



## DEVLET BÜTÇESİ AÇISINDAN KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ PROJELERİNDE HİBRİD YÖNETİŞİM STANDARTLARININ GELİŞTİRİLMESİNİN ÖNEMİ

### THE IMPORTANCE OF DEVELOPING HYBRID GOVERNANCE STANDARDS IN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN TERMS OF STATE BUDGET

**Emine KIZILTAŞ UZUNALI\***  
**Abdurrahman Halit GÖRMEZ\*\***

#### Öz

Bu çalışmada, KÖİP'lerin ulaştığı boyut açısından KÖİP'te iyi yönetişimin gerekliliği ve KÖİP'ler için iyi yönetişimi sağlayıcı, politika ve uygulama açısından taraflar arası işbirliği ve güven tesis edici, izleme, kontrol ve teşvik sistemlerinde iyi yönetişim ilkelerinin neler olabileceği araştırılmakta ve bazı öneriler ortaya konulmaktadır. Çalışmada önce literatür taraması gerçekleştirilmiş, devamında resmi veriler kullanılarak KÖİP'lerin boyutu ve önemi, tablolar ve grafikler yardımıyla analiz edilmiştir. Analiz sonucu KÖİP iyi yönetişim modelinin geliştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmış ve bu amaçla çeşitli öneriler geliştirilmiştir.

Çalışmada elde edilen bulgulardan, KÖİP modeli ile kamusal mal ve hizmet üretiminin pozitif yönde gelişme gösterdiği ve devlet bütçesi ile etkileşim içerisinde olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Önemli bir büyüklüğe ulaşan KÖİP modellerinin hibrid yapısı, kamu ve özel sektör için güven ortamı yaratan KÖİP için etkin yönetişim standartlarının geliştirilmesini zorunlu kılar.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Özel İşbirliği Projeleri, İyi Yönetişim, Bütçe.

#### Abstract

In this study, the necessity of good governance in PPP from the point of dimension PPP reached, what are the principles of good governance in the systems of monitoring, control and encouragement provide cooperation and establish trust between the parties in terms of policy and practice and some suggestions are made. Firstly the literature review was made in this study, then the size and importance of the PPP's were analyzed with official datas by using table and graphs. As a result of the analysis, the good governance model of the PPP should be developed and some proposals we brought forward for this reason.

According to the findings, It was concluded that "public goods and service production" developed positively with the KÖİP model and this model was in interaction with the state budget. The hybrid structure of PPP models which has reached a significant size, necessitates the development of efficient governance standarts for PPP which creates an environment of trust for the public and private sector.

**Keywords:** Public Private Partnerships, Good Governance, Budget.

## 1. GİRİŞ

Günümüzde, Dünyada ve Türkiye'de kamusal mal ve hizmet üretiminde Kamu Özel İşbirliği Projeleri (KÖİP) yaygın olarak kullanılmaktadır. KÖİP, devlet ile bir şirket veya şirketler grubu arasında bir kamusal mal ve hizmetin ifası amacıyla gerçekleştirilen farklı tip sözleşmelerle kurulan uzun dönemli işbirliklerine verilen genel addır. Kamu özel işbirliği projeleri ile kamusal bazı mal ve hizmetlerin üretiminin uzun süreli sözleşmelerle kamu ve özel sektörün birlikte işbirliği çerçevesinde yapılması söz konusu olmaktadır. Bu sözleşmelerin süreleri genellikle 25-30 yıl gibi olmakla birlikte 50 yıla kadar varabildiği de görülmektedir. KÖİP'lerde garantör taraf devlet iken, hizmetin yapımı ve sunumunu şirket ya da şirketler grubu üstlenmektedir.

Bu güne kadar KÖİP ile ilgili literatürdeki çalışmaların esas itibarıyla kamusal mal ve hizmetin ifasında finansman sağlanması ve bu finansmanın kullanımına yönelik geleceğe ilişkin risk paylaşımı konularında yoğunlaşmakta olduğu görülmektedir. KÖİP konusundaki bu çalışmalar çoğunlukla, KÖİP'lerin oluşumu, modeli ve risk paylaşımı gibi konular üzerine odaklanmaktadır. Ancak, günümüzde pek çok KÖİP uygulama aşamasına geçmiş durumdadır. Bu koşullarda, bir kamusal hizmetin sunumunda kamu ve özel sektörün birlikte sorumlu olduğu durumda uygulamanın ve daha doğrusu yönetişimin nasıl daha iyi olacağı konusu literatürde geliştirilmesi gereken bir alandır.

\* Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı.

\*\* Öğr. Gör., Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu.



KÖİP ile hibrid kamusal mal ve hizmet arzı vatandaşlar, seçilmiş siyasetçiler ve kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlar arasındaki ilişkiler açısından incelenmesi ve anlaşılması gereken bir konu olmasının yanı sıra, bu alanda etkin yönetim ve bütçe performans değerlendirmelerinin geliştirilmesi konusu da incelenmesi gereken bir alandır.

### 1.1. KÖİP'te Hibrid Yönetişim

KÖİP uygulamaları geleneksel kamusal hizmet sunumu ile özel sektör işletmeciliğinden farklı, hibrid bir kamusal mal ve hizmet sunum yöntemidir. Ancak, bu hibrid modelin kendine özgü yönetişimi konusunda literatürde boşluk vardır ve bu konunun çalışılması büyük bir önem arz etmektedir. Bu hibrid olgunun kavramlarında çeşitlilik vardır. Yazarlar KÖİP yönetişimini literatürde hibridler, hibrid yönetim, hibrid organizasyonlar, hibrid KÖİP'ler, hibridizasyon ya da hibrid ortaklıklar olarak ifade etmektedirler (Nel, 2018, 1309). "Hibridite", "hibrid projeler" ve "hibrid KÖİP" gibi terimlerin kavramsallaştırılması hususunda da henüz literatürde tam bir netlik yoktur.

Hibrid kavramı daha önce ayrı ve farklı olan unsurlardan oluşan yeni ve farklı bir unsuru ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Hibrid kavramı denince yaygın olarak akla gelen insan ve makine bileşimi olarak oluşturulan ve böylece bireysel kapasite ve yeteneklerini artıran bir yaratık olan cyborg'dur. 1960'larda uzay yolculuğunun gerektirdiği yeni çevresel koşullara uyum sağlayacak bir yaratığın nasıl olacağı düşüncesinin ürünüdür (Anheier ve Krlev, 2015, 193). Görüldüğü üzere hibrid kavramı, bileşeni oluşturan unsurların yeteneklerini aşan işlerle başa çıkabilmesi için geliştirilen yeni unsuru nitelendirmek üzere kullanılan bir kavramdır.

Hibrid, kamu ve özel sektörleri arasında algılanan geleneksel işbölümü sınıflandırmasından farklı olarak, yönetim ve örgütlenme biçimlerinin tartışılmasında anahtar bir terim haline gelmiştir. (Gulbrandsen vd., 2015, 364). Hibrid kavramı piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisi alanında birlikte faaliyet gösteren ve piyasa kuruluşlarından ve kamu kuruluşlarından farklı yapılandırılan ve her ikisinin kapasitesinin ötesinde fayda üretmesi beklenen karma kuruluşlar olan KÖİP'leri ifade etmek için de kullanılmaya başlanılan bir kavramdır. Ancak, burada iki temel soru vardır. Bunlardan birincisi yeni hibrid kuruluşun artan kapasitesi nedir ve nerede kontrol altında tutulabilir, yani hükümet etme ve yönetme konusunda yeni zorlukları tetikleyip tetiklemeyeceğidir. İkincisi ise, hibridlik, örgütsel alanlar açısından nerede meydana gelir ve kuraldan ziyade istisna mıdır, yoksa yeni norm olabilir mi (Anheier ve Krlev, 2015, 193-194)? Burada dikkatle üzerinde durulması gereken husus devlet açısından hükümet etme gücü açısından bir endişe var iken piyasa kuruluşu açısından da idare etme sonunu odak noktasında yer almaktadır. İkinci husus ise hibrid oluşumun bir istisna mı yoksa yeni norm mu olduğu hususudur.

KÖİP'nin hibrid oluşumu konusunda çeşitli görüşler vardır. Felsefi dünya görüşüne bağlı olarak, çoğu durumda hibrid KÖİP'ler bir hibrid organizasyon veya hibrid yönetim formu ya da kamu ve özel sektör arasında bir işbirliği olarak değerlendirilebilmektedir. Kamu yönetiminde yeni örgütsel formlar üzerine yapılan çalışmalar hibrid, hibrid ortaklıklar ve hibrid organizasyonlar hakkında çok fazla bilgi sağlamamıştır (Nel, 2018, 1337).

Kamu yönetimi literatüründe, politika tasarımlarının hükümet, ticaret, sivil toplum ve kar amacı gütmeyen kuruluşların etkileşimini içerdiği durumları tanımlamak için hibrid kavramını kullanır. Yine de, kavram teorik bir bağlamdan yoksundur ve hibrid ve hibrid olmayan biçimler arasında ayırım yapma sorunsalını ortaya çıkarmaktadır. Literatür analizine dayanarak, "hibrid" teriminin nominal bir kavram olduğu ve bu nedenle operasyonel hale getirilmesinin zor olduğu görülmektedir. Kavram, bağlam ve boyutlar, ortaklık türü, ortaklığın amacı, mülkiyet, vb. bakımından açıklığa kavuşturulmaya ihtiyaç duyar.

Hibrid organizasyon oluşumunda "yapı stratejiyi izler" paradigması hakimdir ve bu paradigmanın mantığı aşağıdaki gibidir: (Anheier ve Krlev, 2015, 194)

1. Bir örgüt şekillendirilirken ilk önce misyonu, vizyonu ile amaç ve hedefleri belirlenir ve örgüt buna göre şekillenir.
2. İçinde bulunduğu yapısal ve yasal çerçeve ile kurum kültürü örgütün şekillenmesini etkiler.
3. Son aşama örgütün uygulama aşamasıdır ve beşeri ve maddi sermaye akışının etkin yönetim unsurlarını taşır.

Kamusal mal ve hizmet üretiminde bütçe hakkı ve demokratik yönetimin bir gereği olan "saydamlık" ilkeleri geçerli iken, özel sektörde "ticari sır" kavramları egemendir. Kamusal mal ve hizmet üretiminde kamu ve özel sektörün birlikte yer aldığı bu hibrid model yönetiminde vatandaşlar, seçilmiş siyasetçiler ve kamu hizmetlerini yürüten kuruluşlar arasındaki ilişkiler açısından nasıl şekilleneceği sorunu, KÖİP'lerin uygulama aşamasındaki iyi yönetim teorisinin nasıl geliştirileceğine göre şekillenecektir (Ahmad vd., 2018, 1 ).



Görüldüğü üzere, KÖİP için cevaplanması gereken sorular bulunmaktadır. Bunlardan birincisi ve belki de önemlisi yönetsel sorumluluk, diğer bir deyişle, saydamlık ve hesap verebilirlik ile KÖİP işlemleri için açıklık/kapalılık konusunda bir karar verilmesidir. Bir tarafta kamusal işlemlerde saydamlık esas iken, diğer tarafta ticari sır kavramının olduğu özel sektör bulunmaktadır. İkinci cevaplanması gereken soru ise kontrol ve denetim ya da yargılama konusudur (Ahmad vd., 2018, 2).

### 1.2. Kamu Bütçesi Açısından KÖİP'lerde İyi Yönetişim Standardı Geliştirilmesinin Önemi

KÖİP iyi yönetim standartlarının geliştirilmesi ile ulaşılabilecek hedefler; (i) taraflar arası işbirliği ve güven oluşturmaya teşvik etmek, (ii) izleme ve teşvik mekanizmalarının uyarlanması için fırsatlar sağlayacak yöntemler geliştirmektir. Literatürde, KÖİP kontrol sistemlerinin büyük ölçüde taraflar arasında öngörülemez çatışmalarla başa çıkmada yetersiz kaldığı önyargısı vardır (Roehrich vd., 2014, 110). Bu alanda geliştirilecek iyi yönetim standartlarında, KÖİP'ler farklı sektörlerde uygulandığı için, sektörel bazda değişik kavramlar ve uygulamalar olması doğaldır.

KÖİP dünya çapında son 40 yılda belirgin bir şekilde artmıştır. Su, enerji, sağlık, ulaşım gibi çeşitli sektörlerde yaygın olarak kullanılmaktadır (Wang vd., 2017, 293). Literatürde, şu ana kadar, kamusal mal ve hizmet üretiminde devlet bütçe imkânlarının ötesinde ilave kaynak sağlama yöntemi olan kamu özel işbirliği için, başlangıçta ihtiyaç duyulan finans ve alt yapıların geliştirilmesi konuları sıklıkla çalışılmıştır. Günümüzde ise, Dünyada ve Türkiye'de kamusal mal ve hizmet üretiminde kamu ve özel sektör arasındaki işbirliği ağırlıklı olarak uygulama aşamasına geçmiştir. Uygulama aşaması, taraflardan biri olan devlet açısından kamu bütçesini doğrudan ya da dolaylı olarak, yönetim başarısına göre pozitif yada negatif olarak etkileyecektir. Hem kamu sektörünün ve hem de özel sektörün var olduğu hibrid bir yöntem olan kamu özel işbirliği modelinde yönetimin kendine özgü standartlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

KÖİP yöntemiyle kamusal mal ve hizmet üretimi dünyada gittikçe artan bir gelişim göstermektedir. 1980'lerden sonra dünya genelinde değişen kamu yönetimi anlayışı ve ekonomik bakış çerçevesinde, kamu hizmet sunum modeli olarak KÖİP uygulamaları gittikçe yaygınlaşan bir gelişim göstermektedir. Dünya Bankası verilerine göre gelişmekte olan ülkelerde 1990-2017 yılı (ilk yarısı) için toplam 1.430 Milyar ABD dolarlık 5.800 adet yatırım projesi KÖİP çerçevesinde gerçekleştirilmiştir (Cumhurbaşkanlığı, 2017).\*

Avrupa KÖİP Uzmanlık Merkezi'ne (EPEC) göre, AB'de 1990'lardan beri, toplam 336 milyar Avro değerinde 1 749 KÖİP bulunmaktadır. KÖİP'lerin çoğu, 2016 yılında tüm yıl boyunca yatırımın üçte birini sağlık hizmetleri ve eğitim öncesinde gerçekleştirilen ulaştırma alanında uygulanmaktadır (<http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en/>). Türkiye'de KÖİP uygulaması Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı verilerine göre 2018 sonu itibarıyla 238 proje ile 139.764.016.331 ABD Doları tutarındadır (Cumhurbaşkanlığı, 2019).

KÖİP modelinin iyi yönetimi ve taraflar arası güven ya da güvenli ortamın oluşturulması devlet bütçesinden ödenecek devlet mali yükümlülükleri yönetimini öngörülebilir kılacaktır. Böylece, KÖİP uygulamasında devlet bütçesi üzerindeki mali risklerin yönetimi netleşecektir. Bu nedenle, dünyada yaygın olarak uygulama aşamasına girmiş olan KÖİP'lerinin yönetiminde iyi uygulama önerilerinin geliştirilmesi, devlet bütçelerinde önemli etki yaratacaktır.

KÖİP'lerde iyi yönetim için gerekli bilgilerin üretilmesini sağlayacak finans, performans, ceza ve ödül/teşvik sistemlerinin nasıl işletildiği bu alandaki iyi yönetim standartlarının temelini oluşturur. Bu tür uygulamaların iyi yönetilmesi ile kamu ve özel sektörün bir arada olduğu bu hibrid modelde iki tarafın güven uygulamaları dengelenir ve taraflar arası işbirliği ve güven eksikliğinden kaynaklı risklerden oluşan maliyet artışı azalır.

### 1.3. KÖİP Kontrol Sistemleri Ve Taraflararası Güvenirlilik

Güvenin, her yönetim kontrolünde önemli bir unsur olduğu bilinmektedir (Langfield ve Smith, 2003; Dekker, 2004; Coletti vd., 2005; Busco vd., 2006; Emsley ve Kidon, 2007; Free, 2008; Velez vd., 2008; Ditillo vd., 2015; Zahir-ul-Hassan vd., 2016), ancak bu bağlantılarda hala bilinmeyen yönler vardır (Caglio ve Ditillo, 2008; Baldvinsdottir vd., 2011, Ahmad, Connolly ve Demirag, 2018). Bunlardan en önemlisi kontrol sistemlerinin ve güvenirliliğin birbirlerini güçlendirdikleri mi, yoksa birbirlerinin yerine mi geçtikleridir. Baldvinsdottir vd.'nin (2011) belirttiği gibi akademik araştırmalar güvenirlilik ve kontrol sistemleri arasında daha çok kontrol sistemleri üzerine yoğunlaşmıştır, onun için güvenirlilik, kontrol sistemleri etkilerinden daha çok araştırılması gereken alandır (Ahmad, Connolly ve Demirag 2018). Böyle bir araştırma konusu bilhassa uzun zamanlı KÖİP projeleri için geçerlidir, çünkü kontrol sistemlerinin taraflar arası güvenden veya güvensizlikten nasıl etkilendikleri, bunların neticeleri, böyle uzun bir süre

\*Dünyada ve Türkiyede Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler 2017, Kalkınma Bakanlığı



içinde çalışılması gerekli konulardır (English ve Baxter 2010; Demirağ ve Burke 2015, Ahmad, Connolly ve Demirağ 2018 ). Bu hibrid iyi yönetim standardında cevaplanması gereken temel soru taraflar arasındaki güvenin nasıl oluştuğu ve bu güvenin nasıl KÖİP'lerde faydalı bir şekilde kullanılabileceğidir.

Grossi ve Thomasson, (2015) çalışmalarında, kamu açısından hesap verebilirliğin artırılması konusu üzerinde durmuşlar ve finansal ve toplumsal değerleri kapsayacak performans değerlendirmesi üzerinde çalışmışlardır. Grossi ve Thomasson, hibrid bir kuruluş olan KÖİP'lerin finansman, mülkiyet ve organizasyon yapısının, farklı amaçlar ve tarih açısından birbirlerinden farklılıklar gösterebileceğini, ancak ortak özellikleri de olduğunu belirtmişlerdir.

Ayrıca, KÖİP iyi yönetim standardı geliştirilirken, teorik olarak esneklik derecesi ile subjektif kontrol mekanizmalarının veya kesin/formüllere dayalı kontrol araçlarının neler olması gerektiği ortaya konulmalıdır. Bunlar ortaya konulurken ülkelerin sosyal ve ahlaki yapısı ile kişisel ilişkiler dikkate alınmalıdır.

#### 1.4. Sağlıkta KÖİP Yönetimi

Hernandez ve Zaragoza (2015), 46 makalenin analizini yaptıkları çalışmalarında, analiz edilen makalelerden 21'inin (% 45,6), KÖİP'lerin sağlık hizmetlerinin teşviki için faydalı, 1'inin nötr ve 24'ünün (% 52,1) bu tür işbirliklerine karşı olduğu bulgusuna ulaşmışlardır. 26 (% 57) makale işbirliğinin olumlu olduğu yönünde iken, 11 makalede işbirliği lehinde ve aleyhinde görüşler ortaya konulmuş, ancak işbirliği konusunda bir görüş bildirilmemiştir. 26 makalede bu yöntemde çatışmaların bulunduğu yönünde ifadeler yer alırken, çatışmaların yokluğunun savunulduğu çalışmalar daha azdır (% 86'ya karşı % 17), sonucuna ulaşmışlardır.

Sadeghi vd. (2016) İran'da KÖİP kapsamında sağlık hizmeti sunumuna ilişkin yaptıkları çalışmalarında, bu yöntemin geliştirilmesine odaklanmışlar ve bunun için en etkili stratejiler olarak; politika ve yasalardaki değişiklikler, sosyo-kültürel değişimler, mevcut mekanizmaların ve süreçlerin düzeltilmesi ve finans ve sermaye kapasitesi inşası gibi çeşitli faktörler olduğunu belirtmişlerdir.

Powell M. ve Castelli M. (2017) sağlık hizmetlerinde kritik olarak hibrid örgütlenme ile ilgili keşfedici araştırma yapmışlardır ve tek tip bir örgütlenme modeli olmaması nedeniyle organizasyonlar ve işleyişleri hakkında literatürde çok az fikir birliği olduğu ve bu hibrid yapıdaki sağlık organizasyonlarında tanımlamanın ve açıklamanın zor olduğu sonucuna varmışlardır. Bu çalışmalarında, perspektif, tanım, alt-tip ve seviye konularına odaklanan hibridler üzerine geniş literatür incelemesi yapmışlardır. Çok çeşitli hibrid formların bulunduğu, ancak bunların nasıl ve ne şekilde oldukları konusunda açıklık bulunmadığı gibi, tanımsal ve kavramsal düzeyde de bir birlik olmadığı bulgusuna ulaşmışlardır. Çalışmada, hibrid sağlık hizmetlerini tanımlamanın ve açıklamanın zor olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmada, sağlık ve bakım alanındaki hibrid organizasyonların, oluştukları şekillere göre bukalemunlar gibi göründüklerini belirtmişlerdir.

Roehrich vd., (2014) çalışmalarında, KÖİP'ler son yirmi yıldır hem uygulayıcıların hem de akademisyenlerin ilgilerini çektiğini, ancak sağlık hizmeti sunumunda KÖİP'lerin bütünsel bir görünümünü sağlamak için yönetim konusundaki literatürün bütünlüştürme girişiminin bulunmamakta olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Çalışma, 20 yıllık bir zaman dilimi boyunca çok çeşitli disiplinlerden gelen 1400'den fazla yayını analiz etmektedir. Olgunun ölçeğine ve önemine göre göreceli olarak sınırlı kavramsallaştırma ve derinlemesine ampirik araştırmalar olduğu bulgusuna ulaşmışlardır. Çalışmada bibliyografik ve içerik analizlerine dayanarak, daha önceki dağınık araştırma perspektiflerinden yararlanılarak kamu-özel sektör işbirliklerinin kapsamlı bir incelemesi gerçekleştirilmiştir.

Wang vd. (2017) çalışmasında, sözleşme ile KÖİP modelinin oluşumunun aynı zamanda bu modelin uygulanmasına da yön vereceğini ve sözleşmeyi kuran tarafların büyük çoğunluğunun kuruluş aşamasında verilen tavizlerin hangi şekilde sonuçlar yaratacağının farkında olduğunu ifade eder. Yazar, siyasi rejimler, siyasi rekabet ve enformel teşviklerin sağlık hizmeti KÖİP'in uygulanmasını etkilediğini belirtmiştir. Çalışmada, katılımcıların üçte ikisinin siyasi müdahalenin sağlıkta KÖİP'in başarılı bir şekilde uygulanmasını etkilediğini ortaya koymuştur. Sonuç olarak çalışmada, fon kullanımının, proje yöneticilerinin yeterliliğinin, politika ve KÖİP modelinin kamu alımları ile ilgili sağlık projelerinin uygulanması üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu ortaya konulmuştur. Wangari çalışmasında; sağlık KÖİP'lerinde, hesap verebilirliği sağlamanın yanı sıra, tahsis edici darboğazları azaltan, duyarlı finansal sistemler uygulanmalıdır, görüşünü ortaya koymuştur. Ayrıca, kısa ama etkili bir öğrenme eğrisi ile eğitim yapılmasını; hibrid KÖİP modellerinin uygulanması ve KÖİP yöneticilerinin korunması ve müdahaleler olmadan yetkili personelin işe alınabilmesi için proje uzmanına serbesti verilmesini önermiştir.

## 2. TÜRKİYE'DE DEVLET BÜTÇESİ AÇISINDAN KÖİP'LERİN BOYUTU





Türkiye’de KÖİP’lerin uygulama alanı ve finansal büyüklüğü giderek artmaktadır. Aşağıdaki tablolarda da görüldüğü gibi, 1986 yılından itibaren Türkiye’de kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde KÖİP uygulaması gittikçe artan bir gelişim göstermektedir. Bu artış, koşullu ve doğrudan devlet yükümlülükleri nedeniyle bütçe üzerine etkilidir. Ayrıca, kamusal mal ve hizmet üretiminin toplamında KÖİP’lerin payının artması, KÖİP’lerin sosyal refah üzerine etkisini de arttırmaktadır. KÖİP’lerin iyi yada kötü yönetilmesi sosyal refahın düşmesine yada yükselmesine neden olacaktır. Türkiye’de KÖİP’lerin kamusal mal ve hizmet sunumundaki payının gittikçe arttığından KÖİP’lerin daha iyi yönetişiminin sağlanması için iyi yönetim standartlarının geliştirilmesi gerektiğinin önemine binaen, aşağıdaki tablolarda Türkiye’deki KÖİP gelişimi ve ekonomideki diğer büyüklükler içindeki yeri gösterilmiştir.

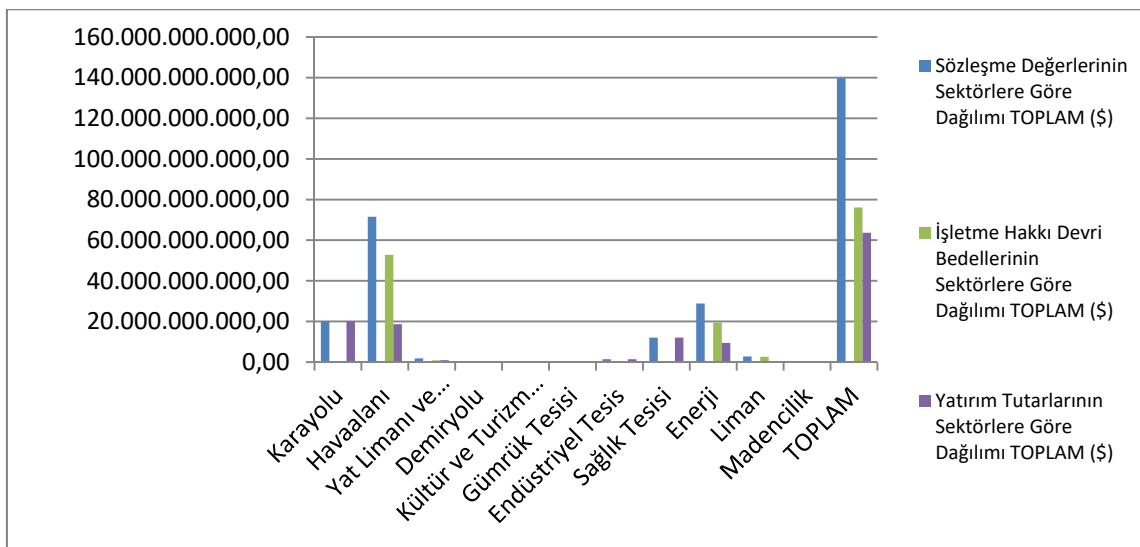
Tablo 1: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Türkiye’de Sektörler İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri

| Sözleşme Değerlerinin Sektörlere Göre Dağılımı |                           | Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı | İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Sektörlere Göre Dağılımı | Yatırım Tutarlarının Sektörlere Göre Dağılımı |
|--|---------------------------|--|---|---|
| SEKTÖR   | TOPLAM (\$)               | SAYI                                       | TOPLAM (\$)   | TOPLAM (\$)                                   |
| Karayolu                                       | 20.151.695.747,00         | 42   | 23.127.862,00   | 20.128.567.885,00                             |
| Havaalanı                                      | 71.502.473.394,00         | 19   | 52.809.769.302,00   | 18.692.704.092,00                             |
| Yat Limanı ve Turizm Tesisi                    | 1.797.258.621,00          | 17   | 875.701.602,00  | 921.557.019,00                                |
| Demiryolu                                      | 272.385.860,00            | 1  | 0   | 272.385.860,00                                |
| Kültür ve Turizm Tesisi                        | 140.882.493,00            | 1  | 0   | 140.882.493,00                                |
| Gümrük Tesisi                                  | 469.140.067,00            | 16   | 6.349.591,00  | 462.790.476,00                                |
| Endüstriyel Tesis                              | 1.432.806.660,00          | 2  | 0   | 1.432.806.660,00                              |
| Sağlık Tesisi                                  | 12.057.046.669,00         | 21   | 0   | 12.057.046.669,00                             |
| Enerji   | 28.837.517.331,00         | 89   | 19.432.662.142,00   | 9.404.855.189,00                              |
| Limani   | 2.736.143.726,00          | 22   | 2.605.098.820,00  | 131.044.906,00                                |
| Madencilik                                     | 366.665.763,00            | 8  | 366.665.763,00  | 0   |
| <b>TOPLAM</b>                                  | <b>139.764.016.331,00</b> | <b>238</b>                                 | <b>76.119.375.082,00</b>                                  | <b>63.644.641.249,00</b>                      |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) verilerinden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı verilerine göre, Türkiye’de 2018 yılı sonu itibariyle kamusal mal ve hizmet üretiminde toplam 139.764.016.331 ABD doları sözleşme değerine sahip 238 yatırım projesi KÖİP modeliyle yapılmış ya da yapılmaktadır. Bu projeler Tablo 1’den de görüleceği üzere, ulaşım, enerji ve sağlık alanında yoğunlaşmaktadır. 2018 yılı sonu itibariyle işletme hakkı devri modeliyle yapılan sözleşme tutarları, yatırım tutarlarına göre daha fazladır.

Grafik 1: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Türkiye’de Sektörler İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri

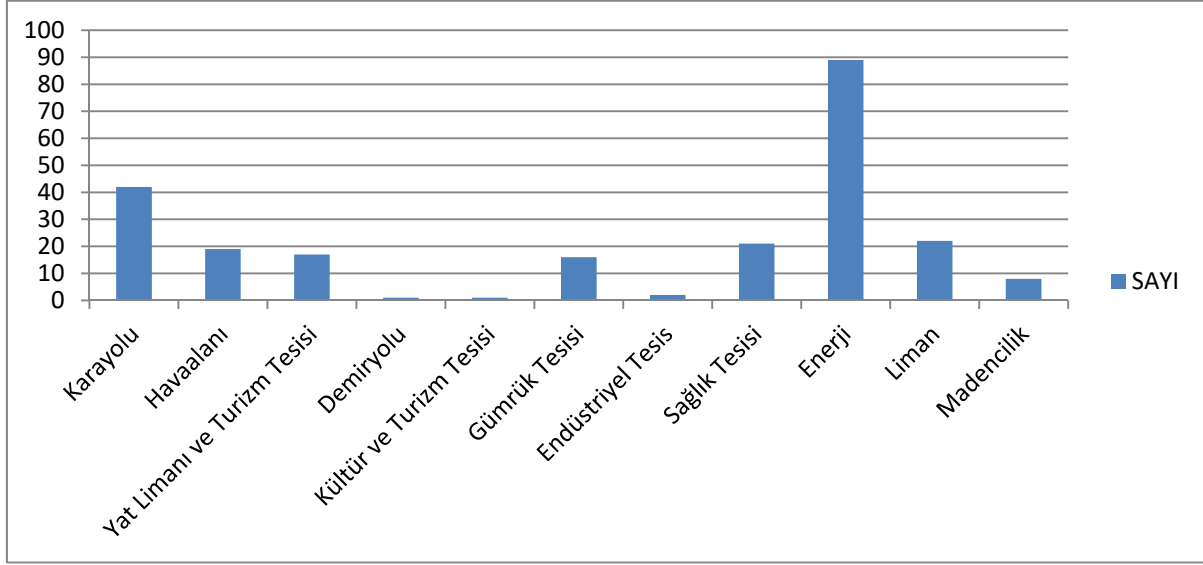


**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.



Grafik 1'in incelenmesine göre, sözleşme değeri açısından bakıldığında ulaşım sektörü içinde de en büyük KÖİP uygulamasının hava alanında olduğu görülmektedir. Yine sözleşme değerine göre, bu alanda işletme hakkı devri modeli uygulaması daha fazladır.

Grafik 2: 2018 Yılı Sonu İtibariyle KÖİP'lerin Sözleşme Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı



**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 2'de 2018 yılı sonu itibariyle KÖİP'lerinin sözleşme sayıları açısından da enerji ve ulaşım sektöründe KÖİP sayısının diğer sektörlerden oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu iki sektörü sağlık sektörü izlemektedir. Bunun nedeni olarak siyasi tercih olduğu kadar, bu alanlarda KÖİP modelinin daha çok yapılabilirliğinin de etkili olduğu söylenebilir. Dolayısıyla KÖİP iyi yönetim modeli geliştirilirken ilk önce odaklanılması ve çalışılması gereken alanlar ulaşım, enerji ve sağlık alanları olmalıdır. Sağlık alanında faaliyette bulunan KÖİP modellerinde uygulama sahası, ulaşım ve enerji alanına göre daha dar kapsamlı olduğu için, taraflar arası etkileşim ve iletişim sağlık alanında daha kolay analiz edilebilir. Bu nedenle iyi yönetim çalışmalarının geliştirilmesinde Türkiye'de uygulanan şehir hastaneleri analizi daha elverişli olacaktır. Geliştirilen iyi yönetim modelinin sektörler göre ve ülkelere göre farklılıklar taşıyabileceği de dikkate alınmalıdır.

Tablo 2: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Türkiye'de Modeller İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri

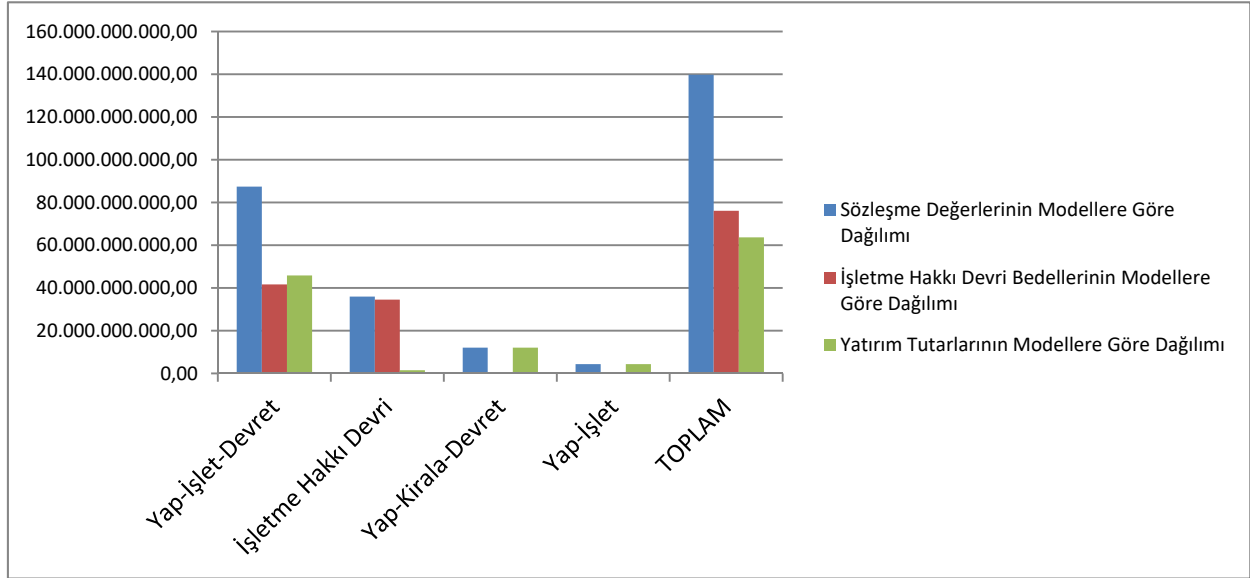
| Proje Sayılarının Modellere Göre Dağılımı |            | Sözleşme Değerlerinin Modellere Göre Dağılımı | İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Modellere Göre Dağılımı | Yatırım Tutarlarının Modellere Göre Dağılımı |
|---|------------|---|--|--|
| MODEL ADI                                 | SAYI       | TOPLAM (\$)                                   | TOPLAM (\$)  | TOPLAM (\$)                                  |
| Yap-İşlet-Devret                          | 108        | 87.401.109.776,00                             | 41.598.587.841   | 45.802.521.935                               |
| İşletme Hakkı Devri                       | 104        | 35.965.261.794,00                             | 345.20787.241  | 1.444.474.553                                |
| Yap-Kirala-Devret                         | 21         | 12.057.046.669,00                             | 0  | 12.057.046.669                               |
| Yap-İşlet                                 | 5          | 4.340.598.092,00                              | 0  | 4.340.598.092                                |
| <b>TOPLAM</b>                             | <b>238</b> | <b>139.764.016.331</b>                        | <b>76.119.375.082</b>                                    | <b>63.644.641.249</b>                        |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 2 ve Grafik 4'ün birlikte incelenmesinde de görüldüğü üzere, 2018 yılı sonu itibariyle KÖİP modellerinden Türkiye'de tercih edilenler görülmektedir. Hem sayısal ve hem de parasal değer olarak Türkiye'de en çok tercih edilen KÖİP modeli 108 proje ile Yap-İşlet-Devret türüdür. İkinci tercih edilen model ise 104 proje ile İşletme Hakkı Devridir. Yap-Kirala-Devret modeli 21 proje ile genellikle sağlık sektöründe tercih edilen KÖİP türüdür. İncelenen dönemde Yap-İşlet modeli ise sadece 5 projede uygulanmıştır.



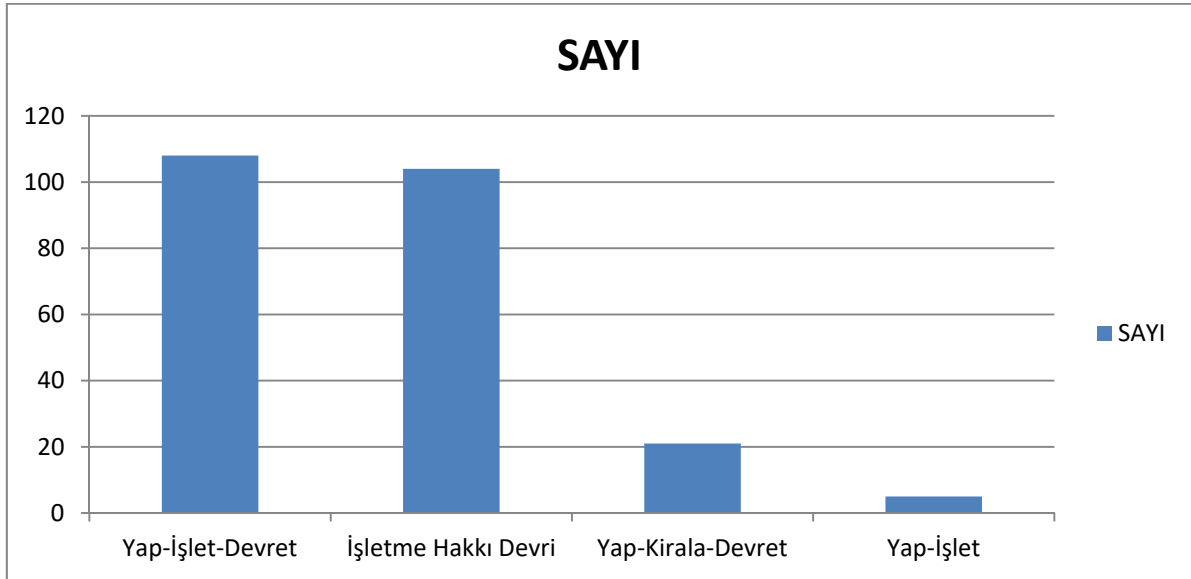
**Grafik 3: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Sözleşme Değerlerine Göre Türkiye’de Modeller İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri**



**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 3’te ve Grafik 4’te görüldüğü gibi Türkiye’de KÖİP modellerinden en yaygın kullanılan Yap-İşlet-Devret ve İşletme Hakkı Devri’dir. Yap-İşlet modeli en az tercih edilen iken, Yap-Kirala modeli de son yıllarda şehir hastanelerinde yaygın olarak kullanılmaktadır.

**Grafik 4: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Sayılarına Göre Türkiye’de Modeller İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri**



**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.



Tablo 3: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri

| Proje Sayılarının Yıllara Göre Dağılımı |            | Sözleşme Değerlerinin Yıllara Göre Dağılımı | İşletme Hakkı Devri Bedellerinin Yıllara Göre Dağılımı | Yatırım Tutarlarının Yıllara Göre Dağılımı |
|---|------------|---|--|--|
| YIL                                     | SAYI       | TOPLAM (\$)                                 | TOPLAM (\$)  | TOPLAM (\$)                                |
| 2018                                    | 5          | 404.320.576,00                              | 355.998.091,00   | 48.322.485,00                              |
| 2017                                    | 10         | 6.458.018.277,00                            | 1.869.116.086,00                                       | 4.588.902.191,00                           |
| 2016                                    | 13         | 5.476.124.281,00                            | 1.272.383.828,00                                       | 4.203.740.453,00                           |
| 2015                                    | 5          | 1.389.867.527,00                            | 586.735.457,00   | 803.132.070,00                             |
| 2014                                    | 14         | 5.814.302.422,00                            | 3.181.115.396,00                                       | 2.633.187.026,00                           |
| 2013                                    | 36         | 72.283.011.762,00                           | 47.419.802.975,00                                      | 24.863.208.787,00                          |
| 2012                                    | 8          | 2.624.306.781,00                            | 549.485,00   | 2.623.757.295,00                           |
| 2011                                    | 14         | 3.325.384.031,00                            | 1.323.763.858,00                                       | 2.001.620.173,00                           |
| 2010                                    | 15         | 10.993.720.928,00                           | 3.543.445.819,00                                       | 7.450.275.109,00                           |
| 2009                                    | 4          | 2.838.602.140,00                            | 2.692.196.012,00                                       | 146.406.128,00                             |
| 2008                                    | 8          | 4.723.443.222,00                            | 3.947.841.334,00                                       | 775.601.888,00                             |
| 2007                                    | 9          | 5.164.206.736,00                            | 4.791.386.590,00                                       | 372.820.146,00                             |
| 2006                                    | 9          | 226.094.766,00                              | 200.542.471,00   | 25.552.295,00                              |
| 2005                                    | 5          | 5.030.321.325,00                            | 4.291.228.416,00                                       | 739.092.910,00                             |
| 2004                                    | 8          | 601.767.908,00                              | 1.385.158,00   | 600.382.750,00                             |
| 2003                                    | 8          | 142.025.360,00                              | 82.231.615,00  | 59.793.745,00                              |
| 2001                                    | 6          | 1.509.053.148,00                            | 21.481.103,00  | 1.487.572.045,00                           |
| 2000                                    | 4          | 44.976.763,00                               | 2.319.945,00   | 42.656.818,00                              |
| 1999                                    | 12         | 2.390.785.822,00                            | 284.243.548,00   | 2.106.542.274,00                           |
| 1998                                    | 11         | 2.982.289.468,00                            | 44.747.744,00  | 2.937.541.724,00                           |
| 1997                                    | 9          | 852.069.522,00                              | 189.179.871,00   | 662.889.651,00                             |
| 1996                                    | 11         | 886.412.297,00                              | 17.680.280,00  | 868.732.017,00                             |
| 1995                                    | 1          | 1.432.806.660,00                            | 0  | 1.432.806.660,00                           |
| 1994                                    | 7          | 16.597.760,00                               | 0  | 16.597.760,00                              |
| 1993                                    | 3          | 2.114.831.514,00                            | 0  | 2.114.831.514,00                           |
| 1992                                    | 1          | 18.066.854,00                               | 0  | 18.066.854,00                              |
| 1987                                    | 1          | 15.989.286,00                               | 0  | 15.989.286,00                              |
| 1986                                    | 1          | 4.619.195,00                                | 0  | 4.619.195,00                               |
| <b>TOPLAM</b>                           | <b>238</b> | <b>139.764.016.331,00</b>                   | <b>76.119.375.082,00</b>                               | <b>63.644.641.249,00</b>                   |

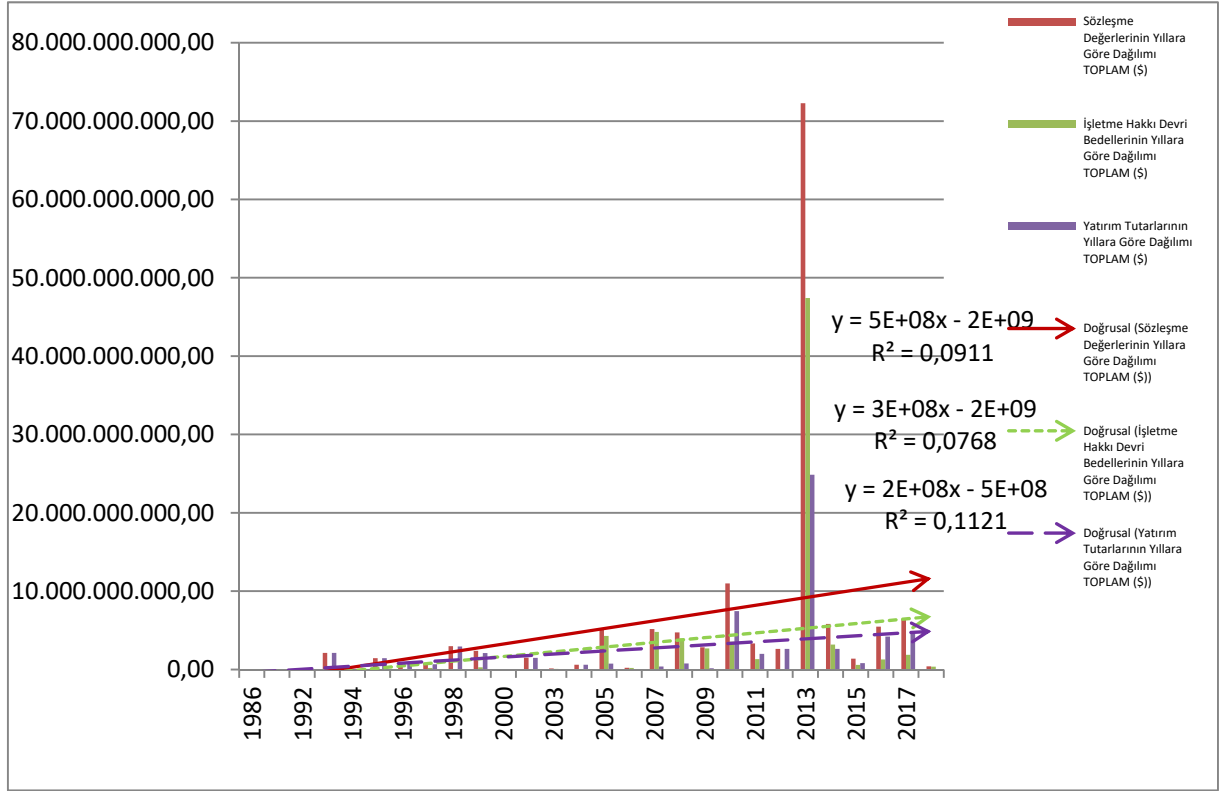
Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 3’te, 1986-2018 dönemine ilişkin Türkiye’de KÖİP projelerinin yıllar itibariyle gelişimi yer almaktadır. İncelenen dönemde 1986, 1987, 1992, 1995’te sadece 1’er KÖİP projesi imzalanmış iken, 1996 ve 1999 döneminde genellikle yılda 10’un üzerinde KÖİP anlaşması imzalanmış, 2000 ve 2009 döneminde tekrar yılda imzalanan KÖİP sayısı 10’un altına düşmüş, 2010 yılından itibaren tekrar ve bu defa daha çok olmak üzere KÖİP projelerinin sayısı artmaya başlamıştır. 2013 ise 36 proje ile en çok KÖİP projesinin imzalandığı yıl olmuştur. 2013 yılı incelenen dönem KÖİP modeliyle kamusal mal ve hizmet üretimi tercihi sadece sayısal olarak değil, son 32 yılda imzalanan toplam 139.764 016.331 ABD doları projenin yaklaşık %52’si olan 72.283.011.762 ABD dolarlık kısmını oluşturmaktadır. 2014’ten itibaren ise yıllık imzalanan KÖİP sayısı tekrar önceki yıllar sayılarına paralel ilerlemeye başlamıştır.





Grafik 5: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Sözleşme Değerlerine Göre Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri



**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 5'te incelenen 1986-2018 döneminde yıllar itibariyle KÖİP modellerinin sözleşme değerlerine göre gelişimini gösteren doğrunun eğimi;

$$y = 5E+08x - 2E+09 \text{ dur.}$$

R<sup>2</sup> değeri ise,

$$R^2 = 0,0911 \text{ dir.}$$

İncelenen dönemde sözleşme değerleri açısından KÖİP modeliyle mal ve hizmet üretimi artan bir eğilim göstermiştir.

İncelenen dönemde yıllar itibariyle KÖİP modellerinin yatırım tutarlarına göre gelişimini gösteren doğrunun eğimi;

$$y = 2E+08x - 5E+08 \text{ dir.}$$

R<sup>2</sup> değeri ise

$$R^2 = 0,1121 \text{ dir.}$$

Yani incelenen dönemde yatırım tutarları açısından KÖİP modeliyle mal ve hizmet üretimi artan bir eğilim göstermiştir.

İncelenen dönemde yıllar itibariyle işletme hakkı devrine göre KÖİP modellerinin gelişimini gösteren doğrunun eğimi

$$y = -3E+08x + 2E+09 \text{ dir.}$$

Doğrunun R<sup>2</sup> değeri ise

$$R^2 = 0,0768 \text{ dir.}$$

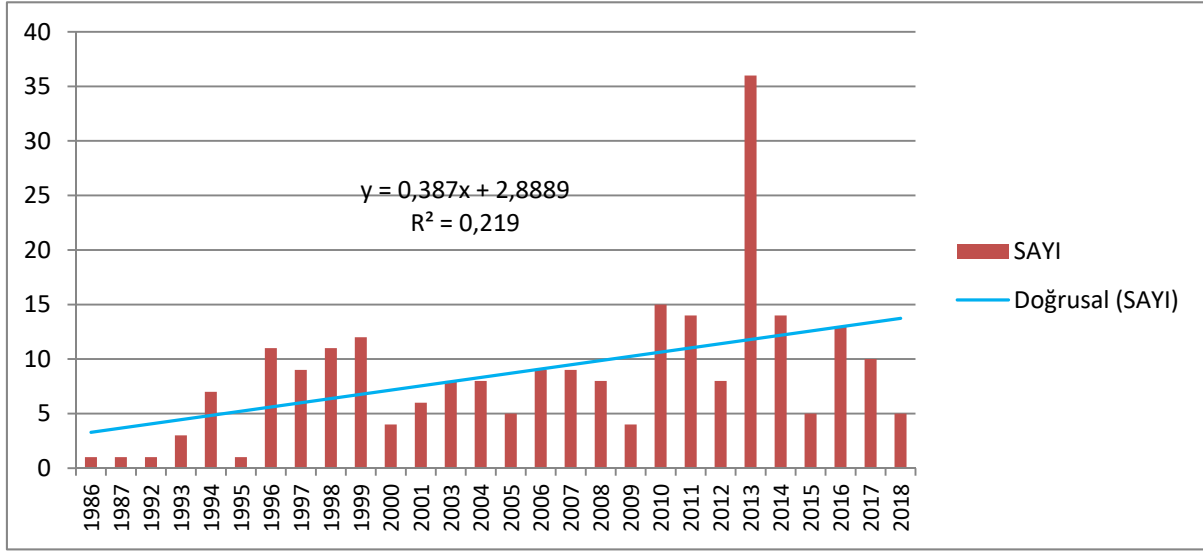
Buradan çıkan sonuç ise, düzenli olmasa da incelenen dönemde yıllar itibariyle işletme hakkı devrine göre KÖİP modellerinin gelişimi artan bir seyir izlemiştir.

İncelenen dönemde KÖİP modeli genel olarak değerlendirildiğinde, işletme hakkı devri bedellerine göre uygulaması yatırım tutarlarına göre daha fazla bir gelişim göstermektedir. Yani,

$$y = +3E+08x + 7E+09 > y = +2E+08x + 5E+09 \text{ dur.}$$



Grafik 6: 2018 Yılı Sonu İtibariyle Sayılarına Göre Türkiye’de Yıllar İtibariyle Kamu Özel İşbirliği Projeleri



**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Grafik 6’da 2018 yılı sonu itibariyle yıllar itibariyle işletme hakkı devrine göre KÖİP modellerinin gelişimini gösteren doğrunun eğimi;

$$y = 0,387x + 2' \text{ dir.}$$

Doğrunun R<sup>2</sup> değeri ise

$$R^2 = 0,219' \text{ dir.}$$

Buradan çıkan sonuç ise, düzenli olmasa da incelenen dönemde yıllar itibariyle KÖİP modellerinin gelişimi artan bir seyir izlemiştir.

Sadece sağlık alanında yapılan Kamu Özel İşbirliği Projeleri (KOİP) Türkiye’de en çok yatırım yapılan sektörlerin başında gelmektedir. Sağlık Bakanlığı 2018 verilerine göre, Türkiye’de 2021 yılı itibariyle toplam 21 şehir hastanesi, 9.993.650 metrekaare kapalı alanda 35.473 yatak kapasitesi ile hizmete girmiş olacaktır. Bunun anlamı, kamu bütçesi üzerine doğrudan ve koşullu yükümlülükler açısından olmak üzere iki türlü yük gelebilecek olmasıdır. Doğrudan yükümlülükler gelecek 25-30 yıl yıllık kira ödemeleri şeklindedir. Sağlık alanında yapılan bu projelerin 25-30 yıl gibi uzun bir sözleşme süresi boyunca etkin işletilmesi halinde hem kamu bütçesi ve hem de özel sektör ile halk üzerine önemli yarar sağlayabilecek iken, etkisizliği tersi bir etki yaratacaktır.

Tablo 4: Türkiye’de 2018 Yılı Sonu İtibariyle Kümülatif KÖİP Projelerinin 2018 Yılı Genel Devlet Gelir Ve Giderlerine Oranı

| TÜRKİYE’DE 2018 YILI İTİBARIYLA KÜMÜLATİF KÖİP PROJELERİ (TL) (1) |                 | GENEL DEVLET TOPLAM VERGİ GELİRLERİ (TL) (2) | 1/2  | GENEL DEVLET TOPLAM GELİRLERİ(TL) (3) | 1/3  | GENEL DEVLET TOPLAM HARCAMALARI(TL) (4) | 1/4  | GENEL DEVLET YATIRIM HARCAMALARI(TL) (5) | 1/5  |
|---|-----------------|--|------|---------------------------------------|------|---|------|--|------|
| Sözleşme Değerleri  | 739421528399,16 | 644.752.381.000                              | 1,15 | 1.224.324.375.000                     | 0,60 | 1.312.629.468.000                       | 0,56 | 136.415.982.000                          | 5,42 |
| İşletme Hakkı Devri Bedelleri                                     | 402709553871,32 | 644.752.381.000                              | 0,62 | 1.224.324.375.000                     | 0,33 | 1.312.629.468.000                       | 0,31 | 136.415.982.000                          | 2,95 |
| Yatırım Tutarları   | 336711974527,83 | 644.752.381.000                              | 0,52 | 1.224.324.375.000                     | 0,28 | 1.312.629.468.000                       | 0,26 | 136.415.982.000                          | 2,47 |

**Kaynak:** <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

31.12.2018 tarihli TC. Merkez Bankası döviz kuru: 1 USD=5,2905 TL

139.764.016.331 X 5,2905 = 739.421.528.399,16

76.119.375.082 X 5,2905 = 402.709.553.871,32

63.644.641.249 X 5,2905 = 336.711.974.527,83



Cumhurbaşkanlığı verilerine göre Türkiye’de 2018 yılı sonu itibariyle 238 PPP projesi bulunmaktadır. Bu projelerin yaklaşık tutarı 139.764.016.331 Amerikan Doları diğer bir deyişle 739.421.528.399,16 TL’dir. Bu 739.421.528.399,16 TL’lik miktar 2018 yılı için Türkiye’deki 644.752.381.000 TL olan 2018 Genel Devlet toplam vergi gelirlerinin % 115’i ve 1.224.324.375.000 TL olan Genel Devlet Toplam Gelirlerinin yaklaşık %60’sı kadardır. 2018 yılına kadar yapılan toplam 739.421.528.399,16 TL.’lik KÖİ projesi 2018 yılı için 1.312.629.468.000 TL.’lik Genel Devlet Toplam Harcamalarının yaklaşık %56’sına, 136.415.982.000.TL.’lik Genel Devlet Yatırım Harcamalarının %542’sine tekabül eder.

Tablo 5: 2013 Yılında İmzalanan KÖİP Anlaşmaları Tutarı 2013 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmelerine Oranı (TL)

|                     | 2013 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri (TL) | 2013 Yılında İmzalanan PPP Anlaşmaları Tutarı (TL yaklaşık) | 2013 Yılında İmzalanan PPP Anlaşmaları Tutarı (binTLyaklaşık)/ 2013 Yılı Bütçe Gerçekleşmeleri |
|---------------------|--------------------------------------|---|--|
| BütçeGelirleri      | 389.681.985.000                      | 140.870.366.509   | 0,36   |
| GenelBütçeGelirleri | 375.563.758.000                      | 140.870.366.509   | 0,38   |
| Vergi Gelirleri     | 326.169.164.000                      | 140.870.366.509   | 0,43   |
| BütçeGiderleri      | 408.224.560.000                      | 140,870,366,509   | 0,35   |
| FaizHariçGiderler   | 358.238.510.000                      | 140,870,366,509   | 0,39   |

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019) yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur

Sadece 2013 yılında yapılan KÖİP anlaşmaları tutarı, 65.217.762.273 Amerikan doları, yani 2013 yılı fiyatlarıyla 140.870.366.509 TL’dir. Bu tutar, 408.224.560.000 TL olan 2013 mali yılı Türkiye’deki Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin yaklaşık %35’i, 358.238.510.000 TL. 2013 yılı merkezi yönetim faiz dışı bütçe giderlerinin yaklaşık %39’u, 389.681.985.000 TL’lik 2013 yılı Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yaklaşık %36’sı, 375.563.758.000 TL.’lik genel bütçe gelirlerinin %38’i ve yine 2013 yılı 326.169.164.000 TL.’lik vergi gelirlerinin yaklaşık %43’üne karşılık gelmektedir.

Tablo 6:Yıllar İtibariyle Köi Projelerinin Yatırım Tutarı / Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde)

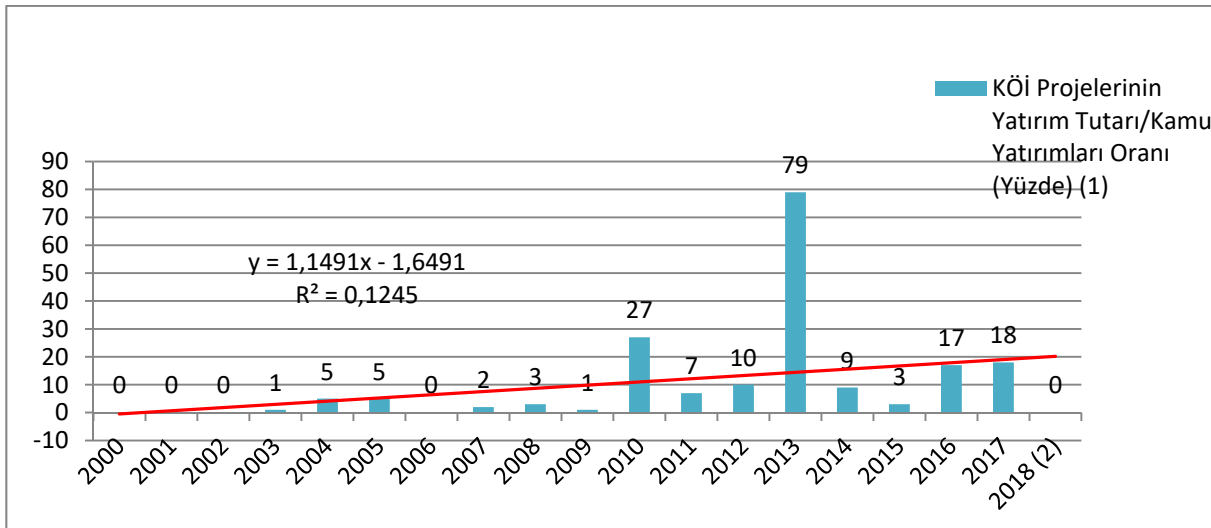
|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (2) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı/Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) (1) | -    | -    | 0    | 1    | 5    | 5    | 0    | 2    | 3    | 1    | 27   | 7    | 10   | 79   | 9    | 3    | 17   | 18   | 0        |

(1) Cari fiyatlarla ABD Doları üzerinden hesaplanmıştır.

(2) 2018 yılı rakamları ilk 6 ayı kapsamaktadır

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019)

Grafik6: KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı / Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) (1)



(1) Cari fiyatlarla ABD Doları üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynak: <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019)



Grafik 6'da 2000-2018 döneminde yıllar itibariyle KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı / Kamu Yatırımları Oranı Yüzde gelişimini gösteren doğrunun eğimi;

$$y = 1,1491x - 1,6491 \text{ dir.}$$

Doğrunun R<sup>2</sup> değeri ise;

$$R^2 = 0,1245 \text{ dir.}$$

Buradan çıkan sonuç ise, düzenli olmasa da incelenen dönemde yıllar itibariyle KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı / Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) gelişimi artan bir seyir izlemiştir.

### 3. TÜRKİYE'DE KÖİP UYGULAMASINDA DEVLET MALİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ / RİSKLERİ VE KÖİP İÇİN BÜTÇELEME

KÖİP projeleri özellikle inşa aşamasında nadiren kamu finansmanı uygulaması gerektirmesi nedeniyle geliştirilmiş olduğu halde, devletlerin KÖİP'lere olan doğrudan ve koşullu yükümlülükleri dolayısıyla hala kamu bütçesi üzerinde aşırı yük (excessburden) etkisi yaratmakta ve kamu bütçesi üzerinde bir risk teşkil edebilmektedir. Hükümetlerin KÖİP projeleri kapsamında almayı kabul ettiği ve her ne pahasına olursa olsun ödeme yapabilmesini gerektiren yükümlülükler nedeniyle KÖİP için bütçeleme yapılmak durumundadır ve bunların bütçeleştirilmesi gelecekte belirsizlik içerdiğinden klasik bütçeleme sisteminden farklıdır

KÖİP'ler devlet garantileri ya da kuruluş sözleşmelerindeki devlet yükümlülükleri nedeniyle kamu bütçesi üzerine miktarı ve zamanı belli olan ve olmayan olmak üzere iki ayrı şekilde yükümlülükler getirmektedir. Türkiye'de, Kamu özel işbirliği projelerine uygulanan devlet kolaylıkları, hazine yatırım garantileri, minimum talep ya da gelir garantileri, üstlenme (assumption) garantisi ile hizmet alım ödemeleridir (<http://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/20.12.2018>). KÖİP için bütçelemede gerekli bilgilerin üretilmesini sağlayacak sistemin oluşturulması gereklidir.

Devlet garantileri verildikleri kuruma bir finansman yardımı sağlamaktadır; ancak, devlet bütçesi üzerine yansımaları bir koşullu yükümlülük şeklindedir. Bunun anlamı, devlet garantisi verilen kuruluş söz konusu devlet garantisi kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde, bedel devletin kaynaklarından, diğer bir deyişle devlet bütçesinden ödenecektir. Koşullu yükümlülüklerin özelliği gereği kamu bütçesinden ödenip ödenmeyeceği ya da ne zaman gerçekleşeceği net olarak bilinmemektedir. Bu nedenle, aslında koşullu yükümlülükler bir kamu gideri niteliği taşımaktadır. Bir koşullu yükümlülük olan devlet garantileri de tıpkı bütçenin diğer gider kalemleri gibi bir özellik arz eder ve aynı kıstaslara tabidir. Devletin bu tür uygulamalardaki finansal garanti uygulamaları çeşitli şekillerde gerçekleşebilmektedir. Bunlardan en yaygın olanı, kamu özel işbirliği sözleşmesi kapsamındaki kamusal mal ve hizmetin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan yatırımın yapılabilmesinde ihtiyaç duyulan sermayenin tedariki aşamasında olabileceği gibi belirli bir gelir ya da talep garantisi en yaygın olan uygulama biçimleridir. (Strateji ve Bütçe Başkanlığı <http://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/#>, 20.12.2018).



### 3.1. Türkiye’de KÖİ Projelerinin Bütçe Açığı Ve Ekonomik Büyüklükler İle İlişkisi

**Tablo 6:**Türkiye’de 2000-2018 Döneminde KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı/Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) ile Temel Ekonomik Büyüklüklerin Karşılaştırılması

|  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018<br>G.T.<br>*** | 2019<br>P. |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|------------|
| KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı/Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) (1) | -     | -     | 0     | 1     | 5     | 5     | 0     | 2     | 3     | 1     | 27    | 7     | 10    | 79    | 9     | 3     | 17    | 18    | 0                   |            |
| GSYH (2009 Bazlı) (%)  | 6,6   | -6,0  | 6,4   | 5,6   | 9,6   | 9,0   | 7,1   | 5,0   | 0,8   | -4,7  | 8,5   | 11,1  | 4,8   | 8,5   | 5,2   | 6,1   | 3,2   | 7,4   | 3,8                 | 2,3        |
| CARİ İŞLEMLER DENGESİ / GSYH (%)                                   | -3,7  | 1,9   | -0,3  | -2,4  | -3,5  | -4,2  | -5,7  | -5,5  | -5,1  | -1,8  | -5,8  | -8,9  | -5,5  | -6,7  | -4,7  | -3,7  | -3,8  | -5,6  | -4,7                | -3,3       |
| BÜTÇE AÇIĞI / GSYH (%)   | 7,7   | 11,6  | 11,2  | 8,6   | 5,0   | 1,0   | 0,6   | 1,6   | 1,8   | 5,3   | 3,5   | 1,3   | 1,9   | 1,0   | 1,1   | 1,0   | 1,1   | 1,5   | 1,9                 | 1,8        |
| FAİZ DIŞI DENGE / GSYH (%)   | 4,3   | 5,1   | 3,2   | 3,9   | 4,7   | 5,8   | 5,2   | 4,0   | 3,3   | 0,0   | 0,7   | 1,8   | 1,2   | 1,7   | 1,3   | 1,3   | 0,8   | 0,3   | 0,0                 | 0,8        |
| KAMU KESİMİ BORÇLANMA GEREĞİ/ GSYH (%)                             |       |       | 9,7   | 7,1   | 3,5   | -0,1  | -1,8  | 0,1   | 1,5   | 4,8   | 2,2   | 0,1   | 0,9   | 0,4   | 0,5   | 0,0   | 1,1   | 1,8   | 2,7                 | 1,5        |
| BORÇLANMA GEREĞİ MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ/ GSYH (%)                 |       |       | 11,3  | 8,6   | 5,3   | 1,2   | 0,6   | 1,6   | 1,8   | 5,3   | 3,5   | 1,3   | 1,9   | 1,0   | 1,1   | 1,0   | 1,1   | 1,5   | 1,9                 | 1,8        |
| GENEL DEVLET BORÇLANMA GEREĞİ / GSYH (%)                           | 7,1   | 11,5  | 10,5  | 7,7   | 3,9   | 0,1   | -1,3  | 0,2   | 1,6   | 5,2   | 2,8   | 0,3   | 0,9   | 0,6   | 0,5   | 0,1   | 1,4   | 1,8   | 2,4                 | 1,5        |
| AB TANIMLI BORÇ STOKU / GSYH (%)                                   |       | 76,1  | 72,1  | 65,7  | 57,7  | 50,8  | 44,7  | 38,2  | 38,1  | 43,9  | 40,1  | 36,5  | 32,7  | 31,4  | 28,8  | 27,6  | 28,3  | 28,3  | 31,1                | 28,5       |
| ORTALAMA DOLAR KURU  | 0,624 | 1,225 | 1,506 | 1,493 | 1,422 | 1,341 | 1,431 | 1,302 | 1,293 | 1,547 | 1,500 | 1,670 | 1,793 | 1,901 | 2,188 | 2,720 | 3,021 | 3,648 | 4,813               |            |
| İŞSİZLİK ORANI (%)   |       |       |       |       |       | 9,5   | 9,0   | 9,2   | 10,0  | 13,1  | 11,1  | 9,1   | 8,4   | 9,0   | 9,9   | 10,3  | 10,9  | 10,9  | 11,3                | 12,1       |

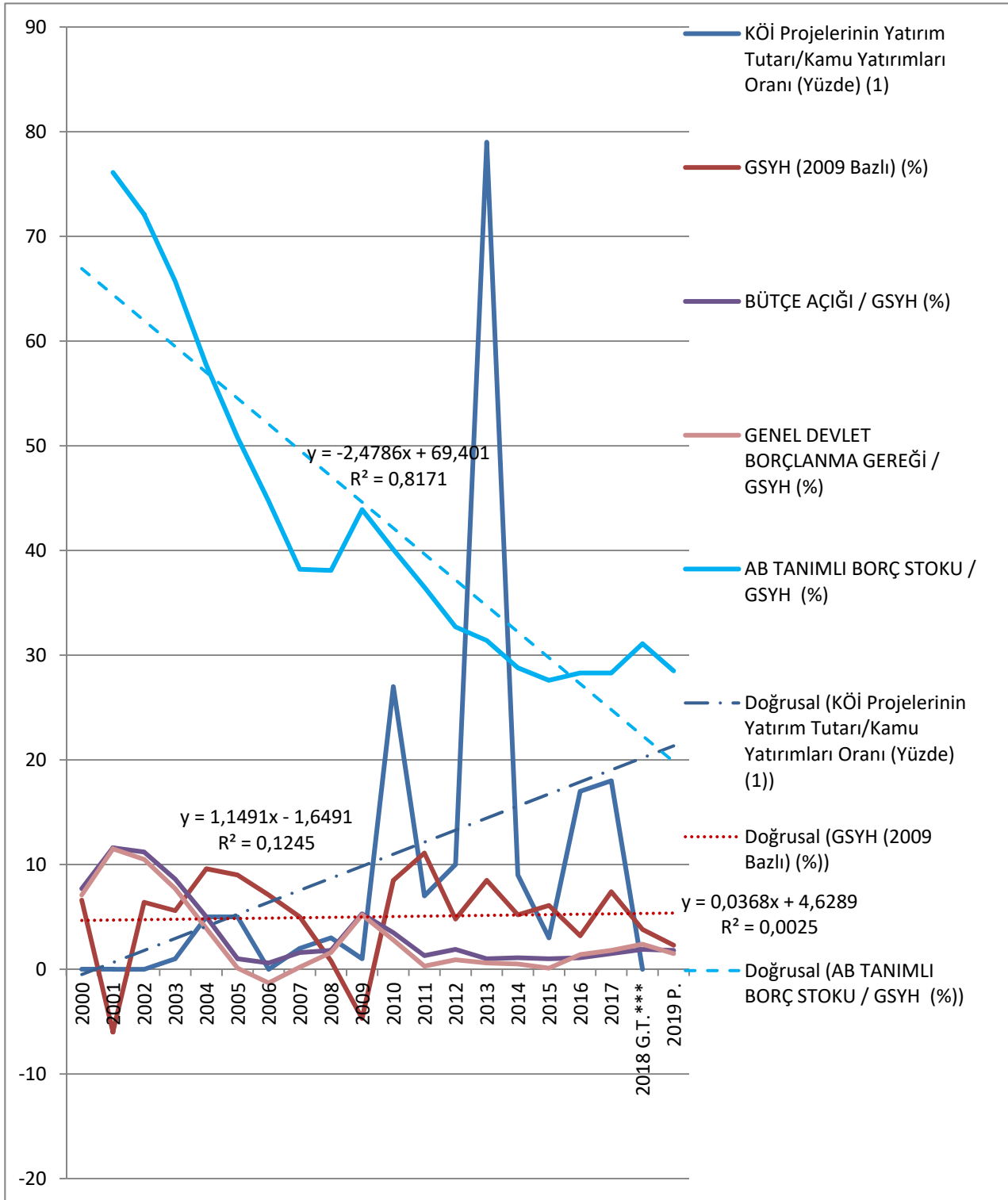
(\*) 2006 yılından itibaren merkezi yönetim bütçesi kullanılmıştır. 2000-2005 yılları 5018 sayılı Kanun gereği 2006 da yayınına başlanan Merkezi Yönetim Bütçe Performansı Tablolarının geçmiş yıllarla karşılaştırılabilirliğini sağlamak üzere oluşturulmuştur.

**Kaynak:** 1.<http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2019.html> (Erişim tarihi:05.03.2019)  
2.<http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim tarihi: 12.02.2019)





Grafik 7: Türkiye’de 2000-2018 Döneminde KÖİ Projelerinin Yatırım Tutarı/Kamu Yatırımları Oranı (Yüzde) ile Temel Ekonomik Büyüklüklerin Karşılaştırılması



Kaynak:Tablo 6'daki verilerden yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Tablo 6 ve Grafik 7'de de görüldüğü gibi, incelenen dönemde, KÖİ projelerinin yatırım tutarının kamu yatırımlarına oranındaki artış ( $y = 1,1491x - 1,6491$ ,  $R^2 = 0,1245$ ) ile kamu borçlanması ( $y = -2,4786x + 69,401$ ,  $R^2 = 0,8171$ ) arasında negatif bir ilişki görülmektedir. Yine KÖİ projelerinin yatırım tutarının kamu yatırımlarına oranındaki artış ile faiz dışı fazla ve bütçe açığı arasında negatif bir ilişki görülmektedir. Buna karşılık KÖİP yatırımlarındaki artış ile ortalama dolar kuru arasında pozitif ilişki görülmektedir. GSMH'deki artış yılları itibarıyla değişkenlik gösterse de eğim çizgisi ortalama aynı düzeyde seyretmektedir.

#### 4. SONUÇ VE ÖNERİLER



Yukarıdaki literatür ve tablo analizlerinden de görüldüğü gibi, KÖİP ile kamusal mal ve hizmet üretimi, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de alternatif bir yöntem olarak uygulanmaktadır. KÖİP ile kamusal mal ve hizmet üretim yönetimi pür kamu sektörü veya pür özel sektör yönteminden farklı kendine özgü hibrid bir yöntemdir. Bu hibrid yöntemle kamusal mal ve hizmet üretimi, kendine özgü yönetim standartlarının geliştirilmesini ve uygulanmasını gerekli kılar. Çünkü, hem kamu sektörünün ve hem de özel sektörün içinde olduğu bu hibrid yöntemde devlet bazı alanlardan çekilmiş, ancak sözleşme çerçevesinde olası risklerde vardır; aynı şekilde özel sektör de sözleşme standartları çerçevesinde kamusal mal ve hizmetleri üretmek durumundadır, ancak pür özel sektörden farklı olarak talep ya da gelir garantisi vardır.

Günümüzde yaygın olarak uygulama aşamasında olan KÖİP’lere özgü hibrid yönetim konusunda hala büyük boşluk vardır ve bu durum literatürdeki henüz yeknasaklık sağlanamamış kavram tartışmasından da anlaşılmaktadır. Bu çalışma ile KÖİP’lere özgü iyi yönetim standartlarının geliştirilmesi ve uygulamaya yön vermesi açısından aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir.

KÖİP’ler için iyi yönetim standartlarının geliştirilmesindeki temel amaç, özel ve kamu sektöründen oluşan taraflar arası işbirliği ve güvenin tesis edilmesini sağlamak, uygulama aşamasının her iki taraf için daha iyi izlenmesini sağlayacak mekanizma oluşturmak ve üretkenliği artırıcı teşvik sisteminin geliştirmektir. Bu çerçevede;

1. KÖİP’lerde iyi yönetim için gerekli bilgilerin üretilmesini sağlayacak finans, performans, ceza ve ödül/teşvik sistemleri geliştirilmelidir. Bunlar, taraflar arası işbirliği ve güven ilişkisini geliştirir ve taraflar arası işbirliği ve güven ilişkisinden kaynaklı maliyet artışı azalır.
2. Kontrol sistemleri taraflar arası güven ve işbirliğini tesis edecek ve sistemin toplam yararını artırıcı şekilde oluşturulmalıdır.
3. KÖİP’lerin sözleşme metinlerine göre farklı şekillerde oluşturulduğu göz önüne alınarak, öncelikle bütün KÖİP’ler için geçerli temel çerçeve yönetim standartları geliştirildikten sonra, sözleşme ile ihdas edilen KÖİP tipine göre alt standartlar ayrıca geliştirilmelidir.
4. Standartların geliştirilmesinde öncelikle KÖİP fonksiyonu net tanımlanmalı, buna uygun teşkilatlanması gerçekleştirilmeli, kamu kesimi ve özel kesim için ve süreçteki görevliler için roller ve sorumluluklar açıkça tanımlanmalıdır.
5. KÖİP’lerin uygulamasına ilişkin verilerin her iki tarafında izleyebileceği şekilde tutulması, üretilmesi ve her iki tarafa önceden belirtilmiş takvim çerçevesinde sunulmalıdır.
6. KÖİP süreci ve verilerinin denetimi için önceden belirlenmiş standartlar geliştirilmeli ve bu denetim standartları çerçevesinden yapılan denetimler sonucu elde edilen bilgiler ilgililere önceden belirlenmiş takvim çerçevesinde sunulmalıdır.

#### KAYNAKÇA

- Ahmad, S. M., Connolly, C. ve Demirag, İ. (2018). A study of the operationalization of management controls in United Kingdom Private Finance Initiative contracts. *Symposium Article*, s. 1-36.
- Anheier, Helmut K. ve Krlev, Gorgi (2015). Introduction Governance and Management of Hybrid Organizations. *International Studies of Management & Organization*, S. 45(3), s. 193-206.
- Baldvinsdottir, G., Hagberg, A., Johansson, L., Jonall, K. ve Marton, J. (2011). Accounting Rresearch and Trust: a Literature Review. *Qualitative Research in Accounting and Management*, S. 8(4), s.382-424.
- Busco, C., Riccaboni, A. ve Scapens, R. W. (2006). Trust for Accounting and Accounting for Trust. *Management Accounting Research*, S. 17, s. 11-41.
- Caglio, Ariela ve Ditillo, Angelo (2008). A Review and Discussion of Management Control in Inter-firm Relation ships: Achievements and Future Directions. *Accounting, Organizations and Society*, S. 33(7), s. 865-898.
- Coletti, A.L., Sedatole, L.K. ve Towry, L.K. ( 2005). The Effect of Control Systems on Trust and Cooperation in Collaborative Environments. *The Accounting Review*, S. 80(2), s. 477-500.
- Dekker, Henri C. (2004). Control of Inter-organizational Relationships: Evidence on Appropriation Concerns and Coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, S. 29(1), s.27-49.
- Demirağ, İstemi ve Burke, Richard ( 2015). Changing perceptions on PPP games: Demand risk in Irish roads. *Critical Perspectives on Accounting*, S.27, s. 189-208.
- Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M. ve Steccolini, İ. (2015). Control Patterns in Contracting-out Relationships: It Matters What You Do, Not Who You Are. *Public Administration*, S. 93(1), s. 212-29.
- Emsley, David ve Kidon, Filip (2007). The Relationship Between Trust and Control in International Joint Ventures: Evidence from the Airline industry. *Contemporary Accounting Research*, S. 24, s. 829-858.
- English, Linda ve Baxter, Jane (2010). The Changing Nature of Contracting and Trust in Public-Private Partnerships: The Case of Victorian PPP Prisons. *ABACUS, A Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, S. 55(2), s. 273-435.
- Free, Clinton (2008). Walking the Talk? Supply Chain Accounting and Trustamong UK Supermarkets and Suppliers. *Accounting, Organisations and Society*, S. 33, s. 629-62.
- Grossi, Giuseppe ve Thomasson, S. Anna (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmo Port. *International Review of Administrative Sciences*, S. 81(3), s. 604-620.



- Gulbrandsen, M., Thune, T., Borlaug, S. B. ve Hanson, J. (2015). Emerging Hybrid Practices In Public-Private Research Centres. *Public Administration*, S. 93 (2), s.363-379.
- Hernandez, Ildefonso Aguado ve Zaragoza, GA (2016). Support of public-private partnerships in health promotion and conflicts of interest. *BMJ Open*, S. 1-11.
- Kalkınma Bakanlığı (2017). Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler.
- Langfield-Smith, Kim ve Smith, David (2003). Management Control Systems and Trust in Outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, S. 14(3), s. 281-307.
- Nel, Danielle (2018). An Assessment of Emerging Hybrid Public-Private Partnerships in The Energy Sector in South Africa. *International Journal of Economics and Finance Studies*, S. 10(1), s. 1309-1355.
- Powell, Martin. ve Castelli, Michele. (2017). Strange Animals: Hybrid organisations in healthcare. *Journal of Health Organization and Management*, S. 31(7/8), s. 746-762.
- Roehrich, K.J., Lewis, A. M. ve George. G. (2014). Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, S. 113, s. 110-119.
- Sadeghi, A., Barati, O., Bastani, P., Daneshjafari, D. and Etemadian, M. (2016). Strategies to develop and promote public-private partnerships (PPPs) in the provision of hospital services in Iran: a qualitative study. *Electron Physician*, S. 8(4), s. 2208-2214.
- Vélez, L.M., Sánchez, J. M. ve Dardet, C.Á. (2008). Management control systems as inter-organizational trust builders in evolving relationships: Evidence from a longitudinal case study. *Accounting, Organizations and Society*, S. 33(7-8), s. 968-94.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G. ve Zhu, D. (2017). Public Private Partnership in Public Administration Discipline: A literature Review. *Public Management Review*, S. 2, s. 293-316.
- Zahir-ul-Hassan, M.K., Minnaar, R.A. ve Vosselman, E.G.J. (2016). Governance and Control as Mediating Instruments in an Inter-firm Relationship: Towards Collaboration or Transactions?. *Accounting and Business Research*, S. 46(4), s. 365-389.
- <http://www.sbb.gov.tr/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde-gelismeler/#>, (Erişim Tarihi: 20.12.2018).
- <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2019.html> (Erişim Tarihi:05.03.2019)
- <http://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 12.02.2019)
- <http://publications.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/en/> (Erişim Tarihi: 12.02.2019)