

Araştırma Makalesi

Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler Bağlamında Özel Finans Girişim Modeli¹

Within The Scope Of Critical Evaluations On Public Private Partnership Model; PFI Model

Merve Cemile ATEŞ

Yüksek Lisans Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Finansman Bilim Dalı, Yenimahalle / Ankara

ates.merve@hbv.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-4048-747X>

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
25.06.2019	20.7.2019	23.07.2019

Öz

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler sıklıkla Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeline başvurmaktadır. Model, Birleşik Krallık' ta Özel Finansman Girişimi (PFI) ve Özel Finans 2 (PF2) Modeli olarak farklı bir yorum ile uygulanmaktadır. Bu çalışmada Özel Finans Girişim Modelleri geleneksel PPP Modeli ile karşılaştırılarak avantajları ve dezavantajları açısından tartışılmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre PFI' ın, özellikle finansal kriz sonrasında ve özel ortaklığın başarısızlığı durumunda, kamunun garantör konumunda olması sebebiyle risk tahsisinde başarılı olamadığı görülmektedir. 2008 Küresel Finansal Krizi sonrasında Birleşik Krallık' ın PFI modeline ilişkin tecrübeleri de örnek niteliğindedir. Öte yandan kamu kesimi tarafından avantaj olarak kabul edilen projelerin bilanço dışı olması ve devlet borçlarında görülmemesi, mali şeffaflık ilkesi gereği uygun olmadığı gibi devletin gerçek bilançosunun finansal kriz ve başarısızlık dönemlerinde ortaya çıkması kamu maliyesi için mali risk unsuru olarak değerlendirilmektedir. Son yıllarda PPP pazarında hızlı bir gelişme gösteren Türkiye de mali şeffaflık ve bilanço dışılık konusunda aynı süreç ile karşı karşıyadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel İşbirliği, PFI, PF2, 2008 Küresel Krizi, Mali Şeffaflık

Abstract

Developed and developing countries are often performed the Public Private Partnership (PPP) Model, is used in the UK with different interpretations as the Private Finance Initiative (PFI), and the Private Finance 2 (PF2) Model. In this study, those PFI Models were compared to the traditional PPP Model and discussed in terms of advantages and disadvantages. The study indicated that the using of PFI models are not adequate for risk allocation as the public is the

1 Bu çalışma, Merve Cemile ATEŞ tarafından Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü'nde Prof. Dr. Kürşat YALÇINER danışmanlığında yürütülen "Kamu Özel İşbirliği Modeli" nin Dünya Uygulamaları; Türkiye Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Ateş, M .C. 2019, Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler Bağlamında Özel Finans Girişim Modeli, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 54(3), 1135-1149

guarantor position, especially in failure of the private partnership, and after the financial crisis. In this perspective, the UK's experiences with the PFI models are exemplary after the 2008 Global Financial Crisis. However, the public sector are considered as advantages performing the PFI models in projects due to off the balance sheet and not placed in government debts which are detrimental effect on the principle of fiscal transparency and the emergence of the state's real balance sheet during financial crisis and failure periods appears as a financial risk factor for public finance. Consequently, Turkey is the one of the most developing country using with PPP model in the last two decades, faced with the same problems in fiscal transparency and off the balance sheet.

Keywords: Public Private Partnership, PFI, PF2, 2008 Global Financial Crisis, Financial Transparency

Giriş

Kamu Özel İşbirliği Modeli (Public Private Partnership) (PPP), gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminin altyapı yatırımlarının yapılmasında, proje risklerinin kamu kesimi ve özel sektör arasında paylaşıldığı model olarak karşımıza çıkmaktadır. Model, bütçe kısıtları sebebiyle devletin tek başına yapacağı yatırımları özel sektörle ortaklık kurarak hayata geçirilmesi mantığına dayanmaktadır. Özel ortaklığın bilgi, tecrübe ve teknolojisinden yararlanarak, uygun risk tahsisi ile daha kısa zamanda daha verimli projeleri hayata geçirmek modelin amaçlarından bazılarıdır.

Literatürde oldukça geniş bir yere sahip olan PPP Modeli hakkında tek bir tanım bulunmadığı gibi tek bir yöntemden de söz etmek mümkün değildir. Farklı tanımlamalarının olmasından da anlaşılacağı üzere sektöre ve beklentilere göre ihtiyaç duyulan bir çok PPP modeli bulunmaktadır. Temel düzeyde bakıldığında devlet ve özel sektör arasındaki risk paylaşımına göre modellerin şekillendiği görülmektedir.

PPP Modeli özellikle 1980' li yılların son dönemlerinde İngiltere 'de hayata geçirilen Özel Finansman Girişimi (Private Finance Initiative) (PFI) modeli ile yaygınlaşmaya başlamıştır. Birleşik Krallık Özel Finansman Girişimi Modeli ile kamu ile özel ortaklığın ortaklaşa iş yaptığı sistemin dezavantajlarını avantaja çevirmek adına yeni bir anlayışı hayata geçirmiştir. 1989 yılına kadar olan yasal kısıtlamalar sebebiyle özel sektörün sürece dahil edilmesinin önündeki engeller kaldırılmış, 1992 yılı itibarıyla de sermaye projeleri PFI modeliyle yapılmaya başlanmıştır.

PPP' ler ve PFI tam olarak aynı modeli ifade etmemektedir. Her ikisi de çok benzer özelliklere sahipken, PFI ilgili projenin finanse edildiği yol olarak ifade edilebilir. Temel fark, modellerin döngüsü sürecinin ele alınış şeklidir. PFI, özel sektör tasarımı gerektiren, yatırım yapan, finanse eden ve işleten özel bir yatırımı finanse etmektedir. PPP, daha esnek finansman ve operasyon yöntemleri içeren ortaklıkları açıklayan bir terimdir (European Services Strategy Unit, 2018). OECD (2008), "PFI, PPP'nin "bir kamu hizmeti sunumu tipidir. PFI, PPP için genel bir sınıflandırıcı olarak kabul edilir." şeklinde ifade edilmektedir. PFI modeli PPP modelinden farklı olarak daha az esnek olarak kabul edilen bir modeldir. En temel düzeyde PFI modeli özel bir yatırımı finanse etmektedir. Özel Finans 2 Modeli (Private Finance 2) (PF2) ise PFI Modeline ilişkin yaşanan problemlerin çözümüne yönelik geliştirilen, diğer bir ifadeyle modelin revize edilmiş halinin adıdır.

Bu çalışmada (PPP) Modeli genelinde, özellikle Özel Finansman Girişimi Modeli (PFI) ile Özel Finans 2 Modeli (PF2) olarak revize edilme süreci, Kamu Özel İşbirliği Modeli ile Özel Finans Girişimi Modellerinin benzer ve farklı yönleri, avantajları ve dezavantajları açısından ele alınacaktır.

Literatür

PPP modelinin farklı bir yorumu olan Özel Finansman Girişimi (PFI) modeli hakkındaki ilk çalışmalar 2000'li yıllardan itibaren modelin kullanımının artmasına paralel olarak artış göstermiştir. Gerek PPP gerek PFI modeli kapsamında modelin sıklıkla tercih edildiği Birleşik Krallık ise araştırma alanlarının başında gelmiştir. Hemen ardından ABD ve Çin kamu özel

işbirliği kapsamında en çok araştırma yapılan ülkeler içerisinde yer almaktadır. Modelin maliyet analizleri ve uygulanabilirliği ile beraber beklenen fayda ve maliyetler, risk paylaşımı ve devlet garantileri konuları bir çok çalışmaya konu edilmiştir.

Julie Froud'un (2003) çalışması PFI hakkında dikkat çeken çalışmalardandır. Özel Finans Girişimi modelinde risk paylaşımları ve belirsizlikleri ele alan bu çalışmada modelin uygulanmasındaki belirsizliklere odaklanılmış ve PFI'ın orta vadede kamu hizmetlerinin sağlanması için modele uygun olmayan sözleşme düzenlemelerine yol açtığı görüşü savunulmuştur.

Modelin risklerine yönelik yapılan ve anket çalışması ile desteklenen Demirağ ve arkadaşlarının (2011) PFI modeliyle ilgili çalışmada ulaşılan sonuca göre; finansörlerin, riski azaltmak amacıyla; bilinen sektörlerle ve tanıdık ortaklara yöneldiği tespit edilmiştir. Bu tercih, riskleri azaltsa da diğer yandan rekabet süreçlerini olumsuz yönde etkilediği sonucuna varılmıştır. Aynı çalışmada finansal risk, proje aşamasında ve işletme aşamasında en yüksek ikinci risk olarak sıralanmıştır.

Wang ve arkadaşlarının (2011) çalışmasında öngörülemeyen ve bunun sonucunda ortaya çıkan riskler belirlenmiştir. Örnek olay incelemesine dayanan bulgular ile desteklenen çalışmada kamu kesiminin PFI'ın işletme aşamasında da bir takım riskleri barındırdığı vurgulanmış, fakat bu risklerin projeye kadar olan bölümde tanımlanmasının zor olduğu ifade edilmiştir. Risklerin belirlenmesinde anket ve vaka çalışmaları en popüler yöntemler olarak tercih edilirken, daha sağlıklı sonuçların alındığı istatistiksel nicel yöntemlerin geçmişe yönelik veri eksiliği sebebiyle kullanılmadığı vurgulanmıştır.

Mackie ve Smith' in (2005) çalışmalarında ise kamunun geleneksel kamu finansmanı yerine PFI modelini tercih ettiğini fakat modelin zaman olarak uzun sürdüğü ve buna bağlı olarak maliyetleri arttırdığı ortaya konulmuştur. Spackman (2002) ise maliyetler konusunda PFI'ın bazı hizmetler için diğerlerine göre daha uygun bir model olduğunu savunmuştur.

PFI modeli üzerine dikkat çeken çalışmalardan bir diğeri de Karin' in (2008) farklı ortaklık türlerinin hesap verilebilirliğini ve şeffaflığını değerlendirdiği çalışmasıdır. Çalışmada kamu ve özel ortaklıklarının proje döngüsü boyunca en kapsamlı ve kurumsal izleme mekanizmasına sahip olduğu, hiyerarşik açıdan modelin, hesap verilebilirliğe kamu-kamu ya da özel- özel ortaklıklarına göre daha uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

Vickerman (2004), modeli diğer PFI formlarını karşılaştırdığında kamu bütçesine ve hizmet kalitesine PFI tedarik yönteminin etkisinin diğer modellere göre daha olumlu olduğunu savunmuştur.

Son yıllarda yapılan araştırmalardan biri olan Hellowell ve arkadaşlarının (2016) modelin uygulanmasında kamu maliyesine karşı göreceli ekonomik değerinin olduğu konusunda bulguların kesin olmadığına yönelik bir tespitte bulunulmasına karşın öz sermayeden ve diğer sermayelerden elde edilen gelirlerin aşırı olması durumunda bile PFI modelinin, projenin tesliminde fazladan ortaya çıkan maliyetleri dengelemek için yeterli düzeyde verimlilik üretmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. Buna karşılık Curtain ve Betts' in (2017) ilgili çalışmasında, özel finansmanın devletin finansman kapasitesini artırmadığını, faiz ve sermaye ödemelerinin nihayetinde devlet tarafından ya da kullanıcı masraflarıyla finanse edildiği ifade edilerek tüm yeni altyapı maliyetleri devlet veya kullanıcı ücretleri tarafından finanse edilirken, kamu kesimi projeyi teslim etmek için yeterli fona sahip olmadan özel finansman aracılığıyla bir proje tedarik edemeyeceği üzerinde durulmuştur. Özel finansmanın asıl amacının devlet ile özel sektör arasındaki risk dağılımını optimize etmek olduğu vurgulanmış ve asıl amacın özel sektöre risk transferini en üst düzeye çıkarmak değil, riski en iyi şekilde yönetebilecek tarafa riski tahsis etmektir sonucuna varılmıştır.

Starodubtseva ve Booth (2015) PFI'nın fayda ve maliyeti üzerine olan çalışmalarında, PFI projelerinin para için değer sunup sunmadığı konusunda fikir birliği bulunmadığı belirtmişler ve hala tartışmalı bir program olduğunu ifade etmişlerdir. PFI modelini destekleyen taraflar, riskin özel sektöre aktarıldığını ve performansının geleneksel kamu alımlarından daha iyi olduğunu

savunmasına karşı, PFI esnek olmayan ve daha yüksek maliyetler taşıması ve mali şeffaflık konusunda eleştirilmektedir fikrini savunmuşlardır. Ayrıca PFI projelerinin tasarruf yapmak için bir alan olduğu tartışılmaktadır sonucuna varılmıştır.

PPP ve PFI modellerine getirilen bu farklı görüşlerin anlaşılabilmesi, işleyişlerinin değerlendirilebilmesi için modelin kamu ve özel sektör açısından avantajların ve dezavantajlarının incelenmesi uygun görülmüştür.

A. Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler

Modelin uzun yıllardır bir çok ülke tarafından tercih edilmesi modelden beklenen sonuçların alınmasının bir göstergesidir. Bu perspektiften bakıldığında modele ilişkin bir çok avantajın da bulunduğu sonucu çıkarılabilir.

Bu avantajları finansal açıdan ele aldığında ise projelerin; inşa, finans ve işletmeyle alakalı risklerinin özel ortağa transferi, bilanço dışı finansman yoluyla devlet borçlarının azalması, yerel ekonomiye fayda yaratması, projelerin daha kısa sürede bitmesi ve mal/hizmet sunumunun başlaması, kamunun tam manasıyla işler halde bir tesise sahip olması, projelerin yaşam döngüsü maliyetini azaltması ve hizmet süresini arttırması, kaynakların en uygun şekilde kullanılması, teknoloji transferi, teknik yenilik ve özel sektörün yönetim becerilerinde istifade edilmesi şeklinde sıralanabilir (Zhang, 2006, s.110).

Modelin finansal açıdan en çok tercih edilmesine sebebiyet veren yönü kamu kesimine ait yatırım maliyetlerinin özel sektöre aktarılması ile kamu borç stoku ve faiz giderlerinin doğal olarak özel sektörün mali tablolarına yansımalarıdır.

Modelin avantajları yanında modele yöneltilen birtakım eleştiriler de bulunmaktadır. Bu dezavantajların ortaya çıkışı ise ulusal ve uluslararası PPP projelerinde yaşanan deneyimler sonucunda olmuştur.

Bu kapsamda bakıldığında PPP projelerinin ilk temel dezavantajı; hem kamu kesimine hem de özel sektöre atfedilen büyük ihale ve sözleşme maliyetleridir. Bu maliyetlere de özel sektör, sadece ihale sürecine yönelik bir maliyet için büyük yatırımlar yapmak istemediğinden direnç göstermektedir.

Öte yandan PPP projelerinin kapsamlı ve karmaşık projeler olması sebebiyle, birbiriyle çelişen amaçlara sahip olan kamu kesimi, özel sektör ve bankacılık sektörünün bu karmaşık müzakerelere zaman ve sermaye yatırımı yapmak durumunda olması da diğer bir dezavantaj olarak değerlendirilmektedir. Bununla beraber modelin en temel özelliği olan risk paylaşımı konusunda, kamuya hizmet sunumunda nihai kurumun devlet olması sebebiyle özel ortaklığın başarısızlığı gibi bir durumda uygulamada kamu kesimi riskleri üstlenmek durumunda kalacaktır. Ayrıca özel şirketler döviz kuru riski gibi kontrollerinin ötesinde olan sistematik riskleri üstlenmekte temkinli hareket etmektedir. Bu riskleri üstlenmeleri durumunda ise hizmet bedeline bu riskleri yansıtmaktadırlar (World Bank, 2018).

PPP modelleri karmaşık ve riskli modeller olduğu için devlete ciddi mali yük getirme riskini de kapsarlar. Bu bağlamda bazı PPP modellerinde hazine garantisi bulunmaktadır. Hazine garantisi, önceleri yalnızca satın alma garantisini içermekteyken artık borcun geri ödenmesi (borç üstlenimi) garantisini de kapsar hale gelmiştir (Eğilmez, 2014).

Kamu kesimi uzun vadeli bir süre için kendisini tek bir özel ortağa bağlar ve gelecekte kullanılacak hizmet ya da mal için onay verir. Fakat gelecekteki tüketicilerin belirli hizmetlere olan ihtiyacı konusunda belirli bir miktar risk de bulunmaktadır. Bu riskler özel sektörün halk tarafından talep edilmeyen hizmetlerin sunulmasıyla sonuçlanabileceğidir. Kamunun özel ortaklığa sunduğu hazine garantilerinin yanı sıra, belirli bir mal ya da hizmet için verilen talep garantilerinin de beklenen hedefin altında olması riski kamu kesimine mali yük oluşturmaktadır (PPP Reference Guide, 2017). Birleşik Krallık'ın 2008 Küresel Finansal Krizi sonrasında PPP projelerinin finansmanını üstlenen bankaları kurtarması, o güne kadar imzalanan PPP projelerinin toplam maliyetinden daha büyük bir değerde maliyeti kamu kesiminin üstlenmek zorunda kalması

devlete mali risk getirme riski açısından önemli bir örnektir (Hall 2008, s.14 ; Karahanlıoğlu, 2012).

B. Özel Finansman Girişimi Modeli (PFI)

PPP modelinin güncellemesi, performansa dayalı yeni bir model olan Özel Finansman Girişimi Modelinin (PFI) gelişmesini sağlamıştır. Bir PFI projesinin kurulması PPP modeli gibi ihale süreciyle başlar, sözleşmenin imzalanması, hizmet sunumu ve sözleşme yönetimi ile devam eder ve sözleşmenin süresi dolduğunda sona erer. Ayrıca her zaman hizmetin sunulması için önceden belirlenmiş sürenin sonunda yeniden ihale edilme ve başka bir yüklenicinin devreye girme olasılığı da bulunmaktadır.

Tipik bir PFI projesinin merkezi ana sözleşmedir (Dillon, 2010:9). Bu sözleşmeleri genellikle 25 yıldan uzun sürmektedir, bu süre kimi zaman 30 yıla kadar çıkmaktadır. PFI proje yaşam döngüsü, fizibilite aşamasını, tedarik ve sözleşme aşamasını ve sözleşme yönetimi aşamasından oluşmaktadır. PFI modelinde yüklenici taraf, sözleşme ömrü boyunca talep edilen hizmetleri sunmakla yükümlüdür (NAO, 2009).

Modelin en temel özelliklerinden biri de PPP modelinin aksine performansa dayalı bir model olmasıdır. Özel finans sözleşmeleri, hizmet basamaklarını ana hatlarıyla belirleyen bir performans modeli etrafında oluşturulmakta ve teslim edilmemeleri halinde ise hizmet sağlayıcılara ceza uygulanmasıyla sonuçlanmaktadır (NAO, 2009).

PFI modelini ücret açısından değerlendirdirildiğinde ise özel ortak için ücret, kamu ortağı tarafından düzenli ödeme şeklindedir. Bu ödemeler sabit olarak da yapılabilir ya da eserlerin veya ilgili hizmetlerin kullanılabilirliği ya da projenin kullanım seviyesine göre değişken bir şekilde de hesaplanabilir (Green Paper, 2004).

Modelde yüklenici taraf, PFI projelerinde risklerin belirlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu olan taraftır. PFI modelleri için gerekli olan tüm yaşam masrafları analizinden yüklenicinin sorumlu olmasından sebebiyle, tasarım çözümlerinin kalitesi ve inşaat işlerinin kalitesi artmaktadır. Buna bağlı olarak modeli PPP modelinden farklı kılan taraf, risk tahsislerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi bakımından da kendini göstermektedir.

C.PFI Modeline İlişkin Değerlendirmeler

PFI modelinin yaygın olarak kullanılmaya başlanması altyapı yatırımlarında ve hizmet sunumlarında kamunun ve özel ortaklığın bu modelin avantajlarından yararlanabileceği algısına sahip olmasının bir sonucudur. Özellikle kamu kesimi açısından ele alındığında özel sektörün bilgi, birikim, teknoloji ve finansmanından yararlanmak modele olan ilginin artmasıyla sonuçlanmıştır.

Bu kapsamda ele alındığında modelin avantajları; harcama getirisi sağlaması, ayrıntılı risk analizi ve uygun risk tahsisi imkanı sağlaması, geleneksel yöntemlere göre gelişen tesis yönetimi, projelerin daha kısa sürede sonuçlanması, maliyet artışları konusunda risklerin özel sektöre aktarılması ve yenilikleri teşvik edici yapısı modelin avantajları olarak sıralanabilir (NAO, 2018).

PFI modelinin kamu kesimi açısından tercih edilmesine sebebiyet veren en yaygın durum ise özel finansman girişimi borcunun ulusal hesaplarda bilanço dışında yer almasıdır. Bu durum devlet ve kamu kuruluşlarının özel finans alımlarını kullanmalarına yönelik kısa vadede cazip olarak değerlendirilmektedir. Geleneksel satın alma işlemlerinden farklı olarak, varlıkların inşası için alınan borç, kamu borçlarında yer almaz ve bu borç kamu sektörü için olsa dahi sermaye yatırımı kamu harcamaları olarak kaydedilmez. Böylelikle kamu kurumlarının yeterli sermaye bütçesine sahip olmadığı durumlarda da sermaye projelerine yatırım yapmalarına olanak sağlanmış olur. (NAO, 2018).

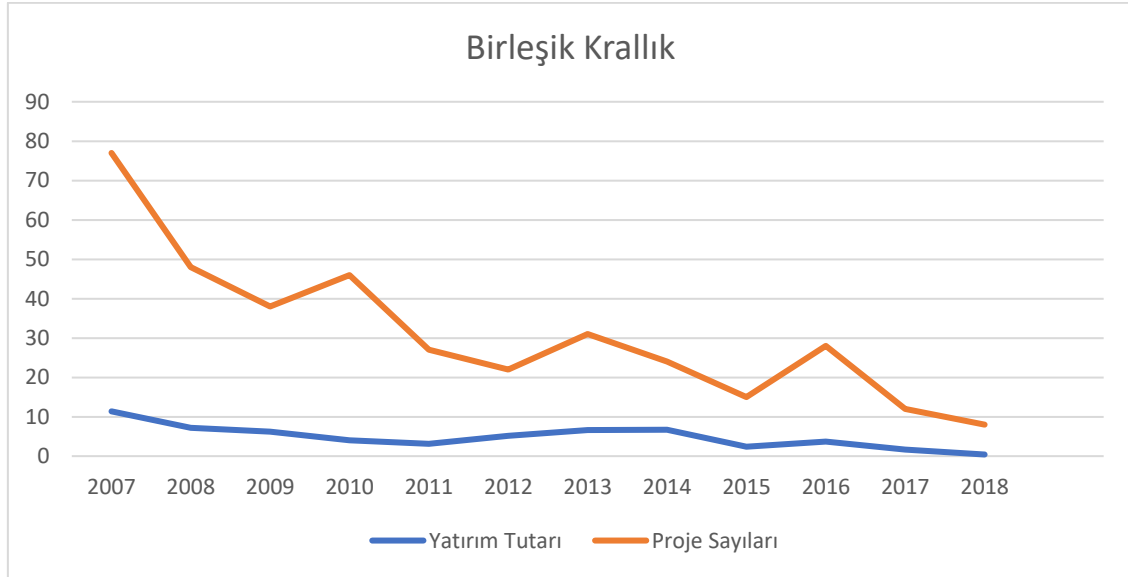
PFI modelinin avantajlarının yanı sıra dezavantajları da bulunmaktadır. Dezavantajlar ifadesi hem karşılaşılan güçlükleri ifade ederken diğer taraftan da modelin eksik ve zayıf taraflarını açıklamak için kullanılmaktadır. Bu bağlamda dezavantajları; PFI modelinin tedarik sürecinde yüksek maliyetlerin oluşması, uzun ve karmaşık müzakereler, varlığın ya da hizmetin kalitesinin

belirlenme güçlüğü ve çıkar çatışmaları şeklinde sıralanabilir.

Modelin de eleştirilen diğer bir nokta da, küçük firmaların pazara giriş zorluğu yaşamalarına bağlı olarak rekabet ortamının oluşmamasıdır. Hali hazırda devam eden ve planlanan projelerin büyüklüğü, küçük firmaların bu projeler için uygun deneyim ve becerilerinin olmayışı ve bu firmaların pazarda güvenilirlikten yoksun olmaları nedeni de rekabet açısından eleştirilmektedir. (JBR Hellas, 2016).

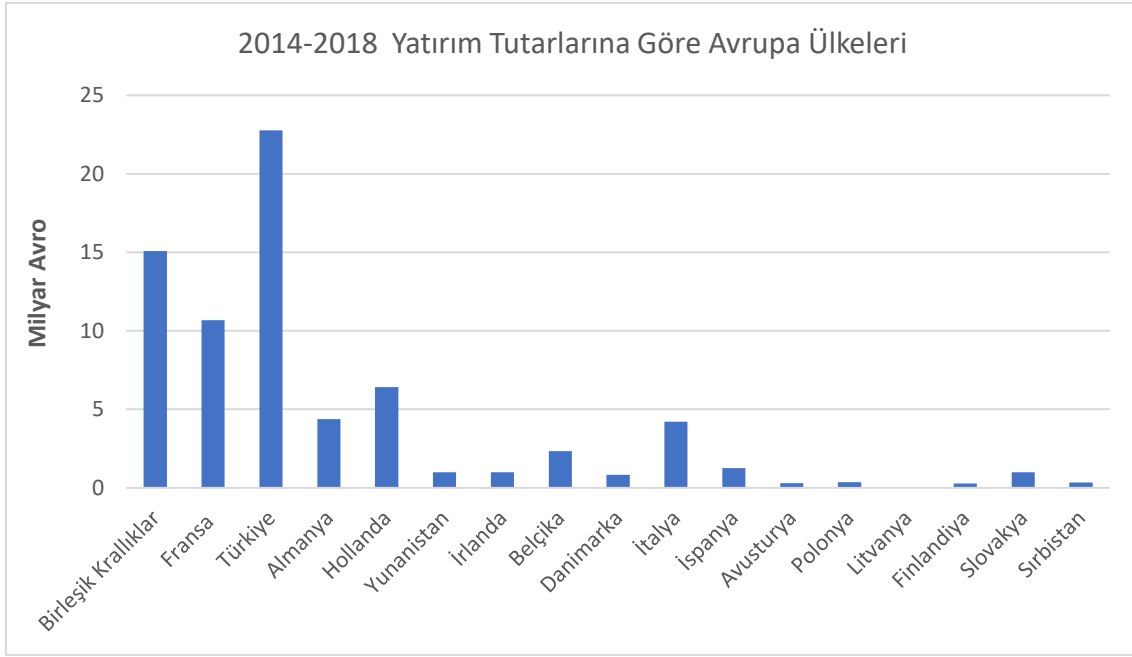
PFI modeline ilişkin, borçların devlet bilançolarında görülmemesi, şeffaflık ve herhangi bir finansal kriz veya özel ortaklığın başarısızlığı gibi durumlarda eleştirel olarak değerlendirilmesine karşı, devletlerin uluslararası finansal ilişkilerinde borç yükünün görünmüyor olması da kamu kesimi tarafından bir avantaj olarak değerlendirilmektedir. Fakat kamu kesimi tarafından avantaj olarak değerlendirilen yatırımların bilanço dışı görünmesi sadece şeffaflık problemi olmadığı aynı zamanda, kamu maliyesi için büyük bir risk olduğu Londra Metrosu'nun bir bölümünün mevcut model ile yapılması sırasında Metronet isimli firmasının iflası ile 400 milyon sterlinin devlet borcu haline gelmesiyle de ortaya çıkmıştır. İflas sonucunda şarta bağlı borcun herhangi bir istatistikte bulunmaması sebebiyle devletin gerçek bilançosu ancak iflas sırasında belirlenebilmiştir (Karahanlıoğlu, 2012). Bu kapsamda Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) bilanço dışılığı engellemek için değişikliğe gitmiştir ve 2009 yılında Birleşik Krallık'ta projelerin birçoğu kurumların bilançolarına eklenmiştir (NAO, 2011).

Finansal açıdan değerlendirildiğinde bu durum hiçbir ülkenin tam olarak içinde bulunmak istemeyeceği bir durumdur. Özel finansmanın bütçeler içinde borcu gizlemenin bir yolu olarak kullanılması mali şeffaflık açısından ciddi bir problem olarak değerlendirilmektedir. Bu sorunu çözmeye yönelik adımlar atılmaya başlanmıştır. Geline nokta parayla ilgisi olmayan teşviklerin kaldırılması gerektiği sonucuna varılmış olup PFI kullanımını yöneten daha sıkı kurallar getirilmelidir kararı verilmiştir.



Grafik 1. PPP Pazarının Yıllara Göre Gelişimi / Birleşik Krallık (EPEC, 2018)

2012'deki özel finansman girişimini yenileme süreci yani PF2 modeline geçişi, Birleşik Krallık'ın PPP piyasasında küçülmesi ile sonuçlanmıştır. Bu sonuca bir çok nedenin sebep olduğu söylenebilir ancak PFI'daki düşüşün asıl nedeni, artan şeffaflık ve bütçe giderlerinin gizlenmesi üzerine, paranın zaman değerinde yaşam döngüsü odaklı niceliksel analize dönme sonucu bir düşüşün yaşanmasıdır. Bu karardan önce hem toplamda 3,8 milyar avro ile hem de proje sayıları itibarıyla Avrupa'daki en büyük PPP piyasası olarak bulunmaktaydı (EPEC, 2016).



Grafik 2.2014-2018 Dönemi Yatırım Tutarlarına Göre Avrupa Ülkeleri (Milyar Avro) (EPEC, 2018)

D. Özel Finans 2 Modeli (PF2)

Bilanço dışılık ve mali saydamlık ilkesinin göz ardı ediliyor olması, kamu dairelerinin kendi bütçelerini kullanmadan PFI modeli ile bütçelerini güçlendiriyor olması gibi sıralanan bir takım eleştiriler üzerine yeni bir model arayışı sürecine girilmiştir. Bunun sonucunda PFI modelinin daha iyileştirilmiş hali olarak PF2 modeline geçiş kararı verilmiştir.

PFI'ın temel özellikleri PF2 modelinde varlığını sürdürmüştür. PF2 modelinde, PFI modelinde olduğu gibi özel sektör finansmanı bir varlık inşa eder, projeyi sürdürür ve kamu sektörü 25 ile 30 yıllık bir ücreti ortaklığa öder, PFI modelinde olduğu şekilde işleyiş devam eder .

PF2 modelinde PF2 borcunun daha düşük risk alması için, daha yüksek seviyelerde öz kaynak (%20 ile % 25) ve daha düşük borç seviyeleri planlanmıştır. Böylece emeklilik fonları gibi yatırımcıların PFI borcuna yatırım yapmaları ve borç maliyetlerini düşürmeleri teşvik edilmiştir. Fakat Birleşik Krallık Hazinesi' nin PF2 tanıtımı belgesinde açıkladığı önemli değişikliklerden biri olan öz kaynaklara yönelik değişiklikler uygulanmamıştır. Eylül 2017 itibarıyla 6 adet PF2 projesinin tanıtımının % 10' luk bir oranla öz kaynak seviyesinde ve % 90' lık borçla finanse edilmekte olması ve bu projelerin PFI anlaşmasıyla aynı finansal yapıya sahip projeler olması, getirilen değişikliklerin tam manayla uygulanmadığının kanıtı niteliğindedir (NAO, 2018) .

E. Özel Finans 2 (PF2) Modeline İlişkin Değerlendirmeler

PPP modeline eleştirel olarak getirilen yorumlardan biri, kamu finansmanının özel ortaklığın sağladığı finansmandan daha ucuz olması sebebiyle özel ortaklık finansmanına başvurulmasının maliyetinin daha fazla olacağı eleştirisidir. Bu eleştiriler devletin daha düşük faiz ile borçlanma imkanının olması ve özel ortaklığa fon sağlayan kuruluşların riskleri yüksek göstererek daha yüksek maliyetle borçlanılmasına sebebiyet vermesi temelinde ele alınmaktadır.

PPP kapsamında olduğu gibi PF2 kapsamında da AB fonları ve finans kurumlarının sağladığı fonlar kullanılmaktadır. PFI ve PF2 anlaşmaları ticari banka borçlarından daha düşük bir maliyetle sağlanan Avrupa Yatırım Bankası (EIB) finansmanından yararlanmaktadır (HM Treasury, 2018).

Avrupa Yatırım Bankası 2013 yılından bu yana 11 adet PFI ve PF2 projesi için 758 milyon sterlin

tutarında finansman sağlamıştır. AB’ den ayrılmanın Birleşik Krallık ‘ ın Avrupa Yatırım Bankası finansmanına erişimi üzerindeki etkisi ise hala belirsizdir. HM Hazinesi ve Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) bu konuyu aktif olarak değerlendirdiklerini açıklamıştır (NAO, 2018).

Modelin tanıtımıyla birlikte PF2 ile yapılması beklenen bir çok proje devam etmemiştir. Birleşik Krallık Savunma Bakanlığı birkaç proje için modeli tercih edeceklerini açıklamasına rağmen daha sonra modeli uygun görmediklerini açıklamıştır. Benzer şekilde okul projeleri için PF2 modeli ile 1,75 milyar sterlinlik finansman arttırmak planlanmış fakat daha sonra 623 milyon sterline indirilmiştir (HM Treasury, 2018).

Birleşik Krallık Hazinesinin PFI modelini alternatifleriyle karşılaştırmamasına rağmen Eğitim Bakanlığı PF2 Modeli ile yapılan okul projesinin beklenen harcamalarını, bir kamu sektörü karşılaştırıcısıyla karşılaştırmıştır. Elde edilen verilere göre PF2 maliyetinin % 40 daha fazla olduğu tespit edilmiştir. 2011 yılında mevcut ülkenin hazinesi tarafından yapılan benzer bir analizde ise özel finans ile yapılan bir hastanenin maliyetinin % 70 daha fazla olduğu tespit edilmiştir (HM Treasury, 2018).

PFI ve PF2 modellerinin kullanımlarına bakıldığında özel finansman ihalelerinin kullanımının azaldığı görülmektedir. PFI’ ın 25 yıl önce tanıtımından bu yana kamu kesimi PFI ve PF2’ yi hastane ve okul gibi çok sayıda varlık inşa etmek için kullanmıştır. Hali hazırda inşaat ve işletme aşamasında olan ve toplamda 59.4 milyar sterlin değerinde 716 adet PFI ve PF2 projesi bulunmaktadır. Fakat son yıllarda kamunun özel finans girişimine olan talebi önemli ölçüde azalmıştır (NAO, 2018). Son beş yıl içerisinde PPP projelerine PF2’ye göre daha fazla yatırım yapılmaktadır. PFI ve PF2 Modellerinin kullanımları azalmasına rağmen anlaşmaların etkisi uzun süre devam edecektir. Sözleşme uzunlukları 25-30 yıl olarak belirlendiği için kamu kesimi 2040’larda özel ortaklıklara ücret ödemeleri yapacaktır.

Son yıllarda yaşanan azalmanın temel nedeninin maliyet etkinliği ve paranın zaman değeri ile ilgili endişeler olduğu kabul gören görüşlerden biridir. Birleşik Krallık’ ın son yıllarda PFI’ a ilişkin yüksek maliyetler için gelecekteki programları durdurma kararı vermesi ile oluşan yüksek maliyetler ve gecikmeler bu düşüşe katkıda bulunmuştur (NAO, 2018).

F. PFI – PF2 Modellerinin Karşılaştırılması

PF2 Modeli önemli değişiklikler getirmesine rağmen PFI’ ın temel özellikleri PF2 kapsamında aynen kalmıştır. Öte yandan değişikliklerden birkaçı kağıt üzerinde kalmış, uygulamada kendine yer bulamamıştır.

Modelde yapılan önemli değişikliklerden ilki PF2 borçlarının riskini azaltmak için daha yüksek öz sermaye seviyeleri (%20-%25) planlanmıştır. Böylelikle borç maliyetlerini azaltmak amaçlanmıştır. Fakat bu değişiklik uygulanmamış ve PFI Modelinde olduğu gibi %90 borç % 10 öz sermaye şeklinde uygulanagelmıştır.

Diğer bir değişiklik yemek ve temizlik gibi hizmetlerin anlaşma kapsamına dahil edilmemesi yönünde olmuştur. Esnekliği sağlamak ve maliyetleri azaltmak için yapılan bu değişiklik ise PFI’ ın son dönem projelerinde zaten uygulanmaya başlanmış bir değişiklikti.

Diyalog, davetiye, müzakereye katılım daveti ve anlaşmaya kadar gerçekleşen ihale süreci, sürecin uzunluğu ve buna bağlı olarak maliyetlerin artmasın konusunda eleştirilen noktalardan birisiydi. Bu kapsamda ihale süreci 18 ay ile sınırlandırılmıştır. PFI kapsamında sınırlı ihale şartı bulunmamaktaydı.

Öz kaynak getirileri konusunda da değişikliğe gidilmiş, PF2 kapsamında beklenen ve fiili öz kaynak getirilerinin yayınlanması kararı verilmiştir. Fakat bu değişikliğin diğer PPP projelerini içermediği açıklanmıştır (NAO,2018).

PFI kapsamında eleştirilen noktalardan biri olan yaşam döngüsü boyunca varlık bakım ve ekipmanlarının gereksiz yere değiştirilmesi ve buna bağlı olarak fazla fonların birikmesi

konusuydu. Bu sorunu ortadan kaldırmak için de değişikliğe gidilmiş ve fazla fonların özel amaçlı şirket ile kamu sektörü arasında paylaştırılmasına karar verilmiştir.

Sözleşmelerde kamu sektörünün adil fiyat ödeyeceğinden emin olmak için tasarrufların paylaşılmasına imkan veren hükümlerden biri olan yeniden finansman kazancı oranı, PFI' da olduğu gibi %50 olarak belirlenmesine karşı uygulamada hala % 30 oranında gerçekleşmektedir.

Hisse senedi getirilerini düzenlemek ve sınıflandırmaya çalışmak yerine, şeffaflığı arttırmak amacıyla PF2 Modeli ile eşit fonlama yarışmaları hakkı getirilmiştir. Midland Metropolitan Hastanesi de şu ana kadar sermaye finansmanı yarışmasının kullanıldığı tek PF2 projesidir (NAO,2018).

PFI ve PF2 anlaşmalarından kaynaklanan bilanço dışı taahhütlerin sınırlandırılması amacıyla bir kontrol toplamının getirilmiştir. Kontrol toplamı merkezi kamu tarafından desteklenen tüm PFI ve PF2 sözleşmelerini kapsamakta, bu sözleşmeler kapsamında borç, faiz ve gelecekteki hizmet maliyetleri gibi yapılan tüm ödemeler yer almaktadır (HM Treasury, 2018). Kamu kesimi, yeni model ile projelerin iç çalışmalarının daha iyi görülebilmesi için bir azınlık yatırımcısı olarak hareket edecektir. Öte yandan hisse senedi getirilerinin yayınlanması ve sözleşmeler kapsamında bilgilendirme hükümlerinin iyileştirilmesi de dahil olmak üzere şeffaflığın artırılması amaçlanmıştır. Hissedar olmak hükümete bu projelerin nasıl sunulduğunu, içerdiği riskleri ve yatırımcılara finansal getirileri daha iyi görmesini sağlamaktadır (NAO, 2018).

Yeni modelde tüm projeler hakkında projeyi ve finansal bilgileri içeren yıllık bir rapor yayınlama kararı da alınmıştır. Ayrıca teslimatı hızlandırarak tedarikin geçmişte olduğundan daha hızlı ve daha ucuz olmasını sağlamak amaçlanmıştır. Hizmet sunumlarının periyodik olarak gözden geçirilmesini sağlamak da getirilen diğer bir yeniliktir (HM Treasury, 2012).

Fakat tüm bu yeniliklere rağmen Birleşik Krallık devleti, 2018 Haziran ayında yayınladığı Özel Finans Girişimleri' nin 'Mali Riskler' konulu raporunda, Özel Finans Girişimi (PFI) ve Özel Finans 2 (PF2) modellerini kullanmayacağını açıklamıştır. Raporda, son yıllarda bu modellerin kullanımının azalması, Kamu Hesapları Komitesi' nin modele yönelik getirdiği esneklik eleştirileri, Bütçe Sorumluluğu Ofisi' nin modelleri devlete 'mali risk' olarak tanımlaması eleştirileri modeli kullanmama kararına gerekçe olarak gösterilmiştir. Yine aynı raporda hali hazırda devam eden PFI ve PF2 projelerin bu karardan etkilenmeyeceği, devletin mevcut projelerin değerini arttırmak için çalışmaya devam edeceği vurgulanmıştır (HM Treasury, 2018).

Tablo 1 .Özel Finans Girişimi (PFI), Özel Finans 2 (PF2) İle HM Hazine Tanıtımı ve PF2'nin Mevcut Haliyle Karşılaştırılması

	PFI	ORJİNAL PF2	MEVCUT PF2
Değişiklik Yok veya Sınırlı Değişiklik			
Finansman Yapısı	%90 Borç % 10 Öz sermaye	% 75 Borç %25 Öz sermaye	%90 Borç %10 Öz sermaye
Sözleşme Uzunluğu	25-30 Yıl	25-30 Yıl	25-30 Yıl
Bilanço Muamelesi(Ulusal Hesaplar)	Bilanço Dışı	Bilanço Dışı	Bilanço Dışı
PFI Sermaye Yatırımının Bütçe Yönetimi	Açık Maliyetler Bölüm Bütçelerine Dahil Değil	Açık Maliyetler Bölüm Bütçelerine Dahil Değil	Açık Maliyetler Bölüm Bütçelerine Dahil Değil
Öz kaynak Getirileri veya Satış Kısıtlamaları	Hayır	Hayır	Hayır
Hizmetler(Temizlik, Yemek vb.)	Erken PFI Anlaşmalarında	Genellikle Hariç Tutma (Ancak	Genellikle Hariç Tutma (Ancak

	Dahil, Son Dönem Değil	Dahil Etme Seçeneği)	Dahil Etme Seçeneği)
Anahtar Değişiklikler			
Kamu Sektörü Eşitliği	Gerekli Değil	Gerekli	Gerekli
Öz kaynakların İadesi	Hayır	Evet	Evet
Eşit Fonlama Yarışmaları	Hayır	Teşvik/İsteğe Bağlı	Teşvik/İsteğe Bağlı
Kamu Sektörü Şu Riski Taşır: Yasalarda Değişiklik, Kamu Hizmetleri Maliyetleri, Saha Kirliliği	Hayır	Evet	Evet
Sınırlı İhale Aşaması	Hayır	Maksimum 18 Ay	Maksimum 18 Ay
Yaşam Döngüsü Fon Kazancı Paylaşımı	Hayır	Evet	Hayır
Yeniden Finansman Kazancı Paylaşımı	En Az %50	En Az %50	En Az %30

Kaynak: HM Hazine belgelerinin Ulusal Denetim Ofisi Analizi (NAO, 2018).

SONUÇ

Kamu Özel İşbirliği Modeli' nin tercih edilmesinde temel amaç, kamunun sorumluluklarından biri olan alt yapı hizmet sunumlarının hayata geçirilirken özel sektörün bilgi ve teknolojisinden yararlanarak, risk paylaşımı vasıtasıyla verimliliği artırmak ve projeleri daha az maliyetle ve daha kısa süre içerisinde gerçekleştirmektir. Projelerin ön hazırlık süreleri, kamu garantileri, mali saydamlık ve bilanço dışılık problemi, hizmet alımlarında yaşanan maliyet problemleri, risk paylaşımı gibi çalışmada değinilen ve çözüm arayışına girilen sorunlar modeli uygulayan bir çok ülkede yaşanan problemlerdir.

Kamunun borç üstlenimi ve kamu garantileri, finansal kriz dönemlerinde risk oluşturmaktadır. Kriz dönemleri özellikle gelişmekte olan ülkelerde proje finansmanı açısından büyük risk unsuru olarak değerlendirilmektedir. 2008 finansal krizinin modele ilişkin olumsuz etkileri ve modelin dünya genelinde en çok eleştiri alan bilanço dışılık ve mali saydamlık hususu da yine bu dönemde kendisini belli etmektedir. 2009 yılında Avrupa İstatistik Ofisi'nin projelerin kamu bilançolarına eklenmesi üzerine yaptığı değişiklik sürecin anlaşılması açısından önemli bir karardır. Öte yandan özel ortaklığın başarısızlığı durumunda kamunun garantör konumunda olması sebebiyle devletin gerçek bilançosunun bu dönemlerde ortaya çıkması eleştirilen diğer bir noktadır. Geline nokta Birleşik Krallık PFI ve PF2 modellerini uygulamayacağını açıklamıştır. PFI modelinin revize edilme süresi hakkında geç kalındığına dair yapılan eleştirilerin de haklılığı ortaya çıkmıştır.

Son yıllarda PPP pazarında hızlı bir gelişme gösteren Türkiye de mali şeffaflık ve bilanço dışılık konusunda aynı süreç ile karşı karşıyadır. Kamu garantileri modelin Türkiye'de en çok eleştiri aldığı noktalardan biridir. PPP projelerinin detaylarının kamuoyuyla paylaşılmıyor olması mali şeffaflık açısından sorun teşkil etmektedir. Öte yandan projelere ilişkin sözleşmeler ile belirlenen alım ve talep garantilerinin açıklanmıyor olması da aynı sorunun farklı bir boyutudur. Bu kapsamda PFI modeli, modelin PF2 olarak revize edilme süreci ve bu süreçte karşılaşılan problemler, PPP modelini tercih eden, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından iyi bir örnek niteliğindedir.

Kaynaklar

- Bäckstrand.K. (2008). The Rise of Transnational Climate Partnerships. Global Environmental Politics .
- Booth Lorna, S. V. (2015). PFI: Costs And Benefits.
- Curtain.K, & Betts J. (2017). Busting Some of the Public Private Partnership Myths from a Government Perspective , Australian Journal of Public Administration, vol. 76, no. 3.
- Demirag, I. & Khadaroo I. (2011). Risks and the financing of PPP: perspectives from the financiers. *The British Accounting Review, Cilt. 43 No. 4* .
- Dillon, M. (2010). Operating PFI Contracts Problems, Pitfalls and Their Solutions Construction Study Centre London, United Kingdom.
- Eğilmez, M. (2014). “Yap İşlet Devret ve Hazine Garantisi”, Kendime Yazılar.
- EPEC, (2012). “United Kingdom: England PPP Units And Related Institutional Framework,”.
- Froud, J. (2003). “The private finance initiative: risk, uncertainty and the state”,. *Accounting, Organizations and Society, Cilt . 28 No. 6*, ss. 567-589.
- Guide, R. (2017). Public Private Partnership Reference Guide 3.0.
- Hall, D. (2008). “Critique of Ppps”, . *Public Services International Research Unit (PSIRU), European Federation of Public Service Unions (EPSU)*.
- Hellowell, M. A. (2007). “New Development: The PFI: Scotland’s Plan for Expansion and its Implications.” . *Public Money and Management 27, no. 5*.
- Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi Cilt :67 No:2* .
- Mackie, P., & Smith,N. (2005). “Financing roads in Great Britain”,. *Research in Transportation Economics, Cilt. 15 No. 1*.
- OECD, (2008). Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.
- NAO, (2009). Private Finance Projects; Report, London: United Kingdom .
- NAO, (2018). Pfi and Pf2 , January.
- Spackman, M. (2002). “Public–private partnerships: lessons from the British approach”, . *Economic Systems, Cilt. 26 No. 3*.
- Starodubtseva, V., & Booth, L. (2015). PFI: Cost and Benefit.
- Treasury, H. (2012). ‘A new approach to public private partnerships’.
- Treasury, H. (2018). Budget 2018 Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2).
- Vickerman, R. (2004). “Maintenance incentives under different infrastructure regimes”,. *Utilities Policy, Cilt. 12 No. 4*.
- Wang, N. (2011). “Risk allocation in the operational stage of private finance initiative projects”, . *Journal of Performance of Constructed Facilities, ASCE, Cilt. 25 No. 6*.

Zhang, X. (2006). “Public Clients’ Best Value Perspectives of Public Private Partnerships in Infrastructur Development,” . *Journal of Construction Engineering and Management*, Sayı: 132/2 .

[Http://Www.Gbrconsulting.Gr/Articles/PPP%20in%20Europe%20-%20Lessons%20from%20the%20UK.Pdf](http://www.gbrconsulting.gr/articles/ppp%20in%20Europe%20-%20Lessons%20from%20the%20UK.pdf) . (2018).

<https://data.eib.org/epec>. (2019).

<https://www.european-services-strategy.org.uk>. (2018).

Research Article

Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler Bağlamında Özel Finans Girişim Modeli

Within The Scope Of Critical Evaluations On Public Private Partnership Model; PFI Model

Merve Cemile ATEŞ

Yüksek Lisans Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Finansman Bilim Dalı, Yenimahalle / Ankara

ates.merve@hbv.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-4048-747X>

EXTENSIVE SUMMARY

The Public Private Partnership (PPP) model is a collaborative approach between the public and private sector, typically shared project risk for operating with the infrastructure investments of the public sector in developed and developing countries. The model has a lot of beneficial effects on government mechanism such as budget constraints, using the knowledge, experience and technology of the private partnership. Specifically, the main purpose of the model is building more efficient projects in a shorter time by providing the appropriate risk allocation.

The PPP Model started to become widespread in the UK in the late 1980s with the Private Finance Initiative (PFI) model which was began to be used for capital of projects in 1992. Although PFI and PPP models have similar characteristics theoretically, there are different from each other. Firstly, the PFI model can be expressed as the method in which the project is financed. The PFI model financial cycle designate a private investment that requires private sector design, investing financing and operating. The PFI model is generally preferred by government for financially cycle reason due to transfer of public sector investment costs to the private sector, typically a comprising the public debt stock and interest expenses in the financial statements of the private sector.

While the PFI and PPP models have a serious beneficial effects on public and private sector, those models have a lot of criticisms about on-going projects. One of the criticisms of PPP projects is that it caused great tendering and contracting costs for the both sectors. Specifically, the private sectors claim that there are a lot of adverse conditions on accepting the great multiplying cost only for the tender process. On the other hand, the public sectors claim that there are some risk regarding the utilising service for future consumers. These risks may arise from the provision of services that are not requested by the public. One of the great risk for government mechanism is treasury guarantees to the private sectors which might be caused a financial burden for the public sector if the demand guarantees are below the expected target (PPP Reference Guide, 2017). One of the most example in financial risk of PPP model appeared following the 2008 Global Financial Crisis of the United Kingdom. The public sector undertook a greater cost than the total cost of the PPP projects, which had been rescued from banks that financed the PPP projects (Hall 2008, p.14 ; Karahanlıoğlu, 2012).

The modernizing of the PPP model led to the development of a new performance-based model which is called the Private Finance Initiative Model (PFI). The formalizing of the PFI project begins with the tender process, such as PPP model, continues with the signing of the contract, service delivery and contract management, and ends with the contract expires date. One of the most significant features of the model is that it is a performance based model unlike the PPP model. Especially, if the special finance contracts are not delivered on the contract time, service providers are faced results in a penalty which are beneficial effect on the public sectors (NAO, 2009). Additionally, the reason of preferring PFI model in the public sectors is that the debt of public and government is off the balance sheet in national accounts, typically appearing on the financial statement of the private sector which are considered beneficial by the public sector and government mechanism in the short term. Unlike traditional methods, the debt incurred for the construction of assets is not included in public debts and capital investment is not recorded as public expenditure, even if it is for the public sector. Hence, public sector and government mechanism are allowed to invest in capital projects even they do not have sufficient capital budget (NAO, 2018). In addition, the fact that the debt burden in the public sectors does not emerge in the international financial relations of the states is also considered as an advantage by the government mechanism and public sector. However, this effective points in the public sectors has caused significant risk factor for processing project which is financial transparency in any financial crisis or failure of the private partnership. Furthermore, there is not only a problem of transparency in this partnership, but also a major risk to public finance. The example of this situation is the fact that a part of the London Underground was built with the current model which is a collaboration between private Metronet company and public sector. The bankruptcy of Metronet caused to become the state debt of 400 million pounds. Consequently, the absence of any contingent debt as a result of bankruptcy in the statistic records caused the real balance sheet of the state appearing only during bankruptcy (Karahanlıoglu, 2012). In this perspective, the European Statistical Office (Eurostat) has reformed to prevent off-balance sheet, then in 2009 most of the projects in the UK were added to the balance sheets of the institutions (NAO, 2011).

The use of private finance as a means of hiding debt within budgets is a highly significant problem in terms of fiscal transparency. When considered in terms of financially burden in the 2008 Global Financial Crisis, the public sectors might not attempt to perform these models for investments. Therefore, the public sectors has started to regulate strictly conditions of the PFI model in the following the 2008 Global Financial Crisis. As a result, it was decided to switch of PF2 model as an improved version of the PFI. The PF2 model contains in main features of the PFI such as the private sector finance builds an asset, continues the project, and the public sector pays a fee of 25 to 30 years. However, the PF2 Model was intended equity capital ratios were changed and debt costs were reduced but it was not implemented. Specifically, with the new model, services such as food and cleaning were removed from contracts for providing flexibility and reducing costs. On the other hand, the tender process was restricted 18th months for causing difficulties in terms of cost. Moreover, one of the new regulation in the PF2 model is publishing annual report on all projects including the project and financial information. Nevertheless, some regulations were not implemented in the projects, remaining only theoretically.

Despite all these improvements in the model, the UK government announced in its June 2018 report that it would not use the PFI and PF2 models. The UK government report was mentioned some reasons for quitting to use these models, such as the decrease in the use of these models in recent years, the criticism of flexibility of the Public Accounts Committee towards the model, and the defining these models as financial risks to the state. Also, it was emphasized that the current PFI and PF2 projects will not be affected by this decision and that the state will continue to work to increase the value of existing projects (HM Treasury, 2018).

Consequently, public guarantees and debt insurance pose risks especially in times of financial crisis which were examined after the 2008 Global Financial Crisis. The most criticized issues of the model in the world are the issue of off-balance sheet and financial transparency which were appeared in the financial crisis period. For this reason, the decision of public balance sheets requirement in the European Statistical Office at 2009 was highly significant for understanding the process. In 2018, the UK government announced quieting to use of these models which could be evidence of the delay in the revision of the PFI model. Turkey is the one of the most developing country using with PPP model in the last two decades, faced with the same problems in fiscal transparency and off the balance sheet. The public guarantee in the PPP model is one of the most controversial aspect in Turkey. In this perspective, the process of the revision of the PFI and PF2 models in the UK is highly significant example of understanding current problems for the countries that prefer the PPP model.