



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİNDE KURUMSAL GELİŞMİŞLİĞİN ROLÜ

Eda ÜNALAN KARAKUŞ

Doktora Tezi

Ankara, 2023

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE
ETKİSİNDE KURUMSAL GELİŞMİŞLİĞİN ROLÜ

Eda ÜNALAN KARAKUŞ

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2023

KABUL VE ONAY

Eda ÜNALAN KARAKUŞ tarafından hazırlanan “KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİNDE KURUMSAL GELİŞMİŞLİĞİN ROLÜ” başlıklı bu çalışma, 23.10.2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Serdal Bahçe (Başkan)

Prof. Dr. Tarkan Çavuşoğlu (Danışman)

Prof. Dr. Pelin Varol İyidoğan (Üye)

Prof. Dr. Eren Çaşkurlu (Üye)

Prof. Dr. İbrahim Erdem Seçilmiş (Üye)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof.Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan **“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”** kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

23/10/2023

Eda Ünal Karakuş

¹“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez **danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.**

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.

Eda Ünalın Karakuş



TEŞEKKÜR

Bireysel olarak gösterdiğimiz her çaba, ürettiğimiz her şey aynı zamanda içinde yaşadığımız dönemin ve toplumun bir parçası oluyor. Dolayısıyla, bu tez çalışması da dönemin gerçekliklerinden bağımsız değil. Hem ülkemizde hem dünyada politik ve ekonomik krizlerin, pandemi, deprem gibi felaketlerin yaşandığı bir dönemde, tüm bunları dışarıda bırakarak doktora tezi yazmak ciddi bir zorluk. Ayrıca, akademi dünyasında yaşanan baskılar, görevden uzaklaştırmalar, mobbing gibi nedenlerle eleştirel düşüncenin giderek azalması ve tek tip bir bakış açısının egemen hale gelmesi de tez sürecindeki üretkenliği doğrudan etkiliyor. Tüm olumsuzluklara rağmen, bu tez çalışması hocalarım, ailem ve arkadaşlarımdan aldığım güç ve motivasyonla kolaylaştı ve tamamlandı.

Öncelikle, tez süreci boyunca içinden çıkamadığım her durumda bana yol gösteren, desteğini ve emeğini esirgemeyen tez danışmanım Prof. Dr. Tarkan Çavuşoğlu'na teşekkür ederim. Tez izleme komitemde yer alan, ayrıca doktora dönemim boyunca girdiğim her sınavda beni motive eden, cesaretlendiren, desteğini hep hissettiğim Prof. Dr. Erdem Seçilmiş'e teşekkür ederim. Tez izleme komitemin diğer üyesi Prof. Dr. Serdal Bahçe'ye, lisans, yüksek lisans ve doktora sürecim boyunca kendisinden öğrendiğim her şey için teşekkür ederim. Prof Dr. Pelin Varol İyidoğan ve Prof. Dr. Eren Çaşkurulu'ya tez savunma komitemde yer aldıkları, değerli önerileri ve eleştirilerini benimle paylaştıkları için teşekkür ederim.

Bu tezin yazarı ben olsam da, öğrencilik hayatım boyunca birlikte nice ödevlerin, sınavların, tezlerin üstesinden birlikte geldiğimiz sevgili dostlarımdan katkılarıyla kolaylaştı pek çok şey. Redaksiyon konusundaki ustalığına çok güvendiğim, tezimi baştan sona titizlikle okuyan, düzeltmesini yapan Pelin Tuştaş ve Ekin Değirmenci'ye emekleri ve destekleri için teşekkür ederim. Tezimin ikinci bölümünü ilk okuyan ve önerilerini benimle paylaşan Duygu Karaoğlu'na; uygulama kısmında aklıma gelen her şeyi danışabildiğim Ozan Mutlu'ya ve tez süreci boyunca kaygılarımı benimle paylaşan, deneyimleriyle işimi kolaylaştıran Özge Karakuş Özdemirci'ye teşekkür ederim.

Çocukluğumdan yetişkinliğime kadar hayatlarını kolaylaştırmak için pek de çaba sarf etmemiş olmama rağmen beni sevmekten vazgeçmeyen, sabır ve emeklerini esirgemeyen sevgili annem Gülşen Ünal ve babam Ayhan Ünal'a; hayatım

boyunca hep yanımda olacağını bildiğim, sevgisini ve desteğini hep hissettiğim sevgili kardeşim Utku Ünalın'a teşekkür ederim.

Bu tez çalışması, hayatımda önemli dönüşümler yaşadığım bir sürece eşlik etti. Bu dönüşüm sürecinin en yakından tanığı, tamamlayıcı, her zaman başka bir yol olduğunu bana bıkmadan anlatmaya çalışan sevgili eşim Hasan Can Karakuş'a teşekkür ederim. Kaygılarımızla, korkularımızla yüzleştiğimiz uzun yürüyüşlerimiz, aldığımız 'büyük' kararlarımız, yolun sonunda vardığımız tatlı durakları olmasaydı bu süreç bu kadar kolay olmazdı benim için.

Ve son teşekkürüm tez sürecinde kaybettiğim sevgili büyükbabam Ali İhsan Ünalın'a. Bu tezi yazmaya başladığım dönemde bana tez yazmanın nasıl bir şey olduğunu sormuştu. Ben de bir konu belirliyorsun, onunla ilgili araştırma yapıp yazıyorsun demiştim. O zaman sana hayatımı anlatayım onu yaz, demişti. Tezde onun hayatını yazmam mümkün olmadı ama bana öğrettiği, paylaştığımız her şeyle birlikte çocuk Eda'nın en sevdiği oyun arkadaşı olarak kalbimde, zihnimde yaşamaya devam ediyor.

ÖZET

ÜNALAN KARAKUŞ, Eda. *Kamu-Özel İşbirliği Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Etkisinde Kurumsal Gelişmişliğin Rolü*, Doktora Tezi, Ankara, 2023.

Bu tez çalışması, altyapı ihtiyacını karşılamada son otuz yıllık dönemde giderek yaygınlaşan kamu-özel işbirliği yatırımlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini kurumsal bir çerçeveden tartışmayı amaçlamaktadır. Kamu-özel işbirliklerinin, 1980 sonrası döneme denk düşen neoliberalleşme sürecinin bir uzantısı olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda, tezin teorik kısmında kamu-özel işbirlikleri ve kurumsallık ilişkisi neoliberal süreç içerisinde meşruiyet kazanan yönetim kavramı çerçevesinde ele alınmaktadır. Tezin uygulama kısmında ise kamu-özel işbirliği yatırımlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü, sistem GMM ve havuzlanmış en küçük kareler yöntemiyle analiz edilmiştir. Analizde, 82 ülkenin 2002-2019 yıllarını kapsayan verilerinden yararlanılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre, kamu-özel işbirliği yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişlik olumlu ve önemli bir rol oynamaktadır. Öte yandan, Dünya'daki pek çok kamu-özel işbirliği örneğinde, proje süreçlerinin ciddi kamu zararlarına yol açtığı görülmektedir. Buradan hareketle ve çalışmada elde edilen bulgulara dayanarak, kamu-özel işbirliği proje süreçlerinde ortaya çıkması muhtemel sorunları önleyebilecek önerilere yer verilmiştir. Öncelikle, kamusal yarar doğrultusunda, altyapı ihtiyacını karşılayacak uygun finansman yönteminin hangisi olduğuna dair analizler yapılmalıdır. Kamu-özel işbirliğinin uygun finansman yöntemi olduğuna karar verildikten sonra ise süreç boyunca hesap verebilirlik, şeffaflık, paranın değer karşılığının korunması gibi temel ilkelerin hayata geçirilmesi oldukça önemlidir.

Anahtar Sözcükler

Kamu-Özel İşbirliği, Ekonomik Büyüme, Yönetişim

ABSTRACT

UNALAN KARAKUS, Eda. *The Role of Institutional Development in the Impact of Public-Private Partnership Investments on Economic Growth*, Ph.D. Dissertation, Ankara, 2023.

This thesis aims to discuss the impact of public-private partnership investments, which have become increasingly widespread in the last thirty years to meet the infrastructure needs, on economic growth from an institutional framework. It is considered that public-private partnerships are an extension of the neoliberalisation process coinciding with the post-1980 period. Accordingly, in the theoretical part of the thesis, the relationship between public-private partnerships and institutionalism is discussed within the framework of the concept of governance, which gained legitimacy within the neoliberal process. In the empirical part of the thesis, the role of institutional development in the impact of public-private partnership investments on economic growth is analysed using system GMM and pooled ordinary least squares method. In the analysis, data from 82 countries between the years 2002-2019 were used. According to the results obtained, institutional development plays a positive and important role in the effect of public-private partnership investments on economic growth. On the other hand, in many examples of public-private partnerships in the world, it is observed that project processes lead to serious public losses. From this point of view and based on the findings of the study, recommendations that can prevent problems arising in public-private partnership project processes are included. Firstly, analyses should be made to determine the appropriate financing method to meet the infrastructure needs in line with the public interest. Once it is decided that public-private partnerships are the appropriate financing method, it is very important to implement basic principles such as accountability, transparency and value for money throughout the process.

Keywords

Public-Private Partnerships, Economic Growth, Governance

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI	ii
ETİK BEYAN	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
TABLolar DİZİNİ.....	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xiii
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM KAMU HİZMETİNİN ALTERNATİF SUNUMU: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ	6
1.1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN TANIMI VE TARİHÇESİ	7
1.1.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Tanımlanması.....	7
1.1.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Tarihçesi.....	9
1.1.2.1 Kamu-Özel İşbirliklerine İstatistiksel Bir Bakış.....	11
1.2. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN YÖNTEMİ VE FİNANSMANI.....	15
1.2.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Yöntemi	15
1.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Finansmanı.....	19
1.3. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI	22

1.3.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Avantajları	22
1.3.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Dezavantajları	26
2. BÖLÜM KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KAVRAMSAL TEMELLERİ VE KURUMSALLIK İLİŞKİSİ	31
2.1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KAVRAMSAL TEMELLERİ	31
2.1.1. Yeni Kurumsal İktisada Genel Bir Bakış	32
2.1.1.2. Kamu-Özel İşbirlikleri ve Yeni Kurumsal İktisat	35
2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış	36
2.1.2.1. Kamu-Özel İşbirlikleri ve Yeni Kamu Yönetimi	38
2.2. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KURUMSAL YAKLAŞIMDAKİ KARŞILIĞI: YÖNETİŞİM	40
2.2.1. Yönetişim Kavramına Kısa Bir Giriş	40
2.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinde Yönetişimin Yeri.....	47
2.2.2.1. Kamu-Özel İşbirliklerinde İyi Yönetişimin Temel İlkeleri	51
2.2.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinde Yönetişim Zorlukları ve Uygulama Örnekleri.....	57
3. BÖLÜM KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ, EKONOMİK BÜYÜME VE KURUMSALLIK.....	69
3.1. DÜNDEN BUGÜNE EKONOMİK BÜYÜME	69
3.2. NEOKLASİK BÜYÜME VE İÇSEL BÜYÜME TEORİLERİ	71
3.2.1. Barro Tipi İçsel Büyüme Modeli	73
3.3. ALTYAPI YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİ	75
3.3.1. Kamu-Özel İşbirliği Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Etkisi	80

3.4. EKONOMİK BÜYÜME VE KURUMSALLIK	82
3.4.1. Altyapı Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Etkisinde Kurumsallığın Rolü	86
3.4.2. Kamu-Özel İşbirliği Yatırımlarının Büyümeye Etkisinde Kurumsallığın Rolü	89
4. BÖLÜM KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ VE KURUMSALLIK İLİŞKİSİNİN EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİLERİ: AMPİRİK ANALİZ	91
4.1. EKONOMİK BÜYÜME MODELİ	91
4.2. VERİ SETİ VE DEĞİŞKENLER	93
4.2.1. Değişkenlerin Tanımlanması	94
4.3. TAHMİN YÖNTEMİ	98
4.4. TAHMİN MODELİ	101
4.5. TAHMİN MODELİ SONUÇLARI	102
SONUÇ	114
KAYNAKÇA	119
EK 1. Analize Dâhil Edilen Ülkeler	135
EK 2. Orijinallik Raporu	136
EK 3. Etik Kurul/Komisyon İzni ya da Muafiyet Formu	138

KISALTMALAR DİZİNİ

KÖİ: Kamu-Özel İşbirliği

DB: Dünya Bankası

IMF: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)

BM: Birleşmiş Milletler

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization)

YKİ: Yeni Kurumsal İktisat

YKY: Yeni Kamu Yönetimi

AKİ: Asıl Kurumsal İktisat

PDK: Paranın Değer Karşılığı

NBD: Net Bugünkü Değer

GKT: Geleneksel Kamu Tedariği

PUK: Partnerships UK

ICRG: Uluslararası Ülke Risk Rehberi (International Country Risk Guide)

WGI: Dünya Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators)

V-Dem: Demokrasi Türleri (Varieties of Democracy)

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. Altyapının Kamusal ve Özel Tedariği	19
Tablo 2. Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Yönetişim	41
Tablo 3. KÖİ Gelişiminin Üç Aşaması	48
Tablo 4. KÖİ'leri Sürdürme Kararında Etkinsizlikler.....	50
Tablo 5. KÖİ'lerin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisine İlişkin Temel Bulguların Özeti	80
Tablo 6. Değişkenler ve Tanımları.....	97
Tablo 7. Tanımlayıcı İstatistikler	98
Tablo 8. KÖİ Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Sistem GMM Tahmin Sonuçları	103
Tablo 9. Kamu Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Sistem GMM Tahmin Sonuçları	106
Tablo 10. KÖİ Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Havuzlanmış EKK Tahmin Sonuçları.....	109
Tablo 11. Kamu Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Havuzlanmış EKK Tahmin Sonuçları.....	111

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Küresel Altyapı Harcamaları, 2007-2040	6
Şekil 2. 1990-2020 Arası Toplam KÖİ Yatırımları ve Proje Sayıları	11
Şekil 3. Düşük Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı.....	13
Şekil 4. Düşük Orta Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı.....	13
Şekil 5. Yüksek Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı	13
Şekil 6. Depolitizasyon Tercih Akış Şeması	45
Şekil 7. Altyapı Yatırımlarının Mali Çarpan Etkisi	77
Şekil 8. Etkinlik ve Kapasite	87

GİRİŞ

Kamu-Özel İşbirlikleri (KÖİ), tüm dünyada giderek artan altyapı ihtiyacını karşılamada son otuz yıllık dönemde yaygınlaşan ve 2000'li yıllarda popüler hale gelmeye başlayan bir model olmuştur. Öte yandan, KÖİ modeline yönelik olumsuz örnekler ve eleştiriler de aynı şekilde artış göstermiştir. KÖİ süreçlerinden amaca uygun sonuçlar elde edebilmek için sunulan çözüm önerileri içerisinde en dikkat çekenini ise kurumsal gelişmişliğe yapılan vurgudur. Bu çalışma, KÖİ'lerin ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolünü tartışmayı amaçlamaktadır. Teorik açıdan önemi sıklıkla vurgulanan etki, bu tez çalışmasında ampirik olarak da sınanmaktadır. Literatürde, ekonomik büyüme ve KÖİ ilişkisinde kurumsal gelişmişlik düzeyinin etkisini ampirik açıdan ele alan çalışma sayısı oldukça azdır. Dolayısıyla, bu tez çalışmasının literatürdeki önemli bir eksikliğe katkı sunması amaçlanmaktadır.

Altyapı ihtiyacının hangi yöntemle karşılanacağı sorusunun yanıtı, söz konusu dönemin siyasal konjonktürüne göre değişmektedir. Dolayısıyla, konuyu yalnızca finansman yönüyle ele almak tartışmada eksiklik yaratmaktadır. Buradan hareketle, KÖİ'lerin popüler hale gelmesini de yalnızca kamunun finansman ihtiyacıyla açıklamak doğru değildir.

Büyük Buhrandan sonra hayata geçirilen Keynesyen politikaların başlıca sonuçlarından biri, temel ihtiyaçların kamu finansmanı yoluyla karşılanmasıdır. Bu nedenle, 1980'li yıllarla başlayan neoliberal dönüşüm süreçlerine kadar, altyapı yatırımlarının finansörü de kamu olmuştur. Keynesyen politikaların etkisinin yanında, altyapı hizmetlerinin doğal tekel niteliği taşıması¹, bunların kamu tarafından sunulması gerektiğini savunan görüşleri güçlendirmektedir. Altyapı hizmetlerinin sunumunda, özel sektörün ekonomik ve sosyal fayda yaratan, kamu müdahalesi gerektiren dışsallıkları hesaba katamayacağı; bedavacılık sorununun ortaya çıkacağı; etkin bir rekabet oluşturulamayacağı;

¹ Altyapı sermayesi karayolları, diğer ulaşım tesisleri, su ve kanalizasyon hatları ve telekomünikasyon sistemleri gibi yoğun sermaye teşviklerden oluşan doğal tekeller olarak tanımlanmaktadır (Gramlich, 1994).

eğer monopol söz konusuysa kamu müdahalesinin gerekeceği ve rekabet mümkün olsa bile erdemli mal hizmeti sunması gerekliliği nedeniyle kamunun rolü ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, altyapı yatırımlarının yüksek başlangıç sermayesi gerektirmesi ve getirisinin uzun dönemli olması kamunun rolünü öne çıkaran unsurlardan bir diğeridir (Yescombe, 2007).

Kamusal rolün etkin olduğu Keynesyen politikalar, 1980'li yıllardan sonra yerini piyasa odaklı neoliberal politikalara bırakmıştır. Bu dönüşüm sürecinin üç temel ayağı mali, yapısal ve finansal reformlardan oluşmaktadır. Mali reformlar, kamu harcamalarının ve kamu borcunun azaltılması ve borcun kamudan özele kaydırılmasını; yapısal reformlar, rekabeti güçlendirmek adına kamu varlıklarının özelleştirilmesi ve piyasaların serbestleştirilmesini; finansal reformlar, uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, finansal istikrar, fiyat istikrarı, vb. politikaları içermektedir (Öncü, 2016). Bu politikalar doğrultusunda, altyapı hizmetlerinin sunumuna dair tartışmaların rotası da değişmiştir. Kamu finansmanının artan altyapı ihtiyacını karşılamada yetersiz kaldığının sıklıkla altının çizilmesiyle birlikte, özel sektörün de bu sürece dâhil edilmesinin bir çözüm olabileceği tartışılmaya başlanmıştır. KÖİ'lerden beklenen, daha verimli olduğu düşünülen özel sektör yöntemleriyle, kamuya bütçe üzerinde bir mali yük oluşturmada altyapı ihtiyacını karşılamasıdır.

1980'lerde gerçekleşen dönüşüm süreci Washington Uzlaşısı² olarak adlandırılmaktadır. Bu dönemde devlet rolünü büyük oranda piyasaya bırakmış ve özelleştirmeler hız kazanmıştır. Ancak Washington Uzlaşısı dönemi, Doğu Asya ülkelerinin iktisadi başarısını açıklamakta yetersiz kalması, neoliberal politikaların iktisadi performansa önemli katkılarının olmaması ve yoksullar üzerinde fazlasıyla olumsuz sonuçlara yol açan uyum programlarına dâhil edilen, gereksiz ölçüde sert tedbirlerin uygulanması gibi gerekçelerle (Saad-

² "Washington Uzlaşısı, 1970'lerin sonundan itibaren siyasi ve ekonomik temellerini ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher dönemlerinde bulan neoliberalizmin, az gelişmiş ülkelere uyarlanmış istikrar ve yapısal uyum politikalarını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, Washington Uzlaşısı kavramı, ABD ve diğer gelişmiş kapitalist ülkeler tarafından kabul gören ve Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü tarafından az gelişmiş ülkelere önerilen neoliberal stratejiler ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla piyasa yönelimli neoliberal stratejilerin unsurları, Washington Uzlaşısı'nın altyapısını oluşturmaktadır" (Altıok, 2008: 1297).

Filho, 2007:198) 1990'lı yıllarda yerini, devleti piyasaları düzenlemesi için göreve çağıran Post-Washington Uzlaşısına bırakmıştır. Bu dönüşüm sürecini Dünya Bankası (DB) özelinde ele alan B. Fine ve D. Hall (2012), Washington Uzlaşısından Post-Washington Uzlaşısına geçiş sürecinde, hızlı bir özelleştirme evresinden sonra, tek bir modelin herkese uyacağı düşüncesinin reddedilerek yeniden düşünme sürecine girildiğini belirtmektedirler. Özellikle DB tarafından, özelleştirmelerin düzenleme ve rekabet argümanlarıyla birlikte ele alınması ve finans kaynakları, müşteri erişimi ve önemli hizmetler için ödeme kapasitesi gibi diğer koşulların da dikkate alınması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Post-Washington Uzlaşısı'nın ilanı kabul edilen 1997 tarihli DB konferansında ise kamu ve özel sektör, kendi sorumlulukları olan, aynı zamanda da birlikte çalışan kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Devlet, bazı durumlarda piyasaların yaratılmasına yardımcı olurken, bazı durumlarda da piyasaların işleyemeyeceği temel düzenlemeleri sağlamakla yükümlüdür (Pleskovic ve Stiglitz, 1998). Post-Washington Uzlaşısının bu çalışma açısından önemi, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğine yaptığı vurgu ve düzenlemelerle KÖİ'leri 1990'lı yıllardan itibaren daha yaygın bir hale getirmesidir.

2008 yılında yaşanan finansal kriz, KÖİ yatırımlarına olan talebi daha da arttırmıştır. Neoliberal politikalar doğrultusunda ve altyapı ihtiyacının karşılanması vurgusuyla tanınmaya başlayan model, kriz döneminde küresel finansman ihtiyacını karşılayabilecek bir araç olarak düşünölmeye başlanmıştır. Kriz öncesi tercih edilen geleneksel borçlanma yöntemleri, borçlanma maliyetindeki önemli artışlar nedeniyle darbe almıştır. Ancak bu süreçten sonra, kamu finansmanına geri dönüşü desteklemek yerine, finansal yatırımcıların uzun vadeli ve istikrarlı getiri arayışlarını karşılayabilmek amacıyla, KÖİ'lerin finansman modeli yeniden gözden geçirilmiştir (Bayliss ve Waeyenberge, 2018). Verilen çeşitli garantiler ve teşvikler, KÖİ'leri özel sektör için cazip hale getirmenin bir aracı olmuştur. Ancak bu durum, paranın değer karşılığı (PDK) gözetilerek kamusal yarar amacıyla gerçekleştirilmesi gereken projelerin esas amacından uzaklaşmasına yol açmıştır.

KÖİ süreçlerinde ortaya çıkan pek çok olumsuz örnek nedeniyle, son yıllarda KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilen altyapı hizmetlerinin sayısında bir azalma gözlemlenmektedir. Ancak küresel kapitalizmin ihtiyaçlarına bir çözüm üretebildiği sürece KÖİ projelerinin varlığını sürdüreceği düşünülmektedir. KÖİ süreçlerinde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için son zamanlarda sıklıkla “yönetişim” başlığı altında, yeni kurumsal iktisat argümanlarına başvurulmaktadır. Bu doğrultuda, proje süreçlerinde katılımcılık, uygunluk, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik ve etkinlik gibi yönetim ilkelerinin dikkate alındığı koşullarda olumlu örneklerin artacağı düşünülmektedir.

Bu tez çalışması, KÖİ’lerin ekonomik boyutunu kurumsal çerçeveden tartışmayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, kurumsal gelişmişlik düzeyine bağlı olarak, KÖİ yatırımlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi çalışmanın ana konusudur.

Çalışmanın ilk bölümü, KÖİ’lere ilişkin bilgilendirme amacı taşımaktadır. Bu amaç doğrultusunda, ilk olarak KÖİ’lerin tanımı ve tarihçesine; devamında yöntem ve finansmanına yer verilecektir. Bölümün son başlığında ise KÖİ’lerin avantajları ve dezavantajlarına dair literatürde yer alan tartışmalar aktarılacaktır.

Yönetişim aksaklıklarının KÖİ’lerin başarısızlıklarının en önemli nedenlerinden biri olduğu uluslararası kuruluşlar tarafından sıklıkla vurgulanmaktadır. Post-Washington Uzlaşısı sonrası neoliberal politikalar kapsamında, devletin piyasayı düzenleyici çerçevede sahneye geri çağırılması ve bu çerçevede kurumlara biçilen rol, yönetim ve KÖİ ilişkisini anlayabilmek için bir hareket noktasıdır. Bu doğrultuda, tezin ikinci bölümünde KÖİ ve yönetim ilişkisi yeni kurumsal iktisat ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı temelinde tartışılmaktadır. Öncelikle, yeni kurumsal iktisat ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları hakkında kısa bir bilgilendirme ve bu yaklaşımların KÖİ ile ilişkisi aktarılmaktadır. Devamında ise, KÖİ’lerin kurumsal yaklaşımdaki karşılığı olarak yönetim kavramı tanımlanmakta ve KÖİ’ler ile yönetim ilişkisi, ilgili literatür kapsamında incelenmektedir.

Tezin üçüncü bölümü, KÖİ’lerin ekonomik büyüme ve kurumsallık ile ilişkisini ilgili literatür çerçevesinde incelemektedir. Bu bölümde öncelikle, ekonomik

büyüme yaklaşımlarına kısaca değinilmektedir. Tezin ampirik kısmının teorik dayanağı olan içsel büyüme ve Barro tipi içsel büyüme yaklaşımına ise ayrıca yer verilmektedir. Literatürde KÖİ'leri ekonomik büyüme ve kurumsallık çerçevesinde ele alan çalışma sayısı oldukça azdır. Bu nedenle, altyapının büyüme ve kurumsallık ile ilişkisi üst başlık olarak tartışılmakta; KÖİ'ler ise bu ilişkinin alt başlığında yer almaktadır. Bölümün ilk kısmında, altyapı yatırımlarının ve KÖİ'lerin ekonomik büyümeye etkisi ele alınmakta; ikinci kısmında ise kurumsallık da dâhil edilerek konu boyutlandırılmaktadır.

Son bölümde, tezin temel hipotezini oluşturan kurumsal gelişmişlik düzeyi göz önünde bulundurulduğunda gerçekleşen KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisi ampirik açıdan sınanmaktadır. Sınamada, 82 ülkenin 2002-2019 yıllarını kapsayan verilerinden yararlanılmıştır. Temel yöntem olarak sistem GMM kullanılmış, elde edilen sonuçların doğruluğunun sınamasını yapmak amacıyla da havuzlanmış en küçük kareler (EKK) yönteminden faydalanılmıştır.

1. BÖLÜM

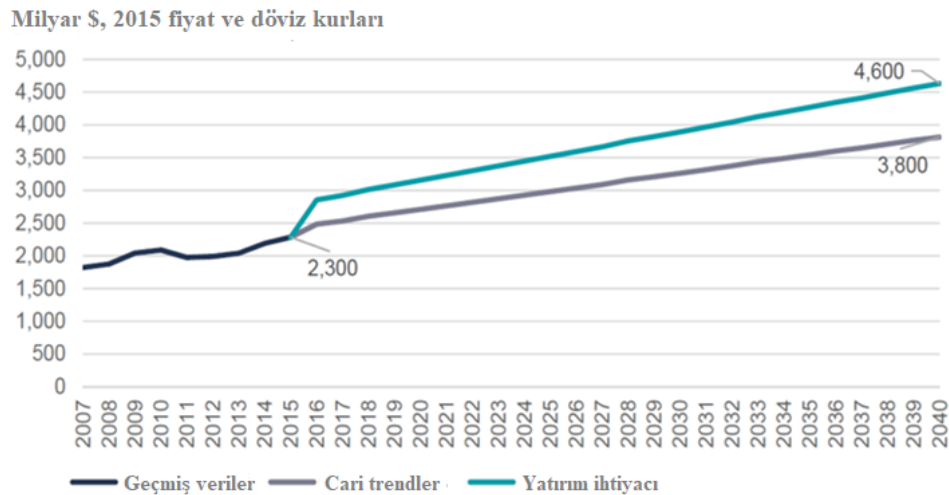
KAMU HİZMETİNİN ALTERNATİF SUNUMU: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ

“Dört yaprağı her mevsimde, yaprağıyla, çiçeğiyle, köküyle, kokusundan, görünüşünden ve tohumundan tanıyacak hale gelince, o zaman gerçek ismini öğrenebilirsin; varlığının ne olduğunu kavradığın için. Bu da kullanımını bilmekten daha önemlidir”.

Yerdeniz Büyücüsü, sf.26

Altyapı ihtiyacı tüm dünyada gün geçtikçe giderek artmaktadır. Küresel Altyapı Merkezi'nin (Global Infrastructure Hub, 2021) farklı bölge ve gelişmişlik düzeylerindeki 50 ülkenin 2040 yılına kadar olan altyapı yatırımları ve ihtiyacına yönelik hazırladığı raporda belirtildiğine göre, cari dönemdeki trend devam ettiği takdirde 2040 yılında altyapı yatırımları 3,8 trilyon dolara ulaşacaktır. Bununla birlikte, ülkeler altyapıya ayırdıkları kaynakları arttırarak daha yüksek bir performans göstermek isterlerse altyapı yatırım ihtiyacının tahmini değeri 2040'ta 4,6 trilyon dolara yükselecektir.

Şekil 1. Küresel Altyapı Harcamaları, 2007-2040



Kaynak: Oxford Economics, 2017

Şekil 1’de de görülebileceği gibi, 2007-2040 yılları arasında altyapı yatırımları ve altyapı ihtiyacı istikrarlı bir şekilde artmakta ve cari yatırımlarla altyapı ihtiyacı arasındaki fark giderek açılmaktadır. Küresel Altyapı Merkezi’ne göre, bu fark 2040 yılına kadar 820 milyar doları bulacaktır.

Birleşmiş Milletler (BM) tarafından ilan edilen sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasında yer alan hedeflerden biri, dayanıklı bir altyapı inşa etmek, kapsayıcı ve sürdürülebilir sanayileşmeyi ve yeniliği teşvik etmektir. Dolayısıyla, artan altyapı ihtiyacının karşılanması ve bunun çevresel, sosyal ve ekonomik açıdan sürdürülebilir olması altyapı yatırımlarının önümüzdeki dönemlerde temel gündemini oluşturacaktır. Bu gündemin alt başlığı ise altyapı yatırımlarının hangi finansmanla gerçekleştirileceğidir. KÖİ yoluyla sağlanan finansman yöntemi, son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde en sık tercih edilen yöntemlerin başında gelmektedir. Bu çalışmanın da ana konusunu oluşturan KÖİ’leri etrafıca tartışabilmek için öncelikle bu yöntemi daha yakından tanımak gerekmektedir.

1.1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN TANIMI VE TARİHÇESİ

1.1.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Tanımlanması

KÖİ’lerin üzerinde tamamen uzlaşmış bir tanımla bulunmamaktadır. Ancak yaygın olarak kullanılan tanımlama DB tarafından yapılmıştır. DB’ye (2017) göre KÖİ’ler, bir özel taraf ve bir kamu kuruluşu arasında, özel tarafın önemli risk ve yönetim sorumluluğu üstlendiği ve hizmet bedelinin performansa bağlı olduğu, bir kamu varlığı veya hizmet sağlanması için yapılan uzun vadeli bir sözleşmedir. Yapılan diğer pek çok tanımda da, kamu ve özel sektörün farklı yollarla çeşitli ortaklıkları ifade edilmektedir (Farguharson vd., 2011). Taraflar arasında risk paylaşımını etkileyen bir sözleşmeye bağlı olarak, kamu ve özel sektörün katılımından sıklıkla bahsedilmektedir (Engel, vd. 2008). D. Grimsey ve M. K. Lewis’e (2004) göre, KÖİ’lerin esas olarak kamu altyapısının özel sektör tarafından finanse edilmesiyle ilgili olduğuna dair yaygın bir yanlış söz konusudur. Burada finansman sadece bir unsurdur. KÖİ’nin özü, kamu

sektörünün bir varlık satın almamasıdır. KÖİ'lerde belirli şartlar ve koşullar altında bir hizmet akışı satın alınmaktadır. C. Yüksel (2019) de, KÖİ'lerin sadece finansman meselesi olmadığını vurgulamış; ancak bu bakış açısını Grimsey ve Levis'e göre daha farklı bir yerden genişletmiştir. Yüksel'e göre KÖİ'ler aynı zamanda bir zararın da paylaşılması durumudur. Başka bir ifadeyle, KÖİ'ler özel sektör maliyetlerinin kamusallaşması anlamına da gelmektedir (Yüksel, 2019).

KÖİ'ler genellikle özelleştirme ile karıştırılmaktadır. Grimsey ve Lewis'e (2005) göre, KÖİ'ler geleneksel tedarik yöntemi ve özelleştirme arasındaki boşluğu doldurmaktadır. E. Farguharson vd.'ne (2011) göre, aradaki fark özelleştirmenin önceden kamu sahipliğinde olan varlığın özel sektöre bütünüyle devrini ifade etmesidir. KÖİ'de ise kamu sektörü, özel sektörle süren bir ilişkide ortak olarak sürekli bir role sahiptir. KÖİ'de hizmetlerin sunumu konusunda hesap verebilirlik kamu sektörünün elindedir ve kamu ile özel sektör arasında doğrudan sözleşme ilişkisi vardır. Y. Karahanoğulları'na (2012) göre de, KÖİ'nin özelleştirmeden farkı, satış işleminin daha tesisler ortada yokken sözleşmeye bağlanması ve kamu ile özel arasındaki ticari ilişkinin tesislerin yapım aşamasından başlayarak, işletilmesine ve kamuya devredilmesine kadar uzun bir süreçte yayılmasıdır. KÖİ'ler yatırım ve işletme aşamalarını da kapsamaktadır. Özelleştirmede ise kamu ile özel sermaye arasındaki ticari ilişki bir satış işlemi olarak tek seferde gerçekleşmektedir.

KÖİ'leri tanımlayan anahtar kelimeler şunlardır (Yescombe, 2007):

- Kamu ve özel sektör arasında uzun dönemli bir sözleşme
- Kamu altyapısının özel sektör tarafından tasarlanması, inşa edilmesi, finanse edilmesi ve işletilmesi
- Tesisin kullanımı için KÖİ sözleşmesi boyunca özel sektör tarafına ödeme yapılması (kamunun ya da kullanıcıların yaptığı ödemeler)
- KÖİ sözleşmesinin sonunda tesisin kamuda kalması ya da sahipliğinin kamu sektörüne geri dönmesi

Politika yapıcılar için KÖİ'leri tanımlayan sorular ise, neden özel sektör ortaklığına ihtiyaç duyulduğu, KÖİ'nin hangi formda gerçekleştirileceği ve kapsamının nasıl inşa edileceğidir (Farguharson, 2011). Dolayısıyla, KÖİ'lerin bu sorular doğrultusunda detaylandırılması daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

1.1.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Tarihçesi

Kamu ve özel sektör arasında altyapı hizmetlerinin ortak sunumu 1990'lı yıllardan beri KÖİ olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu işbirliğinin geçmişi, farklı formlarda çok daha eskilere dayanmaktadır. Kamu – Özel Altyapı Danışmanlık Servisi (The Public – Private Infrastructure Advisory Facility-PPIAF, 2009) tarafından aktarılan bilgilere göre, günümüzde bilinen haliyle KÖİ'lerin öncülüğünü yapmış olan Avrupa'da, iki bin yıl öncesi dönemde de kamu sektörü ile özel sektör arasında hizmet sunumunda işbirlikleri gerçekleşmiştir. Bu dönemde, Roma İmparatorluğu'nda büyük ahırlar, depolar, atölyeler, oteller ve askeri kışlaların etrafında özel bir ortak tarafından, ilgili otoyolun bakımı da dâhil olmak üzere, "manceps" olarak adlandırılan bir sözleşme kapsamında posta istasyonları inşa edilmiş ve beş yıllık bir süre için yönetilmiştir. Ancak, bu uygulama Roma İmparatorluğu'nun çöküşüyle ortadan kalkmıştır.

Hollanda, Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde 17. yüzyılda yol ve su gibi yüksek maliyetli yatırımlar, KÖİ'lerin öncülü olarak kabul edilen imtiyaz sözleşmeleri ile gerçekleştirilmiştir. Bu ülkelere daha sonra ABD de katılmış ve birçok erken kapitalistleşmiş ülkede 19. yüzyılda gaz, elektrik ve demiryolu yatırımlarında bu sözleşmeler kullanılmıştır (Öncü, 2018:17).

Kamu ve özel sektör işbirliğinin tekrar gündeme gelmesinde Fransa önemli bir rol oynamıştır. 16. ve 17. yüzyıllarda, Avrupa hükümdarları ve özellikle Fransa'da, kanal inşaatı, yol döşeme, atık toplama, kamu aydınlatması, posta dağıtımı ve toplu taşıma alanlarında pek çok ortak hizmet sunumu gerçekleştirilmiştir. 19. yüzyıl Avrupa'sında sanayileşme süreci, kentleşme ve ulaşım alanlarında altyapı ihtiyacı doğurarak kamu ve özel sektör işbirliğinin kapsamını daha da genişletmiştir. 20. yüzyılda ise Avrupa'daki savaşlar devletin

rolünü arttırmış, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğini zayıflatmıştır. ABD, kamu ve özel sektör işbirliğinde Avrupa'nın gerisinde kalmaktadır. Yine de, 19. yüzyılda pek çok kamu hizmetinin inşasında özel sektör önemli bir rol oynamıştır (PPIAF, 2009).

KÖİ'lerin altyapı hizmetlerinin sunumunda aktif rol oynadığı sürecin miladı 1980'li yıllara dayanmaktadır. Bu dönem, devletin rolünün küçültüldüğü ve piyasa odaklı yaklaşımın işlerlik kazandığı neoliberal dönüşüm sürecinin başlangıcıdır. 1980 öncesi altyapı hizmeti, sosyal refah devletlerinin çatısı altında kamusal bir hizmet olarak sunulmaktadır. Ancak, 1980 sonrasında özel sektör ile ortaklaşa sunulan bir hizmete dönüşmüştür.

Bugünkü anlamıyla KÖİ'lerin ilk örnekleri İngiltere'de ortaya çıkmıştır. Dönemin başında, kamu altyapısında özel finansmanın kullanılması, kamu bütçesi üzerinde uygulanmak istenen kısıtlamayı gevşeteceği gerekçesiyle 1981 tarihli "Ryrie Kuralları" ile reddedilmiştir. Ancak bu kısıtlamalar nedeniyle, kamu altyapısında gerekli yatırımlar yapılamamış ve politikaların gevşetilmesine karar verilmiştir. 1992 yılında ise KÖİ'lerin İngiltere'deki bilinen adıyla, Özel Finansman Girişimi (Private Finance Initiative) uygulanmaya başlamıştır (Yescombe, 2007).

ABD, İngiltere, Fransa gibi ülkeler KÖİ'lerin öncüsü olmuştur. Ancak bu model, 1990'lı yıllarda diğer ülkelerin gündemine daha sık girmeye başlamıştır. 2000'li yıllar ise KÖİ'lerin ivme kazandığı bir dönemdir. Bunun başlıca nedenleri arasında 2008 yılında yaşanan kriz ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde yeni altyapı ihtiyacının karşılanması gerekliliği yer almaktadır. K. Bayliss ve E. Waeyenberge'e (2018) göre, 2008 krizinin KÖİ'ler özelinde en belirgin sonucu, altyapıya yönelik giderek finansallaşan bir yaklaşım yaratması olmuştur. Bu dönemle birlikte, KÖİ savunucuları diğer avantajlarının yanında küresel tasarruflarda meydana gelecek artışı da sıklıkla vurgulamaktadır. Sonuç olarak kriz sonrası politikalar, finansal yatırımcılar için yatırım fırsatları yaratacak şekilde çerçevelendirilmiş ve altyapı tedariki ile ilgili kurumsal düzenlemeler sektöre girişleri kolaylaştırmak için yeniden yapılandırılmıştır. Bu gelişmeler pek çok ülkede KÖİ yatırımlarında artışlara yol açmıştır. Ayrıca model,

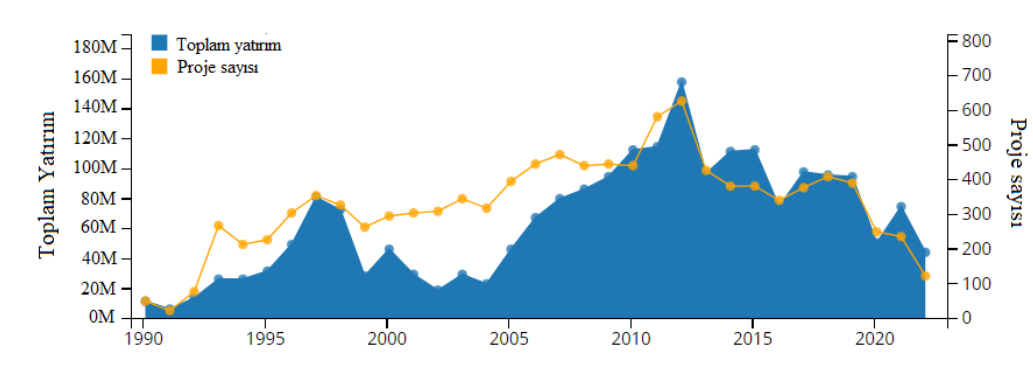
finansmanının özel sektör tarafından sağlanması ve bütçede doğrudan bir etki yaratmaması nedeniyle bilanço dışı bir finansman yöntemi olarak da daha sık tercih edilmeye başlanmıştır (Cangöz vd., 2021).

KÖİ'ler günümüzde, uzun vadede yaratacağı büyük kamu zararları nedeniyle sıklıkla tartışma konusu haline gelmektedir (Engel vd., 2010; Griffiths vd., 2014; Hall, 2015). Ancak bu tartışmalara rağmen özellikle gelişmiş olan ülkelerde hâlâ yaygın bir şekilde tercih edilmektedir. DB, KÖİ'lerin 1990'dan bugüne uzanan sürecini verilerle anlatmaktadır. Bir alt başlıkta bu verilere yer verilecektir.

1.1.2.1 Kamu-Özel İşbirliklerine İstatistiksel Bir Bakış

DB'ye göre³, 1990-2020 yılları arasında KÖİ yöntemiyle toplam 8.665 projeye imza atılmıştır. Bu projelerin toplam yatırım değeri 2.108,612 milyar dolardır. Sektörlere göre yapılan yatırımlarda birinci sırada açık ara farkla elektrik, ikinci sırada ise ulaşım sektörü gelmektedir. Şekil 2, 1990-2020 arası dönem için toplam yatırım ve proje sayılarının eğilimini göstermektedir.

Şekil 2. 1990-2020 Arası Toplam KÖİ Yatırımları ve Proje Sayıları



Kaynak: DB, 2022

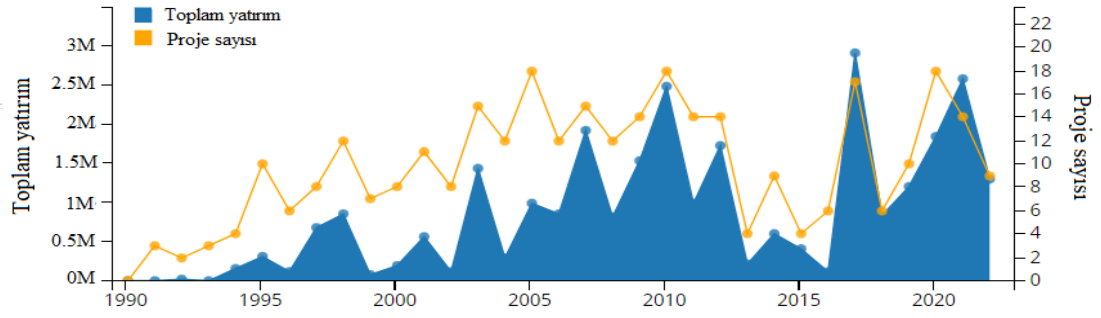
³<https://ppi.worldbank.org/en/visualization#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>

1990'ların başı, daha önce de belirtildiği gibi, KÖİ projelerinin yeni gündeme gelmeye başladığı bir dönem olduğu için bu dönemdeki yatırım miktarı ve proje sayıları da henüz oldukça düşük seviyelerdedir. Ancak 1990'ların ortalarından itibaren bir yükselişin başladığı görülmektedir. Şekilde, tüm dünyayı etkisi altına alan 2008 krizi sonrasında denk gelen dönemde hızlı bir yükseliş dikkat çekmektedir. Waeyenberge ve Bayliss'e (2018) göre, finansal kriz sonrası, az gelişmiş ülkelerde altyapı yatırımları finansallaşmış ve yatırımcılar tahvil satın almak yerine uzun vadeli ve risksiz KÖİ projelerine yönelmiştir. Dolayısıyla, az gelişmiş ülkelerin KÖİ'lere yönelmesinin, kısa vadeli de olsa toplam yatırım ve proje sayıları üzerinde etkili olduğu düşünülebilir. 2017 sonrasında itibaren KÖİ yatırımları ve proje sayıları istikrarlı bir şekilde azalmaktadır. DB'nin (2021) KÖİ'ler için hazırladığı raporda, son yıllarda pandemi koşullarının KÖİ yatırımlarını olumsuz etkilediğinin altı çizilmektedir. Bunun yanında, Avrupa ve Orta Asya'da jeopolitik gerilimlerin artması ve politika belirsizliği de altyapı yatırımlarını olumsuz etkilemektedir. Rapora göre ayrıca, ekonomik canlanmanın yavaşlaması ve kredi koşullarının sıkılaşmasının altyapı hizmet sunumunda aktif bir rolü olan özel sektörü daha pasif bir konuma taşıyacağı düşünülmektedir. Sonuç olarak, KÖİ projelerinde yakın dönemde meydana gelen istikrarlı düşüşün bu koşullarda devam edeceği öne sürülebilir.

DB, KÖİ yatırım miktarları ve proje sayılarını bölgelere ve gelir gruplarına göre de sınıflandırmıştır. Bölgelere göre yatırım miktarlarına bakıldığında, Latin Amerika ve Karayipler, 743.176,397 milyar dolarla en fazla KÖİ yatırımlarının gerçekleştirildiği bölgedir. Latin Amerika ve Karayipleri sırasıyla Doğu Asya ve Pasifik, Güney Asya, Avrupa ve Orta Asya ve Sahra-Altı Afrika izlemektedir. Orta Doğu ve Kuzey Afrika ise 70.288,470 milyar dolarla en az yatırımların yapıldığı bölge olmuştur.

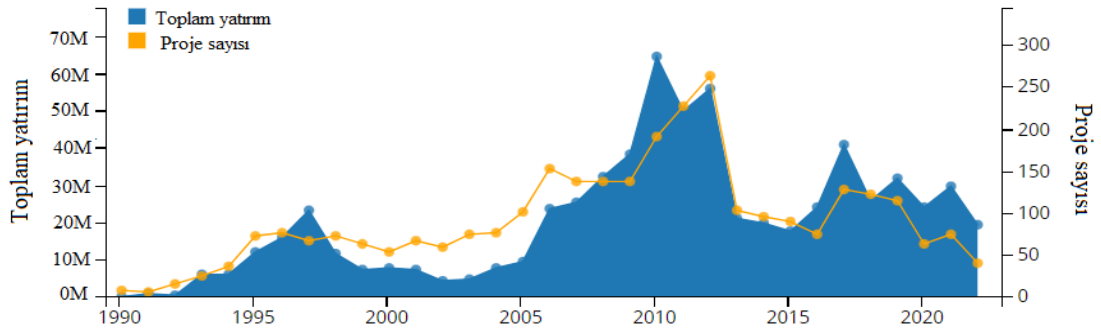
Gelir gruplarına bakıldığında, en fazla yatırım 1.429.456,320 milyar dolarla yüksek orta gelir ülke gruplarında gerçekleşmiştir. Bunu, 673.545,672 milyar dolarla düşük orta gelirli ve 30.007,840 milyar dolarla düşük gelirli ülkeler takip etmiştir. Düşük gelirli ülkelerin proje yüzdesi 3,44 seviyesinde kalmıştır.

Şekil 3. Düşük Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı



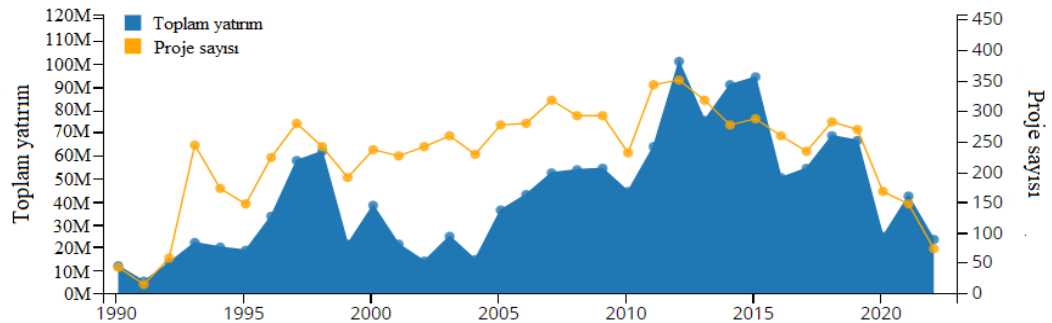
Kaynak: DB, 2022

Şekil 4. Düşük Orta Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı



Kaynak: DB, 2022

Şekil 5. Yüksek Gelirli Ülkelerde Toplam KÖİ Yatırımı ve Proje Sayısı



Kaynak: DB, 2022

Şekil 3, Şekil 4 ve Şekil 5 düşük, düşük orta ve yüksek gelirli ülke gruplarında 1990-2020 arası dönemde KÖİ yatırımları ve proje sayılarının eğilimini göstermektedir. Üç şekli birlikte incelediğimizde, düşük gelirli ülkelerde diğer iki ülke grubuna kıyasla daha istikrarsız bir süreç gözlemlenmektedir. Ülkelerin KÖİ yatırımları gerçekleştirebilmesi için piyasanın boyutu, satın alma gücü, makroekonomik ve politik istikrar, teknolojik gelişme gibi faktörler oldukça önemlidir (Hammami vd., 2006). Düşük gelirli ülkelerde bu faktörlerin diğer ülke gruplarına göre daha düşük seviyelerde olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu istikrarsızlık anlam kazanmaktadır.

2008 krizinin etkileri ise üç ülke grubunda farklı boyutlarda gözlemlenebilmektedir. Düşük gelirli ülkelerde 2010 yılına kadar keskin bir artış söz konusudur. Ancak 2010 sonrasında bu keskin artışın tam tersine dönmesi dikkat çekicidir. Düşük orta gelirli ülkelerdeki seyir de düşük gelirli ülkelerle benzer bir şekilde önce artışla ve sonra keskin bir düşüşle devam etmiştir. Her iki ülke grubunda da kısa süreli yaşanan bu artış, kriz sonrası yatırımcıların yeni bir finans kaynağı olarak KÖİ'lere yöneldiği iddiasını güçlendirmektedir. Öte yandan, bu yönelimin daha sonraki yıllarda sürdürülemediği de görülmektedir. Karşılaştırmada dikkat çekici olan yüksek gelir gruplarıdır. Bu ülke gruplarında diğer iki ülke grubunun tam tersine 2010 yılına kadar KÖİ yatırımları ve proje sayıları giderek azalmış, ancak bu yıldan sonra kısa süreliğine de olsa hızlı bir şekilde artmıştır. Kriz sonrası gözlemlenen bu durum, yüksek gelirli ülke grubunda finansal sermaye açısından KÖİ'lere diğer ülkeler kadar hızlı bir ihtiyaç duyulmadığını düşündürmektedir. Krizden üç yıl sonra, Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi (EPEC) tarafından hazırlanan raporda (2011), KÖİ'lerin faydasını ortaya çıkarabilmek için kamu garantilerinin işlevsel olacağına dair bir vurgu yapılmış ve sonrası dönemde kamu garantileri giderek daha yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Dolayısıyla, Avrupa ülkelerini de içerisine alan yüksek gelir grubu ülkelerde 2010 sonrası yaşanan keskin artışta verilen garantilerin yaygınlaşmasının etkisi muhtemeldir.

Son yıllarda, her üç ülke grubunda da KÖİ yatırım ve proje sayılarında istikrarlı bir düşüş gözlemlenmektedir. Buradan hareketle, DB (2021) raporunda yer alan ve daha önce belirtilen pandemi koşulları, artan jeopolitik gerilimler ve politik belirsizlikler, ekonomik canlanmanın yavaşlaması, kredi koşullarının sıkılaşması gibi nedenlerin her gelir grubu üzerinde de etkili olduğu söylenebilir.

1.2. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN YÖNTEMİ VE FİNANSMANI

1.2.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Yöntemi

DB'ye (2017) göre, KÖİ'leri üç parametre ile tanımlamak mümkündür. Bunlardan ilki ilgili varlığın türüdür. KÖİ projesinin yeni bir tesis inşasını mı yoksa mevcut bir tesisin yenilenmesini mi kapsadığı varlığın türünü ifade etmektedir. KÖİ projeleri genel olarak *greenfield* ya da *brownfield* projeler olarak gerçekleştirilmektedir. *Greenfield* projelerde, özel firma ya da kamu-özel iş ortağı, proje sözleşmesinde belirtilen dönem için yeni bir tesis inşa edip yönetmektedir. Özel firma, finansal ve operasyonel risklerin çoğunu üstlenir ve proje süresince yatırım yapar. *Brownfield* projelerde ise, yeni bir tesis inşa edilmemekte, mevcut olan devralınmakta, yenilenmekte ya da genişletilmektedir. Genel olarak, önce faaliyetler sonra sermaye yatırımı devralınır; özel firma yönetir, masrafları üstlenir daha sonra kamu sektörüne devreder. KÖİ'yi tanımlayan ikinci parametre, özel sektörün sorumluluğudur. Özel sektörün sorumluluğu tasarlama, inşa etme ya da yenileme, finanse etme, bakım ve işletme aşamalarını kapsamaktadır. Tasarlama, projeyi başlangıç konsept ve çıktı gereksinimlerinden inşaata hazır tasarım özelliklerine kadar geliştirmeyi içerir. İnşa etme ya da yenilemede, KÖİ yeni varlık inşası için oluşturulduğunda özel kesim, varlığın inşası ve bütün ekipmanların tedarikinden; eğer mevcut bir varlık söz konusu ise varlığın yenilenmesi ya da genişletilmesinden sorumludur. Bir KÖİ projesi inşa edilecek ya da yenilenecekse özel kesim gerekli sermaye harcamaları için bütün gerekenleri finanse etmelidir. KÖİ'ler, sözleşmenin ömrü boyunca bir altyapı varlığının belirli bir standartta korunması için özel tarafa bakım sorumluluğu verir. Bu, KÖİ sözleşmelerinin temel bir özelliğidir. İşletme

aşamasında ise özel kesim, bir varlığın teknik işletiminden ve toplu hizmet sağlanmasından sorumludur. KÖİ'yi tanımlayan üçüncü ve son parametre, özel sektöre yapılan ödeme şeklidir. Bu ödeme doğrudan kamu tarafından gerçekleştirilebilir ya da hizmet kullanıcılarından finanse edilir.

KÖİ'leri tanımlayan parametreler, sözleşmelerinin içeriğini de belirlemektedir. KÖİ'lerle ilgili net bir tanımlama olmadığı için hangi sözleşme türleri ve içeriklerinin KÖİ kapsamına dâhil edileceği kaynaklara göre farklılaşmaktadır. Ancak yaygın olan KÖİ formunda, özel işletmeci KÖİ varlığının sahibidir ve bu varlığı sözleşme süresince işletir ve sözleşmenin sonunda varlık kamuya devredilir. Bu durumda, KÖİ'ler genellikle yap-işlet-devret (YİD) veya yap-sahip ol-işlet-devret (YSİD) programı olarak adlandırılmaktadır (Cangiano vd., 2006). DB (2017) tarafından tanımlanan KÖİ kapsamına dâhil edilebilecek sözleşme türleri ve içeriklerinde ise şunlar yer almaktadır:

Tasarla-İnşa et- Finanse et-İşlet-Sürdür (TİFİS); Tasarla- İnşa Et-Finanse Et-İşlet (TİFİ): KÖİ sözleşme türlerinin çeşitliliği, özel sektöre devredilen işlevlerle tanımlanmaktadır. Sürdürme işlevi tanımlamanın dışında bırakılabilir (bu nedenle, tüm bu işlevlerin içinde sürdürme sorumluluğunu da içerdiği için TİFİ olarak da ifade edilebilir). Bu sözleşme türünde yeni bir varlık inşa edilmektedir. Finansman kaynağı ise hükümet ya da hizmet kullanıcısı tarafından yapılan ödemelerdir.

Yap-İşlet-Devret (YİD); Yap-Sahiplen-İşlet-Devret (YSİD); Yap-Devret-İşlet (YDİ): Bir YİD projesi kapsamında, özel şirket, sözleşme sonunda devredilene kadar proje varlıklarının sahibidir. YSİD ile YİD genellikle birbirinin yerine kullanılmaktadır. Buna karşılık, bir Yap-Devret-İşlet (YDİ) sözleşmesinde, inşaat tamamlandıktan sonra varlık mülkiyeti devredilir. Bazı tanımlara göre YİD veya YDİ özel finansmanı içermeyebilir. Ancak, YSİD sözleşme türlerinde özel finansman her zaman mevcuttur. Finansman kaynağı hükümet ya da hizmet kullanıcısı tarafından yapılan ödemelerdir.

Yenile-İşlet-Devret: Yeni varlık inşasından farklı olarak, özel taraf mevcut varlıkların yenilenmesi, yükseltilmesi veya genişletilmesinden sorumludur.

Finansman kaynağı diğerleriyle benzer şekilde, hükümet ya da hizmet kullanıcı tarafından yapılan ödemelerdir.

İmtiyaz⁴: Yaygın kullanımıyla imtiyaz, belirli bir sözleşme türü anlamına gelmektedir. KÖİ bağlamında ise çoğunlukla, KÖİ'lerdeki *kullanıcı öder* yaklaşımını tanımlamak için kullanılmaktadır. Örneğin, Brezilya'da imtiyaz, yalnızca kullanıcı öder sözleşmeler için geçerlidir; ayrı bir KÖİ formu, hükümetten bir miktar ödeme gerektiren sözleşmeleri düzenler. İmtiyaz sözleşmeleri hem yeni bir varlık inşası hem de mevcut varlığın yenilenmesini içerebilir. Finansman şekli, *kullanıcı öder* yaklaşımıdır. Ancak bazı ülkelerde, imtiyazın finansal uygulanabilirliğine bağlı olarak, özel taraf devlete bir ücret ödeyebilir veya sübvansiyon alabilir.

Özel Finansman Girişimi: Birleşik Krallık tarafından, KÖİ'ler yerine kullanılan biçimdir. Burada da yeni bir varlık inşası söz konusudur. Ancak finansman yöntemi açısından, kaynağı hükümet ya da hizmetin kullanıcıları tarafından yapılan ödemelerden oluşan KÖİ uygulamalarından farklılaşmaktadır. Burada finansman kaynağı yalnızca hükümet tarafından yapılan ödemelerdir.

İşletme ve Bakım: Mevcut varlıklara ilişkin işletme ve bakım sözleşmeleri ve bu sözleşmelerin performansa dayalı, uzun vadeli ve önemli özel yatırımları (bazen performansa dayalı bakım sözleşmeleri olarak da adlandırılır) içerdiği durumlarda KÖİ tanımı kapsamına girebilmektedir. Burada finansman kaynağı hükümet tarafından yapılan ödemelerdir.

Affermage: Bu sözleşmeler, imtiyaz sözleşmesine benzer, ancak hükümet genellikle sermaye harcamalarından sorumlu olmaya devam eder. KÖİ tanımına girip girmeyeceği sözleşmenin süresine bağlıdır. Mevcut varlıkların işletme ve bakımını kapsar. *Kullanıcı öder* yaklaşımı söz konusudur. Ancak, özel taraf,

⁴ İmtiyaz sözleşmeleri ve KÖİ sözleşmelerinin birbirinden farklı sözleşme türleri olduğuna dair bir anlayış da söz konusudur. Bu konuda KÖİ'ler ve imtiyaz sözleşmeleri arasında çok büyük anlam farklılığı olmadığını savunan U. Emek'in (2007) "Devletleştirme ve Özelleştirme Arasında: Kamu-Özel İşbirlikleri" başlıklı çalışmasına bakılabilir.

sermaye harcamalarını karşılamak için genellikle kullanıcı ücretlerinin bir kısmını hükümete transfer etmektedir.

Yönetim Sözleşmesi: Hükümet, mevcut varlıkların mülkiyetini elinde tutar ve sermaye harcamaları kamu sektörünün sorumluluğundadır. İşletme ve bakım ise özel sektör tarafından gerçekleştirilir. Bu tür sözleşmelerin süresi 3-5 yıldır. Finansmanı taraflar arasında anlaşmalı yönetim ücretleri ile sağlanır.

Franchise: Franchise, imtiyaz, kiralama veya affermage sözleşmesine benzer bir düzenlemeyi tanımlamak için kullanılır. Mevcut varlık ya da yeni varlık inşasını içerebilir. Finansman kaynağı hükümet ya da hizmetin kullanıcısı tarafından yapılan ödemelerdir.

M. Cangiano vd. (2006)'nin KÖİ kapsamına aldığı, DB'na göre daha dar kapsamlı olan sözleşme ve içerikler ise şunlardır:

Yap-sahip ol-işlet (YSİ); Yap-geliştir-işlet (YGI); Tasarla-yap-yönet-finance et (TYFY): Özel sektör, mülkiyeti devlete devretme zorunluluğu olmaksızın bir varlığı tasarlar, inşa eder, sahip olur, geliştirir, işletir ve yönetir. Bunlar tasarla-yap-finance et-işlet (TYFI) programlarının çeşitleridir.

Satın al-yap-işlet (SYİ); Kirala-geliştir-işlet (KGI); Etrafına ek yapma (EEY): Özel sektör mevcut bir varlığı devletten satın alır veya kiralar; yeniler, modernize eder ve/veya genişletir; daha sonra mülkiyeti tekrar devlete devretme zorunluluğu olmaksızın varlığı işletir.

Yap-işlet-devret (YİD); Yap-sahip ol-işlet-devret (YSİD); Yap-kirala-sahip ol-devret (YKSD); Yap-kirala-işlet-devret (YKİD); Yap-devret-işlet (YDI): Özel sektör bir varlığı tasarlar ve inşa eder, işletir ve daha sonra işletme sözleşmesi sona erdiğinde veya önceden belirlenmiş başka bir zamanda devlete devreder. Özel sektör ortağı daha sonra varlığı devletten kiralayabilir veya kiraya verebilir.

DB ve Cangiano vd. tarafından aktarılan sözleşme türleri ve içeriklerine bakıldığında temelde bir farklılık görülmemektedir. Ancak DB'nın KÖİ kapsamına aldığı bazı sözleşme türleri Cangiano, vd. tarafından dışarıda bırakılmıştır. Altyapı hizmetlerinin kamu finansmanından özel finansmana

uzanan çizgisinde KÖİ'lerin yerini gösteren Tablo 1, bu belirsizliği biraz daha netliğe kavuşturmaktadır.

Tablo 1. Altyapının Kamusal ve Özel Tedariği

Altyapının Kamusal ve Özel Tedariği						
Kamu projesi			Özel proje			
Kamu-Özel İşbirliği						
Sözleşme Türü	Kamu sektörü tedarigi	İmtiyaz (Affermage)	Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet	Yap-Devret-İşlet	Yap-İşlet-Devret	Yap-Sahip ol-İşlet
İnşa İşletme Sahiplik ⁽¹⁾	Kamu sektörü ⁽²⁾	Kamu sektörü ⁽²⁾	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör
	Kamu sektörü ⁽³⁾	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör
	Kamu sektörü ⁽⁴⁾	Kamu sektörü	Kamu sektörü	İnşa sürecinde özel sektör, sonrasında kamu sektörü	Sözleşme sürecinde özel sektör, sonrasında kamu sektörü	Özel sektör
Kim öder?	Kamu sektörü	Kullanıcılar	Kamu sektörü ya da kullanıcılar	Kamu sektörü ya da kullanıcılar	Kamu sektörü ya da kullanıcılar	Özel sektör alıcı kamu sektörü ⁽⁵⁾ ya da kullanıcılar
Kime ödenir?	-	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör	Özel sektör

Kaynak: Yescombe, 2007

Tablo 1’de de görüldüğü gibi, Yap-Devret-İşlet ve Yap-İşlet-Devret sözleşmeleri sahiplik yönünden diğer sözleşme türleriyle farklılaşmaktadır. Bu sözleşmelerin, inşa ya da sözleşme sürecinde özel sektör, sonrasında kamu sektörünün sahipliğine geçmesi nedeniyle, tanımlanan KÖİ formuna daha yakın olduğu düşünülmektedir. Bunun dışında kalan diğer sözleşme türleri ise özelleştirme veya kamunun geleneksel tedarik yöntemine yakınlaşmakta ya da sözleşme içeriklerine göre KÖİ kapsamında değerlendirilmektedir.

1.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Finansmanı

KÖİ projeleri bir finansal model çerçevesinde hayata geçirilmektedir. Finansal model ile kastedilen, yatırım ve işletme dönemi boyunca öngörülen tüm nakit akımlarını dikkate alarak projeye ilişkin temel finansal bilgilerin üretilmesi ve çeşitli senaryolar ve varsayımlar altında projenin ekonomik ve finansal fizibilitesinin değerlendirilmesidir (Cangöz vd., 2021). KÖİ projelerinde finansal modelleme, borç servisi, beklenen kârlılık, kullanıcı ücretleri, hükümet ödemelerinden elde edilen gelirler, inşaat harcamaları, borçlanma ve işletme

harcamaları dâhil olmak üzere devam eden harcamalar ve beklenen fon akışına göre oluşturulmaktadır (DB, 2017).

KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilen altyapı yatırımlarında projenin finansman yapısının geliştirilmesinden sorumlu olan taraf özel sektördür.

KÖİ finansmanı genellikle Özel Amaçlı Şirketler (Special Purpose Vehicle) aracılığıyla sağlanmaktadır. Özel Amaçlı Şirket, KÖİ'nin tüm yönlerinden sorumlu bir şirketler konsorsiyumu olarak tanımlanabilir. Ancak uygulamada genellikle, sermayelerinin ve finansal uzmanlıklarının kullanımını birleştiren ve koordine eden bir grup banka ve diğer finansal kurumlardan oluşmaktadır (Cangiano vd., 2006). Özel Amaçlı Şirketler, KÖİ ihalesini alan proje şirketinin hissedarları tarafından sağlanan öz sermaye ve bankalar tarafından sağlanan borç veya tahvil veya diğer finansal araçların kombinasyonu yoluyla finansman sağlar. Dolayısıyla finansman yapısı, özkaynak, borçlanma ve özkaynak sahipleri ile kredi verenler arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkilerden oluşmaktadır (DB, 2017).

Hükümet, sözleşmeye dayalı ilk ilişkiyi proje şirketi ile kurmaktadır. Proje şirketi ise tasarım, inşaat, işletme ve bakım faaliyetleri için diğer şirketlerle sözleşme yapar.

KÖİ çerçevesini geliştiren başlangıç sermaye yatırımcısı, proje ortağı olarak isimlendirilmektedir. Sermaye yatırımcısı, proje geliştirme, mühendislik, inşaat ve altyapı yönetim şirketleri ya da özel sermaye fonları olabilir. Proje zarar ettiğinde, bu zararı öncelikli olarak özkaynak/sermaye yatırımcıları karşılamalıdır. Borç verenler ise yalnızca sermaye yatırımcıları iflas ettiğinde zarar görmektedir. Dolayısıyla, sermaye yatırımcıları borç sağlayıcılarından daha büyük bir riski üstlenir.

KÖİ finansmanının birincil sorumlusu özel sektör olsa da kamu sektörünün finansman sürecine dâhil olması da sıklıkla görülen bir durumdur. Bunun nedenlerinden biri, hükümetin özel sektör tarafından talep edilen risk priminin diğer proje risklerine göre aşırı yüksek olduğunu düşünmesidir. Diğer neden, kamu ödemelerinin güvenilirliğinin şüpheli olabileceği durumlarda, kredi veya

hibe finansmanı şeklinde önden sübvansiyonlar veya ödemelerle projenin finanse edilebilirliğini artırmak ve maliyetini düşürmektir. Sermaye piyasalarının az gelişmiş olduğu veya kesintiye uğradığı durumlarda, uzun vadeli finansmanın bulunabilirliği sınırlı olabilmektedir. Dolayısıyla, kamu sektörünün KÖİ finansman sürecine dâhil olmasının bir diğer nedeni de bu durumlarda finansmana erişebilirliğinin olması ve bunu altyapı maliyetlerini düşürmek amacıyla kullanabilmesidir (DB, 2017).

Borçlanma, finansman araçlarından biri olsa da proje şirketinin çok fazla borçlanması, riski kamu sektörüne doğru yöneltebilmektedir. Bu nedenle, hükümetler izin verilen borç finansmanı miktarını sınırlamak isteyebilirler (DB, 2017). Kamusal hizmet sunumunda (örneğin geçiş ücreti gibi), özel sektöre gelir akışı sağlanabilir. Kamu tarafından doğrudan satın alınan hizmetlerde ve işletme sözleşmeleri kapsamında, hizmet talebiyle ilgili hükümet tarafından ödemeler yapılabilir. Bunlar, kamu sektörünün sürece dolaylı katkısının örnekleridir (Cangiano vd., 2006). Hükümet ayrıca proje maliyetlerine doğrudan katkıda bulunabilir. Bu, özkaynak (kâr paylaşımının olduğu durumlarda), kredi veya sübvansiyon (sosyal getirilerin bir projeyi haklı çıkardığı durumlarda) şeklinde olabilir. Bunun dışında, hükümetler doğrudan ya da kalkınma bankaları ve emeklilik fonları gibi devlete ait finansal kuruluşlar aracılığıyla borç, öz sermaye ya da garanti sağlayabilmektedirler (DB, 2017).

KÖİ finansmanın temel araçlarından biri olmasa da son yıllarda KÖİ projelerinin çok büyük bir kısmında kullanılan bir yöntem olması nedeniyle garantilere de kısaca değinmek gerekir. Hükümet tarafından verilen garantilerle, belirsizliğin söz konusu olduğu bir olayın gerçekleşmesi halinde bunun yükümlülüğü kamu tarafından üstlenilmekte ve hükümeti yasal olarak bağlamaktadır. Kredi garantileri ile hükümet, borçlunun temerrüde düşmesi halinde kredi geri ödemelerini yapmayı taahhüt eder. Çeşitli kredi garantileri ile ticaret ve döviz kuru garantileri; gelir, kâr, getiri oranı garantileri ve asgari emeklilik garantileri dâhil olmak üzere diğer mali garantileri sağlamaktadır (Cangiano vd., 2006).

KÖİ finansmanında alternatif bir seçenek de proje riskinin bir kısmının kredi geliştirme veya risk transferi aracı vasıtasıyla üçüncü tarafa devredilmesidir. Bu

araçlar arasında garantiler, sigorta poliçeleri veya belirli bir durumdan dolayı temerrüt ve/veya zarar durumunda sağlayıcının imtiyaz sahibine (veya kredi verenlerine) bir ücret karşılığında tazminat ödemeyi kabul ettiği riskten korunma mekanizmaları yer alır. Bu araçlardan bazıları, riskleri fiyatlandırma ve yönetme konusunda uzmanlaşmış sigorta şirketleri veya takas sağlayıcıları gibi ticari sağlayıcılar tarafından sunulmaktadır (DB, 2017).

KÖİ'lerin finansmanına ilişkin bu genel çerçeve, ülke uygulamalarına göre farklılaşmaktadır. Ancak yaygın olarak kabul edilen süreç burada aktarıldığı gibidir.

1.3. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN AVANTAJLARI VE DEZAVANTAJLARI

1.3.1. Kamu-Özel İşbirliklerinin Avantajları

Politika yapıcılarının, eğer doğru bir şekilde yapılırsa, mega projelerden beklentileri; istihdam yaratmak ve sürdürmek, ithalatla bağlantılı olarak yerli girdi unsurlarının içerilmesi, üretim maliyetlerini düşürerek verimlilik ve rekabeti geliştirmek, tüketicilere yüksek nitelikli hizmet sağlamak ve altyapı yatırımları çevreye zararlı ise çevreyi iyileştirmek olarak sıralanmaktadır (Flyvbjerg, 2014). Bu beklentiler, mega proje⁵ örneği olan KÖİ'ler için de geçerlidir. Ayrıca KÖİ'ler kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, kamu borçlarının azaltılması, sermaye harcamalarının artırılması, işlem maliyetlerinin ve hizmet maliyetlerinin düşürülmesi, yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması, kamu ile özel kesim arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi, bütçe dengesinin sağlanması ve alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi ekonomik ve mali hedefler

⁵ Flyvbjerg (2014), mega projeleri, büyük ölçekli, maliyeti 1 milyon dolardan fazla olan, geliştirilmesi ve inşası yıllar alan, kamu ve özel ortakları olan karmaşık girişimler olarak tanımlamaktadır. Bu projeler dönüşüme uğrayan bir yapıya sahiptir ve milyonlarca insanı etkiler, toplum yapısını değiştirir.

doğrultusunda da savunulmakta ve teşvik edilmektedir (Güzelsari, 2009). Büyük ölçekli altyapı yatırımlarına ilave kaynak yaratmak, idarenin/devletin taşıdığı risklerin önemli bir kısmını özel sektöre devretmek ve hizmet sunumunda etkinliği arttırmak kamu yatırımlarında KÖİ yöntemlerine başvurulmasının diğer başlıca gerekçelerindendir (Gökten, 2019).

Mali kısıtlar, geleneksel kamu tedariki yöntemiyle altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasının önündeki en büyük en büyük engellerden biri olarak öne sürülmektedir. KÖİ'ler ise mali kısıtı aşmak için sunulan popüler bir çözümdür. KÖİ'ler, bir kamu sektörü tesisinin sermaye maliyetinin kamu bütçesinden hemen tahsil edilmesini gerektirmek yerine, ömrüne yayılmasını sağlar. Bu maliyet daha sonra ya kullanıcılar tarafından ödenir ya da KÖİ sözleşmesi boyunca kamu bütçesinden tahsil edilir. Böylece bir KÖİ programı, kamu sektörünün yetersiz vergi gelirleri ve kamu sektörü borçlanmasına getirilen sınırlamalar nedeniyle kamu altyapısına yapılan yatırımlar üzerindeki kısa vadeli kısıtlamalardan kurtulmasını sağlar (Yescombe, 2007).

KÖİ projelerinden ilave finansman veya maliyet tasarrufu yaratması beklenmektedir. Bu beklenti gerçekleştiğinde ise kamu fonları başka faaliyetlere tahsis edilecek ve yatırımlar da hızlanacak veya artacaktır (Emek, 2010). Ancak KÖİ projeleri ile altyapı yatırımlarının hızlanması için bu projelerin idareye/devlete mali yük getirmemesi veya idareye/devlete mali yük getirirse de kamu finansmanı ile karşılaştırıldığında KÖİ projesinin daha etkin sonuç vermesi gerekmektedir (Cole'dan aktaran Emek, 2010).

KÖİ'lerin hem yeni altyapı varlıklarının inşasında hem de altyapı hizmeti sunumunda daha iyi sonuçlar elde edebileceğini savunan pek çok yaklaşım vardır. Bu yaklaşımlara göre, kamu sektörü sınırlı kapasitesi ve zayıf yönetimiyle altyapı sunumunda özel sektör kadar başarılı değildir. Nitelikli profesyonelleri eğitmek, elde tutmak ve lider kılmak genellikle kamu sektöründe daha zordur. Bu da altyapı maliyetlerini arttırmaktadır. Ancak KÖİ'lerden beklenen faydaların elde edilmesi ve vergi mükellefleri ve kullanıcılar için daha düşük altyapı maliyetlerine dönüşmesini sağlamak, hükümetin KÖİ'yi etkin bir şekilde yapılandırmasına, tedarik etmesine ve uygulamasına bağlıdır (DB,

2017). Başka bir ifadeyle, KÖİ projelerinin geleneksel tedarikten daha başarılı performans gösterebilmeleri için, özel sektörün yaratacağı etkinlik kazanımlarının, idare/devlet karşısında sahip olduğu borçlanma maliyeti dezavantajının üzerinde gerçekleşmesi gerekmektedir (Gökten, 2019). E. R. Yescombe'ye (2007) göre, özel sektörün kamu sektöründen daha verimli olduğunu iddia edebilmek için hizmet bedellerinin işletme maliyetleri kalemi enflasyon oranının altına sabitlenmelidir. Bu yapılmadığı koşullarda kamu otoritesi gelecekte etkinlikte sağlayacağı tasarruf fırsatını kaybeder. Özel sektörün "verimliliği" ise daha düşük maaşlarla daha az personel istihdam etmekten ve sunulan kamu hizmetlerinin kalitesini düşüren diğer eylemlerden ibaret kalabilir⁶.

Altyapı ihtiyacı ve altyapı yatırımlarının önemi sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin de gündemine girmiştir. Bu hedefler doğrultusunda sadece altyapı yatırımı yapmak yeterli değildir. Yapılan yatırımların dayanıklı ve kapsayıcı olması, sürdürülebilir sanayileşmeyi ve yeniliği teşvik etmesi gerekmektedir (BM Sürdürülebilirlik Hedefleri). Başka bir ifadeyle, altyapı yatırımları sürdürülebilirlik hedeflerini gerçekleştirmek için çevresel, sosyal ve ekonomik açıdan sürdürülebilir olmalıdır. Bu doğrultuda, tedarik sürecine özel sektörün dâhil olmasının sadece altyapı varlıklarının stok artışına yardımcı olmadığı; aynı zamanda direnci artırdığı, daha sürdürülebilir çözümler yarattığı ve altyapı hizmetlerine erişimi iyileştirdiği düşünülmektedir (DB, 2017).

KÖİ'lerde özel sektör yatırımcılarının fikir ve yatırım analizlerinden faydalanılarak doğru altyapı yatırım projesi seçimi yapılabileceği iddia edilmektedir (DB, 2017). Hizmet ücretleri talebe bağlı olduğunda ve bunların hiçbir kamu kurumu tarafından üstlenilmediği varsayıldığında, özel sektör sadece iyi projeleri destekleme ve beyaz fillerden kaçınma gücüne sahiptir (Yescombe, 2007). Ancak özel sektör, proje riskleriyle karşı karşıya gelmediğinde titiz bir analiz yapma refleksi gösterememekte ve proje seçimlerinde yolsuzluğa zemin hazırlayabilmektedir (DB, 2017).

⁶ Literatürde KÖİ'lerin özel sektöre göre daha verimli olduğunu iddiasını çürüten pek çok çalışma vardır. Bkz. Pina and Torres, 2006; Vining ve Boardman, 2008; Alexandersson ve Hulten, 2009; Shaoul vd., 2012.

Piyasa disiplini altında çalışan özel sektörün altyapıya katılımının sağlanmasıyla, altyapı yatırımlarının tahmini maliyetlere ve sürelerle uygun bir biçimde tamamlanabileceği ileri sürülmektedir (Emek, 2010). Hizmet sunumu, işletim, bakım ve yenileme ile ön tasarım ve inşaatın tek bir tarafa devri proje maliyetlerini azaltabilir. Bu durum, sorumlu tarafı her bir proje aşamasını (tasarım, inşa, işletme, bakım) toplam maliyetleri en aza indirecek ve verimliliği en üst düzeye çıkaracak şekilde tamamlamaya teşvik edecektir (DB, 2017).

KÖİ'lerde özel sektör, varlığın kullanım ömrü boyunca yeterli bakımı sağlayacağını önceden taahhüt etmelidir. Bu taahhüt, bütçesel öngörülebilirliği güçlendirecek ve proje inşa edildikten sonra bakım için fon bulamama riskini azaltacaktır (DB, 2017).

KÖİ projelerinin toplam değerini arttırmak için, riskin bir kısmını, onu daha iyi yönetebilecek özel bir tarafa tahsis etmek gerekmektedir. Köİ'lerde özel sektör yatırımcıları ve kredi verenlerin riski üstlenmesi, hizmetin gerektiği gibi sunulmasını sağlamak için güçlü bir mali teşvik yaratmaktadır (Yescombe, 2007). Risk paylaşımında dikkate alınması gereken unsurlardan biri, taraflardan hiç birinin refahının azalmamasıdır. Risk transferi ile her iki tarafın refahının ve projenin toplam değerinin artırılması mümkündür (Emek, 2010). Risk transferinin etkili olabilmesi için mutlaka göz önünde bulundurulması gereken PDK'dır. PDK'ya göre, transfer edilen riskler özel sektör tarafından daha iyi yönetilebilecek ve dolayısıyla bunu yapmanın maliyetinin riski kamu sektöründe olduğundan daha düşük olacaktır. Bu bağlamda, PDK sadece başlangıçta en ucuz olanı değil, en iyi değeri neyin sunduğuna karar vermek için risk transferi, tüm yaşam maliyeti ve tesis tarafından sağlanan hizmet bileşenlerini dikkate almaktadır (Yescombe, 2007).

KÖİ'lerin avantajlarına dair diğer unsurlar ise, özel sektörün sahip olduğu teknoloji ve inovasyon, proje sürecinde ek finansman elde edebilme olanakları, üçüncü taraftan sağlanan gelirler şeklinde sıralanabilir. Özel sektörün sahip olduğu teknoloji ve inovasyonun işletme verimliliğini artıracak ve kamu hizmetlerini daha nitelikli hale getireceği düşünülmektedir. Köİ tesisleri tam kapasiteyle kullanılmadığında proje şirketi bu kullanılmayan alanlardan ek gelir

elde edebilir. Hizmetler için kullanıcılardan ücret alınması ya da alternatif finansman kaynaklarının yaratılması projelere ek gelir sağlayabilir. Son olarak, kredi verenlerin üçüncü taraf olarak KÖİ'ye dâhil olması, üçüncü bir tarafın projenin uygulanabilirliğini kontrol etmesini sağlayabilir.

1.3.2. Kamu-Özel İşbirliklerinin Dezavantajları

Kamuoyunda ve akademik literatürde KÖİ'lerin eksiklikleri ve dezavantajlarına ilişkin, avantajları ile ilgili olanlara göre daha fazla tartışmaya rastlanmaktadır. Bu tartışmaların ilk sırasında, yüksek mali riskler ve bununla bağlantılı olarak ortaya çıkan yüksek maliyetler yer almaktadır. KÖİ sözleşmelerinin karmaşıklığı ve uzun dönemli olması, sözleşme koşullarının katılığı diğer bir eleştiri unsurudur. KÖİ'leri cazip hale getiren en önemli özelliklerinden biri, bütçe dışılığıdır. Ancak bu özelliği de, yapılan harcamaların ve ortaya çıkan maliyetlerinin denetlenememesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin göz ardı edilmesi gibi olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Bu temel tartışmaların yanında özel sektörün kâr arayışı ve kamunun sosyal hedefleri arasındaki çelişkinin de KÖİ süreçlerine önemli yansımaları olmaktadır. Bayliss ve Waeyenberge (2018) tarafından altı çizilen KÖİ'lerin finansallaşmasını, bu çelişkinin özel sektör lehine sonuçlanması olarak okumak mümkündür. Dolayısıyla, bu sonuç kamu sektörü ve vatandaşın aleyhine olacak uygulamalar ortaya çıkarmaktadır.

KÖİ'ler, 2008 yılında yaşanan küresel krizden sonra giderek yaygınlaşan mega projelerin bir formudur. Dolayısıyla B. Flyvbjerg'in (2014) mega projelere yaptığı eleştirileri KÖİ'ler üzerinden de okumak gerekir. Flyvbjerg, mega projelerin sorunlarını şöyle sıralamaktadır:

- Mega projeler, uzun dönemli ve karmaşık süreçleri nedeniyle risklidir.
- Projeler sıklıkla, uzun dönemli proje deneyimine sahip olmayan, zayıf liderliği olan planlayıcı ve yöneticiler tarafından yönetilmektedir.
- Karar vermek, planlamak ve yönetmek, çıkarları çatışan kamu ve özel sektör aktörlerinin dâhil olmasını gerektiren bir süreçtir.

- Planlayıcı ve yöneticiler kendi projelerini tekil, diğer projelerden farklı olarak görürler (uniqueness bias) ve diğer projelerden bir şeyler öğrenilmesini engellerler.
- Belli bir projede, erken dönemde, sıklıkla alternatif analizlere karşı kapalılık, aşırı taahhütte bulunma gibi durumlar ortaya çıkar ve bu ileriki aşamalarda artarak devam eder.
- Büyük paralar nedeniyle asil-vekil problemi, rant arayışları ortaya çıkar.
- Projenin kapsamı ve istekler zamanla değişir.
- Projenin teslimi yüksek risk altındadır. Yöneticiler, uzun dönemde projeyi önemsemezler.
- İstatistiksel kanıtlar, karmaşık ve planlanmayan süreçlerin bütçe ve zaman şartlarını hesaba katmadığını göstermektedir.
- Sonuçta, maliyetler, faydalar, riskler, vs. hakkındaki yanlış bilgi aşırı maliyet, erteleme, eksik fayda gibi sorunlara yol açar.

KÖİ'lerin alternatif finansman yöntemlerine göre daha pahalı bir yöntem olduğu sıklıkla belirtilmekte (IMF, 2015; Griffiths vd., 2014; Engel vd., 2010) ve bir altyapı hizmetinin kamusal tedarik yöntemiyle sunulmasının KÖİ'ye göre daha düşük maliyetli olacağı düşünülmektedir. Bunu düşündüren ilk unsur temerrüt riskinin düşük olması nedeniyle, devletin özel sektöre göre daha düşük maliyetle borçlanabilmesidir. Kamu sektörü vergi gelirlerine sahiptir, oysa hiçbir özel şirket iflas etme riskinden muaf değildir. Bu nedenle özel şirketlere borç vermek daha risklidir ve dolayısıyla faiz oranı daha yüksektir (Hall, 2015). KÖİ süreçlerinde, özkaynak fon sağlayıcıları ve diğer borç verenlerin en güvenilir projelerden bile yıllık yüzde 20-25 getiri talep etmeleri ve finansmanı ayarlamak için yüzde 10'a varan maliyetler söz konusudur. Buna ek olarak, özel sektörün sınırlı rekabet alanı veya yetersiz tedarik nedeniyle de proje maliyetleri yüksek olmaktadır (Griffiths vd., 2014).

KÖİ süreçlerinin karmaşık yapısı hukuki, teknik ve mali danışmanlık hizmetleri gerektirmektedir. Bu ihtiyaçlardan ortaya çıkan maliyetler ise projenin toplam maliyetinin yüzde 10'una ulaşmaktadır (Engel vd., 2010). Öte yandan uzun dönemli mega projeler olmaları, proje riskini arttırmakta ve bu nedenle hükümet tarafından sunulan garanti ya da sübvansiyonlara ihtiyaç duyulmaktadır. E. Bova vd. (2016) tarafından gelişmiş ve gelişmekte olan piyasalar üzerinden yapılan araştırmaya göre, koşullu yükümlülüklerin ortalama maliyeti GSYH'nin yüzde 6'sına denk düşmektedir. Ayrıca, büyük mali sektör kurtarmaları için bu maliyetler yüzde 40'a kadar çıkabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerden elde edilen kanıtlara göre, yüksek finansman riski taşıyan KÖİ projelerinin yüzde 25-35'i maliyet aşımaları, uygulamada gecikmeler, iflas ya da finansmanın geri ödenememesi gibi nedenlerle planlandığı gibi teslim edilememektedir. Müzakere/yönetim kapasitesi düşük olan gelişmekte olan ülkelerde başarısızlık oranları daha da yüksektir (Griffiths vd., 2014).

1980 sonrası yaşanan neoliberalizm dalgasının bir sonucu, devletin küçültülmesi hedefinden hareketle kamu harcamalarının kısıtlanmasına yönelik atılan adımlar olmuştur. Bu süreçte KÖİ projelerinin giderek daha tercih edilir olmasının nedenlerinden biri, vergi gelirlerinin yetersiz olduğu ve kamu kesimi borçlanmasına kısıtlama getirildiği durumlarda, KÖİ yoluyla bu harcamaların bütçe dışına çıkarılabilmesidir. Başka bir ifadeyle, kemer sıkma politikalarıyla hükümetlerin borçlanma ve harcama konusunda kısıtlanması nedeniyle KÖİ'ler uzun vadeli kamu yükümlülüklerini gizlemenin cazip bir yolu olmaktadır. Dolayısıyla, bütçe dışılık hükümetlerin KÖİ'lerden vazgeçip daha ucuz kamu finansmanı kullanmak yerine, devlet garantileri ve diğer teşvik yöntemleriyle KÖİ projelerini desteklemesinin önemli bir nedenidir (Hall, 2015). Bütçe dışılık fonksiyonu ile bir hükümet, yapılan yatırımın tüm tutarını gerçekleştirildiği yıl raporlamak yerine, yatırımın belirli bir miktarını gelecekteki birçok bütçe yılına yaymakta ve böylece mevcut bütçe açığının gelecekteki bütçe açıklarına dönüşmesini sağlamaktadır. Bu sayede harcama kontrollerinden kaçmak ve bütçe açıklarını gizlemek mümkün olabilmektedir (Sadka, 2007). KÖİ'lerin bilanço dışında kaydedilebilmesiyle birlikte, ticari gizlilik gibi gerekçeler de

şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda önemli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Sonuç olarak, projelerdeki finansal akışların gerçek değeri genellikle bilinmemektedir (Bayliss vd., 2021).

KÖİ projeleri çok aşamalı ve karmaşık bir süreç gerektirmektedir. Bu karmaşıklığın doğrudan yansıdığı yer “eksik sözleşmeler” olarak da nitelendirilen (Hart, 2003; Hall, 2015) KÖİ sözleşmeleridir. Karmaşık sözleşme yapısına sahip altyapı projelerinde, yatırımın gerçekleşmesinden sonra kamu çıkarının gerektirdiği öncelikler zaman zaman karşılanamamaktadır. Ayrıca, büyük projelerin doğasında var olan karmaşaya, KÖİ yöntemlerinin ekleyeceği ilave zorluklar, özel yatırımcıların ihalelere katılımını ve dolayısıyla rekabeti sınırlandırabilmektedir (Emek, 2010). İhale sürecinde, teklif hazırlamanın maliyeti nedeniyle genellikle az sayıda şirket teklif sunabilir. İhale aşamasından sonra da rekabet eksikliği devam edebilmektedir. Projenin kamu sektörü tarafından yürütülmesi durumunda olduğu gibi, alt sözleşmeler rekabetçi bir şekilde ihaleye çıkarılmak yerine, KÖİ'ye dâhil olan özel şirketler sözleşmeleri rekabet olmaksızın kendi iştiraklerine vermekte, böylece çok daha yüksek ücretler talep edebilmektedirler. Bunların yanında sözleşmelerinin karmaşıklığı nedeniyle ortaya çıkan hukuksal ve muhasebeye ilişkin destekler de maliyetlerde artış yaratmaktadır (Hall, 2015). Sonuç olarak, KÖİ sözleşmelerinin karmaşık yapısı, beklentinin aksine, işlem maliyetlerinin daha yüksek olmasına yol açabilmektedir.

Genellikle 25-30 yıllık bir süreci kapsayan uzun dönemli KÖİ sözleşmeleri de pek çok olumsuzluğu beraberinde getirmektedir. Kamu idarelerinin uzun süreli ihtiyaçlarını açıkça belirleyemediği hizmetlerin sunumunda KÖİ sözleşmelerinin uygun bir yöntem olduğu konusunda şüpheler vardır. Örneğin, nüfus artışı, iç göç gibi nedenlerle okul, hastane ve elektrik gibi hizmetlere olacak talebi önceden tahmin etmek kolay değildir. Benzer biçimde teknolojiye yaşanan hızlı değişim, mevcut yatırımların yetersiz kalmalarına ve ilave yatırım harcamalarına neden olabilmektedir (Emek, 2010). Öte yandan, tamamlanmamış sözleşmeler, yeniden müzakere olasılığı ve özel şirketin iflası veya temerrüdü durumunda kamu sektörü ciddi risklerle karşı karşıya kalmaktadır (Hall, 2015).

DB tarafından paylaşılan KÖİ verilerine göre 1990-2022 arası dönemde toplam 8.243 aktif proje vardır. Bu projelerden 197'si tamamlanmış, 293'ü iptal edilmiştir. Sıkıntılı durumda ise 72 proje vardır. Ertelenen ya da iptal edilen bu projelerinin ciddi kamu zararlarına yol açması, KÖİ tartışmalarını tetikleyen faktörlerin başında yer almaktadır. KÖİ'leri teşvik eden DB, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlar da yapılan pek çok eleştiriye kabul etmektedir. Olumsuz proje deneyimlerinin önüne geçilebilmesi içinse kurumsallık düzeyinin geliştirilmesi önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, çalışmanın bundan sonraki bölümünde KÖİ'ler, kurumsallık boyutuyla daha detaylı bir şekilde tartışılacaktır.



2. BÖLÜM

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KAVRAMSAL TEMELLERİ VE KURUMSALLIK İLİŞKİSİ

“Gözbağı, sadece onu gözleyenin duyularını kandırır; insanın onu gördüğünü, duyduğunu veya hissettiğini zannetmesini sağlar. Ama nesneyi değiştiremez. Bu taşı bir elmas yapabilmen için onun gerçek ismini değiştirmen gerekir. Ve bunu da yapmak demek oğlum, bu kadar ufak bir parçasını değiştirsen de, dünyayı değiştirmen demektir”.

Yerdeniz Büyücüsü, sf.50

2.1. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KAVRAMSAL TEMELLERİ

Post Washington Uzlaşısı ile neoliberal politikalar kapsamında, devletin piyasayı düzenleyici çerçevede sahneye geri çağırılması ve kamu ile özel sektörün işbirliğine dair artan vurgu, KÖİ’lerin giderek popülerleşen sürecinde önemli bir basamak olmuştur.

Özellikle zayıf kurumsal yapıların bir sonucu olduğu düşünülen Asya krizinden sonra yapılan “doğru kurumlar” tartışması dönemin yeniliklerindendir (Chang, 2015: 125). Bu yenilik, ertelenen, iptal edilen ya da büyük kamu zararlarına yol açan projeler nedeniyle tartışmalı hale gelen KÖİ’ler için de kurumsal çerçevede yeni arayış ve çözümler ortaya çıkarmıştır. KÖİ’lerin kurumsallık ile ilişkisinde ön plana çıkan kavram yönetiştir. Özellikle, yönetim araçlarının güçlendirilmesinin KÖİ’lerin problemlerini önemli ölçüde azaltabileceğine dair uluslararası kuruluşların öncülüğünü yaptığı bir bakış açısı yaygın hale gelmiştir (BM, 2008; DB, 2009; OECD, 2012).

KÖİ’lerin kurumsallık ile ilişkisi yönetişimde karşılık bulsa da, hem yönetim kavramının ortaya çıkması ve şekillenmesinde hem de KÖİ’lerin altyapı ihtiyacının karşılanmasında bugün ilk tercih edilen yöntemlerinden biri olmasının arka planında “Yeni Kurumsal İktisat” (YKİ) ve “Yeni Kamu

Yönetimi/İşletmeciliği” (YKY)⁷ yaklaşımlarının önemli etkileri olmuştur. Dolayısıyla, KÖİ ile kurumsallık ilişkisi öncelikle YKİ ve YKY bağlamında tartışılmalıdır. Buradan hareketle, çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle YKİ ve YKY yaklaşımlarına kısaca değinildikten sonra, bu yaklaşımların KÖİ ile ilişkisine yer verilecektir. Devamında ise yönetim kavramına bir giriş yapılacaktır; KÖİ ile yönetim ilişkisi detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

2.1.1. Yeni Kurumsal İktisada Genel Bir Bakış

1990’lı yıllarda gündeme gelmeye başlayan KÖİ modelini besleyen temel kaynaklardan biri, YKİ⁸ yaklaşımıdır. Kökleri 20. yüzyılın ilk yarısına dayanan YKİ yaklaşımı, 1970’li yıllarda popülerlik kazanmaya başlamıştır⁹. YKİ’den önceki dönemde ise kurumsal iktisat, Asıl Kurumsal İktisat (AKİ) yaklaşımı çerçevesinde temsil edilmiştir.

T. B. Veblen (1857-1929), J. R. Commons (1862-1945) ve W. C. Mitchell (1874-1948) hem yerleşik iktisat geleneğinden hem de Marksist düşünce okullarından farklı bir iktisadi yaklaşımı benimseyen AKİ yaklaşımının öncüleridirler (Sadi, 2008: 731). AKİ, neoklasik iktisadın soyutlayıcı, tümdengelimci yöntemine ve devlet müdahalesini en aza indirmeye çalışan iktisat politikası önermelerine karşı bir çizgide konumlanmaktadır (Şenalp, 2007: 49). AKİ’nin öncülerinden

⁷ İngilizce’de “New Public Management” olarak ifade edilen yaklaşımın yaygın Türkçe kullanımı “Yeni Kamu İşletmeciliği”dir. Ancak bu çalışmada yaklaşımın Yeni Kurumsal İktisat (YKİ) yaklaşımının kısaltmasıyla karıştırılmaması için “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) olarak kullanılması tercih edilmiştir.

⁸ “Yeni Kurumsal İktisat” ifadesinin mucidi olan O. Williamson, bu ifadeyle 1990’lı yıllardan sonra kurumların önemli olduğu ve bazı düzeltmeler yapılması şartıyla standart iktisat kuramlarının araçlarıyla incelenebileceği düşüncesi etrafında birleşmiş olan çeşitli, etkin kurumsal akımlara gönderme yapmaktadır (Chavance, 2019: 83).

⁹ YKİ’nin ilk tohumları, R. Coase’ın 1937’de kaleme aldığı Firmanın Doğası (The Nature of The Firm) çalışmasında atılmıştır. Bu çalışmada Coase, firmaların var oluş nedenlerini tartışmaktadır. Çalışmada, eğer fiyatlandırma sistemi gerekli tüm düzenlemeleri gerçekleştiriyorsa firmalara neden ihtiyaç duyulmaktadır, diye sorulur. Coase’a göre, bir firma kurmanın kârlı olmasının ana nedeni, fiyat mekanizmasını kullanmanın bir maliyetinin olmasıdır. Ayrıca, piyasada gerçekleşen her bir takas işlemi için ayrı bir sözleşme yapılması ve pazarlık maliyetleri de dikkate alınması gereken diğer önemli unsurlardır. Coase’in bu çalışmasındaki “firma”nın YKİ’deki karşılığı “kurum” olarak düşünülebilir.

Veblen (2015) kurumları, “bireyin ve toplumun belli ilişkileri ve belli işlevleri ile ilgili geçerli düşünce alışkanlıkları” olarak tanımlamaktadır. Dolayısıyla, Veblen’in evrimsel bakış açısından hareketle, kurumların toplumsal ilişki ve işlevlere göre değişip dönüşebilen dinamik yapılar olduğunu söylemek mümkündür. AKİ’den neoklasik iktisata yapılan eleştirilerin önemli bir kısmı da yine Veblen’e aittir. Veblen’e göre, sosyal bilimlerde ve iktisatta evrimsel bir çözümleme yöntemini benimsemek, ekonomiyi kuşatan ekonomi dışı kurumların oluşumunu, gelişimini ve ekonomiyi etkileyişini “tarihsel” bir bütünlük içinde incelemek anlamına gelmektedir. Sosyo-politik ve sosyo-kültürel kurumları “veri” kabul etmek, bunların değişmediklerini varsaymak ve böylece kurumların ekonomik gelişmeler ile karşılıklı etkileşim süreçlerini çözümleme dışında tutmak kabul edilemez. Neoklasik iktisat, tam da böyle “kurumsuz” ve “tarihsiz” bir kuramsal çerçeveyi benimsediği için Veblen tarafından eleştirilmektedir (Şenses, 2017: 86-87).

AKİ’nin temelleri üzerinde gelişen ve ondan ayrılan YKİ, Veblen tarafından yapılan temel eleştiriye geliştiren değil, kurumlar ile ekonomi arasındaki ilişkiyi neoklasik çerçevede çözümlemeye çalışan bir yaklaşım olarak var olmuştur (Şenses, 2017: 91). Dolayısıyla, YKİ’nin AKİ’nin temelleri üzerinde geliştiğini söylerken onun farklı bir yöne evrildiğini de vurgulamak gerekir. YKİ ve AKİ arasındaki temel farklılık ilk olarak kurum tanımlamasında ortaya çıkmaktadır. Daha önce Veblen’in evrimci yaklaşımıyla açıklanan kurum kavramı, YKİ’de farklı bir forma bürünmektedir. YKİ’nin önemli isimlerinden D. North (1990) kurumları, insanlar tarafından konulan, insanlar arasındaki etkileşimi yapılandıran kısıtlar olarak tanımlamaktadır.

Kurum kavramına dair farklı tanımlamaların dışında, yeni kurumsalcılık ve asıl kurumsalcılık arasındaki en önemli ayrımlardan biri yöntemsel bireyciliktir. YKİ, bireylerden kurumlara doğru bir çözümleme yaparken bireyi veri olarak kabul etmektedir (Şenalp, 2007: 61). Bunun yanında, Veblen’e göre birey, Darwinci bir bakış açısıyla, zorunlu olarak, egemen kültürel güçlerin gereklerini yerine getirirken, Commons’a göre bireyler gönüllülüğe dayalı bir kolektif kurallar dünyası oluşturabilirler. YKİ, yapısalcı tonlar taşıyan Veblenci çizgiden ziyade,

iradeci bir yaklaşım sergileyen Commonsçı bir çizgiyi takip ederek neoklasik iktisatla uzlaşmaktadır (Bayramoğlu, 2018: 117). Commons'ın gönüllüğe dayalı kolektif kurallar dünyasını YKİ'de hanehalkı ve firmalar gibi kolektif oluşumlar temsil etmektedir. Yöntemsel bireycilik ise birey yerine bu kolektif oluşumları (hanehalkı ve firmaları) temsil eden kurumlar olarak var olmaktadır.

Yöntemsel bireyciliğin yanında, neoklasik iktisadın rasyonel birey varsayımını boşa düşüren sınırlı akılcılık, YKİ'yi tanımlayan diğer önemli başlıktır. YKİ'de, neoklasik yaklaşımın tam bilgiye sahip rasyonel bireyin egemenliği, sınırlı rasyonalite yaklaşımıyla sallantılı hale gelmektedir. Çünkü gelecek belirsizdir ve belirsizlik koşullarında, kimi durumlarda nasıl davranılabileceği konusunda kuralların kılavuzluğunu kullanmak akıllıcadır; bu sebeple, kurumlar belirsizliği azaltmak için vardır (Şenalp, 2007: 63).

Tam rekabet piyasası varsayımlarını boşa düşüren işlem maliyetleri, YKİ'yi tanımlayıcı önemli başlıklardan bir diğeridir. Coase (1960), tam rekabet piyasasının kurallarını tartışmaya açarak ancak işlem maliyetlerinin söz konusu olmadığı bir dünyada piyasa çözümünün mümkün olabileceğini ve bunun gerçekçi olmadığını, işlem maliyetlerinden kaçınmanın en önemli aracının ise firmalar olduğunu belirtmiştir. YKİ okulunun öncülerinden olan North¹⁰ ise işlem maliyetlerinin kurumsal açıdan önemini şu şekilde anlatmaktadır:

Kurumlar, ille de sosyal olarak etkin olmak için oluşturulmazlar; formel kurallar, yeni kurallar düzenlemek için pazarlık gücü olanların çıkarlarına hizmet etmek için oluşturulur. Sıfır işlem maliyetli bir dünyada, pazarlık gücü sonuçların etkinliğini etkilemez, fakat işlem maliyetlerinin pozitif olduğu bir dünyada etkiler ve kurumları karakterize eden hantallıklar göz önüne alındığında, bu uzun dönemli ekonomik değişikliklerin yönünü şekillendirir (North, 1990: 16).

¹⁰ North, ilk çalışmalarında kurumların iktisadi sorunlara yönelik etkin çözümleri temsil ettiği neoklasik yaklaşımı benimsemektedir. Daha sonrasında bu kavrayışını, kurumların aslen güce dayalı olduğunu öne sürerek tamamen terk etmiştir (Cahavance, 2019: 91).

YKİ, neoklasik yaklaşımın temel varsayımlarını reddetmesi nedeniyle ondan bir kopuş olarak değerlendirilebileceği gibi, onun bir uzantısı olabileceği konusu da tartışmaya açıktır. YKİ'ye eleştirel yaklaşan isimlerden J. Tøye'a (1995: 52) göre, yeni kurumsal iktisadın "yeni" olmasının nedeni, Arrow-Debreu teorisinin çözemediği bulmacaya mantıksal bir noktadan yaklaşıyor olmasıdır¹¹. "İktisat" olmasının nedeni ise -daha önceki "kurumsalcılık" girişimlerinin aksine- Arrow-Debreu'nun yaklaşımının birçok aksiyomunu ve varsayımını, özellikle de metodolojik bireyciliği elinde tutuyor olmasıdır. R. Richter'e (2005) göre ise YKİ'nin temel taşları neoklasik iktisadın temel taşlarıyla aynıdır. Bununla birlikte, işlem ve bilgi maliyetlerinden dolayı bilginin kısıtlı olduğunun ve kurumların bu noktadaki öneminin de altını çizmektedir.

2.1.1.2. Kamu-Özel İşbirlikleri ve Yeni Kurumsal İktisat

E. H. Klijn ve G. R. Teisman (2000), KÖİ'leri kamu yararı doğrultusunda hizmet sunumu sağlayan, özel sektör ile kamu sektörü dışındaki bir "üçüncü yol" olarak tanımlamaktadır. Bu "üçüncü yol" için gereken düzenlemeler yeni kurumsal yaklaşımın araçları ile yapılmalıdır. S. O. Collin ve L. Hansson (2000) ise KÖİ'leri iki farklı kurumsal ortam tarafından şekillendirilen ve yeni bir kurumsal ortama yol açan bir eylem olarak tanımlamaktadır. KÖİ'leri kurumsal çerçeveden tanımlayan ve YKİ araçları ile doğrudan bağlantı kuran yaklaşımlar içerisinde en net vurgulardan biri B. G. Peters'a (1998) aittir. Peters'ın ifadeleriyle, ilgili aktörler, kolektif faaliyetler oluşturmak için bir ya da bir dizi müzakerede bireylerin pazarlığına güvenmektense bir organizasyon ya da "kurum" yaratmayı seçerler. Bu kurum, pazarlıkları sağlamlaştıracak ve karşılıklı olarak kabul edilen bir dizi kural dâhilinde devam eden bir değiş tokuş için temel sağlayacaktır. Bu nedenle KÖİ'ler, ortaklar tarafından karşılıklı olarak üzerinde anlaşmaya varılan kurallar dizisinin yanı sıra, paylaşılan öncelikler ve değerler

¹¹ Arrow-Debrau teorisinin etkin piyasa çözümünün pratikte bir karşılığının olmamasından yola çıkarak, "yeni kurumcu iktisat, sıfır işlem maliyetleri, tam bilgi varsayımlarının olduğu tam rekabet ekonomisini her zaman piyasa-dışı kurumların neden var olduğunu açıklamak için bir başlangıç noktası olarak ele almıştır" (Fine, 2014: 152).

anlayışı tarafından yönetilen istikrarlı kurumsal yapılardır. Bu istikrar ve kurumsallaşma, politika üzerinde ortak bakış açıları yaratarak işlem maliyetlerini düşürme ve kararları kolaylaştırma mekanizması olarak görülebilir. KÖİ'lerin YKİ ile ilişkisi sözleşmeler üzerinden de tartışılabilir. Sözleşmelerde, sözleşme süresi boyunca negatif ve pozitif yaptırımların yer alması, performans ve izleme sisteminin sözleşmede tanımlanması gerekmektedir (Klijn ve Koppenjan, 2016). Tanımlanan bu sözleşme yapısı da kaynağını YKİ'den almaktadır.

Sonuç olarak, KÖİ'leri bir kurum olarak tanımladığımızda, mülkiyet haklarının tanımlanması ve bununla bağlantılı olarak sözleşmelerin yapısı, işlem maliyetlerinin düşürülmesi gibi YKİ yaklaşımında önem kazanan araçlar karşımıza çıkmaktadır.

2.1.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına Genel Bir Bakış

KÖİ'nin varoluş sürecindeki önemli dönüm noktalarından biri, YKİ'nin uygulamada karşılık bulduğu YKY'dir. YKY, örgüte odaklı bir yaklaşımdır. İnceleme nesnesini, kamu yönetimi/sektörü içerisinde yer alan kurumlar/örgütler olarak belirlemiştir (Zengin, 2009: 10). YKY'nin kuramsal öncüllerinden olan C. Hood'a (1991) göre de YKİ, rekabetçilik, kullanıcı tercihi, şeffaflık, teşvik gibi idari reformların önünü açmış ve YKİ ile yöneticilik düşüncesinin evliliği YKY yaklaşımını ortaya çıkarmıştır. YKY, esas olarak kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin ve örgütsel biçimlerinin kullanılmasını içermektedir. Bu yaklaşım ile genellikle yönetim sözleşmeleriyle düzenlenen özerklik ve çıktı kontrolü yoluyla kamu yönetiminin ve hizmet sunumunun verimliliği ve kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır (Van der Meer, 2007).

YKİ'nin önünü açtığı, ayrıca 1980 sonrası dönemde hızla yükselen yeni sağ düşünceden de beslenen YKY, sosyal devlet anlayışının devletin gövdesini aşırı bir şekilde büyüttüğünü ve devletin bireysel özgürlüklerin önünde bir engel haline geldiğini söyleyerek, devletin rolünün sınırlandırılması ve geleneksel kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru bir aşamaya geçilmesi

gerektiğini savunur. Bu yaklaşımın sonucu da kamu yararının kâra, vatandaşın ise müşteriye dönüşmesidir.

1990'lı yıllar, devletin dönüşen rolüne ilişkin mesajların çok daha net bir şekilde verildiği, YKY anlayışının temellerinin daha sağlam oturduğu ve giderek işlevsellik kazandığı dönemler olmuştur. 1980'li yıllarda Washington Uzlaşısı etrafında birleşen piyasa odaklı katı iktisadi kurallar beklenen sonucu vermemiş ve eleştirilerin artan sıklıkla hedefi haline gelmeye başlamıştır. Bu eleştiriler, Washington Uzlaşısının Doğu Asya ülkelerinin iktisadi başarısını açıklamakta yetersiz kalması, neoliberal politikaların iktisadi performansa önemli katkılarının olmaması ve yoksullar üzerinde fazlasıyla olumsuz sonuçlara yol açan uyum programlarına dâhil edilen, gereksiz ölçüde sert tedbirler şeklinde sıralanmaktadır (Saad-Filho, 2007: 198). DB Konferansında (1997) Stiglitz tarafından ilan edilen ve Post-Washington Uzlaşısı olarak ifade edilen yeni dönem, hem devletin dönüşen rolüne ilişkin tartışmaların yaygınlaşmasına hem de yönetim, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramların giderek daha önemli hale gelmesine tanıklık etmiştir. Bu süreçte, devlet artık rolünü yönetişime devrederken; yönetişimi güçlendirecek unsur olarak da kurumlara önemli bir sorumluluk yüklenmektedir. Bu dönüşüm sürecini en iyi aktaran ifadelerden biri de J. Stiglitz'in bu konferansta yaptığı konuşmadır:

Ve tüm bunların arkasında devletin özel bir sorumluluğu vardır: piyasaların etkin bir şekilde çalışması için gerekli olan kurumsal altyapıyı oluşturmak. En azından bu, etkin yasaları ve yasaları uygulayacak yasal kurumları gerektirir. Piyasaların etkin bir şekilde çalışması için iyi kurulmuş ve açıkça tanımlanmış mülkiyet hakları, etkili bir antitröst yaptırım gerektiren etkin rekabet ve piyasalarda güven olmalıdır. Bu da sözleşmelerin uygulanması gerektiği ve yaygın olarak kabul edilen davranış kurallarını yansıtan dolandırıcılık karşıtı yasaların etkili olduğu anlamına gelir (Stiglitz, 1997: 8)

Sosyal refah sistemlerinin neoliberal dönüşüm sürecine girmesi altyapı, eğitim, sağlık gibi kamu tarafından sağlanan temel hizmetlerde özel sektörün payının giderek artmasına yol açmıştır. Özellikle altyapı harcamalarının yüksek

maliyetleri, bu dönüşüm sürecine en hızlı adapte olan hizmet alanının altyapı hizmetleri olmasını sağlamıştır. Stiglitz, yukarıda bir kısmı alıntılanan konuşmasında devletin görevlerini yeniden tanımlamaktadır. Ayrıca, devletin rekabeti teşvik eden, piyasayı düzenleyici bir rol üstlenmesi gerektiğinin de altını çizmektedir. Bunun yanında, kamu ile özel sektör arasındaki işbirliğine yaptığı vurgu önemlidir. Altyapı konusuna da değinen Stiglitz, devletin ya altyapı hizmeti sağlayacağını ya da düzenleyici bir misyonla, özel sektörden makul fiyatlarla altyapı hizmetleri satın alabileceğini söylemektedir (Stiglitz, 1997). KÖİ'lerin ilk örnekleri bu konuşmadan çok daha önce ortaya çıksa da, 1990'lı yılların sonuna doğru daha popülerleşmeye başlaması ve 2000'lerde altyapı ihtiyacının karşılanması konusunda ilk tercih edilen yöntem haline gelmesi, aktarılan bu dönüşüm süreci ile doğrudan bağlantılıdır.

2.1.2.1. Kamu-Özel İşbirlikleri ve Yeni Kamu Yönetimi

KÖİ'lerin YKY ile ilişkisine dair iki farklı görüş vardır. Bu görüşlerden biri, KÖİ'leri YKY'den kopuş olarak değerlendirirken, diğeri KÖİ'lerin YKY'nin devamı olduğunu savunmaktadır. KÖİ'leri YKY'den kopuş olarak değerlendiren görüşe göre KÖİ'ler yeni ekonomik, sosyal ve siyasi zorluklarla yüzleşirken sorumlulukların paylaşılmasına odaklanan daha gelişmiş kurumsal düzenlemeler olmaları nedeniyle YKY'den bir kopuş olarak değerlendirilmelidirler. KÖİ'leri YKY'nin devamı olarak değerlendiren görüşe göreyse KÖİ'ler özel sektör kuruluşlarının kamu hizmeti sunumunda nasıl kullanılabileceğine daha rafine bir boyut ekleyerek bu politikayı sürdürmektedirler. Bunun yanında, hükümetlerin özel sektör uzmanlığından yararlanmaları için, hizmet üretiminin özelleştirilmesi veya sorumluluğunun özel sektöre kaydırılması gibi doğrudan bir stratejiye kıyasla daha “yumuşak” bir seçenektirler (Greve ve Hodge, 2007). YKY'nin kamu ve özel sektör işbirliğini referans alan temel ilkelerinin KÖİ'lerde de sürdürüldüğü düşüncesinden hareketle, bu çalışmada da KÖİ'lerin YKY'nin devamı olduğu düşüncesi benimsenmektedir.

Klijn vd.'ne (2007) göre geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından kamu işletmeciliği anlayışına geçişle birlikte özel sektör katılımı, PDK ve çıktı performansı gibi vurgular KÖİ'lerde doğrudan karşılık bulmaktadır. YKY'nin ilk uygulama örneklerinin görüldüğü İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerin aynı zamanda ilk KÖİ örneklerine sahip ülkeler olmasını da KÖİ ile YKY arasındaki ilişkinin bir yansıması olarak yorumlamak mümkündür. S. Güzelsarı'ya (2004) göre YKY yaklaşımının temel bileşenlerinden ilki, vurgununun siyasetten yönetime kaymasıdır. Buna göre, yöneticiler alacakları kararlarda maliyet bilinci ile davranmalıdırlar. İkincisi, idari sistemin örgütlenmesinde piramit modelden yatay modele geçilmesidir. Üçüncüsü, sürece odaklı yönetim anlayışından sonuca odaklı yönetim anlayışına geçilmesidir. Bunun sonucu olarak performans kriterleri önemli hale gelmiştir. Dördüncüsü, hizmetlerin esnek sunumunun önem kazanmasıdır. Vatandaş kavramı, bireysel tüketici ya da müşteri olarak tanımlanmaya başlamıştır. Son olarak, kaynak kullanımında disiplin ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet önem kazanmıştır. KÖİ'ler ise DB (2017) tarafından, bir kamu varlığı veya hizmeti sağlamak için özel bir taraf ile bir devlet kuruluşu arasında, özel tarafın önemli risk ve yönetim sorumluluğunu üstlendiği ve karşılığının performansa bağlı olduğu uzun vadeli bir sözleşme olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, Güzelsarı tarafından özetlenen YKY çerçevesi ve DB tarafından yapılan KÖİ tanımında doğrudan bir uyum olduğu görülebilmektedir. KÖİ'ler aracılığıyla kamusal bir hizmet sağlamak, YKY'nin sunduğu araçlarla mümkün olabilmektedir. KÖİ'lerin amacına ulaşabilmesi içinse YKİ çerçevesinde vurgulanan kurallar ve kurumlara ihtiyaç vardır.

KÖİ projelerinin başarılı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için DB, BM gibi uluslararası kuruluşlar tarafından üzerinde titizlikle durulan konulardan biri, YKY'nin çatısı altında bulunan yönetişim kavramıdır. S. Bayramoğlu'na (2018: 126) göre, özelleştirme, regülasyon/deregülasyon ve rekabet politikaları, YKY ve İşlem Maliyetleri Teorisi çerçevesinde yönetişimin uygulama biçimlerini oluştururken, özellikle yeni kurumcu okulun sunduğu kavramsal cephanelik, yönetişim projesinin farklı ölçeklerde kurumsallaştırılmasına da ciddi bir katkı

sağlamıştır. Dolayısıyla, buradan sonra konunun yönetişime odaklanılarak tartışılması anlamlı olacaktır.

2.2. KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN KURUMSAL YAKLAŞIMDAKİ KARŞILIĞI: YÖNETİŞİM

2.2.1. Yönetişim Kavramına Kısa Bir Giriş

Devletin yeniden yapılandırılması sürecinde geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerini yeni kamu işletmeciliğine bırakırken; yeni kamu işletmeciliği paradigmasından da yönetim paradigmasına bir geçiş yaşanmıştır (Güzelsarı, 2004). Yönetişim kavramı, son otuz yıllık dönemde, özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından ön plana çıkarılan ve devletin rol ve sorumluluklarının yerine kullanılan bir ifade olmuştur.

D. Osborne ve T. Gaebler (1992), devletin dönüşüm sürecinde yönetişimin rolünü şu sözlerle iyi bir şekilde anlatmaktadırlar:

Yönetişim, sorunlarımızı toplu olarak çözdüğümüz ve toplumumuzun ihtiyaçlarını karşıladığımız süreçtir. Devlet, kullandığımız araçtır. Bu aracın modası geçmiş ve yeniden icat süreci başlamıştır. Başka bir New Deal veya başka bir Reagan devrimine ihtiyacımız yok. Bir Amerikan prestroykasına ihtiyacımız var (Osborne ve Gaebler, 1992: 24) .

Müdahaleci devletten düzenleyici devlete doğru bir geçiş olarak tanımlanan bu süreçte DB, IMF, BM gibi uluslararası kuruluşların yönetim kavramına attıkları önem, kavramın ulusal ve küresel ölçekte önemli bir noktaya taşınmasına önemli katkılar sunmuştur. DB, kavramı kapsamlı bir şekilde ilk tartışanlardandır ve diğer uluslararası kuruluşların da gündemine girmesini hızlandırmıştır. DB'nin (1992) "Yönetişim ve Kalkınma" başlıklı raporunda yönetim, bir ülkenin kalkınması için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde gücün kullanılma biçimi olarak tanımlanmaktadır. İyi yönetim ise, güçlü ve adil kalkınmayı teşvik eden bir ortamın yaratılması ve sürdürülmesinin

merkezinde yer alır ve sağlam ekonomik politikaların önemli bir tamamlayıcısıdır. İyi yönetim hedefi doğrultusunda, verimli kamu sektörü ve hesap verebilir yönetim ile öngörülebilir ve şeffaf bir politika çerçevesi; piyasaların ve hükümetlerin etkinliği, dolayısıyla ekonomik kalkınma için kritik bir öneme sahiptir. D. Kauffman vd.'ne (1999) göre ise yönetim, genel anlamda bir ülkede otorite aracılığıyla uygulanan gelenekler ve kurumlardır. Bu gelenek ve kurumlar, hükümet aracılığıyla seçilen, gözlemlenen ve yenilenen süreci; güçlü politikaları etkin bir şekilde formüle etmek ve uygulamak için gereken devlet kapasitesini; vatandaşların ve devletin kurumlar arası ekonomik ve sosyal etkileşimi yönetme konusundaki sorumluluklarını içermektedir.

Klasik kamu yönetimi anlayışından bir kopuş olarak ifade edilen yönetim yaklaşımı ile klasik kamu yönetimi arasındaki farklılıklar dönüşüm sürecinin başlarında sıklıkla tartışılan bir konu olmuştur. Tablo 2'de bu iki yaklaşım arasındaki farklılıklar yer almaktadır.

Tablo 2. Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Yönetişim¹²

Klasik Kamu Yönetimi	Yeni Yönetişim
Program/Temsilci	Araç
Hiyerarşi	Ağ
Kamu-Özel	Kamu+Özel
Emir ve Kontrol	Pazarlık ve ikna
Yönetim becerisi	Olanak tanıma becerisi

Kaynak: Salamon, 2002.

¹² Salamon (2002), yönetim kavramındaki “yeni” vurgusunu, yönetim kavramında karşılık bulan işbirliğine dayalı yaklaşımların artık yeni ve daha tutarlı bir şekilde ele alınması gerekliliğinin altını çizmek için kullandığını belirtmektedir. Bu nedenle, Salamon’dan alıntılanan, klasik kamu yönetimi ve yönetim arasındaki farklılıkların aktarıldığı yerlerde “yeni yönetim” ifadesi tercih edilmiştir.

L. M. Salamon tarafından çizilen çerçevede, klasik kamu yönetimi program/temsilci aracılığıyla, odak noktasına kamu kurumlarının işleyişini koymaktadır. Burada temel birim olarak kamu kurumuna odaklanılır, kamu ve özel sektör arasında keskin bir ayrım vardır, yönetim ve sorumluluk kamu sektöründedir, emir ve kontrol becerisi önemlidir. Yeni yönetimdeki araçlar ise, programın yürürlüğe girmesini takip eden uygulama sürecinde, kadronun bir parçası olacak oyuncular grubunu tanımlar ve oynayacakları rolleri belirler. Bu yaklaşım, program tasarım sürecinin onay ile sona ermediği, aksine devam ettiği uygulama çalışmaları anlayışına dayanmaktadır.

Yeni yönetimi klasik kamu yönetiminden ayıran diğer unsur, dikkati hiyerarşik kurumlardan örgütsel ağlara kaydırmasıdır. Bir önceki satırda bahsedilen araçları tanımlayan parametre, kamu kurumları ile üçüncü taraflar arasındaki karşılıklı bağımlılıklardır. Sonuç olarak, hükümet önemli müttefikler kazanır, ancak kendi programlarının işleyişi üzerinde tam kontrol uygulama yeteneğini kaybeder. Böylece, devlet kurumları ile kamu programlarının işleyişine dâhil edilen kamu ve özel kurumlar arasında çeşitli ilişki biçimleri oluşur. Bu koşullar altında, kamu yönetiminin kamu kurumlarının iç faaliyetleri ile ilgili geleneksel kaygıları –personel sistemleri, bütçe prosedürleri, organizasyon yapıları ve kurumsal dinamikleri– program başarısı için çok daha az merkezi hale gelmekte ve odak noktası, daha fazla bağımlı hale geline oyuncu ağlarına kaymaktadır.

Klasik kamu yönetimi, kamu ile özel sektör arasında bir gerilim olduğunu varsaymaktadır. Bu görüşe göre, kamu sektörü, halkın demokratik iradesi yoluyla elde ettiği meşru gücü elinde tutmaktadır. Yeni yönetim yaklaşımı ise tarafların kişisel çıkarlarını muhafaza ettiği ön kabulüyle, işbirliğinin rekabetin yerine geçeceğini iddia etmektedir.

Klasik kamu yönetiminde, kamu programlarının çalışma şekli komuta ve kontrol odaklıdır. Burada kamusal eylemin, komuta zincirine göre hiyerarşik olarak organize edilmiş kurumlar tarafından yürütüldüğü varsayılmakta ve böyle bir merkezi kontrolün demokratik hesap verebilirliğin korunması için hayati bir öneme sahip olduğu kabul edilmektedir. Yeni yönetim yaklaşımı da özel piyasaların aktif kamu katılımı olmaksızın kamu çıkarlarını göz ardı edebileceği

düşüncesiyle kamu yönetimine duyulan ihtiyacı reddetmemekte; ancak giderek artan bir şekilde var olan ağ ilişkileri dünyasında komuta ve kontrolün uygun idari yaklaşım olmadığını iddia etmektedir. Bu tür ağları karakterize eden yaygın karşılıklı bağımlılık göz önüne alındığında, kamu da dâhil olmak üzere hiçbir varlık, uzun vadede iradesini diğerlerine dayatacak bir konumda değildir. Dolayısıyla, pazarlık ve ikna, yalnızca politika oluşturmada değil, yürütmede de tercih edilen yönetim yaklaşımı olarak komuta ve kontrolün yerini almaktadır.

Son olarak, vurgunun komuta ve kontrolden pazarlık ve iknaya kayması nedeniyle kamu yöneticileri ve etkileşimde bulundukları kişiler açısından önemli ölçüde bir yönetim becerisi gerekmektedir. Hem klasik kamu yönetiminden hem de yeni kamu yönetiminden farklı olarak “yeni yönetim”, vurguyu yönetim becerilerinden, yetkilendirme ve ağlarda yatay olarak düzenlenmiş ortaklıklar için gereken becerilere kaydırmaktadır (Salamon, 2002).

Yönetişim kavramı yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeyde siyasal düzenlemenin her ölçeğini ve topluluk, kurum, devlet ve ulus ötesi oluşumlardan oluşan bütün birimleri kapsamaktadır. Kullanımı itibarıyla son derece esnek, içeriği itibarıyla da aynı ölçüde kaygan ve değişken bir kavramdır (Bayramoğlu, 2018). Kavramın bu niteliği konuya dair farklı yaklaşımlar gösteren pek çok yönetim teorisini ortaya çıkartmaktadır. L. Hooghe ve G. Marks (2003), yetkinin dağılımını merkeze alarak “çok düzeyli yönetim” yaklaşımını geliştirmiştir. Bu yaklaşımda ulus ötesi, ulusal ve ulusların alt yetki alanlarına dağılan iki tipte çok düzeyli yönetim ortaya çıkmaktadır. Bu iki tip yönetim türünün ortak özelliği, merkezi devlet anlayışından radikal biçimde kopmalarıdır; ancak, yetkinin dağılımı yönünden zıt noktalarda durmaktadırlar. Birinci tip yönetim, yerel yetki alanlarını kapsar. Bu yetki alanları bir grup veya bölgesel bir topluluğa hitap etmektedir. İkinci tip yönetim, bakanlık dışı kamu kurumlarını, kamu-özel işbirliklerini ve yetki alanları arasında faaliyet gösteren diğer “yarı özerk” karar alma organlarını içermektedir (Fawcett vd., 2017). Bu yönetim türü, kamu malını farklı yetkilendirmelerle sağlayacak şekilde tedarik ederek işlem maliyetlerini minimize etmeyi amaçlamaktadır. Sonuç olarak,

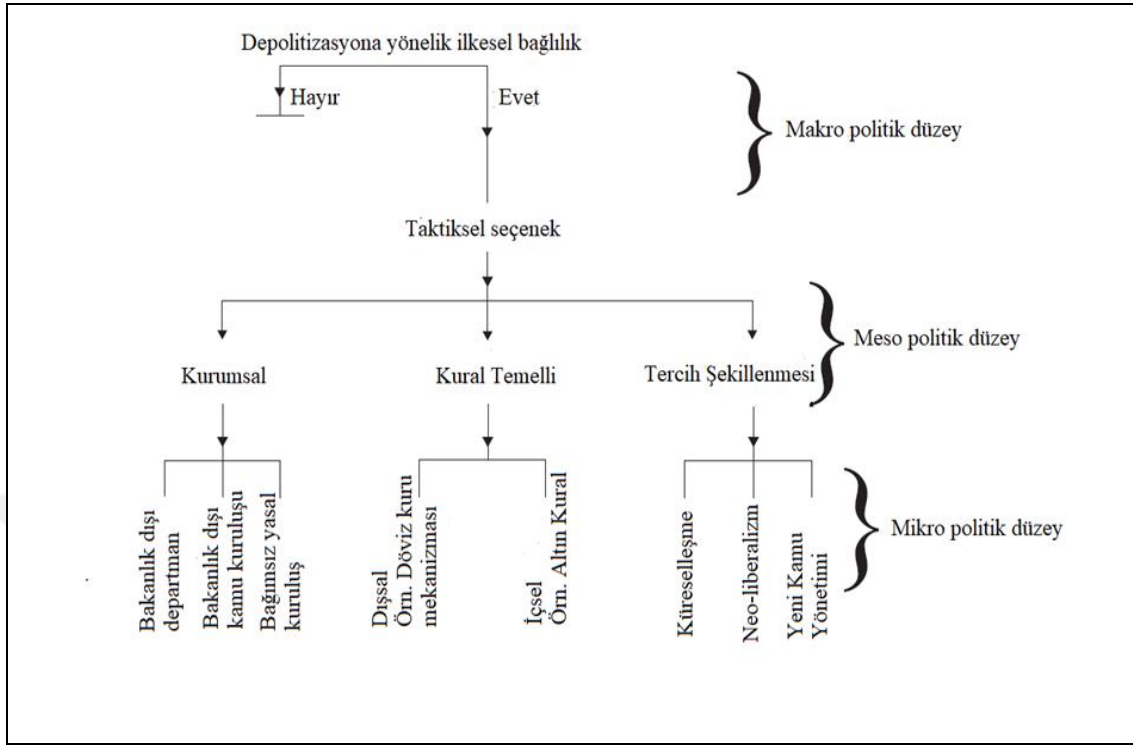
birinci tip yönetişimi genel amaçlı, ikinci tip yönetişimi ise hizmet odaklı yetkilendirme yönüyle tanımlamak mümkündür (Hooghe ve Marks, 2003).

KÖİ'leri de içeren ikinci tip yönetişim, yönetişim biçimlerinin oluşturulmasının ötesine geçmektedir. P. Fawcett vd.'ne (2017) göre, depolitizasyon ile sonuçlanan bu yönetişim türü kurumsallık, kurallara dayalılık ve tercihleri şekillendiren araç ve biçimler olmak üzere üç "taktik" tanımlamaktadır. İlki, tavsiyelerde bulunmak ve politika kararları almak için yetkilendirilmiş kurumların oluşturulmasına atıfta bulunur; ikincisi, politika yapıcılar için bağlayıcı kurallar koymayı içerir ve üçüncüsü, politika konularının politik görünmemesini amaçlayan söylemsel "eylemleri" içerir.

M. Flinder ve J. Buller'a (2006) göre depolitizasyon¹³ süreci bu "taktik" aşamalarının çatısını oluşturmaktadır. Süreç makro, mezo ve mikro düzeyde olmak üzere üç aşamadan oluşur. Şekil 6, bu aşamaları detaylı bir şekilde göstermektedir.

¹³ Flinder ve Buller (2006: 295-296), depolitizasyonu, politikacıların dolaylı bir yönetim ilişkisine geçme girişiminde bulunabilecekleri ve/veya belirli bir konu, politika alanı veya belirli bir karardan artık makul bir şekilde sorumlu tutulamayacaklarına halkı ikna etmeye çalışabilecekleri çeşitli araçlar, mekanizmalar ve kurumlar olarak tanımlamaktadır.

Şekil 6. Depolitizasyon Tercih Akış Şeması



Kaynak: Flinder ve Buller, 2006

İlk olarak makro politik düzeyde depolitizasyonu hükümetlerin, politika oluşturma süreci boyunca izleyeceği uygun bir ilke olarak kabul etmesi gerekmektedir. Mezo politik düzeyde taktiksel¹⁴ seçenekler değerlendirilmektedir. Depolitizasyon sürecinin tamamlanabilmesi için farklı taktikler vardır ve bunlar, ilkenin kabulü veri olduğunda bile zaman ve mekâna göre değişebilir. Son olarak, mikro politik düzeyde, depolitizasyon ilkesi ve taktikleri belirli bir araç veya biçim tarafından desteklenmektedir.

Kurumsal seçenek, kamu kurumları ve bağımsız kuruluşları içeren ve asil-vekil teorisinden temellenen bir yapıya sahiptir. Karar süreçlerinde açık kuralların belirlenmesi ve bu hedefe yönelik faaliyetler kural temelini oluşturmaktadır. Tercih şekillenmesi ise, belli konuları politikacıların kontrolünün dışındaymış gibi gösteren retorik savunma olarak ifade edilmektedir. Bunun araç ve biçimleri ise

¹⁴ Yazarlar, daha az rasyonel ve daha araçsal bir yaklaşım önerdiği için “strateji” yerine “taktik” kelimesini seçtiklerini belirtmektedir.

karşımıza küreselleşme, neoliberalizm ve YKY olarak çıkmaktadır (Flinder ve Buller, 2006).

A. MacEwan'a (2014) göre depolitizasyon sürecinin aşamalarından biri olarak tanımlanan neoliberalizm, hükümetin piyasaların işleyişini sınırlayacağı bir düzenleme yerine piyasaların toplumsal denetimden koparılmasını sağlayacak bir düzenleme dayatmaktadır.

Yönetişim yaklaşımı tarafından desteklenen depolitizasyonu, Bayramoğlu (2018) siyaset ve siyasanın birbirinden koparılması çerçevesinde ele almaktadır. Bayramoğlu'na göre:

Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününe gösteren bir kavramdır. Uluslararası kuruluşlar, siyaset (politics) ile siyasayı (policy) çok keskin biçimde birbirinden kopardığı için; devlet aygıtının işleyiş biçimi, karar alma mekanizmaları, kamu politikasına dair her şey, bir tür mühendislik işi olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede, özelleştirme, âdem-i merkezileşme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması, kamu yönetiminin şirket gibi yönetilmesi, düzenleme, denetim gibi değişimler de siyasa alanına ait olarak kabul edilmektedir (Bayramoğlu, 2018: 33).

Sonuç olarak, yönetime yönelik itirazların kesişim kümesini, yönetişimin politizasyondan depolitizasyona evrilen süreci sağlamlaştıran ve meşrulaştıran bir araç olduğuna yönelik görüşlerin oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Devletin dönüşüm sürecinden başlayan yolda, YKİ ve YKY tarafından temelleri atılan yönetişim kavramının ekonomik ve sosyal hayatın pek çok alanına kök saldığı bugün daha net görülmektedir. Yönetişimin klasik kamu yönetimi anlayışından çok daha etkili ve işlevsel bir araç olduğunu savunanların yanı sıra, bu kavramın politikadan arındırılmış, halktan bağımsız karar alma süreçlerinin yolunu açtığına yönelik eleştiriler de mevcuttur. Ancak yönetişim kavramına ilişkin tartışmalar bu çalışmanın kapsamı dışında yer almaktadır. KÖİ

ile yönetim ilişkisini daha boyutlu bir şekilde kavrayabilmemiz için yönetime dair burada aktarılan bilgiler yeterli görülmektedir.

2.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinde Yönetişimin Yeri

DB (2009), KÖİ'lerin iyi yönetişimi ile ilgili hazırladığı rehber çalışmada, kamu sektörü ve özel sektörü bir araya getiren KÖİ projelerinde, fikir ayrılığı ya da çıkar çatışması yaratabilecek sözleşmelerin üstesinden gelmek için kurumsal işbirliğini adres göstermektedir. KÖİ'lerde, bir tarafın diğer tarafa avantaj sağlama girişimi nedeniyle yanıltıcı olabilecek KÖİ sözleşmelerinin yerine, her iki kesimin de başarılı sonuç elde edebilmesi için birbirlerine yardım etmesinin asıl avantajlı durumu yaratacağı iddia edilmektedir. Bunun sağlamanın yolu ise iyi yönetimden geçmektedir.

İyi yönetim katılımcılık, uygunluk, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik ve etkinlik ilkelerini içermektedir. Katılımcılık ile kastedilen, süreçteki bütün paydaşların içerilme derecesidir. Uygunluk, kuralların insanlara zorluk yaratmayacak ya da zarar vermeyecek düzeyde olmasıdır. Şeffaflık, kararların alınması sürecindeki şeffaflık ve açıklıktır. Hesap verebilirlik, politik aktörlerin söylediklerinde ve yaptıklarında topluma karşı sorumluluklarının genişletilmesidir. Eşitlik, kuralların insanlara ne kadar eşit uygulandığı ile ilgilidir. Etkinlik ise sınırlı olan beşeri ve finansal kaynakların israf, aksama, yolsuzluk olmadan ya da gelecek kuşaklara önyargı yaratmadan genişletilmesidir (BM, 2008). Bu ilkeler doğrultusunda uygulanan bir KÖİ projesi iyi yönetim hedeflerini bütünüyle karşılamaktadır.

BM (2008), KÖİ'lerde iyi yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle üç aşamalı bir çerçeve çizmektedir. Bu çerçeveye uygun olarak üçüncü aşamaya gelen her ülke, KÖİ programını tam işlevsel bir şekilde hayata geçirebilecektir. Tablo 3'de bu üç aşamanın içerikleri yer almaktadır.

Tablo 3. KÖİ Gelişiminin Üç Aşaması

Birinci Aşama	İkinci Aşama	Üçüncü Aşama
•Politik çerçevenin tanımlanması •Gerçekleştirilebilirliğinin test edilmesi •Proje hattının tanımlanması •Temel anlayışın geliştirilmesi •Önceki sözleşmelerden alınan dersleri diğer sektörlere uygulamak •Piyasa inşa etmeye başlamak	•Yasal reformları tanıtmak •Kamu politikası ve pratik yönetmelikler •Özel KÖİ birimleri kurmak •KÖİ hizmet modellerini geliştirmek •Piyasa gelişimini sürdürmek •Proje hattını genişletmek ve yeni sektörlere uygulamak •Yeni fon kaynaklarından yararlanmak	•Kapsamlı, tam olarak tanımlanmış sistem kurulması •Yasal engellerin kaldırılması •KÖİ modellerinin düzenlenmesi ve yeniden üretilmesi •Çok yönlü risk dağılımı •Taahhütlü sözleşme akışı •Uzun dönemli politik uzlaşma •Her türlü fon kaynaklarının kullanılması •Emeklilik fonları ve özel sermaye fonlarını içeren altyapı yatırım piyasasının geliştirilmesi •KÖİ deneyimlerinden faydalanan iyi eğitilmiş devlet memurları

Kaynak: BM, 2008

J. Prats (2019) da, KÖİ'lerin yönetişimini üç temel seviyeye ayırmaktadır. İlk olarak, makro düzey KÖİ tasarımı, uygulaması, izlenmesi ve uyumsuzluk çözümü prosedürlerini düzenleyen yasaların yanı sıra, proje döngüsünün her aşamasında yer alan çeşitli kuruluşların sorumluluklarını ve rollerini içermektedir. İkinci olarak, mezo düzey KÖİ proje döngülerinde gerekli olan işlevleri yerine getiren bakanlıklar, ilgili birimler ve yerel yönetimler gibi unsurlardan oluşmaktadır. Üçüncüsü, mikro düzey ise özel bir paydaş ile devlet arasındaki KÖİ sözleşmelerinden ve KÖİ'yi yöneten sözleşme yapısından

(örneğin, kredi, inşaat, hizmet, finansman veya sigorta sözleşmelerinden) oluşmaktadır.

KÖİ yönetişimi, bir KÖİ proje döngüsüne katılan çeşitli paydaşların stratejilerine rehberlik eden teşvikleri ve kısıtlamaları tanımlayan kural ve prosedürlerin toplamıdır. KÖİ'lerin iyi yönetişiminden, sosyal değer yaratan ve PDK'yı pozitif yönde etkileyen KÖİ'leri teşvik etmesi beklenmektedir. Prats'a (2019) göre, iki tür temel hatadan kaçınmak önemlidir. Birincisi, yapılmaması gereken bir projeyi yürütmektir (Tip 1 hata). Asla yapılmaması gereken projeler yapıldığında, Tablo 4'te görülebileceği gibi, projelerin net bugünkü değeri (NBD) negatif olmakta, beyaz fil¹⁵ projelerinden dolayı sosyal verimsizlikler ortaya çıkmaktadır. İkincisi ise projelerin yanlış yöntemler tercih edilerek yürütölmesidir (Tip 2 hata). Örneğin, geleneksel kamu tedariği (GKT) aracılığıyla yapılması gereken projeler KÖİ'ler aracılığıyla yürütöldüğünde ya da tersi söz konusu olduğunda PDK negatif olmakta ve bu da mali etkinsizlik oluşurmaktadır. Aynı şekilde, fayda-maliyet oranı pozitif olmayan projelerde ise sosyal etkinsizlik ortaya çıkmaktadır.

¹⁵ Beyaz fil kavramı, sosyal maliyetleri sosyal faydalarını aşan projeleri tanımlamak için kullanılmaktadır.

Tablo 4. KÖİ'leri Sürdürme Kararında Etkinsizlikler

		Kamu yatırımı yapıldı mı?		
		Hayır	Evet, Geleneksel Kamu Tedariği	Evet, KÖİ
Kamu yatırımı yapılmalı mı?	Hayır	Uygun teşvikler	Beyaz filler (NBD<0) Tip 1 Hata	Beyaz filler (NBD<0) Tip 1 Hata
	Evet, GKT	Sosyal etkinsizlik (fırsat maliyeti) Tip 2 Hata	Uygun Teşvikler	Mali Etkinsizlik (PDK<0) Tip 2 Hata
	Evet, KÖİ	Sosyal etkinsizlik (fırsat maliyeti) Tip 2 Hata	Mali Etkinsizlik (PDK<0) Tip 2 Hata	Uygun Teşvikler

Kaynak: Prats, 2019

BM (2008), iyi yönetişimin KÖİ'lerdeki karşılığını şu şekillerde somutlaştırmaktadır:

- Devletin ortaklıkları geliştirmesi yoluyla adil ve şeffaf seçim süreci
- “Paranın karşılığının” (value for money) alındığı güvencesi
- Özellikle sosyal açıdan dezavantajlı olanlar için temel kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve yeni ortaklıklarda yer alacak olanlar için yeterli eğitim
- Ticari başarının elde edilmesiyle birlikte tüm taraflara adil teşvikler ve risk alanlar için adil getiriler
- Hizmetlerin devamını sağlayan ve projelerin çökmesini ve buna bağlı olarak kamu israfını önleyen uyuşmazlıkların makul bir şekilde müzakere edilmesi

- Yeni tehditler karşısında artırılmış güvenlik ve KÖİ düzenlemeleri kapsamında sağlanan hizmetlerin güvenliğinde genel bir iyileştirme

Uygulandıkları ülkenin kurumsal kültüründeki farklılıklar nedeniyle, KÖİ proje döngüleri için birçok yönetim modeli söz konusudur. Bununla birlikte, iyi KÖİ yönetimi için bazı ortak ilkeler belirlemek mümkündür (Prats, 2019). Farklı kuruluşlar tarafından (DB, OECD, BM, vb.) temel ilkelere dair hazırlanmış rehberler olsa da, bunların ifade ettikleri çerçeve ortaklaşmaktadır. KÖİ ile yönetim ilişkisini güçlendiren unsurlar, etkin bir mevzuatın yürürlüğe girmesi, düzenleme, sorumlulukların tanımlanması, karar verme sürecinin sınırının belirlenmesi, PDK analizinin kullanılması, sözleşme şablonlarının üretilmesi, standartların geliştirilmesi ve standartlaştırılmış sözleşmeler olarak özetlenebilir (Casady vd., 2017). Ancak çalışmanın temel ayaklarından biri olması nedeniyle, iyi yönetim ile güçlendirilmiş etkin bir KÖİ projesi için dikkate alınması gereken unsurlar, bir sonraki başlıkta daha detaylı olarak aktarılacaktır.

2.2.2.1. Kamu-Özel İşbirliklerinde İyi Yönetişimin Temel İlkeleri

KÖİ süreci, nüfusun desteğini kazanma genel amacı ile açık hedefler ve ilkeler ortaya koyan, projeleri tanımlayan, gerçekçi hedefler ile bunlara ulaşmanın yollarını belirleyen tutarlı politikalar gerektirmektedir. Bu politikaları uygulayabilmek içinse KÖİ'nin şekli, kabul edilecek risk düzeyi, riskin nasıl yönetileceği, öngörülemez riskler, hizmet sunumunda KÖİ'nin uygulanabilir bir yöntem olup olmadığı ve ortakların katılımına ilişkin politikalar dikkate alınmalıdır (BM, 2008). Açık, öngörülebilir ve meşru bir kurumsal çerçeve oluşturmak amacıyla Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD, 2012) hazırladığı detaylı yol haritasına göre, öncelikle siyasi otorite, KÖİ ve geleneksel tedarik yönteminin göreceli maliyetleri, faydaları ve riskleri konusunda kamuoyunun farkındalığını sağlamalıdır. KÖİ süreçleri, paydaşlarla aktif işbirliği ve katılımın yanı sıra son kullanıcıların projenin tanımlanmasına ve akabinde hizmet kalitesinin izlenmesine dâhil edilmesini gerektirmektedir. İkinci olarak, kilit kurumsal roller ve sorumluluklar korunmalıdır. Bu, tedarik birimlerine, KÖİ birimlerine, Merkezi Bütçe Kurumuna, Yüksek Denetim Kurumuna ve sektör

düzenleyicilerine güvenli bir satın alma süreci ve net hesap verebilirlik çizgileri sağlamak için açık yetkiler ve yeterli kaynaklar verilmesini gerektirmektedir. Son olarak, KÖİ'lerin işleyişini etkileyen tüm önemli düzenlemelerin açık, şeffaf ve uygulanabilir olduğundan emin olunması gerekir. Bürokrasi en aza indirilmeli, yeni ve mevcut düzenlemeler dikkatle değerlendirilmelidir.

KÖİ sürecinde yönetim planı, âdem-i merkezîyetçilik düzeyi, kamu yönetiminin kalitesi, etkin düzenleyici otoritelerin varlığı, profesyonel ve iyi sermayelendirilmiş kalkınma bankalarının varlığı ve yargı bağımsızlığı ile etkinliği açısından ülkenin makro-kurumsal bağlamı ile uyumlu olmalıdır (Prats, 2019).

Hükümet, KÖİ sürecini etkinleştirebilmek için yeni kurumlar tesis edip kamu görevlilerini eğitirken aynı zamanda dış uzmanlıktan yararlanarak projeler için gerekli kapasiteleri oluşturmaktadır. Bu sürecin aşamaları sırasıyla uzmanlık, kurumlar, özel sektör, ulusal eğitim programı ve çok taraflı ortaklıkları içermektedir (BM, 2008). Bu doğrultuda, tüm paydaşların düzenli ve resmi katılımı; projenin tüm aşamaları boyunca mümkün olduğunca çok ilgili bilgi toplamak ve özel sektör ile kamu sektörü ve ayrıca farklı kamu kurumları arasındaki bilgi asimetrisini azaltmak için esastır (Prats, 2019). KÖİ sürecinde tarafları bir araya getiren KÖİ birimleri (PPP Unit) ya da Özel Amaçlı Şirket'ler (Special Purpose Vehicle) yukarıda değinilen ihtiyacın somut karşılıkları olarak değerlendirilebilir. KÖİ sürecinde, yönetici ve işletmeci şirket olarak hareket eden Özel Amaçlı Şirket'ler kamu garantileri ile desteklenen yasal oluşumlardır. Sözleşmeler, belirli projelerin geliştirilmesi, inşası ve işletilmesi için hükümet ile Özel Amaçlı Şirket arasında yapılır (Chowdhury ve Chen, 2010). Özel Amaçlı Şirket sadece iki ayrı örgütsel yapıdan değil, aynı zamanda müzakere masasının her iki tarafında bulunan birkaç örgütsel yapıdan oluşur. Kamu sektörünü, belirli bir proje üzerinde birlikte çalışan birkaç bakanlık ve kurum temsil edebilir. Özel sektör, esas kuruluşun sözleşmeli diğer birçok kuruluşla birlikte temsiliyetinden oluşabilir. Buna finansal kurumları (bankalar ve finans yatırımcıları), sözleşmeleri denetleyen avukatları ve teknik sorunları çözmek için hazırlanan çeşitli danışmanları da ekleyince ortaklığa dâhil olan çok sayıda

kuruluş ortaya çıkmaktadır (Greeve ve Hodge, 2010). Birleşik Krallık'ta 2000 yılından beri KÖİ süreçlerinin bir parçası olan Partnerships UK (PUK) bahsedilen çerçevede ideal bir örnektir. PUK, karmaşık satın alma projelerini destekleme, satın alma ve yatırım politikalarının geliştirilmesi, bireysel altyapı projelerinin desteklenmesi, kamu hizmetini devreye sokan modellerin geliştirilmesi ve projelere ve şirketlere yatırım yapılması süreçlerinde kamu sektörüne destek veren bir oluşumdur (Partnerships UK). Bunun gibi oluşumların diğer ülkelerde de yaygınlaştırılması, KÖİ sürecinin yönetim hedefine yaklaşabilmesi için önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir.

KÖİ sürecinde ortakların karşılıklı bağımlılıkları ve kişisel çıkarlarının çatışması gerilimlere yol açabilmektedir. Bu nedenle, işbirliğine dayalı bir etkileşimi destekleyen mekanizma ve kurallar geliştirilmeli, taraflar "proje"ye olduğu kadar "süreç" yönetimine de odaklanmalı ve nihayetinde bu süreçleri güncellemeli ve yeniden tasarlamalıdır (DB, 2009). KÖİ yatırımcılarının yasal çerçevelerde öngörülebilirliğe ve güvenliğe ihtiyacı vardır. Bu da daha az, daha basit ve daha iyi kurallar anlamına gelmektedir. Ayrıca, yasal çerçevenin yararlanıcıları dikkate alması ve yasal süreçlere katılmaları için yetkilendirmesi, haklarını koruması ve karar verme süreçlerine erişimlerini garanti altına alması gerekir. Bu ilkenin hayata geçirilmesi yatırımcıların mülkleri ve varlıkları konusunda tasarrufta bulunma haklarının korunması; daha az, daha iyi ve daha basit kurallar başlığı altında daha nitelikli bir mevzuatın teşvik edilmesi; uygulamanın iş sektörüne daha duyarlı hale gelmesi; sözleşmelerin uygulanmasında yargının etkinliğinin artırılması ve projenin başlatılmasını ve işletilmesini doğrudan etkileyen imtiyaz, vergi, rekabet, satın alma ve şirket yasaları gibi alanlarda kapsamlı müzakere temelinde KÖİ'ler için yasal çerçevenin geliştirilmesi gibi öncelikler gerektirmektedir (BM, 2008). C. B. Casady vd. (2017), BM ve DB'nin yaklaşımını destekleyerek etkin bir KÖİ için kuralların standart hale getirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Bu doğrultuda teşvikler düzenlenmeli, güvenilir bir ağ geliştirilmeli, performans ölçümü düzenli bir şekilde yapılmalıdır. KÖİ sözleşmelerinin standartlaştırılması, kamunun KÖİ yönetim kapasitesini arttıracak önemli bir anahtardır. Bu kısıtlayıcı gibi görünse de, şeffaflığı ve hazırlık sürecinin tekrar edilebilirliğini arttırmakta, maliyetleri azaltmaktadır.

KÖİ'lerde riskin en iyi şekilde özel sektör tarafından yönetilebileceği düşüncesiyle, özel sektörün riski üstlenmesi talep edilirken; kamu sektörünün de kendi payına düşen riski üstlenerek özel sektörle risk paylaşımına girmesi beklenir (BM, 2008). KÖİ yönetişiminde, nesnel ve ekonomik ölçütlere dayalı altyapı projeleri arasında uygun önceliklendirmeye izin veren strateji ve denetim konularına dair merkezi bir yaklaşım benimsenmelidir. Bu merkezi yaklaşım, projelere sağlanan örtülü ve açık garantilerde ulusal ve yerel yönetimler tarafından üstlenilen genel riskleri ve olası yükümlülükleri daha görünür kılmaktadır. Bunların yanında risk üstleniminde en çok dikkat edilmesi gereken unsurlardan biri proje sürecinin her aşamasında pozitif PDK'nın sağlanabilmesidir. Ancak, mümkün olduğu kadar çok projeyi teşvik etmek ve onları verimli bir şekilde uygulamak (stratejik projelere öncelik vererek) her zaman pozitif PDK'ya sahip projelerin yürütüldüğü anlamına gelmemektedir. KÖİ projeleri, potansiyel yeniden müzakerelerin projenin başında önerilen PDK'yı etkilememesi için ekonomik ve sosyal getirilerine göre izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Dolayısıyla, farklı aşamalarda gerçek veto gücüne sahip çeşitli kuruluşlar arasında, özellikle veto yetkisine sahip stratejik paydaşlar olan maliye bakanlıkları ve ilgili bakanlıklar arasındaki etkileşim oldukça önemlidir (Prats, 2019). OECD (2012), PDK'nın proje süreci boyunca pozitif değerlerde sürdürülebilmesine yönelik gereklilikleri maddeler halinde sıralamıştır. OECD'ye göre KÖİ'lerin seçiminde PDK'nın dikkate alınması için öncelikle tüm yatırım projelerine üst düzeyde politik öncelik verilmelidir. Birbiriyle rekabet halinde olan birçok yatırım önceliği olduğundan stratejik hedefleri belirlemek ve takip etmek hükümetin sorumluluğundadır. Yatırım kararı bütünlüklü bir kamusal perspektife dayanmalı ve projenin nasıl temin edilip finanse edileceğinden ayrı olmalıdır. KÖİ lehinde veya aleyhinde hiçbir kurumsal prosedür veya muhasebe önyargısı olmamalıdır. İkinci olarak, hangi yatırım yönteminin en fazla PDK sağlayacağı dikkatle araştırılmalıdır. Belirli projelerin temel risk faktörleri ve özellikleri, tedarik öncesi ön test yapılarak değerlendirilmelidir. Üçüncü olarak, riskler, onları en iyi yönetenlere aktarılmalıdır. Risk, riskin gerçekleşmesini önlemek için en az maliyetli olan veya gerçekleşen riskin maliyeti en az olan tarafça tanımlanmalı, ölçülmeli ve üstlenilmelidir. Dördüncüsü, KÖİ'lerin işletme aşamasıyla ilgili olan

satın alma makamları, paranın karşılığını güvence altına almak için işletme öncesi aşamada gerekli olanla aynı yoğunlukta dikkat ve çaba göstermelidir. Beşinci olarak, yeniden pazarlık yapılırken paranın karşılığı korunmalıdır. Devlet, ancak iradi kamu politikaları nedeniyle koşullar değiştiği durumda özel sektörü tazmin etmeyi düşünmelidir. Herhangi bir yeniden müzakere şeffaf bir şekilde yapılmalı ve KÖİ onayı olağan prosedürlere tabi olmalıdır. Uyuşmazlık çözümü için açık, öngörülebilir ve şeffaf kurallar mevcut olmalıdır. Son olarak, devlet, her piyasa aktörü için eşit koşullarda, rekabetçi bir ihale süreci geliştirerek ve KÖİ programını devam eden işlevsel bir pazar olacak şekilde yapılandırarak piyasada yeterli rekabetin oluşmasını sağlamalıdır.

KÖİ sürecinde yönetişimi geliştirecek diğer bir ilkeye göre, teklif veren firmalar arasından yapılacak seçim, rekabeti teşvik eden ve teklif sürecinin süresini ve maliyetini azaltma ihtiyacı ile en iyi teklifi alma arasında bir denge kuran şeffaf, tarafsız ve ayrımcı olmayan bir seçim sürecinin ardından yapılmalıdır. Bu doğrultuda, yolsuzluk da cezalandırılmalıdır (BM, 2008). Sürecin her aşamasında şeffaflık, uluslararası yatırımcıların güvenini kazanabilecek açık ve rekabetçi bir süreç sağlamanın anahtarıdır. Bu bağlamda şeffaflık, her bir paydaşın dış taraflara (özel sektör ve vatandaşlar) ve dâhili olarak kamu sektörü kuruluşlarına hesap verme sorumluluğuna yönelik ilk adımdır (Prats, 2019).

Mali riskleri en aza indirmek ve satın alma sürecinin bütünlüğünü sağlamak için bütçe sürecinin şeffaf bir şekilde kullanımı da bazı kuralları gerektirmektedir. İlk olarak, merkezi bütçe otoritesi devletin maliye politikasına uygun biçimde projenin karşılanabilir olmasını ve genel yatırım zarfının sürdürülebilir olmasını sağlamalıdır. İkinci olarak, proje, bütçe sürecinde şeffaf bir şekilde ele alınmalıdır. Bütçe belgeleri, tüm maliyetleri ve koşullu yükümlülükleri açıklamalıdır. KÖİ'nin bütçe şeffaflığının tüm kamu sektörünü kapsamasına özen gösterilmelidir. Son olarak da devlet, satın alma sürecinin bütünlüğünü sağlayarak israf ve yolsuzluğa karşı önlem almalıdır. Gerekli satın alma becerileri ve yetkileri ilgili makamlara sağlanmalıdır (OECD, 2012). KÖİ projelerinin büyük yatırımlar ve ortaklıklar gerektiren doğası, ihalelerde yolsuzluklara, projelerden büyük rantlar elde edilmesine olanak tanımaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Türkiye Raporu'nda (2021), bütçe şeffaflığı ve kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin hesap verebilirlik konusunda temel ihlaller bulunduğunun; ayrıca geleceği ipotek altına alan kamu-özel işbirliği projelerinin ihale ve sözleşme süreçlerinin şeffaf ve açık bir biçimde yürütülmesi, bu projelerin kamu maliyesine oluşturduğu yükün toplumla paylaşılması gerekliliğinin altı çizilmektedir. Türkiye için kaydedilen bu ifadeler KÖİ söz konusu olduğunda Dünya'daki pek çok ülkeyi de bağlamaktadır.

Prats'a (2019) göre kilit işlevlerin çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılması, çıkar çatışmalarının yönetimini iyileştirmek ve sürecin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini kolaylaştırmak için esastır. Bu işlevler ise şu şekilde sıralanmaktadır: KÖİ projelerini teşvik etmek ve ilgili yatırımcıları belirlemek; projenin teknik hazırlığını yapmak ve KÖİ olarak yapılandırmak; projenin bir KÖİ aracılığıyla uygulanmasına gerekçe oluşturmak için fayda maliyet analizini, PDK analizini ve beklenmedik durum risk değerlendirmesini yürütmek; sözleşme taslağını hazırlamak; ihale sürecini yürütmek ve projeyi vermek; projeyi denetlemek ve takip etmek. Bunların yanında, her bir işlevi yerine getirmekten sorumlu kuruluşların seçilmesine ilişkin kriterler, sürecin her aşaması için geçerli olmalı, bağımsız olarak uygulanmalı ve katı teknik standartlarla uyumlu kılınmalıdır.

Uygulama örneklerinde pek sık rastlanmasa da KÖİ sürecinin insanların ihtiyaçlarını ilk sıraya koyması gerekliliği de temel ilkelere sayılmaktadır. Bu ise projelerde hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmakla ve bu sayede özellikle sosyal ve ekonomik açıdan dezavantajlı olanlar olmak üzere, insanların geçim kaynaklarını iyileştirmekle mümkündür.

Son olarak, KÖİ süreci projenin hedeflerine çevresel hususları yansıtarak, şartnameleri belirleyerek ve yeşil kriterleri tam olarak karşılayan teklif sahiplerine proje vererek, sürdürülebilir kalkınma ilkelerini KÖİ projelerine entegre etmelidir (BM, 2008).

KÖİ'lerde iyi yönetişimin temel ilkelerini kamuoyunda sıklıkla tartışılan somut çıktılarıyla birlikte değerlendirdiğimizde, olumlu örneklerle kıyasla olumsuz

sonuçlanan ve kamu yararının tersine ciddi bir kamusal zarar yaratan proje örneklerine daha sık rastlandığı görülmektedir. Bunun ilk akla gelen sebebi, ilkesel olarak sıralanan iyi yönetim uygulamalarının proje bazında hayata geçirilememiş olmasıdır. Devam eden bölümde KÖİ projelerinde karşılaşılan sorunlara ve yönetim zorluklarına uygulama örnekleri ile birlikte daha detaylı değinilecektir.

2.2.2.2. Kamu-Özel İşbirliklerinde Yönetim Zorlukları ve Uygulama Örnekleri

KÖİ projelerinin temel paydaşlarından özel sektör ile kamu sektörünün çıkarları birbiriyle çatışma halindedir. Özel sektörün kâr odaklı bakış açısı, kamu sektöründe yerini kamu yararına bırakmaktadır. Dolayısıyla çıkarları çatışan bu iki paydaşı ortak bir noktada buluşturacak adres, kurumlar olarak tarif edilmektedir. Ancak kurumların daha önceki başlıkta aktarılan KÖİ'lerde iyi yönetim çerçevesinde etkin bir varlık gösterememesi, çoğu KÖİ projesinin başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmaktadır.

N. Parlak vd.'ne (2020) göre KÖİ modelinin çok paydaşlı, uzun süreli ve karmaşık bir ilişkiler ağı içermesi, belirsizlik ve risklerin ilgili kamu idaresince yönetilebilme potansiyelinin zayıf olması, kapasite ve deneyim yetersizliği nedeniyle kamu idarelerinin bu tür karmaşık yapı ve süreçleri yönetmede yeterli performansı gösterememeleri, modelin avantajlarından ziyade risklerini ve sürdürülebilirlik sorunlarını ön plana çıkarmaktadır.

L. Greve ve M. Hodge (2010), devletin özel sektörle ilişkiler kurmak ve özel sektörün araçlarıyla kamusal hedeflere ulaşmak iddiasıyla tercih ettiği KÖİ'lerin rolünün demokratik bir bağlamda tartışılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu tartışmayı da kamu yönetişiminin KÖİ'ler aracılığıyla gerçekleştirilmesinde ortaya çıkabilecek zorluklar üzerinden yürütmektedir. Bu zorluklara dair tartışmalar, uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlarda ya da ilgili akademik literatürde de sıklıkla yer almaktadır.

KÖİ'lerde yönetişimin ilk zorluklarından biri karmaşık sözleşmelerdir. Finans ve hukuk içerikli sözleşmelerin kamuoyu tarafından anlaşılması zordur. Dolayısıyla kamuoyunu tartışmaya dâhil etmenin önündeki bu engel karşımıza yönetim zorluğu olarak çıkmaktadır. Uygulamalarda da sözleşmelerin tartışma süreçlerine kamuoyunun ya da diğer ortakların dâhil edildiği pek görülmemektedir. Bununla bağlantılı olarak diğer eleştiri KÖİ'lerin şeffaf olmamasıdır (Greve ve Hodge, 2010). Peters'a (1998) göre, çoğu ülkenin mevcut siyasi iklimi göz önüne alındığında ekonomiye ve topluma daha açık müdahaleler yerine "gizli" programlar tercih edilmektedir. KÖİ'ler de genellikle sessiz bir şekilde müzakere edilen ve kamuoyunun dikkatini nadiren çeken, böyle bir "gizli" araçtır. Bu nedenle, KÖİ'lerde gözlemlenen en belirgin eksiklik hesap verebilirliğin ve kontrolün azalmasıdır. BM (2008) de, KÖİ sürecinde kamuoyuna genellikle yetersiz danışıldığını ve vatandaşların çıkarları ve ihtiyaçlarının ele alınmadığını belirtmektedir. Bu şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliği, KÖİ'lerin ilerlemesi için yüzleşilmesi gereken bir yönetim sorununa yol açmaktadır.

Şeffaflık ve hesap verebilirliği zedeleyen ve pek çok KÖİ projesinin bilgilerine yeterli düzeyde erişimimizi kısıtlayan en önemli gerekçelerden biri, sözleşmelerdeki çoğu düzenlemenin ticari sır kapsamına alınmasıdır. Örneğin, Türkiye'deki Avrasya Tünel Projesi Raporu'nda, ihalelerde yarışan firmaların tüm teknik verilerinin paylaşılmasının rekabetçi yarışma ilkesine aykırı olduğu belirtilmekte ve bu, Avrupa Birliği Komisyonu'nun söz konusu verilerin kamuoyu ile bazı bilgilerin çıkarılmasının ardından paylaşılabilmesine ilişkin görüşü ile desteklenmektedir (Aydın vd., 2022). Türkiye'nin 2004 tarihli Yap-İşlet-Devret ve Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu'nda yer alan tespitlere göre ilgili şirketlerle imzalanan sözleşmeler defalarca değiştirilmiş ve her değişiklikte projelerin toplam yatırım tutarı ve elektrik satış tarifeleri yükseltilmiş, işletme süreleri uzatılmış, üretim fiyatları değiştirilmiş; kamu yararı açısından yapılması zorunlu olan değişiklikler ise yapılmamıştır. Özel şirketlerle imzalanan sözleşmelerin tamamına gizlilik yönünde hükümler konulması nedeniyle kamu aleyhine yapılan düzenlemelerin kamuoyu tarafından öğrenilmesi imkanı ortadan kalkmıştır (Yap-İşlet-Devret ve

Yap-İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu'ndan aktaran Parlak vd., 2020). KÖİ proje süreçlerine ilişkin yeterli bilgiye sahip olamamamızın en önemli nedenlerinden biri olan bu konuyu Birleşik Krallık Parlamentosu gündemine almış ve KÖİ projelerinin fayda ve maliyetine ilişkin şeffaflığın, ticari sır gerekçesinin arkasına yaslanan ilgili Bakanlıklar ve yatırımcılar tarafından gölgelendiği belirtilerek bilgi edinme özgürlüğünün genişletilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir (House of Commons Committee of Public Accounts, 2011).

Sözleşmelerin eksik düzenlenmesi ve bunun sonucu olarak sözleşmede sıklıkla değişikliklerin yapılması, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri göz önünde bulundurulmadan düzenlenen KÖİ sözleşmelerinde ortaya çıkan diğer önemli sorunlardandır. Bu süreç, projelerde gecikme ya da kesintilere yol açmakta ve sonuç olarak, en önemli yönetim ilkelerinden biri olan PDK yaklaşımından keskin bir şekilde uzaklaşmaktadır. Bu birbirini izleyen problem zincirinin kamuoyunda sıklıkla tartışılan örneği Londra Metrosu projesidir. Sözleşmedeki eksiklikler ve PDK'daki belirsizlik nedeniyle çokça eleştirilen bu projede daha başlangıçta yüksek maliyetli danışmanlık hizmetleri, sözleşme müzakerelerinde belirsizlikler ve ihalenin sonuçlandırılmasında gecikmeler gibi sorunlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Projede bir kamu sektörü şirketi olan London Underground Ltd. (LUL), ulaşım hizmetini sağlama ve kullanıcı ücretlerini tahsil etme sorumluluğunu, dolayısıyla talep riskini üstlenmiştir. Sözleşmenin erken feshi durumunda kamu sektörü, kredi verenlere eğer sözleşmeyi 1 yıl içinde başka bir firmayla devam ettiremeyecek olursa yatırım fonlarının yüzde 95'ini alma hakkını veren borç garantisiyle büyük bir risk altına girmiştir. Projenin başından itibaren var olan hatalar nedeniyle özel finansmanın sermaye maliyeti, proje kamu sektörü tarafından finanse edilseydi ortaya çıkacak olan sermaye maliyetinin 450 milyon sterlin üzerinde gerçekleşmiştir. Projenin özel sektör ortaklarından biri olan Metronet firmasının taahhüt edilen işlerin maliyetlerini doğru tahmin edememesi nedeniyle, sözleşme imzalanırken beklenenin yaklaşık dört katı düzeyine çıkan maliyetler KÖİ sürecini tıkanma noktasına getirmiştir. KÖİ sözleşmesinin eksiklikleri, ortaya çıkan maliyet fazlalıklarını kimin üstleneceği konusunda da belirsizlik yaratmıştır. Bu belirsizlik daha sonra

proje ortaklarının maliyet aşımındaki sorumluluğu ve proje finansmanı üzerindeki etkilerini belirledikleri karmaşık sözleşmeler doğurmuştur. Metronet firması geçmişteki harcamaları da dâhil ederek taahhüt ettiği diğer harcamalar için LUL'dan 992 milyon sterlin talep etmiş, ancak firmaya yalnızca gelecek 1 yıl boyunca yapılacak harcamaları karşılaması için 121 milyon sterlin verilmiştir. Bu süreç, Metronet firmasının iflasıyla sonuçlanmış ve borç verenlere 2 milyon sterlinlik borcun yüzde 95'i garanti edildiği için kamu sektörüne ciddi bir mali yük oluşturmuştur (DB, 2009). Sonuç olarak, örnekte de görüldüğü gibi, karmaşık ve belirsiz sözleşmeler, tarafların yasal haklarının güvenceye alınmaması gibi unsurlar KÖİ projelerinin gerçekleştirilebilirliğini büyük risk altına atarken, mali açıdan da süreçteki bütün taraflara ciddi bir yük oluşturmaktadır.

KÖİ'lerdeki karmaşık sözleşmelerin yol açtığı diğer bir sorun, hukuki kararların güvenilir olmayan bilgiler kullanılarak önceden belirlenmiş parametrelere uyacak şekilde manipüle edilebilmesidir. Bu ise sosyal sorunların dikkate alınmadığı, belli grupların çıkarlarını koruyan sonuçlar doğurmakta, yolsuzluğa yol açmaktadır (DB, 2009). KÖİ sözleşmelerindeki manipülasyon ve yolsuzluğun en çarpıcı örneklerinden biri Latin Amerika'da pek çok KÖİ projesinin yürütücüsü konumunda bulunan Odebrecht şirketinin adının karıştığı yolsuzluk skandalıdır. Odebrecht'in, Brezilya'da Petrobras'ın milyarlık kamu ihalelerini alabilmek için ihale bedelinin yaklaşık yüzde 3'ü oranında bir rüşveti iktidardaki politikacılara dağıttığı ortaya çıkmıştır. Brezilya'dan sonra en çok rüşvetin dağıtıldığı tespit edilmiş olan Peru'da Odebrecht'in metro, otoyol ve boru hattı inşaatları gibi ihaleleri alabilmek için politikacılara toplam 29 milyon dolar rüşvet dağıttığı ortaya çıkmış ve bu skandaldan sonra ülkedeki tüm büyük kamu inşaat projeleri durdurulmuştur (Erol, 2018). Odebrecht rüşvet skandalı nedeniyle Latin Amerika ve Afrika'da yer alan 12 ülke pek çok altyapı projesini ertelemiştir (Bajpai ve Myers, 2020). DB'nin kayıtlarına göre Odebrecht şirketi, 1995-2016 yılları arasında 6'sı Peru'da, 2'si Meksika'da, 1'i Kolombiya'da ve geri kalanı Brezilya'da olmak üzere elektrik, havalimanı, liman, tren yolu, yol, işletme suyu ve artıma tesisi sektörlerinde toplam 51 KÖİ projesinin ortağı olmuştur (Private Participation in Infrastructure (PPI) - World Bank Group). Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası (Inter-American Development Bank - IADB) eski başkanı

Luis Alberto Moreno, gazetecilere verdiği bir demeçte, "Odebrecht davasının şirkete ve birçok hükümete muazzam miktarda zarar verdiğine şüphe yok, ancak bu skandalın etrafındaki en büyük zarar, kamu-özel ittifaklarının kötü olduğu fikridir" demiştir (Reuters, 2017).

KÖİ'ler yanıltıcı kurumsal bir formdur; çünkü uzun dönemli sözleşmeler nedeniyle bu süreçte yönetim ortamını etkileyebilecek faktörleri öngörmesi imkânsızdır. Dolayısıyla, KÖİ projelerinin çıktısını ve sonuçlarını değerlendirmek zorlaşmaktadır (Greve ve Hodge, 2010). Bu konuda yaşanan zorluklar ise sözleşmedeki taraflar arasında çatışmaya ve/veya ilave maliyetlere yol açabilmektedir. Portekiz ile İspanya arasındaki sınırda 167 km'lik bir yolun genişletmesi ve iyileştirilmesi amacıyla hayata geçirilen KÖİ örneğinde bu durumun sonuçlarını görmek mümkündür. Projede, alternatif ücretsiz bir yol bulunmadığı için özel sektör tarafından gölge ücret tarifesi uygulanmasına karar verilmiştir. Kamu sektörünün öncelikli amacı, kamu bütçesinin sınırları nedeniyle mali katkısını minimize ederek karayolu altyapısının kullanılabilirliğini arttırmak olmasına rağmen, öngörülmeven durumlar nedeniyle, proje kamu sektörünün mali yükünün artması ile sonuçlanmıştır. Bunun nedeni, çevresel değerlendirmede ilk inşaat planında değişiklik yapılması gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır. Bu değişikliklerden dolayı kamunun özel sektöre ödemesi gereken yüksek tazminatlar, inşaatın yıllarca ertelenmesine yol açmıştır. Ayrıca, alternatif yol olmaması nedeniyle trafik yoğunluğunun yüksek olması özel sektörün kullanıcı ücretlerini yükseltmiştir (Avrupa Komisyonu'ndan akıatan DB, 2019).

Proje finansmanı teorisi, risklerin onları en iyi yönetebilen tarafça üstlenilmesi gerektiğini öne sürmektedir; ancak birçok KÖİ projesi, taraflar risk dağılımı konusunda anlaşımadığı ve her iki taraf da riski diğetine kaydırmaya çalıştığı için genellikle başarısız olmaktadır (BM, 2008). Zayıf risk yönetiminin yol açtığı sorunları Avustralya'daki Güney Demiryolu projesi örneğı ile; güçlü risk yönetiminin sonuçlarını ise Kolombiya'daki TransMilenio Hızlı Transit Otobüs Sistemi ve Fransa'dahi Centre Hospitalier Sud Francilien KÖİ projeleri ile gözlemlemek mümkündür.

Avustralya'daki Yeni Güney Demiryolu (New South Railway - NSR) projesi, 10 km'lik bir yeraltı hattını, iki hatlı bir demiryolunu ve dört istasyonu içermektedir. Airport Link Company (ALC), NSR'yi tasarlamak, inşa etmek, işletmek ve finanse etmek için 30 yıllık bir sözleşme imzalamıştır. İstasyonların inşa edildiği arazinin mülkiyeti Devlet Demiryolları Kurumu'nda (SRA) kaldığı için, ALC arazinin kullanımına kira ödemektedir. Projenin ön tasarım aşamasında, hattın beş yerel yönetiminin topraklarından geçmesi nedeniyle yasal risk (yani onay riski) SRA tarafından üstlenilmiştir. Rayların, tünellerin ve istasyon altyapısının tasarım riski, toplu ödeme yoluyla ALC'ye devredilmiştir. Altyapının zamanında ve sözleşmede kararlaştırılan kalite seviyesinde teslim edilmesi karşılığında enflasyona göre düzeltilmiş toplu ödeme aldığı için inşaat riski ve işletme riski de tamamen imtiyaz sahibine tahsis edilerek altyapı yönetimiyle ilgili işletme ve bakım maliyetlerinden ALC sorumlu hale getirilmiştir. Gelirlerin çoğu yerel para biriminde toplanırken, bazı önemli inşaat girdileri ithal edilerek döviz cinsinden ödendiği için ALC kur riski taşımaktadır. Devlet, ALC'nin yükünü hafifletmek için sübvansiyonlar ile ALC hissedarlarına vergi ayrıcalıkları vermiştir. Sözleşme, kullanıcı ücretlerine dayalı bir ödeme mekanizması kurarak talep riskini imtiyaz sahibine devretmektedir. Ancak devletin firmaya verdiği garantiye göre, SRA, kullanım beklenen seviyenin altına düşerse ALC'yi tazmin etmeyi ve talebin imtiyaz sahibinin kredilerini temerrüde düşürecek kadar düşük olması durumunda dört istasyonu satın almayı kabul etmiştir. Nüfus artışı ve kentsel gelişme nedeniyle kullanımın zaman içinde önemli ölçüde artması beklendiğinden, devletin verdiği bu garantiler nispeten düşük bir risk olarak değerlendirmiştir. Sonunda, oldukça zayıf bir risk yönetimi dikkate değer bir proje başarısızlığına yol açmıştır. Kısmen, otobüs ve taksi gibi alternatif ulaşım araçlarının sunduğu fiyatlar ile rekabet edemeyecek olan aşırı yüksek kullanıcı ücretleri (istasyon ücreti dâhil) nedeniyle, kullanım seviyesi beklenen seviyenin sadece dörtte biri kadar gerçekleşmiştir. Bu sorunlar, hattın çalışmaya başlamasından altı ay sonra ALC borcunun temerrüde düşmesine neden olmuş; hükümet, hizmet talebini artırmak için ücretleri sübvansiyon ederek (örneğin gruplara özel ücret tarifeleriyle ve uçak-tren bilet paketleri sunarak) projeyi kurtarmaya çalışmıştır. Ancak hem kullanıcıları sübvansiyon etmek hem de SRA

aracılığıyla ALC'yi tazmin etmek devletin sırtında büyük bir mali yük oluşturmuştur. Bunun yanında demiryolu düşük talep ve yüksek kullanıcı ücretleriyle birlikte verimsiz bir şekilde faaliyetine devam etmiştir (Loosemore, 2007).

Bunun yanında, Kolombiya'da güncelleme ve işletme amacıyla geliştirilmiş TransMilenio (TM) hızlı transit otobüs sistemi projesi, güçlü risk yönetiminin olumlu sonuçlarına örnek oluşturmaktadır. TM projesi, Bogota'nın kritik bölgelerinde özel otobüs hatları inşa ederek ve ana hatları tamamlamak için bir yan güzergâh sistemi kullanarak otobüs güzergâhlarını etkin hale getirmeyi planlamaktadır. Projeyi yönetmek için halka açık bir şirket olan TransMilenio SA kurulmuştur. Şirket, planlama ve sözleşme hazırlama aşamalarını gerçekleştirecek, ayrıca, altyapıyı inşa edecek ve ana yolları, yan yolları, biletleme sistemini ve ödeme sistemini işletecek özel ortakları seçmek için ihaleyi gerçekleştirmiştir. TransMilenio SA burada müşteri hizmeti ve nitelikli performans sunabilmek için gözlemleyici rolünü de üstlenmiştir. Bu kapsamda, sözleşme yükümlülüklerine, sorumluluklarına ve yatırım gerekliliklerine uymayan özel sektör ortaklarını cezalandırmak için bir ceza sistemi uygulamaktadır. Altyapıya yapılan yatırımın finansmanından sorumlu olan kamu sektörü, rekabetçi bir temelde seçilen özel müteahhitlerle bir sözleşme yaparak projenin finansal riskini elinde tutmaktadır. Otobüs güzergâhlarını işletecek olan otobüs şirketleri rekabetçi ihale yoluyla seçilmektedir. Firmayı tercih nedeni haline getiren unsurlar, teklif sahiplerinin deneyimlerine, otobüs kalitesine ve emisyon seviyelerine göre aldıkları bir puan sistemine dayanmaktadır. Böylece TM, otobüs işletmecilerini verimli, modern ve çevreyi kirletmeyen bir araç filosu sağlamaya teşvik etmiştir. Bu sebeplerle, otobüs işletmecileri yeni otobüslere yatırım yapmak zorunda kalmış, dolayısıyla finansal risk onlara devredilmiştir. TM projesinde uygulanan ödeme sistemi, tahsil edilen tüm gelirlerin otobüs işletmecileri arasında dağıtılması nedeniyle talep riskinin ortaklaşa otobüs işletmecileri tarafından üstlenilmesi anlamına gelmektedir. TM projesinin hayata geçmesinden kısa bir süre sonra sistemin verimliliği, güvenliği ve çevresel etkisi açısından önemli iyileştirmeler sağlanmıştır (DB, 2009).

Fransa'daki Centre Hospitalier Sud Francilien (CHSF) örneği ise bir diğer olumlu örnektir. Bu hastane projesi, iki yıllık bir ihale sürecinin ardından, 2004 yılında Avrupa'nın en büyük yedinci inşaat ve imtiyaz şirketi olan Eiffage'ye verilmiştir. Proje 30 yıllık bir dönemi kapsamaktadır. İnşaat sürecinde Eiffage ve CHSF tarafından verilen garantiler alışılmışın dışında bir örnek oluşturmaktadır. Eiffage, projede kredi ve takas imkânı sağlayan firmalara inşaat süreci boyunca garanti vermiştir. Bu garanti, kredi verenleri riskten yalıtarak inşaat süreci boyunca en uygun fiyatlandırmayı sağlamıştır. Farklı bir uygulamaya dayanan bu risk yönetimi kamu sektörünün, dolayısıyla vergi mükelleflerinin yükünü hafifletmiş, inşaat sürecinin hızlı ve sorunsuz bir şekilde tamamlanmasını sağlamıştır (BM, 2008).

Avustralya'daki demiryolu projesi, projenin oluşumu sürecindeki risk faktörlerinin doğru değerlendirilememesi nedeniyle diğer pek çok KÖİ projesinde gördüğümüz gibi kamu sektörünün sırtında mali yük oluşturan, kullanıcılara yüksek bedeller ödeten verimsiz bir hizmet girişimidir. Bunun aksi olarak ise Kolombiya ve Fransa örneklerinde risk pek çok firma arasında dağıtılmış ve sonuç olarak etkin ve verimli bir hizmet sunumu gerçekleştirilebilmiştir.

Kamu sektörünün, kâr güdüsüyle hareket eden özel sektör ortaklarını nasıl yöneteceği başka bir yönetim zorluğudur. Özel sektör, kamuyu ve diğer kamu ortaklarını alt etmeye çalışabilir, yükümlülükleri yerine getiremeyebilir (Greve ve Hodge, 2010). Örneğin, özel şirketler, yatırımların maliyetlerini küçümseyebilmekte ve hizmet için beklenen talebi abartabilmektedirler. Bir belediyenin, mevcut kaynaklarıyla karşılayabileceğinden çok daha fazla suya ihtiyaç olduğuna ikna olması durumunda bir su arıtma tesisi projesinin onaylanma olasılığı daha yüksektir; ya da gelecekteki trafik akışının mevcut yolların kaldırabileceğinden çok daha fazla olacağına dair yapılan bir tahmin nedeniyle paralı bir yolun onaylanması daha olasıdır (Hall, 2015). Macaristan'da, 43 km'lik M1-M15 otoyolu için özel sektörün tasarlama, finanse etme, inşa etme, işletme ve devretme aşamalarından sorumlu olduğu KÖİ anlaşması, ortaya çıkabilecek bu soruna örnek oluşturmaktadır. Projede, trafikte oluşabilecek talep riski özel sektöre aittir ve gelir, kullanıcı ücretlerinden elde

edilmektedir. Özel sektör ayrıca, ilk ücret tarifesini gelir maksimize edici düzeyde belirleme ve daha sonra bu ücreti endeksleme hükümlerine göre ayarlayabilme hakkına sahiptir. Ancak proje oluştururken ihmal edilen en önemli parametrelerden biri alternatif olarak ücretsiz başka bir yolun da olması ve pek çok ticari aracın bu yolu kullanmaya devam etmesidir. Bu ihmal, trafik yoğunluğunun beklenenin altında kalmasına ve elde edilen gelirin başlangıçta tahmin edilen gelir düzeyinin ancak yarısı kadar olmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, projenin ihtiyaç önceliği ile hayata geçirilmemiş olması ve gerçekçilikten uzak hedeflerle yola çıkılması, yatırımların ve kredi ödemelerinin askıya alınmasına ve özel ortak tarafından borç temerrüdüne ilişkin davalara yol açmış ve hem imtiyaz hem de borç yükümlülükleri kamu sektörü tarafından devralınmıştır (Avrupa Komisyonu'ndan akrotan DB, 2019).

KÖİ'lerde yönetim ilkelerinin aktarıldığı bir üst başlıkta KÖİ projelerinin, vatandaşların mevcut ihtiyaçları ile gelecek nesillere karşı sorumluluk arasındaki dengeyi gözeterek şekilde, sürdürülebilir kalkınmaya ve çevrenin korunmasına katkıda bulunması gerekliliğinden bahsedilmişti. Ancak uygulanacak projelere karar verilirken ihtiyaçtan projeye gidilmediği; bunun aksine çoğu zaman siyasi kaygılarla, ihtiyaç olmayan projelerin hayata geçirildiği görülmektedir (Cangöz vd., 2021). Örneğin çevrenin korunması ve sürdürülebilirlik hedefi olan bir KÖİ projesinin sorumluluğunun genellikle çevre bakanlıklarından çok, maliye ve ulaştırma bakanlıklarına ait olmasının proje sürecinin hedeften sapmasında önemli bir etkisi olmaktadır (BM, 2008). Bu konuda sıklıkla tartışılan olumsuz örneklerin dışında, Kanada'daki Vancouver Katı Atık Sahası Projesi daha önce bahsedilen ilkedeki hedefleri hayata geçirebilmiş bir KÖİ projesidir. 2001 yılında ihaleye çıkan belediye her biri çöp gazı kullanımına farklı açıdan yaklaşan 5 teklif almış ve Kent Konseyi tarafından değerlendirilen tekliflerden biri seçilmiştir. Bu projenin önemi, sera gazlarının azalmasına sağladığı katkıdır. Burada kamu ortağı olan Vancouver şehri, kamu arazisinde bulunan çöp sahasını sahiplenmekte ve işletmektedir. Kanada enerji şirketi ise kojenerasyon tesisinin tasarlanma, finanse etme, inşa etme ve işletmesinden sorumludur. Enerji ve Maden Bakanlığına bağlı bir British Columbia şirketi olan BC Hydro, kojenerasyon tesisi tarafından üretilen elektriği

satın alır ve dağıtır. Özel sektördeki diğer ortak ise elektrik üretim süreci tarafından üretilen ısıtılmış suyu satın alan ve bunu sera kompleksini ısıtmak için kullanan bir tarım işletmesidir. Kamu sektörü özel ortağa bir ödeme yapmamaktadır; ancak 20 yıllık sözleşme süresi boyunca çöp gazlarının sağlanmasını garanti eder. Burada enerji ve termal satışın geliri özel sektöre gitmekte, belediyeye yüzde 10 telif hakkı ödenmektedir. Belediyenin çöp gazlarını tedarik etmesi için işletme maliyeti yılda yaklaşık 250.000 dolar; belediyeye ödenen telif ise 400.000 dolardır. Dolayısıyla proje çevresel bir fayda sağlamanın yanında mali açıdan kamusal yarar da sağlamaktadır (BM, 2008).

Uluslararası kuruluşlar tarafından vurgulanan yönetim ilkeleri ve KÖİ deneyimleri arasında oldukça mesafe olduğu görülmektedir. Bu başlık altında tartışılan yönetim zorlukları ise aradaki mesafeyi açıklayan önemli unsurlardandır. Öte yandan, yönetim kavramına eleştirel bir yerden yaklaşan çalışmalar, KÖİ ve yönetim arasındaki ilişkiye dair daha boyutlu sorunlar olduğunu düşündürmektedir.

Eleştirel yaklaşımlardan ilki yönetimin ölçümüne ilişkin tartışmalardır. Buna göre, kurumsal değişkenler çoğu kez, danışmanlık şirketleri ve araştırma enstitüleri tarafından uzmanlar ve iş insanlarına yapılan anketler sonucu oluşturulan “endeks”lerle belirtilir. H. J. Chang’a (2011, 2015) göre, bu endeksler refah devleti gibi, liberalleşme anlatısına uymayan kurumları ölçüm dışı bırakmaktadır. “Doğru kurumlar” dan oluşan pakette çoğunlukla demokrasi, temiz ve şeffaf bir bürokrasi ve yasama, fikri mülkiyet hakları da dâhil olmak üzere (özel) mülkiyet haklarının güçlü bir şekilde korunması, özellikle bilginin açıklanmasıyla ilgili kurallar ve iflas kanununu içeren kurumsal yönetim kurumları ve gelişmiş finans kurumları yer almaktadır. Önemli oldukları halde iyi bir kamu maliyesi sisteminin, güvenlik ağı sağlayan ve çalışanların haklarını koruyan toplumsal refah ve işgücü kurumlarının pakete dâhil oldukları daha ender görülmektedir. Kurumsal göstergelerin güvenilirliğine dair kapsamlı bir tartışma yürüten J. Aron’a (2000) göre de, kurumların kalitesi ile yatırım ve büyüme arasında bir bağlantı olduğunu gösteren kanıtlar hiçbir şekilde sağlam değildir. Öte yandan, birçok gelişmekte olan ülke için hem makroekonomik hem

de kurumsal verilerin azlığı ve zayıflığı, ülke bazında sağlam politika yorumlarını engellemektedir. İkinci eleştiri, yönetim göstergelerinin her ülke için aynı doğrusallıkta olmadığıdır. Buna göre, ana akım kurumsal teoriler, kurumlar ve ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiyi zaman ve mekân boyunca doğrusal ve tek biçimli olarak görmekte; bu ilişkinin toplumlara göre ve toplum içinde zamanla değiştiğini kabul etmemektedirler (Chang, 2011). Öte yandan, uluslararası finans kurumları, kalkınmış ülkelerin kurumları, maliye ve insan kaynaklarıyla ilgili yükümlülükleri konusunda kalkınmakta olan ülkelere karşı fazla talepkar olabilmektedirler (Chang, 2015). Chang'a (2015) göre, kurumların gelişmesi, kuşaklar değilse de on yıllar boyunca sürmektedir. Bu bağlamda, kalkınmakta olan ülkelere 5 ila 10 yıl gibi kısa bir süre içinde "dünya standartlarında" kurumlar talep edilmesi, bu talepler gerçekleşmediğinde bu ülkelerin cezalandırılmaları, bu taleplerde bulunan kalkınmış ülkelerin kendi tarihsel deneyimleriyle çelişmektedir. Son olarak, KÖİ'leri özel sektörün çıkarları doğrultusunda geliştirilen bir model olarak ele alan yaklaşım çerçevesinden bakıldığında, yönetim ilkelerinin önemini yitirmesi de beklenen bir sonuç olacaktır. Fine'a (2020) göre, tartışmaların başlangıç noktası ekonomik ve sosyal yeniden üretimin küreselleşmesi, neoliberalleşmesi ve finansallaşmasıdır. Neoliberal dönüşüm aşamalarının sonucunda ortaya çıkan KÖİ'ler, kamu ve özeline, piyasa ve devletin bir karışımı olarak anlaşılabilir. Ancak, KÖİ'ler metalaşma çerçevesinde ele alındığında analitik olarak daha iyi çözümlenebilmektedir. Bayliss ve Waeyenberge'e (2018) göre, KÖİ politikası artık özelleştirme yoluyla verimlilik kazanımları için daha önce algılanan potansiyelden çok küresel finansmanın mevcudiyeti tarafından yönlendirilmektedir. Bu durum, finansal yatırımcıların girişini kolaylaştırmak amacıyla altyapının kurumsal olarak yeniden yapılandırılmasına yol açmış ve kamu sektörü tedarikine dayalı alternatifler yerine özel sektör katılımına güçlü bir şekilde yönelen bir politika çerçevesi tarafından desteklenmiştir. KÖİ'leri özel sektörün ihtiyaçları ve finansallaşma temelinde inceleyen çalışmalarda altyapının özel aktörler için gelir akışı sağlayan varlıklara dönüşmesi, bir altyapı varlık sınıfının yaratılması gibi vurgular da dikkat çekmektedir (Romero ve Waeyenverge, 2020; Arezki vd., 2017). Dolayısıyla, sermayenin ihtiyaçlarını

önceleyen bir yaklaşımla KÖİ yatırımları yapıldığında, yönetim ilkelerinin dikkate alınmaması veya kamuyu zarara uğratacak sonuçlara yol açması olağan bir durum olacaktır.

KÖİ ve yönetim ilişkisine dair çok daha derinlemesine bir tartışmaya ihtiyaç vardır. Ancak, olumsuz örneklerle kıyasla daha sınırlı sayıda olan olumlu örneklerle baktığımızda, yine de, ana akım çerçevede vurgulanan yönetim ilkeleri ile tutarlı politikalar geliştirebilen KÖİ projelerinden amacına uygun, etkin sonuçlar alınabileceğini söylemek mümkündür.



3. BÖLÜM

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ, EKONOMİK BÜYÜME VE KURUMSALLIK

“Yıllar ve uzaklıklar, yıldızlar ve mumlar, su ve rüzgâr ve büyüclük, insanoğlunun elindeki yetenek ve ağacın kökündeki bilgelik: Hepsi bir bütün olarak yükselir”.

Yerdeniz Büyücüsü, sf. 170.

3.1. DÜNDEN BUGÜNE EKONOMİK BÜYÜME

Ekonominin ne olduğuna dair tanımlar, yaklaşımlara göre farklılaşmaktadır. Ancak iktisada giriş kitaplarında da en sık karşılaşılan tanım, iktisadın insan isteklerini tatmin eden mal ve hizmetlerin nasıl üretildiği, nasıl bölüştürüldüğü ve nasıl tüketildiğini açıklamaya çalışan, kıt kaynaklarla sonsuz insan istekleri arasında denge kurmaya çalışan bir bilim dalı olduğudur. Farklı bir bakış açısından ise iktisat, insanın maddi isteklerini ve gereksinimlerini karşılamak amacıyla giriştiği üretim, bölüşüm ve tüketim etkinliklerinden kaynaklanan toplumsal ilişkiler bütünü ve bu toplumsal ilişkiler bütünü inceleleyen bilim dalı olarak tanımlanmaktadır (Şenses, 2017). İki tanım arasında dikkat çeken farklılık, ilk tanımdaki kıt kaynaklar ve sonsuz insan istekleri vurgusunun yerini ikinci tanımda toplumsal ilişkiler bütünü vurgusunun almış olmasıdır. Bu farklı tanımlamalardan yola çıkıldığında, sunulan çözüm önerileri ön plana çıkan sorun alanına göre farklılaşmaktadır. Bu durum ekonomik büyüme söz konusu olduğunda da geçerlidir. Örneğin, Adam Smith ve David Ricardo gibi klasik iktisatçıların çalışmalarına¹⁶ baktığımızda büyümenin aynı zamanda bir bölüşüm sorunu olarak ele alındığı görülmektedir. Öte yandan Robert Solow (1956)¹⁷’un öncülüğünde geliştirilen neoklasik modelde ise büyüme süreci verili üretim fonksiyonu ile ilişkilendirilmektedir. Büyümeye ilişkin farklı yaklaşımlar tarihsel süreç içerisinde de izlenebilmektedir.

¹⁶ 1776’da Adam Smith’in “Milletlerin Zenginliği”; 1817’de David Ricardo’nun “Ekonomi Politigi ve Vergilendirmenin İlkeleri” kitabı yayınlanmıştır.

¹⁷ 1956’da Solow’un büyüme modelinin temelini attığı “Ekonomik Büyüme Teorisine Bir Katkı” başlıklı makalesi yayınlanmıştır.

1940'lı ve 1950'li yılların sonlarında sömürgeciliğin son bulması ve bunu takiben bağımsız devletlerin kurulmasıyla, ekonomik ve sosyal kalkınma iktisadın önemli bir konusu haline gelmiştir (Thorbecke, 2007). İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelen bu süreç, azgelişmiş ülkelerin ekonomik büyüme ve bağımsızlık mücadelesine tanıklık etmiştir. Büyümenin bir teori olarak ortaya çıkışı da kapitalizmin altın çağı olarak bilinen bu dönemde olmuştur. 1950'li yıllara egemen olan ve on yıllık süreci kapsayan dönemde temel politika, kalkınma ile eşanlı tutulan ekonomik büyümedir ve büyümeyi sağlayacak temel dinamiklerden biri de bu çalışmanın konusunu oluşturan altyapı yatırımlarıdır.

1960'lı yıllarda odak noktası büyüme olmaya devam etse de, büyümenin ödemeler dengesi ile bağlantısı kurulmuş ve işsizlik büyümenin yanında bir gündem olarak önem kazanmaya başlamıştır. Büyümenin ana unsuru olarak bu yıllarda tarıma ağırlık verildiği görülmektedir.

1970'li yıllarda büyüme ve kalkınma literatüründe önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu döneme kadar yalnızca ekonomik büyümeye odaklanan iktisat politikalarının yetersiz kaldığı görülmüştür. Gelir dağılımındaki eşitsizliğin giderek daha da derinleşmesiyle birlikte yoksulluğun hızla artması, büyüme hedefini geri plana iterek kalkınma politikalarına odaklanmayı gerekli kılmıştır. Günümüzde de kabul gören sürdürülebilir büyüme ve kalkınma anlayışının başlangıcı sayılabilecek temel ihtiyaçlar yaklaşımı ilk defa bu dönemde, Dünya İstihdam Konferansı'nda (1976) Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından dile getirilmiştir. Buna göre, tüketim ve gerekli hizmetlerin yeterliliği, sağlık hizmetleri ve temel eğitim, büyüme hedeflerinin yanında öncelik verilmesi gereken gündemler olarak belirlenmiştir.

1980'li yıllar iktisat politikalarında neoliberal dönüşümün başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Bu yıllara kadar, yalnızca büyüme odaklı politikalar ve sonrasında bunun ortaya çıkardığı eksikliklerin kalkınma politikalarıyla desteklenmesi süreçlerinde, iktisat politikalarının üreticisi ve uygulayıcısı olarak devlet ön plana çıkmıştır. 1980 sonrasında ise devletin rolünün arka plana itildiği ve iktisadi politikaların çözümünün piyasa mekanizmasında arandığı görülmektedir. İktisat

politikalarında öncelikle kaynak dağılımına odaklanılmıştır. Birlikte yaratılan değerin emek ve sermayedar arasındaki bölüşümüne ilişkin konular ise ikinci dereceden bir tartışma konusu haline gelmiştir (Yeldan, 2011: 9).

3.2. NEOKLASİK BÜYÜME VE İÇSEL BÜYÜME TEORİLERİ

Büyüme teorilerinde, 1980 sonrası dönemin iktisadi yaklaşımının bir sonucu olarak neoklasik büyüme modelleri ön plana çıkmaktadır. Neoklasik büyüme modelinin temel ilkelerinden biri, çıktının ölçeğe göre sabit getirisi olduğu varsayımına dayanmaktadır. Tasarruflar, yatırımlara daima eşittir; yani bu sistemde arz ya da talep fazlası olması söz konusu değildir. Dünyadaki teknoloji bir kamusal mal olarak kabul edilmektedir; dolayısıyla, bütün ekonomiler bu teknolojiye rahatça erişebilmektedir. Bu sebeple de kişi başı gelirden meydana gelen farklılıkları teknoloji ile açıklamak mümkün değildir. Neoklasik büyüme modelinde teknoloji dışsal bir olgudur. Büyümenin gerçekleşmesi ise dışsal teknolojik değişim ile birleşen yatırıma bağlıdır (Yeldan, 2011: 201-202). Modelin temel dayanaklarından biri de sermayenin azalan getiriye sahip olmasıdır. Bunun bir sonucu olarak, durağan durumda ve uzun dönemde büyüme oranı sıfır olacaktır. Uzun dönemli büyümenin bu koşullar altında nasıl sağlanacağına verilen cevap ise teknolojik verimliliği arttırmaktır (Sala-i Martin, 1990).

İçsel büyüme modelleri, neoklasik modele yönelik eleştirilerle birlikte literatüre girmiştir. Esasında, neoklasik model ile aynı temele sahip olan ve “neoklasik modelin içselleştirilmesi” (Yeldan, 2011) olarak da ifade edilebilen bir yaklaşımdır. 1980’li yılların sonunda ortaya çıkan bu yaklaşımın öncelikli iddialarından biri, pozitif durağan büyüme sağlayabilmek için sermayenin azalan değil sabit getiriye sahip olması gerekliliğidir (Sala-i Martin, 1990).

Neoklasik modelde sermayenin temel ölçütü fiziksel sermaye olarak kabul edilirken; içsel büyüme yaklaşımında fiziksel sermaye ile birlikte beşeri sermaye de modele dâhil edilmiştir.

Neoklasik büyüme modelinde “yakınsama hipotezi” geçerlidir. Buna göre, yoksul ülkeler sermaye-emek oranını arttırarak zengin ülkelere daha hızlı büyümekte ve zengin ülkelerdeki büyüme oranlarını yakalayabilmektedirler. Ancak, içsel büyüme modeli bu yaklaşımı reddederek büyümenin yalnızca sermaye-emek oranındaki artışa değil; aynı zamanda, teknoloji düzeyi, tasarruf oranı, amortisman oranı ya da nüfus artış oranına da bağlı olabileceğini belirtmektedir (Sala-i Martin, 1990).

İçsel büyüme modelleri AK tipi model ve Ar-Ge modeli olmak üzere iki farklı şekilde ele alınmaktadır. AK tipi modeli kullanan çalışmaların öncüleri beşeri sermaye modeli ile Robert Lucas (1988), bilgi üretimi ve taşınmalar modeli ile David Romer (1986) ve kamu politikası modeli ile Robert Barro (1990) olmuştur. Ar-Ge modelinin öncülüğünü ise Romer (1990) yapmaktadır.

Lucas, neoklasik modele dâhil edilen fiziksel sermaye ölçütünü genişleterek buna beşeri sermayeyi de eklemiştir. Büyümeyi arttıracak önemli unsur beşeri sermayedir ve beşeri sermayeyi genişletmenin yolu ise eğitim ya da yaparak öğrenmedir.

Romer, yaparak öğrenme sürecinin çıktısının teknik bilgi olduğu ve bu bilginin düşük maliyet ve yüksek kaliteli üretimi teşvik edeceği iddiasını ortaya atmaktadır. Bilgi taşınması ise ortaya çıkan teknik bilginin pozitif dışsallık yaratarak diğer firmalara da ulaşması ile oluşmakta ve nihayetinde büyüme üzerinde teşvik edici bir etki yaratmaktadır.

Barro; Lucas ve Romer’den farklı olarak büyüme modeline kamu sektörünü de dâhil etmektedir. Barro’nun temel iddiası verimli kamu harcamalarının büyümeyi teşvik edeceğidir.

AK tipi üretim modellerinin dışında yer alan bir diğer içsel büyüme modeli yaklaşımı da daha önce ifade edildiği gibi Ar-Ge modelidir. Bu modelin öncülüğünü bilgi taşınması yaklaşımının da öncüsü olan Romer yapmaktadır. Ar-Ge modelinde, büyümenin tetikleyicisi teknolojik yeniliktir. Ancak neoklasik büyüme modelinden farklı olarak teknoloji burada dışsal değil; Ar-Ge faaliyetleri sonucu ortaya çıkan içsel bir bileşendir.

3.2.1. Barro Tipi İçsel Büyüme Modeli

AK tipi içsel büyüme modelleri içerisinde yer alan Barro'nun içsel büyüme modelinin özgünlüğü, kamu sektörünü modele dâhil etmesidir. Barro (1990), içsel büyüme modelinde kamu harcamalarını verimli ve verimli olmayan harcamalar olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Verimli kamu harcamaları büyümeyi olumlu etkilemektedir ve altyapı yatırımları da büyümeyi olumlu etkileyen verimli kamu harcamalarından biridir. Bunun yanında Barro (1996a, 1996b), kurumsal değişkenleri de büyüme modeline dâhil etmektedir. Dolayısıyla, KÖİ yöntemiyle gerçekleştirilen altyapı yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinin ve bu etkide kurumsal gelişmişliğin rolünün izlenmesinde, Barro'nun içsel büyüme modeli uygun bir referans olmaktadır.

Barro'nun yaklaşımının temeli olan AK tipi üretim modelinin en önemli özelliği sermayenin azalan getirisi koşulunun geçerli olmamasıdır. Bu üretim fonksiyonunun basit denklemi şu şekildedir:

$$(1) \quad Y = A K$$

Bu denklemdeki Y toplam üretim; A teknoloji düzeyini yansıtan pozitif sabittir. K ise beşeri sermayeyi de içeren sermaye bileşenidir. Bu modelde sermayenin azalan getiri varsayımını geçersiz kılan, K değişkeninin içerisinde yer alan beşeri sermaye faktörüdür.

Barro, modelinde büyüme sürecine kamu politikalarını dâhil ederek, daha önce de belirtildiği gibi, verimli kamu harcamalarının büyüme üzerinde pozitif bir etki yaratacağını iddia etmektedir. Modelinin temellerini ise 1990 yılında yayınlanan "Basit Bir İçsel Büyüme Modelinde Hükümet Harcamaları" (Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth) başlıklı makalesinde ortaya atmaktadır. Makalede, içsel büyüme modeli, Cobb-Douglas üretim fonksiyonu aracılığıyla, vergiyle finanse edilen kamu hizmetleri de dâhil edilerek genişletilmiştir.

Barro, sermaye kavramını beşeri ve beşeri olmayan sermaye olmak üzere ikiye ayırarak genişletmektedir. Ayrıca, sabit getiri ölçeğini koruyabilmek için her iki

sermaye türünün de birlikte var olması gerektiğini; birbirinden ayrıldıklarında azalan getiri ölçeğinin geçerli olacağını belirtmektedir.

Modelde yapılan bir diğer varsayım büyümenin durağan bir şekilde gerçekleştiğidir. Ayrıca, teknolojinin büyümede pozitif artışı sağlamaya yetecek bir verimlilikte olduğu da varsayılmaktadır.

Barro, içsel büyüme modeline bir giriş niteliği taşıyan bu ilk çalışmasının ardından, 1991 yılında konuyla bağlantılı olarak “Ülkeler Kesitinde Ekonomik Büyüme” (Economic Growth in a Cross Section of Countries) başlıklı bir çalışma yayınlamıştır. Bu çalışma büyüme, doğurganlık ve yatırım arasındaki ilişkiyi incelemektedir. Çalışmanın sonucuna göre, büyüme ve beşeri sermaye arasında pozitif bir ilişki vardır. Bu nedenle, eğer yoksul ülkelerde kişi başına düşen beşeri sermaye yüksekse, bu ülkeler zengin ülkeleri yakalayabilmektedirler. Ancak yüksek beşeri sermayeye sahip ülkelerde doğum oranlarının ve fiziksel sermayenin GSYİH'ye oranının düşük olması bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Barro'nun 1992 yılında X. Sala-i Martin ile birlikte kaleme aldığı “Ekonomik Büyüme Modellerinde Kamu Maliyesi” (Public Finance in Models of Economic Growth) başlıklı çalışmada ise daha spesifik olarak, içsel büyüme modellerinde vergi politikalarına odaklanılmaktadır. Elde edilen sonuca göre, eğer yatırımın sosyal getirisi özel getiriyi aşarsa vergi politikaları yatırımları teşvik edebilmekte ve büyüme oranını arttırabilmektedir.

Barro (1990) içsel büyüme modelini oluşturduğu ilk çalışmasında, doğrudan üretim fonksiyonuna giren faaliyetlerin yanında, mülkiyet hakları için yapılan harcamaları da verimli kamu harcamaları sınıfına dâhil etmektedir. Çalışmadaki bu vurgu, daha sonra altını çiziceği kurumsallığın büyüme üzerindeki etkisine dair yaklaşımının ilk ipuçları olarak değerlendirilebilir. Barro (1996a), temel teknolojik değişim teorilerinin uzun vadede büyümeyi anlamak için oldukça önemli olduğunu kabul etmektedir. Ancak bu teoriler, göreceli büyüme oranlarını ya da ülkeler arası veya bölgeler arası farklılıkları tam olarak açıklayamamaktadır. 1996 yılında kaleme aldığı “Büyüme ve Demokrasi”

(Growth and Democracy) adlı çalışması, bu eksiklikten yola çıktığı ve kurumsallığı kapsamlı bir şekilde modeline dâhil ettiği önemli çalışmalarındandır. Elde ettiği sonuca göre, hukukun üstünlüğü, serbest piyasa, hükümetin tüketimi azaltması ve yüksek beşeri sermaye büyüme üzerinde olumlu etki yaratmaktadır. Ancak demokrasinin etkisi zayıf ve negatif yönlüdür.

İçsel büyüme yaklaşımlarında, bu tez çalışması açısından Barro'nun öne çıkan yönü, modele verimli kamu harcamaları olarak altyapı yatırımlarını dâhil etmesi ve büyüme sürecinde kurumsallığa önemli bir yer vermesidir. Dolayısıyla, çalışmanın ampirik aşamasında referans alınabilecek teorik bir altyapı da sunmaktadır.

3.3. ALTYAPI YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİ

Yatırım ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi kapsamlı bir şekilde tartışan M. Scott (1976), yatırımın durağan bir durumda yapılmayacak tüm harcamaları içerdiğini söylemektedir. Bu tanıma göre yatırım, yeni makine ve araçlara, binalara ve inşaatla yapılan harcamaları, mal stoklarındaki artışları, araştırma ve geliştirmeyi ve pazarlama, planlama ve insanların eğitimi, sağlığı ve göçü için yapılan harcamaların önemli kısmını içermektedir. Durağan olmayan koşullarda meydana gelen bu değişimin bir maliyeti vardır; dolayısıyla yatırım, büyüme ile ilgili tüm faaliyetleri kapsamaktadır.

D. Aschauer'in (1989) çalışması, yatırım ve büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen ve özel sektör ile kamu sektörü arasındaki tamamlayıcılığa dikkat çeken çalışmalar içerisinde en sık referans verilen ve öncül olarak kabul edilenidir. Aschauer'in ABD ekonomisinin verilerini incelediği çalışmasından elde ettiği sonuçlara göre, kamu yatırımı, özel sermaye kârlılık oranında bir artış yaratmakta ve bu durum özel kesim yatırım harcamalarını da arttırmaktadır. Ayrıca, büyümenin belirleyenleri arasında kamu sermaye stoku önemli bir role sahiptir. Buna göre kamu sermaye stokunda meydana gelecek azalma toplam verimliliği olumsuz etkileyecektir ya da tam aksi durum söz konusu olacaktır.

Scott, büyümeyi doğru ölçebilmek için yatırım ve teknik ilerlemenin birlikte değerlendirilmesi gerekliliğinin altını çizmektedir. Bu ikili arasında ayrım yapan diğer büyüme teorilerini ise “ortodoks” ya da “neoklasik” olarak sınıflandırmaktadır (Denison, 1991). D. Anderson (1990), Scott’un çalışmalarını (1981, 1986, 1989) referans alarak yatırımın ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki etkisini incelemiştir. Çalışmasında, bir ülkenin ekonomik büyüme oranının, yatırım portföyünün büyüklüğünü ve kalitesini temsil eden değişkenler açısından nasıl ifade edilebileceğini göstermeye çalışmaktadır. Elde edilen sonuca göre yatırımlar, verimli bir şekilde uygulandığında bir ülkenin büyümesinin; verimsiz bir şekilde uygulandığında ise gerilemesinin ve durgunluğunun en önemli sebeplerinden biri haline gelmektedir.

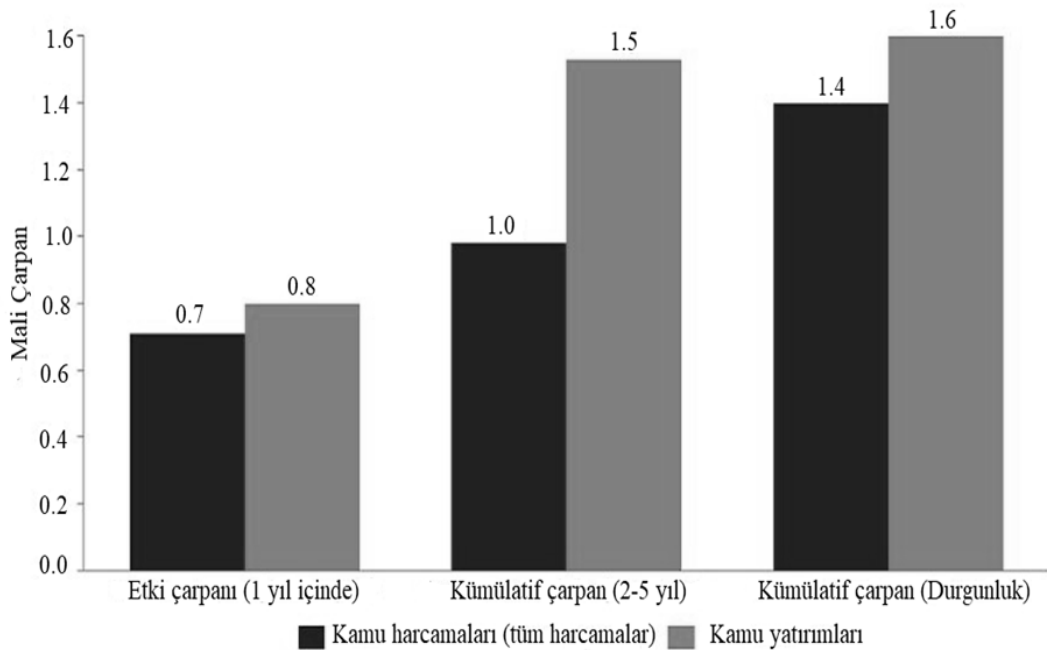
Barro (1990) yatırımları, Scott ve Anderson’un çalışmalarına benzer bir şekilde, verimli ve verimsiz yatırımlar olarak ayırmakta ve analizini verimli kamu yatırımı olarak sınıflandırdığı altyapı yatırımları üzerinden yapmaktadır. Barro’ya göre, kamu yatırımları ve özel sektör yatırımları birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Dolayısıyla analizde hem özel sektör yatırımları hem de kamu yatırımları yer almaktadır. Özel sektör yatırımlarının ekonomiye iki yönden katkısı bulunmaktadır. İlk katkı, özel yatırımların sermaye stokunu ve bu sayede üretim seviyesini artırmasıdır. İkinci katkı ise, özel yatırımların dolaylı yoldan artan vergi gelirleriyle (denk bütçe sayesinde) kamu malı arzını artırmasıdır. Yani özel yatırımlar hem sermaye stokunu ve dolayısıyla üretimi artırmakta hem de kamu yatırımlarına vergi yoluyla finansman sağlamaktadır. Özel yatırımların vergiler vasıtasıyla olan dolaylı katkısı bir pozitif dışsallık yaratmakta ve bu dışsallık büyümeyi içselleştirmektedir. Kamu yatırımları ise, özel sektör yatırımlarını tamamlamakta ve özel sermayenin (vergiden önce) net marjinal verimliliğini artırmaktadır. Bu durum ekonomik büyümenin lehinedir. Ancak kamu yatırımları aynı zamanda vergilerle finanse edildiği için vergiler zamanla büyüme üzerinde bir fren etkisi yapmaktadır.

Yatırımların dinamik yapısı ve bunun ekonomik büyümeye yansıyan pozitif etkisi akademik pek çok çalışmanın konusunu oluşturmaya devam etmektedir. İlk dönemlerde bu çalışmalar genel olarak yatırımlar ve büyüme üzerinden

şekillense de, günümüzde nüfus artışının altyapı ihtiyacını giderek artırmasıyla altyapı yatırımları ve büyüme ilişkisine daha yoğun biçimde odaklanılmaya başlanmıştır.

Büyümeyle en fazla teşvik eden yatırım türlerinin başında altyapı yatırımları gelmektedir. Şekil 7’de yer alan, Küresel Altyapı Merkezi (Global Infrastructure Hub) tarafından son 25 yılda 200’den fazla akademik çalışma ve 3.000’den fazla mali çarpan tahmini analizinden elde edilen temel bulgular, altyapı üzerinden kamu yatırımları ve kamu harcamalarının mali çarpan etkisini sayısal göstergelerle ortaya koymaktadır.

Şekil 7. Altyapı Yatırımlarının Mali Çarpan Etkisi



Kaynak: Küresel Altyapı Merkezi, 2020

Şekil 7’ye göre, altyapı yatırımlarından oluşan kamu yatırımları, özellikle orta vadede ekonomik çıktıyı artırmada diğer kamu harcama türlerinden daha etkilidir. Kamu yatırımlarının ortalama mali çarpanı, 1 yıl içinde yaklaşık 0,8 ve 2 ila 5 yıl içinde yaklaşık 1,5 olarak tespit edilmiştir. Bu çarpanlar, her iki zaman diliminde de kamu harcamaları için bulunanlardan daha yüksektir. Ayrıca çarpan etkisi, durgunluk döneminde yaklaşık 1,6 ile diğerlerinden daha

yüksektir. Bu sonuç, kamu yatırımlarının durgunluk dönemlerinde özel ekonomik faaliyeti "dışlama" olasılığının daha düşük olduğunu göstermektedir. Eldeki verilerden yola çıkılarak, Küresel Altyapı Merkezi, altyapı yatırımlarının ekonomik toparlanmaya yardımcı olmak ve G20 ekonomilerinin (ve Dünya'daki pek çok ülke ekonomisinin) sürdürülebilir dönüşümünü sağlamak için orta ve uzun vadeli teşvik paketlerinin önemli bir unsuru olabileceği ve olması gerektiğini vurgulamaktadır (Küresel Altyapı Merkezi, 2020).

Aschauer'ı referans alan A. H. Munnell'in (1990) çalışması, altyapı yatırımlarına odaklanması nedeniyle kendi dönemi içerisinde dikkat çeken çalışmalardan biridir. Elde ettiği sonuçlar, Aschauer'in bulgularını desteklemektedir. Munnell'e göre daha fazla altyapı yatırımı daha fazla çıktı, özel yatırım ve istihdam artışıyla sonuçlanmaktadır.

B. Sanchez-Robles (1998), altyapı ve büyüme arasındaki ilişkiyi öncelikle altyapı harcamalarının GSYH içindeki payına göre analiz etmiştir. Buna göre, yatırım harcamaları ile yapılan analizin eksik sonuç verdiğini ve bunun nedeninin etkinsiz altyapı projeleri olabileceğini belirtmiştir. İkinci analizde ise altyapı harcamaları yerine altyapının fiziksel ölçütleri veri olarak kullanılmış ve altyapı ile büyüme arasında güçlü ve pozitif bir ilişki olduğu saptanmıştır.

D. Canning ve E. Bennathan (2000), elektrik üretim kapasitesine ve karayollarına yapılan altyapı yatırımlarını inşaat maliyetleri ile karşılaştırmış ve sosyal getiri oranlarını tahmin etmişlerdir. Doğrudan ekonomik büyümeye referans vermese de altyapı yatırımlarının etki alanını yansıtmaması ve literatürde sıklıkla referans verilen çalışmalardan biri olması nedeniyle çalışmanın sonuçlarına değinmek anlamlıdır. Canning ve Bennathan analiz sonucunda, her iki altyapı türünde de fiziksel ve beşeri sermaye arasında bir tamamlayıcılık olduğunu, ancak bu altyapı yatırımlarından herhangi birinin tek başına artmasının azalan getiri ile sonuçlanacağını iddia etmişlerdir. Her iki altyapı türü için de düşük ve orta gelirli ülkeler bazında eksik altyapı yatırımı olduğu ve yapılan her yatırımın sosyal getirisinin oldukça yüksek olduğu saptanmıştır. Ayrıca elektrik üretimi kapasitesinde yüksek getiri sağlayan ülkeler düşük gelirli iken, karayollarında orta gelirli ülkelerin ön planda olduğu ifade edilmiştir.

C. Calderon ve L. Serven (2004), altyapının büyüme ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Çalışmanın sonucuna göre, altyapı varlık stoku büyümeyi pozitif yönde etkilemekte, gelir dağılımı eşitsizliğini ise azaltmaktadır. Bu sonuçlardan yola çıkarak çalışmada ayrıca altyapı yatırımlarının yoksullukla mücadele aracı olarak da kullanılabileceği iddia edilmektedir.

Literatürde sıklıkla referans verilen D. Canning ve P. Pedroni'nin (2004) çalışmaları, Barro modelini kullanarak, altyapı yatırımlarının kişi başı gelir üzerindeki uzun dönemli etkisini analiz etmektedir. Buna göre, altyapı yatırımlarının büyümeye etkisi maksimum büyüme oranına göre belirlenmektedir. Bu oranın altındayken, altyapı yatırımları uzun dönemli gelirde artışa; üstündeyken azalmaya yol açmaktadır.

C. Calderon vd., (2015) altyapı sektörlerindeki yatırımların çıktı üzerindeki etkisini incelemişlerdir. Çalışmada uzun dönemli üretim fonksiyonunda, toplam yurtiçi hâsıla içindeki beşeri sermaye payı, işçi başına düşen altyapı dışındaki fiziki sermaye ve Telekom, ulaşım ve enerji sektörlerini içeren yapay altyapı ölçütü yer almaktadır. Analiz sonucuna göre, altyapı çıktı üzerinde 0,07 ve 0,10 arasında bir esneklikle pozitif etki yaratmaktadır.

R. Irshad vd. (2022) altyapı ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi, düşük ve orta gelirli ülkeler üzerinden analiz etmişlerdir. Elde ettikleri sonuca göre, telekomünikasyona, elektrik enerjisi tüketimine ve ulaşımaya yapılan yatırım düşük-orta gelirli ülkelerde ekonomik büyümeye katkıda bulunmaktadır. Bu nedenle, yüksek ekonomik büyüme hedefine ulaşmak için ulaşım, elektrik enerjisi ve iletişim sektörlerinde sürekli yatırıma ihtiyaç duyulmaktadır.

P. Fosu ve M. A. Twumasi'ne (2022) göre de diğer pek çok çalışmada görüldüğü gibi, altyapı harcamaları ekonomik büyümeyi olumlu ve önemli ölçüde etkilemektedir. Uyguladıkları etki tepki analizine göre ise, altyapı harcamalarına yönelik şoklar ekonomik büyüme üzerinde olumlu ve kalıcı etkilere yol açmaktadır.

Altyapı yatırımları ve büyüme arasında pozitif bir ilişki olduğuna ve ülkelerin altyapı yatırımlarına ağırlık vererek, ekonomik büyümeyi teşvik edici politikalar

yürütmesi gerekliliğine yapılan vurgu, görüldüğü gibi, literatürde yer alan pek çok ampirik çalışma sonucuyla da desteklenmektedir.

3.3.1. Kamu-Özel İşbirliği Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Etkisi

KÖİ'lerin bir altyapı yatırım türü olarak ekonomik büyümeye katkı sağlayacağı yaygın bir görüştür. Ancak bu konuya ilişkin ampirik literatür çok sınırlıdır. KÖİ ile ekonomik büyüme arasındaki olumlu ilişkiye dair görüşlerin pek çoğu önceki ve sonraki sonuçları karşılaştıran vaka çalışmalarına dayanmaktadır. Altyapı yatırımlarına özel sektör katılımını içeren ampirik çalışmalar ise genellikle konuyu özelleştirme üzerinden ele almakta veya KÖİ'lere ayrıca odaklanmamaktadır (DB, 2016).

Teorik düzeyde tartışıldığında, KÖİ'lerin ekonomik büyümeyi teşvik etmesi için gereken üç unsur; devam eden KÖİ proje sayısı, yürürlükte olan KÖİ sözleşme türleri ve ülkenin ekonomi politikaları, politik durumu ve kurumları olarak ifade edilmektedir (Shediac vd., 2014). Tablo 5, KÖİ'lerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisine ilişkin temel bulguların özetini sunmaktadır.

Tablo 5. KÖİ'lerin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisine İlişkin Temel Bulguların Özeti

Ekonomik Büyümenin Katalizörü	① KÖİ PROJE SAYISI	② KÖİ PROJE DEĞERİ	③ KÖİ SÖZLEŞME TÜRÜ
Ampirik Kanıt			
Ekonomik büyümeyi etkiler mi?	✓	✓	✓
Ekonomik büyüme üzerinde göreceli etki	●	●	●
KÖİ yönünden ekonomiyi etkilediği kanal	Proje sayısı artırılarak istihdam yaratılır	Tüketim, istihdam ve refah üzerinde ikincil etkileri olan yüksek finansal kaynak ve yatırım akışı	Mali ve teknik kaynaklar açısından daha yüksek düzeyde özel sektör taahhüdü
Yorumlar	KÖİ projelerinin sayısı, kaynakların kullanılabilirliğini, hizmetlerin verimliliğini ve istihdamı etkiler.	KÖİ projesinin boyutunun kısa vadeli küçük bir etkisi vardır, ancak uzun vadede birikimli bir etkisi olmaktadır.	"Greenfield" ve imtiyaz projeleriyle daha çok özel sektör taahhüdü, daha çok know-how transferi ve büyüme yaratır.
Yeterli politika ve kurumsal ortam			
EKONOMİK BÜYÜME			

Kaynak: Shediac vd., 2014

Tablodan da görülebileceği gibi, ekonomik büyüme üzerindeki göreceli etki en fazla KÖİ sözleşme türüne bağlı olarak ortaya çıkmakta ve bunu KÖİ proje sayısı ve KÖİ proje değeri izlemektedir. Sözleşme türlerinde, KÖİ formuna en uygun olan ve genelde Yap-İşlet-Devret yöntemi olarak karşımıza çıkan “*greenfield*” projelerdir. Bu projelerde, proje sözleşmesinde belirtilen dönem için yeni bir tesis inşa eden ve yöneten özel firma ya da kamu-özel iş ortağı, finansal ve operasyonel risklerin çoğunu üstlenmekte ve proje süresince yatırım yapmaktadır. Dolayısıyla, özel sektörü sürecin içerisine daha fazla dâhil ederek gerçekleştirilen KÖİ süreçlerinin büyümeye katkısı da daha pozitif olmaktadır. Proje sayısındaki artış, kaynakların kullanıma daha fazla açılması, bu yolla hizmet sağlanması ve istihdam olanaklarını artırması yönüyle büyümeye katkı sunmaktadır. Büyümeye en az katkısı olan proje değerinin ise etkisi uzun vadede daha görünür olabilmektedir. Ancak tüm bu etkilerin ortaya çıkması ve ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etki yaratabilmesinin ön koşulu, hükümetlerin KÖİ süreçlerine ilişkin yeterli politikalara ve güçlü kurumlara sahip olmasına bağlıdır.

Daha önce de belirtildiği gibi, KÖİ’lerin ekonomik büyümeye etkisini ampirik yönden inceleyen çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bu çalışmalar içerisinde ilk olarak, doğrudan büyüme ile ilgili olmasa da KÖİ’leri; hükümet kısıtlamaları, siyasi ortam, piyasa koşulları, makroekonomik istikrar, kurumsal kalite, yasal sistem ve KÖİ’lerle ilgili geçmiş deneyimler bağlamında, ampirik düzeyde inceleyen M. Hammami vd.’nin (2006) çalışması karşımıza çıkmaktadır. Çalışma sonucuna göre ağır borç yükü altındaki hükümetlerde, toplam talebin ve pazar büyüklüğünün büyük olduğu ülkelerde KÖİ’ler daha yaygındır. Ayrıca, KÖİ’lerin yaygın olarak tercih edilmesinde makroekonomik istikrar, kurumsal kalite ve ülkelerin KÖİ deneyimi de oldukça önemlidir.

V. Chotia ve N. V. M. Rao (2017), karayolları, deniz limanları, telekomünikasyon ve enerjiden oluşan altyapı sektörlerinde, özel ya da KÖİ finansmanlarından hangisinin Hindistan’daki toplam GSYİH’ya maksimum pozitif etkiyi yarattığını incelemektedir. Elde edilen sonuca göre, Hindistan’ın GSYİH’sı üzerinde maksimum olumlu etkiyi KÖİ finansmanı sağlamaktadır. Aynı ayrı

değerlendirildiğinde, karayolu, enerji ve telekom sektörlerindeki özel finansman şeklinin GSYİH üzerinde en fazla pozitif etkiye sahip olduğu, KÖİ'nin ise limanlarda optimal fayda sağladığı sonucuna varılmaktadır.

H. Lee vd. (2018), gelişmekte olan Asya ülkelerinde KÖİ'lerin makroekonomik etkilerini incelemişlerdir. Elde ettikleri sonuç, KÖİ yatırımının GSYİH'ye oranının artırılmasının altyapı hizmetlerine erişimi ve kalitesini iyileştirdiğini ve bu durumda ekonomik büyümenin potansiyel olarak daha yüksek olacağını göstermektedir. Ancak söz konusu sonuca ulaşmada teknik ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi oldukça önemlidir.

A. A. Bara ve B. Chakraborty'ye (2019) göre, KÖİ ile büyüme arasındaki ilişki, kamu sermayesi ve özel sermaye arasındaki ikame ilişkisi veya tamamlayıcılık ilişkisine göre farklılaşmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre, kamu sermayesi ve özel sermayenin birbirinin ikamesi veya tamamlayıcısı olmasına bakılmaksızın, KÖİ modeli altyapının sağlanmasında optimal olmaktadır. Ancak kamu sermayesi ile özel sermaye arasındaki ikame ilişkisi durumunda KÖİ çözümü büyümeyi maksimize etmemektedir.

Teorik yaklaşımlar ve sınırlı sayıdaki ampirik çalışmalara bakıldığında, KÖİ'lerin büyüme üzerinde olumlu bir etki yarattığı sonucuna varılmaktadır. Ancak KÖİ'lerdeki kurumsal zayıflık nedeniyle verilerin şeffaf bir şekilde kamuoyuyla paylaşılması, uzun vadeli sözleşmeler olması nedeniyle etkilerinin gözlemlenebilmesinde ortaya çıkabilecek zorluklar gibi unsurları akılda tutarak KÖİ ve büyüme arasındaki ilişkinin sonuçlarına temkinli yaklaşmakta da fayda olduğu düşünülmektedir.

3.4. EKONOMİK BÜYÜME VE KURUMSALLIK

İyi ve güçlü kurumlardan bahsedebilmenin öncelikli aşaması, ikinci bölümde daha detaylı aktarıldığı gibi, işlem maliyetlerini minimize etmek ve mülkiyet haklarını korumaktır. Literatürde kurumsal tartışmaların başını çeken D. Acemoğlu vd. (2005), kurumların temel misyonunu ekonomik ve politik kurumlar ayrımı yaparak açıklamaktadır. Ekonomik kurumlar, mülkiyet haklarının yapısı

ve piyasaların tam işleyişini; politik kurumlar ise meşru politik gücün kullanımını ifade etmektedir. Politik kurumlar dolaylı ya da dolaysız bir şekilde ekonomik kurumları ve ekonomik performansı belirler. Eğer politik kurumlar, politik gücü bireylerin ya da küçük grupların eline yerleştirirlerse mülkiyet haklarını ya da fırsat eşitliğini sağlayan ekonomik kurumların sürdürülebilmesi zorlaşmaktadır. Dolayısıyla güçlü politik kurumlar, politik gücün kullanımının ve toplumda bu gücü elinde tutanların sınırlandırılması ve ekonomik kurumların etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi nedeniyle gereklidir.

North'a (1990) göre, işlem maliyetleri düşükse ve politik aktörler onlara rehberlik edecek doğru modellere sahipse, verimli mülkiyet hakları ortaya çıkacaktır. Ancak, politik piyasaların yüksek işlem maliyetleri ve aktörlerin öznel algıları, çoğunlukla ekonomik büyümeyi teşvik etmeyen mülkiyet haklarıyla sonuçlanmakta ve bunun sonucunda ortaya çıkan kurumlar, daha verimli ekonomik kurallar oluşturmak için hiçbir teşvike sahip olmamaktadır.

Politik ve ekonomik kurumlar arasında pozitif yönlü ilişki ülkelerin ekonomik performansını artıracak sonuçlar doğurmaktadır. Hem Acemoğlu'nun hem de North'un çizdiği çerçeveden bakıldığında, kurumsal düzey ile ekonomik büyüme arasındaki doğrudan ilişki görülebilmektedir.

Kurumsallık ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki literatürde de pek çok ampirik çalışmanın konusu olmaktadır. Bu çalışmalarda mülkiyet hakları, yolsuzluk ve demokrasi kurumsal gösterge olarak en çok tercih edilenlerdir. Çalışmalardan elde edilen sonuçlar politik rejimlerin yapısı ve süresinin, ülkelerin iyi tanımlanan ve uygulanan mülkiyet haklarına sahip olup olmadığını belirlemede önemli olduğunu söylemektedir. Politik istikrar ve yatırım arasında önemli bir bağlantı vardır. Bunların yanında, yüksek işlem maliyetli etkinsiz politik kurumlar, zayıf mülkiyet haklarına yol açabilmekte ve böylece ekonomik büyümeyi engelleyebilmektedir (Aron, 2000).

S. Knack ve P. Keefer (1995) ve Barro (1996) tarafından yapılan çalışmalar, konuya ilişkin ampirik çalışmaların öncüllerindendir. Knack ve Keefer (1995), mülkiyet haklarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisini sınıadıkları

çalışmalarında, mülkiyet haklarının yatırım ve büyüme üzerinde oldukça etkili olduğunu göstermişlerdir. Barro (1996) ise, siyasi özgürlüklerin büyüme üzerinde zayıf etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ancak siyasal hakların yeterli olmadığı durumlarda, bu hakların genişletilmesi ekonomik büyümeyi teşvik etmekte; belli bir noktadan sonra ise, daha fazla genişleme ekonomik büyümeyi azaltmaktadır.

E. Glaeser vd. (2004), kurumların ekonomik büyüme üzerindeki etkisini beşeri sermayenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisini de dâhil ederek tartışmaktadır. Glaeser vd.'ne göre, literatürde kullanılan kurumsal göstergelerin pek çoğu teknik açıdan kusurludur. Dolayısıyla, ekonomik büyüme üzerindeki etkisini gözlemleyebilecek netlikte sonuçlar vermesi de mümkün olmamaktadır. Kurumsal göstergelere ilişkin bu eleştiri göz önünde bulundurularak yapılan ampirik analizin sonuçlarına göreyse, beşeri sermaye büyümenin kurumlardan daha temel bir kaynağıdır.

N. Berggren vd. (2012), kurumsal istikrarsızlığın büyüme üzerindeki etkilerini analiz etmektedir. Berggren, vd.'ne göre, yüksek kaliteli kurumlar, belirsizliği ve işlem maliyetlerini azalttıkları ve üretken davranışı teşvik ettikleri için büyümeyi artırırken, kurumsal değişim ve istikrarsızlığın büyümeye etkileri belirsizdir. Bu doğrultuda çalışmada, kurumsal kalitenin ekonomik büyümeye etkileri ve kurumsal istikrarsızlığın ekonomik büyümeye etkileri olmak üzere iki farklı analiz yapılmıştır. Elde edilen ilk sonuç, hukuk sistemi ve mülkiyet haklarının korunması çerçevesinde, kurumsal kalitenin büyümeyle olumlu bir şekilde bağlantılı olduğunu ortaya koymaktadır. Kurumsal istikrarsızlık ve ekonomik büyüme arasında ise, zengin ülkelerde pozitif, yoksul ülkelerde negatif bir bağlantı olduğuna dair kanıtlar bulunmuştur. Bu kanıtlar, zengin ülkelerdeki istikrarsızlığın kurumsal skleroz¹⁸ sorunlarını azaltabileceğini ve yoksul ülkelerdeki istikrarsızlığın öncelikli olarak işlem maliyetlerinde ve belirsizlikte bir artışa yol açtığını göstermektedir.

¹⁸ Berggren "kurumsal skleroz" kavramını Olson'a atıfla kullanmaktadır. Olson'a göre kurumsal skleroz, değişen koşullara ve teknolojilere uyum sağlamayı yavaşlatan kurumsal bir katılaşmayı ifade etmektedir (Olson, 1982: 78).

S. Nawaz vd.'nin (2014) Asya ülkelerini inceledikleri çalışmalarından elde ettikleri sonuç da uzun dönemli büyümede kurumların önemli bir rolü olduğunu göstermektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre yapılan ayırmada ise, gelişmiş Asya ülkelerindeki kurumların ekonomik büyüme üzerindeki rolünün, gelişmekte olan Asya ülkelerinden daha etkin olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ekonomik büyüme ile kurumsallık ilişkisini inceleyen literatürde önemli yer tutan tartışmalardan biri, demokrasi ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye dairdir. Bu tartışmaya yer veren çalışmaların bir kısmı demokratik gelişmenin ekonomik büyümeyi teşvik eden önemli bir faktör olduğunu savunurken; diğer kısmı demokratik gelişmişliğin ekonomik büyüme üzerinde bir önemi olmadığını, hatta totaliter rejimlerde daha yüksek büyüme sonuçları elde edildiğini iddia etmektedir. Acemoğlu vd. (2005), demokratik ülkeler ile demokratik olmayan ülkeler arasında savaş sonrası dönemi kapsayan bir karşılaştırmanın aşırı derecede kısıtlayıcı olabileceğine dikkat çekmektedir. Uzun bir zaman ufkuna bakıldığında ise demokrasilerin daha iyi ekonomik performans sergiledikleri görülmektedir. 19. yüzyılda hızla sanayileşen ülkelerin çoğunun bunu başaramayanlardan daha demokratik olması, Acemoğlu'nun iddiasını doğrular niteliktedir. D. Rodrik (2000) de benzer bir hatta kalarak, katılımcı demokrasilerin daha yüksek kaliteli büyümeyi mümkün kıldığını savunmaktadır. Rodrik'e göre, politika çevrelerinde, siyasi rejim tipi ile ekonomik performans arasındaki ilişkiye dair tartışma, kaçınılmaz olarak otoriter rejimler altında dünyanın en yüksek büyüme oranlarını kaydeden Doğu ve Güneydoğu Asya'nın ekonomik deneyimine doğru kaymaktadır. Rodrik, farklı ülke grupları üzerinden yaptığı analizle bunun aksini göstermeye çalışmaktadır. Elde ettiği sonuca göre demokrasiler daha az rastlantısallık ve kırılganlık üretirler, şokları yönetmekte daha iyidirler ve daha arzu edilir bölüşümsel sonuçlar verirler. Bu nedenle de daha iyi kurumlar inşa etmeye yardımcı olmaktadırlar. J. A. Minier'e (1998) göre, demokratikleşen ülkeler benzer ülkelere göre daha hızlı büyürken, daha az demokratik hale gelen ülkeler ise benzer ülkelere göre daha yavaş büyümektedir. J. F. Helliwell (1994), demokrasinin ekonomik büyüme üzerinde herhangi bir sistematik net etkisini tespit edebilmenin mümkün olmadığını savunmaktadır. Ancak, daha yüksek gelir düzeyindeki ülkelerin demokratik hükümet biçimlerine

sahip olma ihtimali daha yüksektir. İzleyen büyüme aşamalarında ise bu etki pozitiften çok negatife dönmektedir. Çünkü düşük gelir düzeyindeki ülkelerin gelir düzeyi zengin ülkelere yakınsadıkça büyüme de yavaşlamaktadır. Barro (1996), demokrasi ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiye dair diğer çalışmalardaki pozitif görüşlerin aksini iddia etmektedir. Barro'ya göre demokrasinin büyüme üzerindeki genel etkisi zayıf bir şekilde negatiftir. Glaeser vd. (2004) ise iyi politikalarla yoksulluktan kurtulan ülkelerin genellikle diktatörler tarafından yönetildiğini ve politik kurumlarını iyileştirdiğini iddia etmektedir.

Sonuç olarak, kurumsallık göstergelerini alt kategorilerine ayrıştırarak ekonomik büyüme üzerindeki sonuçlarına baktığımızda farklı tartışmalar ve yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Ancak literatürde gözlemlenen yaygın görüş, kurumsal gelişmişliğin ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediğidir. Peki bu pozitif etki altyapı yatırımları ya da daha spesifik olarak KÖİ'ler için de söz konusu mudur? Bu noktadan hareketle, altyapı yatırımlarının ve sonrasında KÖİ'lerin ekonomik büyümeye etkisinde kurumların rolünün ne olduğu önem taşımaktadır.

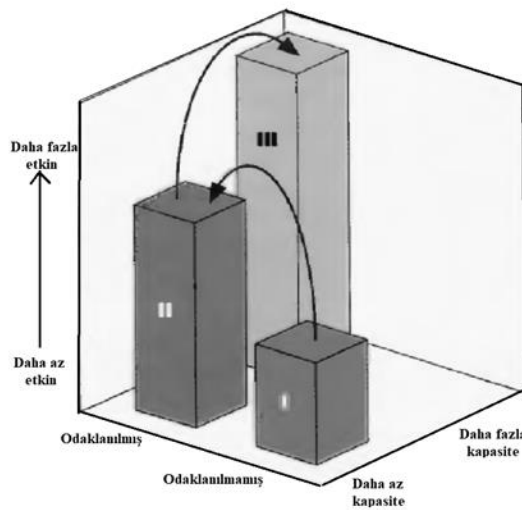
3.4.1. Altyapı Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Etkisinde Kurumsallığın Rolü

Daha önceki başlıklarda değinildiği gibi, altyapı yatırımları ile ekonomik büyüme ve kurumsallık ile ekonomik büyüme arasında pozitif ilişki olduğuna dair literatürde yaygın bir görüş hâkimdir. Ancak bu konuya ilişkin tartışmaların çok az bir kısmı altyapı yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsallığın rolüne değinmektedir. Öte yandan devletin dönüşen rolü ve etki alanını genişletmesiyle birlikte kurumsal iktisada verilen önemin de giderek artması, kurumsal tartışmaların literatüre daha çok girmesini sağlamıştır. Günümüzde altyapı yatırımları ve kurumsal gelişime verilen önemin somut yansıması, uluslararası pek çok alanda sıklıkla referans verilen Birleşmiş Milletler 2030 Sürdürülebilirlik Hedefleri'nde görülebilmektedir. Herkes için uygun fiyatlı ve adil erişime odaklanarak ekonomik kalkınmayı ve insan refahını destekleyecek doğrultuda kaliteli, güvenilir, sürdürülebilir ve esnek altyapı geliştirmek bu hedefler arasında yer almaktadır. Barışçıl ve kapsayıcı toplumları teşvik etmek,

herkes için adalete erişim sağlamak ve her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak, hedeflere uygun bir şekilde altyapı hizmeti sağlayabilmenin yolunu da açacak bir diğer hedeftir (BM, 2015).

Altyapı yatırımlarının büyüme üzerinde pozitif ve etkili bir sonuç vermesi için kurumlara düşen rolün önemi, kapasite ve etkinlik ayrımı üzerinden daha iyi anlaşılabilir. Daha kapasiteli bir devlet, daha etkili bir devlet olabilir, ancak etkinlik ile kapasite aynı anlama gelmemektedir. Devletler için kapasite, kanun ve düzen, halk sağlığı ve temel altyapı gibi toplu eylemleri verimli bir şekilde üstlenme ve teşvik etme yeteneğidir; etkinlik ise toplumun bu mallara olan talebini karşılamak için kapasitesini kullanmasının bir sonucudur. Bir devlet kapasiteli olabilir ama kapasitesini toplumun çıkarları doğrultusunda kullanılmazsa etkili olamayabilir. Süreçte devlet ilk olarak, kapasiteye odaklanmalıdır. Şekil 8’de, I. Bölgedeki ülkelerde, devletin kapasitesi oldukça düşüktür, pek çok faaliyet odaklanmadan sürdürülmekte ve çabalar sonuçsuz kalmaktadır. Kapasite inşa etmek zaman alır; dolayısıyla, öncelikle temel görevlere odaklanılmalı, iş çevreleri ve sivil toplumla ortaklıklar yoluyla devletin sınırlı kapasitesinden yararlanılmalıdır (II. Bölge). Son aşamada ise ülkeler, kapasitelerini zaman içinde güçlendirerek kademeli olarak III. Bölgeye geçebilmektedirler (DB, 1997).

Şekil 8. Etkinlik ve Kapasite



Kaynak: DB,1997

Etkinlik ve kapasite ayrımı üzerinden varılan bu genel sonuç, altyapı yatırımları ile kurumsal gelişmişlik arasındaki ilişkide de geçerlidir. Sadece altyapı hizmeti sağlamak devletin etkili bir faaliyet yürüttüğü anlamına gelmemekte; etkinliğin sağlanabilmesi için mutlaka sürdürülebilir kalkınma hedeflerinde de bahsedildiği gibi, her düzeyde etkili, hesap verebilir ve kapsayıcı kurumlar oluşturmak gerekmektedir.

Altyapı yatırımlarının büyümeye etkisinde kurumların rolünü dikkate alan ampirik analizlerden de teorik yaklaşımı destekleyici sonuçlar elde edilmektedir. P. Mauro (1995), yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelediği çalışmasında yolsuzluğun yatırımı, dolayısıyla da ekonomik büyümeyi negatif etkilediği sonucuna ulaşmıştır. H. S. Esfahani ve M. T. Ramirez (2003), altyapı türü olarak enerji ve telekom sektörleri ile büyüme arasındaki ilişkide kurumsal ve ekonomik faktörleri dikkate alan bir analiz yapmış, sonucunda altyapı yatırımlarının büyüme üzerinde önemli bir katkısı olduğu sonucuna varmıştır. Ancak ülkelerin kendine özgü kurumsal ve ekonomik faktörleri durağan durumdan sapmalar yaratarak sonuçları farklılaştırmaktadır. Çalışmada, altyapı ile büyüme arasındaki pozitif ilişkiyi güçlendirici bir unsur olarak kurumsal kapasitenin önemine yapılan vurgu dikkat çekmektedir. V. Andonova ve L. Diaz-Serrano (2009), politik kurumların niteliğinin bilgi ve iletişim teknolojileri üzerindeki etkisini incelemiştir. Elde edilen sonuca göre, kurumların teknolojik alandaki öneminin altının çizilmesi, gelişmekte olan ülkelerin büyümesinde önemli fırsatlar ortaya çıkarmaktadır. H. Zouhaier ve K.M. Karim'e (2012) göre de, kurumsal değişkenler, yatırım ve ekonomik büyüme arasında güçlü bir ilişki söz konusudur. Politik kurumlar ile yatırım arasındaki pozitif etkileşim, politik istikrarsızlıkta negatife dönmektedir. Y. Z. Zergawu vd.'nin (2020) çalışması konuya ilişkin en güncel çalışmalardandır. Çalışmada, altyapı sermayesi ve kurumsal niteliğin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi incelenmiş ve ikisinin de ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkisi olduğu sonucuna varılmıştır. Bu sonuca göre altyapı sermayesinden maksimum verimi almak için kurumsal niteliğin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak hem teorik hem de ampirik düzeyde yürütülen tartışmalara bakıldığında, altyapı yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumların olumlu ve etkin bir rol oynadığını söylemek mümkün görünmektedir.

3.4.2. Kamu-Özel İşbirliği Yatırımlarının Büyümeye Etkisinde Kurumsallığın Rolü

KÖİ'lerde kurumsal gelişmişliğin etkileri literatürde genel olarak yönetim başlığı altında tartışılmaktadır. Bu konuda, ikinci bölümde ayrıntılı bir şekilde yer verilen, uluslararası kuruluşlar öncülüğünde yürütülen tartışmalar dikkat çekmektedir (BM, 2008; DB, 2009; OECD, 2012). BM, DB ya da OECD tarafından hazırlanmış KÖİ'lerde yönetim rehberleri incelendiğinde, KÖİ süreçlerinde iyi yönetişimin ekonomik büyümeye olumlu katkılarının olacağının sıklıkla vurgulandığı görülmektedir. Öte yandan akademik literatürde KÖİ'lerin ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişlik düzeyinin önemini ortaya koyan ampirik çalışmalar oldukça azdır. Bu kapsama dâhil olan çalışmalarda da kurumsal gelişmişlik, KÖİ'ler ile ilişkili değişkenlerden sadece biridir; tek başına bir konu olarak ele alınmamıştır. Başka bir ifadeyle, KÖİ'ler ile kurumsallık arasındaki ilişki KÖİ yatırımlarını belirleyen diğer ekonomik faktörler arasında tartışılmaktadır.

Bu tartışmaların ilk örneklerinden biri, Hammami vd.'nin (2006) çalışması olmuştur. Çalışmada, yolsuzluk azaldığında ve hukukun üstünlüğü sağlandığında KÖİ proje sayılarında artış olacağı sonucuna varılmaktadır. Ancak bu çalışma KÖİ ile kurumsallık ilişkisine dair ampirik bir kanıt sunsa da bu ilişkinin ekonomik büyümeye etkisine dair bir şey söylememektedir. J. A. Mota ve A. C. Moreira (2015), KÖİ'leri düzenleyici nitelik ve hukukun üstünlüğü bağlamında tartışmışlardır. Elde ettikleri ampirik sonuçlar, ekonomik özgürlük, rekabet gücü ve işsizlik oranı ile temsil edilen makroekonomik ortamın yanı sıra düzenleyici kalite ve hukukun üstünlüğünün etkili bir şekilde uygulanmasının da KÖİ süreçlerinde oldukça önemli olduğunu göstermektedir. Lee vd.'nin (2018) çalışması, diğer çalışmalar göre, KÖİ ile kurumsallık arasındaki ilişkiyi ekonomik büyüme bağlamında tartışabilecek bir zemin sunmaktadır. Elde ettikleri ampirik

sonuçlar, KÖİ yatırımının GSYİH'ya oranının artırılmasının altyapı hizmetlerine erişimi ve kalitesini iyileştirdiğini ve bu durumda ekonomik büyümenin potansiyel olarak daha yüksek olacağını göstermektedir. Ancak bu iyimserlik, karmaşık KÖİ sözleşmelerinin üstesinden gelmek için gereken teknik ve kurumsal kapasiteyi daha da yükseltme çabalarına bağılıdır. KÖİ ve kurumsallık arasındaki ilişkiyi J. Rosell ve A. Saz-Carranza (2019) şeffaflık, S. Malik ve S. Kaur (2022) düzenleyici nitelik ve siyasi istikrar, A. Gupta ve A. K. Sharma (2023) ise yolsuzluğun kontrolü, politik istikrar ve şiddetsizlik, düzenleyici nitelik ve hükümet etkinliği çerçevesinde tartışmışlardır. Her çalışmada elde edilen ampirik sonuç, KÖİ süreçlerinin güçlendirilmesinde kurumsal faktörlerin önemli bir etkisi olduğudur.

Teorik ve ampirik literatürdeki çalışmalardan da anlaşılabilceğı gibi, KÖİ yatırımlarında kurumsal gelişmişlik düzeyinin ekonomik büyümeye etkisinin hem teorik hem de ampirik düzeyde daha fazla tartışılmasına ihtiyaç vardır. Bu tez çalışması, konuya ilişkin literatürdeki boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın amacı doğrultusunda, sonraki bölümde ampirik analize ve sonuçlarına yer verilecektir.

4. BÖLÜM

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ VE KURUMSALLIK İLİŞKİSİNİN EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİLERİ: AMPİRİK ANALİZ

“Dünyanın, Dış Uçyörelere’den sonra başka karanın olmadığı bir denizden ibaret olduğuna inananlardan mısın, yoksa dünyanın öbür yüzünde başka Ada Diyarları veya daha keşfedilmemiş büyük karalar olduğuna inananlardan mısın?”

Yerdeniz Büyücüsü, sf. 180

Bu bölümde KÖİ ile kurumsallık ilişkisinin ekonomik büyümeye etkisi, ekonometrik model tahmini ile incelenecektir. Üçüncü bölümünde de değinildiği gibi, ekonomik büyümeye ilişkin tezde kullanılan ekonometrik model, dayanağını Barro’nun içsel büyüme modelinden almaktadır. Dolayısıyla bu bölümde ilk olarak büyüme modeline; daha sonra ise verilerle ilgili bilgilere, kullanılan tahmin yöntemine, tahmin edilen modele ve tahminlerden elde edilen sonuçlara yer verilecektir.

4.1. EKONOMİK BÜYÜME MODELİ

Literatürde altyapı yatırımları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi inceleyen ampirik çalışmaların çoğu içsel büyüme modeli yaklaşımına referans vermektedir. İçsel büyüme modellerinin temel özelliklerinin başlıcaları neoklasik büyüme modeli tarafından savunulan sermayenin azalan getirisi varsayımını reddetmesi, tam rekabet yerine eksik rekabet varsayımının geçerli olması ve monopolistik piyasaların varlığıdır. Tezin temel konusunu oluşturan KÖİ’ler kapsamında yapılan yatırımların büyük bir çoğunluğu doğal tekel özelliği gösteren altyapı yatırımlarından oluşmaktadır. Dolayısıyla literatürdeki çalışmalar ve içsel büyüme modelinin başlıca özellikleri göz önünde bulundurulduğunda, bu çalışmada da içsel büyüme teorisinin araçlarından faydalanmanın daha uygun olduğu düşünülmüştür.

Çalışmada içsel büyüme modeli, Barro’nun (1990) yaklaşımı çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunun sebebi Barro’nun iktisadi büyümeyi gerçekleştirecek unsur

olarak kamu politikalarını görmesidir. Barro'ya göre büyümeyi teşvik edecek kamu sermayesi devlet tarafından yaratılmakta olup bu sermaye demiryolu, hava alanları, limanlar vb. kamusal altyapılardan oluşmaktadır. Kamu ve özel sektör bileşenlerinden oluşan KÖİ'leri de bu kapsama dâhil etmek mümkündür. Barro'nun temel iddialarından bir diğeri de kamu harcamalarının büyümeyi teşvik etmesi ve yapılacak yatırımların özel sektör verimliliğini artırmasıdır. Buradan yola çıkıldığında KÖİ yatırımlarının büyümeyi teşvik etmesi, ayrıca özel sektör sermaye stokunda da bir artış yaratması beklenmektedir.

Bu çalışmadaki büyüme modeli, Canning ve Pedroni'nin (2004) Barro'nun içsel büyüme modelini temel kabul ederek altyapı yatırımlarının uzun dönemde ekonomik büyümeye etkisini analiz ettiği çalışması referans alınarak oluşturulmuştur.

Çalışmadaki büyüme modelinin temel referans kaynağı olan Barro'nun içsel büyüme modeli şu şekildedir:

$$(1) Y_t = A_t K_t^\alpha G_t^\beta L_t^{1-\alpha-\beta}$$

Modelde Y , toplam üretimi; A , toplam faktör verimliliğini açıklayan sabittir. G , altyapı sermayesini; K altyapı dışındaki sermayeyi; L ise işgücünü ifade etmektedir.

Basitleştirici olması açısından tasarruf oranının (s) sabit olduğu ve her iki sermaye türünün de (altyapı sermayesi ve altyapı dışındaki sermaye), her dönem için tamamen amortize edildiği varsayılmaktadır.

1 numaralı denklemde yer alan altyapı sermayesi (G) şu şekilde tanımlanabilir:

$$(2) G_{t+1} = \tau_t Y_t (G_t \times I_t)$$

2 numaralı denklemde yer alan ifadeye göre, bir sonraki dönemin altyapı sermayesi, modelde sabit olduğu varsayılan vergi oranının (τ) ve altyapı sermayesi ile kurumsallık düzeyi (I_t) arasındaki etkileşimin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi tasarruf oranının (s) sabit olduğu, sermayenin her dönem için tamamen amortize edildiği ve nüfus artışının olmadığı varsayımı altında, altyapı dışındaki sermaye (K) ise şöyle ifade edilebilir:

$$(3) K_{t+1} = (1 - \tau_t) s Y_t$$

Buna göre, altyapı dışındaki sermaye yatırımı, modelde sabit kabul edilen tasarruf ve vergi oranının etkisiyle belirlenmektedir.

2 ve 3 numaralı denklemleri, 1 numaralı denklemde yerlerine yerleştirip çalışan başına düşen değerleri bulmak için işgücüne (L) böldüğümüzde şu denklemi elde ederiz:

$$(4) (Y/L)_{t+1} = A_{t+1} s^\alpha (1 - \tau_t)^\alpha \tau_t^\beta (Y/L)_t^{\alpha+\beta} (G_t \times I_t)^\beta (L_t / L_{t+1})^{\alpha+\beta}$$

2 ve 3 numaralı denklemlerde tanımlanan K ve G değerlerini göz önünde bulundurarak 4 numaralı denklemi sadeleştirdiğimizde, modelde kullanacağımız denklemin nihai hali şu şekilde olmaktadır:

$$(5) y_{t+1} = A_{t+1} k_t g_t$$

4.2. VERİ SETİ VE DEĞİŞKENLER

Analiz, 82 ülkenin 2002-2019 yıllarını kapsayan verilerinden oluşmaktadır. Veri seti oluşturulurken ilk amaçlardan biri, çalışmanın mümkün olduğunca çok ülkeyi kapsaması olmuştur. Ancak dengeli panel oluşturabilmek için gereken veriye ülkelerin tamamı için ulaşmak mümkün olamamıştır. Dolayısıyla analiz, 2002-2019 yılları arasında tam veriye sahip 82 ülke ile kısıtlanmıştır.

Modelin bağımlı değişkeni çalışan başına düşen GSYİH'dir. Bağımsız değişkenler ise çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku, özel sektör sermaye stoku ve kamu sermaye stoku ile kurumsal göstergelerdir. Kurumsal göstergeler Uluslararası Ülke Risk Rehberi (The International Country Risk Guide – ICRG), Dünya Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators – WGI) ve Demokrasi Türleri (Varieties of Democracy – V-Dem) veri setlerinde yer alan göstergelerin ortalamalarından elde edilmiştir. Bu temel değişkenlerin yanında,

KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal değişkenlerin etkisini gözlemleyebilmek için modele kurumsal göstergeler ile KÖİ sermaye stokunun etkileşimi de dâhil edilmiştir.

Model tahmini yapmadan önce tüm verilerin doğal logaritması alınmıştır. Daha sonra GSYİH, KÖİ, kamu ve özel sermaye stok yatırımlarının çalışan kişi sayısına bölünmesiyle çalışan başına düşen değerleri elde edilmiştir. Analizde kullanılacak sistem GMM yönteminde otokorelasyon testi ve katsayıların standart hatalarının dirençli tahmini, gözlemler arasında korelasyon olmadığını varsaymaktadır (Roodman, 2008). Bu nedenle, verileri dönemsel şok etkilerinden arındırmak ve varsayımı daha güçlü hale getirmek için doğal logaritması alınan verilerden ortalama değerleri çıkarılmış ve tüm verilere zaman indirgemesi (time demean) işlemi yapılmıştır.

4.2.1. Değişkenlerin Tanımlanması

Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla (GSYH): GSYH verileri, IMF tarafından hazırlanan Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Seti'nden alınmıştır. Kişi başına düşen GSYH değeri ise Penn Dünya Tablosu'nda (Penn World Table- PWT) yer alan çalışan kişi sayısı verilerine bölünerek elde edilmiştir.

Kamu-Özel İşbirliği Sermaye Stoku: Kamu-özel işbirliği projelerine ilişkin en kapsamlı veri, DB'nin veri tabanında yer almaktadır. Ancak çalışmada DB'nin verileri yerine, bu verilerden yararlanılarak oluşturulan IMF'nin yatırım ve sermaye stoku veri tabanı kullanılmıştır. Bunun nedenlerinden biri, DB'nin veri setinde KÖİ yatırım değerlerinin yıllık olarak değil toplam değer olarak ve nominal düzeyde yer almasıdır. IMF'nin KÖİ sermaye stok verileri ise DB'nin veri setinden yararlanılarak, verileri 5 yıllık ortalamalarına göre yıllıklandırılmış, amortisman payını hesaba katarak stok değerleri ve 2017 dolar paritesine göre yatırımların reel değerini hesaplamıştır. Ancak DB ile kıyaslandığında IMF verilerinin dezavantajı, yalnızca KÖİ yatırım ve sermaye stok bilgilerini içermesidir. DB'nin veri setine baktığımızda ise sözleşmenin tarafı olan firma bilgisi, verilen garantiler, kredi kuruluşlarının desteği, sektör bilgisi gibi pek çok detaylı bilgiye erişebilmek mümkündür. Ayrıca DB, KÖİ projelerinde

özelleştirmelerden yap-işlet-devret modellerine kadar tüm modelleri veri setine dâhil ederken; IMF'nin veri setinde varlık satışları ve özelleştirmeler, kiralamar ve ticari projeler yer almamaktadır. KÖİ sermaye stok verileri, kamu-özel iş ortağının, proje sözleşmesinde belirtilen dönem için yeni bir tesis inşa ettiği ve yönettiği projeler (*greenfield projects*) ile yeni bir tesisin inşa edilmeyip, mevcut olanın devralındığı, yenilendiği ya da genişletildiği projeleri (*brownfield projects*) içermektedir. Modelde, özel sektör ve kamu sermaye stoku verilerini de kullanacağımız göz önüne alındığında IMF verilerinin daha dar tutulması çalışmamızda kolaylık sağlayacak bir unsur olmaktadır. Çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku, KÖİ sermaye stok verilerinin PWT'deki çalışan kişi sayısı verilerine bölünmesiyle elde edilmiştir.

Özel Sermaye Stoku: IMF'nin yatırım ve sermaye stoku veri tabanında yer alan özel sermaye stoku verileri kullanılmıştır. Çalışan başına düşen özel sermaye stoku, özel sermaye stok verilerinin PWT'deki çalışan kişi sayısı verilerine bölünmesiyle elde edilmiştir.

Kamu Sermaye Stoku: IMF'nin yatırım ve sermaye stoku veri tabanında yer alan kamu sektörü stok verileri kullanılmıştır. Çalışan başına düşen kamu sermaye stoku, kamu sermaye stok verilerinin PWT'deki çalışan kişi sayısı verilerine bölünmesiyle elde edilmiştir. Veri tabanında, kamu yatırımları Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (Gross Fixed Capital Formation - GFCF) yöntemi¹⁹ ile hesaplanmıştır. Bu yaklaşım, çok sayıda ülke için mevcut olan karşılaştırılabilir verilerin kullanılmasına olanak tanımakta, ancak hükümetlerin toplam yatırımı desteklediği alternatif yöntemleri göz ardı etmektedir. Sabit varlıklara yatırımı desteklemek için merkezi ve/veya yerel hükümetlerden diğer kamu ve özel kuruluşlara transfer edilen yatırım hibeleri, kredi garantileri, ipotek faizi, vergi imtiyazları, sübvansiyonlu oranlarda uzun vadeli finansman sağlayan

¹⁹ GFCF, muhasebe dönemi boyunca elden çıkarılan sabit varlıkların toplam değer kazancı ve üretken olmayan varlıklarının değerine katkıda bulunan bazı hizmet harcamalarının (örneğin, arazinin iyileştirilmesi) eklenmesi ile elde edilmektedir.

kalkınma bankaları gibi kamu finans kuruluşlarının faaliyetleri ve devlet destekli tasarruf planları, göz ardı edilen yatırım yöntemleri arasındadır. Benzer şekilde, bazı hükümetler altyapı hizmetleri sağlamak için özel sektörle sözleşme yapmakta (örneğin, KÖİ'ler yoluyla) ve bu hizmetler için yıllık ödemeler kamu cari harcamaları olarak sınıflandırılmaktadır. Buna ek olarak, kamu sektörü tarafından kontrol edilen ancak merkezi hükümet dışında kalan bazı kuruluşlar, kamu yatırımı olarak kaydedilmeyen altyapı harcamalarını (örneğin KİT'ler ya da sosyal konutlar) üstlenmektedirler. Benzer şekilde, KÖİ sözleşmeleriyle bağlantılı özel amaçlı şirketler, kamu sektörü tarafından kontrol edilseler bile özel olarak sınıflandırılmaktadır (IMF, 2019). Dolayısıyla, bulgular değerlendirilirken bu unsurlar da akılda tutulmalıdır.

Kurumsal Göstergeler:

Uluslararası Ülke Risk Rehberi (The International Country Risk Guide – ICRG): Politik Risk Hizmetleri (Political Risk Services – PRS) tarafından hazırlanan veri setinde yer alan söz hakkı ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, devletin etkinliği, düzenleyici nitelik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü verileri ortalaması alınarak modele dâhil edilmiştir.

Dünya Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators – WGI): ICRG tarafından ölçülen söz hakkı ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, devletin etkinliği, düzenleyici nitelik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü göstergeleri farklı ölçüm yöntemiyle DB tarafından hazırlanan veri setinde de yer almaktadır. ICRG verileriyle karşılaştırılabilir olması ve elde edilen bulguları güçlendirmesi amacıyla model tahmininde bu veri setinden de yararlanılmıştır.

Demokrasi Türleri (Varieties of Democracy – V-Dem): V-Dem Enstitüsü tarafından demokrasiyi ölçmek amacıyla oluşturulan oldukça kapsamlı bir veri setidir. ICRG ve WGI verileriyle karşılaştırılabilir olması açısından veri setinde yer alan ifade özgürlüğü, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, sivil özgürlükler ve kuvvetler ayrılığı göstergelerinin ortalaması alınarak modele dâhil edilmiştir. Buna rağmen elde edilen verinin yine de ICRG ve WGI göstergeleriyle birebir uyumlu olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Tablo 6’da analizlerde kullanılan değişkenlerin tanımları ve bu değişkenlerin elde edildiği veri kaynakları yer almaktadır.

Tablo 6. Değişkenler ve Tanımları

Bağımlı Değişken	Açıklama	Kaynak
dmlngdpemp	Çalışan başına düşen reel GSYİH (2017, Milyar \$)	IMF (Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Seti, 1960-2019)
Bağımsız Değişkenler		
dmlngovemp	Çalışan başına düşen kamu sermaye stoku (2017, Milyar \$)	IMF (Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Seti, 1960-2019)
dmlnprivemp	Çalışan başına düşen özel sermaye stoku (2017, Milyar \$)	IMF (Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Seti, 1960-2019)
dmlnpppemp	Çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku (2017, Milyar \$)	IMF (Yatırım ve Sermaye Stoku Veri Seti, 1960-2019)
dmlnicrg	Söz hakkı ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, devletin etkinliği, düzenleyici nitelik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü verilerinin ortalaması	Uluslararası Ülke Risk Rehberi (The International Country Risk Guide – ICRG)
dmlnwgı	Söz hakkı ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, devletin etkinliği, düzenleyici nitelik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü verilerinin ortalaması	Dünya Yönetişim Göstergeleri (The Worldwide Governance Indicators – WGI)
dmlnvdem	İfade özgürlüğü, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, sivil özgürlükler ve kuvvetler ayrılığı endeksi ortalaması	Demokrasi Türleri (Varieties of Democracy – V-Dem)

Tablo 6 ‘da yer alan değişkenlere ait tanımlayıcı istatistikler ise Tablo 7’de yer almaktadır.

Tablo 7. Tanımlayıcı İstatistikler

Tanımlayıcı İstatistikler	Ortalama	En Yüksek	En Düşük	Standart Hata	Ülke Sayısı
GSYH (Milyar \$)	725,3896	11.609,37 (Çin)	10,23789 (Togo)	1.569,37	82
KÖİ Sermaye Stoku (Milyar \$)	17,33065	256,9336 (Brezilya)	,0062233 (Malavi)	42,25889	82
Özel Sermaye Stoku (Milyar \$)	1.188,502	13.655,21 (Çin)	8,881125 (Togo)	2.309,423	82
Kamu Sermaye Stoku (Milyar \$)	557,1657	17.973,69 (Çin)	7,209858 (Malavi)	2.031,784	82
ICRG Ortalama	57,93777	96,01405 (Finlandiya)	25,10017 (Kongo Cumhuriyeti)	14,97406	82
WGI Ortalama	44,65563	97,2792 (Finlandiya)	4,766411 (Demokratik Kongo Cumhuriyeti)	23,32757	82
V-Dem Ortalama	62,96831	98,35778 (İsveç)	19,37444 (Azerbaycan)	21,68304	82

4.3. TAHMİN YÖNTEMİ

Panel veri, belirli bir zaman boyunca bir dizi gözlemi (ülkeler, firmalar, vs.) kullanarak analiz yapan istatistiksel bir araçtır. Panel verinin kullanılabilmesi için zaman içinde toplanmış farklı gözlemlerden oluşan bir veri setinin olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra olası kısıtlamalardan kaçınabilmek için gözlem sayısının zaman aralığından büyük olması önerilmektedir ($n > t$).

Panel veri analizleri statik ve dinamik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Statik paneller, zamanla sabit olacağı varsayılan gözlem etkilerine göre sabit ve rassal olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Statik panellerin zaman içinde sabit olacağı varsayımı, değişen zaman dinamiklerini ve içsellik problemini göz ardı

etmemize yol açabilmektedir. Değişen zaman dinamikleri ve içsellik problemini dikkate alan dinamik panel veri analizleri ise bu nedenle daha geniş bir inceleme alanı sunabilmektedir (Labra ve Torrecillas, 2018).

Dinamik modellerde bağımlı değişken, gecikmesi alınarak modele dâhil edilmektedir. Bu yöntem şu şekilde gösterilmektedir:

$$Y_{it} = \alpha Y_{it-n} + \beta_i X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Y_{it} : t zamanda i gözlemine ait bağımlı değişken

Y_{it-n} : t-1 zamanda i gözlemine ait bağımlı değişkenin gecikmesi

α : Sabit

β_i : i gözleminin katsayısı

X_{it} : t zamanda i gözlemine ait bağımsız değişken

Modeldeki ε_{it} hata terimi; sabit etkiler (μ_{it}) ve duruma özgü şokları (v_{it}) ayrıştırarak bir toplam halinde yeniden yazılmıştır.

$$\varepsilon_{it} = \mu_{it} + v_{it}$$

$$E[\mu_i] = E[v_{it}] = E[\mu_i v_{it}] = 0$$

Dinamik panel veri analizinde sabit etkiyi ortadan kaldırmak, amaçlardan biridir. Çünkü sabit etkili modellerde, bir şok yaşanması durumunda bu diğer dönemleri de etkileyeceği için içsellik problemi ortaya çıkmaktadır. Ancak, bağımlı değişkenin gecikmeli değerinin modelde yer alması hata teriminde ifade edilen sabit etki ile korelasyon oluşturmakta ve bu da içsellik problemine yol açmaktadır. Bu problemin ortadan kaldırılması içinse farklı yöntemler geliştirilmiştir.

Bunlardan ilki M. Arellano ve S. Bond (1991) tarafından geliştirilen fark GMM yöntemidir. Bu yöntemde bütün değişkenlerin farkını alarak problemin çözüleceği iddia edilmektedir. M. Arellano ve O. Bover (1995), daha sonra sabit etkiyi ortadan kaldırmak için ilk fark yönteminin yeterli olmadığını düşünerek iki

aşamalı bir model oluşturmuşlardır. Sistem GMM olarak bilinen bu yöntemde değişkenlerin tüm olası gelecek değerlerinin ortalamasının farkı alınmaktadır. Bu yöntem, fark GMM yöntemine göre daha tutarlı ve sapmasız sonuçlar vermektedir.

Tahmin edilecek modelde kullanılan değişkenlerin geçmiş dönemin etkisinde olduğu düşünüldüğü için dinamik model tercih edilmiştir. Ayrıca, yine değişkenlerin korelasyonlu olması ve içsellik problemine yol açabileceği gerekçesi ile fark GMM yöntemine göre daha tutarlı ve sapmasız olan sistem GMM yöntemi kullanılmıştır. Tahminler, D. Roodman (2003) tarafından geliştiren xtabond2 komutu²⁰ ile yapılmıştır.

Xatbond2 komutunu geliştirerek sistem GMM analizine katkı sunan Roodman (2003), aynı zamanda hem fark hem de sistem GMM yöntemine dair bazı eleştiriler de yapmıştır. Roodman'a göre, fark ve sistem GMM'in önemli dezavantajlarından biri karışık olmaları ve geçersiz tahminler oluşturabilmeleridir. Diğer, T zaman boyutunda ikinci dereceden araç sayısı ile doğurgan moment koşullar oluşturabilmeleridir. Bu durum ise sonlu örnekler için sorun yaratmaktadır. Örneğin, sonlu bir örnek bu kadar büyük bir matrisi tahmin etmede yetersiz kalabilmektedir. Son olarak, çok fazla araç değişken oluşması nedeniyle, bu değişkenler içsel değişkenlere uyum sağlayabilmektedir.

Ekonometrik analizde, tercih edilecek her yöntemin avantajları olduğu gibi dezavantajları da olmaktadır. Bu nedenle, çalışmada tahmin edilen modelin sistem GMM dışında farklı bir yöntemle de sınanması ihtiyacı doğmaktadır. Bu sınama içinse havuzlanmış EKK yöntemi tercih edilmiştir. Ancak bu yöntemde de bağımlı değişkenin gecikmeli değerinin modelde yer alması hata terimi ile korelasyon oluşturmakta ve bu nedenle sapmalı ve tutarsız tahminler elde edilmektedir. Ayrıca, modelde birim ve zaman etkisinin varlığı göz ardı edilerek tahmin yapılmaktadır. Dolayısıyla birim ve zaman etkisi söz konusu olduğunda elde edilen sonuçlar sapmalı olmaktadır (Tatoğlu, 2020).

²⁰ Xtabond2 komutunun önemli katkılarından biri iki aşamalı tahminlerde standart hataları raporlayan Windmeijer yöntemini uygulamasıdır. Bu sayede gözlem matrisi üzerinde daha hassas bir kontrol sağlanmıştır. Bunun yanında Arellano-Bover yöntemi yeni komutlar ve araçlarla daha gelişkin bir hale gelmiştir (Roodman, 2003).

Her iki yöntemin de burada kısaca aktarıldığı halinin daha ötesinde tartışmalı pek çok yanı vardır. Öte yandan, iki farklı yöntemin de birbirine yakın tutarlı sonuçlar vermesi elde edilen bulguları güçlendirici bir unsur olacaktır.

4.4. TAHMİN MODELİ

Modelde, daha önce de bahsedildiği gibi KÖİ'lerin büyüme üzerindeki etkisinde kurumsal gelişmişlik düzeyinin rolü üç farklı kurumsal veri seti kullanılarak gözlemlenmektedir. ICRG, WGI ve V-Dem veri setlerini kullanarak yapılan üç ayrı tahminin amacı, elde edilen sonuçları birbirleriyle karşılaştırarak sınavabilmektir.

Kamu sektörünün, altyapı hizmet sunumunda birincil düzeyde sorumluluğa sahip olduğu düşünülmektedir. Öte yandan, kamu sektörünün ekonomik ve politik niteliği KÖİ süreçlerini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle çalışmada kamu sermaye stok yatırımlarının büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü de ayrı bir başlık olarak sınanmıştır. KÖİ ve kamu sermaye stoku temelinde çalışmada kullanılacak modellerin hipotezleri ve denklemleri şu şekildedir:

Hipotez 1: Kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça KÖİ sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisi de pozitif yönde artmaktadır.

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnicrg_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnicrg_{it} + \beta_5 inticrg_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnwgi_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} \\ + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnwgi_{it} + \beta_5 intwgi_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} \\ + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnvdem_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} \\ + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnvdem_{it} + \beta_5 intvdem_{it} + \varepsilon_{it}$$

Hipotez 2: Kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisi de pozitif yönde artmaktadır.

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} \\ + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnicrg_{it} + \beta_5 inticrggov_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$dmlngdpemp_{it}$$

$$= \alpha dmlngdpemp_{it-n} + \beta_1 dmlnpppemp_{it} + \beta_2 dmlngovemp_{it} \\ + \beta_3 dmlnprivemp_{it} + \beta_4 dmlnwgi_{it} + \beta_5 intwgi_{it} + \varepsilon_{it}$$

4.5. TAHMİN MODELİ SONUÇLARI

Çalışma, KÖİ'lerin ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolünü incelemektedir. Bu bölümde ise, önceki bölümlerde teorik olarak yürütülen tartışmanın ampirik sonuçları yer almaktadır. Öncelikle asıl yöntem olarak tercih edilen sistem GMM sonuçlarına; daha sonra ise sonuçların sınanabilmesi amacıyla havuzlanmış EKK yöntemiyle elde edilen sonuçlara yer verilecektir.

Hipotez 1: Kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça KÖİ sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisi de pozitif yönde artmaktadır.

Sistem GMM yöntemiyle Hipotez 1'in sınındığı model tahmin sonuçları Tablo 8'de yer almaktadır. Tabloda altı farklı model sinanmıştır. 1 numaralı modelde çalışan başına düşen GSYH (dmlngdpemp) bağımlı değişken; çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku (dmlnpppemp), kamu sermaye stoku (dmlngovemp) ve özel sermaye stoku (dmlnprivemp) ile ICRG veri setine göre tahmin edilen kurumsal değişkenlerin ortalaması (dmlnicrg) bağımsız değişkenler olarak yer almaktadır. 2 numaralı denklemde ise modele KÖİ sermaye stoku ve ICRG veri setine göre tahmin edilen kurumsal değişkenlerin ortalamasının etkileşimi (inticrg) dâhil edilmiştir. 3 ve 4 numaralı denklemlerde ICRG veri seti yerine WGI veri seti kullanılmıştır. 3 numaralı denklemde sermaye stok yatırımlarının yanında, yalnızca WGI (dmlnwgi) göstergesi bağımsız değişken olarak yer alırken, 4 numaralı denklemde etkileşim terimi (intwgi) de dâhil edilmiştir. 5 ve 6 numaralı denklemler de aynı sistematığe sahiptir. Bu denklemlerin farklılığı ise ICRG ve WGI yerine sırasıyla V-Dem göstergelerinin ortalamasını (dmlnvdem) ve bunun KÖİ sermaye stoku ile etkileşimini (intvdem) modele dâhil etmiş olmasıdır.

Tablo 8. KÖİ Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Sistem GMM Tahmin Sonuçları

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DEĞİŞKENLER	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp
L.dmlngdpemp	0,931***	0,921***	0,897***	0,899***	0,925***	0,949***
	(0,0350)	(0,041)	(0,034)	(0,036)	(0,032)	(0,045)
dmlngovemp	-0,0466**	-0,040*	-0,049**	-0,050**	-0,043**	-0,045**
	(0,0205)	(0,022)	(0,021)	(0,021)	(0,022)	(0,022)
dmlnprivemp	0,0402**	0,035*	0,043**	0,043**	0,034*	0,020
	(0,0180)	(0,019)	(0,020)	(0,019)	(0,019)	(0,022)
dmlnpppemp	0,0100**	0,010*	0,011**	0,010*	0,009*	0,011*

	(0,00503)	(0,005)	(0,005)	(0,006)	(0,006)	(0,006)
dmlnicrg	0,133*	0,134**				
	(0,0686)	(0,066)				
inticrg		0,237**				
		(0,117)				
dmlnwgi			0,075**	0,077**		
			(0,036)	(0,035)		
intwgi				0,030		
				(0,028)		
dmlnvdm					0,039	0,035
					(0,031)	(0,029)
intvdm						0,134**
						(0,062)
Sabit terim	0,0168***	0,017***	0,017***	0,017***	0,017***	0,017***
	(0,00207)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Gözlem sayısı	1.385	1.385	1.385	1.385	1.385	1.385
Ülke sayısı	82	82	82	82	82	82
Standart hatalar parantez içindedir.						
*** p<0,01, ** p<0,05, *p<0,1						

ICRG veri setinin kullanıldığı 1 numaralı modelin tahmin sonuçlarına göre, modeldeki tüm değişkenlerin büyüme ile anlamlı bir ilişkisi vardır. Buna göre, KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki (dmlnpppemp) yüzde 1’lik artış büyümeyi yüzde 0,01 arttırırken kurumsal gelişmişlik düzeyindeki (dmlnicrg) yüzde 1’lik artışın büyüme üzerindeki pozitif etkisi yüzde 0,13 olmaktadır. 2 numaralı modele KÖİ sermaye stok yatırımları ve ICRG kurumsal göstergelerin ortalamasının etkileşimi (inticrg) dâhil edilmiştir. Hipotez 1’in doğruluğunu bu

etkileşim terimi üzerinden sınamak mümkün olmaktadır. Tahmin sonuçlarına bakıldığında, etkileşim teriminin (intcrg) büyüme ile pozitif ve anlamlı bir ilişki içerisinde olduğu görülmektedir. Kurumsal gelişmişlik arttıkça, KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış, büyümeyi yüzde 0,23 arttırmaktadır. Yalnızca KÖİ sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki pozitif etkisi yüzde 0,01 iken kurumsal gelişmişlik düzeyiyle birlikte bu etkinin yüzde 0,23'e çıkması ise tezin teorik kısmında belirtilen, KÖİ yatırımları gerçekleştirilirken göz önünde bulundurulması gereken kurumsallık unsurunun önemini niceliksel olarak da vurgulamaktadır. Sonuç olarak, 2 numaralı denkleme göre Hipotez 1 kabul edilmektedir.

3 ve 4 numaralı denklemler Hipotez 1'in ICRG yerine WGI verilerini kullandığımızda da geçerli olup olmadığını göstermektedir. 3 numaralı denklem, 1 numaralı denklem ile tutarlıdır. KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış, aynı 1 numaralı denklemdeki gibi, büyümeyi yüzde 0,01 arttırmaktadır. Ancak kurumsal değişkenin etkisi farklılaşmaktadır. 3 numaralı denklemde, kurumsal gelişmişlik düzeyindeki (dmlnwgı) yüzde 1'lik artışın büyüme üzerindeki etkisi yüzde 0,07 olmaktadır. Bu artış ICRG sonuçlarına göre biraz daha düşüktür. WGI verileri kullanılarak elde edilen etkileşim teriminin (intwgi) dâhil edildiği 4 numaralı denklemde ise etkileşim terimi ve büyüme arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanamamıştır. Dolayısıyla, Hipotez 1 reddedilmektedir.

5 ve 6 numaralı denklemler, Hipotez 1'i V-Dem verileriyle sınamaktadır. 5 numaralı denkleme göre, KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,009 arttırmaktadır. Ancak kurumsal gelişmişlik düzeyi (dmlnvdm) ve büyüme arasında anlamlı bir ilişki yoktur. 6 numaralı denkleme dâhil edilen etkileşim terimi (dmlnvdm) ise anlamlı ve pozitifdir. Buna göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça, KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,13 arttırmaktadır. Bu pozitif etki, ICRG verileriyle elde edilen sonuca göre daha düşüktür²¹.

²¹ Daha önce de belirtildiği gibi, V-Dem veri setinde yer alan kurumsal göstergelerle ICRG veri setinde yer alan kurumsal göstergeler birebir örtüşmemektedir. Dolayısıyla hem ICRG hem de WGI ile elde edilen sonuçların V-Dem ile elde edilen sonuçlarla doğrudan karşılaştırılamayacağı akıldan tutulmalıdır.

Tablo 8’de yer alan sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, tüm modellerde KÖİ sermaye stok yatırımları ile büyüme arasında anlamlı ve pozitif bir ilişki olduğu görülmektedir. Ayrıca, ICRG ve V-Dem göstergeleri ile oluşturulan modellere göre, bu ilişkinin pozitif etkisi kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça daha da yüksek olmaktadır.

Hipotez 2: Kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisi de pozitif yönde artmaktadır.

Hipotez 2’de kamu sermaye stok yatırımlarının büyüme üzerindeki etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü etkileşim terimi üzerinden görülebilmektedir. Bu tahminde de ICRG, WGI ve V-Dem göstergeleri için ayrı ayrı tahminler yapılmıştır. Tablo 9’da yer alan her üç modelde de çalışan başına düşen GSYH bağımlı değişken; çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku, kamu sermaye stoku ve özel sermaye stoku ile kurumsal değişkenlerin ortalaması bağımsız değişken olarak yer almaktadır. Ancak modeller kullanılan veri setine göre farklılaşmaktadır. 1 numaralı modelde kurumsal gösterge ve etkileşim terimi (inticrggov) için ICRG göstergeleri, 2 numaralı denklemde WGI göstergeleri (intwlgigov), 3 numaralı denklemde ise V-Dem (intvdemgov) göstergeleri yer almaktadır.

Tablo 9. Kamu Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Sistem GMM Tahmin Sonuçları

	(1)	(2)	(3)
DEĞİŞKENLER	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp
L.dmlngdpemp	0,933***	0,950***	0,956***
	(0,0489)	(0,041)	(0,050)
dmlngovemp	-0,0380**	-0,059***	-0,046**
	(0,0178)	(0,018)	(0,020)
dmlnprivemp	0,0228	0,014	0,008
	(0,0263)	(0,020)	(0,026)
dmlnpppemp	0,00940*	0,011**	0,011*

	(0,00485)	(0,006)	(0,006)
dmlnicrg	0,104		
	(0,0633)		
inticrggov	0,593*		
	(0,314)		
dmlnwgi		0,042	
		(0,035)	
intiwgigov		0,182*	
		(0,096)	
dmlnvdm			0,026
			(0,026)
intvdmgov			0,267
			(0,216)
Sabit terim	0,0174***	0,016***	0,016***
	(0,00199)	(0,002)	(0,002)
Gözlem sayısı	1.385	1.385	1.385
Ülke sayısı	82	82	82
Standart hatalar parantez içindedir.			
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1			

Tablo 9'da yer alan model tahmin sonuçlarına bakıldığında, her üç modelde de kamu sermaye stok yatırımları ve büyüme arasında negatif yönlü bir ilişki olduğu görülmektedir. Ancak kurumsal gelişmişlik söz konusu olduğunda bu ilişkinin pozitifte döndüğü görülmektedir. Hipotez 2, daha önceki modellerde olduğu gibi, kamu sermaye stok yatırımı ile kurumsal göstergelerin ortalamaları arasındaki etkileşimi ifade eden etkileşim terimi ile sınanmaktadır.

1 numaralı modele göre, kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,03 azaltmaktadır. Ancak kurumsal gelişmişlik göz önünde

bulundurulduğunda bu etki tersine dönmektedir. Modelde etkileşim terimi (inticrggov), ICRG göstergeleri ile elde edilmiştir. Elde edile sonuca göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,5 arttırmaktadır.

ICRG yerine WGI verilerinin kullanıldığı 2 numaralı denklemde de benzer sonuç elde edilmiştir. Etkileşim terimine (intwgigov) göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,18 arttırmaktadır. WGI verileri kullanıldığında ortaya çıkan artış ICRG'ye göre daha az olmaktadır.

3 numaralı modelde, V-Dem verileri kullanılarak elde edilen sonuçlara göreyse, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,26 arttırmaktadır. Bu artış düzeyi ise ICRG ve WGI değerlerinin ortasında kalmaktadır.

Üç model sonucuna göre de Hipotez 2 kabul edilmektedir. KÖİ yatırımlarında olduğu gibi, kamu yatırımlarında da kurumsal gelişmişlik düzeyinin, ekonomik büyüme açısından oldukça önemli olduğu görülmektedir.

Sistem GMM yöntemiyle elde edilen sonuçların sağlamlığını test edebilmek için havuzlanmış EKK yönteminden yararlanılarak da tahminler yapılmıştır. Bu tahminlerde de öncekiler gibi, KÖİ ve kamu sermaye stok yatırımları ile kurumsal gelişmişlik düzeyi arasındaki ilişkinin ekonomik büyümeye etkisi gözlemlenmiştir.

Tablo 10'da 6 farklı model tahmin sonuçları yer almaktadır. Bu modeller Sistem GMM yöntemiyle yapılan tahminlerde kullanılan modeller ile aynı olduğu için yeniden açıklamaya gerek duyulmamıştır.

Tablo 10. KÖİ Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Havuzlanmış EKK Tahmin Sonuçları

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DEĞİŞKENLER	dmlngdpem p	dmlngdpem p	dmlngdpem p	dmlngdpem p	dmlngdpem p	dmlngdpem p
L.dmlngdpem p	0,934***	0,937***	0,912***	0,926***	0,940***	0,943***
	(0,0116)	(0,012)	(0,012)	(0,012)	(0,012)	(0,012)
dmlnpppemp	0,00206	0,002	0,002	0,003	0,002	0,002
	(0,00188)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
dmlngovemp	-0,0198***	-0,020***	-0,023***	-0,026***	-0,021***	-0,022***
	(0,00610)	(0,006)	(0,006)	(0,006)	(0,006)	(0,006)
dmlnprivemp	0,0223***	0,020***	0,027***	0,019**	0,014*	0,013*
	(0,00766)	(0,008)	(0,008)	(0,008)	(0,008)	(0,008)
dmlnicrg	0,116***	0,114***				
	(0,0187)	(0,019)				
inticrg		0,093***				
		(0,031)				
dmlnwgi			0,061***	0,051***		
			(0,007)	(0,007)		
intiwgigov				0,072***		
				(0,015)		
dmlnvdem					0,036***	0,034***
					(0,007)	(0,007)
intvdem						0,042***
						(0,016)
Sabit terim	0,0179***	0,018***	0,018***	0,017***	0,018***	0,018***

	(0,00109)	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Gözlemler	1.385	1.385	1.385	1.385	1.385	1.385
R ²	0,924	0,925	0,927	0,928	0,924	0,924
Standart hatalar parantez içindedir.						
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1						

Tablo 10'da yer alan 1 numaralı model sonuçlarına göre, KÖİ stok yatırımları ile büyüme arasında anlamlı bir ilişki yoktur. ICRG verileriyle oluşturulan kurumsal gelişmişlik düzeyinde meydana gelen yüzde 1'lik artış ise büyümeyi yüzde 0,11 arttırmaktadır. Etkileşim teriminin dâhil edildiği 2 numaralı modele göreyse, KÖİ stok yatırımları ile büyüme arasında yine anlamlı bir ilişki yoktur. Ancak, kurumsal gelişmişlik düzeyi söz konusu olduğunda KÖİ'lerin büyüme üzerindeki etkisi anlamlı ve pozitif olmaktadır. Elde edilen sonuca göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça KÖİ sermaye stok yatırımlarında meydana gelen yüzde 1'lik artış, büyümeyi yüzde 0,09 arttırmaktadır.

3 ve 4 numaralı modeller WGI veri setine göre oluşturulmuştur. 3 numaralı modelde de KÖİ stok yatırımları ve büyüme arasında anlamlı bir ilişki elde edilememiştir. Kurumsal gelişmişlik düzeyinde meydana gelen yüzde 1'lik artış ise büyümeyi yüzde 0,06 arttırmaktadır. 4 numaralı denklemde KÖİ ve büyüme arasındaki anlamlı ilişki ancak kurumsal gelişmişlik söz konusu olduğunda mümkün olabilmektedir. Buna göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,07 arttırmaktadır.

V-Dem verileriyle oluşturulan 5 ve 6 numaralı model tahmin sonuçları da diğer tahmin sonuçlarıyla benzerdir. 5 numaralı denklemde KÖİ ve büyüme arasında anlamlı bir ilişki yoktur. Kurumsal gelişmişlik düzeyinde meydana gelen yüzde 1'lik artış ise büyümeyi yüzde 0,03 arttırmaktadır. 6 numaralı denklemde KÖİ yatırımları ve büyüme arasındaki ilişki, tıpkı diğerleri gibi, kurumsal gelişmişlik göz önünde bulundurulduğunda anlam kazanmaktadır. Elde edilen sonuca

göre, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça KÖİ sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış, büyümeyi yüzde 0,04 arttırmaktadır.

Havuzlanmış EKK yönteminde, üç farklı veri setiyle elde edilmiş tahmin sonuçlarını birlikte değerlendirdiğimizde, KÖİ sermaye stok yatırımları ve büyüme arasında anlamlı bir ilişki yoktur. Ancak kurumsal gelişmişlik söz konusu olduğunda, KÖİ sermaye stok yatırımlarının büyümeyi pozitif yönde etkilediği gözlemlenmektedir. Sonuç olarak, sistem GMM yönteminde kabul edilen Hipotez 1, havuzlanmış EKK tahmininde de kabul edilmektedir.

Havuzlanmış EKK yöntemiyle elde edilen ve kamu sermaye stok yatırımları ve kurumsallık düzeyinin büyüme üzerindeki etkisini sınavan model tahmin sonuçları ise Tablo 11'de yer almaktadır.

Tablo 11. Kamu Sermaye Stoku ve Kurumsallık - Havuzlanmış EKK Tahmin Sonuçları

	(1)	(2)	(3)
DEĞİŞKENLER	dmlngdpemp	dmlngdpemp	dmlngdpemp
L.dmlngdpemp	0,937***	0,926***	0,944***
	(0,0115)	(0,012)	(0,011)
dmlnpppemp	0,00211	0,003	0,002
	(0,00186)	(0,002)	(0,002)
dmlngovemp	-0,0203***	-0,026***	-0,022***
	(0,00607)	(0,006)	(0,006)
dmlnprivemp	0,0190**	0,019**	0,011
	(0,00765)	(0,008)	(0,008)
dmlnicrg	0,108***		
	(0,0187)		
inticrggov	0,207***		
	(0,0485)		

dmlnwgi		0,051***	
		(0,007)	
intiwgigov		0,072***	
		(0,015)	
dmlnvdm			0,030***
			(0,007)
intvdmgov			0,082***
			(0,014)
Sabit terim	0,0181***	0,017***	0,018***
	(0,00109)	(0,001)	(0,001)
Gözlemler	1.385	1.385	1.385
R ²	0,925	0,928	0,925
Standart hatalar parantez içindedir.			
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1			

ICRG verileriyle tahmin edilen 1 numaralı denklemde kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artışın büyümeyi yüzde 0,02 azalttığı görülmektedir. Ancak kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça, kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,2 arttırmaktadır.

WGI verileriyle tahmin edilen 2 numaralı denklemde de kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,02 azaltmaktadır. Ancak etkileşim terimine bakıldığında, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artışın büyümeyi yüzde 0,07 arttırdığı görülmektedir.

V-Dem verileriyle elde edilen 3 numaralı modelin sonuçları da 1 ve 2 numaralı modellerle benzerdir. Buna göre, kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,02 azaltmaktadır. Ancak, kurumsal gelişmişlik

düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımlarındaki yüzde 1'lik artış büyümeyi yüzde 0,08 arttırmaktadır.

Sonuç olarak, havuzlanmış EKK yöntemiyle yapılan sınamaya göre de Hipotez 2 kabul edilmektedir. Başka bir ifadeyle, kurumsal gelişmişlik düzeyi arttıkça kamu sermaye stok yatırımları büyümeyi pozitif yönde etkilemektedir.



SONUÇ

Bu tez çalışması, altyapı ihtiyacını karşılamada son otuz yıllık dönemde giderek yaygınlaşan KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkilerini kurumsal bir çerçeveden tartışmayı amaçlamıştır. Bu doğrultuda, öncelikle KÖİ'ler ile ilgili tanımlayıcı bilgiler aktarılmıştır. Daha sonra, KÖİ'ler ile kurumsallık ilişkisi, YKİ ve YKY yaklaşımları ve yönetim çerçevesinden teorik yönüyle ele alınmıştır. Çalışmada, KÖİ ile kurumsallık ilişkisinin somut karşılığı ekonomik büyüme üzerinden izlenmektedir. Dolayısıyla, literatürde yer alan çalışmalar ve içsel büyüme yaklaşımı çerçevesinde, ekonomik büyüme ile KÖİ arasındaki ilişkiye de ayrıca yer verilmiştir. Son olarak ise, KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü, ampirik açıdan analiz edilmiş ve elde edilen bulgular paylaşılmıştır.

KÖİ süreçlerine dair yapılan tartışmalar ve somut proje örnekleri, KÖİ'lerin çoğu zaman amacından uzaklaşarak önemli kamu zararları yaratabildiğini göstermektedir. Buna karşın, KÖİ'lere olan talep ülke gruplarına göre oldukça farklılaşmaktadır. DB (2022) tarafından hazırlanan yıllık KÖİ raporuna göre 2022 yılında Avrupa ve Orta Asya ülkelerindeki KÖİ yatırımlarının GSYH'ye oranı yüzde 0,09 iken Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde bu oran yüzde 0,53'tür. Avrupa ve Orta Asya ülkelerindeki KÖİ yatırımları son on yılın en düşük seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu düşüşte son yıllarda KÖİ'lere ilişkin hükümet içerisinden yapılan eleştirilerin de etkisi olduğu düşünülmektedir. Avrupa ve Orta Asya dışında kalan, Latin Amerika ve Karayip ülkelerinin başı çektiği diğer ülke gruplarında ise KÖİ'lere olan talep artarak devam etmektedir. KÖİ'ler, bu tez çalışmasının ilgili bölümlerinde de vurgulandığı gibi, kamusal hizmet alanlarının neoliberal dönüşüm süreci ile birlikte özel sektöre ya da daha genel bir ifadeyle piyasaya açılması sürecinin bir ürünüdür. Dolayısıyla, yeni kamusal anlayışına ve piyasanın işleyişine hizmet ettiği müddetçe, KÖİ'lerden tamamen vazgeçilmesi mümkün görünmemektedir. Bunun yerine, aksayan yerlerinin onarılmasıyla modelin devamlılığının sağlanması daha olasıdır. Bu

amaçla, kurumsal gelişmişlik ya da KÖİ süreçlerinde vurgulandığı haliyle yönetim, KÖİ'lere yönelik olumsuz eleştirileri kabul ederek onarım süreci için bir takım öneriler sunmaktadır.

KÖİ'lerin kavramsal temeli YKİ yaklaşımına dayanmaktadır. YKİ'ye göre, KÖİ'leri ortaklar arasında var olan bir takım kurallar dizisinden oluşan istikrarlı kurumsal yapılar olarak tanımlamak mümkündür. Bu haliyle de KÖİ'ler, işlem maliyetlerini düşüren ve karar alma mekanizmasını kolaylaştırıcı bir yapı olarak değerlendirilebilir. KÖİ'lerin istikrarlı bir kurumsal yapı formuna dönüştürülebilmesi içinse YKY'nin araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. YKY çerçevesinde yer alan yönetim kavramı, KÖİ süreçlerinde ortaya çıkan olumsuzluklarla mücadelede önemli bir araçtır. KÖİ projelerini teşvik etmek ve ilgili yatırımcıları belirlemek, projenin teknik hazırlığını yapmak ve KÖİ olarak yapılandırmak, projenin bir KÖİ aracılığıyla uygulanmasına gerekçe oluşturmak için fayda maliyet analizini, paranın değer karşılığı analizini ve beklenmedik durum risk değerlendirmesini yürütmek, sözleşme taslağını hazırlamak, ihale sürecini yürütmek ve projeyi denetlemek, takip etmek KÖİ süreçlerinin gerekli aşamalarıdır. Yönetişimin etkili bir şekilde hayata geçirilebilmesi içinse bu aşamalarda katılımcılık, uygunluk, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik ve etkinlik ilkelerinin gözetilmesi gerekmektedir.

KÖİ süreçlerinde yönetim ilkeleri hayata geçirildiğinde, ekonomik açıdan da olumlu sonuçlar alınabileceği iddia edilmektedir. Bunun ilk göstergelerinden biri, ekonomik büyümedir. YKİ yaklaşımının giderek daha popüler hale gelmesi, sürdürülebilirlik gibi kavramların sıklıkla vurgulanmasıyla birlikte, ekonomik büyüme literatüründe kurumsal gelişmişlik düzeyinin katkısını da dikkate alan çalışmalara artık daha sık rastlanmaktadır. Altyapı yatırımları ya da daha spesifik olarak KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolüne ilişkin çalışmalar da bu kapsamdadır.

Pek çok teorik araştırmaya göre, KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin önemli bir rolü vardır. Bu tez çalışmasında, teorik iddialar ampirik açıdan da sınanmıştır. 2002-2019 yılları arasında 82 ülkenin verileriyle, sistem GMM ve havuzlanmış EKK yöntemiyle analiz

yapılmıştır. Analiz için kullanılan modelin bağımlı değişkeni, çalışan başına düşen reel GSYH'dir. Bağımsız değişkenleri ise çalışan başına düşen KÖİ sermaye stoku, özel sektör sermaye stoku ve kamu sermaye stoku ile kurumsal göstergelerdir. Tezin temel araştırma sorusu olan KÖİ yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü, modelde KÖİ sermaye stoku ve kurumsal göstergelerin çarpımından oluşan etkileşim terimi ile ifade edilmiştir. Elde edilen sonuçların geçerliliğini güçlendirmesi amacıyla kurumsal gösterge olarak ICRG, WGI ve V-Dem olmak üzere üç farklı kurumsal veri setinden yararlanılmıştır. ICRG ve WGI veri setinde yer alan söz hakkı ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetsizlik, devletin etkinliği, düzenleyici nitelik, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun kontrolü; V-Dem veri setinde ise ifade özgürlüğü, yolsuzluk, hukukun üstünlüğü, sivil özgürlükler ve kuvvetler ayrılığı göstergeleri, ortalaması alınarak modele dâhil edilmiştir. Kurumsal gelişmişlik düzeyinin ekonomik büyümeye etkisini boyutlandırmak amacıyla, KÖİ sermaye stokunun yanında, kamu sermaye stokunun büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişliğin rolü de ayrıca analiz edilmiştir. Elde edilen bulgularda, kurumsal gösterge olarak kullanılan veri setine ve tercih edilen analiz yöntemine göre bazı farklılıklar vardır. Ancak her model için ayrı ayrı yapılan analizleri birlikte değerlendirdiğimizde, KÖİ ve kamu yatırımlarının ekonomik büyümeye etkisinde kurumsal gelişmişlik düzeyinin olumlu ve önemli bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KÖİ'lerde kurumsal gelişmişlik düzeyi, yönetim ilkeleri ile ifade edilmektedir. Yönetişim ilkelerinin süreç içerisinde hayata geçirilebilmesinin ilk aşaması, altyapı hizmet sunumunda hangi sunum yönteminin (geleneksel tedarik yöntemi ya da KÖİ) kamusal yarar açısından daha faydalı olacağının belirlenmesidir. Bunun belirlenmesi için kullanılan yöntem ise fayda maliyet analizidir.

KÖİ süreci içerisinde ortaya çıkan sorunların büyük bir kısmı sözleşmelerin karmaşıklığından veya eksik ya da sıklıkla değişen sözleşmelerden kaynaklanmaktadır. Sözleşmelere ilişkin bu sorunlar sürecin hem başında hem de devamında manipülasyona zemin hazırlayarak yanlış kararlar alınmasına yol açabilmektedir. Öte yandan ticari sır gerekçesiyle kamuoyunda paylaşılmayan sözleşmeler, şeffaflık ve hesap verebilirliğe ciddi zararlar vermektedir. Bu

soruna ilişkin KÖİ'lerde yönetim ilkeleri doğrultusunda hesap verebilirlik ve şeffaflık süreç boyunca göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun sağlanabilmesi içinse sözleşmelerin açık, anlaşılabilir ve standart hale getirilmesi önem taşımaktadır.

KÖİ süreçlerinde en yaygın şekilde karşımıza çıkan sorunlardan bir diğeri yolsuzluktur. KÖİ'lerin büyük ölçekli projeler olması projelerden elde edilecek rantı da aynı derecede artırmakta ve etkisi uzun yıllar sürecektir büyük kamu zararları ortaya çıkarmaktadır. Ancak, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanabildiği koşullarda yolsuzluğun da kontrol altına alınabilmesi mümkündür. Proje süreçlerinde yolsuzluğun kontrol altına alınması içinse ihale süreçlerinin kamuoyuna açık bir şekilde yapılması, sürecin şeffaf bir şekilde paylaşılması ve denetime açık bir hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu ve özel sektörün ortaya çıkabilecek riskleri diğer tarafa yükleme çabası da yönetim ilkelerinin geçerliliğini ortadan kaldırmaktadır. DB (2017) tarafından yapılan tanımda, KÖİ'ler özel sektörün finansal riski ve işletme riskini üstlendiği projeler olarak tanımlanmaktadır. Ancak son yıllarda çoğu KÖİ projelerinde verilen Hazine garantileri, KÖİ tanımında yer alan risk paylaşımını geçersiz kılarak riskin büyük bir kısmının kamu sektörüne aktarılmasına yol açmaktadır. Bunu önlemek için, kamusal yarar perspektifiyle, KÖİ süreçlerinin başında paranın değer karşılığı analizinin yapılması ve süreç boyunca da paranın değer karşılığının pozitif düzeyde kalması konusunda maksimum özenin gösterilmesi gerekmektedir.

Altyapı finansmanı olarak KÖİ'lerin tercih edilmesinin ilk koşulu, bu çalışmada da sıklıkla vurgulandığı gibi, kamu yararadır. Hesap verebilirlik, şeffaflık, paranın değer karşılığı gibi yönetim ilkeleri ise kamu yararının bir garantisi olarak savunulmaktadır. Ancak KÖİ'lerin tarafı olan kamu sektörü ve özel sektör açısından bakıldığında, öznel çıkarlar kamu yararının önüne geçebilmektedir. KÖİ'lerin bütçe dışı bırakılabilmesi, kamu harcamalarına getirilen sınırı aşabilmesi gibi özellikleri kamu sektörüne bir avantaj sağlamaktadır. Özel sektör açısından KÖİ'ler, finansal sıkışıklığının üstesinden gelebileceği ve mega projeler olması nedeniyle yüksek kârlar elde edilebilecek bir modeldir.

Vatandaşın sağlayacağı fayda ise sunulan hizmettir. Ancak vatandaş, bunun bedelini ya kullanıcı ücretleriyle ya da vergi yoluyla zaten ödemektedir. Üstelik Hazine'den karşılanan garanti ödemeleri gibi durumlar söz konusu olduğunda, kullanmadığı hizmetlerin bedelini de vergiler aracılığıyla dolaylı yoldan ödemektedir. Dolayısıyla bu süreçte en dezavantajlı olan kesim vatandaş olmaktadır. Bu durum KÖİ'lerin kamu yararı vurgusunu çelişkili bir noktaya taşımaktadır. Öte yandan, pek çok kamusal zarara yol açmasına rağmen özellikle gelişmekte olan ölkelerde KÖİ proje sayılarının artmaya devam etmesi mevcut çelişkiyi daha da derinleştirmektedir.

Bu tez çalışması, ekonomik büyüme açısından KÖİ projelerinden olumlu sonuçlar elde edebilmek için kurumsal gelişmeye önem verilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Bu doğrultuda, KÖİ süreçlerinde kamusal yararı gözeten paranın değer karşılığı, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelerin uygulanması gerekmektedir. Öte yandan, KÖİ'lerin önceliğinin gerçekten kamu yararı mı olduğu sorusunun cevabı bu tez çalışmasının sınırları dışında kalmaktadır. Başka bir ifadeyle, sermayenin birikim ihtiyacını merkeze alan küresel dünyada kamu yararı ile sermaye birikiminin ihtiyaçları çatıştığında, yönetim ilkeleri kapsamında sunulan çözüm önerilerinin bir karşılığı olup olmayacağı sorusunun tartışılmaya ihtiyacı vardır.

KAYNAKÇA

- Acemoglu, D., Johnson, S., ve Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.
- Alexandersson, G., ve Hulten, S. (2009). Prospects and pitfalls of public-private partnerships in railway transportation: Theoretical issues and empirical experience. *International Journal of Transport Economics*, 36, 97–119.
- Altıok, M. (2008). Washington Konsensüsü. İçinde Fikret Başkaya ve Aydın Ördok (Eds), *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü* (1297-1306). Ankara: Özgür Üniversite Kitaplığı.
- Anderson, D. (1990). Investment and Economic Growth. *World Development*, 18(8), 1057-1079.
- Andonova, V., ve Diaz-Serrano, L. (2009). Political institutions and telecommunications. *Journal of Development Economics*, 89(1), 77-83.
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The review of economic studies*, 58(2), 277-297.
- Arellano, M., & Bover, O. (1995). Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. *Journal of econometrics*, 68(1), 29-51.
- Arezki, R., Bolton, P., Peters, S., Samama, F., ve Stiglitz, J. (2017). From global savings glut to financing infrastructure. *Economic Policy*, 32(90), 221-261.
- Aron, J. (2000). Growth and institutions: a review of the evidence. *The world Bank research observer*, 15(1), 99-135.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.

- Aschauer, D. A. (1989). Is Public Expenditure Productive? Journal of Monetary Economics, 23(2), 177–200.
- Aydın, E.V.ve Gücüyener, M. ve Demircan, S.Y.(2022). Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modeli ve Avrasya Tüneli Projesi. Avrasya Tüneli İşletme İnşaat ve Yatırım A.Ş. Yayınları, 1. <https://www.avrasyatuneli.com/assets/pdf/koi-modeli-ve-avrasya-tuneli-projesi-raporu-14102022.pdf> Erişim Tarihi: 20.11.2022.
- Bajpai,R. ve Myers,C.(2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency : The Fight Against Corruption. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption>.
- Bara, A. A., ve Chakraborty, B. (2019). Is Public-Private Partnership an Optimal Mode of Provision of Infrastructure?. Journal of Economic Development, 44(1).
- Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple model of Endogeneous Growth. Journal of Politic Economy, 98(5), 103-125.
- Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. The quarterly journal of economics, 106(2), 407-443.
- Barro, R. J., ve Sala-i-Martin, X. (1992). Public finance in models of economic growth. The Review of Economic Studies, 59(4), 645-661.
- Barro, R. J. (1996a). Institutions and growth, an introductory essay. Journal of Economic Growth, 145-148.
- Barro, R. J. (1996b). Democracy and growth. Journal of economic growth, 1(1), 1-27.
- Bayliss, K., ve Van Waeyenberge, E. (2018). Unpacking the public private partnership revival. The Journal of Development Studies, 54(4), 577-593.

- Bayliss, K., Romero, M. J., ve Waeyenberge, E. V. (2021). Uneven outcomes from private infrastructure finance: evidence from two case studies. *Development in Practice*, 31(7), 934-945.
- Bayramoğlu, S. (2018). Yönetişim Zihniyeti: Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü (4. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Berggren, N., Bergh, A., ve Bjørnskov, C. (2012). The growth effects of institutional instability. *Journal of Institutional Economics*, 8(2), 187-224.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Tascani, F., ve Ture, E. (2016). The fiscal costs of contingent liabilities: A new dataset. IMF Working Paper. Washington, DC: IMF.
- Calderon, C. ve Serven, L. (2004). Infrastructure, Growth and Inequality: An Overview. World Bank Research Policy Working Paper, No. 7034.
- Calderón, C., Moral-Benito, E., ve Servén, L. (2015). Is infrastructure capital productive? A dynamic heterogeneous approach. *Journal of Applied Econometrics*, 30(2), 177-198.
- Cangiano M., Anderson B., Alier M., Petrie M. ve Hemming, R. (2006). Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk. International Monetary Fund: IMF Special Issues.
- Cangöz, M. C. ve Emek, U. ve Karaca, N.U. (2021). Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Modeli Uygulaması: Etkin Risk Paylaşımına Yönelik Bir Model Önerisi. TEPAV Elektronik Yayınları No: 1.
- Canning, D., ve Bennatthan, E. (2000). The Social Rate of Return on Infrastructure Investments. Policy Research Working Paper Series, 2390.
- Canning, D., ve Pedroni, P. (2004). The effect of infrastructure on long run economic growth. *Harvard University*, 99(9), 1-30.
- Casady, C. B ve Eriksson, K. ve Levitt, R. E. ve Scott, W.R. (2017). A ‘New Governance’ Approach to Public-Private Partnerships: Lessons for the

Public Sector.(1-40). <https://gpc.stanford.edu/publications/'new-governance'-approach-public-private-partnerships-lessons-public-sector>.

Chang, H. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473-498.

Chang, H. (2015). *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü* (6. Baskı) . İstanbul: İletişim Yayınları.

Chavance, B. (2019). *Kurumsal İktisat* (1. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Chotia V. ve Rao N.V.M. (2017). Infrastructure Financing and Economic Growth in India: An Empirical Investigation. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 23(3), 258-273.

Chowdhury, A. N., ve Chen, P. H. (2010). Special purpose vehicle (SPV) of public private partnership projects in Asia and Mediterranean Middle East: Trends and techniques. *Institutions and Economies*, 64-88.

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost, *The Journal of Law&Economics*, 3, 1-44.

Collin, S. O., ve Hansson, L. (2000). The propensity, persistence and performance of public-private partnerships in Sweden. *İçinde Public-Private Partnerships* (219-236). Routledge.

Denison, E. F. (1991). Scott's A New View of Economic Growth: A Review Article [Review of A New View of Economic Growth, by M. Scott]. *Oxford Economic Papers*, 43(2), 224–236. <http://www.jstor.org/stable/2663086>

Emek, U. (2007). Devletleştirme ve özelleştirme arasında: Kamu-özel işbirlikleri. *Iktisat İşletme ve Finans*, 22(261), 155-159.

Emek, U. (2010). *Altyapıda Kamu-Özel İşbirliği Yöntemleri*. İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.

Engel, E., Fischer.R. ve Galetovic A. (2009). *Public-Private Partnerships: When and how*. Santiago: Universidad de Chile.

- Engel, E., Fischer, R., ve Galetovic, A. (2010). The economics of infrastructure finance: Public-private partnerships versus private provision. Documentos de Trabajo No 276. Centro de Economia Aplicada. Universidad de Chile.
- EPEC, European PPP Expertise Centre (2011). State Guarantees in PPPs: A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management. https://www.eib.org/attachments/epec/epec_state_guarantees_in_ppps_en.pdf
- Erol, E. (2018, 5 Mart). Bir ulusaşırı yolsuzluk hikayesi: Odebrecht. Evrensel Gazetesi. <https://www.evrensel.net/yazi/80997/bir-ulusasiri-yolsuzluk-hikayesi-odebrecht>.
- Esfahani, H. S., ve Ramírez, M. T. (2003). Institutions, infrastructure, and economic growth. Journal of development Economics, 70(2), 443-477.
- Farquharson, E., Clemencia T. M., Yescombe E. R. ve Encinas, J. (2011). How to Engage with
- Fawcett, P., Flinders, M., Hay, C. ve Wood, M. (2017). Anti-Politics, Depoliticization, and Governance. İçinde Fawcett, P. , Flinders, M. , Hay, C. ve Wood, M. (Eds.), Anti-Politics, Depoliticization, and Governance (3-27). New York: Oxford University Press.
- Fine, B. ve Hall, D. (2012). Terrains of neoliberalism: Constraints and opportunities for alternative models of service delivery. İçinde David A McDonald ve Greg Ruiters (Eds), Alternatives to Privazition (45-70). HSRC Press.
- Fine, B. (2014). İktisat Emperyalizminden Acayip İktisada: İktisat ve Diğer Sosyal Bilimler Arasında Değişen Sınırlar (1. Baskı). Ankara: Heretik Yayıncılık.
- Fine, B. (2020). Situating PPPs. İçinde Jasmine Gideon, Elaine Unterhalter (Eds), Critical Reflections on Public Private Partnerships (26-38). Routledge.

- Flinder, M. ve Buller, J.(2006). Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. British Politics, 1, 293-318).
- Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. Project management journal, 45(2), 6-19.
- Fosu, P. ve Twumasi, M. A. (2022). Infrastructure and economic growth: Evidence from the United States. Journal of Infrastructure, Policy and Development, 6(1).
- Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. ve Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth?. Journal of economic Growth, 9(3), 271-303.
- Global Infrastructure Hub. (2020) <https://www.gihub.org/infrastructure-monitor/insights/fiscal-multiplier-effect-of-infrastructure-investment/>. Erişim Tarihi: 23.12.2022.
- Global Infrastructure Hub (2021). Infrastructure Monitor 2021. https://cdn.gihub.org/umbraco/media/4306/gihub_infrastructuremonitor2021.pdf.
- Gökten, S. (2019). Bilanço Dışı Kamu-Özel İşbirlikleri Kamu İçin Bir Finansman Tekniği mi Yoksa Yaratıcı Muhasebe Uygulaması mı? İçinde Uğur Emek ve Güray Küçükkocaoğlu (Eds), Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu-Özel İşbirlikleri (19-36). Ankara: Siyasal Kitabevi
- Gramlich, E. M. (1994). Infrastructure Investment: A Review Essay. Journal of Economic Literature, 32(3), 1176–1196. <http://www.jstor.org/stable/2728606>
- Greve, C., ve Hodge, G. (2007). Public-private partnerships: A comparative perspective on Victoria and Denmark. İçinde Tom Christensen and Per Lcegreid (Eds), Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms (179-202). UK: Ashgate.
- Greve, C. ve Hodge, G. (2010). Public-private partnerships and public governance challenges. İçinde Osborne S. P.(Ed.) The New Public

Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance (149-162). London UK:Routledge.

Griffiths, J., Martin, M., Pereira, J., ve Strawson, T. (2014). Financing for Development Post-2015 Improving the Contribution of Private Finance. European Parliament, and Directorate-General for External Policies of the Union. Luxembourg: Publications Office.

Grimsey, D. ve Lewis, M. K. (2004). Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs. Public Infrastructure Bulletin, 1(3).

Grimsey, D. ve Lewis M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. Accounting Forum, 29(4), 345-378.

Gupta, A. ve Sharma A. K. (2023). The role of institutional and governance factors in public–private partnerships infrastructure investments in emerging economies. Journal of Public Affairs. 23(3). Early View

Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. AÜ SBF-GETA Tartışma Metinleri. No:66.

Güzelsarı, S. (2009). Kamu-özel sektör ortaklığı üzerine eleştirel bir değerlendirme. İçinde Barış Övgün (Ed), Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform (43-78). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No: 5.

Hall, D. (2015). Why Public-Private Partnerships Don't Work: The many advantages of the public alternative. Public Services International Research Unit University of Greenwich.

Hammami M., Ruhashyankiko J., ve Yehoue B. E. (2006). Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure Prepared. IMF Working Paper.

- Hart, O. (2003). Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. *The economic journal*, 113(486), C69-C76.
- Helliwell, J. F. (1994). Empirical linkages between democracy and economic growth. *British journal of political science*, 24(2), 225-248.
- Hodge, G.A. ve Greve, C. (2007). Public Private Partnerships: An Institutional Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hooghe, L. ve Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- House of Commons Committee of Public Accounts. (2011). Lessons from PFI and other projects. Forty-fourth Report of Session 2010–12. (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1201/1201.pdf>) Erişim Tarihi: 14.11.2022.
- ILO. (1976). *Employment, Growth And Basic Needs: A One-World Problem*. Geneva
- IMF. (2015). Making public investment more efficient. Staff Report. Washington, DC: IMF.
- IMF. (2019). *Fad Investment and Capital Stock Database 2019: Manual & FAQ - Estimating Public, Private, and PPP Capital Stocks*. <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/info080219.pdf>.
- Irshad, R., Nisa, M. ve Ghafoor, N. (2022). Infrastructure and Economic Growth: Evidence from Lower Middle-Income Countries. *Journal of the Knowledge Economy*.

- Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu-özel ortaklığı modelinin mali değerlendirmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(02), 95-125.
- Kaufmann, D. ,Kraay, A. ve Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters*. The World Bank.
- Klijn, E. H., ve Teisman, G. R. (2000). *Governing public-private partnerships: Analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. İçinde *Public-private partnerships* (102-120). Routledge.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J. ve Hughes, M. (2007). *Public–Private Partnership: a Two-Headed Reform. A Comparison of PPP in England and the Netherlands*. İçinde Pollitt C., Thiel S. ve Homburg V., *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives* (81-89). London: Palgrave Macmillan.
- Klijn, E. H., ve Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.
- Knack, S., ve Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & politics*, 7(3), 207-227.
- Le Guin, U. (2017). *Yerdeniz Büyücüsü*, Çev. Çiğdem Erkal İpek, İstanbul: Metis Yayınları.
- Lee, M., Han, X., Gaspar, R. E., ve Alano, E. (2018). Deriving macroeconomic benefits from public–private partnerships in developing Asia. *Asian Development Bank Economics Working Paper Series*, (551).
- Loosemore, M. (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1), 66-76.

- MacEwan, A. (2014). Neoliberalizm ve Demokrasi: Piyasa İktidarına Karşı. İçinde Saad-Filho, A ve Johnston, D. Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki (282-292). İstanbul: Yordam Kitap.
- Malik, S. ve Kaur, S. (2022), Determinants of public–private partnerships: an empirical analysis of Asia, *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 16 No. 3, pp. 261-276. <https://doi.org/10.1108/TG-10-2021-0163>
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110(3), 681-712.
- Minier, J. A. (1998). Democracy and growth: Alternative approaches. *Journal of economic growth*, 3(3), 241-266.
- Mota, J. A., ve Moreira, A. C. (2015). The importance of non-financial determinants on public–private partnerships in Europe. *International Journal of Project Management*, 33(7), 1563-1575.
- Munnell, A. H. (1990). How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? *New England Economic Review*, 2-22.
- Nawaz, S., Iqbal, N., ve Khan, M. A. (2014). The impact of institutional quality on economic growth: Panel evidence. *The Pakistan Development Review*, 15-31.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- OECD (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*.
- Olson, M. (1982). *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. Yale University Press.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. USA: Addison-Wesley Publishing Company.

Oxford Economics (2017). Global Infrastructure Outlook.
<https://www.oxfordeconomics.com/resource/global-infrastructure-outlook/>.

Ömürgönülşen, U. (1997). The Emergence of A New Approach to The Public Sector: The New Public Management. SBF Dergisi, 52(1), 517-565.

Öncü, S. (2016). Tina, India and economic liberalisation. Economic and Political Weekly, 67-71.

Öncü, S. (2018). Talan Yoluyla Sermaye Birikim Aracı Olarak Kamu-Özel Ortaklığı: Verimsiz ve Pahalı Bir Finansman Modeli. İçinde Kayıhan Pala (Ed), Türkiye’de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Şehir Hastaneleri (13-34). İstanbul: İletişim Yayınları

Parlak, N., Köse,H.Ö.ve Toprak, M.(2020). Kamu-Özel İşbirliği Modeli ve Türkiye Uygulamaları: Sayıştay Raporları Işığında Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. Sayıştay Dergisi, 31(119), 9-39.

Partnerships UK. <https://www.partnershipsuk.org.uk/What-PUK-Do.aspx>. Erişim Tarihi: 30.10.2022.

Peters, B. G.(1998). 'With a Little Help From Our Friends':Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. İçinde Pierre J.(Ed.) Partnerships in Urban Governance European and American Experiences (11-33). Newyork: Palgrave.

Pina, D. V. ve Lourdes Torres L. (2006). Public–private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport. Local Government Studies, 32:2, 177-198.

Pleskovic, B. ve Stiglitz, J. E. (1998). Annual World Bank Conference on Development Economics 1997. World Bank.

Prats, J. (2019). The Governance of Public–Private Partnerships A Comparative Analysis. Inter-American Development Bank Technical Note.

Private Participation in Infrastructure (PPI) - World Bank Group.
<https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/sponsor/odebrecht-sa-1503>. Erişim Tarihi:02.11.2022.

Private Participation in Infrastructure (PPI) - World Bank Group.
<https://ppi.worldbank.org/en/visualization#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>. Erişim Tarihi: 03.10.2022.

Reuters. (2017, 30 Mart). Odebrecht scandal could threaten public-private partnerships, IADB says. <https://www.reuters.com/article/us-odebrecht-iadb-idUSKBN171329>.

Richter, R. (2005). The New Institutional Economics: Its Start, Its Meaning, Its Prospects. European Business Organization Law Review, 6(2), 161-200.

Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. Studies in comparative international development, 35(3), 3-31.

Romero, M. J. ve Van Waeyenberge, E. (2020). Beyond typologies. What is a Public Private Partnership? İçinde Jasmine Gideon, Elaine Unterhalter (Eds), Critical Reflections on Public Private Partnerships (39-63). Routledge.

Roodman, D. (2009). How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. The Stata Journal, 9 (1), 86-136.

Rosell J. ve Saz-Carranza A. (2020) Determinants of public–private partnership policies, Public Management Review, 22:8, 1171-1190, DOI: 10.1080/14719037.2019.1619816

Saad-Filho, A. (2007). Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler. İçinde Saad-Filho A. ve Johnston D. (Eds.), Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki (191-201). İstanbul:Yordam Kitap.

- Sadi, İ. E. (2008). Kurumsal iktisat. İçinde Fikret Başkaya ve Aydın Ördek (Ed), Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü (731-740). Özgür Üniversite Kitaplığı: 72.
- Sadka, E. (2007). Public-private partnerships—a public economics perspective. CESifo economic studies, 53(3), 466-490.
- Sala-i-Martin, X. (1990). Lecture Notes on Economic Growth (I):Introduction to the literature and neoclassical models. Nber Working Paper Series, Wp No. 3563, 1–47. <http://www.nber.org/papers/w3563.pdf>.
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. İçinde Salamon, M.L.(Ed.), The Tools of Government: A Guide to The New Governance (23-137). New York: Oxford University Press.
- Sanchez-Robles, B. (1998). Infrastructure Investment and Growth: Some Empirical Evidences. Contemporary Economics, 109, 599–617.
- Scott, M. Fg. (1976). Investment and Growth. Oxford Economic Papers, 28(3), 317-363.
- Scott, M. Fg. (1981).The Contribution of Investment of Growth. Scottish Journal of Politic Economy, 28(3).
- Scott, M. Fg. (1986). Explaining Economic Growth. Keynes Lecture in Economics. London: British Academy.
- Scott, M. Fg. (1989). A New Theory of Economic Growth. New York: Oxford University Press.
- Shaoul, J., Stafford, A., ve Stapleton, P. (2012). The fantasy world of private finance for transport via public private partnerships. International Transport Forum. OECD, Paris.
- Shediac R., Abouchakra,R., Hammam M. ve Najjar M. R. (2008). Public–Private Partnerships A New Catalyst for Economic Growth. Booz & Co.

- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. The quarterly journal of economics, 70(1), 65-94.
- Stiglitz, E.J. (1997). An Agenda for Development for the Twent-First Century. Washington D.C. Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Şenalp, M. G. (2007). Dünden Bugüne Kurumsal İktisat. İçinde Eyüp Özveren(Eds.), Kurumsal İktisat(45-92). Ankara: İmge Kitabevi.
- Şenses, F. (2017). İktisada Farklı Bir Giriş. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tatoğlu, F.Y. (2020). İleri Panel Veri Analizi. İstanbul: Beta.
- The Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. Washington, DC: World Bank.
- The Public – Private Infrastructure Advisory Facility. (2009). Overview of PPP experience.
<https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-21.pdf>.
- The World Bank. (1992). Governance and development.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.
- The World Bank. (1997). World Development Report 1997: The State in a Changing World.
- The World Bank (2009). Good Governance In Public-Private Partnerships A Resource Guide for Practitioners. Department for International Development of the United Kingdom.
- The World Bank. (2016). The Economic Impact of Public-Private Partnerships in the Infrastructure Sector: Literature Review. World Bank Group Public-Private Partnerships.

The World Bank (2017). Public-Private Partnerships Reference Guide Version 3.

The World Bank. (2021). Public-Private Infrastructure 2021 Annual Report. <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI-2021-Annual-Report.pdf>.

The World Bank. (2022). Public-Private Infrastructure 2022 Annual Report. <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI-2022-Annual-Report.pdf>.

Thorbecke, E. (2007), Kalkınma Doktrininin Evrimi, 1950-2005, İçinde ed. Fikret Şenses, Neo liberalizm, Küreselleşme ve Kalkınma, (123-175). İstanbul: İletişim Yayınları.

Toye, J. (1995). The New Institutional Economics and Its Implications for Development Theory. İçinde Harriss, J. , Hunter, J. ve Lewis M. C. (Eds.), The New Institutional Economics and Third World Development (49-68). Londra&New York: Routledge.

Uluslararası Şeffaflık Derneği (2021). <https://seffaflik.org/2021-yolsuzluk-algi-endeksi-aciklandi>. Erişim Tarihi: 02.11.2022.

United Nations Sustainable Development Goals. <https://sdgs.un.org/goals>.

United Nations. (2008). Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships. New York&Geneva. United Nations Economic Commission for Europe.

United Nations. (2015) General Assembly Resolution A/RES/70/1. Transforming Our World, the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Van der Meer, F. B. (2007). New public management and evaluation. New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, 165-180.

Veblen, T. (2015). Aylak Sınıfın Teorisi. Ankara: Heretik Yayıncılık.

- Vining, A., ve Boardman, A. (2008). Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence. *Canadian Public Administration*, 51, 9–44.
- Yeldan, E. (2011). İktisadi Büyüme ve Bölüşüm Teorileri. Ankara: Efil Yayınevi.
- Yescombe, E. R. (2007). Public-Private Partnerships. Butterworth-Heinemann.
- Yüksel, C. (2019). 1980 Sonrası Kamu Ekonomisinde Yaşanan Kavramsal Değişim. *İktisat Dergisi*, 541, 3-13.
- Zengin, O. (2009). Günümüz kamu yönetiminde ön plana çıkan yaklaşımlar. İçinde Barış Övgün (Ed), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (1-42). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayın No: 5
- Zergawu, Y. Z., Walle, Y. M., ve Giménez-Gómez, J. M. (2020). The joint impact of infrastructure and institutions on economic growth. *Journal of Institutional Economics*, 16(4), 481-502.
- Zouhaier, H., ve Karim, K. M. (2012). Institutions, investment and economic growth. *International Journal of Economics and Finance*, 4(2), 152-162.

EK 1. ANALİZE DAHİL EDİLEN ÜLKELER

Almanya	Fas	Kıbrıs	Polonya
Angola	Filipinler	Kolombiya	Portekiz
Arjantin	Finlandiya	Kongo	Romanya
Arnavutluk	Fransa	Kosta Rika	Rusya
Azerbaycan	Gabon	Lübnan	Senegal
Bangladeş	Gana	Macaristan	Slovenya
Belçika	Gine	Madagaskar	Sri Lanka
Birleşik Krallık	Guatemala	Malavi	Tanzanya
Bolivya	Güney Afrika	Malezya	Tayland
Brezilya	Haiti	Meksika	Togo
Bulgaristan	Hindistan	Mısır	Tunus
Burkina Faso	Hollanda	Moldova	Uganda
Cezayir	Honduras	Mozambik	Ukrayna
Çek Cumhuriyeti	İran	Myanmar	Ürdün
Çin	İrlanda	Namibya	Venezuela
Demokratik Kongo	İspanya	Nijer	Vietnam
Cumhuriyeti	İsveç	Nijerya	Yemen
Dominik	İtalya	Nikaragua	Yunanistan
Cumhuriyeti	Kamerun	Pakistan	Zambiya
Ekvador	Kazakistan	Paraguay	
El Salvador	Kenya	Peru	

EK 2. ORİJİNALLİK RAPORU

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORİJİNALLİK RAPORU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA
Tarih: 13/11/2023
Tez Başlığı: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİNDE KURUMSAL GELİŞİMİŞLİĞİN ROLÜ Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam kısmına ilişkin, 13/11/2023 tarihinde şahsım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretleilmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı %8 'dir. Uygulanan filtrelemeler: 1- ☒ Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç 2- ☒ Kaynakça hariç 3- ☒ Alıntılar hariç 4- ☐ Alıntılar dâhil 5- ☒ 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim. Gereğini saygılarımla arz ederim. 13.11.2023 Adı Soyadı: Eda Ünalın Karakuş Öğrenci No: N16244823 Anabilim Dalı: Maliye Programı: Maliye Statüsü: ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.
<u>DANIŞMAN ONAYI</u> UYGUNDUR. Prof. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu

 HACETTEPE UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES Ph.D. DISSERTATION ORIGINALITY REPORT
HACETTEPE UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES PUBLIC FINANCE DEPARTMENT
Date: 13/11/2023
Thesis Title: THE ROLE OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN THE IMPACT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS INVESTMENTS ON ECONOMIC GROWTH According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 13/11/2023 for the total of pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is % 8. Filtering options applied: 1. ☒ Approval and Declaration sections excluded 2. ☒ Bibliography/Works Cited excluded 3. ☒ Quotes excluded 4. ☐ Quotes included 5. ☒ Match size up to 5 words excluded I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge. I respectfully submit this for approval.
Name Surname: Eda Ünalın Karakuş Student No: N16244823 Department: Public Finance Program: Public Finance Status: ☒ Ph.D. ☐ Combined MA/ Ph.D. 13.11.2023
<u>ADVISOR APPROVAL</u> APPROVED. _____ Prof. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu

EK 3. ETİK KURUL MUAFİYET FORMU

 HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU	
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA	
Tarih: 13/10/2023	
Tez Başlığı: KAMU-ÖZEL İŞBİRLİKLERİ YATIRIMLARININ EKONOMİK BÜYÜMEYE ETKİSİNDE KURUMSAL GELİŞİMİŞLİĞİN ROLÜ Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:	
1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır, 2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir. 3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir. 4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.	
Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.	
Gereğini saygılarımla arz ederim.	
13.10.2023	
Adı Soyadı:	Eda ÜNALAN KARAKUŞ
Öğrenci No:	N16244823
Anabilim Dalı:	MALİYE
Programı:	MALİYE
Statüsü:	☐ Yüksek Lisans ☒ Doktora ☐ Bütünleşik Doktora
<u>DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI</u>	
Prof. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu	
Detaylı Bilgi: http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr Telefon: 0-312-2976660 Faks: 0-3122992147 E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr	



HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT

Date: 13/10/2023

Thesis Title: THE ROLE OF INSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN THE IMPACT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS INVESTMENTS ON ECONOMIC GROWTH

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

13.10.2023

Name Surname: Eda ÜNALAN KARAKUŞ

Student No: N16244823

Department: Public Finance

Program: Public Finance

Status: ☐ MA ☒ Ph.D. ☐ Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof. Dr. Ali Tarkan Çavuşoğlu