

Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*

Prof. Dr. Turgay Berksoy**
Doç. Dr. Mehmet Şahin***
Araş. Gör. Özge Uysal****

Özet

Kamu özel sektör ortaklıkları (KÖSO), *kamusal beyaz fillerin* kamuya en az yükükle değerlendirilmesi ve yeni *kamusal beyaz fillerin* oluşmasına engel olabilecek araçlardır. Bir KÖSO, ekonomik açıdan uygulanabilir projeleri, ekonomik açıdan uygulanamaz projelerden ayırt etmek ve diğerlerini reddetmek için faydalı olabilir. Bu çalışmada, öncelikle *kamusal beyaz fillere* karşı KÖSO'ların ne gibi faydalar sağlayabileceği incelenmiştir. Daha sonra *kamusal beyaz fillere* karşı KÖSO uygulamalarında risklerin neler olabileceği tartışılmıştır. Mevcut uygulamalar üzerinden konu Türkiye açısından değerlendirilmiştir. Kamu maliyesi açısından ortaya çıkabilecek sonuçlar tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Beyaz Fil, Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Türkiye.

Jel Sınıflaması: H43, H54, H57, L32

Public White Elephants and Public Private Partnerships

Abstract

Public Private Partnerships (PPPs) are ends which can keep down the burden of public white elephants for the government at minimum level and prevent the emerging of new public white elephants. PPPs can be beneficial for distinguishing the economically applicable projects from inapplicable economically and refusing the others. In this paper, first of all, the possible benefits of PPPs for public white elephants are examined. Then, the possible risks of PPPs for public white elephants are discussed. This issue is evaluated for Turkey on the basis of current practices. The possible emerging results are discussed in the sense of public finance.

Key Words: White Elephant, Public Private Partnerships, Turkey

JEL Classification: H43, H54, H57, L32

Giriş

Beyaz Fil terimi, Doğu Asya kökenli bir deyimdir. Son yıllarda bu deyim, politik ekonomi tartışmalarında sıklıkla kullanılır olmuştur. Bununla birlikte kelimenin tam anlamıyla neyi ifade ettiği de genellikle belirsizdir. Daha çok kullananın amacına göre şekillenebilmektedir. Daha da ötesi, neyin Beyaz fil olarak nitelendirilebileceği ciddi tartışmalara neden olabilmektedir. Tıpkı karanlık bir odada neye dokunduğunu bilmeden bir nesnenin farklı noktalarına dokunan bireylerin dokunuşlarından elde ettikleri hislerle farklı şeyleri tarif etmeleri gibi, neyin beyaz fil

* Bu çalışma, 20-24 Mayıs tarihlerinde İstanbul Üniversitesi tarafından Antalya'da düzenlenen 27. Türkiye Maliye Sempozyumu'nda sunulan aynı isimli bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

** Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

*** Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İ.İ.B.F., Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

**** Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi.

olduğu konusunda da benzer sorunlar yaşanabilmektedir. Onun için beyaz fil deyimi ile ne kastedildiği, beyaz fillerin özelliklerinin neler olduğu üzerinde durulması gereken bir konudur.

Beyaz filler değerli oldukları için terk edilemeyen, bununla birlikte sürdürülmesi pahalı ve kullanım değeri olmayan varlıklar için kullanılmaktadır. Konu detaylı olarak ele alındığında, toplum nezdinde çok değerli olan birçok bina, proje, faaliyet beyaz fil kategorisine sokulabilir. Elbette beyaz fil deyimi kendi içerisinde olumlu ve olumsuz iki vurguyu birlikte içeren paradoksal bir durumu da ifade etmektedir. Olumlu vurgu konusunda sorun çıkmamakla birlikte, çoğunlukla bir bina, proje ve faaliyetin olumsuz vurgu ile beyaz fil olarak tanımlanması, tartışmaları da beraberinde getirebilmektedir. Kimilerine göre vazgeçilemez nitelikteki varlık ve projelerin bu yönünün ortaya konması, aynı zamanda bu varlık ve projelerin mevcut koşullarda sürdürülmesinin mümkün olmadığını ifade ettiğinden dolayı rahatsız edici olabilir. Bu yeni bakış açısı, beyaz fil varlık ve projelerle ilgili yeni bir paradigmayı da beraberinde getirmektedir.

Son yıllarda neoliberal paradigmanın önermeleriyle birlikte, kamusal varlıklar ve projelerin önemli bir kısmının beyaz fil olarak tanımlanabileceği görüşü de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bununla birlikte beyaz fil projeleri, sadece kamu sektörüyle de sınırlandırılmaz. Özel sektörün de beyaz fil olarak nitelendirilebilecek varlık ve projelere sahip olabileceği göz önünde tutulmalıdır. Fakat mantığı gereği kamu sektörünün daha çok beyaz fil olarak nitelenen varlık ve proje stokuna sahip olduğu genel kabul görmektedir. Aynı zamanda kamusal beyaz filler toplumsal maliyetleri de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, kamunun beyaz fillerinin neler olduğu, beyaz fil üretme mekanizmasının anlaşılması ve hem yeni beyaz fillerin ortaya çıkmasına engel olmak, hem de mevcut beyaz fillerin kamusal yüklerinin nasıl azaltılabileceği gibi konular bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Son yıllarda öne çıkan bir yaklaşım olarak kamusal beyaz filler sorununun çözümünde Kamu Özel Sektör Ortaklıklarının (KÖSO) uygun bir seçenek sunup sunamayacağı ve bunun koşullarının neler olabileceği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1. Kamusal Beyaz Fil Projesi Nedir?

Beyaz fil doğada bulunan -bildiğimiz- fillerin beyaz renkte olanlarına verilen addır. Bunları diğer fillerden ayıran özellikse sadece renkleridir. Bu filler diğerlerinin aksine beyaz renktedirler ve nadir görülürler. Çünkü bunlara beyaz rengi veren şey albinizm¹ hastalığıdır. Yani nadir görülmelerinin nedeni, aslında sadece bir tür hastalık taşımalarından dolayıdır.

İnsanlar, beyaz fil terimini çoğunlukla nerden geldiğini bilmeden kullanırlar. Bu terim Antik Siyam İmparatorluğu'nda (Eski Tayland İmparatorluğu) anlatılan bir hikâyede geçmektedir. Antik Siyam İmparatorluğu'nda albino filler nadir bulunmaları ve etkileyici görüntülerinden dolayı kutsal görülmekteydiler. Aynı zamanda imparatorun güç ve yarı tanrısal özelliklerinin sembolü olarak görülmekteydiler. Hikâyeye göre; bir gün Antik Siyam imparatorlarından birisi, canını sıkan saray mensuplarından birini cezalandırmak için ustaca bir yol izlemiştir. İmparatorluğun kutsal beyaz fillerinden birini bu adama hediye etmiştir. Hediye alan saray mensubunun bu hediyeyi reddetmesi ya da başka birine vermesi mümkün değildi. İmparator şunu biliyordu ki; bu file kusursuz şekilde bakıp muhafaza etmek en zengin bir soyluyu bile mahvetmeye yeterdi. Hikâyeden de anlaşılacağı üzere beyaz filler üretken olmayan, bakımı yüksek maliyet gerektiren ve aynı zamanda vazgeçmenin mümkün olmadığı kusursuz ve yüksek statü göstergeleri demektir (Evans, 2008: 51).

Değerli olmalarına rağmen, bakım maliyetlerinin oldukça yüksek olmalarından dolayı beyaz filler hem hediye eden hem de hediye alan için kullanışsız bir varlığı ifade etmektedir (Green, 2006). Elbette bu derece değerli varlıkların, hikâyedeki gibi özel durumlar hariç olmak üzere, hediyeye konu olmaları da zaten pek mümkün de değildir. Çünkü bunlar, daha

çok yaptıran kişinin/partinin/grubun güç ve kudretinin bir sembolüdür. Bu güç ve kudret sembollerinin başkasına hediye edilmesi zaten mantıksızdır.

Özel sektörde ekonomik getirisi olmayan beyaz fil projesi şeklinde güç sembollerinin inşası anlaşılabilir bir durumdur. Çünkü varlıklı kişiler bu varlıklarının ötesinde toplumsal itibarlarını yükseltmek ya da en azından perçinlemek adına bu türden beyaz fillerin üretimine yönelebilirler. Peki, ama neden kamu sektörü bu türden beyaz fillere konu olur? Bunun arka planına geçmeden önce kamusal beyaz fillerin özelliklerini daha detaylı şekilde anlatarak, bazı örnekler vermek konunun daha iyi anlaşılması açısından faydalı olabilir. Çünkü beyaz filler sadece böyle özel yapılarda değil, aynı zamanda kamusal altyapı projelerinde, üretken üstyapı projelerinde, sosyal projelerde ve büyük kamusal aktivitelerde de söz konusu edilebilmektedir.

Bu büyük ve ikonik kamu projelerin en büyük özelliği iyi bir proje yönetiminin birçok temel unsurunun bozulmuş, göz ardı edilmiş veya niteliğinin düşürülmüş olmasıdır. Bu sorunlar sırasıyla şöyledir (Prasser, 2007: 51):

- i. Projenin başlangıcında, uygulanmasında ve sonrasındaki amaçlar belirsizliğini devam ettirmekte ve proje sonrası gerekçelendirilip, haklı çıkarma anlayışı hüküm sürmektedir.
- ii. Proje amaçları belirlenirken, açık ya da gizli siyasi amaçlar ve siyasi müdahale mevcuttur.
- iii. Projenin gerçekleştirilebilirliği konusunda, bağımsız ön değerlendirmeler yetersizdir. Bu yüzden de beklentiler yüksek tutulmaktadır.
- iv. Talebe dayalı olmaktan çok arza dayalı olma anlayışı hâkimdir. Yani ihtiyaçtan ziyade yapabilir olmak önemlidir.
- v. Zayıf bir risk analizi yapılmaktadır.
- vi. Projenin değeri doğru olarak öngörülse bile, batık maliyetler anlayışının sıkıntısı çekilir. Başlangıç yatırımlarından (finansal, personel ve siyasi) dolayı proje devam ettirilir.
- vii. Projenin uygulanma safhasında teknik şartnameler değişmektedir.
- viii. Bütçelerin gelişmişliği zayıf ve kapsamı geniştir.
- ix. Zaman dilimi dar, belirsiz ve seçim dönemleriyle ilişkilendirilmiştir. Uygulama konusunda paydaşlara çok az danışılmıştır.
- x. Proje yönetimi oldukça zayıftır.
- xi. Uzun teslimat sürelerinden ve sık değişen amaçlardan dolayı proje neredeyse veya tamamen tamamlandığında, projelerin tam etkisi (ve maliyetleri) değerlendirilemez.

Beyaz fil yapılar orijinal tasarımlarıyla, özellik taşırlar. Bunlar daha sonra yeniden kullanım için uyarlanmıştır. Biracılık, depo, tahıl ambarı ve hapisane gibi belirli amaçlar için inşa edilmiş yapılar belirtilen yöndeki kullanımları son bulduktan sonra sahihsiz bırakılmış ve yıllarca ihmal edilmiştir (Andre, 2008: 14). Son yıllarda ülkemizde de bu türden değerli yapıların sahihsiz bırakılıp harap hale düştüğü örnekler kamuoyuna sıklıkla yansımaktadır. Bunların bir kısmı restore edilip asıl kullanımına uygun olarak yeniden kullanıma açılırken, bir kısmı da farklı amaçlar için kullanıma açılmaktadır. Her iki yöntem de çeşitli açılardan eleştirilere uğramakta ya da desteklere sahip olabilmektedir. Örneğin yıllardır kullanılmayan bir kilise ya da başka bir ibadethanenin yeniden asıl amacına uygun olarak kullanıma açılması ya da örneğin bir turistik otele dönüştürülmesi çalışmaları gibi ilk amacı dışında kullanılması buna örnek verilebilir. Bir kısım yapılar ise hala fark edilmeyi beklemeye devam etmektedir.

Beyaz fil denilince, ilk olarak saraylar, kuleler, kaleler, köprüler, hanlar, görkemli ibadethaneler gibi yapılar akla gelmektedir. Bu yapılar genellikle modern toplumlarda eksik olan değerleri temsil ederler. *Varlıkları toplum için bir semboldür ve toplumun geçmişle*

bağlantısını kurarlar. Bununla birlikte toplumdaki sembolik kimlik, kalkınma ekonomisinin pek de dikkate almadığı bir şeydir. Oysaki geleceği yaratmak için geçmişe bakmak gerekir. Bu yapılar, toplumların kimliklerini geliştirme ve tarihi şekillendirmede önemli bağlantılar sağlarlar. Bu yapıları düzgün tasarımı, kültürel geçmişle duygusal bağlantı kurma konusunda başarı sağlayabilir (Engan, 2008:5).

Görüldüğü üzere bu yapılar, bir anlamda, *toplumları bir arada tutan ortak değerleri temsil ederler.* Günümüz dünyasında bu, göz ardı edilmemesi gereken bir özelliktir. Toplumsallığın önemini yitirdiği, bireyselleşmenin öne çıktığı bir zamanda bireyleri bir ortak noktada buluşturan, ortak değeri temsil eden bu yapılar günümüz toplumlarının ciddi bir sıkıntısına karşı panzehir olarak düşünülebilir. Elbette ki semboller önemlidir. İnsanlar semboller etrafında birleşirler. Fakat bazen bu semboller toplumsal ayrışmanın da kaynağı olabilirler. Bu anlamda beyaz fil yapıların bu nitelikleri her iki anlamda da göz ardı edilmemelidir. Zaten bu yapıların varlığı ve kullanış amaçlarının tartışılmasına neden olmasının ana nedeni de budur. Bunlar insanlık ölküsü etrafında, insanlığın ortak değerleri olarak görülmeli ve korunmalıdırlar. Çoğu beyaz fil yapının UNESCO tarafından koruma altına alınmasının nedeni de zaten budur.

Beyaz fil yapıları komşuluk ilişkilerinde de önemli işaretlerdir. Genele uymazlar. Gözle görülen, eşsiz ve sıra dışıdırlar. Sosyal hayat bu yapıların etrafında gelişip yoğunlaşmıştır. Bu yapıları inşa edenler toplum, işletme veya kuruluş için bir imge yaratmak isterler. Bu amaçla niyetlenip çok çalışırlar. Beyaz fil yapılarının eşsiz yapısı bunların korunması yönünde bir hayran kitlesi oluşturur. Bunların gerçek sahipleri yapılarının korunduğunu görmeyi isteyebilir fakat halk bu girişime yeterli desteği vermeyebilir. Bununla beraber, bu yapıların restorasyonu bazı özgün konuları da gündeme getirir. Fonların yetersizliği ve bu yapıları korumanın ne kadar önemli olduğu konusundaki anlaşmazlıklar yıllardır sürüncemede kalmış meselelerdir. Yine bu süreçte amortisman ve normal bakım yapmada yetersiz kalınmasından dolayı, bunların ücreti alınmaktadır. Sahipsiz yapılar kullanımı devam edilenlere göre daha büyük bir hızla doğa olaylarına yenik düşmektedirler. Buna ilaveten, uygunsuz bir biçimde kullanımından rahatsız olan insanlar bu yapıların yeniden geliştirilmesi konusunda çabalayabilir. Bir kilisenin dini olmayan amaçlarla yeniden kullanımı bu duruma örnek verilebilir (Engan, 2008: 3).

Elbette ki beyaz filler sadece sembolik tarihi yapılarla sınırlandırılmaz. Bunun dışında modern bazı kamusal yapılar ile kamusal harcamalara konu olan fiziki ve sosyal altyapı projeleri, üretken üstyapı yatırımları da bu kategoride değerlendirilebilir. Farklı çalışmalarda, ele alınan örneklere göre, kamusal yatırımların farklı türleri beyaz fil olarak nitelenmektedir.

Bir tanımlamayla, beyaz fil terimi maliyetlerinin faydasını aştığı altyapı yatırımlarını ifade etmektedir (USAID, 2008: 26). Görüleceği üzere bu tanımda söz konusu edilen, altyapı yatırımlarıdır. Oysa beyaz filler altyapı yatırımları dışındaki kamusal yatırım projelerinde de söz konusu edilebilir. Prichett (1996) beyaz fil hipotezinin üretken olmayan ve isabetsiz projeleri ifade ettiğini söylerken bu tür projeleri de kapsama dâhil etmiştir.

Beyaz fil projeler *genellikle doğal tekel özellikleri ağır basan projelerdir.* Bununla birlikte her doğal tekel projesi beyaz fil olarak nitelenemeyeceği gibi, her beyaz fil projesi de mutlaka doğal tekel değildir. Fakat çoğunlukla beyaz fil projeler büyük, kapsamlı ve sembolik özellikleriyle doğal tekel özelliği gösteren projelerde söz konusu olurlar. Doğal tekelerde sembolik özellikler doğal tekel olmanın bir gerekçesi olarak değil, projenin planlanması ve tasarımından dolayı ortaya çıkarlar. Her doğal tekel projesi bu anlamda sembolik özellikleri ile ortaya çıkmaz. Kısaca her doğal tekel projesi beyaz fil olmamakla birlikte, beyaz fillerin çoğu doğal tekel özelliği ağır basan projelerdir.

Beyaz fil projeler *fiziksel olarak büyük (yapılarda olduğu gibi), kapsamlı (Olimpiyat oyunlarında olduğu gibi), maliyetli, sözde ikonik, itibarlı ve sembolik değere sahip projelerdir.* Bu projelerin yapımında, görünümünde ve işletilmesinde yoğun teknoloji kullanımı gerekir (Prasser, 2007: 49). *Maliyet söz konusu olduğunda bu tür projeler oldukça maliyetlidir.* Burada kastedilen maliyetler sermaye maliyetleri, işletme maliyetleri, devam ettirme maliyetleri ve yenileme maliyetleridir. Beyaz fil projelerinin ortak karakteristiği olarak bütün bu maliyetler oldukça yüksektir (Bradburne, 1998: 125-128).

Görülebileceği üzere, beyaz fil projeler çok kapsamlı ve farklı karakterde olup tespit edilmeleri de her zaman kolay değildir. Çünkü bir kesim tarafından böyle itibar unsuru olarak görülen, sembolik önemi bulunan, ikonik hatta manevi anlam yüklenen bu türden projeleri verim/verimsizlik bağlamında değerlendirmek çoğu zaman sıkıntılı ve çekişmeli bir konu olabilir. Aşağıda kapsamı göstermesi açısından beyaz fil olarak nitelendirilebilen farklı projelerle ilgili örnekler sunulmuştur:

- i. Modern stadyumlar beyaz fillere çok iyi bir örnek teşkil edebilir. Her biri çok pahalı ve mühendislik harikası bu yapılar çok maliyetli, bakımı zor ve masraflıdır. Çok az kullanımlarından dolayı getirileri de oldukça düşük olarak değerlendirilebilir. Zamanla daha kullanışsız hale de gelerek beyaz fillere dönüşmeleri göz ardı edilmemelidir.
- ii. Olimpik oyunlar da beyaz fil durumlarına hiç yabancı değildir. Bu oyunlar için ciddi bir altyapı oluşturulur. Ev sahibi ülkelerle uluslar arası kuruluşlar tarafından beraber finanse edilen bu altyapının gelecekte nasıl kullanılacağı şüphelidir. Bunlar da zamanla beyaz fillere dönüşebilirler.
- iii. Sporla bağlantılı olarak düşünülebilecek bir diğer beyaz fil örneği de kayak merkezleridir. Bunlar ekonomik getirisi az, yaşayabilirliği düşük ve artan çevresel ve ekonomik etkilere sahip büyük ve pahalı projelerdir. Özel sektör ve özellikle de kamu sektörünün bakış açısından, bu projelerin çoğunun ikinci kez bir gözden geçirilmesi gerekmektedir. Şu anda, artan finansal ve ekonomik zorlukların olduğu bir zamanda, Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede milyarlarca Euro'luk kamu ve özel sektör yatırımının "yeşil dağlardaki beyaz filler" olarak adlandırılan kayak merkezlerinde harcadığı görülmektedir (World Wildlife Fund, 2008: 13).
- iv. Şaşırtıcı olabilecek şekilde, eko-parklar da beyaz fil olarak değerlendirilebilir. Birçok insanın umut ettiği yeşil nirvanalar olarak görülen eko parkları beyaz fil olarak nitelendirmek haksızlık olarak düşünülebilir. Fakat unutulmamalıdır ki, bölgesel geri dönüşüm ve sembiyotik² bağlantıların bazı başarılı örnekleri eko-parklara ihtiyaç duyulmaksızın gerçekleşmiştir. O yüzden geri dönüşüm endüstrileri için eko-parklar bir ön koşul olarak görülmemelidir. Altında yatan ilkeler hala test edilip denenmemişken karar alıcıları, bu tarz kalkınmaya yönelik gelecek planları konusunda ikaz etmek akıllıca olacaktır (Goss vd, 2006).
- v. Şaşırtıcı bir örnek olarak Afrika Kıtası gibi bölgelerdeki geri kalmış ülkelerdeki kalkınma çabalarında büyük umut bağlanan borsa ve sermaye piyasası projeleri gösterilebilir. Uluslararası finansal piyasalara entegrasyon Afrika'nın ekonomik ve siyasi olarak ötekileştirilmesine yönelik mevcut trendinden dönüm noktası da sağlayabilir (Kenny ve Moss, 1998: 840). Aynı zamanda bunların beyaz fillere dönüşme olasılığı da göz önüne alınmalıdır.
- vi. Ganedogage ve Rambaldi'nin (2010) çalışmasında sorgulandığı gibi kamu üniversitelerinin de beyaz fillere dönüşmesi göz ardı edilemeyecek bir durumdur. Bu

üniversitelerden beklenen yararlar çoğunlukla gerçekleşmeyebilir. Aynı zamanda vazgeçilemez saygınlık kaynağı olan bu kurumları verimsizliklerine rağmen devam ettirmek de oldukça maliyetli olabilir.

- vii. Üniversiteler gibi beyaz fil haline gelebilen bir diğer kamusal proje türü de sanat ve bilim merkezleridir. Bunlar ciddi itibar projeleri olmasına karşın, beklentileri ne ölçüde karşıladıkları da oldukça şüphelidir. Son yıllarda bilim ve sanat merkezi inşasında ciddi artışlar söz konusudur. Bunların büyük çoğunluğunda ekonomik maliyetlerinin yüksekliğinden dolayı beyaz file dönüşmeleri yönünde ciddi kaygılar söz konusudur (Bradburne, 1998: 125).

Görüleceği üzere kamu sektörü bir yandan ciddi bir beyaz fil stokuna sahipken, diğer yandan yeni beyaz filler yaratılmaya devam edilmektedir. Peki, ama toplumsal itibarı yükselten, tanıtıma ciddi katkılar sağlayabilen, toplumsal hafızaya katkıları olabilen ama bir yandan da özellikle gelişmekte olan ülkelerde ciddi kaynak israfına ve yanlış kaynak tahsisine neden olabilen bu türden projeler neden yaratılmaktadır? Elbette gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde bunun ortak ve ayrışan nedenlerinden söz edilebilir.

2. Kamusal Beyaz Filler Neden Vardır?

Kamusal beyaz filler verimsiz, etkin olmayan kamu yatırımları/projeleri olarak nitelenen projelerdir. Bu türden projelerin neden yaratıldığını anlayabilmek için öncelikle kamusal yatırım projelerinin ardında yatan mantığı doğru olarak algılamak gerekir. Kamu yatırımlarının karar ve uygulama süreçlerinde beyaz fillerin nasıl ve neden yaratıldığı bu mantığın iyi anlaşılmasıyla açıklanabilir. Kamu yatırımlarının arkasında yatan temel mantık sırasıyla şöyle açıklanabilir (Jevcák ve Keereman, 2008: 37-38):

- i. Kamu yatırımlarının ilk gerekçesi, kamusal niteliğidir. Bilindiği üzere kamusal mallar tüketimde rekabetin olmadığı ve faydasından kimsenin mahrum bırakılmadığı mallardır. Bu iki temel niteliğe bağlı olarak, özel kesimce yeterli düzeyde sunulmazlar.
- ii. Kamu yatırımlarının ikinci gerekçesi, belirli yatırımlara ilişkin pozitif dışsallıklardır. Diğer bir ifadeyle, kamu yatırımlarının sadece bu yatırımlardan doğrudan yararlananlara değil, diğer kişilere de faydaları vardır. Toplumsal getiri oranları özel getiri oranlarının üstündedir.
- iii. Üçüncü gerekçe, asimetric enformasyonun varlığıdır. Asimetric enformasyon, sermaye ve sigortalama açısından piyasalarda etkinsizlik yaratır. Sonuç olarak, yüksek sosyal fayda yaratan uzun dönemli riskli projeler, özel sektör finansmanı bulamazlar. Bu durumda kamu sektörü, özellikle pozitif dışsallığı önem arz eden ileri teknoloji sektörlerde, teşvik edici unsur olarak girişim sermayesi sağlar.
- iv. Ölçeğe göre artan getirili ekonomiler ve ağsal dışsallıkların (network externalities) aksak rekabete ve doğal tekellere yol açması, kamu yatırımlarının son gerekçesini oluşturmaktadır. Bunlardan etkilenen sektörlerde, katı düzenlemelere veya kamu yatırımlarına başvurulması rekabet koşullarının sağlanması açısından gereklidir.

Kamu yatırım kararları bu sayılan gerekçelere dayandırılmaktadır. İleri sürülen gerekçeler rasyonel bir düşüncenin ürünü olmakla birlikte, çoğunlukla kamusal yatırımlardan beklenen verim tam olarak ortaya çıkmaz. Bunun önemli bir nedeni yatırım kararlarının belirlenme ve uygulama süreci ile ilgilidir. Kamu yatırım kararları politik ortamda belirlenmektedir. Politik süreçlerdeki belirsizlik ve aksaklıklar yanında, sürecin bizzat kendisi

de sorunun ortaya çıkmasında etkili olmaktadır. Aynı şekilde kamu sektörünün işleyiş süreci de, sorunun bir diğer kaynağını oluşturmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, kamu yatırım süreçleri büyük ölçüde parça parça ve plansız kararlara dayanmakta, standardizasyon pek görülmemektedir. Çünkü odak noktası daha çok finansmanın nasıl sağlanacağıdır. Projelerin kalitesi konusunda çok az çaba sarf edilir. Bu yüzden kamu yatırım projeleri çoğunlukla etkin değildir. Yüksek fayda sağlayan projeler gerçekleştirilmeden dururken; önemli ölçüde kaynak, sınırlı sosyal fayda sağlayan itibar projelerine (beyaz filler) harcanabilmektedir (Tandberg, 2008: 61).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplumsal birikimlerin bu şekilde itibar projelerinde tüketilmesi elbette sorgulanmalıdır. Kaldı ki, kıt kaynakların rasyonel olmayan kullanımı tüm toplumu ilgilendirir. Kamu sektörü yatırımlarının aynı zamanda özel sektör açısından da önemli etkileri söz konusudur.

Kamu yatırımlarının payındaki bir artış, sermaye mallarına ilişkin özel sektör harcamalarını dışlayabilir. Diğer yandan, özellikle karayolları, su sistemleri, kanalizasyon sistemleri ve havaalanları gibi altyapılara ilişkin kamusal sermayenin, özel üretim teknolojisine yönelik özel sektör sermayesiyle tamamlayıcı bir ilişki içinde olması muhtemeldir. Bu yüzden, daha yüksek kamu yatırımları, özel sektör sermayesinin marjinal verimliliğini arttırabilir ve böylece özel sektör yatırımlarını uyarabilir (Bukhari vd, 2007: 59).

Ekonomik kalkınma için özel yatırımlar kadar kamu yatırımlarının da arttırılması büyük önem taşır. Çünkü kamu yatırımları çoğunlukla özel yatırımların verimliliğini arttıran, hatta özel yatırımların yapılması için çoğunlukla şart olan yatırımlardır. Bununla birlikte kamu yatırımlarının arttırılması kadar bu yatırımların etkin, verimli yatırımlar olması da gerekir. Kamu yatırımlarını arttırmak adına verimsiz yatırımların arttırılması, kaynak tahsisinin etkinliğini bozacaktır. Kamu ekonomisinde kamu yatırımlarının arttırılması kadar, etkinliğinin arttırılması da yaşamsal önemdedir. Kamu yatırımlarını arttırmak adına yeni beyaz fillerin yaratılması doğru değildir. Özellikle politik süreçlerdeki siyasi motivasyonlar, sıklıkla beyaz fillerin oluşturulmasını teşvik etmektedir. Bu nedenle, beyaz fillerin ortaya çıkış sürecini anlamak önemlidir.

Beyaz fillerin ekonomik teorisi ve modellemesi, ilk olarak Robinson ve Torvik (2005) tarafından oluşturulmuştur. Onlara göre politik olarak çekici ama etkinliği olmayan beyaz fillerin doğuşunun ve yerleşmesinin siyasi mantığında; politik güç değiştiğinde, eski yatırım projelerine son verileceği ve yenilerinin başlatılacağı yatmaktadır. Böyle projelerin mevcudiyetinin nedeni, bazı politikacıların politik davranışlarıdır. Geliştirdikleri teoriye göre; beyaz filler siyasetçiyle seçmenler arasında değişim ilişkisinin bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Bu değişim ilişkisinde siyasetçiler oy karşılığı siyasi vaatlerde bulunurken ciddi bir çelişkiyle karşı karşıya kalırlar. Bu taahhüt probleminin sonucu olarak tercih edilen projeler etkin olmayan, verimsiz projeler olabilir ve sonuçta kaynakların yeniden tahsisinde etkin olmayan bir durum ortaya çıkabilir.

Bütün politikacılar verimli, rasyonel projeler için taahhütte bulunabilirler. Bu nedenle, bu tür projeler, seçilebilme bağlamında politikacılar için bir farklılaşma ögesi olmazlar. Her politikacı aynı şeyi söyleyebiliyorsa, o zaman diğerlerine göre öne çıkmada, daha çok tercih edilebilmede farklılık yaratacak projelere ihtiyaç vardır. Bu nedenle, bazı politikacılar daha çok oy kazanmak uğruna beyaz fil projeler için vaatte bulunabilirler. İstikrarlı bir politik ortamda bu tür projeler, seçmen davranışını etkileyebilecek projelerdir. Böylelikle de beyaz fillere kapı aralanmış olur.

Bohn (2004) ise politik istikrarsızlık ortamında devletin etkin kamu yatırımı ve yeniden dağılım arasında karar verme sorununu incelemiştir. Bohn'a göre; gelecekte başka bir

hükümetin iktidara gelmesi ve arzu edilmeyen kararlar alması ihtimali, bugünün hükümeti üzerinde negatif dışsallık yaratmaktadır. Bunun temel nedeni, uzağı göremeyen hükümetin tutumudur. Eğer miyopluk politik istikrarsızlıktan kaynaklanıyorsa, mevcut hükümet için en uygun durum, harcamaları bütünüyle kamu yatırımlarından çekmektir. Politik istikrar arttıkça yatırımları arttırmak için en uygun noktayı gösteren sınırın üzerine çıkılır. Bohn bu temelden hareketle çalışmasında, gelişmekte olan ülkelerdeki kamu yatırımlarının neden bu kadar kötü seviyelerde olduğuna açıklama getirmiştir: İlk olarak, bu ülkelerin bazılarındaki politik istikrarsızlık batı demokrasilerindeki gibi seçim belirsizliklerinden değil, ülkenin politik yapısından kaynaklanmaktadır. İkinci olarak, kamu yatırımları gerçekleştirilirken emek, tüketim ve yatırıma ilişkin özel sektör kararlarının da dikkate alınması bakımından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerden farklı olarak, özel sektörün bu konulardaki eğilimleri pek dikkate alınmaz (Bohn, 2004: 12-13).

Görüldüğü üzere Robinson ve Torvik ile Bohn'un çalışmaları temelde aynı konuya odaklanmaktadır. Her iki çalışmanın da sorguladığı esas konu beyaz fillerin var olma koşullarıdır. Aynı konuya odaklanmakla birlikte, aralarında ciddi farklılıklar da söz konusudur. Robinson ve Torvik'in çalışması daha çok seçim mekanizmalarının düzgün işlediği, siyasi istikrar durumlarını temel almaktadır. Bohn'un çalışmasında ise, gelişmekte olan ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık durumları referans alınmıştır. Robinson ve Torvik kamusal olarak finanse edilen (etkin ya da etkin olmayan) özel yatırım projelerini (karlı veya zarar eden imalat tesisleri gibi) modellerken, Bohn'un çalışmasında ise kamu yatırımları, kamusal olarak finanse edilen özel yatırımlar dışında altyapı yatırımları, yeni sanayiler geliştirme gibi yapısal yatırımları ve yolsuzluk karşıtı yatırımları (mülkiyet haklarını koruma veya rüşvetin cezai kovuşturmasına yönelik iyileştirici önlemler) da içerecek şekilde ele alınmıştır.

Görüldüğü üzere Robinson ve Torvik ile Bohn çalışmalarında istikrarlı ve istikrarsız politik ortamlarda beyaz fillerin ortaya çıkış nedenleri üzerinde durmuşlardır. Elbette politik süreç bu bağlamda temel belirleyicidir. Bununla birlikte politik süreçlerin ötesinde ya da onunla bağlantılı olmak üzere daha başka etkenler de beyaz fil projeleri açısından göz önüne alınmalıdır.

Beyaz fillerin varlığını açıklayan bir diğer teori de yöneticilerin psikolojisi ile ilgilidir. Nitekim medya literatürü beyaz filleri yöneticilerin megalomanyasının en kötü belirtisi olarak nitelendirir (Robinson ve Torvik, 2005: 201). Özellikle totaliter rejimlerde ve demokrasinin işlerliğinin az olduğu gelişmekte olan ülkelerde bu etki daha belirgin olarak ortaya çıkabilir. Saydamlık ve hesap verilebilirliğin eksikliği nedeniyle bu ülkelerde yöneticiler halkın ihtiyaçlarını göz önüne almak yerine, kendi saygınlıklarını öne alan projelere öncelik verebilirler. Gücünü halktan almayan yöneticiler, halkın gözünde saygınlıklarını yükseltmek, hatta sıradan insanlara göre üstünlüklerini (uç örneklerde neredeyse yarı tanrısallıklarını) ispatlayabilmek için görkemli saraylar, köprüler, kuleler gibi beyaz filler yaratmaya yönelebilirler.

Gelişmekte olan ülkelerde yöneticilerin bu itibar projelere yönelmelerinin halklar nezdinde ciddi bir karşılık bulmasının önemli bir nedeni, bu ülkelerde insanlarda var olan geri kalmışlıktan kaynaklı eziklik duygusudur. Bu duygunun etkisiyle halk yığınları ve yöneticiler, gelişmiş ülkelerle aynı kategoride olmak adına böyle projelere destek olabilir. Örneğin; ekonomik verimlilik ilkeleri göz ardı edilerek olimpik oyunlar düzenlemek, çöl ortasında buzdan büyük yapılar inşa etmek ya da sadece montaj olsa da uçak, gemi, tren gibi sembolik bir projeyi yaşama geçirmek bu kapsamda ele alınabilir.

Bunların ötesinde gelişmekte olan ülkelere özgü başka birtakım faktörler de beyaz fillerin mevcudiyetini ve artmasını anlamamıza yardımcı olur. Örneğin, gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarına ilişkin stratejik planlama ya zayıftır ya da hiç yoktur. Toplumsal

proje değerlemesinin çoğunlukla bir yaptırımı da yoktur. Bu da, beyaz filler ve kısa dönem siyasi amaçları tatmin etmeyi amaçlayan projelerin seçilmesi anlamına gelmektedir. Hatta zayıf projeleri ayıklamaya yönelik prosedürler gündeme geldiğinde, talep genel olarak fazla hesaplanırken maliyetler daha düşük hesaplanır (Engel vd, 2009: 11).

Bu ülkelerde stratejik planlar fiilen yapılsa bile, çoğunlukla bu planlar sadece kâğıt üzerinde kalmaktadır. Stratejik hedefler sağlıklı şekilde belirlenmemektedir. Elbette istikrarsız politik ve ekonomik ortam yanında kurumsal kapasitenin yetersiz oluşu da bunda önemli bir etkidir. Aynı zamanda demokrasinin gelişmemiş olması nedeniyle katılımcı süreçlerin işletilememesi, uygun bir sosyo-kültürel ortamın olmaması ve insan kaynaklarının yetersiz/niteliksiz oluşu da bu süreçteki diğer olumsuz etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde beyaz fillerin varlığının bir diğer nedeni de yüksek korumacılıktır. Bu ülkeler birçok endüstrinin yerel bir uyum içinde olduğu küçük iç piyasalara sahiptir. Bu da henüz işletilmeyen ölçek ekonomileri için önemli bir rol sunabilir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sanayi politikası çoğu zaman ne iç piyasaların büyüklüğünün ne de ihracat beklentilerinin tümüyle teminat altına alınmadığı sanayilerinin kurulumunu destekleme yönündedir ki buna, beyaz fil sendromu denmektedir (Rodrik, 1988: 115). Yüksek koruma duvarları neticesinde, en uygun ölçeğin oldukça altında kurulan sanayiler korumacı politikalar uygulayan gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorun teşkil eder. Kullanılmayan kapasite nedeniyle bu işletmeler, düşük verim ve yüksek maliyetlerle çalışmaktadırlar. Bu nedenle rekabet avantajları yakalayamamaktadırlar. Varlıklarını sürdürebilmek için de kamu kaynaklarından sübvansede edilmektedirler. Bu ise kamusal kaynakların verimsiz alanlara tahsisine neden olmaktadır. Beklenen, bu işletmelerin kısa dönemde desteklenmeleri fakat uzun dönemde gelişerek yüzde büyümeleri ve rekabet üstünlüğü elde etmeleridir. Ne yazık ki, bu her zaman mümkün olamamaktadır.

Bu konuda verilebilecek en bilinen örnek otomobil endüstrisiyle ilgili olanıdır. Genel olarak otomobil endüstrisi, ölçek ekonomilerinin önemli olduğu bir endüstridir. Sanayileşmiş ülkelerde sektörle ilgili minimum etkinlik ölçeği tahminleri değişmektedir. Bu konuda yapılan çok sayıda çalışma, en uygun ölçeğin yıllık 200.000-300.000 civarında araba olduğunu ortaya koymaktadır. Daha çok emek yoğun teknolojileri kullanan gelişmekte olan ülkelerde, farklı durumlar için bu sayıları azaltsak bile, bu rakamlar oldukça yüksek görünmektedir. Bu bağlamda, bu ülkelerde ortalama üretim verimi, yaygın olarak ölçeğin tüm avantajlarına ulaşmada yetersiz kalmaktadır (Rodrik, 1988: 115-116). Ekonomik bir bakış açısıyla sorulması gereken, bu atıl kapasite ile ne kadar maliyete katlanıldığıdır. Böyle endüstrilerinin karlı olmasını sağlamak için, çok yüksek düzeyde bir koruma kullanıma konulmalıdır. Bu ise bahsedilen maliyetlerin kanıtı niteliğindedir.

Görüldüğü üzere gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde farklı nedenlerle de olsa beyaz fil projeler yaşama geçirilmektedir. Yaşanan tecrübelerle rağmen yeni beyaz filler türemektedir. Peki, neden geçmişteki hatalardan yeterince ders alınmamaktadır? Öğrenilen dersler neden yeni büyük projelerde uygulanmamaktadır? Geçmişte yaşanan çok sayıda deneyim göstermektedir ki, birçok ülkede kamu kurumlarının hem becerikliliği hem de istekliliği gittikçe azalmaktadır. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Prasser, 2007: 60-61):

- i. Birimlerin ve kurumların yeniden yapılandırılmasında durağanlık vardır. Hükümetler ve yöneticiler değişirken, her biri kurumsal değişim aracılığıyla yönetime imzalarını atarlar. Bunun yarattığı ters etki, kurumların ve kilit insanların önemli dersler sağlayan deneyim ve kayıtlarla olan bağının kopmasıdır.

- ii. Kayıt saklamada yaşanan değişimler yani farklı bir işletim sistemine veya yazılıma geçilmesi, öğrenilen derslere dair önemli bilgilerin kaybolması veya bilginin yerinin unutulması anlamına gelebilmektedir.
- iii. Kamu hizmeti kavramına olan ilgi giderek azalmaya başlamıştır. Bu yüzden, önemli proje kararları geçmişteki tartışmalarla pek bir ilgisi olmayan ve uzun dönemli bir bakış açısıyla yaklaşmayı tercih etmeyen yöneticiler tarafından alınabilir.
- iv. Aralıksız ve radikal bir değişim süreci mevcuttur. Geçmiştekiyle ilişkili olanlar gitmekte, geleceğe yeniden odaklanılmaktadır.

Görüldüğü üzere beyaz fillerin ortaya çıkışı farklı nedenlere dayandırılabilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında ve demokratik ülkelerle totaliter ülkeler arasında bu farklılıklar daha da belirginleşebilir. Varlık nedenleri ne olursa olsun beyaz fillerin varlığı her ülke için önemli sorunları da beraberinde getirir. Bu zararlardan korunabilmek için elbette çeşitli önlemler düşünülebilir. Fakat öncelikle bu zararların neler olduğu ve neden beyaz fillerini bir sorun olarak algılayıp çözüm önerileri geliştirmek gerektiği ortaya konulmalıdır.

3. Kamusal Beyaz Fillerin Zararları

Kamusal beyaz filler çoğunlukla kamusal ihtiyaçları karşılamaktan ziyade, saygınlık amacıyla oluşturulurlar. Burada kastedilen saygınlık, yönetimde bulunan bir kişinin, bir grubun ya da hükümetin saygınlığıdır. Bu projeler çoğunlukla kamusal ihtiyaçlara yönelik olma kılıfı altında bu sayılan kesimlerin saygınlığını yükseltmek amaçlıdır. Dolayısıyla kamu yatırımlarının gerekçeleri bu projelerde çoğunlukla kötü ve tartışmalı bir şekilde ortaya konulur. Çoğunlukla da kastedilen kamu yararı için, halkın katılımı aranmaz ya da sadece belirli grupların desteği yeterli görülür.

Gerçekten özellikle kamu sektöründe beyaz fil olarak adlandırılan pek çok proje çok fazla yarar getirememiştir. Nitekim yapılan ülkelerarası çalışmalar, kamu-özel yatırım ayrımı yapılmadığında tek başına yatırımlarla büyüme arasında güçlü bir ilişkinin mevcut olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla yatırım yapılması yeterli olmayıp aynı zamanda verimliliğin/etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Yatırımlar, rekabetçi bir ortamda yapıldığında ve yatırımcı kendi parasını riske ederek kar ya da zarar sonuçlarının sorumluluğunu aldığı anda verimli/etkin hale gelebilmektedir (Bulut, 2009: 79). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu nedenden dolayı kalkınma çabaları çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlanmaktadır. Bu ülkelerde sorun bazen yetersiz yatırım değil, yanlış kaynak tahsisidir. Büyük miktardaki yatırıma rağmen birçok gelişmekte olan ülke yeterince gelişmemektedir. Çünkü yapılan yatırımlar çoğunlukla beyaz fil yatırımlardır.

İkonik veya büyük projeler altyapı yatırımlarının önemli unsurlarıdır. Eğer kötü yönetilmezler ve performans kıstaslarını tuttururlarsa önemli faydalar sağlarlar. Vergi mükellefleri, gittikçe daha çok fonun tahmin edilen maliyetleri ciddi ölçüde aşan ve belirtilen tamamlama süresini geçen projeye boşuna harcandığını gördüklerinde, siyasilere ve kamu kurumlarına karşı görülen kamusal kinizm (güvensizlik ve hoşnutsuzluktan dolayı nefret ve küçük görme) daha da artar. Bundan da önemlisi, zayıf proje yönetimi yüzünden büyük projelerin hedeflenen performans kıstaslarına ulaşmada başarısız olması diğer önemli bir ikonun, kamu yönetiminin başarısızlığı ve etkinsizliğini hatırlatmaya devam ettiği anlamına gelmektedir (Prasser, 2007: 64).

Bu bağlamda özellikle gelişmekte olan bir ülkede hiçbir şey beyaz fillerin varlığı kadar moral bozucu olamaz. Çünkü beyaz filler negatif sosyal değer yaratan projelerdir (Robinson ve Torvik, 2005: 198). Negatif sosyal değer yaratılması demek, kamusal kaynakların

kalkınmaya yönelik değil tam tersine toplumsal refahı düşüren projelere tahsis edilmesi anlamına gelmektedir. Oysa gelişmekte olan ülkeler kalkınma yolunda hızlı adımlar atmak durumundadırlar. Kalkınma yolunda zaten kıt olan kaynakların bu şekilde negatif sosyal değer yaratan projelere tahsis edilmesi, çelişkili ve olumsuz bir durumdur.

Hızla kalkınma hedefinde olan bu ülkelerde yöneticiler halkı çoğunlukla hızlı kalkınma vaatleriyle böyle sembolik ve büyük projelere kolaylıkla ikna ederler. Oysa büyük, ikonik projelerin çoğu beyaz fil olarak adlandırılan projelerdir. Sihirli bir formül gibi yöneticiler ve halk genellikle bu projelerden büyük yararlar umarlar ama bu yararlar çoğunlukla sadece bir hayalden ibarettir. Daha sonra bu beyaz fillerden kurtulmak dahi ciddi maliyetler oluşturabilir.

Beyaz fil projeleri inşa etme açısından büyük ve pahalı projelerdir. Fakat tek olumsuzluk bundan da ibaret değildir. Bu projeler ayrıca tahmin edilenden daha uzun zamanda faaliyete geçerler. Çünkü bu projelerin faaliyetinden çok saygınlık ve biçimsel yönü önceliklidir. Bu yüzden hem belirtilen rolleri hem de finansal boyutları asla tatmin edici değildir. Bunun ötesinde, bu projeleri gerçekte beyaz fil yapan şey zayıf tasarımları, karmaşık rolleri ve ticari başarı eksikliğinden ötürü, bakımlarının ve sürdürülebilirliklerinin oldukça maliyetli olmasıdır. Bu problemler resim galerileri ve müzeler gibi sanatla ilgili projelerde daha çok görülür. Bu tür yapılar beklenen katılım düzeylerini sağlamada başarısızdır ve orijinal inşasına göre daha maliyetli olacak şekilde yenilenmeleri sık tekrarlanır ve yenileme pahalıya gelir (Prasser, 2007: 50).

Hemen her ülkede basında sık sık beyaz fil projelerle ilgili haberlere rastlanır. Haberlerin ortak özelliği büyük umutlar beslenen dev bir projenin ne kadar maliyetli olduğu, bununla birlikte bir türlü faaliyete geçemediği, verimsiz çalıştığı (zarar ettiği), kapasitesinin çok altında çalıştığı ya da çalıştırılmadığından dolayı çürümeye yüz tuttuğudur. Elbette basında yer bulan bu haberler beyaz filler için net kanıtlar sunmazlar. Fakat önemli ipuçları içerirler.

Basında bu şekilde yer bulan çok sayıda beyaz fil vardır. Bunlara ilişkin birkaç örnek verilebilir. Örneğin, Filipinlerdeki nükleer güç tesisi 2 milyar dolardan fazlaya mal olmuş, fakat hizmete sokulmamıştır. Bazı ülkelerde milyarca dolara mal olmuş demir-çelik tesisleri kurulmuş fakat bunlar henüz hiç çelik üretmemişlerdir. Dünya Bankası Tanzanya'daki Morogoro Ayakkabı fabrikasını 40 milyon dolara mal etmiş ama şu anda tesis neredeyse hurdaya dönmüş ve kapasitesinin yüzde 4'ünden fazlası kullanılamamıştır. Küçük ve fakir ülkelerde böyle büyük yatırımlar tüm yatırımlar içerisinde önemli bir oran teşkil etmektedir. Bunların örnekleri arttırılabilir. Bunun ötesinde ülke liderlerinin ve onların çevresindekilerin, bu projeler kanalıyla elde ettikleriyle ilgili çarpıcı ama doğruluğu tam olarak ispatlanamamış raporlar da mevcuttur (Pritchett, 1996: 20).

Görüldüğü üzere gerek bilimsel çalışmalarda gerekse basın yayın ve medya organlarında, beyaz fillerin varlığı ve zararlarıyla ilgili çok sayıda bulgu mevcut olmasına rağmen bu tür proje stoku giderek artmaktadır. Bu nedenle beyaz filler sorunu günümüz ülkelerinin çözüm bulması gereken önemli bir konudur. Özellikle kamusal beyaz filler sorunu ve bu sorunun çözümüne yönelik arayışlar kamu maliyesi literatüründe gittikçe daha fazla yer bulacak gibi görünmektedir.

4. Türkiye'de Kamusal Beyaz Filler Sorunu

Kamusal beyaz filler sorunu pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de ciddi bir toplumsal sorundur. Ülkemizde yıllardır beyaz fil proje stokunun eritilmesi çalışmaları devam etmektedir. Buna karşın bir yandan da yeni beyaz filler yaratılmaktadır. Daha önceki yıllarda politik istikrarsızlık ortamında ve yüksek korumacılık duvarları ardında beyaz filler ortaya

çıkarken, son yıllarda politik istikrar ve dışı açılma çabaları da beyaz fil sorununun çözümüne çare olamamıştır. Elbette bunun çok çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetiminin kurumsal yapısı zayıftır. Politik ve sosyal baskılarla etki altına alınabilmektedir. Çoğunlukla da rasyonellikten uzaktır. Kamu yönetimi kurumsal yapısında yaşanan bu zayıflıklar, kaynakların verimsiz kullanımı ve savurganlık açısından önem taşır. Tüm bu sayılan nedenlere yöneticilerin psikolojisi, demokrasi kültürünün gelişmemiş olması, kamu yönetiminde hesap verilebilirlik ve saydamlığın oluşturulamaması, maliyet fayda analizleri gibi bilimsel değerlendirmeler yerine politik liderlerin vaatlerinin temel alınması, toplumsal hafızanın zayıf olması ve toplumsal öngörü eksikliği gibi faktörler de eklenebilir. Ülkemizde özellikle kurumsal bir politik kültürün oluşturulamamış olması nedeniyle lider sultasına dayalı bir politik karar alma mekanizması işlemektedir. Toplumsal uzlaşının dikkate alınmadığı böyle bir ortamda, politik başarı için halkı heyecanlandıracak ve halkın umutlarını yeşertecek lider figürleri öne çıkmaktadır. Kendine güveni daha fazla olan liderler, halkın desteğini alabilmek için çarpıcı, sembolik ve büyük projeleri toplumsal vizyona taşımaktadırlar. Bu ise yeni beyaz fillerin oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Türkiye’de son yıllarda kamusal beyaz fil stokları özelleştirme ya da KÖSO’lar yoluyla azaltılmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte bir yandan da yukarıda sayılan nedenlerle yeni beyaz filler yaratılmaktadır. İçerisinde bulunduğumuz politik ve ekonomik ortam henüz bu yeni beyaz fillerin yeterince tartışılmasına uygun düşmemektedir. Fakat yakın gelecekte bunların daha fazla tartışmaya açılacağı düşünülebilir. Şu anda mega projeler olarak toplum gündemine gelen çoğu projenin bu açıdan ele alınması doğru olacaktır.

Örneğin son yıllarda gündeme gelen beyaz fil olmaya aday olduğunu düşündüğümüz projelerden birkaçını şu şekilde sıralayabiliriz: 2005 yılında İzmir’de düzenlenen 23. Üniversite Yaz Olimpiyatları “Universiade 2005” ve 2011 yılında Erzurum’da düzenlenen 25. Üniversite Kış olimpiyatları “Universiade 2011” için bu şehirlerde ciddi yatırımlar yapılmıştır. Bu yatırımlar sadece spor kompleksleri olmayıp aynı zamanda konaklama ve sosyal amaçlı tesisleri de içermektedir. Bu oyunların düzenlenebilmesi için yapılan bu yatırımların daha sonra ne kadar verimli kullanılabildiği ise tartışma konusudur. Bu oyunların yapılması için harcanan paraların ne kadar en uygun kullanıldığı, kullanılan kaynaklarla elde edilen faydalarla paranın karşılığının ne oranda elde edilebildiği tartışmalıdır. Elde duran bu yatırımların birer beyaz file dönüşme olasılığı hayli yüksektir. Türkiye’nin ve İstanbul’un en büyük uluslararası tanıtım projelerinden biri olarak, İstanbul Ticaret Odası (İTO) ve devletin ortak projesi şeklinde hayata geçirilen Formula 1 için İstanbul’da büyük yatırımlarla bir yarış pisti yaptırılmıştır. Formula 1 Yönetimine (Formula One Administration) bu yarışlar için 7 yıllık bir sözleşmeyle yıllık 13.5 milyon dolarlık (garanti) ödeme yapılmaktadır. Formula 1 Yönetimi tarafından, bu ödemenin 2012 yılı için 26 milyon dolara yükseltilmesi istenmiştir. Bu teklife hükümetin haklı olarak olumlu yanıt vermemesi üzerine, 2012 Formula 1 İstanbul yarışlarının olmayacağı gündemdedir. Bu durumda eldeki pistin nasıl değerlendirileceği üzerinde düşünmek gerekir.

Tüm bunlar yanında Türkiye’nin son yıllarda bu türden itibar projelerine yönelmesi bir yandan gurur verici bir duygu ortamı yaratırken diğer yandan yeni beyaz filler mi geliyor sorusunu da beraberinde getirmektedir. Dünya ve Avrupa Futbol Şampiyonalarına ev sahipliği yapma yönündeki ısrarlı çabalar bu kapsamda değerlendirilebilir. Kanal İstanbul adıyla anılan ve İstanbul’un bir kanalla bölünerek ada haline getirilmesi yönündeki proje, Urfa’ya yapılan olimpiik futbol stadyumu doğru düzgün maç oynanmadan atıl beklerken birçok şehirde yeni birçok modern stadyum yapılması girişimleri, bir türlü yaşama geçemeyen hızlı tren projesi, başta Ordu-Giresun illerinin havayolu taşımacılığı için denizde yapımı başlanan havaalanı yatırımı olmak üzere birçok şehirdeki havaalanı projeleri, İstanbul ve Çanakkale illerinde yapılması düşünülen yeni asma köprüler, her şehirde plansız programsız kurulan üniversiteler ve nihayet kamu destekli yerli otomobil üretilmesi projesi. Elbette bunların

sayılar daha da arttırılabilir. Bu projelerin bir kısmının dahi beyaz file dönüşebileceği endişesini taşımamak mümkün değildir. Bu da ülkemiz açısından ciddi bir kaynak kaybı anlamına gelecektir.

5. Kamusal Beyaz Filler Sorununda Kamu Özel Sektör Ortaklığı Çözüm Olabilir Mi?

KÖSO'lar, Amerika Birleşik Devletleri Genel Muhasebe Ofisi tarafından “kamu hizmeti sunan bir sistem ya da tesisi kısmen ya da tamamen yenilemek, inşa etmek, işletmek, bakımını sağlamak ve/veya yönetmek için kamu ve özel sektör ortakları arasında oluşturulmuş sözleşmeye dayalı anlaşmadır” şeklinde tanımlamıştır (Pflug, 2002: 6). Tanımdan da anlaşılacağı üzere; KÖSO'lar, bir kamusal hizmeti sunmak üzere bir tesisin kurulması aşamasından bakımı ve yönetimine kadar geniş bir yelpazede düşünülmelidir. Yani burada esas olan kamusal bir hizmetin görülmesidir. Bu temelde özel sektörle kamu sektörü her biri farklı değerler katarak, risklerin ve getirilerin paylaşıldığı, uzun dönemli bir sözleşme üzerinde çalışırlar.

Bu temelde tanımlanan KÖSO'lar, son yıllarda tüm dünya da gittikçe yaygınlık kazanmaktadır. Gerek yerel kamusal mal ve hizmetlerin gerekse ulusal kamusal mal ve hizmetlerin tedarikinde ve finansmanında KÖSO uygulamaları artarak devam etmektedir. Hatta son yıllarda küresel kamusal mallar konusunda da KÖSO'lar önemli bir aktör olarak ortaya çıkmaktadırlar. Örneğin küresel kamusal bir mal olarak sağlık hizmetlerinin sunumu artık küresel bir ortaklığı gerektirmektedir. Özellikle bazı hastalıklarla mücadele ve sağlık araştırmaları artık sadece ulusal düzeyde yeterli olmamaktadır. Sağlıkla ilgili küresel ortaklıklara ilişkin olarak şu örnekler verilebilir (Schwartz, 2010: 112):

- i. AIDS, Tüberküloz ve Sıtma ile Küresel Mücadele Fonu: The Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria (GFATM),
- ii. Küresel Aşı ve Bağışıklık İttifakı: Global Alliance for Vaccines and Immunisation
- iii. (GAVI);
- iv. Dünya Bankası Çoklu-Ülke HIV-AİDS Programı: The World Bank Multi -Country HIV/AIDS Program (MAP);
- v. Amerika Birleşik Devletleri Başkanlığı'nın AİDS'i Gidermeye Yönelik Acil Eylem Planı: The United States President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR);
- vi. Dünya Sağlık Örgütü Sıtmayı Azaltma Girişimi: Roll Back Malaria, initiative (WHO/RBM);
- vii. Dünya Sağlık Örgütü Tüberkülozu Durdurma Ortaklığı: The Stop TB Partnership
- viii. Küresel Ar-Ge KÖSO'ları: Research and Development PPPs;
- ix. Sağlığa Yönelik Kamu Özel Sektör Ortaklığı Girişimi: The Initiative on Public-Private Partnerships for Health

Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB) ve Avrupa İşbirliği ve Ekonomik Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da sıkı şekilde desteklenen bu uygulamalar, küresel neoliberalizmin en önemli araçlarından birisi haline gelmiştir. Elbette bu gelişmenin önemli nedenlerinden birisi de, KÖSO'ların sadece liberal düşünce

tarafklararınca değil, aynı zamanda üçüncü yol olarak isimlendirilen yeni sosyal demokrasi tarafklararınca da benimsenmesidir.

KÖSO'ların bu denli benimsenmesinin ve gelişim göstermesinin ardında yatan temel neden, ortaklık düşüncesinin yarattığı cazibedir. Bu cazibe de bazı temel varsayımlara dayanır. Tek başına kamunun, ya da tek başına özel sektörün kötü ve yetersiz olduğunu öne süren düşüncelere karşı ortaklık felsefesi daha ikna edici bir seçenek sunabilir. Ortaklık yaklaşımının bu denli kabul görmesinin ardında yatan nedenleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz (Pflug, 2002: 7):

- i. KÖSO'lar, yoksulluğun azaltılması girişimlerine yeni kaynaklar sağlarlar.
- ii. Tamamlayıcı tarzda birlikte çalışan farklı sosyal aktörler aracılığıyla, sinerji oluşturulabilir.
- iii. Mevcut kaynakların verimliliği artar.
- iv. Çok sayıdaki farklı varlık oluşumu, çarpan etkisi yaratacak koşulları oluşturan insani ve sosyal kapasite geliştirme alanlarıyla bağlantılıdır. KÖSO'lar bu kapasiteleri ortaya çıkarabilirler.
- v. KÖSO'ların kendi kendini idame ettiren değişim modellerini meydana getirme potansiyeli vardır ki; böylece bütün, parçaların toplamından daha büyük olacaktır.

Anlaşılabacağı üzere KÖSO'lardan sosyal fayda bağlamında ciddi katkılar umulmaktadır. Bu beklentilerin çok yüksek tutulması KÖSO'ların geleceği açısından riskli bir durumdur. Aynı zamanda beklentilerin ne oranda karşılanabileceği de tartışmalıdır. Fakat KÖSO'ları sadece neoliberalizmin Truva atları olarak gören anlayışlar da bu temelde sorgulanmalıdır. Bazı alanlarda uygun koşullarda iyi uygulamalarla KÖSO'lar ciddi kamusal faydalar üretebilirler. Bu olası faydalardan birisi de beyaz fillerle ilgilidir. KÖSO'lar yeni kamusal beyaz filler yaratmayı engelleyebileceği gibi, aynı zamanda mevcut kamusal fillerin verimliliğini arttırarak kamusal yüklerini düşürebilir. Böylelikle mevcut kamusal fillerin bir kısmı etkin çalışan, verimli varlıklara/projelere dönüşebilir.

Daha önce etraflıca açıklandığı üzere, politik arenada kendi çıkarları ile motive olmuş hükümet temsilcilerinin stratejik davranmaları olasıdır. Yani kamu temsilcileri; faaliyetin hacmini en üst düzeye çıkarmak arzusu olmaksızın, kendilerini haklı çıkarmaya yarayacak bir şekilde, bir bakıma hayal olan bir yolla, maliyetleri düşük, fayda ya da gelirleri yüksek tahmin edebilirler. Bir KÖSO, ekonomik açıdan uygulanabilir projeleri, ekonomik açıdan uygulanamaz projelerden ayırt etmek ve diğerlerini reddetmek için faydalı olabilir. Burada özel sektör, kamunun sermaye maliyetlerini (doğrudan ya da fırsat maliyetlerini) de kapsayacak tüm maliyetleri kurtaracağını beklemediği takdirde kamu altyapı projesine girmek istemeyecektir. Bu bağlamda özel sektör, maliyet ve gelirlerle ilgili tahminleri iki kez kontrol edecektir. Böylece, bu ortaklık içerisinde özel sektör belki de, beyaz fillere karşı koruyucu görevini de görecek (Sadka, 2007: 473).

Kamusal beyaz fil projeler olarak anılan kötü oluşturulmuş projeler yerine KÖSO'larla daha verimli kamusal projelerin önü açılabilir. Çünkü KÖSO'lar bir yandan özel sektörün dinamizminin avantajlarını içerisinde barındırırken, diğer yandan da kamusal sektörün sosyal katkılarını içerirler. Böylelikle hem özel sektörün hem de kamu sektörünün kattığı olumlu yönlerle KÖSO'lar daha verimli çalışabilirler. Kamusal işlerin daha verimli hale gelmesinde katkı sunmalarının yanında özelleştirmenin zararlarını da bertaraf edebilirler.

Karayolu yapımında son yıllarda gözlenen gelişmeler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Gelişmekte olan çok sayıda ülkenin yoğun şekilde karayolu yapımına ihtiyacı olduğu genel kabul gören bir gerçektir. Geleneksel olarak karayolları kamu sektörü tarafından finanse edilip işletilmesi gereken kamusal mallar olarak görülmektedir. Fakat son yıllarda birçok hükümet kronik bütçe problemlerinden dolayı bu malların kamuya yerine getirilmesini önemsememektedir. Trafik de son yıllarda kapasitesinin üstünde büyümektedir. Bu bağlamda karayollarının yapımının, finansmanının ve işletilmesinin özel sektör tarafından yerine getirilmesi ve kullanıcıların bu yolların kullanım bedellerini ödemesi büyük ölçüde kabul görmüştür. Yolların özelleştirilmesinin çok sayıda avantajı olduğu iddia edilmektedir. Özel şirketler karayollarını daha hızlı yaparlar çünkü çok az finansal sıkıntı yaşar ve kamunun mülkiyetindeki şirketlerden daha etkin çalışırlar. Kullanıcılar büyük olasılıkla özel sektörün sahipliğindeki yollar için ödemede bulunmayı kabul ederler. Özel sektör firmaları para kaybetmeyi istemediğinden KÖSO'lar beyaz fillerin yapımını engelleyebilir (Engel vd, 1997: 1).

KÖSO'ların beyaz filleri engellemesinin bir diğer açıklaması da kamu finansmanına yeni bir bakış getiren Paranın Karşılığı (Value for Money) Yaklaşımıdır. Paranın karşılığı artırıldığı için KÖSO'lar beyaz fil projelerin maliyetlerini aşan getirilere ulaşmasını sağlayabilirler. Böylelikle beyaz fil projelerde unutulmuş ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramları tekrar değerlendirilmeye alınabilirler.

Paranın karşılığı yaklaşımında hizmet veya faaliyetten beklenen çıktı ile bu çıktıyı elde etmede gerekli kaynaklar bütçe hedeflerini ve politik amaçları garanti etmelidir. Eşitlik, mükemmellik, girişimcilik, uzmanlık ve seçebilirlik gibi diğer faktörler de paranın karşılığı zincirinin parçalarıdır ve değer kavramlarıyla ilişkili olan karmaşık süreçleri ifade ederler (Shoeman, 2007: 72). Bu bağlamda paranın karşılığı ortaklıklar için anahtar rasyonel bir motivasyondur. Paranın karşılığı konuşma diline ait sezgisel bir çekiciliğe sahipken esas anlamı ise belirsizdir. Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramları, paranın karşılığı yaklaşımında öne çıkan kavramlardır. Bunun yanında paranın karşılığı kavramının KÖSO kapsamındaki anlamı fazla net değildir ve daha çok ekonomiklik temeline dayandırılır (Edwards ve Shaoul, 2003: 400). Eğer etkinlik ve etkililik boyutları da dikkate alınırsa, KÖSO'ların beyaz fillerini önlemede daha büyük katkıları olabilecektir.

KÖSO'lar altyapı projelerinin maliyetinin tamamen özel sektör tarafından karşılandığı, kamu sektörünün içinde olmadığı, taşeronlaşmanın olduğu, mülkiyet geliştirme amaçlı basit imtiyaz anlaşmaları olarak düşünülmemelidir. Bu nedenle, kötü proje stoklarını eritmek isteyen hükümetler için kesinlikle tavsiye edilmezler (Eker, 2007: 60). Bunun tersine KÖSO'lar riskler, maliyetler ve getirilerin özel sektör ve kamu sektörü arasında çeşitli şekillerde makul biçimde paylaştırıldığı, kamu sektörü ve özel sektörün farklı görevleri üstlenerek hizmetleri beraber gerçekleştirdiği ortaklıklardır. Zaten KÖSO'ların özü de varlıklara değil, hizmetlere odaklanmadır (Earl ve Regan, 2003: 7).

Faaliyetlere odaklanmakla birlikte KÖSO'lar, yeni yatırımların yürürlüğe konulmasının da ötesinde mevcut varlıkların korunması, değerlendirilmesi ve yenilenmesinde de etkili olabilirler. Özellikle kamusal beyaz fillerin kamuya en az yükü değerlendirilmesi ve yeni kamusal beyaz fillerin oluşmasına engel olabilecek araçlardır.

Tablo 1. Net Varlık Üzerinde KÖSO'ların Olası Reel Mali Etkileri

<i>Mali kurallara dayalı kısıtların engellenmesi</i>	Mali kurallar kamusal yatırımı engeller fakat garantilere ve uzun dönemli satış sözleşmelerine izin verirse ve ayrıca KÖSO yatırımı kullanıcı ücretleriyle vergi gelirlerinde yeterli derecede artış sağlarsa KÖSO'lar net varlığı arttırabilir.
<i>Ömür maliyetlerinin azaltılması</i>	Özel ortak inşa, işletme ve bakımın koordinasyonunda hükümetten daha iyiyse, KÖSO'lar kamusal hizmetlerin ömür maliyetini azaltarak hükümetin net varlığını arttırabilir.
<i>Kullanıcı ücretlerindeki sürdürülebilir artışın kolaylaştırılması</i>	Hizmet olarak finanse edildiğinde maliyetleri karşılayan kullanıcı ücretlerinin uygulanması ve sürdürülmesi eğer daha kolay olursa KÖSO'lar vergi mükelleflerinin fonladıkları teşviklere olan ihtiyaç azalacak ve böylece hükümetin net varlığı artacaktır

Kaynak: Budina, N., Bixi, H. P. ve Irwin, T. (2007), "Public Private Partnership in the New EU Member States: Managing Fiscal Risks", *World Bank Working Paper*, No. 114, Washington D.C.: The World Bank., s.10

KÖSO'lar esas itibariyle kamusal faaliyetlere odaklanmakla birlikte, kamunun net varlığı üzerinde de reel etkiler yaratabilirler. Mali zorunluluklar yaratmasına rağmen bir KÖSO kamunun net varlığını iyileştirebilir. Bu durum Tablo 1'de gösterilmiştir. Buna göre; öncelikle mali kurallar kamusal yatırımı engellerken garantilere ve uzun dönemli satış sözleşmelerine izin verirse, KÖSO yatırımı kullanıcı ücretleri ve vergi gelirlerinde yeterli derecede büyük artışlar sağlarsa, KÖSO'lar kamusal net varlığı arttırabilir. İkinci olarak, eğer özel ortak inşa, işletme ve bakımın koordinasyonunda hükümetten daha iyiyse, KÖSO'lar kamusal hizmetlerin ömür maliyetini azaltarak hükümetin net varlığını arttırabilir. Son olarak, hizmet olarak finanse edildiğinde maliyetleri karşılayan kullanıcı ücretleri uygulanabilirse, KÖSO'ların vergi mükelleflerinin fonladıkları teşviklere olan ihtiyaç azalacak ve böylece hükümetin net varlığı artacaktır.

Kamusal beyaz fil projelerden kurtulmak için KÖSO'lar bir çözüm aracı olarak düşünüldüğünde ilk olarak, özel sektörün kamu faaliyetlerine katılımının avantajları göz önüne alınmalıdır. Bu avantajlar piyasaların rekabetçi doğasından kaynaklanmaktadır. Bu da piyasadaki özel sektör aktörlerinin kamudaki emsallerine göre daha etkin faaliyette bulunmalarını sağlar. Bu fark, iki sektör arasında amaçlardaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Örneğin, özel sektörde karın maksimizasyonu kamu sektöründe refahın maksimizasyonuna oranla göreceli olarak daha kolay ölçülebilir bir değişkendir. Sonuçta, yöneticiler ve çalışanların ulaşmaya çalıştıkları bu amaç, özel sektörde daha kolaylıkla değerlendirilebilir. İkinci olarak, daha çok sosyal amacıyla bağlantılı olarak beyaz filler üreten kamu sektörünün, özel sektöre göre ekonomik uyumu yetersizdir. Yatırım kararlarını kamudan özel sektöre taşıma, yatırımların getirilerinin artmasına bağlı olarak, etkinlikte artışa neden olabilmektedir. Özel sektör tarafı için ana gelir kaynağı olan kullanıcı ücretleri veya mevcut ödemeler bir araya getirilerek beyaz filler önlenir. Bu durum firmaların sadece karlı gördükleri projelere katılmasına neden olur. Ayrıca bunun toplumsal talep için iyi bir araç olduğu iddia edilmektedir (Habets, 2010: 25-26).

Hizmet bedelleri talebe dayalı olduğunda, bu hizmetlerin kamu tarafından hiçbir şekilde sağlama alınmadığı, özel sektörün iyi projelere arka çıkma yönünde inisiyatife sahip olduğu ve beyaz fillerden kaçındığı varsayılmaktadır (Yescombe, 2007: 21). Bu durumda firmalar sadece karlı gördükleri projelere katılacaklardır. Bu çerçevede altyapının özelleştirilmesi, sosyal proje değerlendirmesinde zayıf sistemleri olan ülkelere yardım edecektir. Çünkü eğer bir beyaz fil projesi varsa firmalar bu projeye ilgilenmeyecektir. Firmanın temel gelir kaynağı kullanıcı ücretleriyse, KÖSO'lar beyaz fillerden kaçınacak şekilde yapılandırılırlar (Engel vd, 2009: 12). Beyaz filler engelleyen bir piyasa testi olarak hizmet etmesi beklenen KÖSO'ların bu filtreleme yeteneği hükümet teminatlarıyla beraber köreltilmiştir. Ama yinede birçok KÖSO sözleşmesinde gelir riskine karşı farklı türlerde sigortalama yapıldığı görülmektedir. Bu

sigortalama da sonuçta vergi mükellefleri tarafından ödenmektedir. Sigortalanan bu riskler genel olarak talep riski, onarma ve koruma riski ile politika riskinden oluşmaktadır (Engel vd, 2009: 18).

Görüldüğü üzere KÖSO'lardan beklenen faydalar hizmetin ne kadar özel mal olduğuna göre değişmektedir. Kamusal mal/hizmet ne kadar özel mal kategorisine yaklaşmakta ise o kadar çok fayda bölünebilirliğine ve dolayısıyla fiyatlanabilirliğe konu olmaktadır. Bu durumda kullanıcı ücretleri daha fazla kullanılabilir. Fakat mal ve hizmet ne kadar kamusal mal ise o kadar çok bölünemezlik ve fiyatlandırılmama durumları söz konusu olacaktır. Peki, mal kamusal mal özelliği daha ağır basan bir mal ise ve kullanıcı ücretleri söz konusu edilemiyor ya da toplanamıyor ise bu durumda ne yapmak gerekir?

Bu durumda üç farklı seçenek arasında değerlendirme yapmak gerekir. İlk olarak, devlet geleneksel sunumu tercih edebilir. Yani projeyi inşa ettirmek için bir firmayı kiralar ve sonra işletme ve bakımının sorumluluğunu üstlenir. İkinci olarak devlet, altyapı yatırımını her kullanan için sabit bir ücreti özel işletmeye öder (örneğin, hapishanelerde kullanıcılar mahkûmlardır). Son olarak devlet, taşeronu beklenen hizmet kalite standardına ulaşıp ulaşmadığına bağlı olarak periyodik sabit bir ücret öder. Firmaya sabit bir kullanıcı ücreti ödemek pek de iyi bir fikir değildir. Çünkü talep riski taşır ve periyodik sabit bir ücreti içeren sözleşmeyle giderilebilir. Bu durum firmaların ihaleye girmede risk primlerini arttırır. Kullanıcı başına sabit ücretlerin sözde avantajı, talebe bağlı olmalarından dolayı, beyaz filleri elemeye yardımcı olmalarına dayandırılmıştır. Bununla beraber, bahsettiğimiz avantaj tartışmalı bir avantajdır. Hükümet ödemeleriyle finanse edilen tüm projeler tam bir fayda maliyet analizine tabi tutulmalıdır. Bu yüzden en çok periyodik sabit ücretleri içeren sözleşmelerin olduğu projeler tercih edilmektedir (Engel vd, 2011: 6).

KÖSO'lar etkinliği arttırabilir ve finansman tercihlerini genişletebilir fakat KÖSO mekanizmaları çoğunlukla tanımsız, belirsiz ve tutarsızdır. Tek kamunun yer aldıklarına göre kamu ve özel sektörün işbirliği içinde daha etkin olmasını sağladığı çok sayıda yatırım projesi örneği vardır. Bununla beraber KÖSO'ların birçoğunun bütçede pahalıya mal oldukları görülmektedir (Tandberg, 2008: 63). Bundan dolayı KÖSO'lar beyaz filleri önleme konusunda sihirli araçlar/formüller olarak düşünülmemelidirler. İyi tasarımılandıklarında ve iyi uygulandııklarında olumlu katkı sunabilirler. Fakat iyi planlama yapılmaz, iyi tasarımılanmaz ve iyi yürütülmezlerse, KÖSO düşüncesinin kendisi de bizzat yeni bir beyaz fil olabilir!

Unutulmamalıdır ki, KÖSO'lar her zaman müsrif olan projeleri ayrıştırıramayabilir. Beyaz fil olarak adlandırılan düşük sosyal değeri olan projeleri elemeye ara sıra kullanılabilen bir yol olarak görülmektedir. Genellikle projenin kar getirebilmesi için yeterli talep oluşmadıkça özel firmaların katılmayacağı varsayılmaktadır. Eğer proje kullanıcı ücretlerine dayanıyorsa bu durum geçerlidir. Fakat gelecek vergilerle finanse edilen KÖSO'ların söz konusu olması durumunda, projenin istenebilirliğine ilişkin bir piyasa testine gerek yoktur. Daha az istenen projelere ve beyaz fillere de kapılar açılır. Bu nedenle KÖSO'lar aracılığıyla yürütülen bu projeler, kıt kaynakların iyi kullanılıp kullanmadığını test etmek için, fayda-maliyet analizine tabi tutulmalıdır (Engel vd, 2011: 4).

Eğer toplumsal açıdan zayıf olan bir şey varsa, sivil katılımı güçlendirecek ve teşvik edecek biçimde bu zayıflıklar tamir edilmeli ve yenileri inşa edilmelidir (Evans, 2008: 55). Beyaz filler bir yönüyle, toplumlarda ciddi ekonomik zayıflıkları temsil ederler. Bu zayıflıklar KÖSO'lar kanalıyla düzeltilebilir. Böyle bir çözüm aynı zamanda sivil katılımı da güçlendirir. Hele bir de ortaklığın içine sosyal boyutu kontrol edecek ve değerlendirecek sivil toplum kuruluşları dâhil edilirse bu durumda çözüm daha katılımcı ve demokratik bir niteliğe bürünebilir. Nitekim son yıllarda çoğu KÖSO projesinde sivil toplum örgütlerinin katılımı artarak devam etmektedir. KÖSO tabiri artık Kamu-Özel-Sosyal Sektör Ortaklığı (KÖSSO) hüviyetine bürünmeye başlamaktadır. KÖSSO'lar sadece KÖSO düşüncesinin bir uzantısı

değildir. Bunlar sosyal amacı olan KÖSO'lardır. Sosyal amacı olan bir KÖSO'nun bazı önkoşullara sahip olması gereklidir. Bu nitelikleri şu şekilde sıralayabiliriz (http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership):

- i. Toplum yararı temelinde kamusal amaçları, gündemleri ve görevleri temin etmeli ve uygulamalıdır.
- ii. Kısa ve uzun dönemde işbirliği gündemlerini ve amaçlarını benimsemeli ve sürdürmelidir.
- iii. Sürdürülebilir sonuçlar için gerekli şartları sağlamalı ve kaynakları planlayarak emin etmelidir.

Bir KÖSSO'da üç temel fonksiyon yerine getirilir. İlk olarak, ortaklardan en az biri finansmanı sağlar (finansman düzeyi). İkincisi, yine ortaklardan en az biri projenin tüm sorumluluğunu üstlenir, sosyal ürün ve hizmetleri başından sonuna kadar düzenlenmesi ve meydana getirilmesini planlayarak projenin koordinasyonunu yapar (proje liderliği). Son olarak, ortaklardan en az biri mal ve hizmetleri satın alarak projeye fon akışlarını sağlar (finansmana katkı sağlama). Bu üç temel fonksiyon nispi yeterlilikleri ve sorumlukları olan üç ortak girişimci ve/veya örgüt tarafından yerine getirilir (http://en.wikipedia.org/wiki/Public/social/private_partnership). KÖSSO'lar sosyal ihtiyaçların finansmanında yönelik projeleri kapsarlar. Örnek olarak şebeke suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin KÖSSO sunumunda sivil toplum örgütleri kapasite geliştirici ve projenin devamlılığının sağlayıcı roller üstlenerek önemli bir paydaş olabilirler (Asabia, 2009: 367).

Beyaz fillerin önlenmesinin toplumsal faydası tartışılmaz. Bu bağlamda ülkeler, kamu yatırımlarını tüm boyutlarıyla ele almalıdırlar. Fakat bu, her zaman mümkün olmamaktadır. Tüm boyutların aynı anda ele alınmasında izlenecek adımlar özellikle önemlidir. Bu adımlar – özellikle beyaz filleri önlemek adına- ciddi gelişmeler sağlamak için bir dizi minimum önlem olarak görülmelidir. Bu konuda alınabilecek önlemler şu şekilde özetlenebilir (Tandberg, 2008: 74-75):

- i. Kararlar, konsolide bütçe yaklaşımına dayanmalıdır.
- ii. Projenin geliştirilmesi ve fayda-maliyet analizleri için ilkeler geliştirecek, proje tekliflerini gözden geçirecek ve uygun olmayan teklifleri reddedecek kuruluşlar oluşturulmalıdır.
- iii. Yatırım teklifleri, gelecek işletim maliyetlerini ve bunların nasıl finanse edileceğini göstermelidir.
- iv. Yatırım kararları orta vadeli bütçe yaklaşımına dayandırılarak stratejik sektör amaçlarıyla ilişkilendirilmelidir.
- v. Yatırım kararları katı bir bütçe kısıtı içinde alınmalı, garantiler ve taahhütlere yönelik tavan değerler belirlenmelidir.
- vi. Yatırımların hangilerinin kamu sektörü, özel sektör ya da KÖSO'larca yürütüleceğine ilişkin olarak net politikalar belirlemelidir.
- vii. KÖSO'lara ilişkin kararlar bütçe süreciyle koordinasyon içinde olmalı, düzenlemeler ve ilişkili mali riskler bütçe belgelerinde gösterilmelidir.

- viii. Yatırımların bütçe içerisinde birleştirilmesi için bütçe takvimi ve prosedürler açık, şeffaf ve istikrarlı olmalıdır.
- ix. Yeni yatırım projeleri için tahsis edilen kaynaklar belirlenerek harcamacı birimlerin bu tahsisten yararlanmak için rekabet etmesi sağlanmalıdır. Kaynakların asla gerçekleşmeyecek olan projelerde israf edilmemesi için, teklifler belirli bir büyüklükle sınırlandırılmalıdır.
- x. Sermaye bütçesi önerileri tedarik sürecine yönelik gerçekçi beklentilere dayanmalıdır.
- xi. Bütçe düzenlemelerine ilişkin kurallar, gerçekçi maliyet tahminleri için teşvik edici unsurlar içermelidir. Uygulama aşamasındaki maliyet aşamaları bakanlıkların mevcut bütçeleri içinde yeniden tahsis edilerek kısmen bütçeye dâhil edilmeli, maliyet azalışları durumunda bakanlıklara tasarrufların bir kısmını alıkoyma izni verilmelidir
- xii. Yatırım projesi teklifleri, sadece mevcut sermaye stokunun nasıl idame edileceği açıldıktan sonra değerlendirmeye alınmalıdır.
- xiii. Hükümetler bütçe kısıntılarından dolayı gereğinden fazla sermaye yatırımını hedeflemekten kaçınmalıdır. Kararlar gelecek harcama baskılarını da dikkate alarak alınmalıdır.
- xiv. Tüm yatırım projeleri için, proje tamamlama raporları istenmelidir. Bu raporlar, çapraz sektör analizleri ve yatırım sürecinde sürekli bir gelişme sağlamak için temel oluşturmalıdır.

Yukarıda sayılan kurallara uyularak KÖSO sözleşmeleri de dâhil kamu yatırımlarından beklenen net faydalar artırılabilir ve beyaz fillerin oluşturulması engellenebilir. KÖSO'lara ilişkin tüm olumlu mitlere rağmen, bunların çerçevesi iyi çizilmedikçe, her derde deva ilaç olmadıkları unutulmamalıdır. Aynı şekilde KÖSO'larla ilgili olumsuz mitlerden hareketle bunların neoliberalizmin Truva atları olduğu ve hiçbir sosyal faydalarının olmadığı, sadece bir yanılsamaya neden oldukları iddiaları da şüpheyle karşılanmalıdır.

Sonuç

Beyaz filler sorunu kamu ekonomisi açısından son yıllarda önemi daha iyi anlaşılmış ve akademik literatürde daha fazla gündeme gelmeye başlamış bir konudur. Bununla birlikte özellikle ülkemizde asıl üzerinde durulan konu, yatırımların verimliliğinden ziyade, verimsiz dahi olsa yatırımların artırılması olmuştur. Beyaz filler konusu nedense akademik analizlere pek konu olmamıştır. Oysa yatırımların artırılması kadar kıt kaynakların en uygun kullanımı ve doğru kaynak tahsisi büyük önem taşır. Bu temelde görülmektedir ki, gerek dünya ülkelerinde gerekse ülkemizde beyaz fil proje stokları gittikçe artmaktadır. Bu ise ciddi bir sorundur.

Diğer yandan son yıllarda KÖSO'lar birçok ekonomik sorunun çözümünde sihirli araçlar/formüller olarak gündeme gelmekte ve genel kabul görmektedirler. Uygulamada görülen bazı örnekler ışığında eğer doğru kullanılırsa, KÖSO'ların beyaz filler sorununun çözümü konusunda ciddi yararlar sağlayabileceği bu çalışmada ileri sürülmüştür. Elbette bunun yapılabilmesi için öncelikle nelerin beyaz fil olduğu net olarak ortaya konulmalıdır. Bu ise oldukça tartışmalı bir konudur. Özellikle beyaz fillerin sembolik önemleri gereği, çeşitli kesimler tarafından, ekonomik yönünün tartışılmasına bile karşı duruşlar bu durumu daha da zorlaştırmaktadır. İkinci olarak KÖSO çerçevesi iyi oluşturulmalı, planlanmalı ve uygulama süreçleri iyi tasarlanarak denetlenmelidir. Aksi takdirde KÖSO'lardan beklenen faydalar bir yana KÖSO düşüncesi bile rahatsız edici bir boyuta bürünebilir.

Hükümetler çoğunlukla bütçe kısıtlarından kurtulmak, kamu borç stokunu gizlemek gibi amaçlarla beyaz file dönüşmesi muhtemel devasa projeleri son yıllarda KÖSO'lar aracılığıyla gerçekleştirmeye başlamışlardır. Unutulmamalıdır ki, özel sektör sonuç itibarıyla beyaz fil olma olasılığı yüksek projelere getiri garantileri olmadan girmeye istekli olmayacaktır. Özellikle ciddi bir ekonomik darboğazın yaşandığı dönemlerde projeler bu anlamda daha ciddi elemeye tabii tutulmaktadır. Dolayısı ile KÖSO kanalıyla yeni beyaz filler yaratılması bu dönemlerde daha güç olabilir. Fakat siyasetçilerin hırsları ve gösterişli proje gerçekleştirme idealleri, bu konuda kamunun bazı tavizler verebildiği örneklerle doludur. Dolayısı ile sağlıklı düzenlemeler yapılmaz ve demokratik süreçler işletilemezlerse KÖSO'lar da beyaz fil sorununa çare olamayacaktır.

Kaynakça

- Andre, K. (2008) Extreme Makeover: White Elephants Edition, *The Minnesota Reservationist*, 11(5), September – October, 14-15.
- Asabia, A. (2009), Presentation on Public, Private and People Partnership Model For Sanitation At The 6th Earth Watch Conference On Water And Sanitation 2008, International NGO Journal, Vol. 4 (8), 362-367, August, 2 Ekim 2011 tarihinde <http://www.academicjournals.org/INGOJ> adresinden erişildi.
- Bohn, F. (2004), White Elephants and the Limits to Efficient Investment, Centre For Economic Research Working Paper Series, WP 04/13, 2 Ekim 2011 tarihinde <http://www.ucd.ie/economics/research/papers/2004/WP04.13.pdf> adresinden erişildi.
- Bradburne, James M. (1998). Dinosaurs and White Elephants: The Science Centre in The 21st Century, *Museum Management and Curatorship*, 17(2), 119–137.
- Budina, N., Bixi, H. P. ve Irwin, T. (2007), Public Private Partnership in The New EU Member States: Managing Fiscal Risks, World Bank Working Paper, No. 114, Washington D.C.: The World Bank, 2 Ekim 2011 tarihinde <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207588597197/WPS114.pdf> adresinden erişildi.
- Bukhari, S. A. H. A. S., Liaqat A. ve Saddaqt, M. (2007), “Public Investment and Economic Growth in The Three Little Dragons: Evidence From Heterogeneous Dynamic Panel Data”, *International Journal of Business and Information*, 2(1), June, 57-79 3 Kasım 2011 tarihinde <http://www.knowledgetaiwan.org/ojs/index.php/ijbi/article/viewFile/86/23> adresinden erişildi.
- Bulut, M. (2009), Yatırım İkliminin Geliştirilmesinde Vergi Politikalarının Rolü: Türkiye Örneği, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, SGB Yayın No:2009/388.
- Earl, G. ve Regan, M. (2003), “From the Three P’s to the Three W’s Public Private Partnerships And Beyond”, PRRES Conference, Brisbane, January 2003, 10 Kasım 2011 tarihinde http://www.prres.net/Papers/Earl_Regan_From_The_Three_P's_To_The_Three_W's_Public_Private_Partnerships_And_Beyond.pdf adresinden erişildi.
- Edwards, P. ve Shaoul, J. (2003), “Partnerships: For Better, For Worse?”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 16(3), 397-421.
- Eker, A. Y. (2007), “Kamu Özel Sektör Ortaklıkları”, *Bütçe Dünyası*, 25(2), 59-67.
- Engan, R. P. (2008), Sign Posts of Neighborhood History: The Importance of Reusing Our White Elephants, *The Minnesota Reservationist*, 11(5), September - October, 3-5.
- Engel, E., Fischer, R. ve Galetovic, A. (1997), Privatizing Toll Roads—A New Method for Highway Auctions. Public Policy for The Private Sector newsletter, No.112. Washington, D.C.: The World Bank. 22 Aralık 2011 tarihinde <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/pdf/20a.pdf> adresinden erişildi.
- Engel, E., Fischer, R. ve Galetovic, A. (2009), Public-Private Partnerships: When and How, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Documentos de Trabajo, No.257 10 Kasım 2011 tarihinde http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_adresinden erişildi.
- Engel, E., Fischer, R. ve Galetovic, A. (2011), Public-Private Partnerships to Revamp U.S. Infrastructure”, A Periodic Newsletter From The Hamilton Project Policy Brief, No. 2011-02, February, Washington, D.C.: The Brookings Institution. 30 Aralık 2011 tarihinde http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_revamp.pdf adresinden erişildi.

- Evans, R. (2008), "A Passion For White Elephants: Some Lessons From Australia's Experience Of Nation Building", John Butcher (ed.), *Australia Under Construction Nation-Building Past, Present and Future içerisinde*, Australian New Zealand School of Government: ANU E-Press, 49-56.
- Ganedogage, K. R. ve Rambaldi, A. (2010), Is the State University System in Sri Lanka a "White Elephant"?, MRG Discussion Paper Series, No.3810, November, Macroeconomic Research Group, University of Queensland, School of Economics, Australia, ISSN 1833-4474 23 Ocak 2011). tarihinde <http://www.uq.edu.au/economics/mrg/3810.pdf> adresinden erişildi.
- Goss, S., Kane, G. ve Street, G. (2006), "The Eco-Park: Green Nirvana or White Elephant?", Teesside University Documents, United Kingdom, April 21, 27 Ocak 2012 tarihinde <http://www.tees.ac.uk/docs/DocRepo/Clemance/Ecopark.pdf> adresinden erişildi.
- Green, H. (2006), St Francis — A White Elephant?, Santa Barbara News-Press, May 21, 12 Şubat 2012 tarihinde <http://www.populareconomics.com/documents/Harlan052106PG80.pdf> adresinden erişildi.
- Habets, J. (2010), Incomplete Contracts and Public-Private-Partnerships; A Case Study of the Dutch Infrastructure Policy, September 2010, 23 Ocak 2012 tarihinde <http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/> adresinden erişildi.
- Jevcák, A. ve Keereman, F. (2008), "Challenges for Public Investment in New EU Member States", Gerd Schwartz, Ana Corbacho, and Katja Funke (eds.), *Public Investment and Public-Private Partnerships Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* içinde, Palgrave Macmillan and International Monetary Fund, 61-76.
- Kenny, C. J. ve Moss, T. J. (1998), Stock Markets in Africa: Emerging Lions or White Elephants?, *World Development*, 26(5), 829-843.
- Pflug, T. (2002), Public-Private Partnerships in The Framework of Financing for Development", Heinrich Boell Foundation Washington Office Policy Paper, No.18, Heinrich Boell Foundation, March 1, 21 Ocak 2012 tarihinde <http://www.pppinhyana.gov.in/ppp/general/ppp-frameworkof%20financing.pdf> adresinden erişildi.
- Prasser, S. (2007), Overcoming The 'White Elephant' Syndrome in Big and Iconic Projects in The Public and Private Sectors", John Wanna (ed.), *Improving Implementation Organisational Change and Project Management* içinde ANU E Press, ss.(47-70). Canberra/Australia
- Prichett, L. (1996), Mind Your p's and q's: The Post of Public Investment is Not The Value of Public Capital", World Bank Working Paper, No.1660, Washington D.C.: The World Bank. 17 Ocak 2010 tarihinde <http://www-wds.worldbank.org> adresinden erişildi.
- Robinson, J. A. ve Torvik, R. (2005), White Elephants", *Journal of Public Economics*, 89, 197– 210.
- Rodrik, D. (1988), Imperfect Competition, Scale Economies, and Trade Policy in Developing Countries", Robert E. Baldwin (ed.), *Trade Policy Issues and Empirical Analysis* içinde, (109-144), University of Chicago Press.
- Sadka, E. (2007), Public-Private Partnerships-A Public Economics Perspective", *CESifo Economic Studies*, 53(3), 466–490.
- Schwartz, P. (2010), Disguising Trade in Development Partnerships", *Journal of International Commercial Law and Technology*, 5 (3), 105-117, 17 Kasım 2011 tarihinde <http://www.jiclt.com/index.php/jiclt/article/view/107/105> adresinden erişildi.
- Shoeman, L. (2007), The Utilisation of Public-Private Partnership: Fiscal Responsibility and Options to Develop Intervention Strategies For HIV/AIDS in South Africa, Doctoral Thesis in The Faculty of Economic and Management Sciences University of Pretoria, South Africa, 2 Şubat 2012 tarihinde <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06262007-184020> adresinden erişildi.
- Tandberg, E. (2008), Budgeting of Public Investments", *Gerd Schwartz, Ana Corbacho ve Katja Funke (eds.), Public Investment and Public-Private Partnerships - Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks* içinde, (ss.61-76) Washington, D.C: Palgrave Macmillan and International Monetary Fund,.
- USAID (2008), Kazakhstan: PPP Opportunities in a Young Country The Challenge Is Around The Corner, U.S. Agency for International Development (USAID) Publication, Contract No. AFP-I-00-03-00035-00 Task Order#1, June 30. 17 Eylül 2011 tarihinde http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN511.pdf. adresinden erişildi.
- World Wildlife Fund (2008), White Elephants in the Green Mountains Ski developments in Bulgaria, Romania, Slovakia and Ukraine", World Wildlife Fund (WWF) Danube-Carpathian Programme 2008, 9 Temmuz 2011 tarihinde http://assets.panda.org/downloads/ski_danubecarpathians_report_final_09dec08_web.pdf adresinden erişildi.