

Küresel Dinamiklerin Kamu Özel İşbirliğine Yaklaşımı: Türkiye İçin Finansal Bir Değerlendirme

Mustafa CANBAZ®

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Öğrencisi

ÖZET

Kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunun gerçekleştirilmesi amacıyla Neoliberal politikalar çerçevesinde devletin etki alanının en aza indirilmesi amacıyla finansman yönünde dönüşümün meydana gelmesiyle Kamu Özel İşbirliği modeli ortaya çıkmıştır. 1990 yılında Kamu Özel İşbirliği modelini ortaya çıkaran ve uygulamaya koyan ülke Birleşik Krallık olmuştur. Modelin kullanımı ülkelerin artan altyapı yatırımları için gerekli olan finansman kaynaklarına olan ihtiyaç çerçevesinde Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelerde uygulanmıştır. Küresel dinamiklerin KÖİ modeline olan yaklaşımı rehberlik ve öneri niteliğinde olmuştur. 1990 yılından 2018 yılına kadar uluslararası kurumların yaklaşımı çerçevesinde Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği, IMF, Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının yaklaşımı ele alınacaktır. Türkiye'deki modelin doğuşu, hukuki altyapısı ve uygulamaları hakkında literatürdeki (kitap, dergi ve bildiri vb.) kaynaklar dikkate alınarak Türkiye'de uygulanan KÖİ modelinin finansal değerlendirilmesi yapılarak bütçenin sürdürülebilirliğini etkilememesi amacıyla alınabilecek önlemler üzerinde durulacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Özel İşbirliği, Yap İşlet Devret, Bütçe Politikaları.*

JEL Sınıflandırması: H54, R49, H60.

® Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi. Uludağ Üniversitesi SBE, E-posta: 701612010@ogr.uludag.edu.tr.

1. GİRİŞ

1980 yılında Neoliberal ekonomi politikalarının benimsenmesinden sonra devletin ekonomideki rolünün minimum seviyeye indirilmeye çalışılmıştır.. Devletin kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek amacıyla ihtiyaç duyduğu altyapı ihtiyaçlarının kaynak yetersizliği nedeniyle özel sektör tarafından üretimi ve sunumunun gerçekleştirebilmesi amacıyla yeni bir finansman modeli ihtiyacı çıkararak Dünya’da ise bu finansman ihtiyacını Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeliyle karşılamaktadır. Türkiye’de modeli 1980’li yıllarda uygulamaya başlamış modelin uygulanış temeli imtiyaz temeline dayanmaktadır. Türkiye’de KÖİ modelinin ilk uygulamaları 1984 yılında Elektrik üretimi ve dağıtımının sağlanması amacıyla 1988 yılında ulaştırma sektöründe modelin kullanımı amacıyla kanun çıkarılmış ancak 1994 yılında revize edilmiştir. 1999 yılında anayasanın 47. Maddesine devlet kamu iktisadi teşebbüsü ve kamu tüzel kişileriyle üretimini ve sunumunun gerçekleştirmiş olduğu kamu hizmetlerinin özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından gerçekleştirebileceği kanunda belirtilmiştir. 1999 yılından 2004 yılına kadar bazı yatırım ve hizmetlerde uygulanmış ancak modelin uygulanması Avrupa Birliği’nin model kapsamında rehberlik niteliğinde Yeşil Kitap’ın 2003 yılında yayınlanmasıyla birlikte modelin kullanımı yaygınlaşmıştır. Türkiye’de modelin uygulanışı 2011 yılından sonra KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırımlarda artış sağlanmıştır. Türkiye’deki KÖİ modelinin kullanımına ilişkin finansal değerlendirme yapılırken kamu hizmetlerinin sektörler bazında Hem Dünya Bankası Grubu hem de Kalkınma Bakanlığı verileri dikkate alınmıştır. KÖİ modeliyle gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin finansman türleri içindeki dağılımı, kamu yatırımları içerisindeki oranı verilerek bütçenin sürdürülebilirliği üzerinde değerlendirme yapılacaktır.

2. Devletin Ekonomiye Müdahalesi ile İlgili Teoremler

Ekonomi Politikalarında devlet egemenliğinin hâkim olması devletin kuruluş gerekçelerinden birisi olmasıdır. Bunun nedeni ise ekonomi politikalarında düzenleyici ve denetleyici kurum oluşmadığı zaman toplumdaki bireyler arasında ekonomik dengesizlikler meydana gelecektir. Ekonomik dengesizliklerin olduğu toplumlarda sınıf ayrımı ortaya çıkarak toplumsal refahın sağlanması engellenecektir. Devletin ekonomiye müdahalesi ile ilgili Klasik, Neo Klasik ve Yeni Klasik İktisatçılar, Keynesyen, Neo Keynesyen, Post Keynesyen, Yeni Keynesyen İktisatçılar, Monetarist, Arz Yanlı İktisat, Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisadi, Yapısalcı iktisadi görüşe devletin ekonomiye müdahalesi ile ilgili görüşlerine yer verilecektir (Tokathoğlu ve Selen, 2017:45).

Klasik iktisadi görüşe göre adalet, güvenlik ve savunma haricindeki hizmetlerin devlet tarafından yerine getirilmemesi ve devletin ekonomideki payının minimum derecede olması gerektiğini savunmuşlardır (DoğangünYasa,2017:284). Klasik ekonomistlere göre ekonomide geçici dengesizlik durumu ortaya çıktığı zaman maliye politikaları değil de para politikalarının kullanılmasının nedeni kamu harcamalarının artırılması vergilerin artırılmasına gideceğinden dolayı kişilerin satın alma gücünü azaltmasından kaynaklanmaktadır. Klasik iktisadi düşünce 1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra yerini Keynesyen iktisadi ekole bırakmıştır (Ataç, 2012:7).

Keynesyen iktisadi anlayışın temel yapısı Keynes’in 1936’da yayınlamış olduğu İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisine dayanmaktadır. Keynesyen teori klasik iktisadi yaklaşımın serbest piyasa ekonomisinin otomatik olarak tam istihdama yaklaşacağı varsayımını ve Say yasasının kabul etmediği her arz kendi talebini oluşturur piyasa teorimini kabul etmediği, tasarruf ve tüketimin faiz oranı değil, gelir düzeyinin belirlediğini öne sürmüştür (Turan ve

Öztürk, 2016:260-266). Genişletici para ve maliye politikalarının uygulanması 1929 Büyük Buhrandan çıkış için önemli ve etkili bir reçete konumuna getirilene milli gelire etkisinin ölçülmesi amacıyla çarpan mekanizması oluşturulmuştur. Keynesyen iktisadi görüş II. Dünya Savaşının yaşanmasıyla birlikte yerini Neo Keynesyen İktisadi görüşe bırakmıştır. Savaşın etkisiyle birlikte kamu harcamalarında yaşanan artışla birlikte savaş harcamalarında artış yaşanmış bu durum ise enflasyon problemini ortaya çıkarmıştır (DoğangünYasa:288-290). Yeni Keynesyen iktisadi anlayış ise Keynesyen iktisadi anlayışın benimsemiş olduğu makro iktisadi politikaları mikro temelleri inşa etmeye çalışarak nominal fiyatlar ve ücretlerdeki yapışkanlıklar ile eksik bilgi, piyasa başarısızlıkları konularını ele almışlardır (Yıldırım vd., 2010:1269-1277).

1970 yılında petrol şoklarının meydana gelmesi ekonomilerde stagflasyonun ortaya çıkmasıyla birlikte iktisadi düşüncede dönüşüme giderek Post Keynesyen iktisadi anlayış benimsenmiştir. Post Keynesyen İktisadi Görüşe göre devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği bu müdahalenin para ve maliye politikası araçları ile değil gelirler politikası ile müdahalede bulunulması enflasyonu düşüreceğini vurgulamıştır (Esen ve Kostakoğlu, 2016:102-110).

Monetarist iktisadi anlayış 1970'lerin sonlarında 1980'lerin başından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Monetaristlere göre kısa dönemde para politikası etkindir. Ekonomideki istikrarsızlığın ve enflasyonun artmasındaki nedenin para arzında yaşanan artıştan kaynaklandığı bunun için para arzının daraltılması gerektiğini savunmuşlardır (Cengiz, 2008:119). Monetaristlere göre maliye politikasının kullanımı genişletici politikalar oluşturacağından dolayı ekonomileri başarısızlığa uğratacağını bu durum dışlama etkisini oluşturacağından dolayı maliye politikalarına bakışı kötümser olmakla birlikte para politikası sabit oranda artırılabilirliği önermektedirler (Ataç, 17).

Arz yanlı iktisadi anlayışa göre maliye politikalarından vergileme üzerinde durulmuştur. Vergileme üzerinde ise vergi yükünün toplam arz ve talep, fiyatlar ve ekonomik sistem üzerindeki etkisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Maliye politikası yaklaşımına göre toplam talebi etkilemek üzere maliye politikası araçlarının etkisiz kalacağını bu yüzden çarpan mekanizmasının geçersiz kalacağını vurgulamaktadır (Karabulut ve Karakuş, 2017:87-88). Ekonomideki istikrarsızlığının temel nedenini para arzının hızlı bir şekilde artarken gerçek üretim artışının aynı oranda artmamasına bağlamış bunun için para arzının sabit oranda artarken, tasarruf ve yatırımı teşvik eden, üretim ve istihdamı destekleyen vergi politikası uygulandığı zaman istikrarsızlığın giderilebileceğini savunmuşlardır (Ataç, 23).

Kamu Tercih Teorisine göre devletin ekonomideki başarısızlıklarından söz edilebilmektedir. Bu başarısızlıklar; seçmenlerin bilgisizliği ve ilgisizliği, oy ticareti ve oy birliği ilkesinin gerçekleştirilememesi, çıkar ve baskı gruplarının rant kollamaları, politik miyopluk, ortanca seçmen teorisi, kamusal mal ve hizmetlerin bütün olarak arz edilmesidir. Devletin ekonomideki faaliyet alanı artıkça siyasal karar alma mekanizmasında rol alan grupların çıkar çatışmalarına zemin hazırlaması kamu harcamalarının artırılmasını meydana getirmektedir (Kızılboğa, 2012:91-98).

Yapısalcı iktisadi anlayış 1950'li yıllarda monetarist iktisadın savunmuş olduğu düşüncelere karşı çıkmıştır. Yapısalcılar az gelişmiş ülkelerde devletin büyümeye ve kalkınmaya öncülük etmesi, içe dönük sanayileşmeden yana olduğunu belirtmiştir. Monetarist iktisadi düşüncenin enflasyon için ortaya koymuş olduğu önerilerin az gelişmiş ülkeler için çözüm oluşturmayacağını bu ülkelerde problemlerin yapısal bozukluklar ve dar boğazlar olduğunu

problemler giderilmedikçe enflasyon sorunu ortadan kaldırılmayacağını savunmuşlardır. Yapısalcılara göre problemlerin tarımda arz esnekliğinin olmaması, dış ticaret dengesizliği, parasal ve mali dengenin sağlanması, ekonomik kurumların ekonomik problemler konusunda yeterince çözüm üretmemesi üzerinde durmuş ve ekonomide istikrarın sağlanması için devletin ekonomiye müdahalesini savunmuştur (Güngör, 2001:30).

3. Kamu Hizmetlerinin Üretim ve Sunum Aşamasında Finansman Yöntemleri

Kamu hizmetlerinin finansman yöntemlerini, hizmeti üreten ve sunan kurumun kamu ve özel sektör kuruluşları olup olmadığına bağlı olarak açıklamak gerekir (Ataay, 2017:12).

3.1. Devletin Ürettiği Hizmetlerin Bütçeden Finansmanı

Kamu hizmetlerinin geleneksel üretim ve sunumu, bu hizmetlerin kamu üretici birimlerine (bürokrasi) emanet yöntemi ile gördürülmesidir (Kadir Çakır, 2016:29). Kamu hizmeti gördürülürken kamu hizmeti idare tarafından karı ile zararı idareye ait olup, kamu hizmetinin üretimini sağlayacak finansman ihtiyacını bütçe tarafından karşılanması ve kamu hizmetini üretecek personelin de kamuya ait olmak üzere, kamu hukuku çerçevesinde oluşturulan hizmet sunum modelidir (Derdiman, 2015: 88).

Kamu hizmetinin üretimi için kullanacağı kaynağı ilgili kamu biriminin bütçesi tarafından karşılanmakta ve bu hizmet faaliyete geçene kadar bütçe ödeneklerinde emanet olarak saklanmaktadır (Erdem, 2015:5). Kamu tüzel kişilerinin üreteceği kamusal mal ve hizmetlerden ziyade özel mal ve hizmet üretiminde de emanet usulünün gördürülmesi rekabet bozucu bir etkiye sahip olacağından dolayı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamı gereğince kaldırılmıştır¹. Emanet yöntemi olarak kamu hizmetlerinin gördürülmesinde devlet müdahaleciliğinin maksimum olması ve Neo Liberal politikalara ters düştüğü için günümüzde ülkemizde rafa kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 2002: 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu).

3.2. Devletin Ürettiği Hizmetlerin Fiyatlandırma İle Finansmanı

Kamu ekonomisinde, kamu hizmetlerinin kamusal niteliği gereği, hizmetin faydası ve maliyetleri ile tam karşılık gelmeyen bir bedel alındığında buna “kamusal fiyatlandırma” denmektedir. Söz konusu bedele fiyat yerine harç veya kullanım bedeli demek daha doğru bir adlandırma olacaktır. Genel bütçe ile finanse edilen kamu hizmetleri için fiyatlandırma söz konusu değildir. Fiyatlandırma daha çok piyasa malları sunan kamu işletmeleri ve elektrik, ulaştırma, haberleşme gibi doğal tekel niteliği taşıyan kamu hizmet alanlarında uygulanmaktadır. Ayrıca kamu eğitim ve kamu sağlık hizmetleri, büyük ölçüde genel bütçeden finanse edilmekle birlikte, fiyatlandırma yapılabilen kamu hizmetleridir. Burada fiyatlandırmanın amacı, kar elde etmek değil, kamu hizmetinin maliyetini, en azından bir bölümünü, karşılamaktır (Kirmanoğlu, 2007:174).

Ülkemizde fiyatlandırma yöntemi özellikle 24 Ocak 1980 kararlarının yürürlüğe girmesi sonrasında uygulamaya girmiştir. Yükseköğretim hizmetlerinden harç alınması, paralı yol uygulaması, sağlık hizmetlerinde reçete bedellerine katılma payı vb. uygulamalar bu yöntemin değişik örnekleridir (Can Aktan, 1987:118).

¹ Kamu İhale Kanunu 4734 sayılı 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girdikten sonra rekabet ilkesini temel alarak kaldırılmıştır.

3.3. Özel Sektörün Üretim Kamunun Sunduğu Hizmetlerin Bütçeden veya Sosyal Güvenlik Fonlarından Finansmanı: İhale Yöntemi

İhale yöntemi özel sektörün özel sektörden ya da özel sektörün kamu sektöründen ya da kamu idaresinin özel sektörden mal ve hizmet temini için belirli yarışmacılar arasında gerçekleştirilen mal ve hizmet teminini en uygun teklifi veren kişiye verilme yöntemidir. Kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından üretilip ve sunumunu gerçekleştirilmesi için ilgili kamu idaresi özel sektörden mal ve hizmet temini sağlamasını ihale yöntemiyle gerçekleştirilmektedir. İlgili kamu idaresi ihale yöntemiyle kamunun özel sektörden temin edeceği hizmetin en uygun ve en verimli bir şekilde hizmet sunumunu gerçekleştirilmesini beklemektedir. Cumhuriyetten 1980'li yıllara kadar ihale yöntemi dönemin şartlarına uygun olarak modernize edilmiştir. Bu yöntemle birlikte ilgili kamu idaresinin özel sektöre gayrimenkul satışı, hizmet alımı kamunun idaresindeki birçok alanda kullanılmıştır. 1980'li yıllardan itibaren Serbest ekonomi politikalarının benimsenmeye başlamasıyla birlikte kamunun ekonomideki payının düşürülmesiyle birlikte geniş uygulama alanı bulmuştur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010:289-292).

Neo Liberal ekonomi politikalarının ekonomiyle uyumlaştırılmaya başlamasıyla birlikte mevcut ihale kanunu revize edilerek 2003 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu yürürlüğe girmiştir. İhale yöntemi açık ihale, belirli istekliler arasında, pazarlık usulü ve doğrudan temin usulü yöntemleri kullanılmaktadır. Bu yöntemlerin kullanılması ise kamu hizmet alımı ve sunumunun niteliğine göre değişmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle ekonomilerin bütünleşmesi, teknolojinin gelişmesi, devletin etki alanının daralması, özel sektörün ekonomideki payının artması, kamunun sunacağı mal ve hizmetlerin zamanla özel sektörden faydalanılması, bunun için ise özel sektöre hizmet bedeli ödemesi yapılmaktadır. Özel sektörden hizmet temini yapılacağı zaman finansmanı ise genel bütçe ödeneklerinden veya sosyal güvenlik fonlarından karşılanmaktadır. İhale yöntemiyle mal ve hizmet alımının niteliğine göre finansman modeli değişmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 293-298).

3.4. Özel Sektörün Üretim Sunduğu Kamu Hizmetlerinin Fiyatlandırma İle Finansmanı

Özel sektörün üretim sunduğu kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması ise finansman modellerine göre değişiklik gösterilmiştir. Finansman yöntemleri geleneksel ve modern finansman yöntemleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu finansman yöntemleri ise müşterek emanet, ruhsat, iltizam, imtiyaz, yap-işlet- devret, kiralama ve yönetim sözleşmeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Müşterek Emanet Yöntemi: Kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından sözleşmeyle belirlenerek işletilmesi anlamına gelmektedir. Özel hukuk işletmesi idare tarafından kurulan kamu hizmeti idare adına işletmektedir. Özel hukuk kişisi ilgili kamu hizmetinden yararlananlardan bedeli tahsil etmektedir (Derdiman, 109). Özel hukuk kişisi kar elde etmişse bunu idareyle paylaşmak zorundadır (Çakır, 29). Çünkü ilgili kamu hizmetinin kurulması aşamasındaki sermaye idare tarafından karşılanmıştır. İdarenin ilgili kamu hizmetiyle alakalı risklerde idareye ait olmaktadır (Keskin, 2005:44).

Ruhsat Usulü: Kamu hizmetinin üretim aşamasında ilgili kamu birimi tarafından izin alınması ve bu izin karşılığında yararlandıran bir ücret tahsil edilmesi ve alınan bu ücretten özel kişi belirli bir kar elde etmesi gerekir. Ancak kamu hizmetinin sunumundaki maliyeti üzerine fahiş bir kar konulmaması ilgili idari birim tarafından denetlenmesi gerekmektedir

(Erdem, 6). Bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere devrinden dolayı bireylerin güvenlik ve adalet haklarının zafiyete uğratılmasına sebep olmaktadır. Ülkemizde özel izne tabi ve kanuna dayanarak üretim yapılmasına olanak sağlayan kamu tüzel kişilerine örnek ise Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri, Kızılay ve Türk Hava Kurumudur (Derdiman, 90). Ruhsat usulünün uygulanmasında idare ile özel hukuk kişisi arasında bir sözleşme olmamakta ancak denetimini ilgili idari birim kanuna dayanarak yapmaktadır (Erdem, 7).

İltizam Yöntemi: Kamu hizmetlerinin en eski sunum yöntemlerinden biridir. Bu usul bize Osmanlı devletinden miras kalmıştır (Çakır, 29). Osmanlı devletinde tımar sisteminde vergileri toplamak amacıyla, toplanan vergilerden en düşük payı veren kamu hizmeti görmeye hak kazanmaktadır (Derdiman, 107). Hizmetin karşılığı özel hukuk kişisine götürü olarak verilmektedir. Günümüzde iltizam usulü kullanılmamaktadır (Keskin, 47).

İmtiyaz Yöntemi: İmtiyaz usulü iltizam ve müşterek emanet yönteminden ayrılmaktadır. Bunun nedeni idarenin sözleşmeyi tek taraflı değil çok taraflı düzenlemesi gerekir (Çakır, 29). Sözleşmeye göre imtiyazı sağlayan kamu idaresi, imtiyazı alan ise özel hukuk kişisi olmaktadır (Keskin, 46). Özel hukuk kişisinin sunacağı kamu hizmetinin kanunun açıkça yetkiye dayanarak göreceği ve imtiyazlının kamu hizmetinden yararlananlardan ücret alması, mali dengenin sağlanması ve kamu idaresi tarafından ekstra olanaklar tanınmasını istemektedir (Erdem, 8). İmtiyaz sözleşmeleri uzun vadeli olmaktadır. İmtiyaz sözleşmelerini belirleyen idare imtiyazlıyı kendisi belirlemektedir. İmtiyazlı göreceği kamu hizmetlerinin gerekli hüküm ve kurallarına göre hizmet üretiminin ve sunumunun gerçekleştirilmesine, sözleşmeye aykırı bir durumun tespiti ise denetim mekanizmasının sıkı bir şekilde işlemesi ve ceza müeyyidelerinin caydırıcı nitelikte olması gerekmektedir (Derdiman, 103).

Yap-işlet- Devret Yöntemi: Yap işlet devret modeli, ülkemizde 1980'den sonra serbest ekonomi politikalarına geçilmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin özel sektöre üretimi ve sunumunun gerçekleştirilmesi amacıyla modern finansman yöntemi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu yöntem özel sektöre kamu hizmeti yatırımının gerçekleştirilmesi ve özel sektörün işletiminin sağlanması amacıyla ilgili kamu idaresinden özel sektör temsilcisine imtiyaz hakkı vermektedir. Yatırımın gerçekleştirilmesi, belirli yıl işletildikten sonra ilgili kamu idaresine devredilmesi ön plandadır (Çakır, 48).

Kiralama ve Yönetim Sözleşmeleri: Yönetim ve kiralama sözleşmeleri modern finansman yöntemiyle gerçekleştirilecek yatırımlarda kullanılmaktadır. Yatırımların özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi, ilgili kamu idaresinin yatırımlardaki mülklerinin kiralanarak kamu hizmetine tahsis edilmesiyle ilgili sözleşmelerdir. Kamu idaresiyle özel sektör temsilcisinin imzalamış olduğu yönetim sözleşmeleri ise yatırımın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla yatırımların özel sektör tarafından işletim şartlarını belirleyen sözleşmelerdir. Bu sözleşmeler ayrı ayrı gözükse de birbirinin tamamlayıcısı niteliğindedir. Yatırım ve işletme aşamaları birbiriyle bütünleşmesiyle oluşmaktadır. İlgili kamu idaresi işbirliği yaptığı özel sektör temsilcisi ile yatırımın sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla yatırımlardaki denetimlerini ve sorumluluklarını belirlemektedir (Çopur, Vardar, 2013:49; Ayanoğlu, 6).

4. Kamu Hizmetlerinin Finansmanında Neo Liberal Ekonomi Politikaları Çerçevesinde Yaşanan Dönüşüm: Kamu Özel İşbirliği Modelinin Kavramsal Açıklanması, Süreci ve Türleri

Kamu hizmetinin sunumunda liberal ekonomi modeli çerçevesinde politikalar uygulanmaya başlamıştır. Yönetim kavramından yönetişim kavramına geçilmesi, bürokrasinin yoğunluğu ve hantallığının azaltılması, bireylere sunduğu kamusal mal ve hizmetlerde bireylere en yakın kamu idaresinin hizmeti sunması, sunulan hizmetin kalitesinin ve verimliliğinin artırılması hedeflenmiştir. Girdi odaklı kamusal mal ve hizmet üretiminden sonuç odaklı kamusal mal ve hizmet üretimine geçilmesinin bireylerin refahlarını daha fazla artıracığı öngörülmüştür (Doğan, 2017:1795-1803). Refah seviyesi artan bireylerin mevcut ekonomik ve siyasi yapının değişimini talep etmeyeceği öne sürülmüştür. Buna göre halkın talep ve ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla devlet ile birey arasında arabulucu bir mekanizmanın oluşmasına zemin hazırlanırsa, hem ulusal hem de uluslararası alanda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları yönetime doğrudan bireylerin ihtiyaç ve taleplerini iletebilecektir. Sunum alanında yaşanan dönüşüm ise modern devletin halkı yönetime ortak etmesiyle gerçekleştirilecektir. Neoliberal politikalarda yaşanan bu dönüşümün amacı, uluslararası ticaretin gelişmesiyle birlikte ülkelerin mevcut ekonomik ve yönetim sistemlerinde rekabet edebilmeleridir. Dönüşüm neticesinde sunulan kamusal mal ve hizmetin kalitesi yükseltilebildiğinden bireysel ihtiyaçlar ve talepler daha hızlı karşılanmakta, Kamu yönetiminde kamu yönetişimi ilgili kamu idarelerini hesap verilebilirlik çerçevesinde mal ve hizmet üretmesi, kamu politikalarında açıklık ve esnekliğin hukuki ve siyasi düzenlemelerle alt yapısının oluşturulması neoliberal ekonomi modeline katkı sağlamıştır (Bayraktar, 2015:71-94).

Kamu sektöründe yaşanan dönüşüm sonucunda profesyonel kamu idarelerine yönetime özel sektörde firma yöneticileri gibi işten anlayan profesyonel yönetim yapısı oluşturulmaya başlanmıştır. Üretilen kamusal mal ve hizmetlerin bütçeye yük oluşturulmaması amacıyla asgari bir yararlanma bedeli olması ve bireylerin tüketimden dışlanmayacak makul bir fiyat politikası izlenmesi gerekmektedir (Güzelsarı, 2003:19). Neoliberal iktisatçıların tam kamusal malların, yani bireylerin mahrum edilemeyeceği kamusal mal ve hizmetlerin geleneksel finansman yöntemleriyle karşılanmaktadır. Ancak günümüzde devletin iktisadi alandan çekilmesiyle birlikte devletin üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin piyasa tarafından üretilmesinin sağlanması, piyasa tarafından sunulan mal ve hizmetlerin yararlanma bedellerinin ise devlet tarafından düzenleme ve kontroller yardımıyla belirlendiği böylelikle kaynak dağılımındaki etkinliğin sağlanacağı öngörülmektedir. Yönetişim kavramıyla üretilen mal ve hizmetlerin kalitesi ve veriminin arttığını, kamu sektörünün yöneticilerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde stratejik bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Kamu sektörünün üreteceği mal ve hizmetlerin sunum yöntemlerinde dönüşüm gerçekleştiği gibi kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda finansman yönüyle dönüşüm gerçekleşmiştir (Güzelsarı, 31). Finansman açısından yaşanan dönüşüm devletin mevcut altyapı eksikliklerini kaynak ihtiyacından dolayı özel sektörün üretimi yapıp ilgili kamu idaresinin hizmet satın almasını imtiyaz yönteminden kamu idaresi ile özel sektörün işbirliğine dayalı bir model ortaya çıkmış Dünya’ da ilk defa İngiltere’de uygulanmış ve zamanla diğer Avrupa ve Dünya ülkelerine yayılarak finansman açığını giderilmeye çalışılmıştır. Bu model literatürde Kamu-Özel İşbirliği modeli olarak yer almış bir sonraki bölümde modelin kavramsal açıklaması, süreci ve türleri üzerinde durulacaktır.

4.1. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Kavramsal Açıklaması

Kamu özel işbirliği, kamu hizmetlerinin görülmesinde kamu ve özel sektörün birlikte katılımını öngören mal ve hizmet sağlama modellerinin genel adı olarak ele alınmaktadır. Kamu özel işbirliği kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, işlem maliyetlerinin azaltılması, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının sağlanması, bütçe dengesinin sağlanması gibi birçok gerekçe ile savunulmaktadır (Güzelsarı, 2013:313). Kamu özel işbirliği uygulamaları, ayrıca kamu sektörünün yatırımların yapımı konusundaki hantallığını azaltacağı gerekçesi ile de savunulmaktadır (Çakır, 22).

Kamu özel işbirliği kavramı her ülkede farklı adlarla kullanılmaktadır. İngiltere’de kamu özel işbirliği, “Özel Finansman Girişimi (PFI)” olarak adlandırılırken, ABD’de “Public Private Partnership (PPP)” olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’de ise “Kamu Özel Sektör Ortaklığı”, “Kamu Özel Sektör İşbirliği”, “Kamu Özel İşbirliği” gibi adlandırmalar kullanılmaktadır. Çalışmada “Kamu Özel İşbirliği” ifadesi tercih edilmiştir. Çünkü Türkiye’de kamu özel işbirliği mevzuatında bu kavram kullanılmaktadır (Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı, 2015). Farklı tanımlamalar olsa da kamu özel işbirliğini kamu kesimi ile özel kesim ortaklık sözleşmelerinin ve imtiyaz sözleşmelerinin modern ekonomiye entegre edilmiş şekli olduğunu söyleyebiliriz. Bunun nedeni kamu hizmetlerinin alt yapı hizmetlerinin yapımı, rehabilite edilmesi, tasarımı, işletilmesi gibi üretim ve sunumun ilgili kamu idaresi ve özel sektör temsilcisi ile gerçekleşmesinden dolayı ortaklık sözleşmesi belirli bir kamu hizmetinin üretiminden sunumuna kadar özel sektör temsilcisine sorumluluk ve garanti verdiği zaman imtiyaz sözleşmesine benzemektedir.

Literatürdeki bilgilerden yararlanarak kamu özel işbirliğinin tanımını yapacak olursak; ülkedeki hem merkezi hem de yerel yönetimlerin mevcut kamusal mal ve hizmet alt yapı ihtiyacının hem özel sektör temsilcisi hem de ilgili kamu idaresiyle birlikte sözleşmeye dayalı olarak işbirliği kurdukları kamusal mal ve hizmet ihtiyacının üretim, sunum ve finansmanının gerçekleştirilmesidir (Köstekçi, 2017:312). Aşağıdaki Tablo 4.1.1’de kamu özel işbirliği modelinin uygulanmasındaki amaçlar ve bu amaçları uygulayan özel sektör yatırımcısı ve ilgili kamu idareleri belirtilmiştir. Söz konusu Tablo, aslında modelin kısa bir özeti niteliğindedir.

Güçlendiriciler	Olanak Vericiler
-Kamu hizmetlerinin sunumu için finansal ihtiyaç -Geçmişten günümüze devletlerin alt yapı yetersizlikleri	-Politik çerçeve: istikrar, tutarlı bir siyasi irade ve yükümlülük, yaratıcı ve istekli yerel yönetim, atanmış bir birim aracılığıyla projeleri destekleme
-Kamusal hizmetlere yönelik büyüyen talepler ve beklentiler	-Hukuk çerçeve: engellerin olmaması ve çok karmaşık olmayan dokümanlar
-Kalkınma ve büyümede büyük etkinlik sağlanması ve yeni projelerde ekonomi dinamiklerinde yaratıcılığın gerçekleştirilmesi	-Kamusal kabul: özel sektörün katılımı ve özel etkilerini (çevresel etkiler) kabul etme
-Rekabet oluşturma isteği, yurtiçi tecrübe ve yeteneklerin eksikliği	-Nitelikli uygulayıcılar: ehliyetli ve deneyimli proje sponsorları ve proje kiralyanlar
-Ulusal mütaahitlerin eğitilmesi ve rekabet edilebilirliği sürdürülebilirlik isteği	-Kolayca finansman sağlama: bazı AB ve Avrupa
-Etkin ve verimli, vatandaşların ihtiyaçlarının karşılayabilen talep ortamının oluşturulması	-Yatırım Bankası fonları, olgunlaşmış ve yanıtıcı bankacılık sektörü ve sermaye piyasaları kültürü

Tablo 4.1.1: Kamu Özel İşbirliği Modeli: Güçlendirici ve Olanak Verici Faktörler

Kaynak: Şahin, 2008, s. 45.

Modelin uygulanması için ortaya çıkan güçlendirici faktörler ve modelin uygulanmasını sağlayan olanak vericiler hakkında Tablo 4.1.1’de bilgi verildikten sonra modelin başarıya ulaşmasındaki temel noktalar kilit noktaları olarak Tablo 4.1.2’de açıklanmıştır.

Hükümetin Görevleri	<ul style="list-style-type: none"> • Yeterli hukuki alt yapı ve düzenleyici çerçeve • Merkezi koordinasyon sağlayan hükümet kurumları • Destekleyici hükümet kurumları ve Sorumlulukların net bölüşümü
Paranın En İyi Karşılığı	<ul style="list-style-type: none"> • Tasarım, finansman ve işletmeler arasında entegrasyon ve sinerjinin sağlanması • Yenilikçi tasarım, yeniden yapılandırma, teknik şartnameden kaçınma ve yeni materyallerin kullanımı • Etkin risk dağılımının sağlanması ve varlıkların yoğun sömürüsü
Danışmanlık hizmetlerinin yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • İhtiyaç duyulan yeteneklerin tanımlanması ve sınıflandırılması • Mevcut kurum içi yetenekleri ve deneyimleri kontrol etme • Danışmanların rekabetçi yapıda seçimi ve ödeme seçimi • Temel satın almalara ilişkin yetenek transferi
Uygun Kamu Özel İşbirliği Modelleri	<ul style="list-style-type: none"> • Yap İşlet Devret ve Tasarla Yap Finanse et ve işlet • Geliştir işlet ve devret ve rehabilite et sahip ol ve işlet • Belirsiz bir zaman süreci, faaliyet kapsamı ile tahmin edilebilme olasılığı daha az çıktılara sahip projeler
İlişkilere Dair Sözleşmeler	<ul style="list-style-type: none"> • Güvenli iş ilişkileri ve Bilginin, karar almanın tam paylaşımı • İçsel düzenlemeler ile çatışmaların çözümü • Katılımcılar arasında dengelenmiş güç ve sorumluluklar
Tedarik Çerçevesi	<ul style="list-style-type: none"> • Tedarik sürecini geliştirme ve ihale dokümanlarının standartlaştırılması • İki basamaklı imtiyaz sahibi seçimi, En iyi teklif için rekabetçi ortam sürdürme ve etkin ve zararsız pazarlık prosedürleri • Finansörlerin ön ilgisi
Ödeme Yapısı	<ul style="list-style-type: none"> • Hizmetlerin kullanımı talebi ve elverişliliği • Performans tabanlı • Ödeme ayarlama mekanizması • Hizmet sunumlarına ilişkin teşvikler
Sözleşme Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Üçüncü tarafın sözleşmeyi izlemesi • Bağımsız tasarım denetçisi ve işletme denetçisi • Hizmet performansını izleme ve Ceza puanı sistemi • Devam eden performans gelişimi için hareketli plan • Her bir tarafın kusurlarına ilişkin değişen iyileştirme yöntemleri
Transfer Yöntemi	<ul style="list-style-type: none"> • Projelerin mülkiyeti, ilgili tesisler ve arazi • Alıcının personelinin iyileştirilmesi • Satışa sunulan proje tesislerinin imtiyaz sahibine sağladıkları daha geniş imtiyazlar • Devretmeye yönelik proje tesislerinin sahip oldukları işletmeler • Ortak inceleme mekanizması • Ödemelerde yapılan kesinti ve devir sonrası proje yönetimi

Tablo 4.1.2: Kamu Özel İşbirliği Modelinin Kilit Noktaları

Kaynak: Şahin & Uysal, 2008, s. 49.

Kamu Özel İşbirliği Modelinin kilit noktaları modeli özetlemeye yardımcı olabilir. Tablo 4.1.2, ilgili tarafların görevlerini, sorumluluklarının dağılımını vermektedir. Bu model ile ilgili literatürdeki farklı tanımlamalarda modelin kilit noktalarına atıfta bulunularak benzer açıklamalar yapılmıştır.

4.2. Kamu Özel İşbirliği Türleri ve Süreci

Yap İşlet Devret Modeli: Kamu hizmetlerinin büyük finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla kamu idaresinin idareye sözleşme yoluyla uzun vadeli kamusal mal ve hizmet üretim modelidir. Bu modelin tercih edilmesinin ana nedeni ise devletin bütçe hesaplarında yapılacak olan yatırımın büyük yer edinmesinden dolayı tercih edilmektedir (Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı, 2). Devlet yatırımı verimli ve etkin kılabilmek için özel sektör tarafından yapımını teşvik etmektedir. Yatırımların büyük finansman içermesi ise yatırımların yurt dışı şirketleri tarafından yerine getirilmesi ülkemiz için avantajı ise ihaleyi kazanan yabancı yatırımcı yurt dışındaki teknoloji ülkemize transfer ederek yatırımı kısa süre içinde gerçekleşmesini sağlamaktadır (Kılıçaslan, 2017:38). Kamu hizmetinin finansmanı ise idarenin belirleyeceği bedel üzerinden hizmetten yararlanan idare ya da vatandaşlar tarafından belirlenecektir (Yerlikaya, 2003:419).

Yap İşlet Modeli: Bu model genel olarak elektrik enerjisi üretecek olan özel sektör işletmelerini ilgilendirmektedir (Kılıçaslan, 40). İlgili kamu hizmetinin üretilmesi için gerekli yatırımın yapılması ve üretime geçilmesi sonucunda yararlananlardan idarenin belirlediği bedel üzerinden ücretin tahsis edilmesi ve sözleşmenin fesih tarihinden sonra yapılan yatırımın ilgili özel şirket nezdinde kalmaktadır. YİD modelinden bu konuda ayrılmaktadır (Ersöz, 2010:186).

Yap Kirala Devret Sözleşmeleri: Yap Kirala Devret sözleşmeleri genel olarak eksik imtiyaz sözleşmeleri olarak adlandırılmakta ve kamu özel işbirliği olarak literatürde kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektör ile kamu tarafından birlikte üretilmesi ve sunumunun sağlanması yöntemlerinden birisidir (Derdiman, 113).

Yap Kirala Devret sözleşmeleri Yap İşlet Devret sözleşmelerinden farkı ise idare yararlanacağı kamu hizmetinin yatırımının yapılması için özel sektöre arsa tahsis edilmesi, özel sektörün ise tahsis edilen arsa üzerine yatırımını gerçekleştirmesi, idarenin ise yatırımının belirli bir süreliğine kiralanması, yatırım niteliğine göre idarenin kiraladığı yapı üzerindeki bazı mal ve hizmetlerinin tamamen yada kısmen idare tarafından işletebildiği hizmet sunum modelidir (Sarıs, 2016:504).

İşletme Hakkı Devri: İşletme hakkı devri sözleşmeleri Neoliberal ekonomi politikalarının ekonomi sistemlerine entegre edilmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunun gerçekleştirilmesi amacıyla modern finansman yöntemlerinden birisidir. Modern finansman yöntemi olarak kamu idaresinin ilgili iktisadi teşebbüsünü işletmek amacıyla özel sektör yatırımcısına devredilmesidir (Ayanoğlu, 2007:4). İşletme hakkı devri tanımı ise kısaca kamunun sahip olduğu kamu hizmeti ve özel mal türündeki mal ve hizmetlerin işletme haklarının belirli bir süre ile özel sektöre devredilmesidir. Doğal kaynakların ve kamu hizmeti konusu oluşturmayan mal ve hizmet üretim birimlerinin de devredilmesidir (Kılıçaslan:39). Ancak günümüzde ise kamu hizmeti oluşturan hizmetlerin özel sektör yatırımcısına işletme hakkı devri verilerek işletimi söz konusudur (Çetinkaya, 111).

Kamu-Özel İşbirliği süreci ise ilgili devlet idaresi altyapı eksiklikleri mevcut olan sektörlerdeki kamu hizmetlerini belirlemektedir. Halkın ihtiyaçlarını en çabuk hizmet veren kamu hizmeti projesi seçimi yapılırken kamu hizmetinin niteliğinin KÖİ modeliyle gerçekleştirilme olasılığı yüksek olan projeler ayrıştırılır. Belirlenen proje KÖİ modeline uyumlu bir şekilde hazırlanırken diğer seçenekler gözden geçirilir.

KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek projenin yapılandırılması ve değerlendirilmesi yapılırken risk ve sorumluluklarının tanımlanması ve dağılımı, ticari uygulanabilirliği, harcama getirisi, mali sorumluluğu ve proje fizibilitesinin değerlendirilmesi yapıldıktan sonra KÖİ modeliyle projenin ilerleme aşamasına geçilir ve kamu özel işbirliği sözleşmesi hazırlanırken üretimi ve sunumu gerçekleştirilen kamu hizmetinin faaliyet gerekliliklerinin tanımlanması, ödeme mekanizmalarının belirlenmesi, uyuşmazlık çözüm mekanizmalarının oluşturulması, kamu hizmetinin üretim ve sunumu gerçekleştirilirken hem ilgili kamu idaresi hem de özel sektör yatırımcısı tarafından sona erme olasılığının sağlanmasıyla ilgili ilkeleri belirlenmektedir. KÖİ faaliyet yönetimi kapsamında üretimi ve sunumu yapılacak kamu hizmetinin ihale yönteminin belirlenmesi, kamu özel işbirliği modelinin tanıtımı, yatırımcıların değerlendirilmesi, ihale sürecinin yönetimi ve finansal kapanışa ulaşılmasından sonra sözleşme imzalandıktan sonra süreç tamamlanır. Tamamlanan süreçten sonra KÖİ sözleşme yönetimi yapısının oluşturulması, KÖİ modeliyle üretimi ve sunumu gerçekleştirilecek kamu hizmetinin teslim sürecinin ve riskin izlenmesi ve yönetimi ve KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek yatırımlardaki yapılacak değişikliklerin ele alındıktan sonra yatırımın tamamlanıp işletmeye açıldıktan sonra ilgili kamu idaresinin özel sektör yatırımcısına finansal sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla kullanım bedeli ödemelerinin gerçekleştirilmesiyle birlikte işletme aşamasının sözleşme süresinin sonuna kadar takip edilmesi ve sözleşmenin sona ermesiyle süreç tamamlanmaktadır (Kamu Özel İşbirliği Raporu, 2019:21).

5. Küresel Dinamiklerin Kamu Özel İşbirliğine Yaklaşımı: Türkiye için Finansal Bir Değerlendirme

Uluslararası ilişkilerin dünya çapında giderek gelişmesi ve küreselleşme olgusunun 1980'lere doğru kendini doğrudan hissettirmesi, ülkelerin gelişen dünyada sunmuş olduğu kamusal mal ve hizmetlerin niteliği ve niceliğinin değişmesi, serbest piyasa ekonomisine dayalı liberal ekonomi politikalarının benimsenmesi, yönetim kavramından yönetişim kavramına geçilmesi, devletin sunacağı kamusal mal ve hizmetlerinin özel kesim tarafından üretimi ve sunumuna imkan verecek düzenlemelerin yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Gültekin, 2012: 55-70).

Dünyada kamu özel işbirliği modeli uygulamasının yaygınlaşmasında küresel dinamiklerin önemli bir etkisi olmuştur. Dolayısıyla bu bölümde önce Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Kredi Derecelendirme Kuruluşları ve Avrupa Birliği gibi küresel nitelikteki uluslararası kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin kamu özel işbirliğine yaklaşımı üzerinde durulacaktır.

5.1. OECD'nin Yaklaşımı

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), üye ülkeler arasında ekonomik entegrasyonu sağlamayı amaçlayan uluslararası bir kuruluştur. OECD'nin kamu özel işbirliği modeli ile ilgili ilk somut adımı, 1982 yılında hazırladığı Yerel İstihdam Teşebbüsleri İçin Yeni İşbirliği ve Eylem Programı'dır. Söz konusu işbirliği ve eylem programı, liberal ekonomi politikalarının yaygınlaşmaya başladığı o dönemde, üye ülkelerin özelleştirme programlarına ağırlık vermesini ve böylece kamu hizmetlerinin bütçe üzerindeki yükünü azaltmasını sağlamak için, alt yapı ihtiyaçlarının özel sektör tarafından üstlenilmesini önermiştir (Şahin ve Uysal, 64-65).

Kamu özel işbirliği ile ilgili ikinci adım, 2007 yılında, KÖİ Modelini kullanarak yatırım yapacak ulusal ve uluslararası yatırımcılar için rehberlik niteliğinde bir "Özel Sektörün

Altyapıya Katılımına İlişkin OECD İlkeleri” başlığı altında, 22 ilkedan oluşan tavsiye kararlarının yayınlanmasıdır. OECD’nin bu ilkeleri yayınlamasının amacı, özel sektörün alt yapı hizmetlerine katılımını desteklemek, toplum yararını maksimize etmek, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır. Yayınlanan 22 ilkede özel sektöre ihale edilecek yatırımın fayda maliyet analizine dayanması, olağanüstü durumlar meydana geldiği zaman projenin sekteye uğramaması için alınabilecek önlemlerin belirlenmesi, mali disiplin ve saydamlığın sağlanması gibi hususlar yer almaktadır. Ayrıca kurumsal çevrenin sağlanmasında artış yaratma konusunda bürokratik engellerin kaldırılması, yerel piyasaya girişteki kısıtlar ve engellerin makroekonomik göstergeler göz önüne alınarak kaldırılması gerektiği gibi konular öne çıkarılmaktadır. Projelerin oluşturacağı etkiler, yatırımların kapasitesi, özel sektör temsilcisinin ekonomik sağlamlığı, projelerin her aşamasındaki amaçların ve bu amaçlara yönelik stratejilerin belirlenmesi gerekir. İlgili kamu idaresi ve özel sektör temsilcisinin Kamu Özel İşbirliği çalışmasını birlikte yapması gerekir (Şahin ve Uysal, 65-69).

OECD’ye üye olan ülkelerin merkezi ve yerel düzeyde gerçekleştirmiş olduğu kamu özel işbirliği projelerinin, uluslararası büyük projeler dahil sayısının, Avrupa’da yapılan KÖİ projelerinin yarısını temsil ettiği ifade edilmektedir. 1985-2009 döneminde kamu özel işbirliği ile gerçekleştirilen yatırım projelerinin toplam tutarı, bölge bazında ifade edilecek olursa şunlar söylenebilir: ABD’de 469 proje için 151 milyar 926 milyon Usd, Kanada’da 158 proje için 43 milyar 531 milyon Usd, Latin Amerika’da 513 proje için 171 milyar 222 milyon Usd, Avrupa Bölgesinde 965 proje için 602 milyar 215 milyon Usd, Afrika ve Orta Doğu’da 148 proje için 52 milyar 717 milyon Usd, Asya ve Uzak Doğu’da 605 proje için 256 milyar 596 milyon Usd’dır. Dünya genelinde KÖİ projeleri ile gerçekleştirilen projelerin sayısı 2858 ve yatırım değerleri ise 1 trilyon 278 milyar 202 milyon dolardır. Sektörler açısından proje sayıları ve toplam yatırım değeri şu şekilde ortaya konabilir: Ulaştırma sektöründe 1023 karayolu projesi için 605 milyar Usd yatırım tutarı, 390 demiryolu yatırım projesi için 896 milyar Usd yatırım tutarı, su yatırımları alanındaki 868 projenin yatırım değeri 153.283 milyon Usd ve inşaat sektöründeki 627 projenin yatırım tutarı 128 milyar 157 milyon Usd değerindedir (OECD, 2012: 25).

OECD üyesi ülkelerinin, kamu sektörü alt yapı yatırım projelerinin KÖİ modeli ile gerçekleştirilme oranı birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin 2010 yılı verilerine göre kamu sektörü alt yapı yatırım projelerinin KÖİ modeli ile gerçekleştirilme oranı %0-%5 arasında olan ülkeler; Avusturya, Almanya, Kanada, Danimarka, Fransa, Hollanda, Macaristan, Norveç ve İspanya’dır. Oranın %5-%10 arasında olduğu ülkeler; Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Slovakya Cumhuriyeti, Yunanistan, İtalya, Güney Afrika ve İrlanda’dır. Oranın %10-%15 arasında olduğu ülkeler Kore, Yeni Güney Galler (Avustralya)’dır. Oranın %15-%20 arasında olduğu iki ülke ise Meksika ve Şili’dir (OECD, 2012:26).

OECD’nin 2010 yılında yayınlamış olduğu rapora göre üye olan ülkelerde Kamu Özel İşbirliği modelinin yatırımlara entegre edilmesi ve modelin tüm aşamalarında etkin, verimli çalışma ortamının sağlanması amacıyla modelin kullanımı için ilgili ülkede merkezi düzeyde KÖİ birimi olan 17 ülke şunlardır (Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu, 2018:41-42; OECD, 2010:11): Avustralya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Hollanda, Polonya, Portekiz, İngiltere.

Merkezi düzeyde KÖİ birimi olmayan 12 ülke ise Avusturya, Finlandiya, İzlanda, Lüksemburg, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Slovakya, İspanya, İsveç, İsviçre, ABD, Türkiye’dir. Bu ülkelerde kamu özel işbirliği modelinin kullanımı açısından merkezi yönetimden kontrol edilmesi projelerin sürdürülebilirliği ve yatırımların tüm aşamalarında

meydana gelen risklerin kontrol edilmesini sağlayarak yatırımların atıl kalmasının önüne geçecektir.

OECD'nin son dönemdeki raporlarında, KÖİ modeli ile gerçekleştirilen uzun dönemli sözleşmelere dayalı projelerde, yatırıma geçilmesiyle birlikte meydana gelen risklerin paylaşımının ilgili kamu idaresi ve özel sektör tarafından üstlenilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ortaya çıkan risklerin paylaşımı konusunda ilgili hükümetlere uyarıda bulunularak mevcut bütçe üzerinde yük oluşturmaması gerektiği, alınabilecek önlemlerin projenin ihale aşamasından önce belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu projelerin kapsamının yatırımın en iyi katma değeri yaratacak ve toplumsal ihtiyaçlara karşılık verecek şekilde belirlenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca gelişmiş, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde bu modelin uygulanmasıyla ortaya çıkan sorunlar üzerinde de durulmakta ve sorunların çözümü için neler yapılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Buna göre risklerin paylaşımı, projelere sağlanan garantilerin realiteye uygun bir şekilde verilmesi, projeler kapsamında alınan yatırım kredilerinin ödenmesinde taahhüt içermesi, mevcut devlet bütçesi üzerinde yük oluşturacağı göz önüne alınması gibi hususlara yer verilmektedir. Yatırımlar gerçekleştirilirken bütçe üzerine getirilen esnekliğin uluslararası standartları aşmaması, bu kapsamda verilen bilgilerin yatırımlar lehine açıklayıcı, şeffaf ve net olması gerektiği belirtilmektedir OECD ise dünyada yılda ortalama 6,3 trilyon Usd değerinde altyapı yatırım ihtiyacı olduğunu tahmin etmektedir. Gelecekte telekomünikasyon, enerji, ulaştırma, kentsel alt yapı ve su tesisleri alanlarında toplam 95 trilyon Usd'lık yatırım ihtiyacı olacağına vurgu yapmıştır. Ülkelerin kamu özel işbirliği modeli kullanarak gerçekleştireceği yatırımların kamu yatırımları içindeki payının artacağı tahmininden hareketle, gelişmekte olan ülkeler için KÖİ projelerinin gelecekte bütçe üzerinde yük oluşturmaması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca ülkelerin gerçekleştirdiği yatırımlarda borçlanmaya sınırlama getirmesi, finansal durumlarını bozucu etkilerin oluşmaması, modelin uygulanmasındaki bürokratik sürecin minimum seviyeye indirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yatırımlar üzerinde meydana gelen sürpriz risklere karşı önlemlerin alınması gerektiği üzerinde de durmuştur (OECD, 2018).

5.2. Dünya Bankasının Yaklaşımı

Dünya Bankası, kamu özel işbirliği konusunda en etkili yaklaşımı sergileyen uluslararası kuruluştur. Dünya Bankası, KÖİ modelini “özel sektörün risk ve yönetim sorumluluğunu üstlendiği kamusal mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunun sağlanması amacıyla, hem kamu idaresinin hem özel sektör temsilcisinin uzun döneme yayılan sorumluluklarının üstlenildiği sözleşmeler” olarak tanımlamaktadır (PPIAF, 2018). Dünya Bankası aslında, az gelişmiş ülkeler ile savaş sırasında tahrip edilmiş veya doğal afete uğramış ülkeler başta olmak üzere, üyesi bulunan ülkelere uzun vadeli krediler sağlamak üzere 1944 yılında Bretton Woods Antlaşması ile kurulmuştur (Önen,1989:40). Günümüzde ise sadece kredi veren değil, politika belirleme konusunda gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisi oldukça güçlü olan bir kuruluş görünümündedir.

Dünya Bankası'nın kamu özel işbirliği ile ilgili çalışmaları 1990'lı yıllarda başlamıştır. 1999 yılında, İngiltere ve Japonya'nın ortak girişim olarak kurdukları Kamu Özel Altyapı Danışmanlık Kurumu (PPIAF), Dünya Bankası grubuyla yakın ilişki içindedir. Gelişmekte olan ülke piyasalarında özel sektörün alt yapı yatırımlarını kolaylaştırmak amacıyla ülkelerin mevcut verilerinin yayınlanması amacıyla “Alt Yapı Projelerine Özel Katılım Veri Tabanı” oluşturulmuştur. Veri tabanı; kayıtlı her bir proje için yatırım yapılan ülkeyi, finansal kapanışı, sağlanan alt yapı hizmetini içeren birçok alanı kapsamaktadır (Şahin ve Uysal, 70).

Dünya Bankası Grubu'na bağlı danışma kurumunun kamu özel işbirliği modelini uygulayacak ülkelere yönelik yayınladığı Referans Rehberi'nde; devletler, özel sektör temsilcileri, kalkınma ajansları, akademik camia ve uzman danışmanlardan oluşan geniş bir uygulayıcı kitlesi tarafından geniş bir bilgi birikimi oluşturulduğu belirtilmektedir. Söz konusu rehberde, KÖİ modeli üç başlıkta ele alınmaktadır. Birincisinde KÖİ'nin temelleri, neden ve niçin oluşturulduğu; ikincisinde KÖİ çerçevesinin oluşturulması bakımından uygulayıcılar ile belirlenecek politikalar ve süreçlere değinilmektedir. Üçüncüsünde ise KÖİ projelerinin uygulanması konusunda ülkelere rehberlik niteliğinde bilgiler verilmektedir ((PPP Knowledge Lab, 2019a). Rehberde ayrıca KÖİ modeli kullanılarak gerçekleştirilecek altyapı yatırımlarının uzun vadeli sözleşmelere dayandığı belirtilmektedir. Özel ortağın kâr hedefleri doğrultusunda kamu yararının ön planda olması gerektiği, ilgili kamu idaresinin de maliyet etkinliği hedefleyerek sosyal refahı sağlayan projeler hazırlaması gerektiği vurgulanmaktadır.

Dünya Bankası Grubu nezdinde rehberlik niteliğindeki diğer belge ise Müslüman ülkeler ve diğer ülkelerin İslami finans kesimin fonlarından yararlanmak amacıyla yayınladığı "İslami Finans ve Kamu Özel İşbirliği Raporudur. Bu rapor İslam ülkelerindeki KÖİ uygulamalarına yer vermekte ve bu projelerin finansman özelliklerine değinmektedir.

Dünya Bankası'nın KÖİ modeli ile ilgili olarak, ülke örneklerine dayanarak yaptığı sektörler ve hizmetler bazındaki değerlendirmelerinde; kimi ülkelerin modeli sadece kalkınmada öncelikli sektörlerde belirlediği, kimi ülkelerin ise temel kamu hizmetlerinde KÖİ'lerin kullanılmayacağı ve modelin kullanım alanının çekirdek hizmetler olarak belirlendiği görüşleri yer almaktadır. Sektörler bazında özellikle ulaştırma, yeşil enerji, su, sağlık, eğitim, koruma hizmetleri, bitki koruma, kentsel altyapı alanlarında uygulanan KÖİ modelleri üzerinde durulmaktadır (PPP Knowledge Lab, 2019b).

Dünya Bankası'na üye gelişmekte olan ülkelerin 1990-2018 yılları arasında kamu özel sektör katılımıyla gerçekleştirmiş olduğu alt yapı projelerinin bölgesel dağılımı aşağıdaki Tablo 5.2.1'de ortaya konmuştur:

	Doğu Asya ve Pasifik	Avrupa ve Orta Asya	Latin Amerika ve Karayipler	Orta Doğu ve Kuzey Afrika	Güney Asya	Sahra Altı Afrika
Hava Alanı	8.229	50.106	36.054	2.007	8.277	1.919
Elektrik	221.384	127.629	279.182	33.107	181.252	43.355
Bilgi ve İletişim Teknolojileri	27.382	20.505	46.874	9.489	5.178	8.984
Enerji	-	6	-	-	-	-
Liman	24.041	6.767	24.090	5.601	12.622	12.825
Doğal Gaz	9.730	24.355	27.507	4.816	1.076	2.249
Demiryolu	46.410	5.356	49.899	343	8.037	5.590
Karayolu	83.180	33.894	113.272		86.444	3.368
Su ve Kentsel Altyapı	37.187	5.340	27.276	4.349	1.585	779

Tablo 5.2.1. 1990-2018 Yılları Arasında Dünya Bankası Grubu Bölgelerine Göre Kamu Özel İşbirliği Modeli İle Gerçekleştirilen Projelerin Yatırım Değeri (Milyon Usd)

Kaynak: <http://ppi.worldbank.org/ppinew/snapshots>. E.T: 06.03.2019.

Dünya Bankası Grubu verilerine göre, Kamu Özel İşbirliği ile gerçekleştirilen altyapı yatırımlarının parasal değer olarak toplamı; Doğu Asya ve Pasifik Bölgesinde 457.543 milyar USD, Avrupa ve Orta Asya Bölgesinde 273.958 milyar USD, Latin Amerika ve Karayipler bölgesinde 604 milyar 154 milyon Usd, Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgesinde 59 milyar 712 milyon Usd, Güney Asya bölgesinde 304 milyar 471 milyon Usd, Sahra Altı Afrika bölgesinde 79 milyar 69 milyon Usd'dır.

	Doğu Asya ve Pasifik	Avrupa ve Orta Asya	Latin Amerika ve Karayipler	Orta Doğu ve Kuzey Afrika	Güney Asya	Sahra Altı Afrika
Hava Alanı	36	35	58	12	12	16
Elektrik	961	491	949	102	686	263
Bilgi ve İletişim Teknolojileri	52	220	85	33	44	89
Enerji		1				
Liman	127	38	137	23	56	58
Doğal Gaz	209	52	80	6	8	7
Demiryolu	37	8	42	2	11	22
Karayolu	288	21	262		470	17
Su ve Kentsel Altyapı	586	49	287	28	22	32

Tablo 5.2.2. 1990-2018 Yılları Arasında Dünya Bankası Grubu Bölgelerine Göre Kamu Özel İşbirliği Modeli Finansal Kapanışı Yapılan Proje Sayısı

Kaynak: <http://ppi.worldbank.org/ppinew/snapshots>. E.T:06.03.2019.

Dünya Bankası Grubu verilerine göre (Tablo 5.2.2), 1990-2018 yılları arasında, tüm bölgelerde, finansal kapanışa ulaşan yatırım projesi sayısı, sektörel bazda elektrik yatırımlarında en yüksek düzeydedir. Bölgeler arasında projelerin finansal kapanışı, sektörlerle göre büyük farklılık göstermektedir.

Ülkelerin alt yapı ihtiyacının gelecekte daha da artacağı öngörülmektedir. MC Kinsey'in 2016 yılındaki tespitlerine göre, artan altyapı ihtiyacı nedeniyle, 2030 yılına kadar 57 trilyon ABD Doları yatırım yapılması gerekmektedir (Mc Kinsey, 2013). Altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan finansmanın, özel sektörün hissedarlar ve borçlulara yapacağı ödemeler, kullanıcı garantileri ve devlet ödemelerinden oluşacağı, bu nedenle de özel sektörün getirisinin sağlam olduğunu düşündüğü projelere kaynak aktarması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca bu modellerle devletin yatırımlarını borçlanma sınırlamaları dışına çıkararak gerçekleştirebileceği öngörülmektedir. Ancak bu modellerle gerçekleştirilecek yatırımlarda, uluslararası piyasalardan temin edilen kredilerin geri ödemelerinin, ekonomiden uzun süre kaynak çıkışına yol açacağı öne sürülmektedir. Dolayısıyla Dünya Bankası, borçlanma politikalarının sınırlamaları ile karşılaşan gelişmekte olan ülkelerin, KÖİ projelerinin dış finansmanı nedeniyle yeni bir borçlanma politikası ile karşı karşıya olduğunu belirtmektedir. Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkeler için bir başka tespiti de, söz konusu KÖİ finansmanının uluslararası standartlarda belirlenen muhasebe sistemine göre bütçelerde gösterilmesi gerektiği yönündedir. KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projeler için ilgili devletler "Kamu Mali Yönetimi" çerçevesini belirlemelidirler (PPP Knowledge Lab, 2019b).

Dünya Bankası'nın KÖİ modeli ile gerçekleştirilen yatırım projelerinde dikkate almaya başladığı bir konuda, yeşil enerji ve sürdürülebilir çevre politikalarıdır. Banka'nın karbon

salınım oranının azaltılması hakkında yayınlamış olduğu bir raporda, 2002 yılından 2017 yılına kadar, karbon salınımının azaltılmasını içeren projelere enerji, endüstri ve ulaşım sektörlerinde özel sektörün katıldığı belirtilmektedir. 2002-2010 yılı arasında dünya genelinde 189 milyar USD civarında yatırım gerçekleştirilmiş olup, bu tutar içinde yenilebilir enerji projelerinin payı %36'dır. 2010-2017 yılları arasında 224,8 milyar USD civarındaki kamu özel alt yapı katılım projelerinde, enerji sektöründe yenilebilir enerji kaynaklarının üretimi ve ulaştırma projelerinde ulaşım süresinin minimum seviyeye indirilmesi kapsamında karbon salınım oranının azaltılması hedeflenmektedir (World Bank, 2017).

Dünya Bankası'nın KÖİ modeline ilişkin günümüzdeki yaklaşımını ve gelişmekte olan ülkelere yönelik önerilerini, 2018 yılındaki bir raporuna dayandırarak beş noktada ifade etmek mümkündür: Birincisi, önerilen KÖİ modelinin kapsamı belirlenmiş olmalıdır. İkincisi, KÖİ süreci iyi yönetilmelidir. Üçüncüsü, KÖİ yatırım projelerinin gerçekleştirilmesinin ilgili kamu hizmeti ihtiyacını karşılamasına yönelik olması gerekmektedir. Dördüncüsü, KÖİ modelinin gerçekleştirilmesinde imzalanan sözleşmelerin yönetiminin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Beşincisi ise ilgili kamu idaresi ve özel sektör tüzel veya gerçek kişilerin koordinasyon içinde çalışması gerektiği yönündedir. KÖİ modeli uygulamalarında beklenmedik problemlerle karşılaşılırsa alternatif çözüm yollarının üretilmesi gerektiğine de vurgu yapılmaktadır (World Bank, 2018).

5.3. Avrupa Birliği'nin Yaklaşımı

Avrupa Birliği'nin kamu özel işbirliği ile ilgili yaklaşımı, 1987 sonrasında Avrupa'da Tek Pazar hedefinin gerçekleştirilmesiyle birlikte üye ülkeler arasında artan mal, hizmet, sermaye ve emeğin serbest dolaşımının yanı sıra, bilginin mobilitesindeki artış ve yeni teknolojilerin gelişmesinin bir sonucu olarak öne çıkmıştır. Çünkü üye ülkelerin uluslararası rekabete uyum sağlayabilmek amacıyla artan alt yapı ihtiyaçlarını giderebilmek ve devlet bütçesinin kamu hizmetlerine ayrılan payının azaltılması, kamu olan iktisadi teşebbüslerinin özelleştirme yoluyla özel sektör girişimcilerine devredilmesi gibi konular önem kazanmaya başlamıştır (Thiel, Pollitt ve Homburg, 2007: 91) .

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması'nın 5. maddesi, üye ülkelerin idari ve hukuki düzenleme yapılabilmesi amacıyla Birliğe yetki devri yapabileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca üye ülkelerin KÖİ projelerinin uygulanmasında belirli bir çerçeveye uyulmasını zorunlu kılan bir düzenleme söz konusu değildir. İlgili maddede projelerin uygulanmasında AB'nin çıkarmış olduğu hüküm ve düzenlemelere aykırılık olamaz denilerek Birlik içinde uyumu ve rekabeti koruyucu idari düzenlemelerle sınırlama getirilmiştir. Kurucu antlaşmaya göre, kamu hizmetinin üretim ve sunumunun özel sektör veya kamu idaresince gerçekleştirilmesi üye devletlerin yetkisine bırakılan bir konudur. Kamu hizmetinin gördürülmesinin kamu alımları ve imtiyazlar çerçevesinde yürütülmesi gerektiği yönünde bir düzenleme vardır. Kamu alımları ve imtiyazlara ilişkin düzenlemelerin amacı, Topluluk hukukunun kurucu antlaşmasınının 43. ve 49. maddelerine atfen eşit muamele, saydamlık, karşılıklı tanıma, orantısal politikaların korunduğu, mal ve hizmetlerin serbestçe dolaştığı, iş yeri kurma hakkının bulunduğu, kamu kaynaklarının karşılığında kamu hizmetleri için en iyi katma değer oluşturulmasına imkan veren bir Tek Pazar yaratmaktır (Ersöz, 67).

Avrupa Birliğinde Public Private Partnership olarak bilinen Kamu Özel İşbirliği modelinin yatırımlardaki ilk uygulamaları Birleşik Krallık'ta Özel Finansman Girişimi olarak gelişme göstermiş ve sırasıyla birliğe üye diğer Avrupa ülkelerinde uygulama alanı bulmuştur (Grimsey ve Lewis, 2004: 1). Avrupa Birliği düzeyinde uygulama alanı diğer ülkelerde

yaygınlaşmaya başlamasıyla birlikte modelin kullanım altyapısının oluşturulması amacıyla hukuki altyapısı olarak düzenlenen rehberlik niteliğindeki ilk belgesi 2003 yılının Mart ayında Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayınlanan Kamu Özel İşbirlikleri ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri İle İmtiyazlara İlişkin Yeşil Kitap'tır. Yeşil Kitap, 2003-2006 yılında Avrupa Büyüme Girişimi Stratejisi kapsamında KÖİ projelerinin Birliğin gündemine girmesini sağlamıştır (Maliye Bakanlığı, 2010:8).

Yeşil Kitap'ta KÖİ projelerine ilişkin düzenlemeler sözleşmenin şartlarının belirlenmesinden ihale aşamasına kadar birincil mevzuatta ele alınmıştır. İhale aşamasının tamamlanmasından sonra projenin uygulanması aşamasında ikincil mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenleme yapılmamıştır. Topluluk direktiflerine ilave bir şekilde mevzuatta yapılan düzenlemeler ile yasal belirsizlik ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır (European Commission, 2004:14). Yatırım projesi kapsamında işbirliği sürecinin önceden tespit edilmesi ve yatırımın finansal kaynak ihtiyacını özel sektör yatırımcısı tarafından karşılanabilmesi önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkarken model kapsamında imzalanan sözleşmenin yatırım ve işletme aşamasının toplam sözleşme süresinin en az 10 yıl en fazla 25 yıl olması gerekir. Sözleşme periyodunun belirlenen zaman aralığı dışında gerçekleşmesi durumunda yatırımın finansal sürdürülebilirliğini etkileyebileceğini belirtilmiştir. Yatırımın gerçekleştiği ülkede yatırımın her zaman dinamik kalması amacıyla teknolojik gelişmelerin ve ülkedeki makroekonomik koşulların sözleşmenin ana çerçevesine etki etmeyecek bir şekilde düzenleme yapılması Topluluk Müktesebatına uyum göstermesi gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca ihale tutarı 5 milyon Euro'yu aşmayan hizmet satın alma işlerini ihalesiz yapılabileceğini belirtmiştir (Maliye Bakanlığı, 2010a:14). Mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen KÖİ uygulanmasındaki husus ise genel kamu yararına ilişkin mal ve hizmetlerin sunumu ve ifasında üçüncü bir tarafa ihale etmesi durumunda idarenin kamu ihalelerine ve imtiyazlarına ilişkin kanun hükümlerine bağlı olduğu ifade edilmektedir (Maliye Bakanlığı, 2010: 27).

2007 yılında yayınlanan Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan raporda kamu teşebbüslerine sadece sermaye katılımı yapmaları durumunda Kurumsal KÖİ oluşturmadığını bu tür bir işlemi topluluğun kamu alımları düzenlemeleri kapsamında kabul etmediği belirtilmiştir (Emek, 2009: 27).

Avrupa Birliği düzeyinde uygulamaları ve ihtilafları kolaylaştırmak için Avrupa PPP Danışma Merkezi 2008 yılında kurulmuştur. Danışma merkezi olarak kurulan EPEC, Avrupa Yatırım Bankasından fon sağlayacak ülkelere rehberlik niteliğinde proje planlama, ihale sürecine, yatırım sürecine ve işletme aşamasına kadar ilgili ülkelere ve yatırımı gerçekleştirecek firmalara destek vermektedir (EPEC, agis). 2011 yılında yayınladığı belgede KÖİ modeli uygulanırken yatırımı gerçekleştiren ülkede Devlet Garantileri hakkında bilgi veren belge yayınlamıştır. Bu belge kapsamında yatırım gerçekleştirilirken ortaya çıkan riskler neticesinde üye olan devletlerin vermiş olduğu garantiler hakkında bilgi vermektedir. Bu garantiler borç garantisi, kullanıcı garantisi ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi garantisi gibi finansal ve ekonomik garantiyi kapsamaktadır (EPEC, 2011: 40).

2014 yılında yayınlanan direktife göre ise imtiyaz sözleşmelerinin mevcut eksiklikleri gidermesi amacıyla düzenlemelerin yapılması, kamu hizmetleri bayındırlık hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin sözleşmeler ve kamu hizmetleri ve iş yükümlülüğü sözleşmelerinde 2004 yılında çıkarılan 18 numaralı direktifi yürürlükten kaldırılmıştır. 2004 yılında çıkarılan 17 numaralı direktifi kaldırılan 2014 yılında çıkarılan 25 numaralı direktifte ise deniz sahası alanında faaliyet gösteren kuruluşların enerji ulaştırma ve posta alanında faaliyet gösteren

işletmelerle ilgili ihtiyaç duyulan düzenlemeleri getirilerek uygulama aksaklıklarının giderilmesi sağlanmıştır (Pandimiglio, 2016).

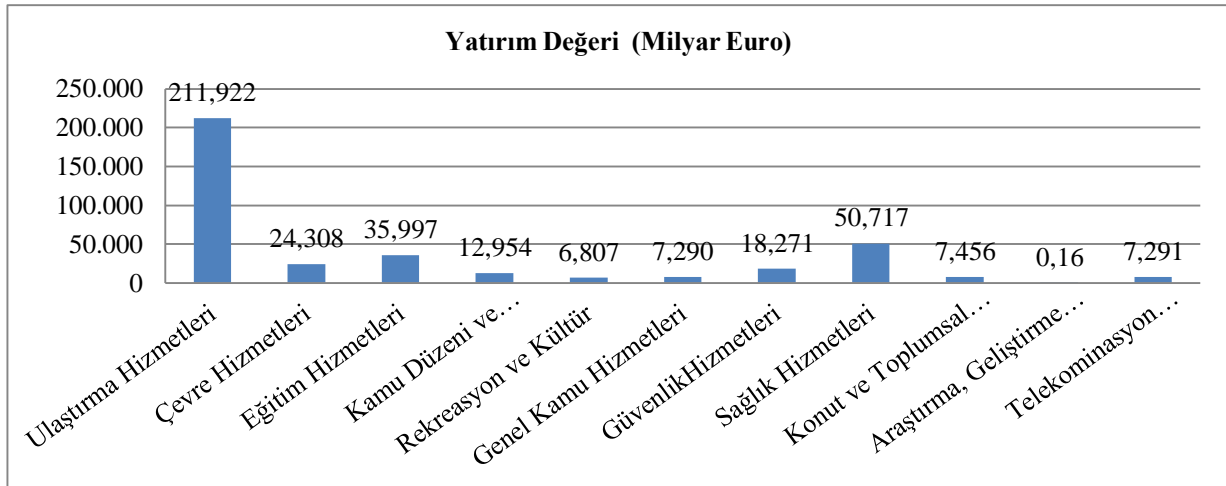
Avrupa Birliği düzeyinde kamu özel işbirliği modeli kullanılarak gerçekleştirilecek yatırım projeleri için 2014-2020 yılları arasında Çalışma Programı kapsamında her yıl kamu özel işbirliği araştırmalarının geleceği hakkında forum düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Avrupa’da birlik düzeyinde 19.5 milyar Euro değerinde yatırımın 7.3 milyar Euro değerindeki kısmını özel sektörden, 12.2 milyar Euro ise üye devletlerden oluşmak üzere yatırımın kilidinin açılması planlanmıştır (European Commission, 2014).

2016 yılında kamu özel işbirliği yatırımları hakkında araştırmalar yayınlanmıştır. Bu araştırmalar kapsamında geleceğin üretim tesisleri, sürdürülebilir endüstri süreci, Enerji Tasarrufu Sağlayan Yapıların İnşa ve modernize edilmesi, Avrupa Birliği düzeyinde çevre dostu otomotiv üretimi bu kapsamdaki süreç tartışılarak kamu özel işbirliği modeline entegre edilmesine yönelik panelde öneriler sunulmuştur (Europea Commission, 2016).

2018 yılında Birlik düzeyinde yayınlanan belgede 2020 Hedefleri doğrultusuna ulaşmak amacıyla projelerin başarıya ulaşması önündeki risklerin belirlenmesi bu riskler üzerinde ülkelerin önlem alması gerektiğini ayrıca yatırımı gerçekleştirilen projelerde oluşabilecek finansman risklerine karşı önlem alınması vurgulanmıştır. Birliğe üye olan ülkeler kapsamında uygulanan projelerin 2020 Hedefleri doğrultusunda verilen garantilerin 26 milyar Euro yatırım değerine ulaşması 2020 Hedeflerine ulaşmak amacıyla 500 milyar Euro değerinde yatırım yapılacağı birlik düzeyinde tahmin edilmektedir. KÖİ uygulamalarının başarıya ulaşması için önceden meydana gelebilecek riskler için tedbirlerin alınması, net bir şekilde KÖİ stratejileri ve politikalarının belirlenmesi, kamu partneri tarafından maliyetleri yeniden artırmamak amacıyla hafifletici finansal etkilerin belirlenmesi, KÖİ modelini başarıyla uygulayan ülkeler takip edilmesi bu yatırım projeleri analiz ederek yeni yapılacak projelerde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır (European Court of Auditors,2018).

Avrupa Birliğine üye ülkelerin gerçekleştirdiği alt yapı projelerin önemli bir kısmını Avrupa Yatırım Bankasından karşılanmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası bünyesine bulunan EPEC KÖİ uzmanlık merkezi verileri ise grafiklerle ifade edilecektir.

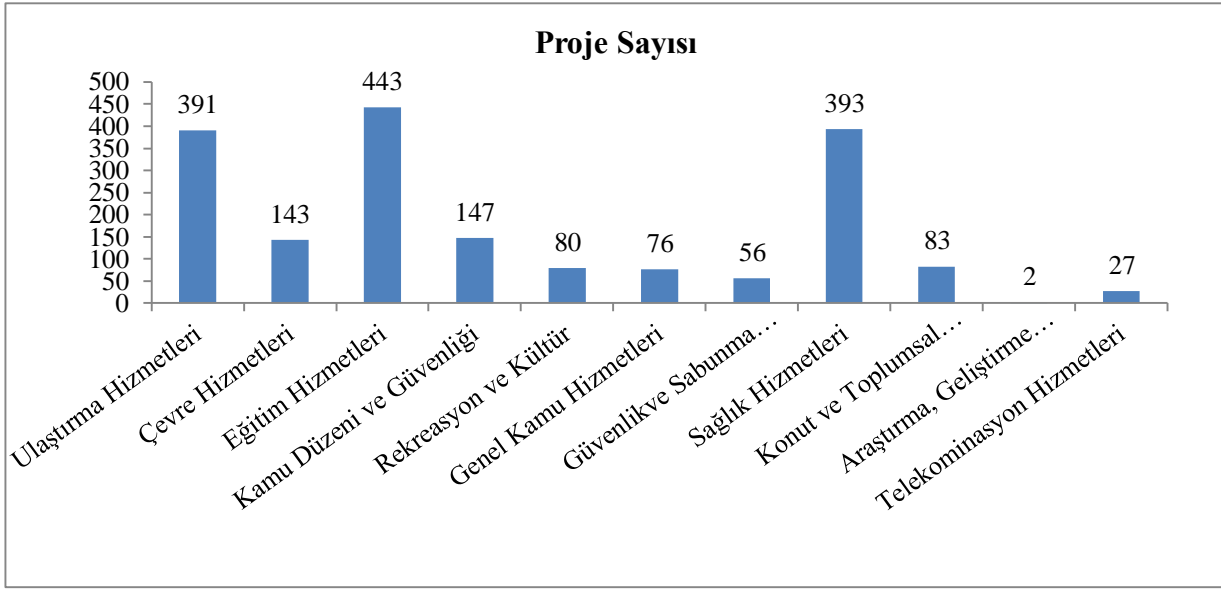
Şekil 5.3.1. 1990-2018 Yılları Arasında Avrupa Birliği Ülkelerinin KÖİ Modeliyle Gerçekleştirilen Yatırımların Sektörler Açısından Yatırım Değeri Dağılımı (Milyon Usd)



Kaynak: <https://data.eib.org/epec> (E. T. 19.05.2019).

Avrupa Birliğine üye olan ülkelerde EPEC verilerine göre 1990-2018 yılları arasında KÖİ modeliyle en çok gerçekleştirilen kamu hizmeti ulaştırma hizmetlerinin altyapısını ve modernizasyonunun sağlanması amacıyla 211 milyar 922 milyon Euro yatırım gerçekleştirilmiştir. Ulaştırma hizmetlerini 50 milyar 717 milyon Euro ile Sağlık hizmetleri, 35 milyar 997 milyon Euro ile eğitim hizmetleri, 24 milyar 308 milyon Euro ile çevre hizmetleri alanlarında yatırım gerçekleştirilmiştir. Toplamda 368 milyar 600 milyon Euro yatırım gerçekleştirilmiştir.

Şekil 5.3.2. 1990-2018 Yılları Arasında Avrupa Birliği Ülkelerinin KÖİ Modeliyle Gerçekleştirilen Yatırımların Sektörler Açısından Proje Sayısı Dağılımı



Kaynak: <https://data.eib.org/epec> (E. T. 19.05.2019).

1990 yılından 2018 yılları arasında 1802 proje gerçekleştirilmiştir. En fazla yatırım yapılan Eğitim hizmetleri 443 proje ile birinci sektör, sağlık hizmetleri 393 proje ile ikinci sektör olurken 391 projeye ulaştırma hizmetleri üçüncü sektör olmuştur.

5.4. Uluslararası Para Fonu'nun Yaklaşımı

Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi 1944 yılında Bretton Woods Antlaşması ile oluşturulan uluslararası finans kuruluşudur. Kuruluş amaçları; uluslararası para işbirliğini geliştirmek, uluslararası ticaretin dengeli bir şekilde gelişmesini sağlamak, döviz kuru istikrarının sağlamak, çok taraflı ödemeler sisteminin kurulmasına ve ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasına hizmet etmek, üye ülkelere ödemeler bilançosundaki dengesizlikleri gidermek amacıyla kredi desteği sağlamak ve uluslararası dengesizliklerini azaltmak olarak belirlenmiştir (Önen, 24-25). Uluslararası Para Fonu'nun KÖİ modeli ile ilgili 2006 yılında yayınlamış olduğu raporda yaklaşımı, daha çok KÖİ projelerinin finansmanı konusunda olmaktadır. Uluslararası Para Fonu'na göre projelerin fayda maliyet analizi yapılarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde projeyi hayata geçiren gelişmekte olan ülkeler ve gelişmiş ülkelerde kamu borcu çevirme oranı ülke aleyhine yükseldiği zaman kur riski artmaktadır. Projelerin gelecekteki maliyetinin kapsamlı bildirimini yapılması gerekmektedir. Projelerin başarısını etkileyecek kur riski, politik riskler olduğu zaman özel sektör yatırımcısı tarafından projenin hayata geçirilmesi amacıyla uluslararası finans

kuruluşlarından temin ettiği finansman kredilerinin geri ödenmemesi durumunda finansman kredilerine ilgili projenin gerçekleştirileceği ülke tarafından borç üstlenim taahhüdü verilmişse ödenmeyen borç kamu borcu haline gelecektir (Hemming, 2006:4-13). Raporda KÖİ modeline ilişkin ülke örneği Kanada ele alınarak yatırımlara verilecek borç garantilerinin ve kredilerinin büyümesinin önlenmesi amacıyla öneride bulunmuştur (Hemming, 44). Kamu garanti yönetimi ve sürdürülebilir borç yönetimi kapsamında, ülkeler nezdinde alınabilecek önlemlere değinilmekte ve projelerin gerçek ekonomik koşullara ve ihtiyaçlara göre belirlenmesi, verilen garantiler ile ekonomik risklerin artması bu sürecin yönetiminin sağlanması, ülkelerin gerçekleştirdiği yatırımlar için ulusal ve uluslararası arenadan temin edilen finansal yatırım kredilerinin yani borçlanmanın sürdürülebilir bir seviyede gerçekleştirilmesi istenmektedir (Hemming, 51-54).

IMF'nin 2007 yılında Kamu Yatırımları ve Kamu Özel İşbirliği çalışmasında kamu özel işbirliği modelini uygulayan ülkelere yaşanan finansal riskler üzerinde durularak kamu yatırımlarında mali sınırlamaların nasıl yapılacağıyla ilişki olarak kriterler belirlenerek modeli uygulayan ülkelere tavsiyede bulunulmuştur. IMF'nin modeli uygulayan pilot ülkelere yaşanan sorunlara vurgu yaparak model ülkelere projelerin sürdürülebilirliği ekonomik ve finansal performansına önem verilmesi, şeffaflık ve yatırımların yönetim kurallarına uygun bir şekilde yönetilmesi, uluslararası standartlar ölçüsünde denetiminin gerçekleştirilmesi, sunulacak kamu hizmetinin fiyatının devlet olmadan özel sektör tarafından belirlenmesinin sağlıklı olmayacağını belirtmiştir (Akitoby, 2007)

2008 Küresel Ekonomik Kriz ve 2010 yılında Avrupa Borç Krizi yaşanması IMF'nin model ile ilgili düşünceleri değişmeyerek modeli gerçekleştiren ülkelere dikkatli olmaları konusunda uyarıda bulunmuştur. 2018 yılında yayınlamış olduğu raporda KÖİ modelini uygulayan ülkelere modelin ortaya çıkarmış olduğu riskler ve yönetsel risklere değinerek modeli uygulayan ülkelere gerekli önlemlerin alınması konusunda tavsiyede bulunulmuştur. Bu projeler kapsamında ortaya çıkan finansal riskler üzerinde durularak yatırım garantilerinin ve yatırımlardaki kullanıcı ücretlerinin ekonomik dinamikler temelinde belirlenmesi gerekmektedir (Şahin ve Uysal, 69). Yatırımların fayda maliyet analizi gözetilerek ekonomik ve sosyal dinamiklerin ihtiyaçları doğrultusunda gerçekleştirilmesi, yatırımların sürdürülebilirliklerine pozitif katkıda bulunacağını belirtmiştir. Yatırımların gerçekleştirilirken yatırım alanının genişletilmesi, verilen garantilerle yatırım maliyetinin yükselmesi, gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelere fon aktarımının yeterli düzeyde gerçekleşmemesi borç krizinden sonra yeni bir krize adım adım atılacağını sinyalleri verilmektedir. Maliyet- etkinlik analizi ile birlikte yatırım maliyetlerinin artmaması, bütçe ve mali reformlarla gerçekleştirilmesi, özel sektör yatırımcısı ile devlet idarelerinin koordinasyonun her aşamada sağlanarak süreç yönetiminin gerçekleştirilmesi üzerinde durulmuştur (Irwin, Mazrani ve Saxena, 2018: 4-13).

5.5. Uluslararası Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının Yaklaşımı

Standard Poors'a göre PPP Sözleşmelerinin risklerle ilişkisini değerlendirdiğimiz zaman yatırımların ülkenin kredi notunun BBB üstü olması yatırım yapılabilir olması, BB seviyesinde yatırım yapılabilmesini engellemektedir. Yatırım sürelerinin maksimum periyodu 10 yıl olması gerektiğini söylemektedir. Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki yatırım süresi 25-30 yıl arasında değişmektedir. Bu ülkelerdeki sözleşme süresinin uzun olması politik, coğrafik ve ekonomik risklerin olmasından kaynaklanmaktadır. Yatırımlarda özellikle ulaştırma sektöründeki kara yolu bağlantısını sağlayan köprü, otoyolların ücretli geçişin sağlanması talep riskini ortaya çıkarmaktadır (Palakovic, 2008).

KÖİ Modeli uygulanarak devlet bütçesindeki yatırım payının azaltıldığı, özel sektörün finansal yapısından faydalandığı, özel sektörün teknolojik imkânlarının kullanıldığı, bürokratik sürenin kısaldığı görülmektedir. Ancak her ne kadar olumlu yanların olduğu gibi olumsuz yanları da ortaya çıkabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin yatırımların gerçekleşmesi amacıyla borç garantisi vermesi ve bu garantiler neticesinde ülkenin borç kullanma seviyesinin artması kamu borç stokunun artmasına sebebiyet vermektedir. Bu durum ise ülkenin kredi notunun düşük gelmesini sağlayabilmekte ve ülkenin yatırım yapılabilir ülke seviyesinden çıkarılabilmesine neden olmaktadır. Ülkeye uluslararası yeni yatırımcılar gelmesini engelleyebilmektedir (Fitch Rating, 2016).

Uluslararası kredi derecelendirme kuruluşlarının belirlemiş olduğu yatırımlarda riskler sırasıyla: İşletme riski, yatırımın uygulanmasından kaynaklanan risk, ekonomik risk, yasal mevzuat alt yapısının sağlanmamasından kaynaklanan risk, özel sektör temsilcisinin kredi profili, ilgili kamu idaresinin (merkezi ya da yerel yönetimlerin) mevcut varlıklarının profili ve kredi profilidir. Bu risklerin belirlenen oranlar dışında kaynaklanması yatırım yapılmasına engel teşkil etmektedir (Tsunoda, 2014). Modelin uygulanmasından kaynaklanan risklerin başında talep riski, özel sektörün kredibilitésinin düşük olması mevcut yatırımın başarıya ulaşmasını engellemektedir. Başarıya ulaşamayan projelerde verilen garantiler yatırımın gerçekleştirdiği ülkenin ilgili idaresine kalmaktadır. Ülkenin kredibilitésini düşürmekte ve uluslararası finans kurumlarından ziyade uluslararası fonlardan yararlanma imkânı azalmaktadır. Kredi derecelendirme kuruluşları bu risklerin analizi yapılarak ülkelerin kredi harf notu belirlenerek yatırım yapılmasını sağlamaktadır. Kredi derecelendirme kuruluşları hem özel sektör yatırımcılarını, hem de uluslararası fon kuruluşlarını risklere karşı koruyabilmektedir. Finansal kredibilitésini düşük olan ülkelerde yatırım gerçekleşmemesi dolayısıyla finansal kırılganlıkların şiddetlenmemesi yol açmaktadır.

5.6. Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modeli Uygulamalarının Finansal Açından Değerlendirilmesi

Türkiye’de kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunun gerçekleştirilmesi amacıyla KÖİ Modelinin finansmanında özel sektörün sermaye birikiminden yararlanılmıştır. Bu bölümde KÖİ modeli kapsamında gerçekleştirilen projelerin finansman modeli, kamu yatırımları içerisindeki oranı, model kapsamında gerçekleştirilen yatırımların sektörler açısından dağılımı ve yıllar itibariyle proje sayılarındaki değişimler ele alınacaktır.

Kamu idaresinin kamu hizmeti altyapı yatırımlarının özel sektör yatırımcısı tarafından Kamu Özel İşbirliği modelini başta Enerji sektöründe Elektrik ihtiyacının karşılanması amacıyla elektrik üretim tesislerinin kurulması sonra ulaştırma sektöründe karayolu, havayolu ve demiryolu ulaşım ağının modernleştirilmesi, diğer sektörlerde ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin altyapı ihtiyacı model kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Bu bölümün ikinci kısmında ayrıntılı bir şekilde verilmiştir. Kamu Özel İşbirliği modeli kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlar için ilgili kamu idaresi tarafından yatırımların finansmanının sağlanması amacıyla özel sektör temsilcisine Yap-İşlet-Devret, Yap-Kırala-Devret, Yap-İşlet, İşletme Hakkı Devri finansman modelleri uygulanmıştır. Türkiye’de 1990 yılından 2018 yılının son dönemine kadar gerçekleştirilen kamu özel işbirliği yatırımlarının dağılımı Hazine Bakanlığının verilerini incelediğimiz zaman toplamda 139 milyar 74 milyon Usd yatırım gerçekleştirilmiştir. KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırımları sektörler açısından yen büyük yatırım değeri Strateji Bütçe Başkanlığı verilerine göre en büyük yatırım değeri Ulaştırma Sektöründe Hava yolu ulaşım projeleriyle gerçekleştirilmiştir. Hava yolu ulaşım projelerinde

ise 71 milyar 502 milyon Usd, enerji hizmetlerinin üretim ve sunumu için 28 milyar 862 milyon Usd, karayolu ulaşım projelerine 20 milyar 151 milyon Usd yatırım yapılmıştır (Strateji Bütçe Başkanlığı, 2019). Dünya Bankası Grubu verilerine göre KÖİ modeliyle Türkiye’de gerçekleştirilen yatırımların sektörler bazında değerlendirilmesi ve finansal kapanışa ulaşan proje miktarları aşağıdaki tabloda ifade edilecektir.

Sektör	Sektörler Bazında Yatırım Değeri (Milyon Euro)	Sektörler Bazında Finansal Kapanışı Yapılan Proje Sayısı
Hava Alanı	44.934	15
Elektrik	63.219	177
Bilgi ve İletişim Teknolojileri	6.624	3
Doğal Gaz	2.461	10
Liman	3.423	10
Karayolu	22.496	9
Su ve Kentsel Altyapı	942	2

Tablo 5.6.1. 1990-2018 Yılları Arasında Dünya Bankası Verilerine Göre Sektörler Bazında Gerçekleştirilen KÖİ Yatırım Değerleri ve Finansal Kapanışa Ulaşan Proje Sayısı
Kaynak: <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/turkey> (E.T. 19.01.2018)

Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği modeliyle gerçekleştirilen yatırımlar Dünya Bankası verilerine göre Tablo 5.6.2’de ifade edilmiştir. Verilere göre en büyük yatırım değeri elektrik üretimi ve dağıtımının gerçekleştirilmesi amacıyla altyapı tesislerinin kurulması, ikinci sırada ulaştırma sektöründe havayolu ulaşım hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla hava alanı terminallerin inşası ve modernizasyonu gerçekleştirilirken karayolu ulaşım hizmetleri model ile en çok yatırım gerçekleştirilen sektör olmuştur.

Sektör	Proje Sayıları	Yatırım Tutarı (Milyon ABD Usd, 2018 fiyatlarıyla)	İşletme Hakkı Devri Bedeli (Milyon ABD Usd, 2018 fiyatlarıyla)	Sözleşme Değerleri (Milyon ABD Usd, 2018 fiyatlarıyla)
Karayolu	42	20,128	23	20,151
Hava alanı	19	18,692	52,809	71,502
Yat Limanı ve Turizm Tesisi	17	921	875	1,797
Demiryolu	1	272	0	272
Kültür ve Turizm Tesisi	1	140	0	140
Gümrük Tesisi	18	503	7	510
Endüstriyel Tesis	2	1,432	0	1,432
Sağlık Tesisi	20	11,235	0	11,235
Enerji	92	9,404	19,432	28.862
Liman	23	131	2.670	2.801
Madencilik	8	0	366	366
Toplam	243	62,897	76,177	139.074

Tablo 5.6.2. Türkiye’de Sektörler Bazında Gerçekleştirilen Kamu Özel İşbirliği Modeli Yatırım Projeleri
Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018)

Tablo 5.6.2'ye göre Strateji Bütçe Başkanlığının verilerine göre Türkiye'de sektörler açısından sözleşme değeri bakımından en fazla yatırımı Ulaştırma sektöründe havayolu ulaşım hizmetlerine 71 milyar 502 milyon Usd yatırım yapılmıştır. Bu yatırımların 18 milyar 692 milyon Usd reel yatırım gerçekleştirilmiş 52 milyar 809 milyon Usd kamu idaresine işletme hakkı devri bedeli ödenecektir.

Model	Proje Sayıları	Yatırım Tutarı (ABD Doları, 2018 fiyatlarıyla)	İşletme Hakkı Devri Bedeli (ABD Doları, 2018 fiyatlarıyla)	Sözleşme Değerleri (ABD Doları, 2018 fiyatlarıyla)
Yap-İşlet-Devret	109	45.842.931.934	41.598.587.841	87.441.519.775
İşletme Hakkı Devri	109	1.444.474.553	34.612.280.123	36.056.754.676
Yap-Kirala-Devret	20	11.235.841.733	0	11.235.841.733
Yap-İşlet	5	4.340.598.092	0	4.340.598.092
Toplam	243	62.863.846.312	76.210.867.965	139.074.714.276

Tablo 5.6.3. Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Modeli Modeliyle Gerçekleştirilen Yatırımların Finansman Yöntemlerindeki Dağılımı

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Projeleri Göstergeleri, Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018).

Kamu Özel İşbirliği modelinin finansman yöntemleri içinde toplam yatırım tutarı içinde en fazla kullanılan YİD modeli olurken en az kullanılan finansman modeli 5 proje ile Yap İşlet finansman yöntemi olmuştur. Yap İşlet Devret modeli finansman yöntemiyle 45 milyar 842 milyon Usd yatırım yapılırken kamuya 41 milyar 598 milyon Usd işletme hakkı devri bedeli ödemesi yapılacaktır. İşletme Hakkı Devri finansman yöntemiyle 109 adet proje gerçekleştirilirken kamuya işletme hakkı bedeli ödemesi 34 milyar 612 milyon Usd işletme hakkı devri bedeli ödemesi gerçekleştirilecektir. Yap Kirala Devret yöntemi Sağlık Bakanlığı bünyesinde Şehir Hastaneleri ve Sağlık Kampüsleri bünyesinde yatırımın özel sektörden kiralanması ve belirlenen süre sonunda hazineye devredilmesi öngörülmüştür. Bu yatırımlarda hizmet süresi 25 yıl olmak üzere Sağlık Bakanlığının yatırımları kiralaması ve özel sektör yatırımcısından temel sağlık hizmetleri dışındaki hizmetlerin satın alınması karşılığında hizmet bedeli ödemesi yapılmaktadır.

Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği modeli kullanılarak gerçekleşen yatırımların finansman türleri açısından yıllar içindeki dağılımı aşağıdaki tablolarda verilmiştir. Bu tablolar ise 2000-2005, 2006-2011 ve 2011-2018 arası olarak 3 tabloda verilmeye çalışılmıştır.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Proje Sayıları	4	6	-	8	8	5	9	9	8	4	15
Yatırım Tutarı (Milyon Abd Usd)	42	1,487	-	59	600	739	25	320	775	146	7.450
İşletme Hakkı Devri Bedeli (Milyon Abd Usd)	2	21	-	82	1	4,291	200	4,791	3,947	2,692	3,543
Sözleşme Değerleri Toplamı (Milyon Abd Usd)	44	1,509	-	142	601	5,030	226	5.164	4.723	2.838	10,993

Tablo 5.6.4. Türkiye'de 2000-2010 Yılları Arasında KÖİ Modeliyle Gerçekleştirilen Projelerin Sayısı ve Sözleşme Değerleri

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Projeleri Göstergeleri, Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018).

Projelerin yıllar itibariyle dağılımına bakacak olursa 2000 yılından 2004 yılına kadar itibaren artış eğilimi göstermiştir. 2005 yılında proje sayısında azalış eğilimi olmasına rağmen yatırım değeri olarak artış eğilimindedir. Yatırımlarda artış eğilimi 2008 yılına kadar sürmüştür. Ancak krizin etkisiyle yatırımın proje sayısı ve değerinde %50 düşüş yaşanmıştır. 2010 yılında sözleşmelerin 10 yıllık zaman periyodu içerisinde en parlak dönemi olarak gözlenmektedir. 2011 yılında Avrupa’da çıkan Borç Krizi neticesinde projelere finansman ve kredi temini olarak azalma eğilimi gösterdiğinden yatırımlar bir önceki yıla göre 2/3 oranında azalma göstermiştir.

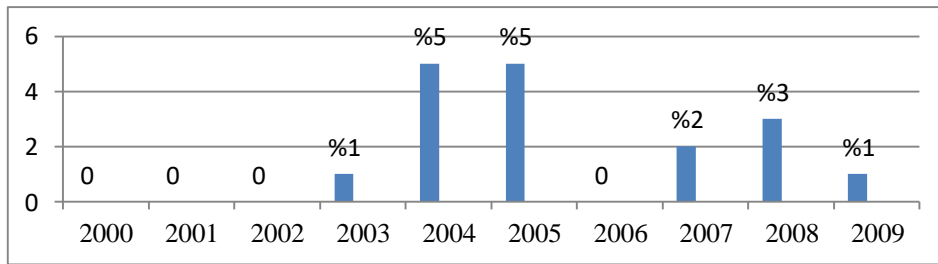
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Proje Sayıları	14	8	36	14	5	13	10	9	1
Yatırım Tutarı (Milyon ABD Usd)	2.000	2.623	24.863	2.633	803	4.244	4.588	48	-
İşletme Hakkı Devri Bedeli (Milyon ABD Usd)	1.323	549	47.419	3.181	586	1.272	1.869	436	10
Sözleşme Değerleri Toplamı (Milyon ABD Usd)	3.325	2.624	72.283	5.814	1.389	5.516	6.458	485	10

Tablo 5.6.5. Türkiye’de 2011-2019 Yılları Arasında KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı, İşletme Hakkı Devri ve Sözleşme Değerleri Dağılımı

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Projeleri Göstergeleri, Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018).

2011 yılından itibaren proje sayıları ve yatırım değerleri açısından artış göstermiştir. 2013 yılında ise projelerin yatırım değeri ve sayısı olarak sıçrama yaşandığı ve 2010 yılına göre projesi 2,5 kat artış göstermiş, yatırım değeri ise yaklaşık 7 kat artış göstermiştir. 2014 yılında yaklaşık olarak 6 milyar USD yatırım değeri varken bir sonraki yıl ise 1 milyar 389 milyon USD sözleşme değeri vardır. 2016 yılında 5,5 milyar USD, 2017 yılında 6,5 milyar Usd yatırım yapılmıştır. 2018 yılında 9 yatırım projesine 39 milyon Usd ve İşletme Hakkı Devri bünyesinde 436 milyon Usd yatırım yapılarak toplamda yıl içinde 485 milyon Usd yatırım yapılmıştır. Türkiye’de kamu özel işbirliği modeliyle gerçekleştirilen yatırımların kamu yatırımları içerisindeki payı ise aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

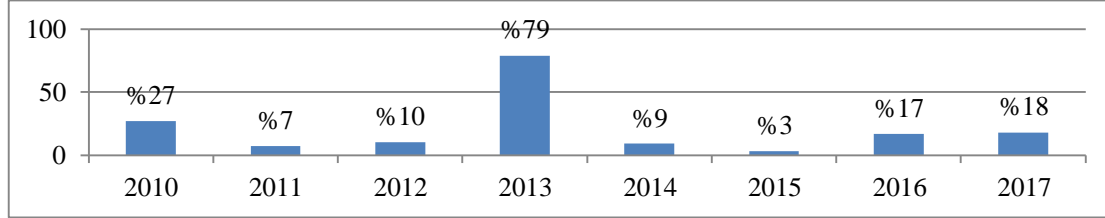
Şekil 5.6.1. 2000-2009 Yılları Arasında KÖİ Yatırımlarının Kamu Yatırımlarına Oranı



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Projeleri Göstergeleri, Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018).

Sütun Grafiğinde verilen KÖİ yatırım değerinin Kamu Yatırımlarına Oranı 2000 yılından 2003 yılında %0'dır. 2003 yılında bu oran %1 civarındayken takip eden yıllarda ise %5'e ulaşmıştır. 2006 yılında yatırımlardaki oran %0 yakındır. 2007 yılı %2 ve 2008 yılında %3 civarındayken 2008 Krizinin etkisiyle yatırımlardaki etkisi %1'e düşmüştür.

Şekil 5.6.2. 2010-2017 Yılları Arasında KÖİ Yatırımlarının/ Kamu Yatırımlarına Oranı



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, KÖİ Projeleri Göstergeleri, Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü <http://www.sbb.gov.tr/kamu-yatirimlari/#1540465278121-60ca587e-11af> (E.T. 26.12.2018).

Yatırım tutarları kamu yatırımları oranı 2010 yılında %27 civarındayken 2013 yılında bu oran %79'a ulaşmıştır. 2016 yılında %17 ve 2017 yılında ise %18 civarında olmuştur. 2018 yılı kamu özel işbirliği yatırımları oranı ise azalmıştır.

Türkiye'de KÖİ modeli kullanılarak gerçekleştirilen yatırımlar içinde yoğun olarak ulaştırma ve sağlık hizmetlerinin altyapısının geliştirilmesi ve modernleştirilmesi amacıyla Ulaştırma ve Sağlık Bakanlığı tarafından kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırım projelerinde hizmet satın alınması ve kira ödemeleri Sağlık Bakanlığı'nda Sermaye Giderlerinin içinde yer almıştır. Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen yatırım projelerinde verilen talep garantileri ve diğer ödemeler ise Cari Transferler kısmında bütçede yer almıştır (Maliye ve Hazine Bakanlığı, 2018:38).

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına ayrılan bütçe ödeneği 2016 yılında 19 milyar TL iken 2017 yılında 24 milyar TL, 2018 yılında ise 31 milyar TL yükselmiştir. Bütçe ödenekleri içinde %50'lik payı sermaye gideri ve cari transferler ödeneklerinde yer alması KÖİ modeli ile gerçekleştirilen yatırımlarda verilen talep garantilerine bir önceki yıl geçiş sayıları dikkate alınarak bütçe ödeneği ayrılmıştır. Orta Vadeli Mali Plan'a göre 2019 yılında Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına ayrılan ödenek 13,6 milyar TL ayrılırken bakanlığın bütçe kalemlerinde sermaye gideri ödeneği 2018 yılında 6,680 milyon TL iken 2019 yılında 8,469 milyon TL ayrılarak bir önceki yıla göre %30 artırılmıştır. Cari transferler ödeneği 2017 yılında 3,712 milyon TL iken 2018 yılında 7,543 milyon TL ayrılmış 2019 yılına ise 1,455 milyon TL ödenek tahsis edilen ödenek bir önceki yıla göre ise 5 kat azalmıştır (Maliye ve Hazine Bakanlığı, 2019).

Sağlık Bakanlığı bünyesinde sağlık hizmetleri kapsamında KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek projelerin ödenekleri bakanlığın bütçesinde sermaye giderleri kapsamında yer almıştır. Sermaye giderleri 2017 yılında yaklaşık olarak Türkiye halk sağlığı kurumu ve kamu hastaneleri kurumu, Sağlık Bakanlığına yaklaşık olarak 5.6 milyar TL ödenek ayrılmıştır. Sağlık Bakanlığına 3.562 milyar TL, Kamu Hastaneleri Kurumuna 1.783 milyon TL, geri kalan kısım ise Halk Sağlığı kurumuna aktarılmıştır. 2018 yılında ödenekler bir arada toplandığından dolayı 7.042 milyar TL sermaye gideri ayrılmıştır. Orta vadeli mali plana göre ise 2019 yılında bu ödenek 13.284 milyar TL, 2020 yılında 11.561 milyar TL, 2021 yılında ise 7.657 milyar TL olması planlanmaktadır. Kamu Özel İşbirliği projeleriyle gerçekleştirilen Şehir Hastaneleri ve Sağlık Kampüsleri yatırımlarının işletmeye açılması bu nedenle

işletmecilere kira bedeli ve hizmet ödemeleri yapılacağından dolayı Sermaye gideri oranında artış beklenmektedir (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019).

Türkiye’de KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırım projelerinin işletmeye açılmasından dolayı yatırımı gerçekleştirilen kamu idarelerinin bütçelerinde artış yaşanmıştır. Bütçe ödeneklerinde yaşanan artış özel sektörün finansal sürdürülebilirliğini olumlu yönde etkilerken kamu idaresi bütçe giderlerinin artışına yol açmaktadır. Yatırımların işletme aşaması boyunca merkezi yönetim bütçe gelirleri üzerinde ilgili kamu idareleri bütçelerine ödenek ayrılması gerekmektedir. Bunun nedeni ise özel sektör yatırımcısının finansal sürdürülebilirliğinin sağlanamadığı takdirde özel sektörün yurt dışından temin edilen fonlara kamu idaresinin borç üstlenim taahhüdü vermesiyle ödeme yapılmaması, iflas edilmesi ve sözleşme kuralları neticesinde yeni yatırımcı bulunmaması durumunda temin edilen yurt dışı yatırım kredileri kamu borcu haline dönüşmektedir. Bu durum kamu borç stokunun artmasına ülkenin yatırım yapılabilir seviyesinin düşmesi, yabancı sermaye akışının azalması durumunda borçların çevrilememesi ortaya çıkararak ülkede dış borç krizine yol açacaktır. Finansal sürdürülebilirliğin hem kamu idaresi hem özel sektör yatırımcısının işbirliğine dayanarak sağlanması gerekir.

6. SONUÇ

Kamu hizmetlerinin finansmanının modern finansman yöntemleriyle gerçekleştirilmesi kapsamında küresel dinamikler kapsamında teşvik edici ve yol gösterici nitelikte belgeler yayınlamıştır. Bu belgeler ise kamu özel işbirliği modelinin altyapı ihtiyacının finansmanında özel sektör öncü olarak kullanılmıştır. Ancak ülkelerin gerçekleştirdiği yatırımlar 2008 Küresel Ekonomik Kriziyle beraber ülkelerin modeli sorgulamaya başlayarak uygulayan ülkelerde ise ciddi mali finansman sonuçları oluşturacağına dair alınan sinyaller küresel dinamikler tarafından son dönemde yayımlanan raporlarda belirtilmiştir. Ülkelerin modeli gerçekleştirilirken karşılaştıkları riskleri ekonomi politikalarında ele almaları gerektiğini oluşabilecek problemlere karşı önlem almaları gerektiği vurgulanmıştır. Ülkeler modelin finansmanı kapsamında temin ettiği yabancı yatırım kredilerinin ödenmeleri konusunda modelin mali sürdürülebilirliğinin karşılanması gerektiği bu kapsamda ülkelere uyarılarda bulunulmuştur. Modeli gerçekleştiren az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere dair İMF ve Kredi Derecelendirme kuruluşlarının raporlarında mali risklerden bahsederek modeli uygulayan ülkelerde dış borç krizine zemin oluşturulmaması amacıyla önlemlerin alınması amacıyla öneride bulunulmuştur. Model kapsamında modelin sürdürülebilirliği, risklerin paylaşımı, risklerin türleri, sözleşme sürecinin yönetimi ve finansman riskleri üzerinde tavsiye niteliğinde raporlar yayınlamaya küreselleşen dünyada projelerin gerçekleştirilmesi amacıyla ülkelere yol gösterici belgeler yayımlanmış ve yayınlanmaya devam edeceği belirtilmiştir. Ülkeler ise yol gösterici nitelikteki bu belgelerin finansal okuryazarlığının net bir şekilde uygulanarak ülkelerinde uyguladıkları projelere entegre etmeleri gerekmektedir.

Türkiye’deki KÖİ modelinin hukuki altyapısı, gelişimi ve uygulamalarına yönelik kitap, bildiri, makale, raporlar bulunmaktadır. Ancak şimdiye kadar yazılan eserlerde KÖİ modelini ele alan eserlerde yatırımların işletme aşamasına geçilmediği zaman ele alındığından dolayı finansal sürdürülebilirliği üzerinde durulmuş ancak bütçenin sürdürülebilirliği üzerine etkileri yeni hissedilmeye başlanmıştır. Türkiye’de KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırımlarda özel sektör yatırımcısının uluslararası piyasalardan döviz nitelikli borçlanma yapıldığı için coğrafi, siyasi risk, uluslararası ilişkilerde meydana gelen gerilmeler sonucu döviz kurunu Türk Lirası aleyhine artırmaktadır. KÖİ modeli gerçekleştirilecek yatırımlar için özel sektör yatırımcısının yurt dışı borçlanmasını artırmakta bu durum ise ülkenin kısa vadeli borç

stokunu artırmaktadır. Bu durum özel sektör borçluluk derecesini artırmakta özel sektörün yatırımlar için fon temin etmesini kısıtladığı için devletin ilgili KÖİ yatırım projelerine garanti sağlayarak fon temin etmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak temin edilen yabancı fonlar, sağlanan garantiler ve verilen kullanıcı garantileri merkezi yönetim bütçesinin sürdürülebilirliğini olumsuz etkilemektedir. Döviz kurunda meydana gelen yükseliş ivmesi ülkenin borçluluk oranını artırmakta, uluslararası kredi derecelendirmesini olumsuz etkileyebilecektir. KÖİ modeliyle gerçekleştirilecek yatırımlar için temin edilen yurt dışı fonların döviz nitelikli olması döviz kurunda artış yönlü hareket olduğu zaman yatırımların maliyetini artırmakta bu durum yatırımların kullanım bedeli ödemelerinde maliyet artışına yol açmaktadır. Türkiye’de KÖİ modeliyle gerçekleştirilen ulaştırma projelerinde verilen ücret garantisinin döviz kuruna endeksli olmasıyla döviz kurunda yaşanan artışın kullanıcı ücretlerinde artışı beraberinde getirmektedir. Ulaştırma projeleri için yaşanan ücret artışları KÖİ modeliyle gerçekleştirilen projeler yerine alternatif güzergâhların kullanıcıların kullanmasını sağlayacak bu durum ise kamu idaresi tarafından verilen günlük yolcu garantisinin altına inmesini sağlayacaktır. Geçiş miktarları ne kadar az olursa ilgili kamu idaresinin bütçesinden özel sektör yatırımcısına ödeme miktarını artıracaktır. Ancak kullanıcı ücretlerinin kullanıcıların ile yatırımların aşınma payı bedeli dâhilinde denge fiyatlaması yapıldığı takdirde bütçeden kaynak aktarımı daha az sağlanmış olacaktır.

KÖİ modeliyle gerçekleştirilen yatırım projelerin finansal sürdürülebilirliğin sağlanması açısından ilgili kamu idaresinin bütçeleri hazırlanırken yatırımın kullanıldığı bir önceki yıl geçiş miktarı, ücret garantisi kapsamında döviz kuru fiyatında yaşanan değişim ve kullanıcı ücretlerinin denge fiyatlamasının yapılması kamu idaresi ve özel sektör yatırımcısının finansal sürdürülebilirliğini sağlamış olacaktır. Finansal sürdürülebilirlik sağlanmadığı takdirde kamu borç stokunu artıracak bu durum borçların çevrilemediği anda dış borç krizine sebep olacaktır. Bunun için işletme aşamasında KÖİ projelerinin hem kamu idaresi hem de özel sektör yatırımcısının finansal sürdürülebilirliğinin sözleşme dönemi itibari boyunca sağlanması gerekir.

KAYNAKÇA

Akitoby B., Hemming R. ve G. Schwartz. (2007). *Public Investment and Public Private Partnership*, International Monetary Fund Economic Issues 40, 1-20.

Ataç, B. (2012). *Maliye Politikası: Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Ayanoğlu, T. (2007). *İşletme Hakkı Devir Sözleşmeleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 65 (1), 3-38.

Bayraktar, F. (2015). *Yönetişim Paradigması ve Neoliberalizm: Çelişki ve Kopuş Mu Uyum ve Süreklilik Mi?*, Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (2), 71-94.

Birdişli, F. (2012). *Küresel Ekonomik Sistemin İşleyişi İçinde Kredi Derecelendirme Kuruluşlarının İşlevi*, Malatya: Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II. 445-459.

Carrol, P. ve Steane P. (2000). *Public-Private Partnership: Sectoral Perspectives*, Public Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective, ed. Edited in by Stephen P.Osborne, London and Newyork. 2000, 36-56.

Christiansen, H. (2007). *The OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, International Seminar On Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public Private Partnerships, Hungary.

Çakır M. K. (2016). *6428 Sayılı Kanuna Göre Kamu Özel İşbirliği Kavramı ve Yeni Bir*

Model: Yapı Kirala Devret, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çetinkaya Ö. (2012). *Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*, 3. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Çevikbaş R. (2012). *Yeni Kamu Yönetişimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları*, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.

Çukurçayır M.A. ve H. Ekşi (2001). *Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler*, Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 89-109. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/289690> (E.T. 10.01.2019).

Derdiman, R. C. (2015). *İdare Hukuku*, 5. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınevi.

Dinler Z. (2012). *İktisada Giriş*, 18. Baskı, Bursa: Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Doğan K. C. (2017). *Küreselleşme ve Neo Liberal Kuşaklar Çerçevesinde Devleti Konumlandırma Sorunsalı: Minimal Devletten Düzenleyici Devlete*, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 1795-1803.

Doğangün, Yasa B. (2017). *İktisat Düşüncesinde Devlet Müdahaleciliği Kuramının Evrimi*, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2017, 281-298.

Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2010). *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Emek, U. (2009). *Türkiye’de Alt Yapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman ve Nasıl?*, *İktisat, İşletme ve Finans Dergisi*, (24), 9-45.

Emek, U. (2009). *Karşılaştırmalı Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye*, *Rekabet Dergisi*, 10(1), 7-53.

Ener, M. ve Demircan, E. (2008). *Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümü: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları*, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13(1), 57-82.

EPEC. (2011). *State Guarantees in PPPs A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management*.

EPEC. *Welcome to EPEC*, <http://www.eib.org/epec/> (E.T. 22.11.2018).

Erdem, E. (2015). *Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Kamu Maliyesi Etkileri*, (Yüksek Lisans Tezi), İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Erdem, E. ve Dumrul, C. (2014). *Keynesyen ve Neo Klasik Yaklaşımlarda Finansal Sistem ve İktisadi Büyüme*, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(2), 45-86.

Ersöz, M. (2010). *Avrupa Birliği ve Türk Hukuku Işığında Public Private Partnership Uygulamaları*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

European Commission. (2004). *Green Paper on Public Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions*. 30.04.2004, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en> (E.T. 07.05.18).

European Commission. (2013). *Public Private Partnership: Large-Scale Demonstrators and Small-Scale Testing Units*, Enterprise and Industry, Business Innovation Observatory Case Study 6, 1-16

European Commission. (2014). *Public-Private Partnerships under Horizon 2020: Launch of Activities and First Calls*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-468_en.htm (E.T. 17.02.2019).

European Investment Bank. (2004). *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)*. http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf (E.T. 07.05.2018).

European Investment Bank. (2010). *Public-Private Partnerships in Europe-Before and During the Recent Financial Crisis*, Economic and Financial Report, 1-30.

Fitch Rating. (2016). *Rating Public-Sector Counterparty Obligations in PPP Transactions: Cross Sector Criteria*, Public Finance Global.

Grimsey, D. ve M. K. Lewis. (2004). *The Economics of Public Private Partnership*, The International Library of Critical Writings in Economics, 183, Edward Elgar Publishing Inc.

Gültekin, S. (2012). *Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Tarım Politikaları: Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, (9), 2012, 55-70.

Güngör, H. (2012). *Sağlık Sektöründe Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Uzmanlık Tezi, 2012, Ankara, T.C. Kalkınma Bakanlığı.

Güzelsarı, S. (2003). *Neo Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli*, Amme İdaresi Dergisi, 36(2), 17-34.

Güzelsarı, S. (2013). *Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir İnceleme*, Kriz ve Türkiye, Aşınan Teoriler, (Editörler: Hale Balseven ve Fuat Ercan), Ankara: Phonex Yayınları içinde, 313-363.

Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2018). *2019 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, *Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Ekleri*, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. <http://www.bumko.gov.tr/TR,61/merkezi-yonetim-butce-kanunu-ve-ekleri.html> (E.T. 07.05.2018).

Hemming, R. (2006). *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*, International Monetary Fund Washington, 4-13.

Hiç, Birol Ö. ve Hiç, Gencer A. (2014). *Neo Klasik İktisat ve Neo Klasik Sentez*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16(1), 259-280.

Irwin T., S. Mazraani ve S. Saxena. (2018). *How to Note: How to Control the Fiscal Cost of Public Private Partnerships*, International Monetary Fund: Fiscal Affairs Department, 1-14.

Kalkınma Bakanlığı. (2015). *Kamu Özel İşbirliği Mevzuatı*, Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.

Kalkınma Bakanlığı. (2018). *11. Kalkınma Planı (2019-2023): Kamu Özel İşbirliği Özel İhtisas Komisyonu Ön Raporu*, 1-52.

Karahanoğulları O. (2011). *Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip : Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, (3), 177-215.

Karahanoğulları, Y. (2011). *Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirilmesi*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66(3), 177-215.

Kepenek, Y. (1990). *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirmeleriyle Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Keskin, B. (2005)., *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kılıçaslan, H. (2017). *Devletin Değişen Rolü ve Kamu Özel İşbirlikleri*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Kirmanoglu, H. (2007). *Kamu Ekonomisi Analizi*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

Köstekçi, A. (2017). *Kamu ve Özel Sektör Ortaklıkları: Dünyada ve Türkiye'de Yaşanan Gelişmeler, Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konular*, (Editörler: Fazlı Yıldız, Güner Tuncer), Ankara: Savaş Yayınevi.

Kurşun, A. ve C, Rakıcı (2016). *Sosyal Refah Devletinin Tarihi Süreci ve Günümüz Bazı Refah Devletlerinin Değerlendirilmesi*, Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi, 2(2), 136-156.

Maliye Bakanlığı. (2010). *Kamu Özel İşbirlikleri ve Topluluk Hukukunda Kamu İhaleleri ve İmtiyazlarına İlişkin Yeşil Kitap (Gayri Resmi Çeviri)*, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.

MC Kinsey. (2013). *Infrastructure Productivity: How to Save 1 Trillion ABD Usd a Year*, <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity> (E.T. 19.02.2018)

Minassian, T. T. (2006). *The Economics of Public Private Partnership*, OECD Working Party of Senior Budget Officials Symposium on Agencies and Public Private Partnerships, Madrid.

OECD. (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/publicprivatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm#B3> (E.T. 20.10.2018).

OECD. (2010). *Dedicated Public Private Partnership: A Survey Institutional and Governance Structures*, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en#page13 (E.T. 28.05.2019).

OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf> (E.T. 20.10.2018).

OECD. (2018). *Subnational Public Private Partnership Meeting Infrastructure Challenges*, OECD Multi Level Governance Studies. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/responding-to-the-infrastructure-challenge_9789264304864-en#page4 (E.T. 20.02.2018).

Önen, S. (1989). *Uluslararası Mali Kuruluşlar*, Ankara: Gazi Üniversitesi Yayını.

Palakovic, L. (2008). *Public Private Partnership (PPP) and Credit Risk*, Standar&Poors, Geneva.

Pandimiglio, G. (2016). *Course of European Administrative Law Public-Private Partnership: An Analysis of European Principles and Italian Legal A mamma e papà , è il loro successo*, Libera Università Internazionale Degli Studi Sociali.

Pınar, A. (2012). *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, 5. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

PPP Knowledge Lab. (2019a). *PPP Introduction*, <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1-introduction> (E.T. 19.02.2019).

PPP Knowledge Lab. (2019b). *PPP Reference Guide*, <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/8-how-ppps-are-used-sectors-and-services> (E.T. 19.02.2019).

Sarısu, A. (2016). *Bütçe Katılığına Etkisi Açısından Türk Sağlık Sektöründe Yapı Kirala Devret Projeleri*, Tarih Okulu Dergisi, (26), 504-567.

Selen, U. (2011). *Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Strateji Bütçe Başkanlığı. (2019). *Dünya'da ve Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler Raporu*, Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü.

Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Şener, O. (2010). *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayın Basım, 2010.

Şenyüz, D., Erdem, M. ve Tathoğlu, İ. (2009). *Kamu Maliyesi*, 7. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.

Thiel, S. V., Pollitt, C., ve V. Homburg. (2007). *New Public Manager in Europe: Changes and Trends*, New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, Palgrave Macmillan.

Tokatlıoğlu, M. (2005). *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

- Tokatlıoğlu, M. ve Selen, U. (2017). *Maliye Politikası*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Turan, D. (2010). *Küresel Kamusal Mallar ve Finansmanı*, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Türk, İ. (2010). *Maliye Politikası: Amaçlar, Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*, 23. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Uysal, Y. (2018). *Avrupa Birliği'nin Seçilmiş Bazı Ülkelerinde ve Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımlarının Karşılaştırmalı Analizi*, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1(2), 158–173.
- Ünsal, C. (2013). *Yapısalcı İktisat ve Mali Uyum*, (Doktora Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Kamu Ekonomisi Anabilim Dalı.
- Vardar, G. Ç. (2013). *İmtiyazlı Hizmet Sözleşmeleri Ve Yap-İşlet-Devret Modeli Muhasebe Sorunları*, (Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- World Bank. (2018). *Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report*, 1-250.
- Yerlikaya, G.K. (2003). *Türkiye'de Yap İşlet Devret Modeli ve Kamu Borçlanması*, 13. Maliye Sempozyumu Girne: Marmara Üniversitesi. http://www.maliyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2017/10/MaliyeSempozyumu_18_419_447.pdf (E.T. 11.05.2019).
- Yescombe, E. R. (2011). *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, United Kingdom: Yescombe Consulting Ltd.
- Zhang, X. and Asce, M. (2005). *Critical Success Factors for Public Private Partnership in Infrastructure Development*, Journal of Construction Engineering and Management, 1(3), 71-80.

The Approach of Global Dynamics to Public Private Cooperation: A Financial Evaluation for Turkey

Mustafa CANBAZ

Uludağ University, Institute of Social Sciences, Department of Finance, Graduate Student

ABSTRACT

In order to realize the production and presentation of Public Services, a model of Public Private Cooperation has emerged as a result of the transformation towards the financing in order to minimize the impact of the state within the framework of Neoliberal policies. In 1990, the United Kingdom was the country that the first introduced and implemented the model of public cooperation. The use of the model has been expanded in Europe and other developed countries in the context of the expanded for financing resources need for increased infrastructure investments of countries. The approach of global dynamics to the PPP model has been in the nature of guidance and recommended. From 1990 to 2018, the approach of the World Bank, OECD, European Union, IMF and international credit rating agencies will be taken into consideration within the framework of the approach of international institutions. There are books, works, articles, reports and papers in the literature about the birth of the PPP model, legal infrastructure and its applications in Turkey. Therefore, fiscal evaluation of PPP model implementations will be made in Turkey and it will be emphasized of the preventions that it can be taken in order not to affect the sustainability of the budget.

Keywords: *Public Private Partnership, Build-Operate-Transfer, Budget Policies.*

Jel Codes: H54, R49, H60.