

Kamu Maliyesine Etkileri Açısından Kamu Özel Sektör Ortaklıkları Üzerine Bir Değerlendirme¹

Mehmet ŞAHİN*
Özge UYSAL**

Özet

Küreselleşme süreci ile birlikte dünya genelinde kamusal hizmetler piyasalaştırılmaya başlanmıştır. Özelleştirmelerle başlayan süreç kamu özel sektör ortaklıkları (KÖSO) ile yeni bir aşamaya geçmiştir. KÖSO'lar bu bağlamda tüm ülkelerde hızla yaygınlaşmaktadır. Kamusal hizmetlerin KÖSO'lar kanalıyla sunumu bazı risk ve getirileri de beraberinde getirmektedir. Özellikle kamu maliyesi üzerine olası etkiler ciddi olarak tartışmaya açıktır. Bu temelden hareketle çalışmada öncelikle KÖSO mantığı ve kamusal hizmetlerin piyasalaşma sürecinde KÖSO'ların yeri tartışılmıştır. Daha sonra KÖSO'ların kamu maliyesi üzerine olası etkileri analiz edilerek kamu maliyesinin sürdürülebilirliği bağlamında önermelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kamu Maliyesi, Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, Piyasalaşma

A Discussion on Public Private Partnerships in the Sense of Their Effects on Public Finance

Abstract

With the process of globalization, public services started to be marketisation in all over the world. The process which started with privatization have gone to a new phase with public private partnerships (PPPs). In this regard, PPPs become widespread in all countries rapidly. Providing public services through PPPs bring

¹ Bu çalışma 20-24 Mayıs 2012 tarihlerinde İstanbul Üniversitesi tarafından Antalya'da düzenlenen 27. Türkiye Maliye Sempozyumunda sunulan aynı isimli bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

* Doç.Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Maliye Bölümü, mehmetshahin@comu.edu.tr

** Arş.Gör., Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, uysal83@gmail.com

some risks and returns. In especial, the possible effects on public finance open to argument critically. On this basis, the logic of PPPs and the place of public services in marketization are discussed in the paper. Then, the possible effects of PPPs on public finance are analyzed and the suggestions are made in the sense of the continuity of public finance.

Key Words: *Public Finance, Public Private Partnerships, Marketization*

JEL Classification Codes: *H0, L32, P47*

Giriş

Son yıllarda genel bir eğilim olarak kamusal mal ve hizmetler alanında, Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarının (KÖSO) giderek artan oranda yer bulduğu görülmektedir. Kamusal faaliyetlerin neredeyse her aşamasında bu uygulamalar yaygınlaşmaktadır. Liberal rejimler yanında, toplumcu rejimlere sahip ülkeler de bu eğilime ayak uydurmaktadır. Özellikle üçüncü yol olarak bilinen sosyal demokrat rejimler KÖSO'lara neredeyse liberal rejimler kadar sahip çıkmaktadırlar. Dolayısıyla liberalizmin bir aracı olarak ortaya çıkan KÖSO'lar günümüzde hemen her ülkede kamusal mal ve hizmet sunumunda kamu kesimi yanında önemli bir aktör olarak yükselmektedir.

KÖSO'ların neden bu kadar revaçta olduğu üzerinde ciddiyetle düşünmek gerekir. Bunun sebebi sadece özel firmaların başarılı lobicilik faaliyetleri ya da kamusal hizmet sunumundaki üstün başarıları mıdır? Bir başka deyişle, KÖSO'lar gerçekten günümüz devletlerinin devasa sorunlarına çözüm olma yolunda etkili mekanizmalar mıdır yoksa sadece retorik bir araç mıdır? Daha da ötesi, KÖSO'lar belki de küresel kapitalizmin ortaya çıkarttığı sorunları perdelemeye çalışan Truva Atlarıdır. Nedeni ne olursa olsun ya da etkili olsun ya da olmasınlar KÖSO'lar, küresel çağın en önemli aktörlerinden birisi haline gelmiştir.

KÖSO'ların artan etkisi ve bu ortaklıklarla beraber devletin değişen rolleri çeşitli sonuçları doğurmuştur. Bu etkilerin ortaya çıkması elbette Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından önemli fırsatları ve tehditleri de beraberinde getirebilecektir. Kamu maliyesi görece daha sıkıntılı olan gelişmekte olan ülkeler, kamu mali reformları içerisinde KÖSO mekanizmalarına daha fazla bel bağlarken; bu sonuçları lehlerine çevirebilecek mekanizmalar oluşturabilirler. Bunun için KÖSO'lar akademik çalışmalarda ve politik tartışmalarda daha ciddiyetle ve yoğunlukla ele alınmalıdır.

Bu çalışmada KÖSO'ların kamu maliyesine ne gibi etkilerde bulunduğu irdelenmiştir. Öncelikle KÖSO'ların kavramsal çerçevesi ve karakteristik özellikleri kısaca anlatılmıştır. Piyasalaşma sürecinin aktörleri olarak KÖSO'ların kamu maliyesi üzerine olası etkilerinin neler olabileceği değerlendirilerek kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin sağlanmasında KÖSO mekanizmalarıyla ilgili önermelerde bulunulmuştur. KÖSO mekanizmalarının olumlu yanlarının yeterince ortaya çıkması ve olumsuzlukların bertaraf edilebilmesi için ne gibi önlemler alınması gerektiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1. KÖSO'ların Kavramsal Çerçevesi ve Karakteristik Özellikleri

KÖSO'ların temel felsefesi Arthur Schopenhauer'in gözlemlerine dayalı olarak

“kirpi problemi” diye bilinen olguya dayandırılarak izah edilebilir. Schopenhauer’in gözlemleri Ruth Hubbard ve Gilles Paquet tarafından KÖSO’larla ilişkilendirilmiştir. Buna göre soğuk kış günlerinde çok sayıda kirpi ısınmak amacıyla sıkıca birbirlerine sokulurlar. Bununla birlikte bir süre sonra kirpilerin dikenleri birbirine batmaya başlar. Bu yüzden kirpiler birbirlerinden uzaklaşmaya başlarlar. Fakat soğuk onları tekrar biraraya getirir. Kirpilerin soğuk karşısındaki makul çözümleri birbirlerine güvenilir mesafede kalarak yaklaşmaktır. KÖSO’lar sorunların çözümünde Kirpi Problemine benzer çelişkiler yaratabilirler. Çünkü KÖSO’lar özel, kamu ve sivil sektörlerin temelini oluşturduğu farklı koordinasyon mekanizmaları ve mantığıyla etkileyici bir sinerji, inovasyon ve yüksek üretkenlik yaratırken aynı zamanda enerjileri boşa harcayan bir mekanizmaya da dönüşebilir. KÖSO’ların en iyi kullanımı kirpilerin çözümündeki gibi en fazla sıcaklık/en az iğne batırma oranını sağlayacak şartlarla gerçekleştirilebilir (Hubbard ve Paquet, 2007:254).

KÖSO’lardan beklenen yararların ortaya çıkması, ortakların en düşük maliyetle en fazla yarar sağlayabilmeleri için KÖSO felsefesi iyi anlaşılmalıdır. Bu temelde sağlam bir çerçeve ortaya konulmalıdır. KÖSO’lar gerekli koşullar oluşturulup uygulama alanı ve etkinliği artırıldıkça kamu maliyesi üzerinde de önemli etkilere neden olurlar. Bu etkiler olumlu ya da olumsuz sonuçlar doğurabilir. Bu olası etkilerden hangisinin daha baskın olacağını ise zaman gösterecektir. Bununla birlikte olası risklere karşı önlem alınır, olası getiriler için teşvik mekanizmaları oluşturulursa uzun dönemde kamu maliyesi açısından KÖSO’lar ciddi katkılar sunan mekanizmalara dönüşebilirler. Kamu maliyesi üzerindeki baskıların kaldırılması ya da en azından hafifletilmesi bu yolla mümkün olabilir.

KÖSO’lara ilişkin en açık tanımlama ABD Genel Muhasebe Ofisi tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre KÖSO’lar 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 (Pflug, 2002:6). Tanımdan da anlaşılacağı üzere KÖSO çerçevesi oldukça kapsamlıdır. Bu nedenle çoğunlukla KÖSO’lar özelleştirme, dış kaynak kullanımı (outsourcing), yarışma usulü ihale gibi diğer yöntemlerle karıştırılabilmektedir. Oysa KÖSO’ların bu ve benzer diğer yöntemlere göre önemli farklılıkları vardır. Diğer yöntemlerinden tek tek farkını vermek yerine KÖSO’ların temel karakteristikleri belirlenerek daha doğru anlaşılmaları sağlanabilir.

KÖSO’ların temel karakteristik özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Grimsey ve Lewis, 2004:13):

❖ Katılımcılar: Bir KÖSO iki veya daha çok tarafı içerir ve onlardan en az birinin kamu kuruluşu olması gerekir. Tüm taraflar ortaklık için örgütsel yükümlülükte bulunmak zorundadır.

❖ İlişki: Ortaklık sürekli ve ilişkişel olmalıdır. Hükümetler mal ve hizmetleri satın alır, bağışta bulunur, vergiler ve para cezaları koyar. Bu işlemlerden hiçbiri gerçek bir davranış sürekliliği göstermez. Kamu sektörü her yıl aynı firmayı kullansa bile bu durum bir ortaklık olarak görülemez.

❖ Kaynak Sağlama: Katılımcılardan her birinin ortaklığa bir değer katması gereklidir. KÖSO’lar en iyi kaynaklara, yeteneklere ve bilgiye sahip olmaya çalışır ve kamusal altyapı hizmetlerinin sağlanmasında paranın karşılığını verme çabasıdır. Bunu gerçekleştirmek için her ortak bu düzenlemeye kaynak (para, mal, otorite ve saygınlık) transfer etmek zorundadır.

❖ Paylaşma: KÖSO'lar işbirliğine dayalı olarak sonuçlara yönelik riskleri ve sorumlulukları paylaşma amacına sahiptirler (finansal, ekonomik, çevresel ve sosyal sonuçlar). Bu ortak sorumluluk, kamu kuruluşunun özel sektör kuruluşundan tavsiye almasından sonra da siyasi kararlar üzerindeki hâkimiyetini devam ettirdiği kamu sektörü ve özel sektör arasındaki ilişkilerle çelişmektedir. Aynı zamanda doğası gereği sözleşmesel olan ve emir-komuta ilişkilerini kapsayan kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerle de çelişmektedir. Müşterek çıkar ve yükümlülük olmak zorundadır.

❖ Süreklilik: Ortaklığın temelini oluşturacak olan şey oyunun kurallarını koyan ve ortaklara kısmen de olsa güven sağlayan çerçeve anlaşmasıdır. Bu anlaşmanın mevcudiyeti tarafların karar alma sürecine dahil olmalarını sağlar. KÖSO sözleşmesi düzenlemenin temel yapısını oluştururken ister istemez eksiktir, tüm unsurları belirtmez ve tüm çıktıları göz önüne almaz. Paylaşılan değerler, öncelikler ve politik amaçlara yönelik ortak anlayış ve güven mutlak olmalıdır.

Yukarıda sayılan temel karakteristik özellikler göz önüne alındığında KÖSO'ların diğer yöntemlerden farkı ve önemi ortaya çıkar. Kısaca KÖSO'lar Kamu ve Özel sektörün (hatta sivil toplum örgütlerinin) biraraya gelerek kamusal bir hizmeti görmek üzere uzun süreli bir ortaklık kurması temeline dayanır. Fakat bu ortaklıkta da ortaklardan her biri bir şekilde değer katmalı, ortaklar hem risk hem de getirileri paylaşmalı ve ortaklık uzun süreli ve ilişkisel olmalıdır.

Özelleştirmeye göre farklı bir yöntem olmasına rağmen KÖSO'lar da kamusal hizmetlerin piyasalaştırılmasının bir yöntemidir. Kamusal hizmet ve mülkiyet tamamen özel sektöre devredilmeden özel sektörün belirli ilkeler ve kurallar çerçevesinde bu hizmetlerin sunumuna katılması temel amaçtır. Bu nedenle KÖSO'ların kamu hizmetlerinin piyasalaşma sürecindeki yeri ortaya konulmalıdır.

2. KÖSO'lara Açılan Kapı: Kamu Hizmetlerinin Piyasalaşması

1970'li yıllardan itibaren Keynesyen iktisadın ve sosyal devlet anlayışının içine düştüğü bunalım ve neoliberal politikaların egemen hale gelmesiyle kamusal hizmetlere bakış açısı da kökten değişmiştir. Bu kapsamda Almanya eski başbakanı Schröder değişen devlet anlayışını şu şekilde ifade etmektedir: “Modern bir devlet gelecekte öngörülen hizmetlerin hepsini kendisi yerine getirmek zorunda değildir. Fakat politika bu görevlerin yerine getirilmesini garantiye almak zorundadır (Çimen, 2003:66).” Bu temel düşüncenin genel kabulü ile son yıllarda kamusal sunuma alternatif yollar arayışı başlamış ve böylelikle kamusal hizmetlerin özel sektöre gördürülmesinin yolu da açılmıştır. Bu kapsamda öncelikle özelleştirmelere başvurulmuştur. Özelleştirmelerin sınırına yaklaşılmaması, ortaya çıkarttığı sorunların giderilmesi ve karşı duruşların yumuşatılması için KÖSO yöntemleri geliştirilmiştir. Özellikle yeni proje ve hizmetlerde KÖSO'lar öncelikli seçenek haline almıştır. Kamu hizmetlerinin piyasalaşma süreci bununla da kalmamıştır. Süreç özelleştirmelerle başlamış, KÖSO'larla yaygınlaşmıştır. Daha da ötesi kamusal sunum da piyasaya benzetilerek son aşamaya geçilmiştir. Bu süreçte KÖSO'lar rollerini henüz tamamlamamıştır. Tam tersine bundan sonraki süreçte KÖSO'ların daha farklı biçimlerde giderek yaygınlaşacağı beklenmektedir.

Küreselleşme süreci de kamusal hizmetlerin piyasalaşmasında ve KÖSO'ların yaygınlaşmasında önemli rol oynamıştır. Küreselleşmeyle beraber sermayenin, hammaddenin ve nihai malların kolayca elde edilebilmesi ve şirketler arasındaki

rekabetin uluslararası bir boyut alması sonucunda şirketlerin daha etkin ve etkili şekilde çalışma baskısı artmıştır. Benzer etkiler kamu sektöründe de görülmeye başlamıştır. Bununla beraber, kişilerin daha yüksek hayat standardına ulaşmaya başlaması onların eğitim, sağlık gibi alanlarda kamu sektörü yerine daha verimli çalıştığını düşündükleri özel sektör sunumunu tercih etmesine yol açmıştır. Böyle düşünen ve tercihlerini bu yönde kullanan kişiler, kamusal hizmetler için daha çok vergi ödemek istememektedir ve vergi yüklerinin azalmasının yollarını aramaya başlamıştır. Bu bağlamda kamu alanında bir iyileştirme ve reform isteği hatta gerekliliği ön plana çıkmıştır (Barber, 2007:20). Vergi verenler ve kamusal hizmetleri kullananlara yüksek kalitede kamusal hizmetlerin en düşük maliyetle nasıl sunulabileceği önemli bir sorundur. Bu soruna çözüm bulma çalışmalarında hem gelişmiş hem de gelişen ekonomilerde KÖSO'ların büyümesi ilginç bir son gelişme olarak görülmektedir (Maskin ve Tirole, 2007:1).

KÖSO'lar kamu sektörü, özel sektör ve/veya kâr amaçsız üçüncü sektör bünyesindeki çeşitli kurum ve kuruluşlardan birkaçının biraraya gelip ortaklık kurması sonucunda oluşur. Bu ortaklar finansman, sunum ya da gözetim-denetim gibi rollerden birini veya birkaçını üstlenirler. Devlet vergiler veya sosyal sigorta gibi yollarla finansal katkıda bulunabilirken özel sektör nakit para transferleri veya özel sigorta yoluyla finansman sağlar. Projenin riskleri ve getirileri ortaklar arasında bölüşülür. Bir KÖSO projesi; inşa aşamasından, yenileme, işletme, yönetim süreçlerine kadar birçok aşamayı içerebilir. Tüm bu aşamalar bir sözleşme ile belirlenir.

KÖSO'ların bu şekilde büyümesi ve çoğalmasının çok sayıda ekonomik, sosyal ve politik neden ve motivasyonları vardır. Bunları mikroekonomik faktörler ve makroekonomik faktörler olarak iki temel başlıkta toplayabiliriz. Mikro ekonomik faktörler, kamu harcamalarının etkinlik ve etkililiği ile ilgili olan iddialardır. Makro ekonomik faktörler ise bütçeler ve kamu yatırım kaynaklarının bulunabilirliği ile ilgilidir. Elbette her ikisi de çok önemlidir (McQuaid ve Scherrer, 2010:28-29).

Kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına ve KÖSO piyasasının büyümesine paralel olarak KÖSO'ların etkinlikleri ve işlevleri de hızla artmıştır. KÖSO'ların artan etkisi ve devletin değişen rolleri çeşitli sonuçları doğurmuştur. Bu sonuçlar devletten devlete, her bir devlette zamanla ve devlet düzeyleri arasında değişmektedir. Bununla ilgili olarak genel bir gözlem olarak şu hususlar belirtilebilir (Carrol ve Steane, 2000:42):

❖ Geçen yüzyılda bazı OECD ülkelerinde KÖSO'lar önemli bir büyüklüğe sahip olmuştur ki bu da ortaklıklardan beklentilerin pozitif olduğunu ortaya koyar.

❖ 1970'lerden beri, ortaklıkların sayısında hızlı bir artış olmuştur. Bu gelişme, 1945'ten beri refah devletin büyümesine olumsuz yaklaşan ve çoğunlukla muhafazakâr hükümetlerin olduğu ülkelerde daha baskın olarak görülmektedirler.

❖ Bazen yasal engellerden kaçınmak bazen de pragmatik nedenlerle en uygun örgütsel yapının benimsenmesini sağlamak için yaratılan ortaklık türlerinde artış görülmüştür.

❖ Ulusal hükümetlerce teşvik ve finanse edilmesine rağmen, ortaklıklardaki bariz artış ulusal düzeyde değil yerel ve bölgesel düzeyde olmuştur.

Ülkeler bu genel çerçeve içerisinde kamu sektörü reformlarında KÖSO'lara farklı şekillerde yer vermişlerdir. Alternatif kamu sektörü reformlarına göre KÖSO'lardan beklentiler de farklı olmuştur. Tablo 1'de alternatif kamu sektörü

reformları ve bu reformların beklenen ekonomik etkileri gösterilmiştir. Görüleceği üzere KÖSO'lara yer verilmesi durumunda; artan etkinlik baskılarıyla istihdamın düşmesi, maliyetin etkili biçimde yansıtılması nedeniyle hizmetlerin fiyatının aşağı/yukarı ayarlanması ve daha iyi yönetim nedeniyle hizmet kalitesinin gelişmesi beklenir. Aynı zamanda KÖSO uygulaması görülen sektörde sübvansiyonların azalması, satış gelirlerinin artması, vergi gelirlerinin artması ve hizmete erişimin kolaylaşması KÖSO'lardan beklenen önemli katkılardır.

Tablo 1: Alternatif Kamu Sektör Reformlarının Etkileri

	İstihdam ve Ücretler	Hizmetin Fiyatı	Hizmetin Kalitesi	Hizmete Erişim	Varlık Sahipliği	Mali Akımlar	Giriş Koşulları
Kamu Sektör Reformu	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşebilir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanabilir	Daha iyi yönetimden dolayı kalite gelişebilir	Artan gelirlerden dolayı erişim gelişebilir	n.a.	Sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olabilir	n.a.
KÖSO	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşmemelidir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanmalıdır	Daha iyi yönetimden dolayı kalite gelişebilir	Artan gelirlerden dolayı erişim gelişebilir	Varlık satışları Artan özel mülkiyet. Detaylı düzenlemelere dayalı yoğunlaşma	Sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olmalıdır, Satış gelirleri genişleyebilir, daha sonra vergi gelirleri onu izleyebilir	n.a.
Düzenleyici Reform	Etkinlik için artan baskı nedeniyle istihdam düşebilir	Maliyetleri etkili şekilde yansıtmak için fiyatlar aşağı/yukarı ayarlanabilir	Artan gözetim ve hesap verilebilirlik nedeniyle kalite gelişmelidir	Artan gözetim ve hesap verilebilirlikten dolayı erişim gelişmelidir	n.a	Maliyet yansıtmaya düzenleyici tariflerle yakınsaması olarak sektöre yönelik sübvansiyonlar azalmış olmalıdır	Düzenleyici koşullar tedarik ediciler arasında rekabet şartlarını etkileyebilir
Sektör Yeniden Yapılandırma	İstihdam üzerinde belirsiz etkiler	n.a	n.a	n.a	Desantralizasyon Yerel yönetimlere varlık transferi	Yardım sorumluluğu yerel yönetimlere dönebilir	n.a
Piyasa Liberalizasyonu	Sektör büyümesinden dolayı istihdam artabilir, rekabet nedeniyle ücretler düşebilir	Rekabet baskılarıyla fiyatların düşmesi gerekir	Rekabetin sonucu olarak kalitenin gelişmesi gerekir	Yeni tedarikçilerin girişi ve genişleyen tüketici tercihi nedeniyle erişimin gelişmesi gerekir	Yeni operatörlerin girişi nedeniyle özel mülkiyet artar	Giriş ücretleri gelir üretilebilir ve vergi gelirlerinin artması gerekir	Liberalizasyon piyasayı yeni oyuncuların girişine açmalıdır

n.a. = uyarılanamaz

Kaynak: Foster, V., Tiongson, E.R. ve Laderchi, C.R. (2005), "Utility Reforms", Aline Coudouel ve Stefano Patemostro (Eds.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, Vol.1, Washington, DC.: The World Bank, 73-120.

Gelecek yıllarda dünya genelinde kamusal mal ve hizmet sunumunda muazzam sorunlar olacaktır. Çoğu ülkedeki kemer sıkma önlemleri hedeflenen alanlar arasında sermaye bütçeleriyle birlikte kamu harcamalarında daralmayı zorunlu kılacaktır. Özel sektör yatırımlarının kamu harcamasındaki kesintilerle ortaya çıkacak boşluğu dolduracağı tahmin edilmektedir. Bununla birlikte gelecek altyapı ve hizmet yaşam döngüsü talebini karşılamak için KÖSO'lar etkili bir kanal olabilir. KÖSO finansmanını garantiye almak için ulusal hükümetler çapında, inovasyon ve kapasite inşa ile ilgili olarak bir ihtiyaç mevcuttur (Adair vd., 2011:90).

Diğer yandan KÖSO'lardan beklenen katkılar konusunda ciddi tartışmalar da söz konusudur. Bu tartışmaların bir kısmı sadece ideolojik olmakla birlikte önemli bir kısmı da mevcut durumda ortaya çıkan ve çıkması muhtemel sorunlarla ilgilidir. Şu ana kadar yaşanan KÖSO uygulamaları aynı zamanda ciddi sorunları da içerisinde barındırmaktadır. KÖSO'lar aynı zamanda beklenmedik yeni sorunlara da kaynaklık etmektedir. Bu sorunlar özellikle kamu maliyesi açısından büyük önem taşır. Bu nedenle KÖSO'ların kamu maliyesi üzerine olası etkileri (olumlu ya da olumsuz) net olarak ortaya konulmalıdır.

3. KÖSO'ların Kamu Maliyesi Üzerine Olası Etkileri Hakkında Tartışmalar

KÖSO'ların yararları ya da tehlikeleri konusunda tartışmalı bir gündem söz konusudur. Her iki yönde de çeşitli kanıtlar sunulmaktadır. Özellikle kamu maliyesi yönünden bu tartışmalar daha uzun süre söz konusu olacak gibi görünmektedir. Bir yandan da KÖSO uygulamaları son hızla devam etmektedir. Peki, kamu maliyesi açısından KÖSO'ların olası olumlu ve olumsuz etkileri nelerdir? Aşağıda başlıklar halinde bu konu tartışılmıştır.

3.1. KÖSO'lar Yeni Mali Alan Yaratır mı?

Mali alan kavramı, hükümetin finansal pozisyonunun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin, gerçekleştirilmek istenen bir amaca yönelik olarak hükümete kaynak sağlayan bütçe olanaklarını ifade eder. Mali alan yaratma düşüncesi önemli hükümet harcamalarına yönelik ek kaynak oluşturulması anlamına gelmektedir. Hükümetin böyle mali alan yaratmasının çeşitli yolları vardır: İlk olarak, vergisel önlemlerle veya vergi yönetiminin güçlendirilmesiyle ek gelirler sağlanabilir. İkinci olarak, öncelikli olmayan harcamalar daha arzu edilir olanlara imkân yaratmak için kısılabilir ya da tamamen kesilebilir. Üçüncü olarak, iç veya dış kaynaklardan borç kaynak temin edilebilir. Son olarak, hükümet senyorej gücünü kullanabilir (Heller, 2005:3).

KÖSO'ların ek mali alan yarattıkları iddia edilmektedir. Gerçekten mali alan yaratırlar mı? KÖSO'ların kamu maliyesi açısından belki de en önemli iddiası mali alan yaratma ile ilgili olanıdır. Çünkü KÖSO'lara yönelmenin ana gerekçelerinden birisi -belki de ilki- ciddi kaynak sıkıntısı çeken hükümetlerin yeni mali operasyonlar için ek olanak yaratma arayışıdır. Eğer bu başarılabılırsa mevcut mali durumun sürdürülebilirliğine zarar vermeksizin daha fazla kamu hizmeti görmek mümkün olabilir demektir.

Elbette KÖSO'lar yeni gelir kaynakları yaratabilirler. Özellikle endüstriyel gelişimi destekleyerek dolaylı yoldan mali geliri arttırabilirler (United Nations-Economic Commission for Europe, 2008:8). Bunun dışında da mali alan yaratma potansiyelleri mevcuttur. Bütçe olanaklarının sınırladığı altyapı yatırımlarını finanse etme konusunda hükümetler KÖSO'ların özel sektörü teşvik eden bir mekanizma

oluşturduklarına inanabilirler. Eğer altyapı ve kamu hizmetlerini oluşturma ve işletme konusunda özel sektör kamu sektörüne göre daha etkin ise bu durum doğru olabilir. Bu etkinlik kazançları ek mali alan yaratabilir fakat özel sektör çoğunlukla sermaye maliyetini yatırımla ilişkili olan kiralama maliyetine dahil etmesinden dolayı altyapı harcamalarına yönelik tasarruflar gelecek yıllarda telafi edilmektedir. Asgari düzeyde, hükümetin gelecek yıllarda daha yüksek giderleri absorbe etmek için kapasitesini garanti altına alması ve özel sektörün iflası sonucunda ortaya çıkabilecek potansiyel riskleri dikkate alması gerekmektedir (Heller, 2005:13).

Görüldüğü üzere KÖSO'ların mali alan yaratma iddiaları dolaylı ve tartışmalıdır. Buna rağmen gerekli şartlar oluşturulur ve ek mali alan yaratılabilirse bu, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu maliyesi üzerinde ciddi rahatlama sağlayacaktır. Bu ülkeler kalkınma yolunda zaten yeterince mali baskı altındadırlar. Mali sürdürülebilirlik ve kalkınma yolunda yeni altyapı ve hizmetlerin başarılması bağlamında KÖSO'lar borçlanmaya ve para basmaya göre daha sağlıklı bir yol olacaktır.

Özel sektör finansmanına dayanma gelişmekte olan ülkeler için makro ekonomik açıdan oldukça yarar sağlamaktadır. Bu da uluslararası sermayeyi çekerek sermaye piyasasında ülkenin imajını güçlendirerek ve büyük ve tanınan işletmecilerden yararlanarak uluslararası finansal piyasalara girişi geliştirecektir. Aynı zamanda uzun dönemde yerel finansal piyasanın gelişmesini de sağlayacaktır (Namblard, 2000:22). Bununla birlikte yabancı sermayeye dayalı KÖSO finansmanının ciddi bir tehlikesi de söz konusudur. Yabancı sermaye konusu KÖSO'ların geleceğini belirleyecek en önemli etkenlerden birisidir. Bu anlaşmalar kriz zamanlarında ülkelerin ellerini kollarını bağlayabilmektedir. Çünkü yabancı sermayeyi çekebilmek için hükümetler uluslararası kuruluşlarla anlaşmalar imzalamaktadırlar. Ani bir kriz anında da bu anlaşmalar nedeniyle politika değişikliğine gitmekte zorlanabilmektedirler.

3.2. KÖSO'lar Mevcut Kaynaklarla Yeni Altyapı ve Hizmetlerin Meydana Gelmesini Sağlayabilir mi?

KÖSO'lar gerekli koşullar oluşturulup uygulama alanı ve etkinliği arttırıldıkça, mevcut kaynaklarla yeni altyapılar ve yeni hizmetlerin meydana gelmesini sağlar. Mevcut kaynakların daha rasyonel, daha yaratıcı ve daha verimli kullanımı söz konusu olabilir. Örneğin, yoksulluğun azaltılması konusunda KÖSO'lar yeni araçlar olarak kullanılabilirler. Yoksulluğun azaltılması girişimlerine yeni kaynaklar temin edebilirler. Etkililiği bakımından, KÖSO'lar yoksullukla mücadelede hükümete farklı yollarla katkı sunabilirler. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz (Panggabean, 2006:22):

- ❖ Hükümetlere sosyal programlar için ek finansman olanakları üretebilirler.
- ❖ Hizmet teslim maliyetlerini düşürerek, yoksulların hizmete erişimini kolaylaştırabilirler.
- ❖ Kâr amaçsız şirketler ve sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından sunulan sosyal hizmetleri, temel kamu hizmetleriyle bağlayarak yoksulluğu önlemede eşgüdüm sağlayabilirler.
- ❖ Yerel yönetimler için öncelikli hizmetlere, etkili finansal teşvikler sağlayarak yerel olarak belirlenmiş hizmet ihtiyaçlarını karşılayabilirler.
- ❖ Kapsamı tedricen genişleyen pozitif teşviklerle birlikte yoksulluk yanlısı düzenleyici bir rejimi yerleştirmeye yardımcı olabilirler.

❖ Daha önce kamusal tekel olan hizmetlerin tesliminde doğrudan yoksulluğu kapsama alabilirler.

❖ Piyasaya rekabet enjekte ederek hizmet sunumunun maliyetlerini düşürebilirler.

❖ Yoksul tüketicilerin özel ihtiyaçları için ısmarlanmış inovasyonla yeni hizmetlerin yaratılmasını sağlayabilirler.

KÖSO'lar mevcut kaynaklarla yeni altyapıların ve hizmetlerin oluşturulması ve hızlanmasını sağlayabilirler. Aynı şekilde mevcut tesislerin ve hizmetlerin iyileştirilmesine katkıda bulunabilirler. Bu konularda, kamunun yetersiz kaynak sıkıntısından kaynaklanan sorunları aşmaya yardımcı olabilirler. Çünkü özel sektör belli bir amaca ulaşmada yeni teknikler ve araçlar geliştirmede kamuya göre daha avantajlıdır. Bu yeni teknik ve araçlar kamunun yöntemlerinden daha farklı ve yaratıcı olabilir.

Bir diğer önemli iddia da KÖSO projelerinde kamu sektörüne göre proje/hizmet verimliliğinin artmış olmasıdır. Buna göre KÖSO'lar mevcut kaynaklarla projelerin daha kısa zamanda ve daha az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlarlar. Kamu sektöründe görülen hantallık ve kaynak israfı bu projelerde en aza inecektir. Çoğunlukla kabul edildiği üzere KÖSO'lar proje sözleşmesinin başlangıcından itibaren, mümkün olan en kısa zamanda tamamlanır. Yapımdaki gecikme ve tıkanma riski sınırlanmış olur. Çünkü özel sektör, çalışmalarını zamanında bitirmeye zorlanacaktır. Ayrıca projenin işletme ve sermaye safhalarının birleştirilmesinden kaynaklanan işletme tasarrufları sağlanır. Bu tasarruflarla hizmetin daha önce sayılan kalite iyileştirmeleri eşanlı olarak ortaya çıktığında daha az kaynakla daha çok kamusal hizmet sunulmuş olacaktır. Böylelikle bu tür projelerde verimlilik daha fazla olacaktır.

3.3. KÖSO'lar Kamu Bütçelerinin Daha İyi Yönetilmesini Sağlar mı?

KÖSO'lar sayesinde kamu bütçelerinin daha iyi yönetildiği iddia edilmektedir. Şöyle ki kamu yatırım giderlerinin azalması ve özel sektörle risk paylaşımı sonucunda KÖSO'lar kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı azaltırlar. Böylelikle kamu bütçeleri daha kolaylıkla yönetilebilirler. Bütçeler daha esnek hale gelebilir. Uzun vadeli büyük yatırımlar bütçe dışına alınarak; diğer projeler, mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin bütçeler içerisinde kontrol edilebilirler. Bununla birlikte bu iddia uzun dönemde geçerliliğini koruyamayabilir. Kısa dönemde KÖSO'lar kamu bütçeleri üzerindeki baskıyı azaltabilirler. Fakat uzun vadede bu esneklik kaybolabilir.

KÖSO'ların ilk olarak harcama kontrollerinden ve bütçe açıklarından kaçınmak amacıyla oluşturuldukları belirtilmektedir. Bunlar devletin yatırım harcamalarının tümünü, gerçekleştirilen yılın bütçesine değil de gelecekteki bütçe yıllarına yaymasına ve mevcut bütçe açıklarını gelecek yıllar bütçe açıklarına dönüştürmesine olanak sağlarlar (Sadka, 2007:488). Böylelikle uzun vadede bütçelerin daha iyi yönetileceği tartışmalı hale gelecektir.

Halen KÖSO'lar için kabul edilmiş ortak mali muhasebe ve raporlama standartları mevcut değildir. Bu ise KÖSO'ların harcama kontrollerini bypass etme alışkanlıklarını, yani, bütçesiz kamu yatırımı ve kamu bilançosuz borç yürütme, önlemeyi zorlaştırır. Hatta güvenli özel finansman için garantilerin kullanılması hükümetin gizli kirli çamaşırlarını ortaya çıkarabilir ve sıklıkla geleneksel kamu maliyesinden daha maliyetlidir. Oysa uluslararası ölçüde kabul edilmiş bir muhasebe

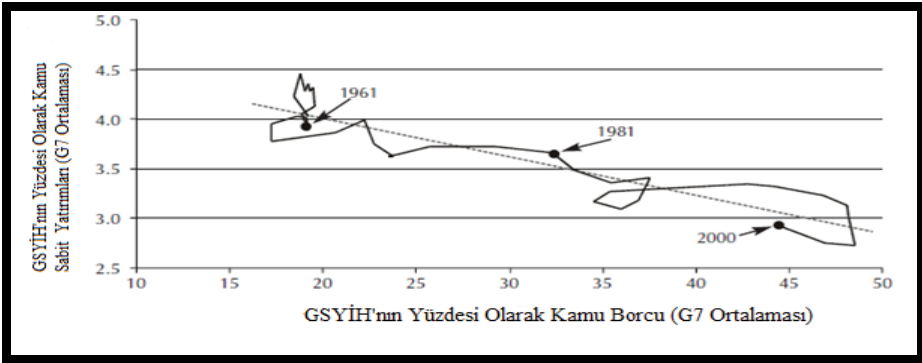
ve raporlama standardı KÖSO'ların mali sonuçları hakkında saydamlığı destekleyebilir (Akitoby, 2007:13).

Bu kapsamda KÖSO'lar birtakım sakıncaları ve tehlikeleri de içermektedir. Bütçe üzerinde demokratik kontrolün kaybedilmesi bunlar içerisinde belki de en ciddi olanıdır. Günümüz demokrasilerinde bütçelerin iyi yönetilmesi kadar halkın bütçe süreçlerine katılımı ve demokratik kontrolü de büyük önem taşır. Halkın ve onun temsilcilerinin kontrolünden kaçırılan projeler demokrasilerin geleceği açısından ciddi bir tehdit oluşturur. Bütçeleme ilkeleri bu yolla çiğnenmiş olur. Bu üzerinde ciddiyetle düşünülmesi gereken bir sorundur.

3.4. KÖSO'lar Kamu Borcunun Azalmasını Sağlayabilir mi?

Kamusal hizmetleri yerine getirmek için bütçe kaynaklarının gittikçe kısıtlı hale gelmesi ve kamusal hizmetlerin daha etkin, ekonomik ve etkili biçimde sağlanması için KÖSO'lar bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Bu durum özellikle kamusal hizmetlere yönelik ihtiyaçların yüksek ama finansman olanaklarının kısıtlı olduğu ülkeler için daha çok tercih edilmektedir. Çünkü son yıllarda kamusal hizmetlerin genişlemesine paralel olarak daralan bütçe olanaklarıyla birlikte kamu borcunda da ciddi artışlar olmuştur.

Kamu borcunun hızlı artışı, kamu bütçeleri üzerinde ciddi baskılar oluşturmuştur. Şekil 1'de görüldüğü üzere son elli yıllık süreçte (G7 ülkelerinde) kamu borcunun artışına paralel olarak kamu yatırım harcamalarının payında ciddi düşüşler yaşanmıştır. Artan kamu borcu harcama olanaklarını da azaltmıştır. Bu nedenle kamu borcunun düşürülmesi ve sürdürülebilirliği tüm ülkeler için daha önemli hale gelmiştir.



Kaynak: Poschmann, F. (2003). "Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships", C.D. Howe Institute Commentary No. 183 (June), Toronto/Canada: C.D. Howe Institute, 3 http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf (Erişim Tarihi: 20/01/2012)

Şekil 1: Kamu Borcu ve Altyapı Harcamalarının Gelişim Trendi

Chung'a (2008) göre KÖSO'lar görünen kamu borcunun üstü kapalı bir şekilde kaldırılması için başlatılmıştır. Geniş ölçekli altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik özel sektör çıkarları yönlendirilerek özel finansmandan yararlanma ve böylece kamu borç düzeyinin azaltılması amaçlanmaktadır. Kamu borç düzeyinin azaltılmasının şiddetle talep edildiği görülmektedir. Fakat ne yazık ki dikkatler sadece devletlerin bilançolarında görünen borçta toplanmaktadır.

KÖSO'lar bu gizlenen amaç için uygun teknik bir hesap aracıdır. Bu tür bir hizmet sunum mekanizmasına daha çok altyapı hizmetlerinde başvurulmaktadır. Çünkü yapımları için yüklü bir sermaye gerekir ve özel sektörün girişiyle devlet önemli bir finansman desteğinden kurtulmuş olur. Ayrıca KÖSO'lar kamu sektörü bilançolarında yeni bir varlık görünmesine yol açmamış olurlar. Bu ortaklıkların gündeme gelmesinde devletin sermaye birikiminin sağlanıp korunması ile kamusal hizmetlerin uygun bir şekilde sağlanmasına yönelik sadece düzenleyici bir role sahip olmasını savunan kapitalist görüşün egemen olması ve bu bağlamda da kamu borcunun azaltılmasının temel mali amaçlardan biri haline gelmesi yatmaktadır. KÖSO'lar sayesinde devletler bilançolarında görülen borç düzeyini makul bir düzeye getirmiş olacaktır.

Elbette ihtiyatlı görünmek isteyen her hükümet borç oranını düşürmek isteyecektir. Uluslararası antlaşmalar ve kredi kuruluşları da borç oranlarının makul seviyelere çekilmesini şart koşmaktadır. Örneğin Avrupa Birliğinde Maastricht Kriterleri kapsamında kamu borcunun gayrisafi yurtiçi hasılaya (GSYİH) oranının %60'ın altında olması ve bütçe açıklarının GSYİH'ye oranının da %3'ü aşmaması istenmektedir. Bu kriterleri sağlamak adına ülkeler çoğu yatırımlarını bütçe dışına alarak kamu borcunu da en azından görünümde azaltmanın yollarını aramaktadır. Bu gelişmeler de KÖSO'ları teşvik etmektedir. Bu sayede kamu borç oranları makul seviyelere çekilmektedir.

3.5. KÖSO'lar Hizmet Kalitesini ve Paranın Karşılığını (Value for Money) Arttırır mı?

KÖSO'lar proje uygulamasını hızlandırarak ve yeni teknolojiler kullanarak ekonominin modernizasyonunun canlandırılmasına yardımcı olurlar. Hizmet kalitesi odaklı uygulamalarla projeler talebe daha iyi yanıt verebilir ve talepteki değişimlere hızlıca adapte olabilir. Bu durumda ekonominin daha dinamik olarak modernize olmasını sağlarlar (Namblard, 2000:21). Bunların yanında KÖSO'ların finansmanında ve bunları geliştirme tekniklerinde her iki tarafın da varlıklarından ve becerilerinden yararlanılarak her iki taraf daha yaratıcı hale gelebilir (Stainback, 2000:14). Sonuç olarak finansman yöntemleri ve sunum teknikleri yanında hizmet kalitesi de gelişebilir. Hizmetler daha modern tekniklerle yürütülür. Aynı şekilde hizmetler kullanıcı ihtiyaçlarına göre farklılaştırılır, şekillendirilir. Geleneksel kamusal sunumdan farklı olarak kullanıcı ihtiyaçlarına göre ürün farklılaştırılması mümkün hale gelir. Vatandaş memnuniyeti ve hizmetlere katılım oranı artar.

Bu argümanlarla bağlantılı olarak KÖSO'ların kullanıcı ihtiyaçlarına yönelik piyasa bilincini ve yanıtını geliştirdiği de iddia edilmektedir. Kullanıcı kavramı üzerinde dikkatle durulmalıdır. Çünkü çelişkili bir kavramdır. Vatandaşlar hem seyyah hem de yerleşik rolünü oynarlar. Bu ikisini birleştirmek zor fakat bir o kadar da gereklidir. Aynı zamanda ciddi fırsatlar sunar. Bu bağlamda özel sektörün her iki rolü idare edebileceği şüphelidir (Teisman ve Klijn, 2000:174). Yani kullanıcı olarak vatandaş ile müşteri arasındaki ayrımı yapabilmek zordur. Çoğunlukla da bu ikisi birbiriyle karıştırılmaktadır. Hatta ciddi bir tehlike olarak sürekli vatandaş odaklılık yerine müşteri odaklılığa vurgu yapılmaktadır. KÖSO'lardan ödünç alınan müşteri odaklılık kavramı, kamu sektöründe de gittikçe yerleşmektedir. Oysa kavramlar gördükleri kadar masum değildir. Bu ayrıma dikkat edilmelidir.

KÖSO'lar aracılığıyla bir yandan kamusal hizmetlerin kalitesi gelişirken diğer yandan bu hizmetlerde paranın karşılığı (Value for Money) artacaktır. Çünkü özel

sektör deneyim ve dinamikliğiyle hizmet sunumunda hem daha düşük maliyetler hem de daha yüksek kalitede hizmet sunumu söz konusu olabilir. Böylelikle hizmet için ödenen paralar karşılığında daha yüksek faydayı elde etme mümkün hale gelebilecektir. Ödenen paranın karşılığı daha fazla alınmış olur.

Kamu finansmanına yeni bir bakış getiren paranın karşılığı yaklaşımında, hizmet veya faaliyetten beklenen çıktı ile bu çıktıyı elde etmede kullanılan kaynakların bütçe hedeflerini ve politik amaçları garanti etmesi gerektiği ileri sürülür. 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). Paranın karşılığına risklerin özel sektör ve kamu sektörü arasında etkin şekilde dağıtılmasıyla ulaşılabilir. Bu risk dağılımı etkin şekilde gerçekleştirilmez ise paranın karşılığının artırılması iddiası temelsiz kalacaktır. Özellikle KÖSO başarısızlıklarına karşı kamunun özel ortağa garanti ödemelerde bulunması yönündeki uygulamalar bu açıdan titizlikle gözden geçirilmelidir.

Sosyal ve çevresel hedefleri başarabilmenin yanında KÖSO'lar toplumun yaşam standartlarını yükseltmek için etkili bir mekanizma olarak ortaya değerlendirilebilir (Levinson vd., 2006:301). Eğer hizmet kalitesi yükselir, kullanıcı odaklı hizmet sunumu başarılı ve paranın karşılığının artırılması sağlanabilirse KÖSO'lar toplumun yaşam standartlarını ve vatandaşların yaşam kalitelerini iyileştirebilirler. Bu ise KÖSO'lara yönelik olarak tabandan gelen desteğin artması ve KÖSO'lara karşı mevcut olan direncin kırılması için oldukça önemlidir.

3.6. KÖSO'lar Kamu Sektörünü İslah Edebilir mi?

Geleneksel olarak kamu sektörünün hantal, durağan, verimsiz ve etkinsiz olduğu genel kabul görür. Yeniliğe daha az açık, daha az yaratıcı ve daha az inovatif olduğu düşünülür. Buna karşın özel sektörün kârı maksimize etmek amaçlı olarak daha yaratıcı olduğu, verimli ve etkin çalıştığı, yenilikçi ve inovatif olduğu, daha esnek olduğu algısı hakimdir. KÖSO'lar aracılığıyla özel sektörün bu dinamizmi ve yaratıcılığının kamu sektörünü de etkileyeceği düşünülür.

KÖSO'lar kanalıyla, özel sektörün edindiği deneyimleri kamu sektörüyle paylaşması sağlanır. Yeni ticari yetenekler, sermaye kısıtlamalarından ve politik baskılardan bağımsızlaştırılmış düşünceler ve en son teknik bilgiyle çalışmanın kamu sektörüyle paylaşımı nedeniyle kamu sektörü de ıslah edilir (Grimsey ve Lewis, 2004:222). Elbette bunun olması bir yandan da kamu sektörünün piyasalaşması demektir. Çünkü aslında kamu ve özel sektörün çalışma mantığı farklı temellere dayanır. Kamu sektörünü özel sektörle benzeştirmenin yararları kadar riskleri de olduğu göz ardı edilmemelidir.

Kamusal hizmetlerin görülmesinde KÖSO'lar özellikle gelişmekte olan ülkelerin kullanım ihtiyaçları için bazı avantajlara sahiptir. Hizmet sunum maliyetlerini düşürme, riskleri azaltma, daha büyük ve potansiyel olarak daha sofistike proje sponsorlarını kullanabilme, teknoloji ve bilgi transferini teşvik etmede bütünleşmiş çözümler için hükümetlere yeni olanaklar sunar. Bu sürdürülebilir sonuçları başarabilmek için sözleşmeye dayalı ve legal çerçeveler, ekonomik istikrar, sosyo-politik çevre ve optimum alanlarda yatırımlara odaklanan bir KÖSO stratejisi gibi uygun bir çerçeveye ihtiyaç vardır (Akintoye, 2009:141). Bunlar başarılabilir ise KÖSO'ların kamu sektörünü ıslah etmesi bir yana kendileri de yeni sorun alanları olarak kamu sektörünün gelecekteki baş ağırları olabilirler.

KÖSO'lar üzerinde yapılan çalışmalarda hesap verebilirlik ve bürokratik davranış gibi klasik kamu uygulama ilkelerinin bu ortaklıklarda değişime uğradığı saptanmıştır. Kamu yararını negatif yönde etkileyen bu değişimin önemli bir nedeni de bu iki ilkenin içerdiği “karar verme üzerinde şeffaflık” ilkesinin bu ortaklıklarda özel sektörün işine gelecek şekilde göz ardı edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca iki tarafın yaşadığı çıkar çatışmaları ve güvensizlik de bu ilkelerin yıpratılıp değiştirilmesinde rol oynamıştır. Bu ortaklıklardaki kamu kesiminin özel sektör tekniklerini benimsemeyerek hesap verebilme ve bürokratik davranma değerlerini kaybetmeleri de kamu sektörünün ıslah edilme yerine bozulduğunun göstergesidir (Hebson vd., 2002).

3.7. KÖSO'lar Ahlaki Riziko Yaratır mı?

KÖSO'larda ciddi şeffaflık problemleri ortaya çıkar. Ticari gizlilik kaygısıyla özel ortağın önemli bilgileri kamudan saklamasına dayalı olarak böyle bir problem görülür. Şeffaflığın azalması nedeniyle KÖSO'larda hesap verilebilirlik ciddi şekilde ortadan kalkabilir. Çünkü hesap verilebilirlik için şeffaflık ve açıklık temel gerekliliktir ve bu ortaklıklarda çoğunlukla eksik olan yöndür. Bu temelde kamu maliyesi açısından KÖSO'larda ortaya çıkan bir diğer önemli tehlike de ahlaki riziko sorunudur.

Ahlaki riziko temelde asimetrik enformasyondan kaynaklanır. Ajan sorunlarının kaynağı olan asimetrik enformasyon, izleme maliyetlerinin yüksek ve kamu ortağının özel sektör ortağını kontrol etmek için yeterli enstrüman ve kaynağa sahip olmama temeline dayanır. Bu bağlamda taraflar arasında asimetrik enformasyonun varlığı imtiyazı yapanın çıkarına zıt şekilde imtiyaz sahibinin gizli eylemlerini yükseltebilir. Çoğu durumda proje, işin kalitesi ve üretim maliyetleri konusunda özel sektör ortağının daha bilgili olması ve kamu tarafından kontrol ve ispatlamanın zor olması nedeniyle özel ortak bu tür olağandışı davranışlar sergileyebilir (Raganelli ve Fidone, 2007:13-14).

Elbette asimetrik enformasyon ahlaki riziko için temel şart olmakla birlikte tek başına yeterli değildir. Ahlaki rizikonun ortaya çıkabilmesi için asimetrik enformasyonun yanında bilgiye sahip olan tarafın bu bilgiyi ahlaki olmayan tarzda kullanımının mümkün olması ve bu davranışının belli bir güvenceyle desteklenmesi de esastır. Yani belli garantiler altında ahlaki rizikonun daha kolay işlemesi mümkün olur.

Bu bağlamda özel ortağın, tedarikin etkinliğinin hükümet için önemli olduğunu bilmesi gerekir. Alternatif tedarikçilerin ya da hükümet üstlenişinin (devralmasının) düşünülmediği durumda, özel ortak finansal açıdan kötüye gittiğinde hükümetin kendisini mali olarak destekleyeceğini bilecektir. Bu düşünce, etik açıdan tehlike yaratır. Çünkü özel sektör ortağı, KÖSO anlaşmasının maddeleri neyi içerirse içersin gerçekte riski üstlenemeyeceğini bilmektedir. Oysa KÖSO'ların mantığı büyük oranda risk paylaşımına dayanır. Bu durum, ahlaki riziko olarak tanımladığımız etkin olmayan yönetsel davranışı teşvik edebilir ya da bu davranışa olanak tanıyabilir (Fourie ve Burger, 2000:313).

4. Kamu Maliyesinin Sürdürülebilirliği İçin KÖSO'lar Üzerine Öneriler

Kamusal hizmetlerin yeterli miktar ve kalitede sunulması ve mali olarak sürdürülebilirliği açısından KÖSO'lar ciddi alternatif olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte KÖSO'lar kanalıyla piyasalaşma sürecinde dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde sıralanabilir:

❖ Partnerlik her derde deva olan bir mekanizma/araç olarak görülmemelidir. Partnerliğin formüsel bir yaklaşım -yeni bir dogma-olarak görülmemesi yaşamsal önemdedir (HM Treasury, 2000:45). Bu açıdan özel sektör katılımının yararları üzerine aşırı ideolojik vurgulardan kaçınılmalıdır. Aynı şekilde KÖSO'lara karşı çıkışlar da göz ardı edilmemeli fakat nesnel temellerden yoksun sırf ideolojik yaklaşımlar kuşkuyla karşılanmalıdır.

❖ Özel sektör katılımında kamusal hizmetlerinin karmaşık yapısı dikkate alınmalıdır. Bunlardan kamusal derecesi görece daha düşük olanlar KÖSO sunuma açılabilir. Paket şeklinde (bundling) tüm hizmetlerin toptan özel sektöre açılması doğru değildir. Bunun yerine yeni KÖSO yaklaşımlarında öne çıkan hizmetlerin ayrılarak ihale edilmesi (unbundling) öncelikli tercih olmalıdır.

❖ KÖSO piyasasında sosyal yönün güçlendirilerek KÖSO'ların özelleştirmeler gibi sırf piyasa ekonomisi araçları olmadığı, toplumsal öncelikleri ve duyarlılıklarının da olması gerektiği belirginleştirilmelidir. Özel sektörün kâr anlayışı ve kamu sektörünün geleneksel sorunları dikkate alınarak KÖSO'lara mutlaka sivil toplum kuruluşları da paydaş olarak dahil edilmelidir. Konunun sosyal yönü göz önüne alınarak bu sektördeki ortaklıklar Kamu-Özel-Sosyal Ortaklıklar olarak sürdürülmelidir.

❖ KÖSO'lar tarafından kamusal hizmetlerin fiyatlamasında, malın niteliği ve hizmet kullanıcılarının talep ve gelir esneklikleri göz önüne alınmalıdır. Malın fiyatlamasında fiskal amaçlar kadar sosyal boyutlar da göz önüne alınmalıdır.

❖ Bakanlıklarda merkezi bir KÖSO birimi kurulmalı, bu merkezi birim alt birimlere ve belediyelere danışmanlık görevi sunmalıdır.

❖ Bakanlıklar düzeyinde ve özellikle belediyelerde KÖSO uygulamalarının başlatılması, yürütülmesi, denetlenmesi ve kapatılması konularında uzman personel istihdam edilmelidir.

❖ Yolsuzluk iddialarının önüne geçebilmek için ayrıntılı bir hukuki KÖSO çerçevesi oluşturulmalıdır.

❖ Özellikle belediyelerde KÖSO uygulamaları ve özelleştirmeler için mutlaka halkın desteği ve onayı aranmalıdır.

❖ KÖSO'lar için yeni bir muhasebe sistemi kurulmalıdır. Bu yeni muhasebe sisteminin, özel sektör muhasebesi ile sosyal boyutları göz önüne alan bir sistem olmalıdır.

❖ Yabancı sermayenin KÖSO uygulamaları çerçevesinde ilişkilerinde gizli birtakım niyetleri uygulamasının önüne geçmek için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu önlemler yabancı sermayeyi toptan ürkütüp kaçırarak özellikle olmamalıdır. Sözleşme ve ihale süreçlerinde saydamlık artırılmalıdır.

❖ Sözleşmelerde, vatandaşların kamusal hizmetlere erişimini kolaylaştıran ve yaygınlaştıran, bedavacılığı zorlaştıran, hizmetin verimliliğini ve etkinliğini arttıran teknolojilerin geliştirilmesini öngören maddelere yer verilmelidir. Sözleşmelere konulan bu türden yaptırımların yerine getirilmesini temin etmek için gerekli mekanizmalar kurulmalıdır.

❖ Kamuoyu genel olarak kullanıcı ücretlerini çifte vergilendirmenin bir biçimi olarak algılayabilir. Kullanıcı ücretleri vasıtasıyla daha önce hissetmedikleri vergileri hizmetler için ödeme yaparken hissedebilirler. Bu özellikle ücretli yollar

örneğinde dikkat çekici olabilir. Örneğin, önceki kamusal sunumda mevcut olmayan ve kullanıcıya maliyeti hissedilmeyen yol geçiş ücretleri KÖSO sunumunda hissedilir (The International Institute for Sustainable Development (IISD), 2012:7). Bu nedenle kullanıcı ücretleri belirlenirken bu husus göz ardı edilmemelidir. Bu tür algılamalar KÖSO'lara karşı direnci arttıracaktır.

❖ KÖSO'lar her zaman pozitif yönlü etkiler sunmaz. Bünyesinde birtakım sakıncaları ve tehlikeleri de içermektedir. Özellikle, devlet katılımının azaltılmasıyla birlikte gerçekleşen daha fazla özel sektör rolü dolayısıyla birçok sosyo-politik tehlikeler oluşabilir. Bunun yanında KÖSO'lara ilişkin bir diğer tehlike taraflar arasında çeşitli anlaşmazlıklar ya da uyuşmazlıkların meydana gelmesinden kaynaklanır. Bu durum ortaklığın geleceğini tehlikeye sokarken hizmetlerin sunumu da belirsiz bir sürece girer. Bu durumlar için alternatif çözüm yöntemleri en baştan hesaba katılmalıdır.

❖ Hükümetler KÖSO taahhütlerinin ne ölçüde ve ne şekilde gerçekleştiği ne gibi fayda ve maliyetler getirdiğini izlemeden önce bu taahhütler üzerine belirli sınırlamalar koymalıdır. Örneğin Macaristan'ın kamu maliyesi kanunu, herhangi bir yılda, çok-yıllı KÖSO taahhütlerinin toplam nominal değerini, o yılki toplam devlet harcamasının tahmini %2'si olarak sınırlandırmaktadır. Aynı şekilde Brezilya'nın KÖSO'lar konusundaki federal kanunu benzer sınırlayıcı hükümler içermektedir. KÖSO taahhütlerinin mevcut değerinin, cari GSYİH'nin yüzde X'i kadar sınırlandırılması ve toplam sınır tutarının departmanlara dağıtılması ve böylece her departmana kendi KÖSO programlarını planlamalarına yardımcı olunması da mümkündür. Bu tarz sınırlar tam olarak tatmin edici değildir. Eğer KÖSO'lar kamu tarafından finanse edilen projelerden daha ucuzsa ve bunların yerini alıyorsa bunlar neden diğer kamu harcamalarından bağımsız bir şekilde sınırlandırılmalıdır? Hükümet KÖSO'lar konusunda makul kararlar alma konusunda kendinden şüphe duyarsa bu tarz sınırlar KÖSO programının çok kısa sürede çok çabuk büyümesini önleyebilir. Bunun yanında, uzun dönemde KÖSO taahhütlerini daha kapsamlı mali hedefler kapsamına almak daha iyi olabilir. Örneğin KÖSO taahhütlerinin şimdiki değeri üzerindeki bir sınır, ekonomik yükümlülüklerin (borcu ve KÖSO taahhütlerini de kapsayarak) şimdiki değeri üzerindeki bir sınır içine alınabilir (Irwin, 2007:19).

❖ KÖSO'lar kamusal faaliyetin ikamesi ya da göz ardı edilmiş sorumluluklar olarak düşünülmemelidir. Özellikle vatandaşlar ihtiyaçları olan hizmet ve ürünleri uygun bir şekilde kullanırlarken kamu sektörü standartlar koymayı ve ürün güvenliğini, ürünün yararlılığını ve kalitesini denetlemeyi ve sistemler oluşturmayı sürdürmelidir. Bir diğer deyişle KÖSO'lar daha az kamu sektörü değil daha farklı bir hükümet rolü anlamına gelmektedir. Özel sektör ortağının güçlü pozisyonu nedeniyle genellikle daha vasıflı kamu sektörü katılımına ihtiyaç duyulmaktadır (Jamali, 2004:419).

❖ Sağlıklı bir demokrasi, vatandaşlar için tam bilgiye, vatandaşlar tarafından tam katılıma, kamu görevlilerinden bağımsız düşünce ve değerlendirmelere, parlamento ve seçmeler için hesap verilebilirliğe dayanır. KÖSO'lar bunların hepsinin altını oyar, demokrasinin temel değerlerine zarar verir, işlevselliğini yok eder. Kamusal alan konusunda daha dikkatli olan, artan bir vizyona sahip ve ilelebet sağlıklı bir demokrasiyi kurmak isteyen bireyler olarak KÖSO önerilerine daha dikkatli yaklaşmalıyız. Bu nedenle kamuyu tam aydınlatma, tam kamusal katılım,

seçilmiş görevliler tarafından karar alma ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliği konularında istekli ve ısrarcı olmalıyız. Ancak bu şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda KÖSO'lara daha fazla güvenebilir, kamusal mal ve hizmetleri yeterli miktar ve kalitede temin etmek için ideallerimize daha fazla yaklaşabiliriz (Redlin, 2004:5).

Görülebileceği üzere KÖSO'lardan beklenen yararlar karşılığında ciddi tehditler de söz konusudur. Devletler yukarıda sayılan önlemlere dikkat etmezlerse KÖSO mekanizmaları uzun dönemde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini tehlikeye atabilirler. Hatta bunun da ötesinde toplum için sağlıksız yapılar haline dönüşebilirler. Bu gerçekten hareketle KÖSO'lara önyargısız şekilde fakat dikkatlice yaklaşılmalıdır.

Sonuç

Küresel neoliberalizmin yükselen aktörleri olarak KÖSO'lar tüm dünyada gittikçe yaygınlaşmaktadır. Hem merkezi hem de yerel kamusal hizmetler KÖSO'lara daha çok açılmaktadır. Bu gelişmenin önemli bir nedeni, hükümetlerin kamu maliyesi üzerindeki baskıları azaltmak istemesidir. KÖSO'lar kamu maliyesi üzerinde önemli etkilerde bulunurlar. Bu etkiler her zaman beklenen sonuçları vermeyebilir. Bunun için KÖSO'lara başvurulurken gerekli önlemler alınmalıdır.

Bu bağlamda KÖSO'lar evliliklere benzetilebilir. Nasıl ki iyi bir evlilik insanların mutluluk ve refahlarını arttırırsa başarılı KÖSO'lar da başta kamu kesimi olmak üzere tüm toplumun refahını ve mutluluğunu arttırabilir. Bunun için başarılı bir evlilikte gerekli olan kurallar KÖSO'larda da temin edilmelidir. İlk olarak partnerler doğru seçilmeli, her iki taraf kuralları baştan bilmeli ve ona göre hareket etmelidir. Ayrıca partnerler birbiri hakkında ve evlilik hakkında yeterli bilgiye sahip olmalı ve birbirini aldatmamalı/aldatamamalıdır. Getiriler ve sorumluluklar her iki taraf arasında adaletli bir şekilde bölüşülmelidir. Sırf evlenmek için evlenilmemelidir. KÖSO'lar da aynı şekilde uygun ortaklarla, hukuki çerçevesi iyi çizilmiş bir zeminde, ortak çıkarlar ve ortak sorumluluklar temelinde kurulmalıdır.

Sağlıklı oluşturulan KÖSO'lar mali alan yaratarak kamu maliyesi üzerindeki baskıları azaltabilir, bütçeleri daha iyi yönetilebilir hale getirebilir, kamu borcunun azaltılmasını sağlayabilir, mevcut kaynaklarla daha etkili ve daha kaliteli kamusal hizmetler üretilmesini garanti altına alabilir ve kamu sektörünü ıslah ederek daha etkin ve etkili kılabilir. Şayet gerekli önlemler alınmaz ve KÖSO'lar başarılı şekilde kurulmazlarsa bu olası etkiler olumsuz şekilde kendini gösterebilir. Başta ahlaki riziko sorunu olmak üzere kamu borcundaki azalmanın görünüşte kalarak uzun dönemde tekrar artması, uzun dönemde bu projelerin beyaz filler olarak kamunun elinde kalması, bütçeler üzerinde kamu kontrolünün kaybolması, kullanıcı fiyatlarının artması, demokrasinin işlerliğini ve işlevini yitirmesi gibi birçok olumsuz sonuca katlanmak gerekebilir.

Kaynakça

Adair, A. ve diğerleri (2011), "The Future of Private Finance Initiative and Public Private Partnership", *Report to The Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)*, June, London, http://www.rics.org/site/download_feed.aspx?fileID=9846&fileExtension=PDF (Erişim Tarihi: 12/01/2012)

- Akintoye, A. (2009), “PPPs for Physical Infrastructure in Developing Countries”, Akintola Akintoye and Matthias Beck (Eds.), *Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships* içerisinde, Okford/UK: Blackwell Publishing Ltd., 123-144.
- Akitoby, B., Hemming, R. ve Schwartz, G. (2007), “Public Investment and Public-Private Partnerships”, *IMF Economic Issue Series*, No.40, International Monetary Fund, Washington, DC/USA.
- Barber, M. (2007), “Three Paradigms of Public Sector Reform”, Transforming Government, June, London: McKinsey&Company Publication, 20-27, http://www.mckinsey.de/downloads/publikation/transforming_government/2007/0707_Transforming_reform.pdf (Erişim Tarihi: 10/01/2009)
- Carrol, P. ve Steane, P. (2000), “Public-Private Partnerships: Sectorial Perspectives”, Stephen P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge Publishing, 36-56.
- Chung, D. (2008), “Public Private Partnerships: A Procurement Device to Manage Public Sector Debt”, *ITLS Working Paper*, WP No. 08-11 (June), Institute of Transport and Logistics, Faculty of Economics and Business, University of Sydney, <http://ws.econ.usyd.edu.au/itls/wp-archive/itls-wp-08-11.pdf> (Erişim Tarihi: 21/10/2011)
- Çimen, B. (2003), “Mimarlıkta PPP: (Kamusal ve Özel Ortaklık İşbirliği)”, *Yapı Aylık Mimarlık, Kültür ve Sanat Dergisi*, Sayı 259 (Haziran), 66-69.
- Foster, V., Tiongson, E.R. ve Laderchi, C.R. (2005), “Utility Reforms,” Aline Coudouel ve Stefano Paternostro (Eds.), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, Vol.1, Washington, DC.: The World Bank, 73-120.
- Fourie, F. CvN ve Burger, P. (2000), “An Economic Analysis and Assessment of Public-Private Partnerships (PPPs)”, *The South African Journal of Economics*, 68(4) 305–316.
- Grimsey, D. ve Lewis, K. M. (2004), *Public Private Partnerships-The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hebson, G., Grimshaw, D., Marchington, M. ve Cooke, F-L (2002), “PPPs and the Changing Sector Ethics: Case-Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors”, *ESRC Future of Work Programme Working Paper*, WP No.21 (June), Economic and Social Research Council (ESRC), <http://www.leeds.ac.uk/ESRCFutureofWork/downloads/workingpaperdownloads/Paper21.pdf> (Erişim Tarihi: 07/01/2012)
- Heller, P.S. (2005), “Understanding Fiscal Space”, *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/05/4 (March), International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf> (Erişim Tarihi: 17/02/2012)
- Hubbard, R. ve Paquet, G. (2007), P3 and The “Porcupine Problem”, in *How Ottawa Spends, 2007-2008* (Ed. G.B. Doern), McGill-Queens University Press, August, 254-272.
- HM Treasury (2000), “Public Private Partnerships: The Government’s Approach”, *UK Stationery Office*, London: The Stationery Office, <http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2000/ppp.pdf> (Erişim Tarihi: 01/10/2011)

- The International Institute for Sustainable Development (IISD) (2012), “Harnessing the Power of Public-Private Partnerships: The Role of Hybrid Financing Strategies in Sustainable Development”, *IISD Report*, February, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf (Erişim Tarihi: 23/05/2011)
- Irwin, T. (2007), “Five Ways Governments can Control Spending Commitments In Public-Private Partnerships”, *International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships*, March 7-8, Budapest/Hungary, http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/pdf/tt_p.pdf (Erişim Tarihi: 02/02/2012)
- Jamali, D. (2004), “Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries”, *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.
- Levinson, D.M., Garcia, R.C. ve Carlson, K. (2006), “A Framework for Assessing Public-Private Partnerships”, P. Rietveld and R. Stough (Eds.), *Institutions and Regulatory Reform in Transportation* içerisinde, Edward Elgar Publishers, <http://nexus.umn.edu/Papers/PPP.pdf> (Erişim Tarihi: 11/07/2011)
- Maskin, E. ve Tirole, J. (2007), “Public-Private Partnerships and Government Spending Limits”, *IDEI Working Papers*, WP No: 439, May 30, Institut d'Économie Industrielle (IDEI), Toulouse, <http://idei.fr/doc/by/tirole/ppp.pdf> (Erişim Tarihi: 30/11/2011)
- McQuaid, R.W. ve Scherrer, W. (2010), “Changing Reasons for Public-Private Partnerships (PPPs)”, *Public Money & Management*, 30(1), 27-34.
- Namblard, C. (2000), “In Favor of a Pragmatic Approach Towards Public Private Partnership”, Perrot, J-Y ve Chatelus, G. (Eds.), *Financing of Major Infrastructure and Public Service Projects: Public Private Partnerships*, Presses Ponts et chaussées, 17-30.
- Panggabean, A.T.P. (2006), “Expanding Access to Basic Services in Asia and the Pacific Region: Public-Private Partnerships for Poverty Reduction”, *Asian Development Bank, Economics and Research Department (ERD) Working Paper*, WP No.87, November, Manila/Philippines.
- Pflug, T. (2002), “Public-Private Partnerships in the Framework of Financing for Development”, Heinrich Boell Foundation Washington Office Policy Paper 18, March 1, <http://www.boell.org/docs/ppps.pdf>
- Poschmann, F. (2003), “Private Means to Public Ends: The Future of Public-Private Partnerships”, CD. Howe Institute Commentary No. 183 (June), Toronto/Canada: CD. Howe Institute, http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_183.pdf (Erişim Tarihi: 20/01/2012)
- Raganelli, B. ve Fidone, G. (2007), “Public Private Partnerships and Public Works: Reducing Moral Hazard in a Competitive Market”, *International Workshop on Searching for New Models in the Economic Analysis of Law*, March 25-27, Messina and Taormina/Italy, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996375 (Erişim Tarihi: 23/09/2011)
- Redlin, B. (2004), “Secretive, Risky, Unaccountable: How Public-Private Partnerships are Bad for Democracy”, *Parkland Institute Conference “Uncommon Dreams: Visions of the Public Good”*, November 21, Edmonton/Alberta.

- http://cupe.ca/updir/rptbr_Secretive_Risky_Unaccountable_P3_Bad_for_Democracy_1.26.05.pdf (Erişim Tarihi: 11/01/2012)
- Sadka E. (2007), “Public-Private Partnerships-A Public Economics Perspective”, *CESifo Economic Studies*, 53(3), 466-490.
- 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, <http://upetd.up.ac.za/thesis/available/etd-06262007-184020> (Erişim Tarihi: 02/02/2012)
- Stainback, J. (2000), *Public/Private Partnership and Development Methodology Deal Structuring Developer Solicitation*, John Willey&Sons, Inc.
- Teisman, G.R. ve Klijn, E.-H. (2000), “Public-Private Partnerships in The European Union: Officially Suspect, Embraced in Daily Practice”, S.P. Osborne (Ed.), *Public-Private Partnership-Theory and Practice in International Perspective*, London and New York: Routledge Publishing, 165–186.
- United Nations-Economic Commission for Europe (2000), “Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development”, *UN/ECE Forum on Public-Private Partnerships for Infrastructure: The Next Steps (PPPs)*, (ECE) TRADE/NONE/2000/8, 4-5 December, Palais des Nations.