmeler yolu ile gördürülmesi olan KÖİ, temelde işbirliğine ve uzlaşa üzerine kurulmuştur. Ancak iş, bu işbirliğini yürütmeye gelince zorluklar artmaktadır. Bu zorlukların başında uzun süreli sözleşme süreleri nedeniyle risk faktörü bulunmaktadır. Bu risk faktörleri devlet garantileri, gecikmeler vb. nedeniyle kamu açısından önem kazanırken, politik riskler, sözleşme feshi vb. açısından özel sektör için de bir belirsizlik yaratmaktadır.

Son dönemde KÖİ’ler alt yapı yatırımları açısından mucizevi bir buluş gibi görünse de beklenenden daha fazla risk taşımaktadır. Aslında yürütülen tüm projelerin başarısı sözleşme yönetimine, sözleşmenin başarısı ise risk yönetimine dayanmaktadır. Bu sebeple KÖİ’lerde risk yönetimi en önemli konu olmaktadır.

## 2. KYK ve Küreselleşmenin Kamu-Özel Sektör İşbirliği’ne Etkisi

Yeni kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetiminin yerini ne zaman almaya başladığını tam olarak belirtmek zor olsa da özel sektördeki uygulamaya yönelik gelişmelerin kamu sektöründeki gerilemelerin ortaya çıkmasına sebep olması ile başladığı düşünülmektedir. 1980’lerden itibaren devletin yeniden yapılandırılması anlayışı kamu yönetimi paradigmasında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Geleneksel kamu yönetimi uygulamaları değer kaybetmiş, onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı ile ona ait uygulamalar almaya başlamıştır. Bu değişim ile devlet etkili bir hale getirilmeye çalışılmıştır.

Hughes’a (2007, ss. 143-145) göre yeni kamu yönetimi veya kamu işletmeciliği 1980’ler ve 90’lar döneminde geleneksel yönetim modelinin yetersizlikleri sayılan şeylere karşı oluşan tepki ile ortaya çıkmıştır. Ona göre hükümetin bir alana müdahil olması, sadece kamusal hizmet üretimi aracılığıyla mümkün değildir. Sözleşmeler aracılığıyla hükümet fonksiyonlarını azaltma, özelleştirme ve çeşitli piyasa denemeleri bu dönemde trend olan uygulamalardandır. Çalışmanın konusunu oluşturan KÖİ uygulamaları da bu piyasa mekanizmalarından doğmuştur.

Kamu sektörü reformu 1980’lerin başında özellikle Yeni Zelanda, Avustralya, Birleşik Krallık gibi ciddi ekonomik problemler ile karşılaşmış ülkelerin bürokrasiyi yeniden değerlendirme ve değişiklik yapma temeli ile başlamıştır. Ancak bu değişiklikler ve değerlendirmeler birçok ülke tarafından takip edilerek küresel bir boyuta ulaşmıştır. 1991 yılında da yeni kamu yönetimi terimi icat edilmiş olsa da halen ve geçmişte ‘kamu işletmeciliği’ gibi isimler de kullanılmıştır (Hughes, 2007, ss. 32-33). Bayrak’a (2018, s. 203) göre ise ‘Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği’ post-modern kamu yönetimini oluşturmaktadır. Eryılmaz (2015, s. 48) yeni kamu yönetiminin 1980’li yıllardan sonra Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektöründe yapılan reformlar ile ortaya çıktığını başlangıçta ‘işletmecilik’, ‘yeni kamu işletmeciliği’, ‘piyasa temelli kamu yönetimi’, ‘girişimci idare’ gibi kavramlar ile ifade edildiğini belirtmektedir.

YKY uygulamaları kapsamında, 1980’lerde kamuda başlangıçta hukuki mevzuat ve organizasyon yapıları değiştirilmiş daha çok idari reformlar çerçevesinde kamu yönetimi değişikliğine gidilmiştir. Sonrasında ise kamu yönetimi yalnızca hiyerarşik bağlantılar, usuller, kurallar yönünden değerlendirilmemiş, yeni bir yönetim kültürüne nasıl dönüştürüleceği tartışılmaya başlanmıştır. Bu sebeple kamuoyunun sorgulayıp yeniden tanımlamak istediği devlet yönetiminde özel kesimde görülen bazı ilke ve yöntemlerinin kullanıldığı bir anlayış gelişmeye başlamıştır. Böylelikle etkinliğe, verimliliğe, yarar-maliyet hesaplamalarına doğru bir yöneliş başlamıştır.

1980’lerin başında Amerika’da Reagan ve İngiltere’de Thatcher iktidarları bu yeni sağ anlayışın en tipik örneklerini teşkil etmiş ve küreselleşme ivmesi ile liberal sağ ve piyasa ekonomisine geçişin öncülüğünü yapmıştır. Bu olgu Amerika’da daha çok yeni liberalizm olarak ortaya çıkmış, İngiltere’de ise muhafazakârlık olarak meydana gelmiştir. İki hükümet de devletin ekonomiye müdahalesini

azaltmaya ve toplumsal refah artırmaya yönelik politikaları kısıtlamaya yönelirken İngiltere'de daha fazla özelleştirme kavramına vurgu yapılmıştır (Eryılmaz, 2015, s. 48).

Sonuç olarak 1980'lerden sonra neo-liberal programların bütün dünyada yayılması ile dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi gerçekleşmiş ve 'küreselleşme' adıyla yeni bir kavram bütün dünyayı etkisi altına almıştır.

Küreselleşme ile ulus devletlerin önemini yitireceği ve bir kenara atılacağı tartışması bir yana bırakılırsa asıl küreselleşen ekonomik yapı ve ulus-üstü / uluslararası kuruluşların iktidarlarını artırmış olması, kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Bu süreçte devletin rolü yeniden tanımlanmaya çalışılmış devlete daha büyük bir rol değil daha etkin bir rol biçilmiştir. Günümüzde, 'küreselleşme' terimi, bilim, ekonomik değişimler, teknoloji, iletişim sektörü gibi birçok alanda meydana gelen değişimi tanımlayan popüler bir araç haline gelmiştir. Küreselleşmenin ekonomik etkileri bu çalışmanın temel konusu olan KÖİ modellerinin dünya çapında yaygınlaşmasını doğrudan etkilemiştir.

Bu çalışma KÖİ'ler aracılığı ile hizmet sektörünü ve ticareti hedef aldığından, ticarete küreselleşmenin simgesi Dünya Ticaret Örgütünü (DTÖ), KÖİ'lerin ve hizmet pazarının gelişimi açısından belirleyici bir kuruluş olmuştur. DTÖ malların hizmetlerin ve ticaret küresel çapta akışını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır. DTÖ 'ekonomik küreselleşme' ile küresel mal ve hizmet ticaretinin entegrasyonu sürecini ve doğrudan yabancı yatırımlar için sınırların açılmasını kastetmektedir. DTÖ tarafından ortaya konan Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasına (GATT) 1986-1994 yılları arasında Uruguay'da yapılan toplantılar ile 'Hizmet Ticareti Genel Anlaşması da' ilave edilmiş ve hizmet sektörü de bu anlaşmanın içine dâhil edilmiştir (Tvarno, 2010, s. 19). Anlaşma ile tüm hizmet alanlarının serbestleştirilmesi ve vergi düzenlemelerin genişletilmesi, hukuki işlerlik kazandırılması sağlanmış, üye ülkelerin yurtiçi hizmet sektörüne yabancı firmaların girişini kısıtlamak için uyguladığı engelleri kaldırması düzenlenmiştir (Seyidoğlu, 2001, s. 735). Bu anlaşma ile üye ülkeler kamusal hizmetler de dâhil olmak üzere birçok alanı serbest piyasa ekonomisine açmış ve küreselleşmenin kamu yönetimine etkisini maksimum düzeye çıkararak, KÖİ pazarının temelini oluşturmuşlardır.

Küreselleşme her ne kadar sermaye ile ilişkilendirilse de aslında sermaye ve ticaret zannedildiğinden daha az küreselleşmiştir. Birleşmiş Milletler raporlarına göre yabancı sermaye yatırımları ile yapılan üretim sadece % 9 kadardır. Dolayısıyla esas küreselleşme dış ticaret ve dış sermaye yatırımlarından ziyade sıcak para ve mali piyasada sermayenin başıboş dolaşması ile ilgili görülmektedir (Yıldızoğlu, 1995, s. 17-18).

Ancak yukarıda değinildiği gibi sermaye ve ticaretin yeterince küreselleşmemesi sonucu ortaya çıkan muazzam miktarda sıcak paranın yeniden kredilenmesi sorunu günümüzde uzun vadeli ve devlet garantili KÖİ yatırımlarına bu sermayenin yönelmesini kolaylaştırmıştır. Güzersarı (2009, s. 51) 1970'li yıllarda önce birkaç ülkede başladıktan sonra 1980'li yıllarda yayılan ve 1990'larda bütün kapitalist dünyada etkisini gösteren altyapı yatırımlarının liberalleştirilmesi ve özelleştirilmesi eğiliminin giderek arttığını ve son yıllarda sermayenin bir yandan yüksek riskleri barındırırken, bir yandan da nispeten güvenli ve yüksek kar oranı barındıran kamu hizmetleri sunumuna yöneldiğini ifade etmektedir.

Güzersarı (2009, s. 43) da 1980'lerden bu yana yaygınlaşan ve devletin temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirme uygulamaları 1990'lı yıllardan itibaren KÖİ adı altında yeni bir biçime ve kılıfa büründüğünü belirtmektedir. KÖİ uygulamaları bu aşamaların başlangıcından beri olsa da aslında ikinci dönemde başlayan özelleştirmeler ile hızlanmış ve üçüncü dönemden bugüne kadar hızla devam etmektedir. Aslında ilerde de görüleceği üzere birçok araştırmacı KÖİ uygulamalarını özelleştirme ve imtiyaz devri arasındaki bir skalada değerlendirmektedir.

Nielsen ve Treumer (2005, ss. 183-195) de KÖİ'ni, YKY yaklaşımı içinde ele almakta ve KÖİ'yi, küreselleşmenin ekonomik etkilerinin bir sonucu olarak görmektedir. Yeskombe (2007, s. 15) ise; KÖİ'nin kamu sektörüne yansıyan YKY yaklaşımı ve küreselleşme etkileri ile hız kazandığını belirtmektedir.

KÖİ'nin dünyanın genelinde giderek yaygınlaşmasına rağmen, kamu yatırımların büyük bir kısmının hâlâ geleneksel kamu finansman yöntemleri ile gerçekleştirilmektedir. Hâlihazırda KÖİ projelerinin toplam kamu yatırımlarının henüz küçük bir bölümünü oluşturması nedeniyle, uluslararası sermaye az gelişmiş ülkelerdeki alt yapı yatırımlarına yönelme eğilimindedir. Nitekim küresel

düzeyde yapılan araştırmaların bulgularına göre KÖİ projeleri toplam kamu yatırımlarının sadece % 4'ünü oluşturmaktadır (Güzelsarı, 2009, s. 51). Bu durum KÖİ'nin uzun yıllar devam edeceğini ve giderek daha fazla sermayeyi kapsayacağını özetlemektedir.

## 2.1. Kamu-özel sektör işbirliğinin gelişimi

Bayansar (2018, s. 236), Güzelsarı (2009, s. 44) ve Yeskombe'ye (2007, ss. 15-16) göre; KÖİ kamu yönetimi anlayışının eleştirisi ile gündeme getirilen yeni çözüm yolu olarak idare anlayışından işletme anlayışına geçen ve idarenin yeni yönetim ve yönetim mantığına evrilmesinin bir çıktısı olarak, kamu hizmetlerinin kamu ve özel teşebbüs ile birlikte sağlanmasını ifade eden bir yoldur. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere KÖİ YKY'nin etkin bir uygulama yöntemi olmuştur. KÖİ'ler hükümetin âdemi merkezileşmesi, kamu hizmetlerinin sunulmasının sorumluluğunun kamusal alanın tekelinden çıkarılması, kamu hizmetleri için çıktı veya performans dayalı ölçümler geliştirilmesini, özel sektöre kamu hizmetlerini sunma fırsatı verilmesini ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini teşvik eden reform hareketlerinin bir uygulamasıdır. Kısaca YKY, KÖİ'nin gelişmesi için teorik altyapının oluşturulması için gerekli ortamı sağlamıştır.

Bu teorik altyapı, kamu yararını korumak ve aynı zamanda kamuya özel sektörden yatırım potansiyelini ve katma değeri getirme amacı güdüyordu. 1970'lerdeki ekonomik durgunluklar, hükümetleri sözleşmeler yoluyla hizmetler ve altyapı sağlamak için daha etkili yollar aramaya yöneltti. Özellikle 1980'lerde ABD ve İngiltere'de, özelleştirme hareketi bu kapsamda büyük bir ivme gösterdi. Kamu varlık satışı, dış kaynak kullanımı ve devlete ait işletmelerin elden çıkarılması, serbest piyasa ekonomisinde, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi için bir araç haline dönüşmüştür (Tvarno, 2010, s. 24).

Bu reform hareketlerinin sonucusu olarak, KÖİ modellerinin dünyadaki ilk uygulamaları Amerika'da 'Ortak Girişim (Joint Venture)' uygulamaları ve İngiltere'de John Mayor tarafından başlatılan 'Özel Finansman Girişimi (ÖFG, Private Finance Initiative-PFI)' uygulamasıdır (Çelik, 2013, s. 54) Bu uygulama sonrasında İngiltere'de sermayenin kamusal alana girmesini engelleyen tüm düzenlemelerin kaldırılmasının ardından, bu uygulama ile devletin en temel faaliyetlerini piyasalaştıran özelleştirmeler, yeni bir biçim alarak KÖİ'yi oluşturmuştur (Güzelsarı, 2009, s. 54).

OECD ve birçok kuruluş ise konuya alt yapı ihtiyaçlarının insani bir gereklilik olması ve yeterince mali kaynağa ulaşılamaması nedeniyle sürdürülebilir bir büyümenin sağlanamaması yönünden yaklaşmaktadır. OECD'ye göre gelişmekte olan ülkelerdeki altyapı eksikliği, nüfusun ihtiyaçlarını karşılama, kurumsal gelişme ve milenyum hedeflerine ulaşmada önemli bir engel oluşturmaktadır. Birçok ülke, altyapı sektörlerinin büyük bölümünde artan talep zorluğuyla karşı karşıya olması, sürekli büyümenin önünde bir engel oluşturmaktadır. Önümüzdeki on yıllarda dünya çapında altyapı yatırımlarının (telekomünikasyon, enerji, ulaştırma ve su kamu hizmetlerini de içerecek şekilde) ihtiyaçları yılda 1.800 milyar doları aşan seviyelerde olacağı tahmin edilmektedir. Bu miktara ulaşan finans ihtiyaçları için farklı çözüm modelleri geliştirilmesi kaçınılmazdır (OECD, 2007, s. 9).

Yeskombe de KÖİ'lerin bu kadar popüler olmasının sebebinin kamu maliyesinin yetersizliği olduğunu belirtmektedir. Ona göre; KÖİ, bir kamu sektörü kuruluşunun sermaye maliyetinin, kamu bütçesinden derhal tahsil edilmesini gerektirmek yerine, yaşamı boyunca yayılmasına izin vermesi açısından cazip gelmektedir (Yeskombe, 2007, s. 17). Çünkü hükümetlerce bütçede bir artışa yol açmadan, kamu yatırımlarının artırılması amacıyla özel sektörle işbirliğinin "tasarruf önlemlerini daha iyi hale getireceği" (value for money), böylece tasarrufları arttıracığı iddia edilmiştir (Güzelsarı, 2009, s. 57).

Birleşmiş Milletlere (United Nations [UN], 2006, s. 16) göre KÖİ sürdürülebilir bir gelişim sağlamak ve devletin tüm vatandaşlarına daha iyi bir hizmet götürebilmesi için farklı kaynak ve yöntemler bulunması gerekliliğinden ortaya çıkmış bir ihtiyacı temsil etmektedir. Görüldüğü gibi KÖİ'ler YKY uygulamaları altında küreselleşen dünya ve ekonomi düzeninde, özellikle uluslararası kuruluşlar ve kapitalist düzenin kurucusu devletler tarafından geliştirilmiş ve tüm dünyaya sunulmuştur.

## 2.2. Kamu özel sektör işbirliği nedir?

Ndandiko ve Ibanda'daya (2015, s. 19) göre KÖİ kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörü içine alan sözleşmeye dayalı bir uygulamadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, KÖİ'ler kamu ve özel sektörün uzun vadeli sözleşme ilişkisi içinde yüksek kaliteli kamu hizmeti sunmak maksadıyla, sorumluluğunun kamu ve özel sektör arasında paylaşıldığı bir ortaklık yaklaşımına dayanmaktadır ve her ikisi de tamamlayıcı becerilerini bu girişime taşımaktadır. Ancak bu ilişkide özel sektör, basit bir yüklenici değil, uzun vadeli hizmet sağlayıcısı haline gelmektedir. Hükümetler ise, kamuya doğrudan hizmet sağlayıcıları değil, düzenleyici ve hizmet tedarikçisi olarak yer almaktadır.

KÖİ kamu hizmetlerini, geleneksel kamu alımlarından kökten farklı olarak tedarik etme yöntemi olarak tanımlanabilir. Hükümet, özel sektörü, bir tesisi işletmek veya bir hizmeti tedarik etmek üzere seçtiğinde, müşteri-tedarikçi ilişkisinin ötesine geçmektedir. Böylece bir hizmeti sunmaya yönelik bir çözümde kamu ve özel sektör arasında bir ortaklık kurulmuş olur. KÖİ, kamunun hizmetlerinin sunumunu düzenleme yeteneği ve koordinatör rolü ile özel sektörün karlılık ve dolayısıyla ticari verimlilik odaklılığını birleştirir.

Wettenhall (2003, s. 77), kamusal hizmet sunumuna piyasanın sürekli katılımının kamu özel sektör işbirliği ile olduğuna ve bu durumun büyük ölçüde özelleştirmelerin yerini aldığını belirtmektedir 1980'lerde ve 1990'larda kamu yönetimindeki değişimin özelleştirme tarafında olduğunu ancak KÖİ ile birlikte kamudaki değişimin KÖİ modelleri yönünde döndüğünü belirtmektedir.

Bu tanımlamalar ışığında, KÖİ'yi basit ve doğrudan tanımlamak gerekirse; bir hizmetin sunumu için özel sektörün büyük kaynaklarını ve fonlarını kamusal düzenlemeyle bir araya getirmektir (UN, 2006:12). Bu elbette bir kazan-kazan durumu için işbirliğini işaret etmektedir. İşbirliğinin temeli yapısal bir çerçeve kurmak ve geliştirmektir. Ancak bu karşılıklı kazan-kazan durumunda her iki tarafında aynı oranda kazançlı çıkacağı düşüncesi yanlıştır. Şayet yapısal çerçeve şeffaf bir anlayışla kurulursa, başlangıçta her iki tarafta beklentileri konusunda bir kabule ulaşabilirler.

KÖİ projeleri, üçüncü sektör denilen sivil toplum kuruluşları tarafından yapılmıyorsa, çoğu zaman ekonomik bir temel üzerine kuruludur. KÖİ'nin temel amacı, vatandaşlara altyapı sağlamanın yeni ve daha verimli bir modelini oluşturmaktır. KÖİ'ler genellikle altyapı projelerinde, örneğin kamu sağlığı, eğitim ve ulusal güvenlik gibi sektörlerde, telekomünikasyon, su tesisleri, mali destek, yenilikçi finansman, genel kamu hizmetleri, eğitim ve araştırma gibi çok çeşitli kamu hizmetleri sunmaktadır. Bu model altyapı projeleri, özel sektörün tecrübelerinden yararlanmanın, devlet için en iyi ve en ekonomik modeli yaratacağı fikrine dayanmaktadır (Tvarno, 2010, s. 13). Bu işbirliği modeli her iki tarafın başarılı olduğu alanların birleştirilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Özel sektör eli ile kamunun hesap verebilirliği ve çevresel ve sosyal sosyal sorumluluklarının geliştirilmesi sağlanabilirken, özel sektörün girişimcilik ve yönetsel kabiliyetleri, teknolojik altyapısı ve finansal kaynakları kamuya sunulmaktadır (UN, 2006, s. 17).

Başlangıçta KÖİ yollar, demiryolları, cezaevleri, devlet binaları, enerji üretimi veya su ve atık arıtma tesisleri şeklinde kamu altyapısına yönelmiş olsa da, giderek 'yumuşak altyapı' adı verilen ve okullar, hastaneler, sağlık hizmetleri gibi pazarlar arasında çeşitlenmeye devam etmektedir (Colverson ve Perera, 2012, s. 12). Sözleşmelerde meydana gelen çeşitlilik bir olgu olarak KÖİ'nin tanımlanmasına da çeşitlilik katmaktadır. Kısaca KÖİ modelleri (i) kamu finansmanı olup olmadığı, (ii) kamunun finansman unsuru varsa yatırımın kamu ve özel sektör arasında bölünme yüzdesine, (iii) özel sektöre yapılan ücretlendirme yöntemine göre ayrılmaktadır.

KÖİ'ler Dünya Bankası tarafından Yap-İşlet-Devret'ten İmtiyaz sözleşmelerine kadar bir alanda tanımlanmaktadır. Kamunun geleneksel olarak kullandığı ihaleler, hizmet satın alımı veya bir işletmeyi kiraya vermesi, yönetsel sözleşmeler veya bir işletmeyi tamamen özelleştirmesi Dünya Bankasına göre KÖİ değildir (World Bank [WB], 2017a, ss. 10-12). Ancak tüm bunlar ekonominin liberalleşmesi esnasında geçilen yollar ve KÖİ'lerin ilk öncüleri olarak kabul edilmelidir.

KÖİ'ler sözleşmeler yolu ile oluşturulmaktadır ve sözleşme yöntemine, finansmanına, mülkiyetin sözleşme sonunda devredilip devredilmediğine göre birçok çeşit almaktadır. Ancak tüm bu KÖİ çeşitlerinde, başarı, iyi tasarlanmış bir sözleşmeye dayanmaktadır. Sözleşmelerin finansmandan, gelir dağılımına, sözleşme yönetiminden, performans ve çıktı yönetimine, hizmet kalitesinden, mülkiyetin

devrine kadar çok çeşitli bölümleri bulunmaktadır. Ancak sözleşmede en önemli konu risk dağılımı veya risk yönetimi olmaktadır. Çünkü bir sözleşmenin başarısı veya başarısızlığı durumunda oluşacak gelir veya maliyetin risk yönetimi ile doğrudan ilgisi vardır.

### 3. Kamu-Özel Sektör İşbirliğinde Risk Yönetimi Neden Gereklidir?

KÖİ'ler kamu hizmeti sunumunda verimlilik ve iyileştirme sağlama iddiası ile yapılmaktadır. Bununla birlikte, verimlilik sağlamak ve iyileştirme için hükümetin KÖİ projesini ömür boyu verimli bir şekilde yapılandırması, ihale etmesi ve yönetmesi gerekmektedir. Şayet uygulayıcılar, doğru projeleri seçmiş ve KÖİ özenle yapılandırılmışsa, özel sektörün kâr hedefleri ve kamu yararı uyumlu hale getirilerek, maliyet etkinliği sağlayan ve sosyal refahı optimize eden projeler ortaya çıkmaktadır. Şayet bu sağlanabilirse hükümet piyasada rekabetçi bir gerginliğe ve gerçek risk transferine erişir. Böylece uygulamada beklenen performans iyileştirmelerinin gerçekleşmesi sağlanır.

Ancak her durumda uygun projelerin seçilmesi veya her projenin optimum seviyede tasarlanması mümkün olmayacağından ortaya çıkacak yanlış uygulamalar kamusal kaynağın boşa harcanmasına neden olacaktır. Literatürde KÖİ'nin genel tedarik yöntemlerinden avantajları sürekli belirtilse de iyi tasarlanmamış bir sözleşme ile KÖİ'lerde birçok dezavantaj içermektedirler. KÖİ'ler kalite ve performans düzeyi, uzun vadeli ekonomik yeterlilik etkileri ve en önemlisi toplumsal yapı göz önüne alınarak belirlenmelidir. Bu yaklaşım pek çok başarı öyküsüne yol açarken, bazı durumlarda ekonomiklik ve sosyal eşitlik açısından istemeyen sonuçlara neden olmuştur (European Bank, 2016, s. 27). Çünkü birçok KÖİ hükümet açısından ek kaynaklar üretmesi beklenildiği durumlarda bile kamu için bazı riskleri içerir. Bu sebeple KÖİ'ye "mucizevi bir çözüm" olarak davranmamak önemlidir (WB, 2017a, s. 22). Örneğin, hükümetler talep / kullanım garantisi, döviz kuru veya belirli maliyetler gibi risk faktörleri konusunda teminat vermek durumunda kalabilirler. Ayrıca KÖİ sözleşmelerinin çoğu çeşitli nedenlerle sözleşmenin feshi durumunda tazminat hükümleri içerirler (WB, 2017a, s. 22).

Kamunun bu şekilde zarara uğraması durumları şayet bir yolsuzluk vakası yok ise, genelde düşük kamu sektörü kapasitesi nedeni ile oluşmaktadır. Düşük kamu sektörü kapasitesi, hükümetlerin KÖİ'leri iyi yapılandıramaması ve iyi yönetememesinin temel sebebidir (WB, 2017a, s. 28). Diğer taraftan düşük kamu sektörü kapasitesi nedeniyle yanlış tasarlanmış bir projenin, sözleşmelerin çok uzun süreli olması sebebiyle, yapılacak olan yanlışlar, yetersiz ve eksik yaptırımlar, yanlış tasarımların, kamuya uzun dönemde ciddi maliyet getirmesi muhtemeldir (Bayansar, 2018, ss. 245-247). Örneğin, bir hükümet, iyimser tahminler ile verdiği bir kullanım garantisi sonrasında aslında kamu için bir maliyet getirmeyeceğini öngörürken, bu iyimser tahminin gerçekleşmemesi durumunda kamuya ek bir yük getirilecektir. Sözleşme makamları ayrıca, sübvansiyon ihtiyacını gizlemek ve uygulanabilir olmayan projeleri siyasi gerekçeler ile zorla yürütme niyetindedirler ise talebin aşırı tahmin edilmesine meyilli olacaktırlar. Bu durumda gerçekleşecek birkaç KÖİ projesinin yaratacağı kümülatif etki, kamu açısından ciddi bir mali risk oluşturabilir. Hiçbir güvence olmadan bile başarısız olan her proje hükümet ve kamu için olumsuz bir algı yaratacaktır. Bu sebeple özellikle büyük finansal riskler içeren KÖİ sözleşmeleri kamu ve vatandaşlar açısından riskler içermektedir. Sonuç olarak, hükümetler genelde KÖİ projeleri ile beklediklerinden çok daha fazla mali risk aldıklarından bir KÖİ projesindeki en önemli konu risk yönetimi olmaktadır.

Dünya Bankası (WB, 2017a, s. 29), Avrupa Bankası (European Bank, 2016, s. 9), OECD (2007, s. 16) ve KÖİ konusunda çalışmış akademisyenler (Bayansar, 2018, s. 248, Yeskombe, 2007, s. 15) hükümetlerin, özellikle KÖİ'leri kamu borçlanması dışında bir kalem olarak gördüklerinden KÖİ'ler yolu ile alt yapı üretmeye meyilli olmaları sebebiyle oluşturdukları risk iştahı daha yüksek mali taahhütlerin ve risklerin kamu tarafına yüklenmesine yol açabilecekleri konusunda uyarılmaktadırlar. Bu yönde kötü amaçlı kullanılmasa bile, hükümetler KÖİ'ler yolu ile maruz kalacakları mali riskleri hafife alma eğilimindedirler. Bu mali riskler, proaktif olarak izlenmez ve yönetilmezse, mali sürdürülebilirliği tehlikeye atabilecek unsurlar içermektedir.

Bir projeyi, özel sektör finanse ettiği için kamu sektörünün riskleri ortadan kalkmaz. Bu nedenle, bu risklerin kamu sektörü tarafından muhafaza edildiği ve projenin gizli maliyetlerinin de olduğu düşünülmeli ve bir KÖİ'nin finansman maliyetleri hesaplanırken bu gizli maliyetler de hesaba

katılmalıdır.

Kamu açısından bir diğer risk; uzun süreli ve genellikle büyük bütçeler ile oluşturulan KÖİ'ler aynı zamanda yolsuzlukların da öznesi konumuna gelebilmektedir. OECD'ye göre KÖİ projeleri kendilerini yolsuzluklar konusunda muhtemel bir hedef haline getiren özelliklere sahiptir (OECD, 2007, s. 16). KÖİ projelerinin büyüklüğü ve süresi rant sağlamaya çalışan kişiler için rüşvet fırsatları yaratmaktadır. Birçok sektör türündeki tekel yapısı, ödüllendirme aşamaları, da dahil olmak üzere rant arayan kesimler için önemli fırsatlar sağlayabilir. KÖİ projelerinin daha erken bitirilmesi ve verimliliği artırmaya yönelik siyasi koruma ve önem bu yolsuzluk ihtimalini artırmaktadır.

Bu riskler ışığında incelendiğinde KÖİ'ler birçok eleştirinin de odağına oturmaktadır. Güzelsarı (2009, ss. 60-63), kamu sektörü işbirliği uygulamalarının çeşitli mitlerle meşrulaştırıldığını ileri sürmektedir. Özellikle "risklerin kamudan özel sektöre devredildiği" yönünde mitin doğru olmadığını, kamu garantileri ve risklere ilişkin kamusal sorumluluklar nedeniyle de gerçekçi olmadığını belirtmektedir.

#### 4. Kamu-Özel Sektör İşbirliğinde Risk Yönetimi

Buraya kadar olan kısımda KÖİ'lerin garantiler veya ödemeler yolu ile kamuya getirebileceği riskler tartışılmıştır. Bu noktadan sonra KÖİ sözleşmelerinde risk yönetimi ele alınarak bu risklerin nasıl tahsis edildiği veya yönetildiği tartışılmıştır. Aslında KÖİ'nin tüm dünyada uygulanmasının temel sebeplerinden biri, uzun vadeli, karmaşık projelerin maliyetini yönetmek ve riskleri en aza indirmektir (Ndandiko ve Ibanda, 2015, s. 19). Bir KÖİ'deki risk, hizmetlerin sağlanmasında doğrudan bir etkiye sahip olan tesisin zamanında kurulamaması veya projenin mali olarak uygulanabilir olmaması gibi belirsiz sonuçlarla ilgilidir. Her iki durumda da, ortaya çıkan sonuç bir tarafça karşılanması gereken bir maliyettir. Aslında tüm KÖİ yapılandırmasının temel unsuru bu zararın ya da maliyetin hangi tarafça karşılanacağına karar verilmesidir (Yeskombe, 2007, s. 242).

Hükümetler tarafından KÖİ'lere verilen mali taahhütleri genellemek gerekirse; doğrudan yükümlülükler ve şarta bağlı yükümlülükler olarak kategorize etmek doğru bir yaklaşım olacaktır.

Doğrudan yükümlülükler, gelecekteki belirsiz bir olayın meydana gelmesine bağlı olmayan, hükümetin direkt olarak üstlendiği ödeme taahhütleridir. KÖİ sözleşmelerinden doğan doğrudan yükümlülükler şunları içerebilir (WB, 20017a, s. 85):

- 'Yaşam döngüsü' ödemeleri, belli kilometre taşlarına ulaşılmasına bağlanan, yapım aşamasında veya öz sermaye yatırımlarına yönelik aşamalı olabilen bir sermaye yardımını içerir.
- Düzenli ödemeler, projenin ömrü boyunca genellikle sözleşmede belirlenmiş bir kalitede hizmetin veya varlığın bulunabilirliğine bağlı olarak tanımlanmış, periyodik bir ödeme veya sübvansiyonu tanımlar. Ödeme, performansa dayalı teşvikler veya cezaları da içeriyor olabilir.
- Gölge ücretler veya çıktı bazlı ödemeler, bir hizmetin birim veya kullanıcı başına (örneğin, ücretli bir yolda kilometre başına) bir ödeme veya sübvansiyon içermesine bağlıdır.

Şarta bağlı yükümlülükler ise; oluşumu, zamanlaması ve büyüklüğü gelecekteki belirsiz olaylara bağlı olan ödeme taahhütleridir. KÖİ sözleşmeleri kapsamındaki şartlı yükümlülükler şunları içerebilir (WB,20017a, s. 85):

- Özel risk değişkenleri üzerine garantiler: Özel sektörün, sözleşmede belirlenen belirli bir risk değişkenine bağlı sapmadan kaynaklanan gelir kaybını telafi etmek için yapılan ödemelerdir. Bu yol ile ilgili risk, hükümet ve özel sektör arasında paylaşılır. Örneğin, kullanımın belirli bir seviyenin altında kalmasına yönelik veya döviz kurunun belirli bir aralıkta belirlenmesi veya proje için kamulaştırma giderlerinin kamu tarafından yapılmasını içerebilir.
- Tazminat hükümleri: Örneğin, dayanılmaz mücbir sebepler nedeniyle oluşacak özel sektörün zararlarının veya kayıplarının telafisine yönelik taahhüdü içerebilir.
- Fesih ödemeleri: Sözleşmenin kamu veya özel sektör tarafından feshedilmesi durumunda, üzerinde mutabakata varılan bir miktarın ödenmesi taahhüdünü ifade eder.
- Borç garantileri veya diğer kredi iyileştirmeleri: Bir projeyi finanse etmek için kullanılan borcun bir bölümünü veya tamamını geri ödeme yükümlülüğünü veya teminatını ifade eder.
- Hükümete yönelik açılacak davalarda oluşabilecek dava masrafları ise, en son şarta bağlı

yükümlülüktür.

Risk aktarımı bir KÖİ projesinin yapılandırılmasının temelini oluşturmaktadır. Her ne kadar ‘risk paylaşımı’ terimi bu bağlamda sıklıkla kullanılsa da, KÖİ’lerde risk paylaşımı ‘kamu risk almazken, riskler özel sektöre devredilir yaklaşımı’ yanlıştır. Ancak temel olarak riskler normal olarak tamamen bir tarafa bazı istisnalar hariç devredilir (Yeskombe, 2007, s. 242). Bu durum riski alan tarafa onu yönetme özgürlüğü verilmesini de kapsamaktadır.

Bir KÖİ sözleşmesinde temel olarak özel sektörün hizmeti gerektiği gibi sunma yükümlülüğü olması ve buna göre tüm riskleri taşıması veya yönetmesi esastır. ‘Para için değer’ yaratmak kamunun temel kaygısı iken, kamu idaresi için risk transferi de önemlidir. Kamu KÖİ yolu ile bir yatırımı kamu bütçesinden yatırım yapmaksızın sağlamaya çalışırken, bir taraftan da yatırımcılarının, söz konusu hizmeti sağlamak için uygun şekilde teşvik edilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu durum risk transferinin esas meselesi haline gelmektedir. Ancak bir proje gerçekten ‘para için değer’ sağlıyorsa kamunun riskleri özel sektöre devretmesi için ağır bir bedel ödemesi gerekmeyecektir. Ya da özel sektör ağır bir risk yükü altında kalmayacaktır. Özellikle bir proje para için değer yaratma konusunda sıkıntılı ise ve kamu yararı adına yine de yapılması gerekiyorsa, kamunun riskleri üzerine alması gerekliliği ortaya çıkar (Yeskombe, 2007, s. 243).

KÖİ için en önemli konuların başında risk niceleme varsayımları gelmektedir. Kantitatif fayda / maliyet analizi, KÖİ ve geleneksel satın alma modelleri arasında önemli bir ayrım olduğundan genellikle risk dağılımı hesaba katılır. Genel olarak, alınan yaklaşım KÖİ modeli tercih edildiğinde alınacak risklerin maliyetini analize eklemektir. Bununla birlikte, bu maliyetin nicelleştirilmesi çok subjektif olduğundan metodolojik zorluklar ortaya çıkar. KÖİ deneyimi önemli olan çeşitli ülkelerde, KÖİ uygulamaları için risk ölçümünün nicelleştirilmesi için yapılandırılmış bir çerçeve sağlamak için standart yönergeler ve kurallar geliştirilmiştir. Bunlar öncelikle geçmiş proje maliyetleri ve karlılık analizi ve bir ölçüde deneme yanılma yöntemlerine dayanmaktadır. Birçok ülke sınırlı başarıda bile olsa KÖİ kapsamında risk transferinin maliyet/fayda değerini tahmin etmek için bilimsel analiz yöntemleri geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Tanımlanmış ve fiyatlandırılmış risk, ya kamu tarafından üstlenilmekte ya da uygun bir ödeme mekanizması ve spesifik sözleşme koşulları ile özel ortağa devredilmektedir. Genel prensip riskin, en iyi yönetilebileceği yere yani onları en düşük maliyetle kontrol edebilenlere tahsis edilmesi gerektiğidir (Yeskombe, 2007, s. 243). ‘En iyinin’ seçimi yönetilen riskin gerçekleşmesi durumunda, bu durumu en az maliyet ile gideren taraf veya hangi tarafta yönetilirse en az zararla gerçekleşeceğine göre değerlendirilmelidir. Kamu otoriteleri, mümkün olduğu kadar çok riski özel sektöre kaydırma konusunda istekli olsalar da bu tür risklerin varsayımı özel ortaklara ödenecek fiyatla dengelenme ihtiyacı taşımaktadır.

OECD’ye göre karşılaştırmalı maliyetlerin temel değerlendirmesinden sonra KÖİ’leri kullanma kararında önemli bir unsur, hükümetten özel ortağa risk aktarılmasıdır. Seçilecek KÖİ modeli risk dağılımı ve sorumlulukların tahsisini de büyük ölçüde belirleyecektir. Belli bir modelin seçimi ve bununla ilişkili bir risk dağılımı, kamu yararına bir değerlendirmeye dayanmalıdır (OECD, 2007, ss. 12-13).

Ancak hükümetler ve kamu yetkilileri, hizmetleri sürdürmek için kanuni sorumluluklarla ilgili riskleri özel sektöre devredemez. Riskler konusunda kilit soru, projenin risklerinin açıkça tanımlanıp tanımlanmadığı ve ölçülebilir olup olmadığıdır. Risk tanımlanamaz veya ölçülemezse, özellikle risk gerçekleştiğinde sözleşme üzerinde anlaşmazlıklar oluşturacaktır. İlave olarak, potansiyel özel ortaklar, kabul edilebilir bir fiyat için, açıkça tanımlanmayan ve ölçülmeyen riskleri üstlenmek istemezler. Ancak risk tanımı geniş kapsamlı bir konudur ve finansal / ekonomik, çevresel ve sosyal boyutları içermesi gerekmektedir (OECD, 2007, s. 12-13).

KÖİ’nin yapılandırılmasına yönelik tanımlanmış ve fiyatlandırılabilir bir risk analizinin ilk adımı genellikle projeye ilişkili tüm risklerin kapsamlı bir listesini hazırlamaktır. Böyle bir liste risk kaydı olarak bilinir. Oluşturulacak bu listedeki riskler, projenin uygulandığı ülkeye, projenin niteliğine ve ilgili varlık ve hizmetlere bağlı olarak değişir. Bununla birlikte, bazı riskler birçok KÖİ projesi için ortaktır. Bunlar genellikle belirli bir işlevle (inşaat, operasyonlar veya finansman gibi) veya belirli bir proje aşamasıyla (fesih gibi) ilişkilendirilen risk kategorilerine ayrılırlar. Risk tahsis ederken riskin önemini göz önüne almak genellikle yararlıdır. Bazı riskler, proje çıktıları üzerindeki gerçekleşme



olasılığı ve şiddeti açısından diğerlerinden daha önemli olacaktır. Her bir risk, her risk durumu (olasılık) ve şiddeti için düşük, orta veya yüksek olarak kategorize edilir. İlgi hem yüksek olasılıkla, hem de yüksek şiddette etki olarak tanımlanan riskleri yönetmeye yönlendirilmelidir (WB, 2017a, s. 140).

Her iki tarafında riskleri absorbe etme yetenekleri arasında temel bir fark yoksa bu durumda riskleri yönetme becerisi önem kazanmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi optimal risk yönetiminde temel bir ilke, riski en iyi taşıyabilen tarafın, bu riski taşıması için gereken tüm yetkilere sahip olmasıdır (Yeskombe, 2007, s. 18). Bu durum firmaların inşaat ve işletme riskleri taşıması gerektiğini öne sürmektedir (Fischer, Engel ve Galetovic, 2008, s. 18-19). Şunu belirtmek gerekir ki, yukarıda belirtilen ilkelerin uygulanması mümkün olan en fazla riski özel sektöre devretmek anlamına gelmez. Özel sektöre daha iyi kontrol edebileceği veya hafifletebileceği riskleri transfer etmek, genel proje maliyetini düşürebilir ve paranın değerini artırabilir. Bununla birlikte, özel sektöre aktarılan toplam risk ne kadar yüksek olursa, sermaye yatırımcılarının isteyeceği getiri veya risk primi o kadar yüksek olur (WB, 2017a, s. 143).

**Tablo 1. KÖİ riskleri**

<b>Risk Aşaması</b>	<b>Risk Kategorisi</b>	<b>Riskın Doğası</b>
Genel	Politik	✓ Projeye politik muhalefet ✓ Kanunlarda değişiklik
	Ekonomik	✓ Faiz oranları ✓ Enflasyon
İnşaat aşaması	Arazi	✓ Arazi temini ✓ Faz/zemin durumu ✓ İzinler ✓ Çevresel izin ve riskler ✓ Arkeolojik kalıntılar ve fosiller ✓ Erişim, yol ve irtifak hakları ✓ Araziye ulaşım ✓ Protestocular
	İnşaat	✓ Atıkların bertarafı ✓ İnşaat altyüklenicisi ✓ Fiyat ayarlamaları ✓ Kamu tarafından yapılan değişiklikler ✓ İnşaat alt yüklenicinin riskleri ✓ İnşaat sırasında gelirler
	Tamamlama	✓ İnşaat alt yüklenici sebebiyle gecikme ✓ Diğer gecikme nedenleri ✓ Tasarım ✓ Performans
Operasyon/İşletim Aşaması	Operasyon	✓ Kullanım / talep riski ✓ Ağ (Alternatif ulaşım ağı, Alternatif hizmetler) ✓ Gelir ödemesi ✓ Kullanılabilirlik ve servis ✓ Operasyonel harcamalar ✓ Bakım
	Fesih	✓ Proje şirketi hatası ✓ Kamu idaresince fesih ✓ Mücbir sebep ✓ Artık değer

**Kaynak:** Yeskombe (2007, s. 19)

Sonuçta tüm projeler bir maliyet ve kazanç hesaplamasına göre yapılabileceğinden, Yeskombe (2007, s. 19) bir KÖİ projesinde meydana gelebilecek risklere maliyet açısından yaklaşmış ve maliyet risklerini dört alt başlık altında incelemiştir. Bunlar inşaat, talep riski, kullanılabilirlik ve performans

riski ve son olarak işletme ve bakım riskidir. Fischer ve arkadaşları (2008, s. 21) ise, KÖİ projelerinde riskleri üç başlık altında değerlendirmiştir. Bunlar talep riskleri, inşaat/bakım riskleri ve politika riskleridir. Görüldüğü gibi Fischer ve arkadaşları temel risklere, politik riskleri de eklemiş, Yeskombe ise performans ve işletimi, bir temel risk olarak ele almıştır. Genelde sigortalı olan bu riskler, bu sigorta eninde sonunda vergi mükellefleri tarafından ödeneceğinden risklerin yönetiminin hayati önemi ortaya çıkmaktadır. Bir KÖİ projesinde karşılaşılabilecek riskler Tablo-1’de özetlenmiştir.

Diğer taraftan bunlar KÖİ’nin temel riskleridir ve birçok alt başlığı da içermektedir. Bu temel riskler incelendikten sonra detayları da ayrıca değerlendirmek gerekecektir.

İlk olarak inşaat maliyetleri göz önüne alındığında; kamu sektörü tarafından büyük çaplı projelerinin inşa edilmesi esnasında, inşaat maliyeti aşımalarına yol açılması genellikle rastlanan bir durumdur. Bu riskler büyük tüneller içeren otoyollar gibi büyük alt yapı projeleri için çok daha fazla olabilir. Ancak bir kamu kurumunun bir KÖİ’ye yaptığı ödemeler sözleşmeyle belirlendiği için inşaat aşımında, kamu açısından bir aşım söz konusu olmaz. Dolayısıyla inşaat risklerinin bir KÖİ’de özel sektöre aktarıldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır (Yeskombe, 2007, s. 19, Fischerat vd., 2008, ss. 18-19).

İkinci olarak kullanım riski veya bir diğer nitelemeyle talep riski ele alınmıştır. Projeyi yürüten firmanın ilk olarak karşılaşacağı risk talep riskidir. Talep riski; talep tahminlerinin güvenilir olmadığı zamanlarda ortaya çıkar, ancak bu sık karşılaşılan bir durumdur. Bir projedeki talep tahminleri, ekonominin gelecekteki büyüme tahminlerine ve söz konusu proje için ilgili ülkenin bölgedeki bu büyüme oranından sapmalara dayanmaktadır. Talep tahminleri ayrıca, ekonominin toplam performansına bağlı makroekonomik dönemin tahminlerine ve yerel talep dalgalanmalarını yansıtan makroekonomik koşulların tahminlerine dayanmaktadır. Uzun bir süre boyunca talep artış oranının yüzde bir ya da iki puan artması ya da azalması, projenin getirileri üzerinde büyük etki yaratabilir (Fischer vd., 2008, s. 18). Firmalar, talep riskini ortadan kaldırabilmek için devletten garantiler isterler. Bu risk özel sektör açısından büyüktür, çünkü orta vadede bile doğru talep tahminleri yapmak son derece zordur. Bu problemle baş etmenin doğru yolu, uygun ihale mekanizmasını seçmektir (Fischer vd., 2008, s. 18). Genelde talep riski KÖİ’de kullanılan modele göre değişmektedir. İmtiyaz devri modelinde kullanım riski imtiyaz sahibine aktarılır. Ancak bu genellikle kamu otoritesi tarafından desteklenir. Ancak Yap-İşlet-Devret ve Yap-Kirala-Devret modellerinde genel eğilim, kullanım riskinin kamu kurumu tarafından muhafaza edilmesine yöneliktir (Yeskombe, 2007, s. 19).

Üçüncü olarak kullanılabilirlik ve performans riskleri ele alınmıştır. Kullanılabilirlik, talepten ayrıdır ve tüketicinin hizmete erişebilirliği ile ilgilidir. Genelde bu risk özel sektöre devredilir ancak bu riskin gerçekleşme durumu tesis inşa edildikten sonra oldukça düşüktür (Yeskombe, 2007, s. 20).

Dördüncüsü ise işletme ve bakım maliyetleri riskidir. Bu riskler genellikle proje şirketine aktarılır. Aslında özel sektör KÖİ sürecinin temelini teşkil eden tesisi inşa etmek ve sürdürmek için ‘bütün-yaşam’ yaklaşımını uygulamak zorunda kalacağından bu risk türünün baştan yönetilebileceği değerlendirilmektedir (Yeskombe, 2007, s. 20).

Son olarak birçok özel altyapı projesi, politikaya bağlı risklere tabidir ve bu da iki biçimde gelişebilir. İlk olarak farklı devlet kurumlarına ait eylemler, projenin kârını istemeden etkileyebilir. Örneğin, firma yabancıysa ve gelirini yerel para cinsinden sağlıyorsa, bir devalüasyon imtiyaz sahibinin gelirinde büyük bir azalmaya yol açabilir. Veya çevre standartlarında bir değişiklik ek yatırımlar gerektirebilir. Bu durumlarda hükümetin projeye karşı bilinçli bir muhalefetinden söz edilmemektedir. Hükümet, genel refahı artırmadan, proje sahibinin karlılığını etkileyen politikalar uyguladığı zaman, ikinci bir politika riski sınıfı ortaya çıkar. Örneğin hükümet, proje ile rekabet eden veya devlet sübvansiyonlu başka bir altyapıyı oluşturabilir (Fischer vd., 2008, ss. 18-19).

Politika riskine ilişkin olarak, hükümetin, eylemlerinin istenmeyen sonuçlarıyla ilişkili riski taşıması gerçekçi değildir. Ayrıca, hükümetin tüm politika risklerini taşıması için bir neden yoktur. Örneğin hükümet devalüasyonlara karşı yabancılara imtiyaz sigortası verirse; bu durumda sadece yerel yatırımcılara karşı ayırım yapmakla kalmaz, aynı zamanda döviz kuru riski taşıması gereken ekonominin diğer sektörlerindeki yabancı firmalara karşı da ayrımcılık yapmış olur. Diğer taraftan, ‘kasıtlı’ hükümet eylemleri riski, etkili bir çatışma çözme mekanizması ile tasarlanmış bir sözleşme ile azaltılabilir (Fischer vd., 2008, ss. 18-19).

KÖİ'nin başarısız olması durumunda kamunun hizmette devamlılığı sağlamak adına ek maliyetler yüklenmesi olasıdır. Çünkü kamu kurumunun temel amacı, KÖİ'nin sözleşmeli hizmeti sunmaya devam etmesini sağlamak olduğundan, bunu gerçekleştirmenin en kolay yolu, KÖİ sözleşmesini sona erdirmek yerine proje için ekstra destek sağlamak ve daha sonra yeni düzenlemeleri sıralamaya çalışmak olabilir. Böyle bir destek süreci, kamu kurumunun özel sektör yatırımcılarına (örneğin trafik akışı) aktarılan risklerden sorumluluğu geri alması anlamına gelebilir ve böylece KÖİ'nin planlanan risk-transfer faydası yok olmaktadır. Bu süreç 'kayıpları sosyalleştirirken, karları özelleştirme' olarak nitelenmiştir (Yeskombe, 2007, s. 20). Bu nedenle risk transferi çok tartışmalı hale gelmekte ve aslında projenin başarısına bağlı kalmaktadır.

## 5. Türkiye'de Kamu-Özel Sektör İşbirliği Risk Yönetimi Üzerine Değerlendirme

Türkiye'de son otuz iki yılda 35'i halen yapım aşamasında bulunan, 182 adedi işletmede ve 2017 parasal değeri ile 66 milyar dolarlık yatırım ile 217 KÖİ projesi uygulanmış ve 129,5 milyar dolarlık sözleşme değerine ulaşılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2016). Bu KÖİ proje stoku ile ülkemiz proje başına ortalama yatırım tutarının (sözleşme büyüklüğü) en yüksek olduğu, başka bir ifadeyle diğer ülkelere kıyasla daha büyük projelerin bu yolla finanse edildiği bir yerdir (WB; 2017b). Durum böyle iken ülkemizin KÖİ'ler yolu ile karşı karşıya kaldığı riskler de maliyetler ile birlikte büyümektedir.

Diğer taraftan KÖİ'lerin dezavantajları arasında bulunan uzun vadede kamu borç yükünü artırması sorunu ülkemizde de ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha önce değinildiği gibi Türkiye'de uygulanan KÖİ uygulamalarının sözleşme değeri olarak çok yüksek seviyede oluşması bu riski daha da artırmaktadır.

Türkiye bu kadar büyük projelere imza atmış iken yeterli bir KÖİ çerçeve yasasına henüz sahip değildir. Çerçeve yasasının olmaması sebebiyle genellikle uygulamada meydana gelen sorunlar üzerine proje veya sektörel bazda yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu parçalanmış hukuki mevzuat KÖİ'lerin karmaşık ve zor olan sözleşme yönetimini ülkemiz için daha kritik bir hale sokmuştur.

Diğer taraftan 2010'da 4749 sayılı kanunla, KÖİ modeliyle yapılacak projelerde, hazinenin borç üstlenme taahhüdü vermesine olanak sağlayan bir düzenleme yapılmıştır. Sadece yetki niteliği taşıyan düzenleme sonrasında 2013 yılında ise aynı kanuna ek olarak çıkarılan 6456 sayılı kanunla KÖİ projelerine devlet garantisi sağlanmıştır. Bu düzenlemeyi takiben KÖİ projeleri de ülkemizde ivme kazanmış ve büyük boyutlara ulaşmıştır.

Ancak Türkiye'de bu derecede büyük boyutlara ulaşmış KÖİ pazarı ne kamuoyunda yeterince tartışılmış ne de akademik çevrelerce yeterince araştırılmıştır. KÖİ ve sözleşme yönetimine yeterince odaklanılmamış ve risk yönetimi toptancı bir anlayış ile devlet güvencesine alınmıştır. Mahfi Eğilmez (2014) ekonomilerdeki risklerin artışı ile birlikte devlet garantilerinin de genişlediğini belirterek, Yap-İşlet-Devret modelinin 'Yap-İşlet-Servet' modeline dönüştüğünü belirterek bu durumu eleştirmiştir.

Ayrıca söz konusu devasa projelerin sözleşmeleri de ticari bir sır olarak görüldüğünden kamuoyunun açık bir dokümana ulaşma imkânı kalmamıştır. Şeffaf bir yönetim ile kamuoyu görüşü ve araştırmalar neticesinde olgunlaşabilecek bir sözleşme çeşitlemesine imkân tanınmamıştır.

Türkiye'de özellikle beyaz filler sendromu olarak adlandırılan ve kamu tarafından aşırı iyimser tahminler ile oluşturulan<sup>1</sup> ve sosyal bir refah artırımı yaratmayan projelere yatırım yapıldığı kamuoyunda dile getirilmektedir.<sup>2</sup> Kamunun aşırı iyimser kullanım tahmini olduğu bir ortamda, devlet tarafından geçiş garantileri ve kanun yolu ile tüm projelere finansman garantileri verilmesi, bu projelerin sözleşmelerinin şeffaf bir şekilde tartışma ortamına açılmaması ile birleşince büyük kamu zararları toplum menfaatini derinden etkilemektedir.

Örneğin Osmangazi Köprüsü bu iyimser yaklaşım konusunda ülkemiz için kötü bir tecrübedir. Köprüden günlük 40 bin araç garantisinin verildiği Osmangazi Köprüsü'nde hedef tutturulamamıştır. Özel sektör temsilcisi ile yapılan anlaşmaya göre köprüden geçen her araç başına 35 dolar + yüzde 8

<sup>1</sup> Kütahya'da inşa edilen havaalanı projesinde % 98 oranında yanlış tahminde bulunulduğu ve devlet garantisi nedeniyle büyük bir kamu zararı oluştuğuna yönelik Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün raporu için bakınız International Transparency (2016).

<sup>2</sup> Ayrıntılı bilgi için Mahfi Eğilmez'in (2014) web sitesi olan "Kendime Yazılar" incelenebilir.

KDV ödenmesi sözleşmede düzenlenmiştir. Ayrıca 14 milyonun üzerinde bir araç geçişi sözleşme ile garanti edilmiştir.<sup>3</sup> 2017'de köprüden geçen araç sayısının planlanandan 6,1 milyon az olduğu değerlendirilmektedir. Araç garantisi nedeniyle geçmeyen araçlar için kamunun yapacağı ödemenin 811 milyon 300 bin lira olacağı değerlendirilmektedir (BirGün Gazetesi, 21.01.2018). Toplam maliyeti bir milyar dolar olan bir köprünün yılda 300 milyon dolar gibi bir kamu borcu yaratması iyimser yaklaşımın Türkiye için yanlış kullanıldığını ortaya koymaktadır. Üstelik bu garantiler 22 yıllık bir süre için tanımlanmıştır.

## 6. Sonuç

Tüm dünyada KÖİ'lerin riskleri ve yönetimi konusunda tartışmalar sürerken Türkiye'de tüm bu projelere söz konusu yasa ile devlet garantisinin verilmiş olması anlaşılabilir değildir. Gerçekte devlet garantilerinin Türkiye'nin uluslararası finansmana ulaşmada yaşadığı sorunları aşmak için verildiği değerlendirilmektedir.

Ancak KÖİ konusunda araştırma yapan tüm araştırmacıların söylediği gibi eğer bir proje para için değer sağlıyor ve sosyal refahı artırıyor ise bu proje hiçbir finansman ve risk sorunu ile karşılaşmamaktadır (Fischer vd., 2008:12, Yescombe, 2007:243).

Türkiye'nin yapması gereken KÖİ çerçeve yasasını bir an önce yasalaştırarak, KÖİ pazarını şeffaf, öngörülebilir bir yapıya sokmaktır. Doğru ve fizibilitesi yapılmış bir proje seçimi ile sosyal değer sağlayan, maliyet etkin projelerin seçilmesi ile herhangi bir finansman sorunu yaşanmayacağı değerlendirilmektedir. Makalenin başlangıcında da belirtildiği gibi küreselleşme ile devasa boyutta bir sermaye yeniden kredilendirme sorunu yaşamakta ve yatırım yapabileceği güvenli alanlar aramaktadır. Kuralları baştan konulmuş bir projede, ülkemize yatırım yapmamaları için bir neden bulunmamaktadır.

Şayet risk yönetimi konusunda daha fazla garantilere ihtiyaç duyulursa da bu durum devlet garantilerinin sınırlı süreler ile sınırlandırıldığı veya devlet garantisinden alınabilecek mali miktarın proje bedelinin bir yüzdesi ile sınırlandırılmasının doğru olacağı değerlendirilmektedir.

## Kaynakça

- Bayansar, R. (2018). Kamu ve özel sektör ortaklıkları. A. Özer ve U. Ayhan (eds.), *Kamu Yönetimi Tartışmaları* içinde. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bayrak, M.B., (2018). Yönetim biliminde yöntem sorunu ve kimlik krizi üzerine bir değerlendirme. V. Erat, C. Ekin ve İ. Arap (der.), *Kamu Yönetimi* içinde. Ankara: Nika Yayınevi.
- BirGün Gazetesi (21.01.2018). Osmangazi Köprüsünün Hazine'ye 1 yıllık maliyeti 1.3 milyar TL. <https://www.birgun.net/haber-detay/osmangazi-koprusunun-hazine-ye-1-yillik-maliyeti-1-3-milyar-tl-200983.html> Erişim tarihi: 10.02. 2018
- Colverson, S. ve Perera, O. (2012). *Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development*. Australia: International Institute For Sustainable Development. [http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing\\_ppp.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf) Erişim tarihi: 04.11.2017
- Çelik, F.E. (2013). *Hizmet Sunumuna Katılım ve Kamu Özel Ortaklıkları*. <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-21.pdf> Erişim tarihi: 21.02.2018

<sup>3</sup> Otoyol AŞ'nin web sitesinden bulunan çok kısa sözleşme bilgilerine göre yalnızca köprü geçişi için günlük 40.000 araç garantisi verilmiştir.  $40.000 \times 365 = 14.600.000$  yıllık araç geçiş garantisi bulunmaktadır. Orhangazi-Bursa, Bursa- Balıkesir ve Balıkesir- İzmir için ayrı ayrı geçiş garantileri tanımlanmıştır. Köprü geçişinin tutturulamaması durumunda diğer geçişlerinde tutturulamayacağı aşikârdır (ayrıntılı bilgi için bakınız Otoyol, 2017a). Geçiş garantileri tutturulmadığında ödenecek miktarlar konusunda resmi bir bilgiye bu açıklama dışında rastlanılmamıştır. Sözleşmenin tam bir metni yayınlanmamıştır. Ayrıca TBMM'e konu ile ilgili verilen soru önergesinin cevaplanmadığı görülmüştür (ayrıntılı bilgi için bakınız Otoyol, 2017b).

- Eğilmez, M. (2014). Yap işlet devret ve Hazine garantisi. <http://www.mahfiegilmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisi.html> Erişim tarihi: 28.09.2018
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi; Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (8. Baskı). Kocaeli Üniversitesi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- European Bank (2016). policy paper on infrastructure implementing facilities management services through ppps. <https://library.pppknowledge.org/documents/4361> Erişim tarihi: 22.10.2017
- Fischer, R., Engel, E. ve Galetovic, A. (2008). Public-private partnerships: When and how. Documentos de Trabajo 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. <https://ideas.repec.org/p/edj/ceauch/257.html> Erişim tarihi: 22.11.2018
- Güzelsarı, S. (2009). Kamu özel ortaklığı üzerine eleştirel bir değerlendirme. B. Övgün (ed.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde (43-79) Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- Hughes, E.O. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi* (Çev. B. Kalkan ve Ş. Akın). Ankara: Bigbang Yayınları.
- International Transparency (2016). Turkey's *Institutions Are Failing To Comply With Good Governance Principles and Combat Corruption*. [https://www.transparency.org/news/pressrelease/turkeys\\_institutions\\_are\\_failing\\_to\\_comply\\_with\\_good\\_governance\\_principles](https://www.transparency.org/news/pressrelease/turkeys_institutions_are_failing_to_comply_with_good_governance_principles) Erişim tarihi: 01.03.2018
- Kalkınma Bakanlığı (2016). *Kamu-Özel İşbirliği Raporu-2016*. [http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/Kamu-%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi%20Raporu\\_2016.pdf](http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/Kamu-%C3%96zel%20%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi%20Raporu_2016.pdf) Erişim tarihi: 12.08.2017
- Ndandiko, C., & Ibanda, S.J. (2015). *Public-Private Partnerships Guidelines for Local Governments*. <http://www.ug.undp.org/content/dam/uganda/img/Research%20and%20Publications/PPP%20Guidelines%20Final.pdf> Erişim tarihi: 28.11.2017
- Nielsen, R., & Treumer, S. (2005). *Public Private Partnership in The European Union. The New EU Public Procurement Directives*. Bruxelles: Group Larcier Bruylant Publishing.
- OECD (2007). *Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf> Erişim tarihi: 23.4.2018
- Otoyol (2017a). [https://yapim.otoyolas.com.tr/?page\\_id=4037](https://yapim.otoyolas.com.tr/?page_id=4037) Erişim tarihi: 23.07.2017
- Otoyol (2017b). [https://yapim.otoyolas.com.tr/?page\\_id=4604](https://yapim.otoyolas.com.tr/?page_id=4604) Erişim tarihi: 23.07.2017.
- Seyidoğlu, H. (2001). *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama* (14. Baskı). İstanbul: Kurtiş Matbaacılık.
- Tvarno, D. (2010). Public-private partnerships an international analysis from a legal and economic perspective. *EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation. The EU Asia Inter University Network*. [http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8422/public-private\\_partnership.pdf?sequence=1](http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8422/public-private_partnership.pdf?sequence=1) Erişim tarihi: 19.09.2017
- United Nations [UN] (2006). *Partnering for Development–Making it Happen*. <https://business.un.org/en/documents/447> Erişim tarihi: 24.07.2017
- Wettenhall, R. (2003). The rhetoric and reality of public private partnership. *Public Organization Review* 3(1), 77-107.
- World Bank (2017a). *Private Participation in Infrastructure (PPI) Half Year Update, January–June, 2017*. [https://ppi.worldbank.org/~media/giawb/PPI/Documents/lobal-Notes/PPI2017\\_HalfYear\\_Update](https://ppi.worldbank.org/~media/giawb/PPI/Documents/lobal-Notes/PPI2017_HalfYear_Update) Erişim tarihi: 05.2.2017

World Bank (2017b). *PPP Reference Guide Version 3.1*.  
<https://library.pppknowledge.org/documents/4699> Erişim tarihi: 15.8.2017

Yescombe, E.R. (2007). *Public Private Partnership*. London: Elsevier.

Yıldızoğlu, E. (1995). *Globalleşme: Teşekkür Ederim İstemem*. Ankara: TMMOB Yayını.

### Extended abstract

In this study, risk management has been examined in the “public private sector partnership” (PPP) which has attracted great interest all over the world. PPP is one of the applications of new public management in recent years. First of all, the new public administration phenomenon, globalization and liberalization tendencies in the economy are examined. It has been tried to show how all these trends affect the PPP and create a favorable environment for the development of PPP. After that the process of development of the PPP has been explained. PPP was defined as a contractual application that includes the private sector. In the presentation of PPP public services, cooperative structure and long-term contractual mechanism of the PPP has been explained.

Although the public private sector partnership market has reached level of 127 billion dollars in Turkey, it is an area where the academic community has not received enough attention. Moreover, studies in this area range from modeling of PPPs, financing methods, contract management to risk management. The work to be done will provide an opportunity to perfect the next contracts and projects.

In addition to lack of these studies in our country, there is no special legal framework of PPP in Turkey. Although the market in Turkey is so large, legal arrangements are made on project basis as needed. This situation prevents the implementation of a common practice in the public sector and the transparent management of the PPP market. In an area where transparency and legal regulations are not complete, it is more difficult for the private sector to provide financing from the international arena.

On the other hand, PPP projects are signed for very long periods of time and this situation has many future risks for the public and society. Even if there is no state guarantee, the government will have to pay a cost to resume that service if a PPP project fails. Therefore, risk management is very important in PPP projects. In this study, firstly, the types of risks that may occur in the PPP are explained. In particular, different types of risks that may arise due to the public damages that may be incurred by the public and the poorly designed aspects of the contract are evaluated. While the risks that may occur in the PPPs are diverse, five major risk factors have been tried to be explained. Firstly, construction risks have been explained. Then, the risk of usability or demand is examined. Third, usability and performance risks are discussed. The fourth is the risk of operation and maintenance costs. Finally, political risks are addressed.

In these five main types of risk determine which side should be left to the risk. In addition, it has been determined that governments tend to move towards PPP investments in order to avoid public debt. With this determination, it was explained that excessive support provided to the projects could cause public damages.

It was concluded that choosing the right projects is the basis of risk management in PPP. It has been determined that projects that have feasibility and value for money have not become a problem over time. Based on this finding, it has been tried to reveal the necessity of selecting the right projects and projects that providing social welfare.

In Turkey, we have explained how the demand estimation is exaggerated in PPP projects by giving examples. From this point of view, the disadvantage that risk management has been uploaded to the public by a law is discussed in Turkey. At the end the need for a legal framework and transparent management for a better PPP market is the only way to achieve international finance. It was concluded that there would be no shortage of funding for the projects, whose rules were pre-determined, guaranteed by a legal framework, increasing social welfare and creating social value.