

Kamu-Özel İşbirliği Projeleri ve Kırgızistan Ekonomisi Açısından Önemi

Ahmet Burçin Yereli (Hacettepe University, Turkey)
Mustafa Kızıltan (Hacettepe University, Turkey)

Public-Private Partnership and Its Importance for Kyrgyzstan Economy

Abstract

Public-Private Partnership (PPP) means to join forces with public and private bodies. The supplementation to this process by public and private organizations and their gains are ab-initio subjected with an agreement. Thereby the government activate the market dynamics in order to supply some public goods without using budget resources. In this paper, the significance of public-private partnership will be emphasized and will discuss which projects are eligible and how will they be realized and what kind of co-operations will take place by PPP projects in Kyrgyzstan.

JEL Codes: H42, H44

1 Giriş

Gelişmekte olan ülkeler ve geçiş ekonomileri açısından en önemli sorunlardan bir tanesi alt yapı yatırımlarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde alt yapının yetersizliği ve geçiş ekonomilerinde ise eskimiş alt yapının yenilenmesi ciddi bir kaynak sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. Altyapı yatırımları; elektrik üretimi ve dağıtımı, içme suyu ve atık su hizmetleri, tarımsal amaçlı sulama, eğitim ve sağlık ile ulaşım ve haberleşme hizmetleri gibi çok geniş bir alana yayılan yatırımları kapsamaktadır. Bu tür yatırımlar genellikle yüksek maliyetli olduğu için daha çok kamu sektörü tarafından sunulmaktadır. Ancak son yıllarda dünya genelinde yaşanan kamu finansman sorunları ve küresel durgunluk nedeniyle bu tür yatırımlarda da azalma meydana gelmiştir.

Gelişmiş ülkeler son 20-30 yıllık dönemde alt-yapı yatırımlarının finansmanında Kamu-Özel İşbirliği Projeleri'ne giderek daha fazla yer vermeye başlamışlardır. Genellikle yerel yönetimlerce görülmekte olan hizmetlerden, ekonomik büyümeye doğrudan katkı yapan genel yönetim hizmetlerine kadar pek çok yatırım projelerinde kamu-özel işbirliği teknikleri kullanılabilir.

2 Neden Kamu-Özel İşbirliği Projeleri?

Kamu-Özel İşbirliği modellerinin geliştirilmesine yol açan temel etken olarak 1980'lere kadar geline süreçteki kamu başarısızlıkları gösterilebilir. Kamu tarafından başlatılan, ancak siyasi veya ödenek yetersizliği gibi nedenlerle bitirilemeyen projelerin ekonomiye yük olması sorununa çözüm arayışları ile birlikte bu tür işbirliği modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca kamunun bazı yatırım projelerinde etkinsizliklere ve verimsizliklere neden olduğu herkesçe bilinmektedir. Bu etkinsizlik ve verimsizlik, projelerin bitirilmemesinin en başta öngörülene göre daha uzun olması ve öngörülenden yüksek maliyetlere ulaşması gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları yaygın olarak devletin finansman krizlerine çözüm yollarının arandığı 1980'li yıllardan itibaren yoğunluk kazanmış, bu dönemle birlikte devletin ekonomideki rolü azaltılarak düzenleyici rolüne ağırlık verilmiş ve özel sektörün ekonomideki rolünün artırılması için çeşitli modeller geliştirilmiştir (Eker, 2007, s. 59; Çal, 2008, s. 5). Ekonomide özel sektörün rolüne verilen önemle birlikte, özel sektör kuruluşlarının ekonominin her alanında olduğu gibi, altyapı yatırımlarında da aktif katılımcı olabilmelerine imkan sağlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarındaki artışa bağlı olarak Kamu-Özel İşbirliği modelleri de bu süreçte görülmeye başlanmıştır.

Özelleştirme uygulamaları temel olarak kamunun ekonomideki rolünün azaltılmasını ve devletin zamanla regülatör durumuna getirilmesini amaçlamaktadır. Özellikle ekonomideki katma değer rolü ve özel sektörün maliyetlerini düşürücü etkisi ile altyapı yatırımlarına duyulan ihtiyaç çeşitli özelleştirme modellerin geliştirilmesine neden olmuştur. İşte bu modellerden bir tanesi Kamu-Özel İşbirliği modeli olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu model kamunun tüm yatırımları üstlendiği klasik kamu yatırımları ile özel sektörün mülkiyeti üstlendiği özelleştirme modelleri arasında bir alternatif olarak gözükmektedir. Bu modelin seçilmesindeki en önemli faktör klasik özelleştirme yöntemlerine göre mülkiyetin kamuda kalması neticesinde toplumsal tepkiyi en aza indirmesi olarak ifade edilebilir. Ayrıca, klasik kamu yatırımlarına göre yatırım riskinin kamu ve özel sektör arasında paylaşılması ve bütçe dışı kaynaklardan yatırımın finanse edilebilmesi de modelin bir diğer avantajlı yönüdür. Bu tarz bir finansman kaynağı kamunun borçlanma gereğini düşürerek kamu kaynaklarının daha etkin

ve verimli kullanılabilmesine de imkan verebilmektedir.

İşsizliğin önemli bir sorun olduğu gelişmekte olan ülkelerde sınırlı kamu kaynaklarının verimli alanlarda kullanılması işsizlik başta olmak üzere bir çok yapısal sorunun çözümüne katkı sağlamaktadır. Bu nedenle özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli ve gerekli olan altyapı projeleri/yatırımları ertelenemez boyutlara ulaşmakta, bu projelerin gerçekleştirilebilmesi kamu kaynağı yanında alternatif kaynaklara başvurulmasını zorunlu hale getirmektedir. Farklı kaynakların kullanımını sağlayacak işbirliği modellerinin uygulanması ile özel sektör kaynakları harekete geçirilerek, kamunun borç yükü hafifletilebilmekte, ülkeye yabancı sermaye çekilebilmektedir. Böylece atıl kalmış yatırımlar bitirilerek ekonomik gelişmeye katkıda sağlanabilmektedir. Ayrıca altyapı yatırımlarının hızlı bir şekilde bitirilmesi, orta ve uzun vadede özel sektör maliyetlerini düşürerek, toplumun refahını artırmaktadır.

Kamu yatırımlarında özel sektörün katılımı uygulamaları daha önceleri imtiyaz sözleşmeleri yoluyla gerçekleştirilmiş olup, modern anlamda Kamu-Özel İşbirliği modellerinin kullanılmasına ise ilk olarak 1992 yılında İngiltere’de Özel Sektör Finans Girişimi - *Private Finance Initiative* adıyla başlanmıştır. Başarılı olarak uygulanan bu model bir çok ülkeye örnek olmuş ve 1999 yılında modeli benimseyen ülke sayısı 10 civarında iken, 2008 yılında 100’ün üzerine çıkmıştır (Tekin, 2007, s. 10).

3 Kamu-Özel İşbirliği Modelleri

Dünya üzerinde geniş bir uygulama alanı bulan Kamu-Özel İşbirliği modelleri genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır:

1. Geleneksel Kamu İhalesi Yoluyla Özel Sektör Katılımının Sağlanması:

Bu yöntemde kamu mülkiyetinde olan işletmelerin bazı işleri özel sektöre gördürülmektedir. Burada özel sektörün kazancı kendi becerilerine bağlı olarak değişmektedir. Kamunun amacı bu sayede özel sektörün uygulama beceresinden yararlanarak maliyetleri düşürmektir. Yapılan ihaleler yoluyla; “Hizmet Sözleşmeleri”, “İşletme ve Yönetim Sözleşmeleri” ve “Kiralama” gibi yöntemler kullanılmaktadır. Bu şekilde yapılan işler; çöplerin toplatılması, sayaçların okunması vs. gibi kısa dönemli olmaktadır.

2. Bazı Kamu Yatırımlarına Özel Sektörün Katılımının Sağlanması:

Bu yöntemlerde kamu tarafından finansmanı sağlanan projelere özel sektör hem uygulayıcı olarak hem de finansman sağlayarak katkıda bulunmaktadır. Bu yöntemlerde kamunun elektrik, su, doğalgaz gibi altyapı sektörlerindeki bazı tekel konumları imtiyaz olarak 25-30 yıllık sürelerle özel sektöre devredilmektedir.

Sözleşme süreleri görece olarak uzun vadeli olduğundan sözleşme yapılış aşamasında ortaya çıkabilecek durumlar detaylı şekilde tanımlanmalı, sözleşmeler uzun süreli değişikliklere uyum sağlayacak şekilde esnek yapılmalıdır. Ancak bu esneklik uzun vadede siyasilere müdahale aracı olacak şekilde kurgulanmamalıdır. Rekabetin tam olarak tesis edildiği ihaleler işi en düşük maliyetle yapacak firmaların seçilmesini sağlayabilecektir.

3. Klasik Özelleştirme Yöntemleri:

Bu yöntemlerde kamu mülkiyetinde olan işletmeler ihale yoluyla tamamen veya kısmen özel sektöre devredilmektedir. Bu yöntemin özel sektör katılımı yöntemlerinden farkı mülkiyetin belli süreli olarak değil tamamen veya kısmi olarak özel kesime geçmesidir (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 2006, s. 2-6).

Avrupa Birliği ve uluslararası ekonomik kuruluşların bu alanlardaki desteği ve çalışmalarının katkısı da oldukça önemlidir. Avrupa Birliği, bu çalışmaları üye ülkelerde desteklemek ve modellerin yasal altyapısını güçlendirmek amacıyla kaynak niteliğinde önemli metinler yayınlamış olup, proje örneklerini ve bu örneklerden çıkarılacak dersleri belirterek, önemli ilkeler ortaya koymuştur. Bu ilkelerden en önemlisi genel olarak şeffaflığın ön plana çıkartılmasıdır. Şeffaflık hem kamu hem de özel sektör firmaları için bir güven ortamı sağlayarak projelerin başarı şansını artırmaktadır. Böylece projelerin devamlılığı sağlanabilmektedir.

Kamu sektöründe yer alan Kamu-Özel İşbirliği uygulayıcıları için pratik bir araç olarak 2003’te “Avrupa Komisyonu Bölgesel Politikalar Genel Müdürlüğü” tarafından yayınlanan “Başarılı Bir Kamu-Özel İşbirliği İçin Ana Esaslar - Guidelines for Successful Public-Private Partnerships” raporuna göre bu ortaklık modellerinden beklenen faydalar şu şekilde sayılmaktadır (Europe Commission, 2003, s. 15):

- Altyapı tedarikinin hızlanması,
- Hızlı uygulama,
- Projelerin toplam yaşam maliyetlerinde düşme,
- Daha iyi risk dağılımı,
- Projelerin uygulanması sırasında ortaya çıkan daha iyi teşvikler,
- Hizmet kalitesinin iyileşmesi,
- Ek gelir yaratılması,
- Kamu yönetiminde iyileşme.

Modelden beklenen faydalar bu şekilde sayılmakla birlikte modelin uygulanması sırasında dikkat edilmesi

gereken risk unsurlarının da bulunduğunun farkında olunmalıdır. Modelin başarıyla uygulanabilmesi için öncelikle yeterli bir özel sektör tecrübesi gerekmektedir. Projenin özel sektöre yaptırılması öncesinde yapılacak bir ihalede etkili bir rekabet ortamı oluşmaz ise projeden beklenen faydalar gerçekleşmeyecektir. Özel sektör gerekli deneyime sahip olmakla birlikte özel sektörün finansman imkanları, mali piyasaların derin olmaması sebebiyle kısıtlı ise, özel sektörün projeleri yürütebilmesi mümkün olmayacaktır.

Kamu-Özel İşbirliği modellerinin yaygınlaşması ve hızla gelişmesi sonucu Avrupa Komisyonu bu modellerle ilgili çalışmalar yaparak 30 Nisan 2004'te kamu sözleşmeleri ve imtiyazları ile ilgili ilkelerin belirlendiği “*Yeşil Kitap*” (Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) ve Haziran 2004'te de Kamu-Özel İşbirliği örnek olayları ile ilgili “*Kaynak Kitabı*” (Resource Book on PPP Case Studies) yayınlamıştır. Ancak bu çalışmalarda Kamu-Özel İşbirliği kavramının tam olarak bir tanımı yapılmamıştır. Konu ile ilgili olarak Yeşil Kitap'ta yer alan 1. maddeye göre; *genel olarak altyapı hizmetleri veya tedarik hizmetlerinin kamu otoriteleri ve iş aleminde finansmanını, yapımını, yönetimini ve bakımını garanti altına almayı amaçlamak* şeklinde bir hedef tanımlanmaktadır. Bu modeller yoluyla özel sektör ortağı ile uzun vadeli ilişki kurularak projelerin finansmanı sağlanmakta ve kamu ile özel sektör tarafları arasında riskler paylaşılabilir (Europe Commission, 2004a, s. 3).

Yeşil Kitap kamu tedariki ile ilgili birlik düzeyinde Kamu-Özel İşbirliklerinin uygulanmasını incelemekte olup, Yeşil Kitap'ta belirtilen bu ilkeler Kaynak Kitap vasıtasıyla örneklendirilmektedir. Özellikle Kaynak Kitap'ta birçok örnek olay sıralanmış olup, bu örnekler ve modelleri uygulamak isteyen ülkeler için kitap tam bir laboratuvar niteliğindedir. Örneklerle, ortaya çıkan avantajlar ve dezavantajlar sayılmış olup, modeller ile ilgili ilkeler ve çıkarılan dersler ortaya konmuştur. Örneklerde gelişmekte olan ülkelerin karşılaşılabilecekleri farklı durumlar sayılmış ve belli tanımlara ulaşılmıştır. Bu örneklerde yer alan durumları kısaca aşağıdaki şekilde sayabiliriz:

- Uluslararası işletme tecrübesi ve uzmanlıklardan faydalanılarak elde edilebilecek olan verimlilik artışı,
- Klasik kamu tedariki yöntemleri ile kamu-özel işbirliği yöntemlerinin karşılaştırılması,
- Kamu-özel işbirliği yöntemlerinin finansman sorunlarına çare olunması amacıyla seçilmesi,
- Kamu sektörü tarafından borç alınarak gerçekleştirilen proje örnekleri,
- Kamu-özel işbirliği projesinin özel sektör deneyimden faydalanmak amacı ile kullanılması,
- Kurulan işbirliği modellerindeki sözleşme yöntemlerinin incelenmesi,
- Verim artırmak ve maliyet etkinliği sağlamak amacıyla kamu-özel işbirliği projelerinin kullanımı.

Bütün bu proje örnekleri ele alınıp değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç kamu-özel işbirliği modellerinin klasik kamu kuruluşlarından daha etkin bir şekilde çalıştığı ve belirlenen standartlara daha rahat bir şekilde ulaştığı şeklindedir. Bu durumda kamu-özel işbirliği ile arzu edilen sonuçlara daha kısa sürede ve daha isabetli olarak varılabilmektedir.

Tüm proje örneklerinden çıkarılacak ortak dersler ise şu şekilde sayılabilir (Europe Commission, 2004b, s. 1-70):

- Kamu-özel işbirliği modellerinin başarısı için en temel ölçüt risklerin dengeli bir şekilde paylaşılmasıdır. Risklerin projeyi en başarılı şekilde gerçekleştirecek kesim tarafından üstlenilmesi projenin başarı şansını artıracaktır. Yasal kurallar tarafların üstlendikleri riskleri en iyi şekilde tanımlayacak şekilde belirlenmelidir. Riskli, ancak finansal olarak getirisi yüksek olan projeler özel sektör firmalarına projeye katılım yönünde teşvik sağlayacaktır.
- Seçilen işbirliği modelinin gerekçesinin kamuoyu ile paylaşılması projeye olan desteği artıracaktır. Projelerin maliyet, talep, süre değişkenlerinin başarılı bir şekilde tahmini de projelerin başarısı ve kamu desteği için önem taşımaktadır.
- İşbirlikleri uzun vadeli sözleşmelere dayalı olduğundan politik istikrara ihtiyaç duyulmaktadır. Sözleşme süresi boyunca her gelen siyasi iktidarın sözleşme şartları ile oynamak istemesi bu projelerin başarı şansını olumsuz yönde etkileyecektir.
- Projelerden beklenen temel faydalar ve projenin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek risklerde ve bu faydalardan hangi tarafların yararlanacağı ve risklere hangi tarafların katlanacağı da iyi tespit edilmelidir.

Yeşil Kitap'ta yer alan kamu-özel işbirliği modellerinin tanımından da görüleceği gibi bu işbirlikleri çeşitli alanlarda ve şekillerde kullanılabilir olup, kullanım şekillerine göre farklı isimler alabilmektedirler. İhtiyaca göre farklı amaçlarla kullanılabilen bu yöntemleri kısaca şu şekilde sayabiliriz (Sarısu, 2009, s. 156-162):

- İşletme - Bakım
- Tasarla - Yap
- Tasarla - Yap - Finanse Et - İşlet
- Kirala - Satın Al
- Yap - Kirala - Devret
- Yap - İşlet - Devret
- İşletme Hakkı Devri

- Yap – Devret - İşlet
- Kirala – İşlet – Geliştir - İşlet
- Satın Al – Geliştir - İşlet
- Yap - Sahip Ol - İşlet

4 Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarının Yasal Çerçevesi

Türkiye’de kamu ile özel sektörün işbirliğine yönelik uygulamalar Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmakta olup, çeşitli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bazı malların üretiminde özel sektörden yararlanılmıştır. Türkiye’nin ilk Kamu-Özel İşbirliği Projesi Fransız- İngiliz konsorsiyumu tarafından Yap-İşlet-Devret modeli ile 1874 yılında gerçekleştirilen ve 17 Ocak 1875’te Karaköy-Beyoğlu arasında çalışmaya başlayan dünyanın ikinci yer altı demiryolu tüneldir. Bu işletme 42 yıllık faaliyetinden sonra 1917 yılında Osmanlı İmparatorluğu’nun mahalli idaresine devredilmiştir (Keşli, 2009, s. 35).

Bununla birlikte bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektör kuruluşları ile farklı işbirliği modellerinin uygulandığı görülmektedir. İmtiyaz, İltizam, Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri gibi yöntemlere Osmanlı döneminde de rastlanmaktadır. Kamu-Özel İşbirliği modellerinden imtiyaz sözleşmelerine dayanak teşkil eden kanun ise 10 Haziran 1326 (1910) tarihli “Menafiyi Umumiyyeye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun”dur.

Cumhuriyet dönemine genel olarak bakıldığında ise kamu hizmetleri daha çok devlet eliyle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak dünyadaki gelişmelere paralel olarak kamu hizmetlerine duyulan ihtiyacın artması, buna nazaran kamu kaynaklarının yetersiz kalması ve kamu başarısızlığı kavramının ön plana çıkması, 1980’li yıllarla birlikte piyasanın önünü açıcı politikaların uygulanmasına olanak sağlamıştır. Bu bağlamda 1980’li yıllarla birlikte Türkiye’de liberal anlamda birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Yasal dayanakların temeli 1984 yılında çıkarılan 3096 Sayılı Kanun’dur. Daha sonra buna bağlı olarak başka düzenlemeler de gerçekleştirilmiştir. Ekonomide serbestleşme yolunda atılan bu yasal adımları şu şekilde sıralayabiliriz (D.P.T., 2007a, s. 1-3):

- 4.12.1984 tarih ve 3096 Sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”,
- 28.5.1988 tarih ve 3465 Sayılı “Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) Yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun”,
- 13.6.1994 tarih ve 21959 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3996 Sayılı “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun”,
- 8.6.1996 tarih ve 22660 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 96.8269 Sayılı “Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı”,
- 21.4.2005 tarihli ve 5335 Sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 33 üncü maddesindeki düzenleme”,
- 1.3.1994 tarih ve 21864 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve 3291 Sayılı Özelleştirme Kanununa 5 ek madde ekleyen 2.2.1994 tarih ve 3974 Sayılı Kanun,
- 24.11.1994 tarih ve 4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”,
- 1982 Anayasasında değişiklik yapan 13.8.1999 tarih ve 4446 Sayılı Kanun,
- Anayasaya uyum yasaları çerçevesinde 21.1.2001 tarih ve 4501 Sayılı “Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere Dair Kanun”.

Türkiye’de 1980’lerden itibaren uygulama alanı bulan bu işbirliklerinin herkes tarafından kabul edilen tek bir tanımı veya modeli mevcut değildir. Ancak Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2007 yılı Kasım ayında hazırlanan “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı”na göre Kamu-Özel İşbirliği Modeli; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yürütülen tarım, sulama, madencilik, imalat, enerji, ulaştırma, haberleşme, bilgi teknolojileri, turizm, konut, kültür, kentsel ve kırsal altyapı, belediye hizmetleri, kentsel dönüşüm, çevre, araştırma geliştirme hizmetleri ile eğitim, sağlık, adalet, güvenlik ve genel idare altyapısı yatırım ve hizmetlerinin bu Kanun’da tanımlanan Kamu-Özel İşbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır.

Türkiye’de bu amaçla kullanılabilir yöntemler ise, ilgili Kanun Tasarısı Taslağı’nın 5. maddesine göre şu şekilde sayılmaktadır (DPT, 2007b, s. 3):

- Yap-İşlet-Devret Modeli: Kamu ve özel sektör firması arasında yapılan bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen ve özel sektör firmasının finansmanını sağlayarak yönettiği kamu işletmesini sözleşme sonunda kamu idaresine devrettiği bir kamu-özel işbirliği modelidir.
- Yap-İşlet Modeli: Kamu ve özel sektör firması arasında yapılan bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen ve özel sektör firmasının finansmanını sağlayarak yönettiği kamu işletmesinin

- mülkiyetinin sözleşme sonunda özel sektör üzerinde kaldığı bir kamu-özel işbirliği modelidir.
- iii. Yap-Kirala Modeli: Kamu ve özel sektör firması arasında yapılan bir sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştirilen ve özel sektör firmasının finansmanını sağlayarak ortaya çıkardığı işletmenin özel sektör firmasının kamu idaresine kiralandığı ve yapının mülkiyetinin sözleşme sonunda kamu mülkiyetine geçtiği bir işbirliği şeklindedir.
- iv. İşletme Hakkı Devri Modeli: Kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan hizmetlerin tamamen veya kısmen işletilmek üzere özel sektör firmalarına devredilmesi şeklinde ortaya çıkan bir işbirliği şeklindedir.

Kamu kaynaklarının kullanımında proje ve/veya uygulama bazında esneklik sağlanabilmesi açısından tanımlanmış genel ve tek bir modelin bulunmaması proje bazında değişik modellerin uygulanabilmesine olanak sağlayabilecektir. Bu son yıllarda gelişmekte olan ülkelerde benimsenmeye çalışılan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına” da uygundur. Bu yaklaşıma göre girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa ve mevzuata uyumdan performans esasına doğru bir geçiş söz konusudur. Böylece kamu kaynaklarının kullanılması bakımından hesap verilebilirlik, mali saydamlık ve performans esasına uyma ön plana çıkmaktadır.

Avrupa Birliği ile katılım müzakereleri yürütmekte olan Türkiye'nin Avrupa Birliği müktesebatı nezdinde yürütmekte olduğu kamu alımları ile ilgili 5. fasıla göre, kamu-özel işbirliği ihalelerinde saydamlığı sağlaması ve eşit ve serbest rekabet ile ilgili ortak kuralları benimsemesi gerekmektedir. Bu fasıl uyarınca Türkiye’de, 2008 Ulusal Programı’na göre hedeflenen “Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi ile Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanunu”nun hala çıkarılmamış olması büyük bir eksikliklerdir.

5 Kamu-Özel İşbirliği Modelleri ve Kırgızistan

Kırgızistan ekonomisi diğer Orta Asya ülkelerine benzer olarak bir geçiş ekonomisi görünümündedir. Ulusal gelirin yetersizliği ölçüsünde kamu kaynakları kıt ve iç tasarruf düzeyi yetersizdir. Dolayısıyla ekonomik büyümenin en temel dinamiği olan alt yapı yatırımlarını kendi mali imkanları ile gerçekleştirebilmek açısından ciddi sıkıntılar içindedir. Sovyetler Birliği Dönemi’nde bir tarım ve hayvancılık üssü olarak görülen Kırgızistan, Birliğin dağılmasının ardından bağımsızlığını ilan etmiş ve piyasa ekonomisini hedefleyen bir geçiş ekonomisi olarak kendi yasal-kurumsal düzenlemelerini gerçekleştirmeye başlamıştır.

Kırgızistan, sahip olduğu ekonomik potansiyelini ve stratejik konumunu doğru kullanabildiği ölçüde zenginleşme kapasitesi olan bir ülkedir. Kaynakların doğru ve verimli kullanılabilmesi durumunda ciddi bir ekonomik büyüme yakalayabilecek güce sahiptir. Nitekim bu doğrultuda zaman zaman çeşitli uygulamalar gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Kamu yatırımlarının finansmanında ya olağan kamu gelirleri olan vergi gelirleri ya da olağanüstü kamu gelirleri olan devlet borçlanması kullanılmaktadır. Kamu yatırımları vergi gelirleri ile finanse edilemediğinde çoğu zaman borçlanma yöntemine başvurulmaktadır. Borçlanma iç piyasadan yapılabildiği gibi dış piyasalardan da yapılabilmektedir. Yatırımların bu şekilde finansmanının ekonomi üzerinde farklı etkilere yol açtığı herkesçe bilinmektedir.

Kırgızistan’da ulusal gelir düzeyinin düşüklüğü nedeniyle alt-yapı yatırımlarının vergiler ya da iç borçlanma marifetiyle karşılanabilmesi neredeyse imkansızdır. Yani, ekonomik büyümenin finansmanını iç kaynaklarla karşılayabilmek oldukça güçtür. Bu durumda dış kaynaklara yönelme gibi bir mecburiyet ortaya çıkmaktadır. Ancak, Kırgızistan ekonomisindeki ve siyasetindeki istikrarsızlıklar da dış kaynakların maliyetini yükseltmektedir.

İşte bu noktada Kamu-Özel İşbirliği modelleri alternatif bir çözüm önerisi olarak üzerinde durulması ve tartışılması gereken önemli konulardan biridir. Kırgızistan açısından bu modellerin uygulanabilirliği tartışmasında cevap aranacak sorular şunlardır:

1. Kırgızistan’ın mevcut hukuk düzeni Kamu-Özel İşbirliği modellerine uygun mudur?

Kırgızistan Anayasası bağımsızlık döneminde üç defa baştan kaleme alınmıştır. Zaman zaman küçük anayasa değişiklikleri ile Anayasa günün koşullarına uydurulmaya çalışılmaktadır. 1993 Anayasası 1994’ten itibaren 2003 yılının Şubat ayına kadar beş defa değişikliğe uğramıştır. Bunların tamamı referandumla yapılmıştır. 21 Ekim 2007 ve 27 Haziran 2010 tarihli Anayasalar da referandumla kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Son Anayasa daha çok demokratik sistemi yerleştirmeye yönelik olarak hazırlanmış olduğu için ekonomik hükümler açısından yetersiz kalmıştır. Öncelikle 2010 Anayasası “Kamulaştırma”, “Özelleştirme”, “Devletleştirme”, Uluslararası Tahkim” gibi konularda açık ve anlaşılır hükümlere yer vermelidir.

Anayasaya bağlı olarak Kamu-Özel İşbirliği modellerinin uygulanabilmesine imkan veren yasaların da yürürlüğe konulmasında büyük fayda bulunmaktadır. Bu yasalar çerçevesinde kamu otoritesinin sorumluluklarının sınırı ve tarafların hakları açık bir biçimde tanımlanmış olmalıdır.

2. Kırgızistan’da Kamu-Özel İşbirliği modellerinin uygulanabilmesinin önündeki en önemli bürokratik engeller nelerdir?

Kırgızistan'da Kamu-Özel İşbirliği modellerinin uygulanabilmesinin önündeki en önemli engellerden biri bürokratik istikrarsızlıktır. Bürokraside görev alanlar buldukları makama liyakat esasına göre değil, siyasi ya da ailevi bağlarla dayalı olarak gelmektedir. Kamuda görev almak isteyenler açısından en önemli müşevvik kontrolsüz rüşvet mekanizmasıdır. Dolayısıyla bürokraside gerekli reformlar yapılmalı ve ekonomik kurumlarda görev alacak olanlar bu kurumlarda görev alabilecek düzede eğitim almış ehil kişiler arasından seçilmelidir. Her şeyden önemlisi rüşvet ile etkili bir mücadele stratejisi geliştirilmelidir.

Özel sektörün hareket alanını tanımlamak ve denetlemek açısından piyasada düzenleyici ve denetleyici kurumların görev sahasının da belirlenmesi gerekmektedir. Özellikle Rekabet Kurumu, İhale Kurumu, Özelleştirme Kurumu gibi kurum ve kuruluşlar bu noktada önemli hale gelmektedir.

3. Kırgızistan'da uygulanabilecek Kamu-Özel İşbirliği modelleri özel sektör açısından cazip olabilir mi?

Kırgızistan, geçiş sürecinde olan bir ekonomi olması sebebiyle özel sektör açısından pek çok engel bünyesinde barındırmaktadır. Bu engellerin en önemlisi yolsuzluk ve rüşvet olarak belirtilebilir. Bir diğer engel ise siyasi ve bürokratik istikrarsızlıklardır. Siyasette rol alanların çok sık değişmesi ve hukuk düzeninin siyasi güce bağlı olarak aynı şekilde sık sık değişmesi özel sektör açısından hiç de cazip olmayan bir durumdur. Bürokratların de çok sık değişmesi bürokratik geleneğin oluşmasını engellemektedir. Yasal-kurumsal alt-yapı oluşturulmadan, bürokratik gelenek inşa edilmeden ve siyasi istikrar sağlanmadan Kamu-Özel İşbirliği modellerinin uygulanabilmesi oldukça güçtür.

Özel sektörün bu alandaki beklentilerini olumsuz yönde etkileyecek bir diğer husus ise ülke genelinde gelir düzeyinin düşük oluşu ve gelir dağılımının bozukluğudur. Kamu-Özel İşbirliği modelleri ile üretilecek olan mal ve hizmetlerin öncelikle iç piyasada satın alma gücü yeterli olan geniş bir tüketici kitlesi tarafından talep edilen mal ve hizmetler olması gerekir. Maalesef Kırgızistan bugün itibarıyla böyle bir konumda değildir.

Kırgızistan'da iç tasarrufların yetersizliği nedeniyle dinamik ve yeterli sermayeye sahip bir girişimci profili henüz ortaya çıkmış değildir. Bu nedenle yabancı sermaye ihtiyacı ön plana çıkmaktadır. Ancak Kırgızistan benzeri pek çok ülke yabancı sermaye çekebilme için cazip tedbirlere başvurmaktadır. Bu nedenle Kırgızistan da yabancı sermaye açısından cazip bir takım uygulamalara bir an önce başlamalıdır. Kamu-Özel İşbirliği modelleri açısından hangi alanlarda ortak yatırım potansiyeli varsa o alanlara yönelik destek uygulamalarına yer verilmelidir.

4. Kamu-Özel İşbirliği modelleri Kırgızistan'da daha çok hangi sektörlerde uygulanabilir?

Kamu-Özel İşbirliği modelleri açısından Kırgızistan çok geniş bir uygulama alanına sahip değildir. Öncelikle ekonomik faaliyetlerde ciddi bir dönüşüm gerekmektedir. Ekonomik faaliyetlerin artması ile birlikte bir takım mal ve hizmetlerin üretiminde Kamu-Özel İşbirliği modelleri tartışılmaya başlanacaktır. Örneğin, motorlu taşıt araçlarının sayısı kontrolsüz bir şekilde artmaktadır. Bu araçların kent içi ve şehirlerarası trafikte yol açtığı sorunlar önceden öngörülememekte ve tedbir alınamamaktadır. Alt yapı aşınmakta, park sorunu büyümekte ve ekonomik ilişkiler her açıdan bu süreçte olumsuz etkilenmektedir. Bu basit örnek bile Kırgızistan'a gelecek yabancı sermayenin kararlarını etkileyen önemli konulardan birisidir.

Kırgızistan'da öncelikle Kamu-Özel İşbirliği modellerinin kısa, orta ve uzun vadede hangi sektörlerde cazip olabileceği bir master plan ile ortaya konulmalıdır. Bu plan çerçevesinde sektörel kalkınmaya yönelik stratejik planlar hazırlanmalıdır. Sürecin planlı bir şekilde yönetilmesi olmazsa olmaz bir başarı koşuludur.

Kısa vadede turizm sektörü mukayeseli bir üstünlüğe sahiptir. Devletin sahip olduğu ve turistik potansiyeli olan alanlar önce turizm uygulama alanı olarak belirlenmelidir. Bu uygulama alanlarında uygulanacak olan destekler sayılmalı ve bedelsiz arazi tahsisi ile yap-işlet-devret uygulamalarına öncelik verilmelidir. Gerek kış turizmi ve gerekse akarsu ve göllerle dayalı mevsimlik turizm ile ören yerlerinin işletilmesine yönelik faaliyetler Kırgızistan ekonomisine para kazandıracak alanlardır. Ayrıca eğlence turizmi açısından da ciddi bir potansiyel bulunmaktadır.

Orta ve uzun vadede havalimanı ve raylı sistem ile birlikte Kamu-Özel İşbirliği uygulamalarında çeşitlilik artacaktır. Ekonomideki gelişmeye ve büyümeye bağlı olarak yeni ihtiyaçlar için farklı modeller uygulanacaktır.

6 Sonuç

Kırgızistan, bağımsızlığını izleyen son yirmi yıllık dönem göz önüne alındığında geçiş ekonomisi özelliğini devam ettiren bir görünüme sahiptir. Son altı yıl içinde yaşanan halk hareketleri ve köklü iktidar değişiklikleri nedeniyle siyasi istikrarı sağlamada da güçlükler yaşamaktadır. Ulusal gelir düzeyinin düşüklüğü, yaygın kayıt dışılık, gelir dağılımındaki aşırı bozukluk ve kamu bürokrasisindeki geniş çaplı yolsuzluk ve rüşvet uygulamaları ülke ekonomisinin iyiye gidişinin önündeki en önemli engellerdir.

Geçiş ekonomilerinde, piyasa ekonomisine uyum sürecinde yaşanan en önemli sorunlardan biri piyasa müşevviklerinin yetersiz oluşudur. Bu noktada yurtiçinde girişimci potansiyelinin eksikliği ya da yokluğu nedeniyle karşılaşılan sorunlar daha belirgin olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de 1923-1933 arasında yaşanan benzeri bir piyasa ekonomisini hedefleyen süreç sonucunda ve 1929 Dünya Buhranı'nın da etkisiyle devletçilik yıllarının başladığı ve piyasa hedefinden giderek uzaklaşıldığı hatırlanacak olursa, Kırgızistan piyasa

ekonomisi hedefinden hiç sapmadan ve yirmi yıldır büyük bir sabırla geçiş döneminin ağır koşullarına karşı azimle mücadelesine devam etmektedir. Halen yetersiz sermaye birikimi nedeniyle dinamik bir özel sektör potansiyelinden yoksundur. O nedenle kalkınmanın finansmanı için dış kaynaklara ihtiyaç duymaktadır. Bu kaynakların başında ise yabancı sermaye gelmektedir.

Kırgızistan'da Kamu-Özel İşbirliği modellerinin yasal-kurumsal alt yapısı en uygun biçimde oluşturulmalıdır. Özellikle bu modellere yabancı sermaye desteği sağlanabilmesi açısından uluslararası tahkimin önü açılmalıdır. Ülke genelinde öncelikle ele alınıp mücadele edilmesi gereken sorun ise yolsuzluk ve rüşvettir. Bu sorunun ortadan kaldırılması için ciddi tedbirler alınmalı ve kararlılıkla uygulanmalıdır.

Kamu-Özel İşbirliği modellerine yönelik olarak inşa edilecek yasal alt yapıda ortaklığın devam ettirilmesini sağlayacak esnekliklere yer verilmeli ve mevzuat her türlü yasal riski en aza indirecek şekilde tasarlanmalıdır. Kamunun yönetimdeki kontrolünün kaybı kamunun konuya müdahale yetkilerini sınırlandırabileceğinden kamu yararının göz ardı edilmesine yol açabilir. Böyle bir durumun ortaya çıkmaması ancak ve ancak iyi tanımlanmış bir yasal mevzuatla mümkün olur. Kamu-Özel İşbirliği modelleri genellikle uzun vadeli ve katı kurallara sahip olduklarından yasal mevzuat değişebilen taleplere cevap verebilecek şekilde esnek bir yapıda kurulmalıdır. Uzun vadeli ortaklıkta oluşabilecek bir anlaşmazlığın hizmetin kesilmesine yol açabileceği unutulmamalıdır. Çünkü katı yapıya sahip sözleşmelerde hizmetin özel sektör ortağından kamu sektörüne geçişi belli bir süre alacak, böyle bir sürede hizmet sunumunda kesinti yaşanabilecektir (Sarıs, 2009, s. 183-190).

Kamu-Özel İşbirliği modelleri proje bazında, dünya örnekleri de göz önünde tutularak tüm olumlu ve olumsuz yönleri ile birlikte değerlendirilmelidir. Modelin, altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılabilecek farklı alternatiflerden olduğu, faydaları olduğu kadar çeşitli riskleri de içerdiği akılda tutulmalıdır. Model tüm bu yönleri ile analiz edildiğinde diğer modellere göre üstünlükleri ortaya konabiliyorsa kullanılmalıdır. Aksi takdirde kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanımı gerçekleşmeyecek ve kamu kaynakları israf olabilecektir.

Kaynaklar

- Aktan, C.C., Dileyici, D. (2005). Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler- Alternatif Yöntemler. Aktan, C.C., Dileyici, D., Vural, İ.Y. (Ed.). *Altyapı Ekonomisi Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme* (s. 43-63). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Avrupa Birliği Bakanlığı (t.y.). Erişim: 27 Temmuz 2011, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=70&l=1>
- Çal, S. (2008). *Türkiye'de Kamu Hizmeti ve İmtiyazın Dönüşüm Öyküsü* [Elektronik Sürüm]. Ankara: TOBB Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (Nisan 2006). *9. Kalkınma Planı (2007-2013) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Nihai Raporu* Ekler. Erişim: 27 Temmuz 2011, http://plan9.dpt.gov.tr/oik56_insaat/561insaatek.pdf
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Bazı Yatırım Ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı*. Ankara :Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı Taslağı Genel Gereğesi*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Eker, A.Y. (Bahar 2007). *Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*. Bütçe Dünyası, 2(25), 59-67. Erişim: 27 Temmuz 2011, <http://www.butce.org/html/dergi/25/aeker.pdf>
- Europe Comission. (Mart 2003). *Guidelines For Successful Public- Private Partnerships*. Erişim: 27 Temmuz 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- Europe Comission. (Nisan 2004). *Green Paper on Public- Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* (Rapor No: COM(2004) 327 final). Erişim: 27 Temmuz 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>
- Europe Comission. (Haziran 2004). *Resource Book on PPP Case Studies*. Erişim: 27 Temmuz 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
- Keşli, A. (2009). *Yerel Yönetimler için AB Çevre Müktesebatı ve Çevre Yatırımlarının Planlanması*. Erişim: 27 Temmuz 2011, Bölgesel Çevre Merkezi Rec Türkiye Ağ Sitesi: http://www.rec.org.tr/dyn_files/32/661-4-Presentation-AhmetKesli.pdf
- Sarıs, A. (2009). *Kamu& Özel İşbirlikleri*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.
- T.C. Başbakanlık. (2008). *2008 Yılı Ulusal Programı*. Erişim: 27 Temmuz 2011, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=42260&l=1>
- Tekin, A.G. (Mayıs-Haziran 2007). *Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri ve Ortaklıkları* [Elektronik Sürüm]. İdarecinin Sesi, 21(122), 10.