

BÖLÜM 1

KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ KAVRAMI, GELİŞİMİ VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Özgür Emre KOÇ¹

Özet

Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ), devletin ekonomik rolünde yaşanan dönüşümün bir sonucu olarak ortaya çıkan ve kamu hizmetlerinin özel sektör ile işbirliği içinde yürütülmesini esas alan alternatif bir kamu hizmeti sunum modelidir. Devletin ekonomideki müdahalesine ilişkin teorik yaklaşımlar, klasik iktisadın sınırlı devlet anlayışı ile Keynesyen genişletici kamu politikaları arasında değişim göstermiştir. 1970’lerde yaşanan stagflasyon krizi, Keynesyen talep yönetimi politikalarının etkinliğini sorgulatmış ve neoliberal yaklaşımın güç kazanmasına zemin hazırlamıştır. Bu süreçte küreselleşme, mali kısıtlar ve sermaye hareketlerinin serbestleşmesi gibi faktörler, kamu yönetiminin yapısal dönüşümünü hızlandırmıştır. Neo-liberal politikaların etkisiyle geleneksel kamu yönetimi yerini performans, etkinlik, verimlilik ve rekabet gibi ilkeleri önceleyen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına bırakmıştır. Bu dönüşüm, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülebileceği yönündeki anlayışı güçlendirmiş ve KÖİ modellerinin yaygınlaşmasına katkı sağlamıştır. 1990’lardan itibaren birçok ülkede enerji, ulaşım, bilgi teknolojileri, su yönetimi, sağlık ve eğitim gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarında KÖİ modelleri uygulanmaya başlanmıştır. KÖİ’nin tercih edilmesinde kamu kaynaklarının yetersizliği, özel sektörün teknoloji ve sermaye kapasitesi, risk paylaşımı ve uzun vadeli finansman imkânları belirleyici olmuştur. Günümüzde KÖİ, kamu

¹ Doç. Dr., Maliye Bölümü, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Hitit Üniversitesi, Çorum, Türkiye. E-posta: oemrekoc@hitit.edu.tr | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2788-8049>

hizmetlerinin sürdürülebilir finansmanı ve etkin sunumu açısından önemli bir yönetim ve finansman aracı haline gelmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Özel İşbirliği, Yeni Kamu Yönetimi, Altyapı Yatırımları, Neoliberalizm, Kamu Hizmetleri.

THE CONCEPT, DEVELOPMENT, AND APPLICATION EXAMPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract

Public-Private Partnerships (PPPs) are an alternative model of public service delivery that emerged as a result of the transformation in the economic role of the state, emphasizing the provision of public services in cooperation with the private sector. Theoretical approaches to state intervention in the economy have historically oscillated between the limited government perspective of classical economics and the expansionary public policies advocated by Keynesian economics. The stagflation crisis of the 1970s undermined the effectiveness of Keynesian demand-management policies and paved the way for the rise of neoliberalism. During this period, factors such as globalization, fiscal constraints, and the liberalization of capital movements accelerated the structural transformation of public administration. Influenced by neoliberal policies, traditional public administration was gradually replaced by the New Public Management (NPM) paradigm, which prioritizes performance, efficiency, effectiveness and competition. This shift strengthened the view that public services could be delivered by the private sector and contributed significantly to the widespread adoption of PPP models. Since the 1990s, PPPs have been implemented in many countries across major infrastructure sectors such as energy, transportation, information technologies, water management, health and education. The preference for PPPs has been shaped by insufficient public resources, the technological and financial capacity of the private sector, opportunities for risk-sharing and access to long-term financing. Today, PPPs have become an important governance and financing instrument for ensuring the sustainable funding and efficient delivery of public services.

Keywords: Public-Private Partnership, New Public Management, Infrastructure Investments, Neoliberalism, Public Services.

1. Giriş

Devletin ekonomideki rolünün kapsamı, literatürde yer alan iktisat ekollerinin farklı yaklaşımlarına göre şekillenmektedir. Klasik İktisat düşüncesi, devlet müdahalesinin mümkün olduğunca sınırlandırılmasını savunurken; Keynesyen yaklaşım, devletin ekonomik süreçlere geniş ölçekte müdahale etmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat gibi yeni eğilimler ise neo-liberal politikaların yeniden önem kazanmasına katkı sağlamıştır. Ekonomiye yönelik devlet müdahalesinin dönüşümü yalnızca teorik tartışmalarla sınırlı kalmamış; küreselleşme süreci ve neo-liberal politikaların etkisiyle geleneksel, bürokrasiye dayalı ve katı kamu yönetimi anlayışı yerini daha esnek, performans esaslı bir yönetim modeline bırakmıştır. Bu dönüşümle birlikte, verimlilik, performans ölçümü, fayda-maliyet analizi, rekabet avantajı, kalite, esneklik ve sürekli iyileştirme gibi kavramları önceleyen bir yönetim zihniyeti ortaya çıkmış; şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri temel unsurlar haline gelmiştir. Ayrıca sınırlı kamu kaynaklarıyla artan hizmet ihtiyacını karşılamaya çalışan devletler, özel sektörün sahip olduğu teknoloji, finansal kapasite ve yenilikçi uygulamalardan yararlanma gerekliliğiyle karşı karşıya kalmıştır. Bu gelişmeler sonucunda, kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla yürütülmesini esas alan KÖİ modeli ortaya çıkmış ve önem kazanmıştır.

Özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olması yeni bir uygulama olmamakla birlikte, kamu-özel sektör ortaklıklarına dayalı projelerin dünya genelinde özellikle 1990'lı yılların başından itibaren hızla yaygınlaştığı görülmektedir. Bu süreç, kamu ve özel sektörün rollerinin yeniden düşünülmesine ve kamu hizmeti alanındaki görev paylaşımının farklı bir biçimde şekillenmesine yol açmıştır. 1990'lardan itibaren enerji santralleri, otoyollar, tüneller, demiryolları, liman altyapıları, içme suyu sistemleri ve katı atık tesisleri gibi büyük sermaye gerektiren yatırımların finansman aracı olarak benimsenen bu işbirliği modeli, zaman içinde genişleyerek kamu idarelerinin sorumluluğunda bulunan eğitim, sağlık, turizm, ulaştırma, bilgi teknolojileri, kentsel ve kırsal altyapı ile çeşitli kentsel hizmetler gibi birçok alanda uygulanır hale gelmiştir.

KÖİ, kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesine dayanan yöntemlerden biridir. Bu kapsamda birçok ülke benzer uygulamaları kendi hukuk sistemlerine dahil etmiş ve kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri

tarafından yürütülmesine imkân veren çeşitli sözleşme türleri geliştirmiştir. Kamu altyapı projelerinin hayata geçirilmesinde özel sektörün devreye girmesi, finansman yükünün doğrudan genel bütçeden karşılanması yerine sermaye piyasaları aracılığıyla finanse edilmesine olanak tanımaktadır. Bu yöntem sayesinde kamu maliyesi üzerindeki baskı hafifletilmekte, böylece devletin diğer harcama kalemleri için ihtiyaç duyduğu mali esneklik ve hareket alanı genişletilmektedir (Gülşen ve Çiçek, 2018).

KÖİ modelinin dünya genelinde geniş uygulama alanı bulmasında çeşitli etkenler belirleyici olmuştur. Devlet açısından değerlendirildiğinde, büyük ölçekli yatırımların bütçeye getirdiği mali yükten kaçınma isteği, özel sektörün teknik bilgi ve yönetim becerilerinden yararlanma imkânı ve proje sürecindeki risklerin önemli bölümünün özel kesime aktarılabilmesi, hükümetlerin bu modeli tercih etmelerinde etkili olmuştur. Özel sektör bakımından ise, bazı risklerin kamu tarafından üstlenilmesi, yatırım projeleri için özel hukuk kişileri lehine üst hakkı tesis edilmesi, yeni yatırım ve faaliyet alanlarının açılması ile kamu güvenceli gelir elde etme imkânı gibi avantajlar, KÖİ projelerine katılımı teşvik eden unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.

2. Ekonomide Liberalleşme: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon krizi, neo-liberal politikaların yükselişinde belirleyici bir etki yaratmıştır. 1930’lardan itibaren hâkim olan Keynesyen yaklaşım çerçevesinde devletin ekonomideki rolü genişlemiş; ancak artan kamu harcamalarının finansmanında vergi gelirleri yetersiz kalmış ve enflasyon ile işsizlik gibi makroekonomik sorunların belirginleşmesiyle bütçe açıkları sürdürülemez bir boyuta ulaşmıştır. Talep yönlü politikaların söz konusu krizi aşmada etkisiz kalması sonucunda, bu yaklaşımın yerine bireysel özgürlükleri, serbest piyasa mekanizmasını, girişim ve sözleşme serbestisini, uluslararası ticaretin liberalleşmesini ve özel mülkiyetin önceliğini esas alan neo-liberal politika anlayışı ön plana çıkmıştır.

Neoliberal düşünce akımı, özellikle 1980’li yıllardan itibaren küresel ölçekte yaygınlık kazanmıştır. Bu yayılmada sermaye hareketleri üzerindeki

engellerin kaldırılması, teknolojik ilerlemelerin hızlanması, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla sosyalist ekonomik modelin zayıflaması ve pek çok ülkenin piyasa ekonomisine yönelmesi etkili olmuştur. Bunun yanında, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların dünya ekonomisinde etkili aktörler haline gelmesi neoliberalizmin güçlenmesini destekleyen faktörler arasında yer almıştır (Tokatlıoğlu, 2005). Bu gelişmeler doğrultusunda liberalizasyon, piyasa mekanizmalarının ön plana çıkarılması ve devlet müdahalesinin sınırlandırılması yönündeki uygulamalar yaygınlaştıkça, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yaklaşımlar da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde dönüşmeye başlamıştır. Bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin sunumunda kamuya ait kurumlarla özel sektör kuruluşları arasında bir ayrım yapılmaması gerektiğini, dolayısıyla kamu hizmetlerinin özel sektöre sözleşme yoluyla devredilebileceğini savunmaktadır (Balcı, 2005: 5; Göküş, 2011: 40).

Keynesyen Refah Devleti yaklaşımında, kamu tarafından topluma sunulan mal ve hizmetlerin sosyal refahı artıracak varsayılmaktadır. Buna karşılık, neo-liberal bakış açısı refahın artmasının devletin faaliyet alanının daraltılmasıyla mümkün olacağını savunur. Neoliberal düşünceye göre piyasalar, bireysel tercihler, tam rekabet koşulları ve ekonomik etkinlik doğrultusunda kendi dengesini kurabilir. Bu çerçevede devlet müdahalesinin azaltılmasıyla ekonomik büyüme ve kalkınmanın hızlanacağı, hatta düşük gelir gruplarının da bundan olumlu yönde etkileneceği ileri sürülür. Böylece deregülasyon, serbest piyasa mekanizmaları ve özelleştirme uygulamaları giderek ağır basmış, Keynesyen dönemin refah devleti uygulamalarından liberal piyasa odaklı modele geçiş süreci belirginleşmiştir (Larner, 2000: 5-6).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki aksaklıkların eleştirilmesi ve bu sorunlara yönelik çözüm arayışlarının ortaya çıkması, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımının doğuşunda belirleyici bir unsur olmuştur. 1970'lerin sonlarından itibaren mevcut sisteme yönelik eleştirilerin artmasıyla birlikte, refah devleti uygulamalarına dayanan klasik kamu yönetimi modeli yerini neoliberal politikaların etkili olduğu YKY yaklaşımına bırakmıştır (Eryılmaz, 2012: 49). Yeni kamu yönetimi, tek bir düşünce temelinden beslenmeyen, farklı uygulama ve kuramsal perspektifleri içinde barındıran karma bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Hood'un belirttiği üzere, YKY'nin ortaya çıkışını yalnızca tek bir nedene bağlamak mümkün değildir; bu

dönüşüm ekonomik, sosyal ve politik etkenlerin ortak sonucu olarak gelişmiştir (Hood, 1991: 711). Ekonomik açıdan değerlendirildiğinde, refah devleti uygulamalarının genişlemesi kamu hizmetlerinin kapsamını artırmış, buna bağlı olarak kamu harcamalarında önemli artışlar yaşanmıştır. 1970’lerde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, devletin küçülmesi, maliyetlerin azaltılması ve kaynakların daha etkin kullanılması yönündeki tartışmaları gündeme taşımıştır (Parlak ve Sobacı, 2005: 203). Bu süreçte verimlilik kavramı ön plana çıkmış ve kamu sektörü ile özel sektör performansı bu ölçüt çerçevesinde karşılaştırılmaya başlanmıştır (Kutlu, 2004: 39).

Kamu kaynaklarının etkin kullanımından söz edilebilmesi için, bu kaynakların kamu sektöründe değerlendirildiğinde ortaya çıkan sosyal getirinin, özel sektörde kullanımından elde edilecek getiriden daha yüksek olması gerekir. Ancak kamu yönetiminde politik tercihlerin yönlendirici etkisi ve bürokratik yapının neden olduğu maliyet artışları, kaynak kullanımını verimsiz hâle getirebilmektedir. Bu nedenle kamu sektöründe verimliliği ölçmek ve artırmak amacıyla en sık başvurulan yöntemlerden biri fayda-maliyet analizidir (Demir, 2011: 35-43). 1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede kamu sektörünün kapsamı daralmaya başlamış ve daha liberal ekonomi politikaları uygulanır hâle gelmiştir. Bu dönüşümle birlikte kamu hizmetlerinin daha etkin, ekonomik ve verimli biçimde sunulabilmesi amacıyla bazı hizmetlerin özel sektöre devri ya da özel sektör yönetim anlayışlarının kamuya uyarlanması tercih edilmiştir. Bunun yanında, risk ve gelir paylaşımının kamu ile özel sektör arasında dengeli şekilde dağıtılmasını esas alan ve bu çalışmanın temel odağını oluşturan KÖİ modeli, alternatif bir yöntem olarak ön plana çıkmıştır.

Fayda-maliyet analizi ilk kez 1844’te J. Dupuit tarafından teorik bir araç olarak geliştirilmiş olup, kamu yatırım projeleri arasında en yüksek toplumsal getiriye sağlayan seçeneklerin belirlenmesinde kullanılan bir değerlendirme yöntemidir. Bu yaklaşım, kamu projelerinde kaynak israfının önüne geçilmesini ve yatırım süreci boyunca ortaya çıkan fayda ve maliyetlerin ölçülmesini mümkün kılar. Yöntemde, projeye ilişkin tüm maliyet ve faydalar parasal olarak ifade edilir; ardından uygun bir iskonto oranı kullanılarak bugünkü değerlerine dönüştürülür ve elde edilen sonuçlara göre projenin uygulanabilirliği değerlendirilir (Prest ve Turvey, 1965: 683). Bölünebilir mal ve hizmetlerde fayda ve maliyetlerin ölçülebilir olması

nedeniyle sağlık, eğitim ve ulaşım gibi kamusal yatırım alanlarında bu yöntemin uygulanması mümkündür. Buna karşın, faydası bölünemez nitelikte olan tam kamusal mallarda yöntemin uygulanması güçleşmektedir (Şenatalar, 2012: 226).

Sosyal açıdan bakıldığında, toplumun eğitim seviyesinin yükselmesi, bireylerin hak arama bilincinin gelişmesi ve siyasi otoriteye karşı daha sorgulayıcı bir yaklaşım sergilenmesi, kamu yönetiminden beklentilerin değişmesine yol açmıştır. Bu durum, vatandaşların daha kaliteli, erişilebilir ve etkili kamu hizmeti talep etmesini beraberinde getirmiştir. Politik ve ideolojik dinamikler incelendiğinde ise, serbest piyasa ilkelerini temel alan “yeni sağ” yaklaşımının, YKY düşüncesiyle paralellik taşıdığı kabul edilmektedir. 1970’lerde yaşanan ekonomik ve yönetsel krizlere karşı alternatif bir çözüm olarak geliştirilen yeni sağ politikalar ile kamu işletmeciliği yaklaşımı ve YKY modeli arasında yakın bir ideolojik bağlantı olduğu ifade edilmektedir. YKY’nin teorik temelleri Taylor’un Bilimsel Yönetim anlayışı ve İngiltere’de hazırlanan Fulton Raporu gibi bazı reform süreçlerine dayansa da, bu yönetim yaklaşımı ile yeni sağ ideolojisi arasındaki ilişkinin belirgin olduğu söylenebilir (Özgür, 2003: 25).

YKY anlayışı, minimal devlet yaklaşımını esas alan neo-liberal düşüncenin etkisiyle ortaya çıkan bir yönetim stratejisi niteliğindedir. Bu çerçevede devletin ekonomik süreçlere müdahalesinin azaltılması yönünde geniş bir uzlaşma oluşmuş, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve maliyet tasarrufu temel hedefler hâline gelmiştir. Bunun sonucunda özelleştirme, özerkleştirme, yerelleştirme, düzenleyici devlet modeli ve kaynakların daha etkin kullanılması gibi uygulamalar, artan kamu harcamalarını kontrol altına almak amacıyla hayata geçirilmiştir (Curristine vd., 2007). İngiltere’de Thatcher döneminde başlayan muhafazakâr politikalar, kamu sektörünün işleyişine yönelik eleştirilerin artmasına ve devletin rolünün yeniden tanımlanmasına zemin hazırlamıştır. Bu süreç, kamu hizmetlerinin sunumunda alternatif modellerin geliştirilmesine ve özelleştirmenin yaygınlaşmasına katkıda bulunarak devletin geleneksel hizmet sağlayıcı konumundan düzenleyici bir yapıya doğru evrilmesini hızlandırmıştır (Bilgiç, 2003: 28; Balci, 2005: 4).

1980’lerin başından itibaren liberal politikalar, ekonomik, sosyal ve siyasal sorunların çözümünde etkili bir yaklaşım olarak görülmeye başlanmıştır. Bu süreçte ortaya çıkan YKY, geleneksel kamu yönetiminden

belirgin biçimde ayrılan yeni bir yönetim anlayışı geliştirmiştir. YKY'nin farklılaştığı temel noktalar şu şekilde özetlenebilir:

- Hiyerarşik ve dikey yapılanmadan daha yatay ve esnek organizasyon modellerine yönelinmesi,
- Stratejik düzeydeki karar alma süreçleriyle operasyonel faaliyetlerin birbirinden ayrılması,
- Kamu hizmetlerinin tek tip ve merkezi biçimde sunulması yerine, toplumsal ihtiyaçlara göre çeşitlendirilen ve esnek bir sunum yaklaşımının benimsenmesi,
- Devletin mal ve hizmet tedarikinde maliyetlerin azaltılması ve kamu harcamalarının daha rasyonel yönetilmesi yönünde eğilimlerin güçlenmesi.

Bu dönüşüm, kamu yönetiminde verimliliği artırmayı hedefleyen yapısal bir değişim olarak değerlendirilmektedir (Matei ve Chesaru, 2014: 858).

David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992'de yayımlanan "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" adlı çalışmasında, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temel nitelikleri şu şekilde özetlenmiştir (Osborne ve Gaebler, 1992: 19-20):

- Kamu hizmeti sunumunda rekabet ortamının oluşturulması ve teşvik edilmesi,
- Denetim süreçlerinin yalnızca bürokratik yapı ile sınırlı kalmayıp vatandaşların da sürece dahil edilmesi,
- Performans ölçümünün girdilere değil elde edilen sonuçlara odaklanarak yapılması,
- Yönetim anlayışının katı kurallara bağlı olmaktan çok misyon ve hedeflere ulaşma odaklı olması,
- Hizmetten yararlanan bireylerin "vatandaş"tan ziyade birer "müşteri" olarak görülmesi ve onlara alternatif hizmet seçenekleri sunulması,
- Yönetimin reaktif değil proaktif olması; yani sorunlar ortaya çıkmadan önce çözüm üretmeye odaklanması,
- Kamu sektörünün sadece tüketim yapan bir yapı olmaktan çıkarılıp gelir üretebilen bir yapıya dönüştürülmesi,
- Karar alma süreçlerinde katılımın sağlanması ve gerektiğinde yetkilerin alt birimlere devredilmesi,

- Geleneksel bürokratik süreçler yerine piyasa temelli mekanizmaların tercih edilmesi,
- Kamu hizmetinin yalnızca devlet tarafından değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içinde yürütülmesi.

Bu ilkeler, YKY anlayışının girişimci devlet modeline dayalı dönüşümünü ortaya koymaktadır.

YKY anlayışının etkisiyle, kamu hizmetlerinin sunumunda işbirliği, ortaklık ve koordinasyonun esas alındığı yeni hizmet modelleri önem kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede, temel sorumluluk ve karar yetkisinin kamu sektöründe kalması koşuluyla, özel sektörün hizmet sunumuna dâhil edildiği KÖİ modelleri öne çıkmıştır. Uluslararası literatürde “Public Private Partnerships (PPP)” olarak anılan bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin daha bütüncül, etkin ve esnek bir yapıda yürütülmesini amaçlamaktadır. KÖİ, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren başta altyapı projeleri olmak üzere birçok kamu hizmeti alanında yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Bu model, sınırlı kamu kaynaklarının etkin kullanımını destekleyen bir alternatif finansman yöntemi olarak görülmüş, kamu-özel sektör işbirliği ne dayalı sözleşmeler aracılığıyla hizmetin yürütülmesi, risk paylaşımı ve mali yükün azaltılması gibi temel ilkeler çerçevesinde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde hızla yaygınlaşmıştır.

3. Kamu Özel İşbirliği Tanımı ve Kapsamı

Kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün yer alması yeni bir yaklaşım olmamakla birlikte, kamu ve özel sektörün ortak yürüttüğü projelerin özellikle 1990’lardan itibaren dünya genelinde yaygınlaştığı görülmektedir. Bu gelişmeyle birlikte, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devletin ve özel sektörün üstlendiği rollerin yeniden şekillendiği ifade edilmektedir (Evren, 2016: 36). KÖİ modeli, kamu ve özel sektör arasında yapılan sözleşmelere dayanan, görev ve risk paylaşımını esas alan bir uygulama biçimi olarak tanımlanmaktadır. Modelin ilk çıkış noktası, özellikle gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan altyapı yatırımı finansman ihtiyaçlarına çözüm üretmektir. Böylece özel sektörün yönetsel esnekliği, finansal kapasitesi ve işletme deneyiminden yararlanılması amaçlanmıştır.

1990’lı yıllardan itibaren enerji santralleri, otoyollar, tüneller, demiryolları, limanlar ile içme suyu ve katı atık tesisleri gibi büyük ölçekli

yatırımların finansmanında kullanılan bir yöntem olarak ortaya çıkan bu model, zamanla kapsamını genişletmiştir. Günümüzde KÖİ uygulamaları; merkezi ve yerel yönetimlerin sorumluluk alanına giren eğitim, sağlık, turizm, enerji, ulaşım, bilgi teknolojileri, kentsel ve kırsal altyapı ile çeşitli kamu hizmetleri ve yatırım projelerini de içine alacak şekilde yaygınlaşmıştır (Güzelsarı, 2012: 2).

KÖİ modeline ilişkin literatürde tek bir ortak tanım bulunmamakta olup, farklı yaklaşımlar ve uygulama alanlarına bağlı olarak çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Bu nedenle KÖİ'yi kesin sınırlarla ifade etmek güçtür. Hem ulusal hem de uluslararası düzeyde model, farklı yönleri vurgulanarak ve çeşitli temalar esas alınarak açıklanmıştır. Genel bir çerçevede KÖİ; özellikle kamu altyapı yatırımlarında, kamu hizmetlerinin sürekliliğini ve kalite standardını sağlamak amacıyla planlama, finansman, inşaat ve işletme süreçlerinde özel sektörün bilgi birikimi, finansman olanakları ve yönetim kapasitesinden yararlanılan; yetki, sorumluluk ve risk paylaşımına dayanan sözleşmeye bağlı bir kamu hizmeti sunum ve finansman modeli olarak tanımlanabilir (Jütting, 1999: 5-6).

Kamu özel işbirliği, devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu altyapı, ulaşım, sağlık, teknoloji ve eğitim gibi temel hizmetlerin özel sektörle yapılan bir sözleşme çerçevesinde yürütülmesi; bu süreçte görev ve risklerin iki taraf arasında paylaşılması şeklinde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası ise KÖİ modeline yönelik yaklaşımında, karar vericilerin özel sektör katılımını destekleyen bir politika altyapısı oluşturmasını, özel sektörün sağlayacağı katkının etkin olabilmesi için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulmasını ve denetim kapasitesinin güçlendirilmesini gerekli unsurlar olarak vurgulamaktadır.

Acartürk'e göre KÖİ, devletin sunmakla yükümlü olduğu mal ve hizmetlerin ya da yatırım projelerinin bütçe kısıtları nedeniyle ertelenmesini veya gerçekleştirilememesini önlemek amacıyla kullanılan bir yöntemdir (Acartürk, 2012: 27). Hughes, KÖİ, YKY yaklaşımının bir uzantısı olarak ele almakta ve kamu hizmetlerinin özel sektörle yapılan sözleşmeler aracılığıyla yürütülmesi şeklinde tanımlanmaktadır. Ona göre KÖİ, toplumsal amaçların gerçekleştirilmesi için kamu kaynakları ile özel sektör kaynaklarının birlikte kullanılmasını ifade etmektedir (Hughes, 2014: 279). Bir diğer yaklaşımda ise KÖİ; devletin tek başına yürütmesinin zorunlu olduğu düşünülen, imtiyaz niteliği taşıyan ve yalnızca özel sektörün üstlenmekte tereddüt ettiği bazı

kamu hizmetlerine özel sektörün dahil edilmesini sağlayan, böylece devletlerin temel sorunlarından biri olan finansman ihtiyacına alternatif bir çözüm sunan model olarak açıklanmaktadır (Tekin, 2007: 122).

Özet bir ifadeyle KÖİ, kamu hizmetlerinin niteliğini artırmak ve hizmet sunumunu daha etkin hale getirmek amacıyla kamu ve özel sektör arasında yapılan çeşitli sözleşme türlerini kapsayan bir modeldir (Colverson ve Perera, 2012: 2). Literatürde yer alan tanımlar birbirine oldukça yakın olmakla birlikte, kavramın evrensel ölçekte uzlaşmış tek ve kesin bir tanımı bulunmamaktadır. Bu nedenle KÖİ, geleneksel kamu hizmetlerinin ortak sunumuna yönelik olarak kamu ile özel sektör arasında kurulabilecek farklı ilişki biçimlerini içeren bir işbirliği çerçevesi olarak da değerlendirilmektedir (Li ve Hardcastle, 2000: 229).

KÖİ tanımlarında öne çıkan temel unsurun “işbirliği” kavramı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda modelin özünde, kamu sektörünün güçlü yönleri (yasal çerçeve, kamu yararı gözetimi, düzenleme kapasitesi vb.) ile özel sektörün sahip olduğu avantajların (yenilikçilik, verimlilik, finansman ve işletme becerileri gibi) bir araya getirilmesi yatar. Böylece kamu hizmetlerinin daha etkin, kaliteli ve sürdürülebilir şekilde sunulması hedeflenmektedir (Colverson ve Perera, 2012: 2).

4. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Gelişimi

Roma İmparatorluğu dönemine kadar uzanan süreçte, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesine ilişkin uygulamalar farklı biçimlerde denenmiştir. Bu uygulamalarda, hizmeti kimin üstleneceği, kapsamın ne olacağı, hangi yöntemlerin kullanılacağı, teknolojinin rolü, risk paylaşımı ve ödeme mekanizmaları gibi konular sürekli değişim göstermiştir. Dolayısıyla günümüzde KÖİ modeli olarak adlandırılan uygulamaların tarihsel temellerinin oldukça eski dönemlere dayandığı söylenebilir.

KÖİ kavramı terminolojik olarak yeni görünse de kamu hizmetlerinin özel sermaye ile yürütülmesi fikri oldukça eskiye dayanmaktadır. 17. ve 18. yüzyıllarda köprü, kanal ve benzeri altyapı projelerinde imtiyaz modelinin kullanıldığı görülmektedir. Bu döneme örnek olarak Paris’te yürütülen içme suyu projesi gösterilebilir. 19. yüzyıla gelindiğinde ise Süveyş Kanalı ve Trans-Sibirya Demiryolu gibi büyük ölçekli altyapı yatırımlarının benzer yöntemlerle gerçekleştirildiği bilinmektedir. KÖİ uygulamalarının tarihsel

gelişimi incelendiğinde, ilk örneklerin 1660'lı yıllarda İngiltere'de ortaya çıktığı, özellikle yol yapım çalışmalarının bu yöntemle yürütüldüğü görülmektedir. Sanayi Devrimi sonrasında söz konusu işbirliği modeli daha kapsamlı projelere uygulanmış ve 1860'lı yıllarda demiryolu ve kanal yatırımlarıyla yaygınlık kazanmıştır. Benzer şekilde Fransa'da da 1782 yılında Perrier Kardeşler'e ait bir şirkete gerekli altyapı yatırımlarını yapma karşılığında Paris'in bazı bölgelerinde su dağıtım hakkı tanındığı bilinmektedir.

20. yüzyılda, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan savaş ekonomisi, siyasi istikrarsızlıklar ve tahrip olmuş altyapının yeniden inşa edilmesi gerekliliği, KÖİ benzeri uygulamaların yeniden gündeme gelmesine yol açmıştır. 18. ve 19. yüzyılın başlarında İngiltere'de yerel topluluklar, yol onarımlarını finanse etmek amacıyla özel yatırımcılardan borç almış ve bu borcu kullanıcı ücretleri yoluyla geri ödemiştir. Benzer biçimde Londra'daki birçok köprü 19. yüzyıl ortalarına kadar bu yöntemle finanse edilmiş, 19. yüzyıl sonunda New York'taki Brooklyn Köprüsü de özel sermaye ile inşa edilmiştir. Fransa'da ise özel finansmanla kanal yapımına 17. yüzyılda başlandığı bilinmektedir (Yescombe, 2007: 5). II. Dünya Savaşı sonrasında devletler altyapı projelerinin başlıca uygulayıcısı konumunda yer almış olsa da zamanla bu durum değişmeye başlamış; artan kamu borcu ve genişleyen kamu hizmetleri nedeniyle devletler, finansman yükünü hafifletmek amacıyla özel sektörle uzun vadeli ortaklık modellerine yönelmiştir. Bu doğrultuda kamu ve özel sektör arasında imzalanan uzun süreli sözleşmeler yoluyla altyapı yatırımları ve kamu hizmetleri özel sektör tarafından üstlenilmeye başlanmıştır (Uğur ve Miynat, 2014: 20). Son yıllarda ise kamu sektörü hem borçlanma baskısını azaltmak hem de yeni projelerin hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla özel sektörle işbirliği modellerini daha yaygın kullanır hale gelmiştir (Grimsey ve Lewis, 2002).

1990'lı yıllardan itibaren uygulanan ekonomik politikaların beklenen sonuçları vermemesi ve bunun sonucunda altyapı yatırımlarında ortaya çıkan finansman ve kapasite sorunlarının belirginleşmesi, devletlerin geleneksel yöntemlerin ötesine geçerek alternatif modeller aramasına neden olmuştur. Bu arayış süreci, kamu ile özel sektörün sözleşmeye dayalı bir işbirliği içerisinde hareket ettiği KÖİ modelinin ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır.

Küreselleşme, KÖİ modelinin ortaya çıkışı ve yaygınlaşmasında belirleyici etkenlerden biri olmuştur. Küresel ekonomik entegrasyonun artmasıyla birlikte sermaye, hammadde ve ürünlere erişimin kolaylaşması, yaşam standartlarının yükselmesi ve rekabetin yoğunlaşması, özel sektörün kamu sektörüne kıyasla daha etkili ve verimli çalıştığı algısını güçlendirmiştir. Bu durum, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde geleneksel bürokratik, ağır ve merkeziyetçi yapılar yerine özel sektörün dinamizmine, müşteri odaklı yaklaşımına, kalite standartlarına ve maliyet etkinliğine dayalı yöntemlerin tercih edilmesine neden olmuştur. Hem kamu yöneticileri hem de vatandaşlar, hizmetlerin daha düşük maliyetle, daha hızlı ve daha yüksek memnuniyet düzeyiyle sunulmasını talep etmeye başlamış; bu beklenti, kamunun doğrudan üstlenmek istemediği bazı hizmet alanlarında özel sektör katılımını teşvik etmiştir. Böylece küreselleşmenin etkisiyle kamu hizmetlerinde reform ihtiyacı belirginleşmiş ve KÖİ modeli birçok ülkede giderek daha yaygın bir uygulamaya dönüşmüştür (Şahin ve Uysal Şahin, 2012: 158-159).

KÖİ uygulamalarının yaygınlaşması, büyük ölçüde neoliberal devlet anlayışının dünyada kabul görmesiyle ilişkilidir. Bu dönemde özelleştirme, imtiyaz sözleşmeleri ve benzeri modellerle özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumunda daha etkin bir aktör hâline geldiği görülmektedir. Kamu-özel işbirliği modeli, kamu yöneticilerine hizmet üretimi üzerindeki nihai yetkiyi korurken mali yükün azaltılması ve hizmet sunumunun daha esnek bir yapıya kavuşturulması gibi önemli avantajlar sunduğundan, kısa sürede birçok ülkede tercih edilen bir yöntem haline gelmiştir.

5. Kamu-Özel İşbirliği Modeli Türleri

KÖİ uygulama yöntemleri olarak Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD), Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ), Yap-İşlet (Yİ), Satın Al-Yap-İşlet (SYİ). İşletme Hakkı Devri (İHD) ve Yap-Kirala-Devret (YKD) modelleri sıklıkla görülen yöntemlerdir.

Kamu-Özel İşbirliği modelleri arasında en bilinen uygulamalardan biri Yap-İşlet-Devret (YİD) modelidir. Bu yöntemde kamuya ait yatırım veya hizmetin finansmanı, inşası ve işletilmesi özel sektör tarafından üstlenilir. Proje kapsamında tesis belirli bir süre içinde inşa edilir, ardından yine sözleşmede belirtilen süre boyunca özel sektör tarafından işletilir ve sürenin

sonunda tesis kamuya devredilir. Proje sürelerinin uzun olması, yüksek maliyetler ve gelir-gider dengesine ilişkin belirsizlikler nedeniyle YİD modeli önemli riskler barındırmakta olup, başarı büyük ölçüde risklerin doğru tespit edilmesine ve yönetilmesine bağlıdır (Durucasu ve Acar, 2015). Bu model kapsamında yatırımcı firmalar genellikle bir konsorsiyum kurmakta ve proje uygulaması özel amaçlı şirketler aracılığıyla yürütülmektedir. YİD modelinin tercih edilmesinin temel nedenlerinden biri, yüksek maliyetli kamu yatırımlarının finansman sorumluluğunun devlet bütçesinden özel sektöre aktarılabilmesidir (Kılıçaslan, 2017: 38). Ayrıca özel sektörün projeleri kamuya kıyasla daha verimli ve hızlı bir şekilde hayata geçirebileceği varsayılmaktadır. Yabancı sermayenin projelere dâhil edilmesi durumunda yalnızca finansman değil, teknoloji transferi fırsatı da ortaya çıkmaktadır (Tokatlıoğlu, 2017: 31). Bu modele göre yapılan ödemeler, proje süresince üretilen mal veya hizmetlerin kamu tarafından veya kullanıcılar tarafından satın alınması yoluyla özel sektör şirketine geri dönüş sağlaması şeklinde gerçekleşmektedir.

Yap-Sahip Ol-İşlet-Devret (YSİD) modelinde, kamu tarafından gerçekleştirilmesi gereken projeler özel sektör tarafından üstlenilir. Bu yöntemde sözleşmeler genellikle uzun vadeli olup 30 yıla kadar uzayabilmektedir. Proje kapsamında tesis özel sektör tarafından inşa edilir, belirli süre boyunca işletilir ve sürenin sonunda kamuya devredilir.

Yap-Sahip Ol-İşlet (YSİ) modelinde ise tesis özel sektör tarafından yapılır ve işletme hakkı sözleşmede belirtilen koşullara bağlıdır; ancak bu sürenin sınırlı olması zorunlu değildir ve bazı durumlarda süresiz olabilmektedir. Bu model gelişmekte olan ülkelerde su ve atık su arıtma tesislerinin kurulmasında yaygın olarak kullanılırken, gelişmiş ülkelerde daha çok mevcut altyapının yenilenmesi amacıyla tercih edilmektedir.

Yap-İşlet (Yİ) modelinde özel sektör, kamuya ait bir projeyi temel olarak tesisi inşa eder ve mülkiyeti devretmeden işletme hakkına sahip olur. Kamu, hizmetin niteliğini ve standartlara uygunluğunu denetlemeye devam eder. Satın Al-Yap-İşlet (SYİ) modelinde ise özel sektör, devraldığı kamu varlığını geliştirir ve işletmesini yürütür; sözleşme süresi sonunda mülkiyet yine özel sektörde kalır.

İşletme Hakkı Devri (İHD) modelinde, kamuya ait bir tesisin işletme yetkisi belirli bir süre için özel sektöre bırakılmaktadır. Bu süre boyunca tesisin işletilmesi, bakımının yapılması ve gerekli yenilemelerin sağlanması

özel sektörün sorumluluğundadır. Ancak mülkiyet devredilmez; tesisin sahibi devlet olmaya devam eder ve özel sektörün elde edeceği gelir performansına göre değişiklik gösterebilir. Bu yöntemde kamuya ait mal veya hizmet üretim birimleri tamamen ya da kısmen belirli bir bedel karşılığında özel sektöre devredilerek işletilir (Güzelsarı, 2013: 327). Ayrıca yalnızca kamu hizmeti üreten birimler değil, doğal kaynaklar ile kamu hizmeti niteliği taşımayan üretim alanlarının işletme hakları da bu modele dâhil edilebilmektedir (Kılıçaslan, 2017: 39).

Yap-Kirala-Devret (YKD) modelinde, kamu mülkiyetinde bulunan bir arazi belirli bir süre için özel sektöre tahsis edilir ve üzerine gerekli tesis özel sektör tarafından inşa edilir. Bu modelde finansman, yapım ve işletme süreçleri tamamen özel sektör tarafından üstlenilir; tesisin kullanımı ise kamuya kiralanır ve özel sektör yatırımını kira gelirleriyle geri kazanır. Bu süreçte mülkiyet devredilmez, yalnızca işletme hakkı özel sektöre bırakılır. Sözleşme süresinin tamamlanmasının ardından tesis, özel sektör tarafından kamuya devredilerek model sona erer.

6. Kamu Özel İşbirliği Uygulamalarına Ülke Örnekleri

Kamu özel işbirliği uygulamalarını kurumsal düzeyde hayata geçiren ilk ülke İngiltere olmuştur. Eğitim, sağlık, cezaevi yönetimi ve atık sistemleri gibi farklı alanlarda 900'ün üzerinde proje, bu model aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. İngiltere'de, diğer ülkelerde olduğu gibi KÖİ yöntemlerinin kurumsallaşmasına yönelik çeşitli düzenlemeler ve çalışmalar yapılmıştır (Holden, 2009: 322). Modelin kavramsal olarak ortaya çıkışı, özel sermayenin kamu hizmetlerinin finansmanında kullanımını sınırlandıran düzenlemelerin 1989'da kaldırılmasının ardından 1992 yılına denk gelmektedir. Bu süreçte temel hedef, başta sağlık ve yerel yönetimler olmak üzere çeşitli sektörlerde KÖİ uygulamalarını yaygınlaştırmaktır. Ancak 1990'ların ortalarına gelindiğinde, koordinasyon eksikliği, kısa sürede çok sayıda projenin başlatılması ve doğrudan fakat yetersiz özelleştirme uygulamaları gibi etkenler, mali karar alma süreçlerinde çeşitli zorluklara yol açmıştır (Flinders, 2004: 220).

Thatcher hükümetinin göreve gelmesiyle birlikte, kamu hizmetlerinin doğrudan devlet tarafından yürütülmesi anlayışından uzaklaşan bir dönem başlamıştır. 1980’li yıllarda artan yeni sermaye yatırımı ihtiyacına paralel olarak telekomünikasyon, gaz, elektrik, su, atık yönetimi, havayolları ve demiryolları gibi pek çok kamu hizmeti alanı özelleştirme programına dahil edilmiştir (Clough vd., 2017: 227). Kamu hizmetlerinin finansmanına yönelik geliştirilen bu süreç, 1981’de “Ryrie Rules” olarak bilinen düzenlemelerin yürürlüğe girmesiyle kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Ancak bu kuralların uygulanmasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle bazı altyapı projeleri tamamlanamamış ve 1989 yılında söz konusu kurallar yürürlükten kaldırılmıştır (Yescombe, 2007: 33). İngiltere’de uygulanan en yaygın KÖİ yöntemi, Private Finance Initiative (Özel Finansman Girişimi-ÖFG) olarak adlandırılan modeldir. Bu uygulama, projenin tamamlanmasının ardından hizmet bedellerinin kullanıcılar tarafından değil, kamu hazinesi tarafından karşılanmasını öngören bir yapı taşımaktadır (Burnett, 2012: 122). ÖFG modeli yalnızca kamu yatırımlarına alternatif bir finansman aracı değil aynı zamanda sözleşme kapsamında hizmet sunumunu da içeren bir mekanizma niteliğindedir. Bu yöntemde özel sektör tarafından finanse edilerek tamamlanan tesis, sözleşme gereği kamu tarafından kiralanmak zorundadır. Böylece kamu sektörü ödeme yükümlülüklerini ileri yıllara yaymakta; özel sektör ise geleceğe yönelik gelir güvencesi elde etmektedir. PFI modelinin yapısal olarak belirgin biçimde değişimi, 1997’de iktidara gelen Blair hükümeti döneminde ortaya çıkmıştır. İlk yıllarda sınırlı uygulama alanı bulan model, bu dönemde verilen teşviklerle yaygınlaşmıştır (Burnett, 2012: 122-124). Birleşik Krallık’ta İşçi Partisi’nin “üçüncü yol” politikasının temel bileşenlerinden biri hâline gelen ÖFG, dünya genelinde KÖİ uygulamalarının en bilinen örnekleri arasında yer almaktadır. Bu yöntemle kamu sektörü, yatırımların sahibi ve işletmecisi konumundan çıkarak hizmetleri özel sektörden satın alan bir yapıya dönüşmüştür (Uz, 2007: 1174).

Özelleştirme uygulamalarının yoğun eleştirilere konu olmasıyla birlikte gündeme gelen ÖFG modeli, doğrudan bir özelleştirme aracı olmaktan ziyade, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün katılımını teknik ve işbirliği ne dayalı bir çerçevede organize eden alternatif bir yöntem olarak tasarlanmıştır. Başlangıçta temel gerekçe özel sermayeye duyulan ihtiyaç iken, model zamanla özel sektörün uzmanlık kapasitesinden yararlanma,

performansa dayalı teşvik mekanizmaları oluşturma, risklerin uygun şekilde paylaşılması ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını artırma hedefleri doğrultusunda uygulanmaya başlanmıştır. Özel Finansman Girişimi, kamu ve özel sektör arasında kurumsal işbirliği ni geliştirmek, geleneksel olarak kamu idaresinin yürüttüğü hizmetlere özel sektör disiplini ve işletme becerilerini dâhil etmek amacıyla geliştirilmiş bir yöntem niteliği taşımaktadır (Clough vd., 2017: 227).

ABD, özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dâhil edilmesinde en uzun geçmişe sahip ülkeler arasında yer almaktadır. 1950’li ve 1960’lı yıllarda özel sektör, bölgesel kalkınma politikaları ve kentsel altyapı projelerine yatırım çekmek amacıyla bir araç olarak kullanılmıştır. 1980’lere gelindiğinde ise kamu hizmetlerinin aşamalı olarak özelleştirilmesi süreci başlamış ve bu doğrultuda özel sektörün kamu hizmetlerindeki payı giderek artmıştır. Bu yaklaşımın temelini, özel sektörün kamuya kıyasla daha düşük maliyetle ve daha yüksek kaliteyle mal ve hizmet üretebileceği varsayımı oluşturmuş, böylece kamu sektörünün görev ve sorumluluk alanı giderek daralmıştır (Bult-Spiering ve Dewulf, 2006: 9).

Amerika Birleşik Devletleri’nde hem ekonomik hem de sosyal alanlarda önemli bir KÖİ potansiyeli bulunmasına rağmen, uygulamaların daha çok sosyal içerikli projelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Bununla birlikte, kamu altyapısının sağlanmasında özel sektörün rolü birçok ülkeye kıyasla daha farklı yöntemlerle ve daha geniş kapsamda gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin yaklaşık %15’inin projelerini bu yöntemle yürüttüğü belirtilmektedir. Örneğin, 1980’lerden itibaren cezaevi hizmetleri özel sektör tarafından franchise modeliyle işletilmeye başlanmıştır (Yescombe, 2011: 39-41). ABD’de ilk KÖİ uygulamalarını ulaşım altyapısına yönelik projeler oluşturmuştur. Yol, köprü, tünel ve havalimanı gibi altyapı yatırımlarında, yüklenici firmaların finansal kapasiteleri ve teknik uzmanlığından yararlanılarak hizmetlerin teknolojik gerekliliklere uygun şekilde yürütülmesi amaçlanmıştır (Casady ve Gedes, 2016: 1). Ulaşım projelerinin yanı sıra hastaneler, okullar, cezaevleri ve kentsel dönüşüm uygulamaları gibi pek çok sosyal altyapı alanında da KÖİ modeli kullanılmaktadır. Geleneksel tedarik yöntemlerine alternatif olarak geliştirilen bu uygulamalar; çocuk destek ödemelerinin tahsili, federal ve eyalet düzeyindeki sağlık programlarının yürütülmesi ve öğrenci kredi sistemleri gibi farklı kamu hizmeti alanlarında da uygulanmıştır (Donnelly, 2011: 476).

Fransa’da kamu hizmetlerinin özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi uygulaması 17. yüzyıla kadar uzanmakta olup, bu süreç başlangıçta kanal ve köprü inşası gibi projelerle imtiyaz sözleşmeleri çerçevesinde uygulanmıştır. Zaman içinde su ve atık yönetimi, enerji ve diğer kamu hizmetleri de bu modele dahil edilmiştir. İmtiyaz alanında köklü bir geçmişe sahip olan Fransa’da, parlamento kamu ve özel sektör arasındaki yatırım ve hizmet sözleşmelerinin modernleştirilmesi amacıyla hükümete düzenleme yapma yetkisi vermiştir. Bu doğrultuda 2004 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile ülkede yeni bir KÖİ rejimi uygulanmaya başlamıştır. Ayrıca düzenlemeyle, sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklarda Fransız hukukunun geçerli olacağı ve tahkim yoluna gidilebileceğine ilişkin hükümlerin sözleşmelere eklenebilmesi mümkün hale getirilmiştir (Uz, 2007: 1175).

Fransız hukukunda KÖİ, kamu hizmetlerinin finansmanı, yönetimi ve işletilmesi amacıyla idare ile özel hukuk kişileri arasında kurulan tüm ortaklık biçimlerini kapsayan genel bir kavramdır. “Partenariats Public-Privé” olarak adlandırılan bu model, kamu altyapı ve hizmetlerinin, idarenin belirlediği esaslar doğrultusunda kamu otoritesi ile özel sektör tarafından birlikte yürütülmesini ifade etmektedir. Fransa’da KÖİ yaklaşımı, proje maliyetlerini düşürmek ve özel sektörün sahip olduğu bilgi, deneyim ve teknik kapasiteden yararlanmak amacıyla ortaya çıkmış ve zamanla uygulama alanı genişlemiştir (Sadran, 2004: 243). KÖİ projeleri özellikle yerel yönetimlerde yoğun şekilde tercih edilmekte olup farklı sektörlerde yaygın uygulama örneklerine sahiptir. Bununla birlikte, projelerin yüksek maliyetli olduğuna dair çeşitli değerlendirme raporları bulunmaktadır. 1990–2018 döneminde Fransa’da toplam 183 KÖİ projesi hayata geçirilmiştir. Bu projelerin sektörel dağılımına bakıldığında; 45’i ulaştırma, 11’i çevre, 43’ü eğitim, 15’i güvenlik, 29’u kültür, 5’i genel kamu hizmetleri, 5’i savunma, 19’u sağlık, 7’si konut ve 19’u ise telekomünikasyon alanında gerçekleştirilmiştir (<https://data.eib.org/epec/>).

Almanya’da kamu altyapısına ilişkin projelerin özel hukuk kişileri aracılığıyla yürütülmesi uzun bir geçmişe sahiptir. 1970’li yıllarda küçük ölçekli kentsel planlama faaliyetlerinin özel sektör tarafından üstlenilmesiyle başlayan süreç, zaman içinde büyük ölçekli şehircilik projelerine doğru genişlemiş ve bu durum özel sektörün sermaye ve uzmanlık kapasitesinden yararlanma eğilimini diğer kamu hizmeti alanlarına da taşımıştır. KÖİ uygulamaları ülkede siyasi açıdan stratejik öneme sahip projeler olarak

değerlendirilmiş ve özellikle altyapı yatırımlarında ortaya çıkan finansman ihtiyacının bu modelin yenilikçi yaklaşımıyla karşılanabileceği ifade edilmiştir (Robert, 2001: 23). Almanya’da serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesiyle birlikte, 1990’lı yıllardan itibaren özelleştirme politikalarına daha fazla ağırlık verilmiştir. 1998 yılına gelindiğinde ise KÖİ uygulamalarının yapısında değişikliğe gidilmiş ve İngiltere’deki Yeni İşçi Partisi hükümetinin deneyimlerine benzer bir program geliştirilerek yatırım projelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Kamu idarelerinin finansal kapasitesinin yeterli düzeyde olmaması, hizmetlerin federe devletlerin ihtiyaçlarına göre şekillenmesi ve bu hizmetlerin karşılanmasında yaşanan gecikmeler gibi nedenler hem merkezi yönetim hem de eyalet düzeyinde KÖİ modelinin altyapı yatırımlarının hızlandırılmasında etkin bir araç olarak kullanılmasına zemin hazırlamıştır (Krumm, 2016: 115-125).

Almanya’da uygulanan KÖİ projelerinde özel hukuk kişisi, proje kapsamında kamu altyapısının tasarımı, finansmanı, yapımı ve işletilmesinden sorumlu aktör olarak konumlandırılmaktadır. Bu modelde kimi projelerde yalnızca belirli hizmet bileşenleri, bazı durumlarda ise kamu hizmetinin tamamı özel sektöre devredilebilmektedir. Örneğin sağlık alanındaki KÖİ uygulamalarında çekirdek hizmetlerin yalnızca bir bölümü özel sektör tarafından yürütülürken; eğitim sektöründe çekirdek hizmetlerin tamamının özel sektöre bırakıldığı görülmektedir. Almanya’da KÖİ uygulamalarının büyük bölümü sosyal altyapı yatırımlarına odaklanmıştır. Başlangıçta okul binalarının inşa edilmesi ve yenilenmesi gibi alanlarda yoğunlaşan model, zamanla kültür, spor ve eğlence altyapısına ilişkin projelere de genişlemiştir. Bununla birlikte, Almanya’daki KÖİ projeleri tıpkı diğer ülkelerde olduğu gibi yüksek maliyetleri nedeniyle eleştirilmektedir. Özellikle projelerin uygulanması aşamasında ortaya çıkabilecek risklerin idare tarafından üstlenilmesi, modelin temel dayanaklarından biri olan yaşam döngüsü maliyetlerinin karşılanabilirliği ilkesinin zayıfladığı şeklinde değerlendirilmektedir. Almanya’daki KÖİ sözleşmeleri proje türüne ve kamu hizmetinin niteliğine göre farklılaşmakta olup; yap-işlet-devret, yap-devret-işlet, imtiyaz sözleşmeleri, yap-işlet-sahip ol modeli, kamu ihale sözleşmeleri ve ortaklık modeli gibi çeşitli sözleşme türlerinden oluşmaktadır. Bu çeşitlilik, modelin esnek yapısının aynı zamanda sözleşme tasarımı ve risk paylaşımı bağlamında karmaşık bir hukuki çerçeveye gerektirdiğini göstermektedir.

İspanya’da KÖİ modelinin geçmişi 1960’lı yıllara dayanmaktadır. Bu dönemde kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından finanse edilmesi amacıyla imtiyaz modeli kullanılarak çeşitli altyapı yatırımları hayata geçirilmiştir. 1970’li yıllardan itibaren ise özelleştirme uygulamaları ve düzenleyici reformlarla serbest piyasa politikalarının güçlenmesi sonucunda, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün daha belirgin rol aldığı bir ekonomik model benimsenmiştir (Krumm, 2016: 180). İspanya’nın KÖİ uygulamalarına ilişkin deneyimi yalnızca 1990’larla sınırlı olmayıp, bu yıllardan çok daha önceye dayanan örnekler bulunmaktadır. Nitekim 19. yüzyıla ait bazı otoyol projelerinin özel sektör tarafından gerçekleştirildiğine dair kayıtlara rastlanmaktadır. Ayrıca Francisco Franco döneminde, 1970’li yıllarda birçok ücretli otoyolun inşası için başarılı bir yap–işlet–devret modelinin uygulandığı bilinmektedir. 1996 yılında muhafazakâr hükümetin göreve gelmesiyle birlikte ekonomi politikalarında gerçekleştirilen düzenlemeler ve özelleştirmeler sonucunda, KÖİ modellerinin daha sistematik şekilde kullanılmaya başlandığı görülmektedir (Allard ve Trabant, 2008: 3).

1990–2018 döneminde İspanya’da toplam 161 proje KÖİ modeli kapsamında hayata geçirilmiştir. Bu projelerin toplam yatırım büyüklüğü 35,2 milyar Avro’ya ulaşmıştır. Söz konusu projelerin dağılımına bakıldığında, 93’ünün ulaştırma, 24’ünün çevre, 5’inin eğitim, 17’sinin güvenlik, 2’sinin kültür, 1’inin genel kamu hizmetleri ve 20’sinin ise sağlık alanında gerçekleştirildiği görülmektedir (EPEC, 2024). İspanya’da 1990’lı yılların başlangıcında KÖİ uygulamaları ağırlıklı olarak karayolu ve ulaştırma altyapısında yoğunlaşmıştır. Bu projelerin sayısı ve kapsamı özellikle 1990’ların sonuna doğru önemli ölçüde artmıştır. Aynı dönemde KÖİ uygulamaları yalnızca ulaştırma alanıyla sınırlı kalmayarak başta sağlık olmak üzere yeni sektörlere yayılmıştır. Ayrıca KÖİ sözleşmelerinin taraflarında da değişim yaşanmış; başlangıçta merkezi hükümetin yürüttüğü sözleşmeler, zamanla ülkenin adem-i merkeziyetçi yapısı gereği 17 bölgesel yönetimin sorumluluğuna geçmiştir. 2005 yılı itibarıyla bölgesel yönetimler KÖİ projelerinin ana aktörleri hâline gelmiş ve özellikle sağlık, kamu binaları ve atık yönetimi alanlarında yoğun müzakere süreçleri yürütülmüştür. Hem proje sayısı hem de çeşitliliği bakımından 2006 yılına gelindiğinde İspanya’nın KÖİ uygulamalarında Avrupa Birliği’nin önde gelen ülkeleriyle benzer düzeye ulaştığı ifade edilmektedir. Nitekim 2003–2004 ve 2004–2005

dönemlerinde proje hacmi açısından İspanya'nın AB ülkeleri arasında ön sıralarda yer aldığı görülmektedir (Allard ve Trabant, 2016: 4).

7. Sonuç

Ekonomik ve siyasal sistemlerin temel unsurlarından biri olan devletin fonksiyonları tarihsel süreç boyunca sürekli bir dönüşüm geçirmiştir. Bu dönüşüm; toplumsal yaşamın örgütlü biçimde gelişmesi, teknolojik ilerlemelerin hızlanması ve nüfusun artması gibi faktörlerin etkisiyle şekillenmiştir. Artan toplumsal ihtiyaçlar ve devletin görev alanlarının genişlemesi, kamu harcamalarında önemli ölçüde artışa yol açmıştır. Özellikle 1980'lerden itibaren liberal politikaların etkisinin güçlenmesiyle, kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün daha fazla rol aldığı bir dönem başlamıştır.

Bu küresel eğilim, birçok ülkede kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ya da alternatif yöntemlerle sunulması anlayışını yaygınlaştırmış; bu bağlamda çeşitli KÖİ modelleri uygulamaya geçirilmiştir. Kamu sektörünün mevcut kaynakları etkin biçimde kullanamadığı yönündeki düşüncenin öne çıkması, yönetim anlayışlarının da değişmesine neden olmuştur. Bu süreçte küreselleşme ve neoliberal yaklaşımların etkisiyle YKY anlayışı doğmuş ve benimsenmiştir. Bu yaklaşım, performans, verimlilik, fayda-maliyet dengesi, kalite, rekabet, esneklik ve sürekli gelişim gibi ilkeleri önelemekte; bunun yanı sıra şeffaflık ve hesap verebilirlik temel unsurlar olarak kabul edilmektedir.

KÖİ uygulamaları günümüzde farklı gelişmişlik düzeylerine sahip ülkelerde ve çeşitli sektörlerde farklı alt modellerle yaygın biçimde uygulanmaktadır. İngiltere'de kurumsal bir yapıya kavuştuktan sonra diğer ülkelere yayılan bu model, çoğu zaman doğrudan aktarılsa da kimi ülkelerde yerel siyasi, ekonomik ve idari koşullara göre uyarlanarak özgün bir yapıya bürünmüştür. Bugün dünyada uygulanan KÖİ modellerinin çeşitliliği, bu alanın farklı düzeylerde politika transferine konu olduğunu göstermektedir.

Günümüzde artan altyapı ve kamu hizmeti gereksinimleri karşısında, devlet bütçelerinin yetersiz kalması ülkeleri alternatif finansman yöntemleri arayışına yöneltmiştir. Bu çerçevede KÖİ zamanla önemli ve yaygın kullanılan finansman modellerinden biri haline gelmiştir. Kamusal faaliyetlerin tamamen özelleştirilmesine gitmeden, özel sektörün belirli

ölçülerde sürece dâhil edilmesi esasına dayanan KÖİ uygulamaları; yönetim sözleşmeleri, kiralama ve imtiyaz gibi çeşitli sözleşme türleri üzerinden farklı sektörlerde uygulanabilmektedir. Ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesine katkı sunduğu değerlendirilen bu model, pek çok ülkede altyapı yatırımlarının finansmanında ve kamu hizmetlerinin sunumunda yaygın bir şekilde tercih edilmektedir. Bu küresel eğilim doğrultusunda KÖİ uygulamalarının Türkiye’de de geniş bir kullanım alanı bulduğu görülmektedir.

KÖİ modelinin temel hedefi, vatandaşların ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerinin geleneksel yöntemlere kıyasla daha etkin, maliyet açısından daha uygun ve verimli biçimde sağlanmasına olanak tanımaktır. Bu model, gerçekleştirilmesi güç kamu projelerinin nitelikli hizmet sağlayıcılarla yürütülmesini ve böylece ekonomiye katkı sunulmasını amaçlamaktadır. Bu nedenle KÖİ kapsamında gerçekleştirilecek projelerin dikkatle belirlenmesi, seçim sürecinde önceliklendirme yapılması ve hangi koşullarda ekonomik ve toplumsal fayda doğurabileceğinin belirlenmesi önem taşımaktadır. Uygun şekilde tasarlanan ve etkin biçimde yönetilen KÖİ uygulamaları; ekonomik büyüme ve kalkınmaya katkı sağlama, harcanan kaynağın karşılığını maksimize etme (value for money), sermaye piyasalarının gelişmesine destek olma ve altyapı hizmetlerinin kalitesini artırma açısından önemli fırsatlar barındırmaktadır.

Kaynakça

- Acartürk, E., & Keskin, S. (2012). Türkiye’de sağlık sektöründe kamu özel ortaklığı modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 25–51.
- Allard, G., & Trabant, A. (2008). Public private partnerships in Spain: Lessons and opportunities. In H. Backhaus-Maul, C. Biedermann, S. Nährlich, & J. Polteraue (Eds.), *Handbuch corporate citizenship* (pp. 291–298). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-540-36358-3>
- Balcı, A. (2005a). *Kamu hizmetleri ve yerinden yönetim: Sağlık hizmeti sunumunun yeniden yapılandırılması*. Atlas Yayın Dağıtım.
- Balcı, A. (2005b). Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar ve kamu hizmet sunumuna etkileri. In C. Aktan & U. Saran (Eds.), *Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde kalite*. Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni kamu yönetimi anlayışı. In A. Balcı, A. Nohutçu, N. Öztürk, & B. Coşkun (Eds.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*. Seçkin Yayınları.
- Bult-Spiering, M., & Dewulf, G. P. M. R. (2006). *Strategic issues in public-private partnerships: An international perspective*. Blackwell.
- Burnett, M. (2012). The current private finance initiative (PFI) reform in the United Kingdom—How should it be measured. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 7(2), 118–128. <https://doi.org/10.21552/EPPPL/2012/2/138>
- Casady, C. B., & Geddes, R. R. (2016). PPP governance: A comparative analysis of infrastructure policy in the United States and Canada. (Yayın yeri/yayınevi/dergi bilgisi eksik.)
- Clough, A., Wyles, D., & Butcher, P. (2017). United Kingdom. In *The public-private partnership law review* (3rd ed.). Law Business Research Ltd.
- Colverson, S., & Perera, O. (2012). *Harnessing the power of public-private partnerships: The role of hybrid financing strategies in sustainable development* (pp. 1–56). International Institute for Sustainable Development. https://www.iisd.org/system/files/publications/harnessing_ppp.pdf
- Currstine, T., Lonti, Z., & Joumard, I. (2007). Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 1–41.
- Demir, F. (2011). *Kamu harcamalarında etkinlik ve verimlilik: Karaman Belediyesi hizmetleri üzerine bir uygulama* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi.

- Donnelly, C. (2011). Public-private partnerships: Award, performance, and remedies. In S. W. Schill (Ed.), *International investment law and comparative public law*. Oxford University Press.
- Duran, D. Ş. (2018). Türkiye'de KÖİ uygulamalarının mali riskleri üzerine değerlendirmeler. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (66), 316–333.
- Durucasu, H., & Acar, E. (2015). Yap-işlet-devret (YİD) modeli, tarafları, önemli sözleşme unsurları ve belirsizlikleri. *The Journal of Academic Social Science*, 3(18), 467–488. <https://doi.org/10.16992/ASOS.640>
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu yönetimi*. Umuttepe Yayınları.
- European Investment Bank. (t.y.). <https://data.eib.org/epec/>
- Evren, C. Ç. (2016). *Kamu özel işbirlikleri*. Seçkin Yayıncılık.
- Flinders, M. (2005). The politics of public-private partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), 215–239. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x>
- Göküş, M. (2011). *Kamu hizmeti: Kuram, politika, uygulama*. Çizgi Kitabevi.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107–118. [https://doi.org/10.1016/S0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/S0263-7863(00)00040-5)
- Gülşen, M. A., & Çiçek, U. (2018). Türkiye'de kamu kesimi kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması amacıyla mali alan oluşturma çabaları. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(2), 107–118. <https://doi.org/10.17541/optimum.382045>
- Güzelsarı, S. (2012). Sağlık sisteminde yeniden yapılanma ve kamu özel ortaklıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(3), 29–57.
- Holden, C. (2009). Exporting public-private partnerships in healthcare: Export strategy and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 313–332. <https://doi.org/10.1080/01442870902863885>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu işletmeciliği ve yönetimi* (Ş. Akın, B. Akın, & B. Kalkan, Çev.). BigBang Yayınları.
- Jütting, J. (1999). *Public-private-partnership and social protection in developing countries: The case of the health sector*. OECD.
- Kılıçaslan, H. (2017). *Devletin değişen rolü ve kamu özel işbirliği*. Savaş Yayınevi.
- Krumm, T. (2016). *The politics of public private partnership in Western Europe: Comparative perspectives*. Edward Elgar Publishing.

- Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş ülkeler ve Türkiye’de kamu reformu ve yönetimin yeniden düzenlenmesi*. Nobel Yayıncılık.
- Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, ideology, governmentality. In *International political economy and poststructural politics* (pp. 199–218). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230800892_11
- Li, B., Akintoye, A., & Hardcastle, C. (2000). Conceptual framework for construction public private partnerships. In *16th Annual ARCOM Conference* (Vol. 1, pp. 229–240). Association of Researchers in Construction Management.
- Matei, L., & Chesaru, O. M. (2014). Implementation guidelines of the new public management: Cases of Romania and Sweden. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 143, 857–861. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.07.490>
- Osborne, D., & Gaebler, T. A. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Basic Books.
- Özgür, H. (2003). Yeni kamu yönetimi hareketi. In M. Acar & H. Özgür (Eds.), *Çağdaş kamu yönetimi I*. Nobel Yayınları.
- Parlak, B., & Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve uygulamalarda kamu yönetimi: Ulusal ve global perspektifler*. Alfa Akademi.
- Prest, A. R., & Turvey, R. (1965). Cost-benefit analysis: A survey. *The Economic Journal*, 75(300), 683–735. <https://doi.org/10.2307/2229670>
- Robert, J. (2001). *Models for the financing of regional infrastructure and development projects* (No. 63). Council of Europe.
- Sadran, P. (2004). Public–private partnership in France: A polymorphous and unacknowledged category of public policy. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 233–251.
- Şahin, M., & Uysal Şahin, Ö. (2012). Kamu maliyesine etkileri açısından kamu özel sektör ortaklıkları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Dergisi*, 162, 155–174.
- Şenatalar, B. (2012). Fayda–maliyet analizinin kapsamı. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 22, 55–67.
- Tokatlıoğlu, M. (2005). *Küreselleşme ve kamu hizmetleri*. Alfa Aktüel Yayınları.
- Tokatlıoğlu, M. (2017). *Fayda maliyet analizi* (2. baskı). Ekin Kitabevi.
- Uğur, A., & Miynat, M. (2014). Kamu özel sektör ortaklıklarının ekonomi politiği. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(2), 19–40. <https://doi.org/10.18657/yecbu.42853>
- Uz, A. (2007). Kamu-özel ortaklığı (PPP) kavram ve hukuksal çerçeve. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), 135–152.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public-private partnerships: Principles of policy and finance*. Butterworth-Heinemann.