

Yerel Yönetimlerin Sosyal Projelerinde Yenilikçi Bir Finansman Aracı Olarak Sosyal Etkili Tahviller; Türkiye İçin Öneriler¹

Abdurrahman TARAKTAŞ*

Öz

Sosyal etkili tahvil, sosyal programların faydalarını parasallaştırıp özel yatırımcıya pazarlanabilir hale getirerek yeni fon kaynakları yaratan ve programların yönetsel ve mali risklerini kamu kesiminin üzerinden alan yenilikçi bir finansman yöntemi ve sektörler arası işbirliği türüdür. İlk pilot uygulamalarına Birleşik Krallık ve ABD’de başlanmıştır. Bu çalışma sosyal etkili tahvillerin aktörleri, süreçleri ve sonuçları üzerinde odaklanarak kamu yönetimi açısından yarattığı fırsatlar ve uygulamada dikkat edilmesi gereken konuları ele almaktadır. Daha sonra ise ilk pilot uygulamaların tasarımları ve sonuçlarının incelenmesi doğrultusunda, Türkiye’deki yerel yönetimlerin sosyal politika projelerinde sosyal etkili tahvillerin uygulanabilirliği konusunda ortaya çıkan tespit ve önerilere yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Etkili Tahvil, Sosyal Politika, Sosyal Harcama, Yerel Yönetimler, Kamu Kesiminde İnovasyon

Social Impact Bonds As an Innovative Financing Tool for Social Projects of Local Governments; Recommendations for Turkey

Abstract

Social impact bond is an innovative financing and intersectoral collaboration method that liquidates the utilities of social programs to make them financially marketable to private investors and remove the administrative and financial risks of programs for public sector. The first pilot applications have been initiated in the

¹20-24 Mayıs 2015 tarihlerinde düzenlenen 30. Türkiye Maliye Sempozyumu’nda tebliğ olarak sunulmuştur.

*Yrd.Doç.Dr., Eskişehir Anadolu Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, ataraktas@anadolu.edu.tr

United Kingdom and in the United States. In this study, opportunities and the matters to be considered in practice of social impact bonds are discussed with a focus on actors, processes and results. The points and recommendations for the applicability of social impact bonds on social policy projects of local governments in Turkey are included for the examination of the designs and results of the initial pilot applications.

Keywords: *Social Impact Bond, Social Policy, Social Spending, Local Governments, Public Sector Innovation*

JEL Classification Codes: *H7, H75*

Giriş

Batı'da 2007-2008 ekonomik krizi sonrasında sosyal desteğe olan ihtiyaç artarken ortaya çıkan kemer sıkma politikaları sosyal hizmetlerde büyük kesintiler yarattı. Bu durum dikkatlerin odağına üçüncü sektörü, yani sivil toplum kuruluşlarını yerleştirdi. Devletler, ekonomik durgunluğun neden olduğu sosyal hizmet sorumluluklarından geri çekilmeleri sonucu oluşan sosyal açıkların kapatılması için sivil toplum kuruluşlarına yöneldiler. Kâr amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları ucuz, verimli, yenilikçi ve yerel hizmet sunumları ile önemli bir devlet ortağı olarak görülmeye başlandı. Devletler maliyetlerini ve sorumluluklarını küçültmek için bir yol olarak alternatif hizmet sunumunu gün geçtikçe daha fazla desteklemektedir (Joy ve Shields, 2013: 40).

Bu çalışmada sosyal hizmet programlarının devlet tarafından finansmanına umut verici yenilikçi bir yaklaşım olan sosyal etkili tahviller² (SET'ler) analiz edilmektedir. Performansa dayalı ödeme ve piyasa disiplini birleştiren bu yaklaşım, çıktıları iyileştirme, sosyal inovasyonun önündeki engelleri aşma ve maliyet tasarruflu koruyucu hizmetlere yatırımı teşvik etme potansiyeline sahiptir (Liebman, 2011: 1).

1. Sosyal Etkili Tahvil Kavramı ve Gelişimi

Çalışmanın izleyen kısmında sosyal etkili tahvilin ne olduğu, sosyal harcamalarda geleneksel finansman yöntemlerinin sosyal inovasyona yarattığı engeller ve dünyada sosyal etkili tahvillere olan ilginin gelişimi detaylı bir biçimde ele alınmaktadır.

1.1. Sosyal Etkili Tahvil Nedir?

SET'lerin arkasındaki mantık olan sonuçlara göre ödeme ve hedef bazlı performans yönetimi 2000'lerde İngiltere'de Blair hükümetinin yönetimi altında çok popüler hale gelmiştir. Hizmet sözleşmelerini belirli sonuçlara bağlama uygulamasının amaçlarda netliği ve kamu yöneticilerinin kilit faaliyet alanlarına odaklanmasını sağladığı görülmüştür (Warner, 2013: 303).

"Sosyal Etkili Tahvil" terimi ilk olarak sosyal hizmet sunan kuruluşları finanse etmek için sermaye toplayan bir sivil toplum örgütü olan Sosyal Finans Birleşik Krallık (Social Finance UK) kuruluşu tarafından Peterborough Cezaevinden tahliye

²Çalışmanın izleyen kısımlarında kolaylık sağlamak için sosyal etkili tahvil ifadesinin ilk harfleri (SET) kısaltma olarak kullanılmıştır.

olmak üzere olan kısa dönemli ceza almış 3.000 erkek mahkûm ile yapılacak rehabilitasyon çalışmalarını finanse etmek için 5 milyon sterlinglik SET başlattığı Eylül 2010'da resmen tanıtıldı. Bu yeni finansal ürünün geliştirildiği sene, Peterborough Cezaevinden tahliye olan kısa dönemli ceza almış mahkûmların %60'ı tahliye olduktan sonra bir yıl içinde yeniden cezaevine girmekteydi (Denoël, 2014: 11).

SET'ler özünde, özel finansörlerin hedeflenen bazı sosyal sonuçları iyileştirmek için önden finansman sağladıkları, kamu kurumu veya kâr amacı gütmeyen kuruluş ile servis sağlayıcılar ve özel yatırımcılar arasındaki performans sonuçlarına dayalı olan bir tür sözleşmedir (Warner, 2013: 303). Godeke ve Resner (2012: 5) SET'i aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

“Devlet, belirlediği sosyal sonuçların (örneğin, cezaevinden çıkanların tekrar suç işleme oranlarının düşürülmesi) elde edilmesi karşılığında ödeme yapmak üzere bir sözleşme yapar. Yatırımcılar sosyal sonuçları yaratan programın çalışma maliyetini finanse eder. Devlet eğer istediği sonuçlar elde edilmişse bu hizmetler için yatırımcılara yaptıkları yatırımın üzerine sözleşmede anlaşılan oranda bir prim ekleyerek ödemedede bulunur. Programın performans riski yatırımcılara aktarılabilir gibi paydaşlar (yatırımcılar, hizmet sağlayıcılar, tahvil ihraç eden kuruluş ve kamu kesimi) arasında da paylaşılabilir.”

SET'ler önceden belirlenmiş bir süreyi kapsar ama sabit bir getiri oranını garanti etmeyebilirler. Bunun yerine, yatırımcılar ve servis sağlayıcılar önceden belirlenmiş sonuç hedeflerini tutturdıklarında, yatırımlarının üzerine devletin sağladığı tasarruf getirisine bağlı olarak bir getiri elde ederler. Bu nedenle, teorik olarak, devletin finansal riski özel sektöre aktararak mükellefe olan maliyetleri azaltması mümkündür (Warner, 2013: 303).

Ayrıca başarı karşılığı ödeme finansmanı olarak da bilinen SET'ler geleneksel ticari anlamda tahvil değildir. Bunun yerine, devlet tarafından düzenlenen sözleşmeden doğan yükümlülüklerdir (Jackson, 2013: 611). Gerçek anlamda, bir tahvil olmamasına rağmen SET'in arkasındaki fikir, özel yatırımcıların pozitif bir getiri sağlamak için sosyal hizmet programlarına yatırım yapmalarını çekici hale getirmektir. Özellikle yoksul ve hizmet alamayanları hedef alan devlet programları, genellikle koruyucu hizmetlere düşük yatırım yapmayı, sosyal problem derinleştiğinde ise bir kereye özgü iyileştirme için ödeme yapmayı içermektedir. Bu tipik olarak evsizlik, çocuk suçluluğu, sabıkalıların yeniden hapse girişi ve erken çocukluk eğitimi gibi programlarda söz konusu olmaktadır. Bu siyasi gruplar koruyucu yatırımları çekmek için genellikle geniş politik sistem içerisinde seslerini duyuramamaktadırlar (Warner, 2013: 304).

1.2. Sosyal İnovasyonun Önündeki Engeller

Hali hazırdaki yaklaşımlar, sosyal hizmetlerin devlet tarafından finansmanında inovasyona önemli engeller oluşturmaktadır. Kamu finansmanı, program hedefleri yerine girdileri dikkate almak eğilimindedir ve özellikle hizmet sunumunda parayı harcamak için genellikle aşırı kuralcı olan uygulamalar bulunmaktadır. Birçok durumda ise program sonuçları ve performansı titiz biçimde değerlendirilmediğinden başarısız girişimlerin yıllarca devam etmesine izin verilmektedir (Liebman, 2011: 1).

Bu arada kamu sektörü, son derece etkili olduğu kanıtlanmış yeni hizmet sunum programı modellerini benimsemekte de son derece yavaş kalmaktadır. Başarı

göstermiş, özel bağışçıların finanse ettiği programların devlet desteği ile genişletilmesi için sistematik süreçler geliştirilememiştir. Koruyucu sosyal hizmetlere yapılan yatırımları istikrarlı biçimde finanse etmek ise devlet açısından genellikle zor olabilmektedir. Çünkü özellikle bu tür hizmetler maliyet tasarrufu yapılamayan harcama kalemlerine göre karar alıcılar tarafından daha vazgeçilebilir görülmektedirler. Koruyucu sosyal hizmetlerdeki aksamalar da beklenen sonuçlara ulaşılmasını engellemektedir (Liebman, 2011: 1).

İşgücü eğitimi veya önleyici sağlık hizmetleri gibi sosyal hizmet programları genellikle maliyetlidir ve ölçeklerini genişletmek kamusal finansmanı gerektirir. Ancak mevcut sosyal programların kamusal finansmanı yaklaşımları inovasyon için altı adet engel ortaya koymaktadır (Liebman, 2011: 7).

- Devlet fon ayırırken çıktılara ve performansa yeterince odaklanmaz.
- Performans değerlendirmesinin yetersiz olması verimsiz programların devam ettirilmesine neden olur.
- Sosyal inovasyonların benimsenmesi yavaştır.
- İnovasyon risklidir ve devlet yetkilileri başarısızlıktan korkarlar.
- Koruyucu programlar genellikle tasarruf sağladıkları bütçelerden destek alamazlar.
- Performans temelli fonlama ön yatırım ve riski üstlenebilme gücü gerektirir (Liebman, 2011: 7).

Sosyal programların kamusal finansmanı ulaşılmak istenen hedefi değil hizmet sunum modelini temel alarak inovasyonu kısıtlamaktadır. Örneğin işgücü eğitimi merkezi bütçenin temel ilgi alanlarından birini oluşturmasına rağmen pek çok dar amaçlı program tarafından sunulmaktadır. Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler sosyal hizmet programlarının sonuç ve çıktılarına dikkat etmemektedir. Bu yetersiz ilgi başarısız programların uzun yıllar yürürlükte kalmasına neden olmaktadır. Hatta büyük çaplı programlar, on yıllar boyunca hizmet sunum modellerinin reforme edilmesi gerekip gerekmediğini inceleyen titiz bir değerlendirmeye maruz kalmadan ödenek almaya devam etmektedir (Liebman, 2011: 7).

Bununla birlikte umut verici sonuçlar alan yeni sosyal programlar inovasyonun taşıdığı risk nedeniyle kamusal finansman sağlamak konusunda ciddi zorluklar yaşamaktadır. Süreç oldukça yavaş işlemektedir. Yeni geliştirilen bir sosyal hizmet programının öncelikle modelinin geliştirilmesi, sonra belirli bir dönem pilot bölgede verimliliğini kanıtlanması, daha sonra modelin kopyalanabileceğinin ispat edilmesi ve son olarak da politikacıların dikkatini çekmesi beklenmektedir. Örneğin, ABD’de Anne-Bebek ve Çocuk Ev Ziyareti Programı, ilk örneği Hemşire-Aile Ortaklık Modeli olan başarılı bir pilot uygulamadan 33 yıl sonra Uygun Bakım Yasası ile yürürlüğe girebilmiştir. Birçok potansiyel olarak yüksek fayda sağlayabilecek program ilk pilot uygulamasını dahi hayata geçirecek kaynağı bulamadığı için değerlendirilememektedir (Liebman, 2011: 8).

Aynı zamanda koruyucu sosyal hizmetlere yatırım yapmanın önünde de engeller vardır. Bu programlar genellikle fayda sağladıkları birimlerin dışındaki hesaplardan finanse edilmek zorunda kalırlar. Örneğin gençlerin liseyi bitirdikten sonra üniversiteyi kazanamayanlarına verilen meslek edindirme kursları eğitim bütçesinden finanse edilmesine rağmen uzun vadede İşsizlik Sigortası Fonunun yükünü azaltmaktadır (Liebman, 2011: 8).

1.3. Sosyal Etkili Tahvillere Olan İlgi

Mevcut ve gelecekteki ekonomik belirsizlikler devletin sosyal hizmet maliyetlerini azaltmak için bir planlama yapılmasını gerektirir ve SET'ler, devlet tarafından bu amaca ulaşmak için bir anahtar araç olarak görülmektedir. İngiltere'de kemer sıkma kapsamında SET'ler, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen aktörlerin katılımı yoluyla da olsa, sosyal hizmetlerin finansmanını kamu kaynaklarıyla sağlamak için kullanılan ve hizmetlerin tamamen özelleştirmesinin bir alternatifi olarak "kamu hizmetlerinin kurtarıcısı" olarak adlandırılmıştır. Kamu kaynağı kullanılacak olan SET'ler diğer sektörleri sosyal sorunları çözmek için yatırım yapmaya teşvik etmek için kullanılabilir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin ulusal düzeyde uzun vadeli sosyal bakım harcaması yapma ihtiyacını azaltan, yerel düzeydeki sosyal koruma hizmetleri için SET'leri kullanmalarını teşvik edip destekleyebilir. Bu yerel ve esnek, program tabanlı hizmet tasarımı, yerel yönetimlerin sahip olduğu yerel bilgi avantajıyla yukarıdan aşağıya işleyen katı ve uzmanlığa dayalı merkezi sosyal politika tasarımından daha etkili olabilecektir (Joy ve Shields, 2013: 43).

SET'ler, devletin sosyal hizmetleri sunma ve finansman şeklini üçüncü sektörü de dönüştürerek geliştirmek için bir yol sunmaktadır. SET modeli aynı zamanda belirli programları minimal maliyetlerle çalıştıran kâr amacı gütmeyen kuruluşların devletten nispeten sık ve uzun vadeli ödeme alabilecekleri bir şekilde tasarlanmıştır. İstikrarlı fonlama bu kuruluşların yıllık sabit bağış toplama zorluğunu, finansman belirsizliğini ve ağır raporlama gereksinimlerini azaltır ve böylelikle kâr amacı gütmeyen kuruluşların SET girişimlerine yoğunlaşmaları için bir teşvik sağlamaktadır. Vakıfların da politika ve finansman konusunda rolünün büyümesi SET'leri desteklemelerini sağlayacaktır. SET'ler projelere finansman sağlamak ve özel sektör yatırımlarını desteklemek için bir aracı kuruluş gibi çalışan, hareket yeteneğine sahip ve iyi finanse edilen bir hayırsever sektörünü de gerektirir (Joy ve Shields, 2013: 43).

SET'leri desteklemek için büyük kısmı rekabete dâhil olma yönünde birçok özel sektör motivasyonu vardır. Aynı zamanda toplumun, şirketlerin çalışanlarına ve doğaya karşı bencil tutumları hakkında her gün yeni bir haber aldığı ve duyarlılık gösterdiği bir dönemde şirketlerin imajını yumuşatmak gibi bir yararı da vardır. SET'ler özel yatırımcıların, geleneksel yardım ve bağışlardakinin aksine, kâr yapma güdülerinden taviz vermeden toplumsal sorumluluk görüntülerini iyileştirmelerine, sosyal hizmet projelerine daha aktif katılmaları ve tecrübelerini paylaşmalarına, devlet, toplum ve sivil toplum kuruluşlarıyla bağlantılar kurmalarına imkân tanımaktadır (Joy ve Shields, 2013: 43).

SET'i ilk uygulayan kuruluş olan Sosyal Finans BK, Peterborough Cezaevi projesiyle kendini sınırlamadı ve ilerleyen zamanda savunmasız çocuklar, işsizlik, evsizler ve uyuşturucu bağımlılığı gibi sosyal konularda da SET'ler başlattı. O zamandan beri SET'ler dünya genelinde ABD, Avustralya, Kanada, İrlanda ve İsrail gibi farklı ülkelerin ilgisini çekti (Denoël, 2014: 12).

Avrupa Komisyonu "Sosyal İnovasyon Avrupa" girişimi çerçevesinde SET'lerle ilgili bir rapor yayınladı. Şubat 2013 yılında Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosuna yayınladığı çağrıda; "Sosyal alanda, üye devletler hâlâ bütçe tasarrufu ve özel sektörün katılımını sağlayan, finansal mühendislik kullanılan araçlar olan Mikro-Finans, Politika Tabanlı Teminatlar ve SETler gibi çok daha

yenilikçi finansman yaklaşımlarından yetersiz düzeyde faydalanmaktadırlar.” tespitinde bulunmuştur (Avrupa Komisyonu, 2013: 6).

SET girişimleri ABD’de de uygulanmaya başlanmıştır. 2013 yılında SET’ler Obama yönetiminin en önemli önceliklerinden biri olarak kabul edildi. Başkan Obama iş eğitimi, çocuk eğitimi ve sağlığı, cezaevleri, barınma ve engelliler gibi sosyal alanlardaki SET girişimleri için 195 milyon dolar bütçe ayırmaya karar verdi. SET’ler aynı zamanda Goldman Sachs gibi "geleneksel olmayan sosyal yatırımcıların" da ilgisini çekmeye başladı. Goldman Sachs, New York Rikers Island’daki islahevinde ergenlere terapi hizmetleri verilmesini desteklemek için 2012 yılında 9,6 milyon dolar yatırım yapma kararı aldı. Bu ilk kez bir ticari yatırım bankasının SET’lere yatırım yapması anlamına geliyordu (Denoël, 2014: 12-13).

SET’lerin gelişmiş ülkeler ile sınırlı olmadığı görüldü. Örneğin, Haziran 2013’de Mozambik Sağlık Bakanlığı, Mozambik Sıtma Performans Tahvilini çıkardı (Denoël, 2014: 13).

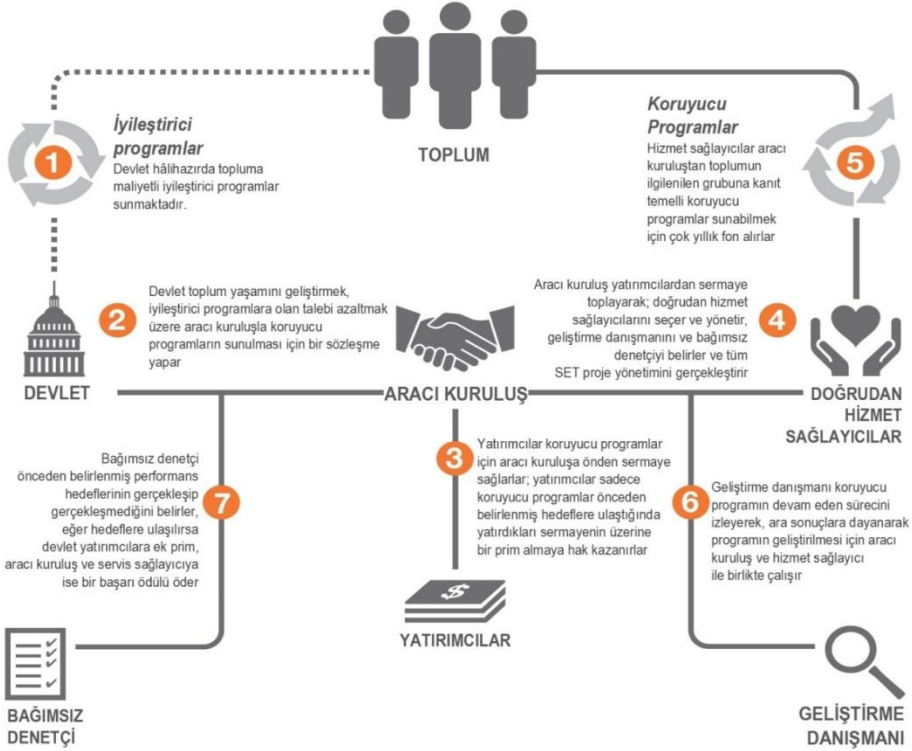
Sosyal faydaları arttırmak ve vergi mükelleflerinin yükünü azaltmak için başarılı sosyal inovasyonları desteklemek ve geliştirmek için daha iyi yolların bulunması gerekmektedir (Liebman, 2011: 1).

2. Sosyal Etkili Tahviller Nasıl Çalışır?

SET’in uygulamaya konulabilmesi için öncelikle belirli bir başarı oranı elde edildiği test edilmiş ve kanıtlanmış bir program gereklidir. Bu bir mahkûmun cezaevine yeniden girişini azaltan veya daha fazla çocuğun anaokuluna katılımını sağlayan bir okul öncesi eğitim programı olabilir. Kilit nokta bu başarıların dikkatle ölçülmüş ve parasallaştırılmış olmasıdır. Böylece bunlar için özel yatırımlar kullanılabilir (Warner, 2013: 304-305).

Daha sonra devlet, yatırımcılar, hizmet sağlayıcıları ve değerlendiriciler gibi istekli ortaklara ihtiyaç vardır. Çoğu program tasarımları, yatırımcıları, hizmet sağlayıcıları ve değerlendiricileri koordine eden bir aracı kuruluşu içerir. Devlet sözleşmenin şartlarını belirlerken projenin nihai kontrolü aracı kuruluşa devredilmektedir. Bu durum özellikle süreçlerin tasarımını önemli ve zorlayıcı kılmaktadır. SET’ler aynı zamanda istekli yatırımcılar da gerektirir. Bugüne kadar yatırımcılar öncelikle “sabırlı sermaye” de denilen sosyal çıktılar yaratabilmek için yüksek risk üstlenmeye istekli, kâr amacı gütmeyen kuruluş ve vakıf sektörlerinden gelmiştir. Son olarak yatırımcılara ödeme yapılıp yapılmayacağını doğru bir biçimde saptayabilmek için çıktılarda meydana gelen gelişmeleri dikkatle takip eden değerlendiriciler gereklidir (Warner, 2013: 305). SET’lerin işleyişi aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Şekil 1: Sosyal Etkili Tahvillerin İşleyişi



Kaynak: Callanan, L. vd. (2012). From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the US, *McKinsey & Company*, 14, http://mckinseysociety.com/downloads/reports/Social-Innovation/McKinsey_Social_Impact_Bonds_Report.pdf (Son Erişim: 21.12.2014)

Bir aracı kuruluş, program tasarımı ve proje teslimini koordine etmek konusunda devlet tarafından yetkilendirilir. Aracı kuruluş tahvilleri ihraç eder. Bireyler, hayırseverler, vakıflar, sigorta şirketleri, bankalar ve/veya emeklilik fonları gibi yatırımcılar bu tahvilleri alarak projeye hızlı bir biçimde sermaye sağlarlar. Aracı kuruluş söz konusu hizmet alanında yenilikçi hizmet sunum tekniklerine sahip ve başarıliliği kanıtlanmış bir veya birkaç hizmet sağlayıcı ile sözleşme yapar. Bu hizmet sağlayıcılara peşin ödeme yapılarak çıktı düzeyi maksimize edilmeye çalışılır. Bağımsız bir değerlendirici ise projenin çıktılarının SET sözleşmesindekilerle uyumluluğunu denetlemek üzere devlet tarafından görevlendirilir. Eğer hizmet projesi hedeflenen çıktılara ulaşmada başarılı olursa aracı kuruluş devletten aldığı ödemeyle, yatırımcılara üzerinde anlaşılan miktarda bir primle ödeme yapar (Joy ve Shields, 2013: 40-41).

Devlet SET modeli altında, sosyal hizmetler almak için “SET ihraç eden organizasyon” adı verilen aracı kuruma önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmaya dayalı olarak tamamen veya kısmen ödemede bulunur. Eğer söz konusu organizasyon hedeflere ulaşmakta başarısız olursa devlet de ödemede bulunmaz. Bazı uygulamalarda da ödemeler, devletin programın başarısı sonucunda sağladığı maliyet tasarrufunun bir fonksiyonu olarak hesaplanabilir (Liebman, 2011: 2).

Aracı kurum işletme fonlarını, performans hedeflerinin yerine getirilmesi durumunda kullanılabilir hale gelen kamu ödemelerinden pay alma karşılığında peşin sermaye sağlayan özel yatırımcılardan tahvil ihracı yoluyla sağlar. Tahvil ihraç eden aracı kurum elde ettiği işletme fonlarını gerekli performans hedeflerini sağlayan hizmetleri sunan hizmet sağlayıcıları ile sözleşme yapmak üzere kullanır (Liebman, 2011: 2).

SET modeli sosyal hizmet sağlayıcılara performansa dayalı ödeme yapabilmekteki mevcut engelleri aşmak için özel finansmanı kullanır. Bugün çoğu hizmet sağlayıcısının ödemelerini daha sonra performans hedefleri karşılandığında alacağı hizmetleri sağlamak için yeterli sermayeyi baştan sağlaması oldukça güçtür. Yine çoğu sosyal hizmet sağlayıcısının, performans hedeflerini yerine getirememe riskini finansal olarak taşımaları mümkün olmayabilecektir. Ancak SET modeli ile özel yatırımcılar başlangıç sermayesini sağlamakta ve riskin çoğunu üstlenmektedirler (Liebman, 2011: 2).

Özel yatırımcılar aynı zamanda önemli bir tür kalite kontrolünü de gerçekleştirirler. Çünkü hizmet sağlayıcılarının, programlarının modeli ve yönetim ekibinin performans hedeflerine ulaşmada başarılı olacağına özel yatırımcıları ikna etmeleri gerekmektedir. Özel yatırımcılar ve tahvil ihraç eden organizasyonun programın performansını titizlikle izlemek ve artırmak üzere güçlü bir teşviki vardır. Eğer performans hedefleri kaçırılırsa yatırdıkları paraları kaybetme riski söz konusudur (Liebman, 2011: 2).

İkili bir SET modelinde yatırımcılar hedefler tutturulamazsa herhangi bir ödeme alamazlar. Bununla birlikte frekans şeması modelinde geri ödeme sonuçları artan frekans düzeyine bağlıdır. SET'ler genellikle ikili türde olduğundan yatırımcılar ve hizmet sağlayıcılar için ciddi bir risk ihtiva etmektedir. Frekans şeması modelinde ise yatırımcılar eğer hedefler tutturulamazsa orijinal yatırımlarını geri almakta ancak herhangi bir ilave getiri elde edememektedirler (Joy ve Shields, 2013: 41).

Devletin SET'leri uygulamak için en büyük motivasyonu maliyet tasarrufu potansiyeli taşımasıdır. Devlet, SET'leri uygulamadan önce yararlarını görebilmek için onları analiz edecektir. Görülen tasarruflar tamamen SET'in türüne bağlı olacaktır. Örneğin sağlıkla ilgili bir SET, devlet tarafından finanse edilen diğer sosyal yardım programlarında tasarruf sağlayabilir ya da hapishanelerin sağlıkla ilgili masraflarını azaltabilir. Bazı programlar ise kısa vadeli tasarruf yerine daha uzun vadeli tasarrufa odaklı olabilir. Cezaevine tekrar girme oranını azaltma ile ilgili bir SET'in sağladığı kısa vadeli tasarruflar, mahkûmların tutarlı bir biçimde azalması nedeniyle cezaevlerinin devlet tarafından kapatılmasıyla uzun vadeli tasarrufa dönüşebilecektir. Vergi mükelleflerinin vergilerinin SET'ler yoluyla kanıtlanmış, güvenilir projelere gittiğini görmeleri vergi bilinci ve idareye olan güveni artırılabilir. Yatırımcılar ilgi çekici olmayan ya da standart altı projelere yatırım yapmayacaklar ve araçlar da hedeflenen çıktıları gerçekleştirme yeteneğine sahip olmayan hizmet sağlayıcıları seçmeyeceklerdir. SET'lerde tarafları birbirlerine hesap verebilir kılan ve böylelikle programın genel sonuçlarını artıran doğal bir kontrol ve denge sistemi bulunmaktadır (Barajas vd., 2014: 8-10).

3. Sosyal Etkili Tahvillerin Avantajları ve Dezavantajları

Herhangi bir finansman mekanizması gibi SET modelinin de avantajları ve dezavantajları vardır. Bu avantajlar ve dezavantajlardan bazıları SET modelinin

kendine özgü tasarımının temel sonuçları iken diğerleri belirli bir SET projesinin uygulanmasına bağlıdır (Barajas vd., 2014: 17).

3.1. Sosyal Etkili Tahvillerin Avantajları

SET'lerin geleneksel sosyal finansman planlarının karşısında bazı önemli avantajları vardır (Barajas vd., 2014: 17).

i. Sosyal programların etkinliğini ve verimliliğini artırır. SET'ler, performans ölçümü için güvenilir ölçümleri kurarak, yaratıcılık ve finansal esneklik sağlayarak sosyal programların etkinliğini artırır. Kâr amacı gütmeyen performans standartlarının içine nicel ölçümlerin katılması, SET'lerle finanse edilen sosyal hizmetlerin etkinliğini artırır. SET'lerin belirli parametreleri, kaynakların tahsisini optimize ederek hedeflenen nüfus üzerindeki etkisinin en üst düzeye çıkarılmasını teşvik eder. Böylece de mali ve fiziki sermayenin daha verimli kullanılmasını sağlar. Ayrıca, SET'ler aracı kuruluşlar tek bir finansman modeli altında bir sosyal sorunu gidermek için birden fazla servis sağlayıcıyla sözleşme yapabilecektir (Barajas vd., 2014: 17). Sonuçlara ulaşmakta başarısız olan programlar hali hazırdaki gibi yıllar boyunca fon almaya devam edemez (Liebman, 2011: 3).

ii. Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkiyi güçlendirir. SET'ler önemli sosyal konularla yüzleşmeyi kolaylaştırmak için kamu ve özel sektör arasında maddi bir ilişki kurar. SET'ler sorumlu sosyal yatırım için kamu ve özel sektör arasında ortaklık kurabilecekleri ve proje geliştirebilecekleri bir alan yaratır (Barajas vd., 2014: 17).

iii. Siyasi olarak çekici olmayan girişimleri fonlar. Siyasetçiler politik olarak riskli olan konular için geliştirdikleri sosyal programlarda SET'ler yoluyla finansmanı tercih edebilirler. SET modelinin başarı karşılığı ödeme sistemi, mükelleflerin başarısız programların maliyetini üstlenmesini engeller. Seçmenlerin, diğer sosyal programlara göre SET'lere karşı çıkma olasılığı daha azdır. Çünkü hükümet sadece sosyal bir sorunu başarılı şekilde azaltan programlar için ödeme yapmaktadır. SET'lerle fonlama ile politikacılar, devlet programlar için yüklü başlangıç sermayesi koymadığından kamu bütçelerini çok fazla artırmadan sosyal programlar uygulayabilirler. Böylelikle pahalı ve genellikle siyasi olarak riskli sosyal sorunlar daha kolay ele alınabilmektedir (Barajas vd., 2014: 17). Devlet kurumları geçmişteki harcama yapma yöntemleri yerine koruyucu hizmetler dâhil olmak üzere yeni stratejilere yatırım yapma konusunda daha isteklidir. Çünkü program başarısız olursa vergi mükelleflerinin parasının israf edilmesi riski özel sektöre aktarılmaktadır (Liebman, 2011: 3).

iv. Servis sağlayıcılarının ölçüklerini büyütmelerini sağlar. SET'ler servis sağlayıcılarının büyük miktarlarda başlangıç sermayesini maliyetsiz olarak elde etmelerine olanak sağlamaktadır. Sonuç olarak servis sağlayıcıları başarısı kanıtlanmış, yatırımcılardan mali destek alabilecek uygulamaların hızla ölçeğini büyütebilirler. Hatta başarılı olmadıkları durumlarda bile programın sosyal sonuçlarına ilgi duyan hayırsever birey ve kurumlar sayesinde hizmet ve operasyonlarını genişletebilirler (Barajas vd., 2014: 17). SET modelinde programının uygulanması esnasında titiz bir biçimde yapılan değerlendirmeler hangi yaklaşımların işe yarayıp hangilerinin yaramadığı konusunda öğrenmeyi hızlandırmaktadır (Liebman, 2011: 3).

3.2. Sosyal Etkili Tahvillerin Dezavantajları

SET'lerin aynı zamanda bazı zorlukları da mevcuttur (Barajas vd., 2014: 17):

i. SET'ler maliyet tasarrufu ve niceleyici ölçümleri gerektirmektedir. SET'ler tarafından ele alınabilir konular devlete maliyet tasarrufu sağlamalı ve nicel başarı ölçütlerine sahip olmalıdır. Ancak birçok sosyal sorun nicel analize konu olmayabilir ya da potansiyel bir maliyet tasarrufu sağlamayabilir. Ölçülmesi zor olan sorunların SET programları tarafından göz ardı edilmesi muhtemeldir. Örneğin, ırksal eşitsizlik kolaylıkla nicel olarak ölçülebilir değildir ve etkin bir SET değerlendirmesi için gerekli ölçütleri sağlayamaz. Ayrıca, düşük gelirli bireyler için toplu konut gibi bazı programlar kamusal tasarruf beklentisi olmadan uygulanan önemli sosyal programlardır. SET'lerin bu tür transfer programlarını finanse etmek için kullanılması maliyet tasarrufu sağlanmasına katkısı olmayacağı için doğru değildir (Barajas vd., 2014: 17-18). Bir programın başarı düzeyi ile zayıf ilişkiye sahip veya programın performansının kısıtlı bir bileşenini ölçen eksik ölçütler programın performansını bozma potansiyeline sahiptir (Liebman, 2011: 3).

ii. Kapsamlı idari maliyetler söz konusudur. SET'lerin son derece karmaşık yapısı paydaşların süreci yönlendirmesini zorlaştırmaktadır. Tüm paydaşlar arasında SET'lerin müzakeresi ve uygulamasının koordine edilmesi lojistik olarak zor olabilir. Bu karmaşıklık yüksek idari maliyetler doğurur ve karışıklık için büyük bir potansiyel oluşturmaktadır. Bu nedenle SET'ler yalnızca hizmet sunumunun verimliliğini artırarak ek idari giderleri yeterince karşılayacak miktarda önemli tasarruflar sağlandığı programlarda uygulanabilecektir. SET'ler yeterince büyük ölçekte uygulanana kadar tasarruf sağlayamayabilecektir (Barajas vd., 2014: 18).

iii. Sistemik sorunlar görmezden gelebilir. SET'lere artan ilgi daha anlamlı sosyal politika reformlarının göz ardı edilmesine yol açabilir. Örneğin, bir cezaevindeki mahkûmların tekrar suç işleme oranlarının düşürülmesi, toplum bireylerinin bazılarının ilk kez suça karışmasını engelleyecek kapsamlı politikaların hayata geçirilmesini engelleyebilir. Politikacılar sorunun derinine dalarak uzun vadeli ve sistemik çözümler getirmek yerine SET'leri yüzeysel çözümleri savunmak için kullanabilirler (Barajas vd., 2014: 18). Etki değerlendirmeleri güvenilir olmalıdır. Bir programın başarısını değerlendirmek için sadece ölçülebilir sonuçlara gerek yoktur, aynı zamanda programın yokluğunda sonuçların ne olabileceğini de değerlendirmenin bir yolu olmalıdır. Etkilerinin değerlendirilmesi için örnekleme dayalı ölçümler yarı-deneysel teknikler veya basit "öncesi ve sonrası" karşılaştırmaları gibi bir dizi yöntem vardır. SET'lerin hedeflerine ulaşabilmesi için ödemelerin programın etkilerinin güvenilir bir değerlendirmesine dayalı olması gerekmektedir (Liebman, 2011: 4).

iv. Kâr güdüsü sosyal etkileri bozabilir. Bir teşvik unsuru olarak kâr, potansiyel sosyal etkiyi daha fazla gelir karşılığında ikinci plana itebilir. Özel kuruluşlar, devletin SET modeli ile sosyal hizmet sağlamasından kâr elde edebilirler. Şirketler SET sözleşme görüşmelerine hakim olabilir ve devlet programlarını halka optimal olarak hizmet sunmayabilecek şekilde etkileyebilirler. SET programları ile sosyal yardım hizmetleri serbest piyasaya açılır ve piyasa aksaklıkları ile ilgili risklerle karşı karşıya kalabilir (Barajas vd., 2014: 18). Tahvil sahipleri, performans hedeflerine ulaşamayacağı ve ödeme alamayacakları açık hale gelirse operasyonları durdurmaya karar verebilir. Söz konusu operasyonların kapatılması hizmet sunulan nüfusu olumsuz etkileyebilir. Bu nedenle, tüm SET sözleşmeleri performans ve finansman başarısızlıkları için acil durum planlaması içermelidir.

Hedeflenen nüfusa zarar vermemek için SET'ler "temel" hizmetler vermeyen programlarla sınırlandırılabilir (Liebman, 2011: 4).

4. Sosyal Etkili Tahvillerin Pilot Uygulama Örnekleri

Bu çalışma kurumsal tasarımındaki bazı zorlukları ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek için iki SET uygulamasını incelemektedir. Bunlar, dünyadaki ilk örnek olan Birleşik Krallık'taki Peterborough Hapishanesi SET uygulaması ile Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ilk örnek olan New York Rikers Adası Hapishanesi SET uygulamasıdır.

4.1. Peterborough Hapishanesi SET Uygulaması

Eylül 2010 yılında Birleşik Krallık'ta Adalet Bakanlığı, Peterborough Hapishanesinden tahliye olma üzere olan kısa dönem (12 aydan az) hapis cezası almış mahkûmların rehabilitasyonu için SET mekanizmasını kullanarak hizmet almak üzere bir sözleşmeye yapmıştır. Peterborough Hapishanesinde kadın mahkûmlar da bulunmasına rağmen pilot uygulamada erkek mahkûmlar tercih edilmiştir (Disley ve Rubin, 2014: 9).

Bir finansal aracı kuruluş olan Sosyal Finans, bireylerden ve hayır kuruluşlarından yaklaşık 5 milyon sterlin yatırım fonu toplamıştır. Sosyal Finans yatırımcıları devleti, hizmet sağlayıcıları ve diğer tarafları bir araya getirmekten sorumlu idi. Sosyal Finans, Sosyal Etki Ortaklığının genel ortağıdır ve Tek Hizmet isimli programı yönetmektedir (Disley ve Rubin, 2014: 10).

SET, Tek Hizmeti finanse etmek için kullanılır. Bu gönüllü program, mahkûmların tahliye olduktan sonra suç işleyerek yeniden hapse girmelerini engellemek için ihtiyaçlarına ve yaşadıkları zorluklara bir dizi destek sunmaktadır. Hizmet, ücretli çalışanlar ve gönüllüler (St Giles Tröstü, Sova, Ormiston Çocuk ve Aileler Tröstü, John Laing Eğitimlik, Mind ve YMCA'den gelen) tarafından sunulur. Personel cezaevindeki mahkûmlarla, onları tahliyeye hazırlamak ve tahliye sonrasındaki toplum içindeki yaşantılarının ilk 12 ayı boyunca destek vermek amacıyla iletişim kurar. Tek Hizmet programı faydacı ve müşteri temelli bir hizmet sunar. Her mahkûmun katılacağı faaliyetler bireysel ihtiyaçlarına göre farklılaştırılır (Disley ve Rubin, 2014: 10).

Hedef kitle, pilot uygulama ömrü boyunca her biri 1.000 erkek mahkûmdan oluşan üç gruptur. 1. gruptaki mahkûmlar Eylül 2010 ve Haziran 2012 arasında tahliye olanlardır. 2. grup Temmuz 2012'de programa alınmıştır, nihayetince 3. grup belirlenecektir. Mahkûmların programa katılmaları gönüllüdür. Bu hizmet sağlayıcılar açısından çalışmaya en istekli olanların katılımı nedeniyle önemli bir avantajdır (Disley ve Rubin, 2014: 10).

Sonuç, mahkûmların yeniden cezaevine girme sıklığında meydana gelen azalma olarak ölçülmektedir. Sonuç ölçüsü, programa dahil olan bir mahkûmun tahliye olduktan sonra 12 ay içerisinde suç işleyip tekrar mahkûm olup olmadığını içermektedir. Ulusal Polis Bilgisayarındaki veriler kullanılarak her bir grubun tekrar cezaevine girme sıklığı oranı hesaplanacaktır. Her grubun hesaplanan ortalama tekrar mahkûm olma oranı SET programından yararlanmamış bir örneklem grubuyla karşılaştırılacak, ikisinin arasındaki fark hesaplanacaktır. Karşılaştırma grubu, eğilim skoru-eşleştirme yöntemi ile aynı zaman aralığında diğer cezaevlerinden seçilmiş yine 12 aydan az ceza almış mahkûmlar arasından seçilmiştir. Adalet

Bakanlığı bu analizi gerçekleştirmek üzere bağımsız bir denetçi atamıştır (Disley ve Rubin, 2014: 11).

Yatırımcılara ödeme yapılabilmesi için yeniden mahkûm olma oranı ile ilgili iki hedef belirlenmiştir (Disley ve Rubin, 2014: 11):

- Karşılaştırma grubuna göre her bir mahkûm grubunda yeniden mahkûm olma oranında %10'luk bir azalma olmalıdır. Eğer hedefe ulaşırsa bu üç sonuç ödemesi anlamına gelmektedir.

- Eğer bu üç grubun hiç birinde %10'luk yeniden mahkûm olma oranında azalma saptanmazsa SET uygulamasının en sonunda üç grup birlikte değerlendirilecektir. Tüm 3.000 mahkûmun yeniden mahkûm olma oranında karşılaştırma grubuna göre %7,5'lik bir azalma saptanırsa yatırımcılar azaltılan her bir yeniden mahkûm olma vakası için önceden belirlenmiş miktarlarda ödeme alacaktır (Disley ve Rubin, 2014: 11-12).

Eğer hedeflere ulaşırsa Adalet Bakanlığı ve Ulusal Büyük Piyango Fonu bu geliştirilmiş sonuç için yatırımcılara ödemedede bulunacaktır. Adalet Bakanlığı ödemeler için bir sınır getirmiştir. Yeniden mahkûm olma oranında azalma hedefin üzerinde de artsa ödemeler artmayacaktır (Disley ve Rubin, 2014: 12).

Sosyal Finans 17 yatırımcıdan 5 milyon sterlin toplamıştır. Yatırımcıların çoğunluğu hayır kuruluşları ve vakıflardır. Aralarında Barrow Cadbury Charitable Tröstü, Esmée Fairbairn Vakfı, Arkadaş İhtiyat Vakfı, Henry Smith Hayır Kuruluşu, Johansson Aile Vakfı, LankellyChase Vakfı, Monument Tröstü, Panahpur Bağış Tröstü, Paul Hamlyn Vakfı ve Tudor Tröstü bulunuyordu. Sosyal Finans, eğer her bir mahkûm grubunun yeniden mahkûm olma oranında %10'dan fazla bir azalma gerçekleşirse yatırımcıların yıllık %7,5'den başlayan (yeniden mahkûm olma vakalarının ölçeğine bağlı olarak maksimum %13 civarına kadar yükselebilecek) miktarlarda geri ödeme primi alacaklarını belirtmiştir. Eğer hedefler yakalanmazsa yatırımcılar herhangi bir ödeme alamayacaklar ve yatırımlarını kaybedeceklerdir (Disley ve Rubin, 2014: 12-13).

Adalet Bakanlığı ilk gruptaki mahkûmların uygulama sonuçları ile ilgili verileri yayınlamıştır. Peterborough Hapishanesi pilot SET uygulamasının ilk 22 ayında ilk gruptaki mahkûmların yeniden mahkûm olma oranı karşılaştırma grubuna göre %11 azalmıştır. Bir diğer önemli başarı da aynı yıl ulusal düzeyde kısa dönem ceza almış mahkûmların yeniden mahkûm olma oranlarının bir önceki yıla göre %10 gibi yüksek bir düzeyde artış göstermesidir. Ulusal rakamlar artış gösterirken pilot uygulama önemli bir başarı sağlamıştır (Disley ve Rubin, 2014: 13).

4.2. Rikers Adası Hapishanesi SET Uygulaması

Ağustos 2012'de, Goldman Sachs Bankasının Kentsel Yatırım Grubu (UIG), Rikers Adası Hapishanesindeki yaşları 16-18 arasındaki mahkûmların rehabilitasyonunu desteklemek için 9,6 milyon dolarlık bir kredi verdiği, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki ilk SET uygulamasını duyurmuştur. Kredi, New York Hapishane Departmanı tarafından yeniden mahkûm olma oranındaki azalmanın bir sonucu olarak gerçekleşmesi beklenen, fiili ve uzun vadede öngörülen maliyet tasarruflarına bağlı olarak geri ödenecektir. New York Şehri Yönetimi, MDRC (İnsani Güç Kanıtama Araştırmaları Derneği), Osborne Derneği, Bloomberg Hayırseverlik Girişimi ve Goldman Sachs arasındaki bu kamu ve özel sektör ortaklığı, sosyal sorumluluğu, özel sermaye ve hayırsever destekle bir araya

getirerek güçlü bir toplumsal çaba meydana getirmiştir (Olson ve Phillips, 2012: 97).

Rikers Adası'ndaki mahkûmlar için rehabilitasyon hizmetlerinin sağlanmasının finansmanı, geleneksel toplumsal kalkınma finansmanı ürünleri doğrultusunda mütevazı bir kazanç elde ederken aynı zamanda Rikers Adası'nda hapsedilmiş ergenlerin yaşamlarında gerçek bir farklılık yaratarak, UIG'nin sosyal etkili yatırım yapma taahhüdünü yerine getirmek için, eşsiz bir fırsatı temsil etmekteydi. Bu sözleşmeyle ilgili sosyal ve mali getirilere ek olarak, UIG bunu Goldman Sachs açısından, zorlayıcı sosyal konularda hizmet sağlayıcıları ile devlet ve finans kurumlarının tutumlarının, işbirliği kurulması ve kanıta dayalı programlar geliştirilmesi şeklinde dönüştürülmesini sağlama potansiyeli olan, yeni bir finansal enstrümanın gelişimine katkı yapmak için önemli fırsat olarak da gördü (Olson ve Phillips, 2012: 97).

Goldman Sachs'ın 9,6 milyon dolarlık kredisinin kullanımı, yeni politika fikirlerini test etmek için kamu ve özel sektör fon sağlayıcılarını bir araya getirme konusunda deneyimli bir aracı olarak bilinen MDRC için çeşitli başarı şartlarına bağlı olarak yapılandırılmıştı. MDRC aldığı krediyi mahkûm ergenlere hizmet sağlamak konusunda geniş bir deneyime sahip olan hizmet sağlayıcı, Osborne Derneğini fonlamak amacıyla kullanacaktı. MDRC, New York Şehri Yönetimi ile yaptığı sözleşmeye göre projenin günbegün uygulamasına nezaret etmekten ve Goldman Sachs'a ödemelerin yapılmasından sorumludur. Bağımsız ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olan Vera Adalet Enstitüsü, programın değerlendiricisi olarak görev yapacak ve programa katılan Rikers Adası mahkûmların arasında suç işleme oranını hangi düzeyde azalttığını değerlendirecektir. On iki ve yirmi dört aylık değerlendirme sonuçlarına dayanarak New York Şehri Yönetimi MDRC için yeniden mahkûm olma oranındaki azalma ve öngörülen maliyet tasarrufundaki başarısına dayalı olarak Tablo 1'deki miktarlarda ödemede bulunacaktır. Daha sonra MDRC, Goldman Sachs'a olan kredi borcunu ödeyecektir (Olson ve Phillips, 2012: 97-98).

Tablo 1: Rikers Adası Sosyal Etkili Tahvili için Başarıya Göre Ödeme Çizelgesi

Yeniden mahkûm olma oranındaki azalma	Öngörülen uzun vadeli kamu net tasarrufu (\$)	MDRC'ye şehir yönetiminin yapacağı ödeme (\$)
≥%20,0	20.500.000	11.712.000
≥%16,0	11.700.000	10.944.000
≥%13,0	7.200.000	10.368.000
≥%12,5	6.400.000	10.272.000
≥%12,0	5.600.000	10.176.000
≥%11,0	1.700.000	10.080.000
≥%10,0 (başa baş)	≥ 1.000.000	9.600.000
≥%8,5	≥ 1.000.000	4.800.000

Kaynak: Olson, J. ve Phillips, A. (2013), Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States. *Community Development Investment Review*, 9(1), 98, <http://www.frbsf.org/community-development/files/rikers-island-first-social-impact-bond-united-states.pdf> (Erişim Tarihi: 21.12.2014)

Sözleşme, Bloomberg Hayırseverlik Girişimi tarafından sunulan bir garanti işleminden faydalanır. Vakıf MDRC'ye 7,2 milyon dolarlık bir hibe sağlayarak kredinin bir kısmını garanti altına almakta, böylece Goldman Sachs'ın riskini azaltmaktadır. Ancak, hibe zamana yayılmış bir biçimde ödendiğinden kısa vadede Goldman Sachs'ın sermayesi halen işlem riski altındadır. Garanti fonunun kullanılmayan kısmı gelecekteki bu tür çabalarını desteklemek için MDRC'de kalacaktır (Olson ve Phillips, 2012: 98).

Erken çocukluk eğitimi, işe yerleştirme ve istihdam olmak üzere diğer programlar için de SET uygulamaları geliştirilmeye başlanmıştır. Gelecekte uygulamalarda riskin yatırımcı, servis sağlayıcı, aracı ve hükümet arasında farklı düzeylerde ve daha adil paylaşımı konusu ağırlık kazanacaktır. SET uygulamalarında geliştirilen modellerin zamanla hızlı öğrenmeyi gerçekleştireceği ve uygulamalar konusunda standartlaşmanın sağlanacağı da söylenebilir. Bu tür çabaların ölçeği genişledikçe sosyal etkili yatırımlar daha fazla ilgi çeker hale gelecektir (Olson ve Phillips, 2012: 100-101).

5. Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Sosyal Politika Projelerinde Sosyal Etki Tahvillerin Uygulanabilirliği

Anayasamız Türkiye Cumhuriyetinin sosyal bir devlet olduğunu vurgulamaktadır. 1982 Anayasası'nın 5'inci maddesinde; "*Devletin temel amaç ve görevleri, ... kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; ... insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*" ifadesi yer almaktadır. Bu hükmün gereği olarak Türkiye'de sosyal politika projelerinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler, tek başlarına veya birlikte çeşitli görevler yerine getirmektedir.

Yoksul ve ihtiyaç sahiplerine yönelik uygulanacak sosyal yardımlar 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birçok maddesinde zikredilmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinin (a) fıkrasında sosyal hizmet ve sosyal yardımlar zikredilmiş, büyükşehir belediyelerine ve nüfusu 50.000'i geçen belediyelere kadın ve çocuklar için koruma evleri açma yetkisi verilmiştir. Kanun'un 15'inci maddesinin (m) fıkrasında izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetlerine son verilmesi sonucu cezası ödenmeyen iki gün içinde geri alınmayan gıda mallarının gıda bankalarına, cezası ödenmeyen ve otuz gün içerisinde geri alınmayan gıda dışı malların ise yoksullara dağıtılması hükmü yer almaktadır. Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar ise 60'ıncı maddenin (i) fıkrasında belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır. Belediye başkanının görevleri arasında sayılan 38'inci maddenin (n) fıkrasında, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere hizmet götürmek ve özürülü merkezleri oluşturmak zikredilmiştir. Kanun'un 76 ve 77'nci maddelerinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma ilkelerinin hayata geçirilmesi ve beldede dayanışma ve katılım sağlayıcı programların uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24'üncü maddesinin (j) fıkrasında dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal yardımların belediye bütçesinden karşılanması gerektiği belirtilmiş, 18'inci maddesinin (m) fıkrasında da bu hizmetlerin belediye başkanının görevleri arasında olduğu vurgulanmıştır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004) (Akpınar vd., 2012: 23).

İl Özel İdare Kanunu'nun 6'ncı maddesinin (a) fıkrasında; "... sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde" yapmak hükmüne yer verilmiştir. İl Özel İdareleri bu hizmetlerin sunumunda vatandaşlara yakın ve uygun yöntemler kullanır. 6'ncı maddenin (b) fıkrasında "hizmet sunumunda özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır" denilmektedir. Kanun'un 43'üncü maddesinin (h) fıkrasında; "Yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürsüzlere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" yapılmasına yönelik görev verilmiştir. Kanun'un 65'inci maddesinde; "İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürsüzlere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır" hükmüne yer verilmiştir. İl Özel İdarelerinin yukarıda zikredilen sosyal yardıma ilişkin görevlerinin büyük çoğunluğu valilik bünyesinde bulunan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı ile yerine getirilmektedir (Akpınar vd., 2012: 23).

İlgili yasalarında yerel yönetimlere birçok sosyal yardım ve hizmet görevi tanımlanmaktadır. Ancak Anayasanın yerel yönetimlerle ilgili 127'nci maddesinde yerel yönetimlerin görevlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşları ve özel sektörle ortaklaşa geliştirebileceği sosyal projelerin içeriği ve finansmanında SET'ler gibi yenilikçi uygulamaların kullanılması mevcut yasalarda yer almamaktadır. Yerel yönetimlerin tabi olduğu kamu ihale ve harcama mevzuatlarında da performansa dayalı ödeme yöntemlerine yer verilmemektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin sosyal politika projelerinde sosyal etki tahvillerin uygulanabilirliğinin en önemli kısıtı yasal altyapının bulunmamasıdır.

Bir diğer önemli sorun da kamu yönetimince sosyal harcama kavramının ele alınış ve kayıt biçimindedir. Bütünlükçü ve planlı bir yaklaşım bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin hangi sosyal harcamaları ne kadar sunduğunu saptamak çok güçtür.

Belediyelerin bütçelerinde sosyal harcamaların izini sürerken karşılaşılan birtakım sorunlar söz konusudur. Bu sorunlardan ilki, belediyelerdeki idari birim dağılımlarında görülen farklılıklardır. Belediyelerde idari birimlerinin görev tanımlarıyla, yaptıkları harcamalar arasında etkin bir ilişkinin tam olarak sağlanamadığı görülmüştür. Sosyal harcamaların izlenmesinde diğer önemli bir sorun ise hangi harcamanın sosyal harcama olarak nitelendirildiği üzerinedir. Bir harcamanın sosyal harcama olarak nitelendirilebilmesi için; eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk, istihdam ve sosyal içerme kriterlerini gözeterek düzenlenmesi ve bu düzenlemeyle toplumdaki dezavantajlı kesimlerin (kadınlar, çocuklar, gençler, işsizler, yaşlılar ve engelliler gibi) olumlu yönde etkilenmesi gereklidir. Sosyal harcamaların izlenmesinde bütçe sisteminde kullanılan sınıflandırmalardan kaynaklanan sorunlar da yaşanmaktadır. Bütçe sisteminde getirilen yeniliklerden biri olan analitik bütçe sınıflandırma sisteminin bütçe yapıcılar tarafından yeterince özümsemediği açıkça ortadadır. Öte yandan belediyelerin stratejik planları ile faaliyet raporları arasındaki uyumsuzluk, yapılan planların etkin bir şekilde

gerçekleştirilmediğini ve/veya doğru planlamanın yapılmadığını göstermektedir. Bir mali izlemenin yapılabilmesi için izlemeye ilişkin dokümanların ve göstergelerin kamuoyuna açık ve anlaşılır bir şekilde sunulması vazgeçilemez bir ön şarttır. Belediyelerin stratejik planlarını, faaliyet raporlarını, bütçe göstergelerini ve özellikle kesin hesap cetvellerini resmi internet sitelerinde yayınlamaları zorunlu bir gerekliliktir (Şeker, 2011: 14).

Sosyal harcamaların yıldan yıla gösterdiği değişimi izlemek sivil topluma sosyal harcamalar konusunda yerel yönetimlerin ne kadar kapasite ile çalıştığını kanıtlamaktadır. Sözgelimi Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, bütçesinin %15,7'sini sosyal harcamalara ayırırken diğer belediyelerin sosyal harcamalarının ortalaması %4,8'de kalmaktadır. Bu rakamlardaki farklılıkta şüphesiz yerelin ihtiyaçları rol almaktadır, ancak yerel yönetimlerin ellerindeki kaynakları hangi alanlara ne miktarda yönlendirdiğini sorgulayabilmek için sivil toplumun bu verilere erişiminin sağlanması gerekmektedir (Şeker, 2011: 12).

Türkiye'deki yerel yönetimlerin sosyal politika projelerinde SET'lerin uygulanabilirliğinin önündeki diğer bir önemli kısıt ise sosyal harcamaya ayrılan kaynakların OECD ortalamasının çok altında kalmasıdır. OECD ülkelerinin kamu sosyal harcamalarının GSMH'ye oranlarının ortalaması 2012 yılı verilerine göre %20'nin üzerindeyken Türkiye'de bu oran %12 civarında gerçekleşmiştir (OECD, 2014: 1-4).

Büyükşehir belediyeleri dahil belediyelerin toplam harcamalarının GSMH'ye oranı yaklaşık %4 civarında gerçekleşmektedir. TEPAV'ın yaptığı araştırmaya göre belediyelerin bütçelerindeki sosyal harcamaların ortalaması %4,8'de kaldığına göre belediyelerin sosyal harcamalarının GSMH'ye oranı yaklaşık olarak %2 civarında olmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki sosyal politika harcamalarının %98,5'ini merkezi yönetim gerçekleştirmektedir. Yerel yönetimlerin sosyal politika harcamalarındaki ağırlıklarının artırılması sosyal projelerin yerel duyarlılığının ve denetimde kolaylığın sağlanması açısından gereklidir.

Türkiye İstatistik Kurumunun 2013 yılına ait Sosyal Koruma İstatistiklerine göre sosyal koruma yardımlarının gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYH) içindeki payı, 2013 yılında %13,8 olarak hesaplanmıştır. Türkiye'deki sosyal harcamaların yapısına risk/ihtiyaç grupları bazında bakıldığında, emekli/yaşlılara yapılan harcamaların GSYH içinde %6,7 ile en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Bunu %4,2 ile hastalık/sağlık bakımı harcamaları ve %1,6 ile dul/yetim harcamaları takip etmiştir. Sosyal koruma yardımlarının %9,2'si şartlı olarak verilmiştir. Şartlı yardımlar içinde 2013 yılında en büyük payı %30,8 ile aile/çocuk yardımları oluşturmuştur. Bunu %30,3 ile engelli/malül yardımları ve %18,9 ile hastalık/sağlık bakımı yardımları takip etmiştir. Sosyal koruma yardımlarının %65,3'ü nakit olarak verilmiştir. Nakit yardımlarda 2013 yılında en büyük payı %94,6 ile maaş ödemeleri (emekli/yaşlı maaşları, dul/yetim maaşları ve engelli/malül maaşları) oluşturmuştur. Bunu %2,5 ile aile/çocuk ve %1,6 ile işsizlik yardımı ödemeleri takip etmiştir. Sosyal koruma harcamalarının ana finans kaynağını devlet oluşturmuştur. Sosyal koruma gelirlerinin 2013 yılında yaklaşık yarısı (%41,1) devlet katkısından oluşmuştur. Bunu %27,7 ile işveren sosyal katkıları ve %25,2 ile koruma kapsamındaki diğer kişilerce yapılan katkılar takip etmiştir. Diğer gelirlerin oranı ise %6,1 olarak gerçekleşmiştir (TÜİK, 2013).

Sonuç

İngiltere'nin SET deneyi, hayırseverler, politikacılar ve yatırımcılar arasında dünya çapında ilgi kazanmıştır. Pek çok ülke pilot programları hızlı bir biçimde uygulamaya koymuştur (Liebman, 2011: 4).

Sosyal politika harcamalarının miktar ve yapı olarak çok yetersiz olduğu Türkiye'de, SET'ler sosyal programların finansmanında bir inovasyon sağlama potansiyeline sahiptir. Hayırseverlik, girişim kapitalizmi, performans yönetimi ve sosyal program finansmanını yenilikçi bir karışıma entegre eden SET'lerin ülkemizde de gelecek bir iki yıl içerisinde başarılı pilot uygulamaları başlatabilmek için çeşitli düzenlemelerin eş zamanlı olarak hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Öncelikle SET'lerin uygulanabilmesi için yasal ve mali altyapı yeniden düzenlenmelidir. Sosyal harcamaların yürütülmesinde yerel yönetimlerin, özellikle de kamuya hesap verebilirliği daha yüksek olan belediyelerin sorumluluğunun daha yüksek olması sağlanmalıdır. Yerel yönetimlere bu harcamalar için yeni kaynaklar aktarılmalı ya da yeni kaynak yaratma imkânları sağlanmalıdır. Sosyal harcamaların (maaş ödemelerinin dışındakiler) aynı veya parasal yardımda bulunma şeklinden de uzaklaştırılması gerekmektedir. Sosyal harcamaların kamuoyu ve yatırımcılar tarafından rahatlıkla izlenebilmesi için kayıt yönteminin bütünlük göstermesi ve şeffaf olması gerekmektedir. Yurt dışında başarılı sonuçlar alınmış SET projeleri dikkatli bir biçimde ele alınıp ülkenin sosyo-ekonomik şartlarına uygun hale getirilerek uygulamaya konulmalıdır. SET'ler sektörler arası bir işbirliği metodu olduğu için tüm ortakların birbiriyle olan etkileşimi ve iletişimini sağlayacak düzenlemeler ve çalışmalar yapılmalıdır. Kamuoyunun SET'leri anlaması ve benimsemesi projelerin etkinlik ve verimliliğini arttıracığından, bilgilendirme ve kamuoyu iletişimi en yüksek seviyede sağlanmalıdır. Katkı sağlayabilecek sosyal fikirli bireyler ve vakıfların da önü açılmalıdır. Riskli sosyal projelerin finansmanını yatırımcılar açısından çekici kılabilmek için ise risk primleri yüksek tutulmalı ya da anapara koruma gibi garantilerin sunulması gereklidir.

Kaynakça

- Akpınar, M., Şahin, A., ve Zengin, E. (2012), "Sosyal Yardımların Yerel Düzeyde Sunulması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 4(3), 21-28.
- Avrupa Komisyonu (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion - Including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9761&langId=en> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Barajas, A., Barajas, L., Burt, K., Harper, T., Johnson, P. Jr., Larsen, E., ... Yeh, C. (2014), *Social Impact Bonds, A New Tool for Social Financing*, Princeton University Domestic Policy Workshop Raporu, <http://www.princeton.edu/sites/default/files/content/Social%20Impact%20Bonds%202014%20Final%20Report.pdf> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Callanan, L., Law, J. ve Mendonca, L. (2012), *From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the US*, McKinsey & Company,

- http://www.socialfinanceus.org/sites/socialfinanceus.org/files/McKinsey_Social_Impact_Bonds_Report.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Denoël, N. (2014), Developing Social Impact Bonds in Belgium (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi), http://www.philosophie-management.com/docs/2014/Nicolas_Denoel_UCL_Developing_S_IBs_in_Belgium.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Disley E. ve Rubin, J. (2014), *Phase 2 Report from the Payment by Results Social Impact Bond Pilot at HMP Peterborough*, RAND Europe Ministry of Justice Analytical Series, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325738/peterborough-phase-2-pilot-report.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Godeke, S. ve Resner, L. (2012), *The Investor Landscape: Building a Healthy and Sustainable Social Impact Bond Market*, The Rockefeller Foundation, New York, <http://www.rockefellerfoundation.org/media/download/6a7eba56-aa6f-47bf-a451-f883b8b4ccc5> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Jackson, E.T. (2013) Evaluating Social Impact Bonds: Questions, Challenges, Innovations, and Possibilities in Measuring Outcomes in Impact Investing, *Community Development*, 44(5), 608-616.
- Joy, M. ve Shields, J. (2013), “Social Impact Bonds: The Next Phase of Third Sector Marketization?”, *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 4(2), 39-55.
- Liebman, J.B. (2011), “Social Impact Bonds: A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Government Performance”, *Center for American Progress Raporu*, http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/02/pdf/social_impact_bonds.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- OECD (2014), *Social Expenditure Update*. OECD Social Expenditure Database (SOCX), <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Olson, J., ve Phillips, A. (2013), “Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States”, *Community Development Investment Review*, 9(1), 97-101.
- Şeker, M. (2011), “Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu”, *TESEV Yayınları*, İstanbul, http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Yerel%20Y%C3%B6netimlerde%20Sosyal%20B%C3%BCt%20A7eyi%20C4%B0zleme%20Raporu_01.04.2011.pdf (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- TÜİK (2014), “Sosyal Koruma İstatistikleri, 2013”, *Türkiye İstatistik Kurumu Haber Bülteni*, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=16167> (Erişim Tarihi: 10.04.2015)
- Warner, M.E. (2013), “Private Finance for Public Goods: Social Impact Bonds”, *Journal of Economic Policy Reform*, 16(4), 303-319.