

# KAMU - ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI KAMU HİZMETİ SUNUMUNU ETKİNLEŞTİREBİLİR Mİ?

İbrahim Attila ACAR\*

## GİRİŞ

Kamu özel sektör ortaklıkları (PPP), uzun ihale süreçlerine yayılmış, yüksek danışmanlık ve ihale maliyetlerini kapsayan, uygulamanın gerçekleşmesi açısından da karmaşık süreçler içeren, kamu kadar özel sektörün de duruma göre 20 ile 49 yıl gibi uzunca bir süre yükümlülük altına girdiği bir tedarik yöntemidir. Kamu açısından, finansmanın sağlandığı özel sektör kaynakları ile riskin dağıtıldığı bir sistemin tesis edilmesi oldukça önemlidir. İhale sürecinde rekabetin temin edilmesi ve özenli hazırlanmış bir hukuki zeminin oluşturulması sağlandığında, kamu-özel işbirliği yöntemiyle geleneksel kamu projelerinden daha yüksek fayda elde edilebilir.

Merkezi yönetimler ve diğer kamu idareleri ile birlikte, sosyal güvenlik kurumları, yerinden yönetim idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile kamu kaynağı kullanan diğer kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen bazı adalet, araştırma geliştirme, bilgi teknolojileri, çevre, eğitim, enerji, genel idare altyapısı, güvenlik, haberleşme, imalat, kentsel dönüşüm, kentsel ve kırsal altyapı, konut, kültür, madencilik, sağlık, sulama, tarım, turizm, ulaştırma ve sair yatırım ve hizmetlerin kamu ve özel sektör işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesi eni konu tartışılır hale gelmiştir.

Son on yılda bütün dünyada oldukça fazla kullanılan ve kamu hizmet sunumunu daha etkin bir hale getireceği öngörülen bir kamu hizmeti finansman yöntemi, daha ziyade kamu kurumları ile özel sektör arasında *finansman temini, inşaat, onarım, işletme ya da altyapı veya sağlık, eğitim gibi alanlarda yapılan işbirliklerini ifade etmektedir*. Kısaca PPP olarak adlandırılan kamu ile özel sektör arasında gerçekleştirilen ortaklıkları doğuran bir anlaşmadan söz edilmektedir. Bu anlaşma, kamu hizmetlerinin tesisinde her iki sektörün kaynaklarını paylaşmaktır; aynı zamanda kamu hizmetinin gerçekleşmesi ve sunumunda ortaya çıkabilecek risk ve kazanımlar da öngörülmeğe çalışılmaktadır.

PPP'ler vasıtasıyla, eskiden beri devlet tarafından yapılması beklenen yollar, tüneller, hastaneler, içme suyu ve kanalizasyon gibi büyük altyapı projelerinin yapımı veya işletmeciliği özel sektöre açılmış bulunmaktadır. Muhtemel riskleri taşımakla beraber Yasal ve politik ortamdan organizasyonel yapılara, iş akışından gelir akışına, paydaş desteğinden dikkatli ortak seçimine başarıyı etkileyen pek çok unsurdan söz edilebilir.

Bu finansman yöntemi konusunda savunulan en önemli gerekçe, *bütçe imkansızlıkları nedeniyle hizmet bekleyen alanlarda, vatandaşın beklediği hizmetin ivedilikle sunulması gösterilebilir*. Şüphesiz bu konuda da olayı bir "imtiyaz" olarak tanımlayıp, hak devri olarak gören karşıt görüşlüler bulunmaktadır.

Tebliğ kapsamında, konunun teorik arka planının değerlendirilmesinden ziyade; PPP olgusuna ilişkin yaklaşımlar, dünyadan örneklemelerle Türkiye özeli, başarı faktörleriyle ele alınacaktır.

## 1. KAPSAM

PPP kavramı, Public-Private Partnerships kelimeleri için kullanılan bir kısaltmadır. Bütün dünyada yaygın olarak bu baş harflerle kullanılması ve böyle de bilinir olması, bu tebliğ kapsamında bu tarz kullanmamız konusunda bizi cesaretlendirmiştir. Türkçe literatürde PPP için, Kamu Özel Ortaklığı, Kamu Özel Sektör İşbirliği gibi kavramlar da kullanılmaktadır.

PPP, her türlü kamusal mal ve hizmetin, özel sektör dinamizmi ve yetenekleri ile temin edilerek sunulması uygulamalarını içeren ve son yıllarda dünyada geniş ve çok çeşitli uygulama alanları bulunan, böylece bünyesinde alternatif fırsatları barındıran bir modeldir. PPP çalışma sahası olarak çok geniş bir finansman alanını kapsamaktadır. Bu anlamda, hastaneden otoyola, altyapıdan enerjiye, savunmadan hava alanına, okuldan cezaevine pek çok alanda uygulanması mümkün olan her türlü kamusal mal ve hizmeti kapsamına almaktadır. Bu hizmet türüyle kamusal mal ve hizmet üretiminin söz konusu olduğu, kamu tarafından hizmet verilecek bir alan özel sektörün kullanımına açılmaktadır. Özel sektör bu alanda bir imtiyaz elde etmekte ve elde ettiği bu imtiyazı kamu idaresiyle arasında gerçekleştireceği bir sözleşmeye bağlamaktadır. Sözleşme ihtiyacı tanımlamakta, özel sektörün yükümlülüklerini açıklamakta ve nihayetinde maliyet ve bunun karşılanmasına ilişkin imtiyaz ve hakları ortaya koymaktadır.

\* Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi. acar@sdu.edu.tr

Ortaklık olarak açıklanan bu ilişki, kamusal bir ihtiyacın karşılanmasının mümkün olmadığı, idarenin mali kaynaklarının yetersiz kaldığı durumlarda gündeme gelmektedir. Elbette bu süreçte özel sektör dinamizmi tercih nedenidir. Fiziki ortamın sağlanması, ekipmanların temini ve hizmete hazır, kullanışlı bir kurumun ivedilikle ortaya çıkması, bu ortaklığın baş nedenleri arasında sayılabilir.

Özel sektör kendisine tanımlanmış alanda birtakım kamusal faaliyetleri yürütebilmektedir. Fakat devlete ayrılan alana özel bir imtiyazla girmesi ve burada imzaladığı hizmet anlaşmasının içeriği, ona yeni bir alan daha kazandırmaktadır. Bu durum örgütlenme ve yönetim açısından birtakım avantajlar taşıyabileceği gibi hizmeti sunmak zorunda olduğu kalite seviyesi ve imtiyazın süresi de ilgili işletmenin leh ve aleyhinde ortaya çıkabilecek gelişmeler konusunda belirleyicidir.

Şüphesiz bu kontratlar ve imtiyazların tesisinde ülkenin ekonomik ve siyasi yapısına bağlı duyarlılıklardan (NHS, 2007; 11) söz etmek yerinde olacaktır. Beraberinde birtakım riskler de kaçınılmaz olacaktır. Temelde üç alanda oluşabilecek riskleri aktarıldıktan sonra uygulamaya ilişkin örneklerin irdelenmesine geçilecektir.

*i. Tercih riski*, Farklı isteklilerin farklı nitelikleri, birini tercih etme konusunda kurumu zorlayacaktır. Burada zaman baskısıyla birlikte, bazen düşük maliyetli teklifin faydası da az bulunacak; yüksek maliyetlinin de faydası fazla çıkabilecektir. Temel sorun, teklifin değerine odaklanmakla birlikte ilave maliyetlere ve maliyetlerin görülüp hesaplanmasını gözden uzak tutmamaktadır. Elbette değerlendirme kriterleri, maliyet öngörme yöntemleri ve benzeri şekilde faydayı tespit biçimleri önem arz edecektir. Sonuçta sadece fiyat veya maliyet esaslı yaklaşım kurumu yanıltabilecektir (NHS, 2007: 36).

*ii. Tesis riski*, fiziki altyapının sağlanması ile ilgilidir. Söz konusu kamu idaresi veya hazinece özel sektör ortağa tahsis edilen arazi veya bakım onarımdan geçecek binanın/fiziki ortamın, ihtiyaca veya projeye ilişkin düzenlenmesini kapsamaktadır. Bu hususta ihtiyacın yüksek veya düşük belirlenmesi kaynak israfına yol açabileceği gibi işin uzamasına; öngörülemeyen zaman ve finans unsurlarından kaynaklanabilecek gecikmelere yol açabilecektir. Nihayetinde bir kamu taşınmazı tesis veya bakım onarım amacıyla da olsa özel sektör bir kurumun müdahalesine açılmıştır. Buradaki her tür gecikme kamusal hizmetin aksaması anlamına gelecektir. Müteahhitlik konularını içeren bu risk için gecikmeli teslimat, düşük kalitede malzeme kullanımı ve ek maliyetler her zaman gündemdedir. Dolayısıyla buradaki zararlar, vergi mükelleflerine maliyet taşınması olarak yansımaktadır. Ortaya çıkan negatif dışsallıkların yönetilmesi ek maliyetlere neden olmaktadır.

*iii. İşletme riski*, süreç ve maliyetlerin yönetilmesi ile ilgilidir. Ülkenin gelişmişlik düzeyi, mevzuat, altyapı imkanları ve personelin yetkinliği bu tür risklerin yönetilmesinde etkilidir. Kamu-Özel sektör ortaklığına esas teşkil eden hukuki düzenlemeler kadar siyasi iradenin bu süreçlerde etkin ve kararlı duruşu önemlidir. Zaman en büyük baskı unsuru olmakla birlikte proje finansmanı ve bunun geri dönüş mekanizmaları karmaşıklıklar içermektedir. Sonuçta bahse konu edilen 25 yıl ile 49 yıl gibi birbirinin iki katı bir imtiyaz bulunmaktadır. Her bir maliyeti sözleşmede gerçekçi hesaplayabilmek devleti zarara sokmayacağı, vergi mükelleflerinin haklarını da koruma altına alacaktır. Bir başka konu olarak da bir özel kesim müteahhisin hata yapmasına mani olunacaktır. Bütün bu işler ehliyetli personel gerektirmektedir. Buna bir de özel sektörün kendi iç rekabeti ve kamu - özel rekabeti eklendiğinde ek maliyetler kaçınılmaz olacaktır.

## 2. NEDENSELLİK

Dünyada kamusal hizmetten yararlanmak isteyen nüfus kadar, nitelikli kamu hizmetlerine ulaşmak isteyenlerin sayısı da artmaktadır. Kamu idareleri mevcut kaynaklarıyla sürdürülebilir bir kamu hizmetini sağlamanın güçlüğünü yaşamaktadır (Marty vd., 2006'dan aktaran Karahanoğulları, 2011: 181). Yeni kamusal mal ve hizmet taleplerinin getireceği ek finansman yükünün vergi mükelleflerine yüklenmesi çeşitli nedenlerden ötürü kolay görünmemektedir. Mevcut gelir düzeyleri, tasarruf ve yatırım alışkanlıkları, talep edilen kamu hizmet düzeyini karşılamada yetersizdir.<sup>1</sup>

Burada belirtilen gerekçelere ek olarak Birleşmiş Milletlerin belirlemiş olduğu "Binyıl Kalkınma Hedeflerine"<sup>2</sup> ulaşma konusunda ülkelerin, 2015 yılına kadar vaat ettikleri taahhütlerin gerçekleştirilmesi konusunda, hala daha alması gereken çok mesafeler bulunmaktadır.<sup>3</sup> Yoksullukla mücadelede, eğitim ve sağlık alanlarına, yaşanabilir bir çevreden kalkınma için küresel işbirliklerine uzanan bu sekiz başlık konusunda iktidarların tek başlarına kamu kesimi imkanlarıyla sorunun çözümünü gerçekleştirme kapasitesi sınırlıdır (DPT, 2010: 8).<sup>4</sup> Sonuçta ülkelerin kamu kaynaklarıyla gerçekleşmesini istedikleri proje potansiyelleri ile hayata geçen, fiili projeler arasındaki farklar 1/10 seviyelerine kadar açılabilir.

<sup>1</sup> PPP Anglo-Sakson ülkelerde yeni kamu işletmeciliğinin bir uygulaması olarak geliştirilmiş ve finans çevrelerinin de etkisiyle yayılmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği ya da Yeni Kamu Yönetiminin sözleşmeye dayalı imtiyazlarında yeni ve tercihe şayan bir uygulama olarak görülmektedir (Éndicott, 2009: 564), (Karasu, 2009). Karahanoğulları, aksak Anglo-Sakson uygulamasının yerine "Fransız Usulü PPP" ile farklı çözümler geliştirilebileceğine dikkat çekmektedir (Apelbaum, 2004'ten aktaran Karahanoğulları, 2011:183).

<sup>2</sup> 1.Aşırı yoksulluğun ve açlığın yok edilmesi. 2.Evrensel ilköğretimin sağlanması. 3.Cinsiyet eşitliğinin teşvik edilmesi ve kadınların güçlendirilmesi. 4.Çocuk ölüm oranının azaltılması. 5.Anne sağlığının iyileştirilmesi. 6.HIV/AIDS, sıtma ve diğer hastalıklarla mücadele edilmesi. 7.Çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması. 8.Kalkınmaya yönelik küresel işbirliğinin geliştirilmesi.

<sup>3</sup> DPT. Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu. [http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report\\_TR.pdf](http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report_TR.pdf)

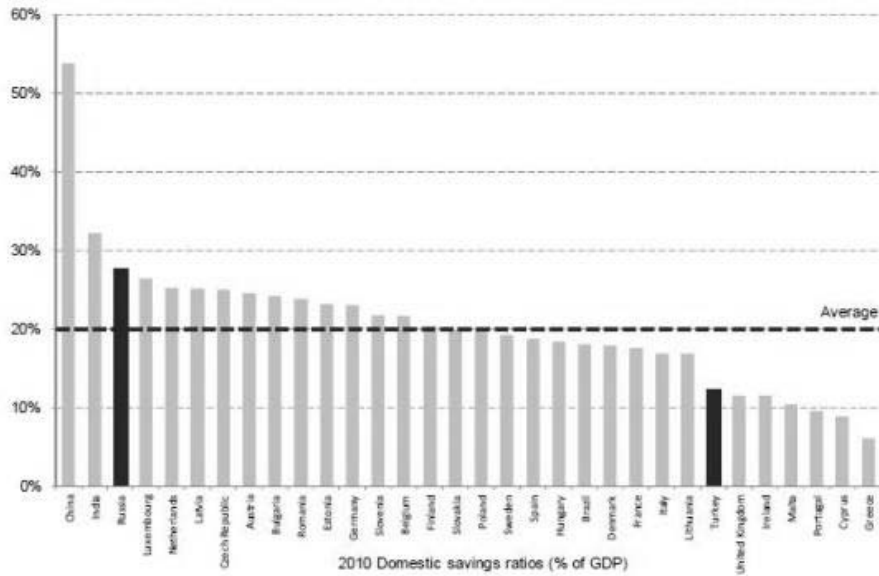
<sup>4</sup> Kamusal hizmetlerin artışı açıklayan ve Kamu Maliyesinde önemli bir hacim tutan görüşler, biliniyor varsayılarak, konu dışında tutulmuştur. Elbette hizmetlerin gelişmesi sözkonusu olduğunda hizmet sunucusunun da yetenekleri tartışmaya konu edilmektedir.

Kamu otoriteleri ve siyasi iktidarların artan kamu hizmetlerine ilişkin talepleri vergilerle çözme konusunda isteksiz davranması özellikle son yirmi yılda yeni çözümleri zorunlu ve meşru hale getirmiştir. 1980'li yılların başından itibaren özelleştirme ve kamunun faaliyetlerine sınır getirme anlayışı kamunun hizmet araçlarında da yetersiz kalmasına yol açmıştır. Ancak kamusal talepler yükselmeye devam etmektedir. Önceleri yap-işlet ve yap-işlet-devret şeklinde gelişen sürecin bugün aldığı son şekil kamu-özel ortaklığı halini almıştır. Kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinde ve hizmetlerin örgütlenmesinde, özel finansmandan yararlanmada sözleşme esastır (Auby,2007: 56 ).

Bütün bunların yanı sıra PPP'nin ortaklık olarak aktarılması konusunda birtakım sıkıntılar mevcuttur. En başta kamu ve özeline finansman kaynakları ve hizmet saiklerinin farklı oluşu eleştirilmektedir (OECD, 2008:16-18).

Konunun ülke özelinde bir uygulamasına dayanak teşkil etmesi açısından, Türkiye kredi notu derecelendirmesine ilişkin, Bloomberg'de yer alan haber önemlidir. Çin' le birlikte dünyanın en hızlı büyüyen ülkelerinden olan ve ortalamada son on yılda %5,9\_luk büyüme performansı yakalayan Türkiye bu verilerle şimdiki kredi notundan daha fazlasını hak etmektedir. Gerçek şu ki mevcut tasarruf oranıyla da notunun yükselmesi bir handicap olarak değerlendirilmektedir. Bu yüzden Türkiye kendi ekonomisinin 12\_de 1\_i büyüklükte olan Guetamala, Sırbistan gibi ülkelerle aynı kredi notuna sahip olmuş oluyor. Yurtdışı borçlanmalarda her 1 milyar dolarlık borçlanma için Rusya'nın ödediğinin 8 milyon dolar fazlasını ödemektedir.

Grafik: 1. Ülkeler Düzeyinde Tasarruf Oranları (%)



Şubat 2012 sonuna ait Goldman Sachs'ın Türk bankaları ile ilgili raporunda da bu konuya değinilmiş. Rapor Rusya ile kıyaslamalar içermekte ve son 10 yılda tasarruflar Rusya'da 12 kat artarken Türkiye'de sadece 4 kat artmış. İki ülkenin kredi büyüme oranlarında da Türkiye ufak farkla önde, %37'ye %33. "Aşıl'ın Topuğu"na dikkat çekerek Türkiye'nin zaafı açıklanmış.<sup>5</sup> Kullanılan tüm kredilerin %85'ini, geliri \$1200 düzeyinin altında olan vatandaşlar kullanmıştır. Bu konu tasarruf yapamayan, hala tüketime aç ve genç bir nüfusa dikkat çekmesi açısından önemlidir.

Böyle bir yapıdan, yatırım/tasarruf dengesinin yatırımlar lehine gelişmesini beklemek iyimserlik olacaktır. Bu yüzden yurt içi tasarrufların yatırıma yönltilmesini sağlamak önemlidir. Aynı zamanda yurtdışı yerleşiklerin tasarruflarını kamu yatırımları ve ortak girişimler sayesinde çekebilmek önerilmektedir. BM Binyıl Kalkınma Hedefleri kadar, AB uyum süreci ve bölgesel anlamda ortaya çıkan gelişmeler Türkiye özelinde kamu harcamaları vasıtasıyla orta çıkan kamu hizmetlerini daha değerli kılmaktadır. Beklenen, kamu yatırımlarının da milli gelirin belirli düzeylerine çıkartılabilmesidir. Bu oran nitelikli altyapı hizmetleriyle mümkündür. Orta Vadeli Programda yer aldığı gibi Yatırım Bütçeleri GSYH'nin %4'leri düzeyindedir. 2012 için planlanan %4,3'tür. İdeal olanı bu rakamın %7'ler düzeyinin altına düşmemesidir. Sonuçta kamunun yatırım açığı sürdüğü müddetçe etkinlik beklenmemelidir (Hall, 2008). Özel sektör yatırımlarının milli gelirin %20'lerine ulaşabilme ihtimali özel sektörden beklenen dinamizmi göstermesi açısından önemlidir (Tablo: 1).

<sup>5</sup> <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-28/slowdown-spurs-confidence-as-bonds-rally-most-in-18-months-turkey-credit.html> (01.03.2012)

## 27. TÜRKİYE MALİYE SEMPOZYUMU

### KAMU - ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIKLARI KAMU HİZMETİ SUNUMUNU ETKİNLEŞTİREBİLİR Mİ?

Yatırım, gelecekteki üretim kapasitesini arttırıcı bir faaliyettir (IMF, 2002;4'ten aktaran; Kesik, 2006; 187). Yatırım bu anlamda mevcut dengeye müdahale olmaktır ve bu durumu değiştirme iddiasındadır. Tablo 1 verileri kaynak ve harcama dengesine yönelik imkan/fırsat ve imkansızlıkların görülmesi ve değerlendirilmesi açısından önemlidir.

TABLO 1: KAYNAKLAR-HARCAMALAR DENGESİ

	Cari Fiyatlarla, Milyon TL					GSYH İçindeki Yüzde Paylar				
	2010	2011 (1)	2012 (2)	2013 (2)	2014 (2)	2010	2011 (1)	2012 (2)	2013 (2)	2014 (2)
GSYH	1.103.750	1.281.454	1.426.001	1.572.167	1.733.314	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
NET MAL VE HİZMET İHRACATI	60.956	107.938	101.937	105.278	108.861	5,5	8,4	7,2	6,7	6,3
TOPLAM YURTIÇI TALEP	1.164.706	1.389.391	1.527.938	1.677.445	1.842.175	105,5	108,4	107,2	106,7	106,3
SABİT SERMAYE YATIRIMI	210.394	282.691	320.181	365.708	416.259	19,1	22,1	22,5	23,3	24,0
KAMU	47.064	57.111	60.671	68.698	75.021	4,3	4,5	4,3	4,4	4,3
ÖZEL	163.330	225.580	259.511	297.010	341.238	14,8	17,6	18,2	18,9	19,7
STOK DEĞİŞİMESİ	13.105	5.415	7.002	6.474	5.713	1,2	0,4	0,5	0,4	0,3
KAMU	-2.470	-304	778	603	119	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
ÖZEL	15.575	5.719	6.224	5.871	5.595	1,4	0,4	0,4	0,4	0,3
TOPLAM YATIRIMLAR	223.499	288.106	327.184	372.182	421.972	20,3	22,5	22,9	23,7	24,3
KAMU	44.594	56.807	61.449	69.301	75.140	4,0	4,4	4,3	4,4	4,3
ÖZEL	178.905	231.299	265.735	302.881	346.832	16,2	18,0	18,6	19,3	20,0
TOPLAM TÜKETİM	941.206	1.101.285	1.200.755	1.305.263	1.420.203	85,3	85,9	84,2	83,0	81,9
KAMU	120.543	141.397	154.663	168.747	181.392	10,9	11,0	10,9	10,7	10,5
ÖZEL	820.664	959.888	1.046.091	1.136.515	1.238.810	74,4	74,9	73,4	72,3	71,5

KAYNAK: Kalkınma Bakanlığı.

(1) Gerçekleşme Tahmini.

(2) Program

NOT: Net Mal ve Hizmet İhracatı kalemi Toplam Yurtiçi Talebe ulaşırlırken formülasyon gereği ters işaretli olarak gösterilmektedir.

2012-2014 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde son döneme ilişkin sektör, bölge ve proje bazlı önceliklere dikkat çekilmiştir. Rehber ayrıca, Kamu-Özel ortaklıklarının bir çözüm olarak kullanılabilmesine de işaret etmektedir. Türkiye'de, DPT verilerine göre 2002 yılında, 4414 olan kamu yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresi 8,5 yıl iken; 2005 yılında, sırasıyla, 2627 proje ve 6,6 yıla düşürülmüştür. 2010 yılı için bu rakam 2425 proje 5,6 yıldır. En uzun proje dönemi tarım alanındaki projelerdir. Bunlar diğer sektör projelerinin iki katını bulan bir sürede tamamlanabilmektedir (2010 için 12,3 yıldır). Eğitim ve sağlık alanı sırasıyla 2,5 yıl ve 3,4 yıl ile nispeten daha hızlı bir proje tamamlanma süresine sahip görülmektedir.\* Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin, kamunun yetersiz yatırım imkanlarını sıkışık kalmaması açısından, değerlendirmesi gereken araçların en önemlilerinden birisi şüphesiz PPP'ler olacaktır. Ancak bilindiği gibi uzun yıllardan bu yana bütçeler sosyal güvenlik açıkları, faiz yükü ve (özellikle 2008 yılına kadar) yüksek faiz dışı fazla hedeflerini ciddi tutturma baskısı altındadır (Kesik, 2006: 187). Bu nedenledir ki yatırımların kamu harcamaları içindeki önem ve öncelik sıralaması daha alt sıralara düşebilmektedir. Mesela 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi'nde Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transfer 2010 yılı için 55 milyar TL olarak belirtilmekte (s.231); bu rakam da GSYIH içinde %5 ve bütçe giderleri içinde de %18'e karşılık gelmektedir. Aynı yıl faiz giderlerinin GSYIH içindeki payı %4,4 iken (s.5); üstte Tablo 1'de yer alan verilerde de görüldüğü gibi toplam kamu yatırımlarının GSYIH'ye oranı %4'tür.

PPP sistemi, özellikle son on yılda tüm dünyada etkin kullanılmakla birlikte ülkemiz için hala yeniliğini ve "temkinli iyimserliğini" korur niteliktedir. Bu yüzden kullanışlı olup olmadığı ve kamusal hizmet sunumuna etkisini değerlendirmek yerinde olacaktır.

### 3. KULLANILABİLİRLİK

Altyapı yatırımları önemli bir finansman ihtiyacını gerektirmektedir. Kamu sektörü için öz finansman sözkonusu değilse, PPP ciddi bir alternatiftir. Bu alternatif özel sektörün kamuya göre daha üstün olduğu işletmecilik, yenilikçilik ve risk yönetimi gibi hususlardaki kabiliyetlerinden kamu projeleri için de yararlanılabilmesi hususunda faydalı olabilir. Ülkemizde mevcut kamu yatırım bütçesi ile altyapı ihtiyaçlarını karşılayabilmek zaman zaman uzun yıllar alabilmektedir. Türkiye'de yatırımların ortalama büyümesi %4,4 düzeyindedir (Tablo: 1). Elbette bu rakamlar Türkiye gibi gelişmekte olan bir ekonomi için oldukça sınırlı bir miktardır. Yatırımların ortalama tamamlanma süreleri ise hala daha 5 yılın altına indirilememektedir<sup>6</sup>. Üstte verilen iki değer dahi kamu sektörünün muhtaç olduğu bir özel sektör dinamizmine işaret etmeye yetmektedir. Mesela Sağlık Bakanlığı'nın uzun vadeli yatırım planı çalışmalarına göre 2010 yılı itibarıyla Bakanlığın yatırım ihtiyacı 14 milyar TL olup Merkezi Bütçeden aldığı yatırım ödeneği yaklaşık 1 milyar TL'dir. Bu rakamlarla hizmetin niteliğini sorgulamak bir yana, hizmetin sunulabilmesi için yeterli kaynak temininde bile kısıtlar bulunmaktadır.

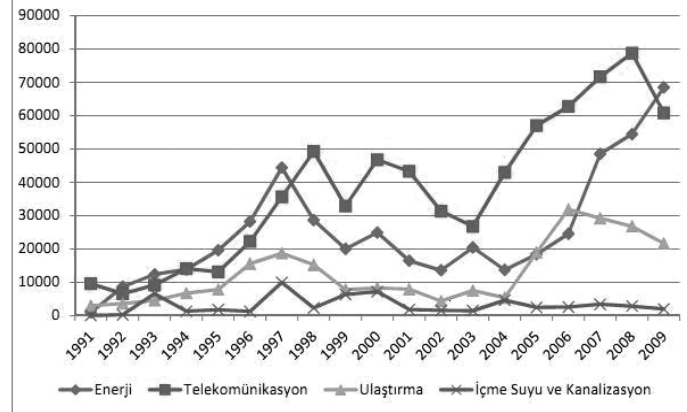
Altta yer alan şekilde düşük ve orta düzey ülkelerin PPP ile çözdükleri yatırım projelerinin dolar cinsinden değerleri görülmektedir. 20 yıllık periyot içerisinde PPP kullanımının miktar olarak nasıl yükseldiğini göstermesi açısından altta yer alan şekil önemlidir. Gelişim trendlerine bakıldığında telekomünikasyon, içme suyu ve kanalizasyon yatırımları yıllar itibarıyla önemli miktarlarda yatırım alan alanlar olarak dikkat çekmektedir. En yüksek yatırımın gerçekleştiği yıllar baz alındığında, bir yıllık yatırım miktarı 200 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır.

\* Sektörlerin sırasıyla proje tamamlayabilme süresi 2010 yılı için Tarım 12,3 yıl; Enerji ve Ulaştırma 6,8 yıl; Turizm 5,2 yıl; Sağlık 3,4 yıl; Eğitim 2,5 yıl; Haberleşme ve Konut alanındaki projeler 1,9 yıl; Madencilik ve İmalat 1,3 yıl olarak hesaplanmıştır.

<sup>6</sup> Proje arttı, yatırım süresi kısalırdı: <http://www.ntvmsnbc.com/id/25045452/> (01.03.2012)

AB ülkeleri PPP modelini etkin bir şekilde uygulamaktadır. Özellikle sağlık alanındaki yatırımların finansmanı son yıllarda yaygındır. Ülkeler konuya dair yasal birtakım düzenlemeler yapmış olmakla birlikte, İspanya'da mesela, diğer ülkelerde yaygın olarak oluşturulan PPP koordinasyon merkezi bulunmamaktadır. Ancak İngiltere, İspanya ve İtalya'da çok ciddi miktarlarda altyapı hizmetleri bu sistemle gerçekleştirilmektedir (Güngör, 2011; 79 - 81).

**Şekil 1. Düşük ve Orta Gelirli Ülkelerde Özel Sektör Katılımıyla Altyapı Projelerine Yapılan Yatırım, 1991-2009, (Milyon USD).**



Kaynak: Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, (ppi.worldbank.org) den aktaran (Güngör, 2011; 5).

İngiltere öncülüğünde yaygınlaşan PPP modeli ile özel sektörün yatırımcı olarak yer aldığı kamu projelerinin AB ülkelerinde; 2008 sonu itibarıyla; € 63.7 milyar ile İngiltere, € 16.5 milyar ile İtalya, € 12.5 milyar ile İspanya ve € 12.0 milyar ile Fransa'da olduğu görülmektedir. Aynı dönemde hayata geçirilen proje sayısı 200 civarındadır (UKTI,2009; 16).

PPP uygulamalarında ilgili birimlerin üst yönetiminin kararlılığı ve sürdürülebilir bir sözleşme oluşturması esastır. Bu konuda deneyimli ve istekli bir özel teşebbüsün olması handikapların azalmasına katkı sağlayacaktır. Kamu yatırım ve hizmet sunumlarında alternatif arayışı ve özel sektör istekliliğinin bir göstergesi olarak TÜSİAD'nin 1995'te yayımladığı "Optimal Devlet" raporu dikkat çekicidir. Mal ve hizmet üretiminde alternatif yöntemlerden birisi olarak ortak girişim ya da yap-işlet-devret gibi çeşitli türdeki kamu-özel ortaklığı uygulamalarının yaygınlaştırılmasının gerekliliği aktarılmaktadır (TÜSİAD, 1995; 116-117).

Sektörler bazında PPP modellerinin merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin görev alanlarındaki her alanda uygulanması mümkün bulunmaktadır. Ancak, dünyada yaygın olan PPP alanlarının bir kısmı aşağıda verilmiştir.

### Eğitim

Başta İngiltere ve Almanya olmak üzere birçok AB ülkesi eğitim sektöründe PPP'lere başvurmaktadır. Kısıtlı bütçeleri nedeniyle özellikle yerel yönetimler için PPP'ler önem arz etmektedir. PPP sayesinde yerel yönetimler daha rahat okul inşaat edebilmekte veya onarabilmekte ve böylece verilen eğitim hizmeti aksamamaktadır. Ülkemizde de PPP modeli okullar ve yurtlar için uygulanması son derece kolay ve verimli olabilecek alanlardır.

### Enerji

Ülkeler için stratejik önem taşımakta olan enerji sektöründe sürekli artan talepler ve değişen çevresel koşullar nedeniyle devamlı yüksek maliyetli, inovatif çözümler geliştirmelidir. PPP sayesinde yeni santrallerin kurulmasında enerji hatlarının onarılmasında ve tüketiciye dağıtılmasında hem özel finansmana başvurulabilmekte hem de devlet bunun girişimlerde denetim ve kontrol yeteneğini kaybetmemektedir.

### Sağlık

Dünya nüfusunun giderek artması sağlık ihtiyacını da artırmaktadır. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla PPP sayesinde kamu kesimi vatandaşların talebini daha iyi karşılamak amacıyla yeni sağlık tesislerin kurulmasında veya yenilenmesinde özel sektörle ortak hareket etmektedir. İngiltere'de en çok PPP yatırımı bu sektörde gerçekleşmektedir. Ülkemizde var olan bu ihtiyacı karşılamak amacıyla Sağlık Bakanlığı da PPP'yi uygulayabilmek amacıyla yakın geçmişte çalışmalar başlatmıştır. Kalkınma Bakanlığı'nın yeni teşkilat yapısında Kamu Özel İşbirliği Dairesi adında bir daire başkanlığı oluşturulmuştur.

### Savunma

Milli güvenlik ve global terör altında artan dış tehditler nedeniyle devletler savunma sektöründe devamlı yatırıma kaynak ayırmak zorundadır. Ancak PPP sayesinde yeni çözümlerin üretilmesi ve ulus-üstü ortaklıkların kurulmasında, devlet kontrolü altında özel sektörün bilgi birikimine başvurulabilmekte, daha etkin ve düşük maliyetli çözümler üretilebilmektedir.

#### Ulaştırma

Dünya giderek küçülmekte ve mesafeler kısalmaktadır. Avrupa Birliği, üye ülkeleri arasında daha iyi ulaşımı sağlamak için yaklaşık 400 milyar € değerindeki Avrupa Devletleri Arası Ulaşım Ağı projesinde PPP yapısını kullanacaktır. İster otoyolların isterse havaalanların yapımı, onarımı veya işletilmesi olsun PPP kamu sektörüne bu tür hizmetlerin verilmesinde geniş çapta faydalar sağlamaktadır.

#### Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin yapması gereken hizmetlerin çok büyük bir kısmı PPP projelerine konu olabilecek niteliktedir. Yerel yönetimler, hukuken ve siyaseten sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini finanse etmek, yatırım yapmak ve yönetmek gibi faaliyetler ile meşgul olmak yerine bu hizmetleri profesyonellere yaptırarak daha kaliteli hizmeti daha az maliyetle ve çoğu zaman da maliyetsiz olarak elde edebilmektedir.

Ancak ülkemizde hukuki çerçeveye ilişkin çalışmalar belirli bir seviyeye gelmiş olmakla beraber, sonuçlanmamıştır.

#### SONUÇ

PPP uygulaması proje finansmanı konusunda çözüm üretemeyen kamu örgütlenmesine yeni bir açılım getirmiştir. Elbette modelin kullanılmasından beklenen faydalara ulaşılabilmesi bazı koşulları gerektirmektedir: Bunlar, harcama getirisinin öncelikli amaç olarak ele alınması, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve riskin optimum oranda özel sektöre devredilmesi olarak söylenebilir. PPP modelinde bir diğer dikkat edilmesi gereken husus harcama getirisinin yanı sıra Karşılabilirlik yani projenin kendi kendini finanse etmesi ve hizmet alanlar üzerinde aşırı bir yük oluşturmaması göz önünde tutulmalıdır.

İdarelerin yetenekleri ve kendilerine tanınan yetkileri kullanırken gösterecekleri beceri ve riskleri yönetme kapasitesi proje etkinliği açısından önemlidir. Eksiklik ve deneyimsizlik iyi bir projede bile beklenmedik olumsuzluklara neden olabilir. Özellikle Türkiye'de farklı sektörleri kapsayan PPP yöntemlerine ilişkin yasal düzenlemelerin dağınıklığı, tamamlanmayışı hem idareler hem de özel sektör için önemli bir sorundur. Burada sürece ve dolayısıyla işlemlere katkı sağlayacak en dikkat çekici nokta sürecin şeffaf ve hesap verebilir bir biçimde yönetilmesi gerçeğidir.

Kalkınma Bakanının 2012 yılı bütçe sunuş konuşmasında dikkat çektiği hususlar Türkiye'de PPP'nin yasal ve uygulanabilir bir zemine oturtulması ve kurgulanması açısından önemli bulunmuştur. Ülkenin orta ve uzun vadede yüksek büyüme performansı göstermesi açısından yatırımların önemini kavramak; kamu ve özel sektörü bütüncül bir bakış açısıyla ele almak gerekmektedir. Bu çerçevede, kamu ve özel sektör yatırımları birbirlerini tamamlayacak alanlara yönlendirilmeye çalışılmakta, kamu yatırımları, özel sektör tarafından gerçekleştirilemeyecek alanlarda yoğunlaştırılırken, özel sektörün etkin yönetim ve finansal imkânlarından yararlanmaya yönelik çabalar sürdürülmekte ve işbirliklerinin önemine dikkat çekilmektedir. Zaten bu konuda Bakanlık bünyesinde çalışmaların yürütülüyor olması<sup>7</sup>, uzmanlık tezlerinin hazırlanması<sup>8</sup> ve ilgili birimlerin ihdas edilmesi yürütmenin, konunun farkında ve gelişimine müdahil olabileceğine dair önemli ipuçları sunmaktadır.

Başlangıç düzeyindeki hukuki çerçevenin bir adım ötesi proje analizlerini kapsamaktadır. Bu konuda detaylı analiz yapabilecek bir ekibin oluşturulması, modellemeler ve simülasyonların yapılabilmesi konusu ciddi risk içermektedir. Böylesi ekip veya grupların oluşturulması zaman maliyeti ve eğitimi gerektirmektedir. Bunun için dış danışmanlık alınmasının hem risk hem de yeni ve başka bir maliyet içerdiği bilinen bir gerçektir.

Sözleşme safhaları başka bir bilgi birikimi ve tecrübeyi gerektiren bir durumdur. Özellikle belirli bir zamana ilişkin imtiyaz içermesi nedeniyle müzakere yeteneğine sahip uzmanlar ya da bunların istihdam edildiği belirli merkezi kurumsal yapıların tesis edilmesi önem kazanacaktır.

Proje analiz yetenekleri ve müzakere kapasitesi gelişen personelin kamu kurumlarında "tutulabilmesi" bir başka temel sorundur. Mecburi hizmet düzenlemeleri belki bu konuda etkili bir araç olarak kullanılabilir. Yüklenici özel sektör firmasının yükümlülük ve riskleri tanımlanırken gelir unsurlarının analizi, bu akarların da doğru tanımlanıp akçelendirilmesi kiralama süreleri üzerinde etkili olacaktır.

İhale süreçlerine ilişkin doğru bedellerin oluşturulması, salt fiyata bağlı unsurların etkili olmaması daha nitelikli kamu hizmeti üretilmesinde etkili olabilecektir. Bu itibarla tip sözleşmelerin hazırlanması ve hazırlanan sözleşmelerin merkezi ön izleme birimlerince kontrol edilmesi hem şeffaflık hem de hesap verebilme sürecine katkı sağlayacaktır. Alt yükleniciler sorunu tüm taahhüt işlemleri için geçerli bir durumdur. Onların çalışma şekilleri, kullanılan malzemeler ve işçilik sonrasında ciddi sakıncalar doğurabilir. Bu açıdan idarenin sürekli izleme mekanizmasını işletmesi şarttır.

<sup>7</sup> Kamu Özel İşbirliği Dairesi

<sup>8</sup> Bu alanda son tezlerden birisi uzmanlardan H. Güngör'e aittir (2011).

#### KAYNAKÇA

- Akintoye, A., Beck, M. ve Hardcastle, C. (2003), *Public-Private Partnerships : Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Science, USA.
- Andersen, O. J., (2004), *Public-Private Partnerships: Organizational Hybrids as Channels for Local Mobilization and Participation?*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 1/27. March (1-21)
- Apelbaum, Raphaël. (2004), *Les PPP et le développement du droit public français à l'étranger*, *Actualité juridique de droit administratif (AJDA)* 60/32, (1759-1766).
- Auby, J. B. (2007), *Comparative Approaches to the Rise of Contract in the Public Sphere*. Public Law: Spring. (40-57).
- Çelik, E. Y., (2008). "Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması", *Toplum ve Hekim Dergisi*, 23/1, Ocak-Subat 2008, (31-40).
- DPT, (2010). *Binyıl Kalkınma Hedefleri Raporu*. [http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report\\_TR.pdf](http://www.undp.org.tr/publicationsDocuments/TR%202010%20MDG%20Report_TR.pdf) (16.02.2012).
- Endicott, Timothy. (2009), *Administrative Law*, (London: Oxford University Press) .
- Güngör, Harun. (2011). *Sağlık Sektöründe Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme*. DPT Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Hall, D. (2004). *PPPs: Critique of the Green Paper*, Public Services International Research Unit (PSIRU)", <http://www.psiru.org/publications> (16.02.2012).
- Hall, D., (2008). *Public-Private Partnerships (PPPs) in the EU - a critical appraisal*. <http://www.psiru.org/publications>. (16.02.2012).
- IMF (2002). *Course on Financial Programming and Policies: Workshops: The Case of Thailand*. C. I. Washington DC.
- Karahanoğulları, Onur. (2011). *Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı)*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. C. 66 No:3. (177-285).
- Karasu, Koray. (2009). "Kamu Özel Ortaklığı: Sözleşme Sisteminin Genelleştirilmesi", *Kamu Yönetimi: Yapı, İşleyiş, Reform*, (Ankara: AÜSBF Yayın No:598).
- Kesik, Ahmet. (2006). *Ekonominin Genel Dengesi İçinde Kamu Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi*. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi, 46. Seri (185-207).
- Maliye Bakanlığı, (2011). *2012 Yılı Bütçe Gerekçesi*. Ankara.
- Marty, Frédéric / Trosa, Sylvie / Voisin, Arnaud, (2006), *Les partenariats public-privé*, Paris: La Découverte.
- NHS. (2007). *Public Private Partnerships in the National Health Service: The Private Finance Initiative - The PFI Procurement Process*, London. [http://www.dh.gov.uk/prod\\_consum\\_dh/groups/dh\\_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh\\_4108143.pdf](http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/documents/digitalasset/dh_4108143.pdf) (16.02.2012).
- OECD, (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. [http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_40757595\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_2649_33735_40757595_1_1_1_1,00.html) (01.03.2012).
- TÜSIAD, (1995). *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet*, İstanbul.
- UKTI, (2009), *Hospital & Healthcare Equipment Market in Spain*, London, [https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/fileDownload/Spain\\_Healthcare.pdf?cid=436162](https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/fileDownload/Spain_Healthcare.pdf?cid=436162) , (01.03.2012).