



Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Kamu Özel İşbirliği: Dünya ve Türkiye Uygulamaları



Public-Private Partnership from the New Public Management Perspective: World and Turkey Practices

Pınar COŞKUN TUNA*
Abdulkadir AKSOY**

DOI: <https://doi.org/10.25204/iktisad.1264316>

Makale Bilgileri

Makale Türü:
Araştırma
Makalesi

Geliş Tarihi:
13.03.2023

Kabul Tarihi:
01.05.2023

© 2023 İKTİSAD
Tüm hakları
saklıdır.



Öz

1970'li yıllarda klasik kamu yönetimi yaklaşımı, artan bütçe açıkları ve krizlerin de etkisiyle ortaya çıkan devletin başarısızları sonucunda sorgulanmaya ve yeni yönetim anlayışları tartışılmaya başlanmıştır. Neo-liberal ekonomi politikaları ve bu politikaların etkisiyle ortaya çıkan küreselleşme hareketleri sonucunda, dünya genelinde 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu yönetiminde reform hareketleri başlamış ve devletlerin hizmet sunum anlayışı değişmiştir. Devletin küçültülmesi öngörülerek kamu idarelerinin özel sektör kuruluşlarının ilke ve tekniklerinden yararlanılarak verimliliğin ve etkinliğin artırılması planlanmıştır. Bu kapsamda kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, özelleştirmeler yoluyla özel sektör kuruluşlarına devredilmiştir. Özelleştirmelerden istenilen fayda sağlanamayınca, kamu ve özel sektör arasında işbirliği yapılması fikri ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda ortaya çıkan kamu özel işbirliği modeli, 1990'lı yıllarda önem kazanmaya başlamıştır. Bu çalışmada, klasik kamu yönetimi anlayışı kısaca ele alınacak, sonrasında yeni kamu yönetimi yaklaşımı, kamu özel işbirliği modelinin kavramsal çerçevesi ve bu modelin dünyada ve Avrupa'daki uygulamaları değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Klasik kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, kamu özel işbirliği.

Abstract

In the 1970s, the classical public management approach began to be questioned and new management approaches started to be discussed as a result of the increasing budget deficits and the failures of the state, which emerged with the effect of the crises. As a result of the neo-liberal economic policies and the globalization movements that emerged with the effect of these policies, reform movements in public management started in the 1980s and 1990s around the world and the service delivery understanding of the states changed. It is planned to increase efficiency and effectiveness by making use of the principles and techniques of public management private sector organizations, by envisaging the downsizing of the state. In this context, the provision of public goods and services was transferred to private sector organizations through privatizations. When the desired benefit from privatization could not be achieved, the idea of cooperation between the public and private sectors emerged. The public-private partnership model that emerged in this context began to gain importance in the 1990s. In this study, the classical public management approach will be briefly discussed, then the new public management approach, the conceptual framework of the public-private partnership model, and the applications of this model in the world and Europe will be evaluated.

Keywords: Classical public administration, new public management, public private partnership.

Article Info

Paper Type:
Research Paper

Received:
13.03.2023

Accepted:
01.05.2023

© 2023 JEBUPOR
All rights
reserved.



Atıf / to Cite (APA): Coşkun-Tuna, P. ve Aksoy, A. (2023). Yeni kamu yönetimi perspektifinden kamu özel işbirliği: Dünya ve Türkiye uygulamaları. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 8(21), 460-475. <https://doi.org/10.25204/iktisad.1264316>

*ORCID Doktora Öğrencisi, Gaziantep Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, pcoskun@gantep.edu.tr

**ORCID Dr. Öğr. Üyesi, Gaziantep Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, aaksoy@gantep.edu.tr

Extended Abstract

Introduction and Research Questions & Purpose:

The oil crises of the 1970s and the international financial and economic problems that followed these crises caused the role of the state to be questioned. In the 1980s, instead of the production-oriented and regulatory, interventionist, centralist, non-participatory, emphasis on procedures and rules, arguments of the classical public administration approach; a cost-conscious New Public Management (NPM) approach emerged that emphasizes results, is market-oriented, decentralized, flexible, attaches importance to democratic principles such as accountability, participation, transparency, and makes use of private sector techniques. In addition, with this approach, increasing efficiency and effectiveness by utilizing the principles and techniques of public administrations and private sector organizations came to the fore, and in this context, the idea of cooperation between the public and private sectors was born. The public-private partnership (PPP) model, which first found application in the UK, is used especially in developed and developing countries to carry many technological services with high costs such as health, education, transportation, environment, infrastructure, public works, electrical energy distribution, and public transportation. While performing these services, is the PPP model being carried out by the role attributed to the state within the scope of the new management approach? In which services are the PPP model mostly used? It is aimed to determine whether the PPP model is a suitable model for the role attributed to the state and to evaluate the application areas of this model through its applications in the world and Turkey, within the framework of the new public management approach that emerged with the changing management approach.

Literature Review:

When the literature on the concepts of new public administration and public-private cooperation is examined, Nacak (2022) argues that the making process of public policies has changed in the changing public administration approach and argues that the principles specific to the NPM understanding are still effective and important in public administration. Uysal (2018), on the other hand, claims that the privatization policies cannot meet expectations and that the projects implemented according to the PPP model will be effective and efficient by reducing the function of the public as a result of the thought that the public authority has lost control over public services. It is important in terms of how the PPP model, which emerged as a result of the NPM approach, has changed and transformed from the past to the present, the understanding of public administration and its processing.

Methodology:

How the public-private partnership model overlaps with the new public management approach has been a subject that has been continuously researched theoretically. In particular, within the scope of the study, investigations were made on whether the PPP model is appropriate for the role attributed to the state within the scope of NPM. In this direction; The reasons for the emergence of the concept of NPM, its basic principles, what the concept of PPP is, how it is applied, advantages and disadvantages, widely used PPP models and the relationship of the model with the new management approach are explained. At the same time, the applicability of seeing public services as PPP in terms of the World and Turkey has been examined. The top 10 countries and 6 regions have been the subject of review according to the investment amount and the number of projects. Content analysis, which is one of the qualitative research methods, was used as a requirement of the subject of the study.

Results and Conclusions:

It has been observed that the understanding of public service provision has undergone an absolute change both in the world and in Turkey, and there has been a shift from bureaucratic and hierarchical structure to a flexible and market-based direction. It has been determined that the NPM understanding of the PPP is a model suitable for the role it ascribes to the state. It has been seen that the effective state target, which is one of the aims of the NPM approach, has been realized and the PPP model has found application in many countries in the world and has been successful. The PPP model was mostly used in the electricity, transportation, health and education sectors. In this respect, PPP has been accepted as an alternative model of public service delivery. However, there are serious criticisms about the effectiveness, cost and legitimacy of the PPP model in the world and in Turkey.

1. Giriş

19. yüzyılın sonlarından başlayarak 20. yüzyılın ikinci yarısına değin etkisini gösteren klasik kamu yönetimi yaklaşımı, 1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi, bu krizin akabinde kamu harcamalarının artması ve bütçe açıklarının meydana gelmesi, devletin başarısızlıkları, neo-liberal ekonomik politikalar küreselleşmeyle zayıflamaya başlamış ve ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Birçok ülkede kamu yönetimine ilişkin reform arayışları sonucunda yeni kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 1980’li yıllarda ortaya çıkmış olup devletin rolünün değişmesini ve kamu sektöründe, özel sektör yönetim anlayışını benimseyerek etkinlik ve verimliliği arttırmayı amaçlamıştır. Bu yaklaşımla birlikte devlet, süreç yerine sonuca odaklı, rekabetçi, müşteri odaklı, amaçlara yönelmiş, adem-i merkeziyetçi, girişimci ve katalizör kavramlarıyla ifade edilmiştir. Yeni dönemde hem kamucu hem de piyasacı yaklaşımların işbirliği içerisinde yürütüldüğü politikalar öngörülmüştür. Bu yaklaşım kapsamında, özellikle ekonomik alanda devletin hizmet sunum anlayışında değişikliğe gidilmiştir. Kamusal mal/hizmet üretim ve dağıtımının özel sektöre bırakılmasını öngören neo-liberal politikalar doğrultusunda özelleştirmeler yoluyla etkinlik ve verimliliğin sağlanması nihai hedef olmuştur. Ancak özelleştirmelerden istenilen fayda sağlanamayınca yeni model arayışlarına girilmiş ve kamusal mülkiyetlerin özel sektöre devredilmeden özel sektör ile işbirliği içerisinde yürütülmesi öngörülen kamu özel işbirliği gibi modeller ortaya çıkmıştır. Özelleştirmenin ikinci ayağı olarak ifade edilen bu modelin, özelleştirmeden farkı sözleşmeler yoluyla yapılması ve çeşitli modellerden yararlanılıyor olmasıdır.

Kamu özel işbirliği uygulamalarının ilk örnekleri 1990’larda İngiltere’de görülmüş ve modelin başarı ile sonuçlanmasının akabinde birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu model sağlık, eğitim, ulaşım, çevre, altyapı, bayındırlık, elektrik enerji dağıtım, toplu taşımacılık gibi maliyetleri yüksek ve teknolojik olan birçok hizmetin yürütülmesi amacıyla kullanılmaktadır. Yönetim, insan kaynakları, organizasyon gibi birden fazla özelliği içinde barındıran KÖİ modeli, kamu hizmetlerinde çeşitliliği ve işlevselliği arttırmaktadır.

Bu çalışmada, değişen yönetim anlayışıyla birlikte ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinden, kamu özel işbirliği modelinin devlete atfedilen role uygun bir model olup olmadığının tespit edilmesi ve bu modelin uygulama alanlarının dünyadaki ve Türkiye’deki uygulamaları üzerinden değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışma yöntem olarak nitel araştırmaya uygun olarak tasarlanmıştır. Çalışmada kamu özel işbirliği ile ilgili uygulamalar Dünya Bankası ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB) verileri dikkate alınarak derlenmiş ve tasniflendirilmiştir.

2. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte yeni bir düşünce olarak ortaya çıkan kamu ve özel sektör işbirliğini anlayabilmek için *Klasik Kamu Yönetimi* yaklaşımına kısaca da olsa değinmek yararlı olacaktır. Çünkü kamu yönetiminde ortaya çıkan herhangi bir değişikliğin klasik kamu yönetiminin yetersizliğine karşı yapıldığı bilinmektedir. Söz konusu yaklaşım kamu sektörünün çalışma ilkelerinin ve kurallarının düzenlenmesi bakımından yıllar boyunca varlığını sürdürmüştür. Bu yaklaşımın öncüleri Amerika’da Frederick W. Taylor ve Woodrow Wilson, Fransa’da Henri Fayol, Almanya’da ise Max Weber’dir (Ekinci ve Yılmaz, 2019: 66).

Dört temel ilke üzerine kurulan klasik yaklaşımın örgütlenmesi, Weber’in bürokrasi modeline dayanmaktadır. İş bölümü, yazılı kurallar, hiyerarşi ve resmi ilişkilerin bulunduğu merkeziyetçiliğe dayalı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Ayhan ve Önder, 2017: 28). Etkinlik ve verimliliği amaçlayan (Çevikbaş, 2012: 14) söz konusu yaklaşımın ikinci özelliği, sosyal ve ekonomik alanda etkin olan devletin, kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımının, kendi kurumları tarafından yapılması öngörülmüştür (Çevikbaş, 2012: 14). Üçüncü özelliği, idari ve siyasi alanının birbirinden ayrılmasıdır. Siyasiler, karar alarak kamu politikalarını belirlemiş, idare ise bu politikaların

yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur. Bu yaklaşımın son özelliği ise kamu yönetiminin, özel sektör yönetim anlayışından oldukça farklı olmasıdır. Kamu sektörü, kendi himayesi altında çalışanların ömür boyu istihdamını sağlarken özel sektör yönetimi ise çalışanların performansını önemli görmektedir. Kişilerin çalışma garantisi, yapmış olduğu işin performansına bağlı kalmıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 28).

Klasik kamu yönetimi anlayışı, 20. yy.'ın sonlarına kadar değişime uğramadan varlığını sürdürmüş ve 1970'li yıllarla birlikte zayıflamaya başlamıştır (Hughes, 2003: 1). Bu yaklaşımın zayıflamasına neden olan birçok faktör bulunmaktadır. Bu vakıyalardan ilki 1970'li yıllarda ortaya çıkan petrol krizleri ve kamu harcamalarının etkisiyle bütçe açıklarının artmasıdır (Genç, 2010: 147). Çünkü bu artışlar sonucunda, kamu harcamalarını dikkate alan Keynesçi refah devleti ve kamu personel istihdamı sorgulanmaya başlamış ve alternatif arayışlar ortaya çıkmıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 30). İkinci sebep, teknolojinin gelişmesi ve küreselleşme ile birlikte bireylerin, kamu politikalarından istek ve beklentileri artmış ve mevcut kamu yönetimi bu talepleri karşılamada yetersiz kalmıştır (Genç, 2010: 147). Bu nedenle vatandaşların beklentileri ve taleplerini kaliteli ve hızlı bir şekilde karşılamak için yeni yönetim yapısı ihtiyacı meydana gelmiştir. Diğer bir sebep; yeni sağ hükümetlerin iktidara gelmesi ile birlikte ekonomik alanda neo-liberal reformlar uygulanmaya koyulmuş, bunun sonucunda ise devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması, özel sektör ve girişimcilik vb. gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır. Söz konusu yaklaşımı değiştirmeye iten diğer bir sebep ise merkezi sistem ve bürokrasi karşıtı söylemlerin artması ve *Uluslararası Para Fonu (IMF)*, *OECD* ve *Dünya Bankası* gibi uluslararası kuruluşların neo-liberal politikalarını, bazı ülkelerin üzerinde baskı aracı olarak kullanmalarını (Ayhan, 2021: 328). Ayrıca teknolojinin gelişmesi ve küreselleşmenin etkisi sonucunda dünyanın birçok yerinde kamu politikaları benzerlik göstermeye başlamıştır. Sonuç olarak *Yeni Kamu Yönetimi* yaklaşımı kapsamında, batı toplumlarında uygulanmaya başlayan kamu politikaları tüm dünyaya zamanla yayılmaya başlamıştır. Sivil toplum, özel sektör uygulamaları ve tekniklerinin kamuya aktarılması, demokrasi, yerelleşme, yönetim gibi kavramlar kamu politikalarında sıklıkla kullanılmaya başlanmış ve bu uygulamalar kamu yönetiminde etkin olmaya devam etmektedir (Ayhan ve Önder, 2017: 30-31; Nacak, 2022).

3. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) Yaklaşımı

Klasik kamu yönetimi usullerine göre örgütlenmiş birçok ülke başarısızlığa uğramış ve bunun sonucunda alternatif arayışlar ortaya çıkmıştır (Boztepe, 2018: 193). Özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetiminin nasıl yönetileceği ve kimler tarafından hangi hizmetlerin yapılacağı birçok ülkede sorgulanmaya başlanmıştır. Çünkü devlet, kamu hizmetlerini ve bireylerin istek ve beklentilerini karşılayamaz hale gelmiştir (Denek, 2019: 424). Bu durum karşısında devletin rolünün değişmesi ve piyasa temelli bir kamu yönetimi oluşturulması yönünde adım atılmıştır. 1980'li yıllarda ortaya çıkan özelleştirme politikaları ve 1990'lı yıllardan sonraki zamanlarda ise hem kamuya ağırlık veren hem piyasacı yaklaşımların ortak olarak yürütüldüğü ve çalışıldığı politikalar ortaya çıkmıştır (Güngör, 2021: 75).

Merkeziyetçilikten uzaklaşarak âdemi-i merkeziyetçiliği savunmak, yetki devri, kurumsal gelişim, müşteri kitlelerinin dâhil edilmesi, sorumluluğun genişlemesi, yüzleşme, duyarlılık eğitimi KYK anlayışının niteliğini biçimlendiren kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır (Frederickson, 2016: 450). KYK anlayışının temelini oluşturan işletmecilik anlayışı, kamu sektörünün özel sektör yönetimine yakınlaşmasını esas almaktadır. Etkinlik, ekonomiklik ve etkililik gibi değerlere dayanan özel sektör yönetimi, hizmetlerin halka sunumunda etkili ve etkin bir vasıta olarak kabul edilmektedir (Lamba, 2014: 137).

YKY anlayışı doğrultusunda “asli fonksiyonları” yerine getiren bir devlet anlayışı hedeflenmiştir (Özdemir, 2019: 5). Kamunun küçültülmesi yani hacimce faaliyet alanının azaltılması (Weikart, 2001: 362) isteğine karşılık geriye kalan bölümünün ne şekilde ve nasıl daha iyi yönetileceği sorusuna cevap aranmış, kamu hizmetlerinin gerektiği ölçüde sağlanabilmesi için

küçülen kamu sektörü tarafından, kıt kaynakların etkin ve verimli bir şekilde en iyi nasıl kullanılacağı sorusu tartışılarak çözüm bulunmaya çalışılmıştır (Özer, 2005: 3). Bu sorulara verilen cevaplar ise YKY'nin özelliklerini ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşımın özellikleri konusunda ise çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. Bu sınıflandırmalardan bazılarına değinecek olursak Hood (1991: 4-5) bu yaklaşımın yedi temel ilkesinin olduğunu ve bu ilkeleri şu şekilde belirtmektedir:

- Kamu sektöründe profesyonel yönetime geçiş. Bu yolla “hesap verilebilirlik” ilkesi gelişerek yönetime katkı sağlanmış olur. Bu ise sorumluluk duygusunu geliştirmektedir.
- Açık standartlar ve performans ölçütleri. Bu ilke hedeflerin açık şekilde ifade edilmesine olanak veren hesap verilebilirliğin gelişmesine katkı sağlamaktadır.
- Sonuçlara kullanılan yöntemlerden daha fazla önem verilmelidir. Çünkü prosedürler yerine sonuçlara vurgu yapmak daha elzemdir.
- Kamuda büyük yapı birimlerin, küçük birimlere ayrıştırılması gerekmektedir. Ayrıca kamu sektörü içinde olduğu kadar kamu dışında da sözleşmeler düzenleyerek verimlilik artışı sağlanmalıdır.
- Maliyetleri düşürmek için kamu sektöründe rekabet artırılması sağlanmalıdır.
- Kamuda özel sektör yönetim teknikleri kullanılmalıdır. Askeri tip bürokrasiden uzaklaşılması gerekmektedir. İşe alma ve ödüller esnek hale getirilmelidir.
- Kaynak kullanımında disiplinli ve tutumlu olunmalıdır. Bu ise doğrudan maliyeti azaltmak, iş disiplinini yükseltmek, sendika taleplerini sınırlamak ve iş için uyum maliyetlerinin azaltılması yoluyla gerçekleşir.

Eryılmaz'a göre ise YKY anlayışının dört temel özelliği bulunmaktadır. YKY yaklaşımı bürokrasiye göre örgütlenmeyen, yöneticilerin hem de halka karşı sorumlu olduğu, devletin müdahalesinin ve faaliyet alanının küçültülmesi, hizmetlerde verimliliğe, etkinliğe ve piyasa sistemine önem veren bir anlayıştır (1999: 87-88).

Literatür genel olarak incelendiğinde YKY anlayışının temel özellikleri; özel sektör yöntemlerini ve ilkelerini kullanmak, hiyerarşi ve bürokrasi yerine daha çok yerleşmiş yapıların tercih edilmesi (Uysal, 2020: 122), özel ve kamu sektörü arasında hizmetlerin yürütülmesi için sözleşmelerin artırılarak içeriklerinin genişletilmesi, rekabetin artırılması (Christensen ve Legreid, 2002: 20), süreç odaklılık yerine sonuç odaklı bir anlayışın benimsenmesi, devlet müdahalesinin en aza indirgenmesi, performans odaklı çalışma (Tuncer ve Usta, 2013: 186-187), işletme yönetimi (management) kuramı teorisini kamu yönetimine uyarlamak, profesyonel yönetimi oluşturmak, kamu sektöründe girişimci mantığı ile hareket etmek, ayrılmaya vurgu yapmak, özelleştirme ve yerleşme (Özer ve Önen, 2019: 181-184), kamu ve özel arasında farklılıklar giderilerek kamu ve özel sektör ortaklıkları (İzci vd., 2020: 729) olarak açıklanmaktadır. YKY anlayışı hem etkinliği ve verimliliği artırarak hizmet sunmayı hem de eşitlik, adalet, hoşgörü gibi demokratik değerleri de göz önünde bulundurmayı amaçlamaktadır (Çolak, 2012: 8).

YKY'nin özelliklerini daha da genişletmek mümkündür. Ancak burada YKY anlayışının bu özelliklerden yola çıkarak üzerinde durduğu ortak özellikleri belirlemek konumuz gereği önem arz etmektedir. Bahsedilen özelliklerden, devletten birey tarafına bir güç aktarımı olmuştur. Ekonomide ise özelleştirme, yerleşme, demokratikleşme, serbestleşme, kamu ve özel sektörün hizmet üretim ve dağıtımında işbirliği içerisinde hareket etmek kamu politikasının temel ilkesi haline gelmiştir (Uysal, 2020: 122).

Bu açıklamalar, farklı ülkelerdeki reformlar incelendiğinde görüleceği üzere YKY yaklaşımı, merkezi yönetimdeki yetkilerin yerel yönetimlere aktarılması, kamu mali yapılarında değişikliğe gidilerek bu yapıların daha da güçlendirilmesini öngörmektedir. Ayrıca bu yaklaşım kaliteli ve hızlı hizmet sunulması, idari yapıların eski klasik yapılardan uzaklaşarak dönüştürülmesi, özel sektörde kullanılan ilke ve tekniklerin kamuda da uygulanması, özelleştirmeler, yerleşirme, denetim birimlerinin daha aktif ve verimli hale getirilmesini hedeflemektedir.

4. Kamu Özel İşbirliği

4.1. Kamu Özel İşbirliği Kavramının Tanımı ve Temel Özellikleri

1970'li yılların sonunda devletin fonksiyonlarında sosyal, ekonomik ve siyasi alanda değişimler meydana gelmiştir. Bu dönemde yaşanan petrol krizi, bütçe açıkları, kamu harcamalarının artması sonucunda kamu yönetiminde yeni reformlar yapılmaya çalışılmış, buna bağlı olarak ortaya çıkan YKY anlayışının dünya genelinde yaygınlaşması ile birlikte kamu hizmetlerinin sunum yöntemleri değişmeye başlamıştır (Tülüceoğlu ve Altan, 2017: 60). 1980'li yılların sonunda bazı kurumların özelleştirilmesi, özel sektör aktörlerinin kamu hizmetlerine katılımının sağlanması, kamu hizmetlerinin sunulmasında ve altyapı yatırımlarının finansmanındaki güçlükleri ortadan kaldırmaya yarayan birçok unsur, klasik yöntemler yerine kullanılmaya başlanmıştır (Uysal, 2017: 170). Ancak ülkelerde bazı kurumların özelleştirme politikalarının beklentileri karşılayamadığı, kamu otoritesinin kamu hizmetleri üzerinde kontrolü kaybettiği düşüncesi ve küreselleşme, kamu hizmetlerinin yapılmasında karşılaşılan finansman yetersizlikleri, neo-liberal politikaların ve devlet anlayışının yaygınlık kazanması, 1980'li yıllarda devletin küçültülmesinin istenmesi birçok ülkeyi yeni model arayışlarına sevk etmiştir (Uysal, 2018: 44). Yaşanan bu durumlar neticesinde yapım ve işletmesinin kamu-özel arasındaki işbirliğine dayanılarak yapılmasını sağlayan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) modeli ortaya çıkmıştır (Köstekçi, 2017: 310-311).

Devletin, bir kamu hizmetinin yapımında tamamen çekilmek istemediği ve özel sektör tarafından tek başına yapımından ve sunumundan kaçındığı hizmetlere, özel sektörü teşvik ederek katılımı sağlamak ve devletlerin, finansman engelini aşmak amacıyla geliştirilen bir model olmuştur (Acartürk ve Keskin, 2012: 29). Özelleştirmenin ikinci bir ayağı olarak da ifade edilen kamu-özel işbirliği modeli, geniş bir uygulama alanı bulmuştur (Köstekçi, 2017: 311). Bu model eğitim, sağlık, konut, ulaştırma, su ve kanalizasyon gibi temel hizmet yatırımlarının özel sektör tarafından yapılmasını sağlayarak birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019: 209-210). Bu çerçevede KÖİ, kamunun genel planlama, politika belirleme, denetleme ve yatırımların koordinasyonu gibi alanlarda yoğunlaşmasının sağlanacağı bir model olarak kabul edilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012:6-7).

KÖİ modelinin ilk örnekleri Roma İmparatorluğu'na kadar uzanmaktadır. Ancak günümüzdeki şekliyle ilk uygulama girişimine İngiltere'de rastlanmaktadır. İngiltere'de özel sektör yönetiminin, kamu sektörünün alanına girmesi ile ilgili yasakların kaldırılmasının akabinde bu modelin ilk uygulaması, 1992 yılında "Özel Finans Girişimi (ÖFG) / Private Finance Initiative (PFI)" ile başlamıştır (Tekin, 2007: 10). Bu modelin başarı ile sonuçlanmasıyla birlikte pek çok ülkede geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Almanya, Portekiz, Yunanistan, Fransa, İspanya gibi birçok ülke bu model etrafında çeşitli projeler yapmıştır (Çolak, 2012: 71-72). Ülkemizde, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı kanun ile yaygınlaşan ve pek çok farklı sektörde uygulama alanı bulan kamu özel işbirliği projeleri, 3359 sayılı "Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu" kapsamında yap-kirala modeli ile yapılacak sağlık ile ilgili kampüslerin yapımıyla günümüzdeki şekliyle yerini almıştır.

KÖİ kavramı tanımlanırken pek çok boyutuna vurgu yapan tanımlar görmek mümkündür. KÖİ "kamusal mal ve hizmetlerin yapımında, finansman, işletim, bakım ve tasarım unsurlarının özel sektör tarafından üstlenildiği ve maliyetlerin, kaynakların ve risklerin ise kamu-özel sektör arasında paylaşılması" (Dağlı, 2020: 406) şeklinde tanımlanabilir.

Buraya kadar yapılan tanımlama ve açıklamalar doğrultusunda KÖİ kavramına ilişkin genel bir tanım yapılacak olursa, kamu ve özel sektöre ait firmaların, hizmetlerin yapılması ya da kamuya ait projelerin yerine getirilmesi için değişik sözleşme türlerine göre işbirliği içerisinde hareket etmesi olarak ifade edilebilir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan "Yeşil Kitap"ta da buna benzer bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre KÖİ, kamu ve özel sektörün arasında temel hizmetlerin yapımı, finansmanı, işletilmesi, sunulması ve yenilenmesi ile ilgili yapılacak hizmetlerin dağıtımına ilişkin gerçekleştirilen bir işbirliği yöntemidir (Uz, 2007: 1171). Bu tanımlamalar doğrultusunda KÖİ modelinin, kamu-özel sektör arasındaki risk paylaşımının karşılıklı olması, modelde birden fazla

katılımcının yer alması, bu katılımcıların en az birisinin kamu sektörü olması, faaliyetlerinin sözleşmeler aracılığıyla yürütülmesi gibi birçok özelliği bulunmaktadır. Avrupa Birliği tarafından 2004 yılında yayınlanan Yeşil Kitapta KÖİ'nin belirleyici özellikleri şu şekilde ifade edilmektedir (Emek, 2009: 20):

- Sözleşmeler uzun sürelidir ve planlanan proje konusunda kamu ve özel ortakların aralarındaki işbirliğinin yöntem, biçim ve sınırlarını kapsamaktadır.
- Projenin finansmanı genelde özel ortak tarafından sağlanmaktadır. Bazen de projenin paydaşları, üstlendikleri hak ve yükümlülükler çerçevesinde finansman katkısı sağlamaktadırlar.
- Projenin tasarımı, imalatı, uygulaması ve finansmanı esasen özel işletmecinin sorumluluğundadır. Devlet, kamu yararı açısından, sunulan hizmetin kalitesinin artırılması ve hizmet fiyatının tüketicilerin karşılayabileceği makul bir düzeyde gerçekleşmesinden sorumludur.
- Hizmet sunumunda risk, kamudan özel ortağa transfer edilmektedir. Ancak, özel ortağın mutlaka riskin tamamını veya önemli kısmını üstlenmesi gerekmektedir. Riskin dağılımı, tarafların riski değerlendirmesi, denetimi ve üstesinden gelme becerilerine göre proje özelinde belirlenmektedir.
- Kamu ortağının, görevli teşebbüsü kendi sahip olduğu birimlere benzer biçimde denetlemesi ve bu teşebbüsün de kamu ortağının denetimi altında, onun faaliyetlerinin önemli bir kısmını yerine getirmesi durumunda emanet tipi (in-house) ilişki söz konusudur ve KÖİ olarak kabul edilmemektedir.

KÖİ modelleri, “Yap-işlet-sahip ol, yap-işlet-devret, yap-işlet, kirala-geliştir-işlet, rehabilite et-sahip ol-işlet, rehabilite et-işlet, yap-sahip ol-işlet, tasarla-yap-finanse et-işlet-devret, tasarla-yap-finanse et-işlet, geliştirilecek diğer yöntemler” gibi çeşitli şekillerde sınıflandırılmakta ve uygulanmaktadır (Güzelsarı, 2012: 43). Bu modellerin özelleştirmeden farkı, devlet kamu hizmetlerinin üretimini tamamen özel sektör kuruluşlarına devretmemekte ve kendi gözetim ve denetimi altında hizmetleri gördürmektedir. Bu modeller eğitim, sağlık, konut, ulaştırma, su temini, kanalizasyon, çöp toplama, demiryolu, hastane, bilgi teknolojisi sistemleri, karayolu, stadyum, enerji üretimi, boru hattı, hapisane ve konut yapımı gibi birçok alanda kullanılmaktadır (Uysal, 2018:45). Tablo 1’de KÖİ’nin en yaygın kullanılan modelleri ve usulleri gösterilmektedir.

Tablo 1. Yaygın Kullanılan KÖİ Modelleri ve Usulleri

Modeller	Usuller
Yap-işlet-devret Yap-devret-işlet Yap-kirala-işlet-devret Yap-sahip ol-işlet-devret Yap-kirala-sahip ol-devret	İnşa edilecek ve kullanılacak tesisi, özel sektör öncelikle tasarımını hazırlar, sonrasında yapar ve işletir. Önceden belirlenen durumların var olması ya da sözleşme süresinin bitmesi durumunda, işletilen tesisin özel sektör tarafından kamuya devri gerçekleştirilir. Ancak özel ve kamu sektörü arasında işbirliği sağlanıp, özel sektör isterse bu tesisi kiralayabilir.
Satın al-yap-işlet Kirala-geliştir-İşlet	Özel bir işletme tarafından kamudan alınan veya kiralanın tesisi, işletme onarıp, uygun bir hale getirmek için para harcar. Modern bir hale geldikten sonra o tesisi işletir. Bu modellerde, sözleşme bittikten sonra mülkiyetini tekrardan kamuya verme zorunluluğu bulunmamaktadır.
Tasarla-yap-işlet-finanse et Yap-geliştir-işlet Yap-sahip ol-işlet	Tasarla-yap-finanse et-işlet modelinin seçenekleri olan bu modelde, özel sektör bir tesisi, kamunun aittliği ve kamuya devri zorunluluğu olmadan öncelikle tasarlar. Tasarladıktan sonra ise geliştirip işletir ve yönetir.

Kaynak: Uysal (2018).

Genel olarak elektrik tesisinin kurulmasını ve işletme ile ilgili hizmetlerin, sözleşme ve ruhsat usulüyle özel sektör tarafından yapılmasını öngören Yap-İşlet (Yİ) modeli (Çolak, 2012: 91) ile köprü, baraj, yol, bayındırlık, elektrik enerji dağıtım, toplu taşımacılık gibi hem maliyetleri yüksek hem de teknolojik olan hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kullanılan Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli

(Boz, 2013: 301) en sık kullanılan modellerdir. Sağlık, okul, yurt gibi hizmetlerin işletilmesi ve inşası için birçok ülkede uygulanan Yap-Kirala-Devret (YKD) modeli (Uysal, 2018: 48) ile kamuya ait olan bir mülkün, özel sektör tarafından belirli bir süreliğine sözleşmeye dayanılarak gerçekleştirilen ve işletme hakkının devlet tarafından özel sektöre devredildiği İşletme Hakkı Devri (İHD) modeli yaygın kullanılan diğer iki modeldir (Altan vd., 2013: 12).

4.2. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Avantajları ve Dezavantajları

Kamu özel işbirliği modeli ülkenin koşullarına göre iyi planlanıp uygulanırsa, o ülkeye önemli avantajlar sağlayacağı söylenebilir. Bu modelin avantajları aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır (Boz, 2013: 301; Tunç ve Öz Saraç, 2015: 5; Usta ve Bilgiç, 2016: 255; Yusuf oğlu, 2017: 160):

- Kamu borçlarının bilanço dışı finansman aracılığıyla azaltılması,
- Hizmet ve mal sunumunun hızlı bir şekilde başlayarak projelerin daha çabuk tamamlanması,
- Ülke içerisine de atıl sermayenin yönlendirilmesi,
- Özel sektörün ilgili konularda uzmanlığından yararlanarak sermaye etkinliği sağlanması,
- Uluslararası sermayenin altyapı projelerine yönlendirilebilmesi,
- Kamu-özel sektör arasında risk dağılımının paylaşılması,
- Kaynak tasarrufunun sağlanması ve kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması,
- Gerçekleştirilen işlem maliyetlerinin azaltılarak mal ve hizmet maliyetlerinin düşürülmesi,
- Hizmet ve yatırımlarda tasarruf sağlanması.

Kamu özel işbirliği modelinin avantajlı yönleri olduğu kadar dezavantajlı yönleri de bulunmaktadır. Bu modelin olumsuz yönleri ise aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır (Acartürk ve Keskin, 2012: 36; Kürkcü ve Önal, 2019: 1696-1697; Usta ve Bilgiç, 2016: 255; Yusuf oğlu, 2017: 161):

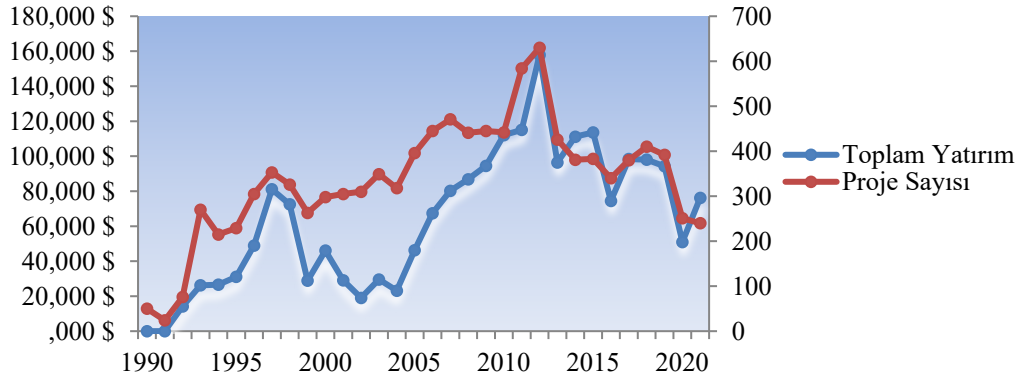
- KÖİ modeline göre yapılan sözleşmelerin karmaşık olması sözleşme yönetiminin uzman kişiler tarafından yapılması gerektiğinden modelin uygulama alanını kısıtlayabilmektedir.
- Özel sektör tarafından borçlanılarak bazı kaynakların temin edilmesi, kaynak maliyetlerinin artmasına sebep olabilmektedir.
- Yabancı sermayenin hâkim bir nitelik kazanması, kamuoyunun tepkisini çekebilir.
- KÖİ'ye göre imzalanan sözleşmeler genellikle çok uzun vadeli. Bu durum ise kaynağa uzun süreli ödeme mecburiyeti getirdiği için genel bütçe esnekliğini düşürebilmektedir.
- İmzalanan projelerde, bilgilerin paylaşılması ticari sır niteliğinde tutulmaktadır. Bu durum ise hesap verilebilirliği ve sorumluluk duygusunu azaltabilmektedir.
- KÖİ kapsamında imzalanan sözleşme maliyetlerinin yüksek olmasından dolayı rekabet düşük düzeyde kalabilmektedir.
- Sözleşme tasarımında; eksik ve yetersiz yaptırımlar, risklerin yanlış dağılımı gibi esaslı hatalar uzun süreli büyük sorunlar ortaya çıkarabilmektedir.

Yukarıda belirtilenlerden hareket edilerek KÖİ modelinin olumlu yönleri bulunmakla birlikte olumsuz yönlerinin de bulunabileceği bilinmektedir. Kaynak israfının önlenmesi, finansman sorunu nedeniyle yapılamayan ya da yarıda kalmış projelerin hayata geçirilmesi, en üst düzeyde kamu yararının sağlanması, projelerin ihtiyaçlara göre yapılması, sosyal içerikli projelerin artması, modelin olumlu yönleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu süreç iyi yönetilmediğinde birçok olumsuz durum ortaya çıkabilir. Örneğin, kayırmacılığın işe karışması, kamusal kesimin kontrolünü iyi sağlayamaması, rekabetin olumsuz bir taraftan etkilenmesi, işlemlerin uzaması ve kamu istihdamında azalma gibi olumsuzluk ortaya çıkabilmektedir (Esen ve Erdem, 2013: 103). Kamu özel işbirliğine göre yapılması planlanan projelerde, modelin avantajları düşünüldüğü kadar dezavantajları da düşünülerek değerlendirilmelidir. Bu modelde temel amaç, hizmette kaliteyi ve verimliliğin artırılması olmalıdır.

4.3. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Dünya Üzerindeki Uygulamaları

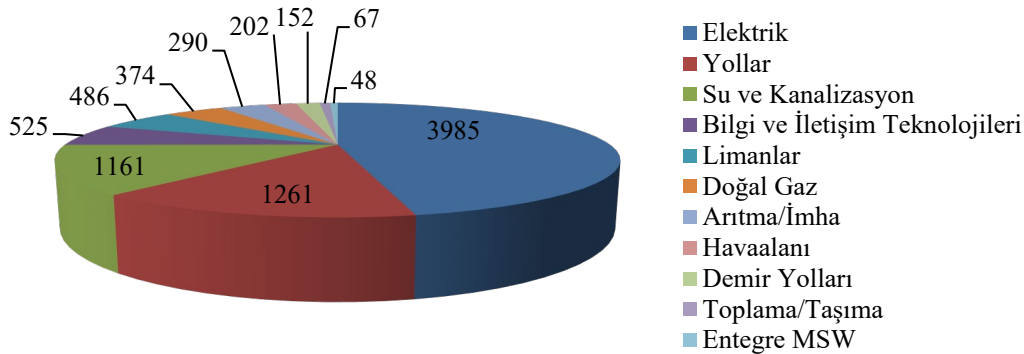
1980'li yıllardan itibaren KÖİ uygulamaları, dünya genelinde özellikle gelişmekte olan ülkelerde başlamıştır. Bu yıllarda ortaya çıkan YKY çerçevesinde, özel sektörün kamu sektörü ile birlikte hareket etmesi, özel sektörün ilke ve yönetim tekniklerinin kamu mal/hizmet üretiminde ve dağıtımında kullanılarak iki sektörün işbirliği içerisinde olması ve bu hizmetlerin sunumunun serbest piyasa koşullarına göre uygulanması öngörülmüştür (Korkut, 2015: 110). Ekonominin yeniden canlanmasında kamu özel işbirliklerinin rolü büyük olmuştur (Özdemir, 2004: 7). Bu model birçok sektörde uygulanmakta olup ulaşım, bilişim altyapısı, su ve atık yönetimi, telekomünikasyon, demir yolu, eğitim, sağlık gibi birçok altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde kullanılmalıdır (Bayansar ve Özer, 2021: 416). KÖİ modeli altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önemli bir konuma gelmiştir.

Dünya Bankası ve CBSB 1990-2021 yılları arasında yayınlamış olduğu verilerden faydalanılarak, 1990-2021 yılları arasında KÖİ çerçevesinde gelişmekte olan ülkelerin, proje sayısı ile yatırım tutarlarına göre ilk on ülke ve Türkiye'nin proje sayıları, yatırım değerleri ve sektörel dağılımları açıklanacaktır.



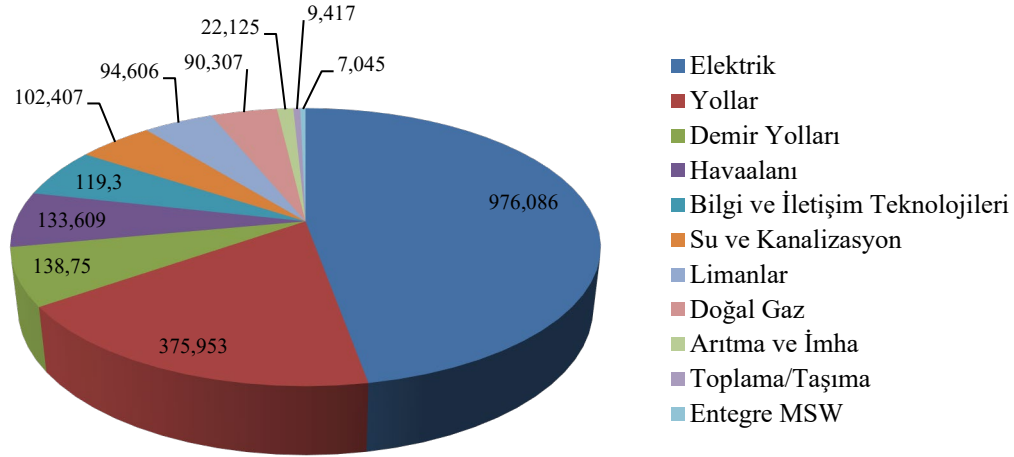
Şekil 1. Gelişmekte Olan Ülkelerde 1990-2021 Yılları Arasında KÖİ Projelerin Dağılımı (ABD \$)
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (10.12.2022).

Şekil 1'e bakıldığında, KÖİ yatırım tutarları gelişmekte olan ülkelerde 1990 yılları itibariyle artış göstermiştir. 1990-2021 yılları arasında 2.068,641 milyar dolar değerinde yatırım gerçekleşmiş ve 8549 proje imzalanmıştır. 1990 yılında 12,078 milyar dolar değerinde yapılan yatırım yıllar boyunca artmış ve 1997 yılında KÖİ çerçevesinde hem proje sayısında hem de yatırım tutarlarında büyük bir artış olmuştur. Söz konusu yılda 1.125,141 milyar dolar değerinde yatırım yapılmış ve 353 proje imzalanmıştır. 2012 yılında 157.854,097 milyar dolar yatırım değeri ve 630 proje sayısı ile en yüksek seviyeye ulaşılmıştır. 2012 yılından itibaren yatırımlarda ve projelerde düşüş olmuştur. 2021 yılında toplam yatırım 76.207,180 milyar dolar ve proje sayısı 240'a düşmüştür.



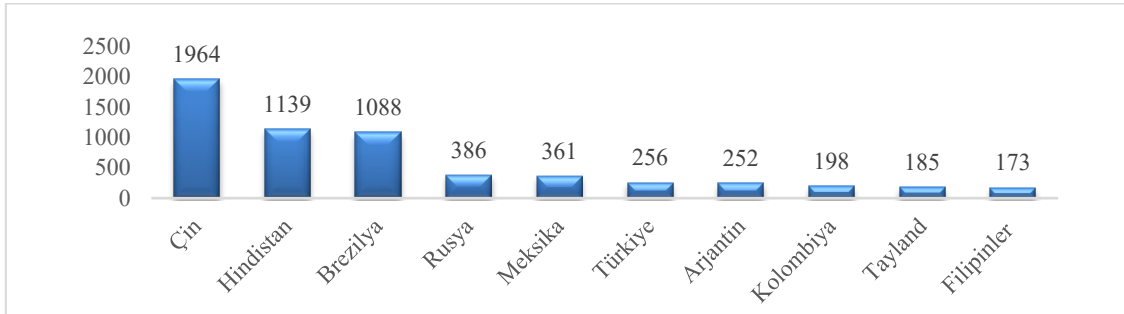
Şekil 2. Gelişmekte Olan Ülkelerin KÖİ Proje Sayısının Sektörel Dağılımı (1990-2021)
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (10.12.2022).

Yukarıdaki şekle göre; 1990-2021 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde toplam 8549 proje gerçekleştirilmiştir. 3985 proje ile elektrik sektörü ilk sırada yer alırken en az proje entegre MSW sektörleri alanında olmuştur.



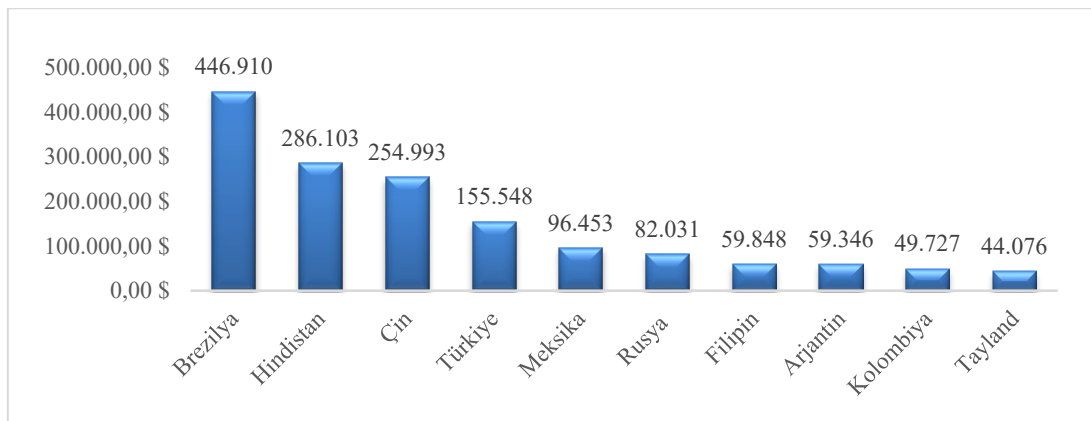
Şekil 3. Gelişmekte Olan Ülkelerin KÖİ Yatırım Tutarlarının Sektörel Dağılımı (ABD \$) / (1990-2021)
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (10.12.2022).

1990-2021 yılları arasında gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen projelere toplam 2.068,641 milyar dolar yatırım gerçekleştirilmiştir. Şekil 3'e göre toplam yatırım içerisinde en fazla yatırım 976,086 milyon dolar değer ile elektrik sektörüne yapılırken en az yatırım 7045 milyon dolarla entegre MSW sektöründe gerçekleştirilmiştir.



Şekil 4. KÖİ Proje Sayısına Göre İlk 10 Ülke (1990-2021)
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (12.12.2022).

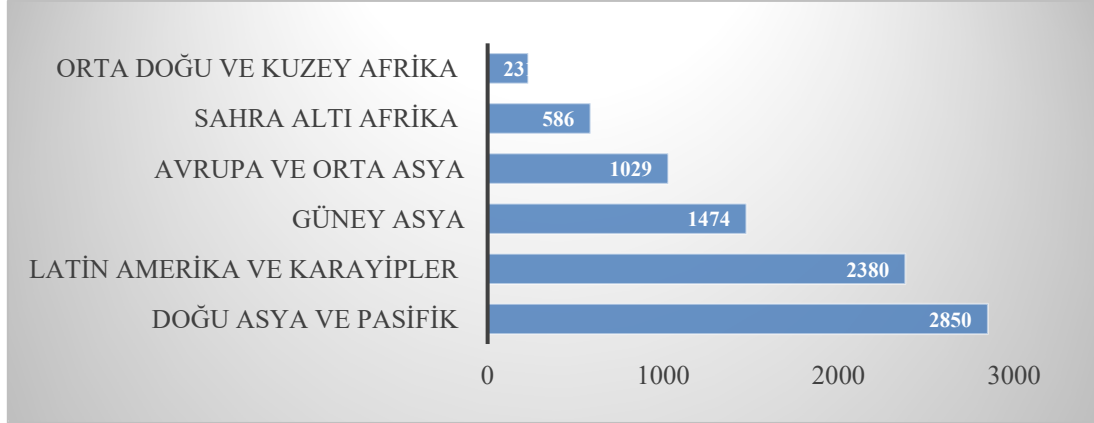
Şekil 4'te proje sayısına göre ilk on sırada yer alan ülkeler görülmektedir. Buna göre 1990-2021 yılları arasındaki en fazla projeye sahip ülke 1.964 adet ile Çin olmuştur. En az projeye sahip ülke ise Filipinler olarak görülmektedir.



Şekil 5. KÖİ Yatırım Tutarına Göre İlk 10 Ülke (ABD \$) / (1990-2021)
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (12.12.2022).

1990-2021 yılları arasında en fazla yatırım tutarına sahip ülke 446.910 milyon ABD dolarıyla Brezilya olurken en az yatırım tutarına sahip ülke 44,076 milyon ABD doları ile Tayland olmuştur. Proje sayısı ve yatırım tutarları kıyaslandığında, proje sayısı ve yatırım tutarı arasında değişiklik olduğu görülmektedir. Örneğin, proje sayısının en fazla olduğu ülke Çin iken yatırım tutarının en büyük olduğu ülke 446,970 milyon ABD dolarıyla Brezilya olmuştur.

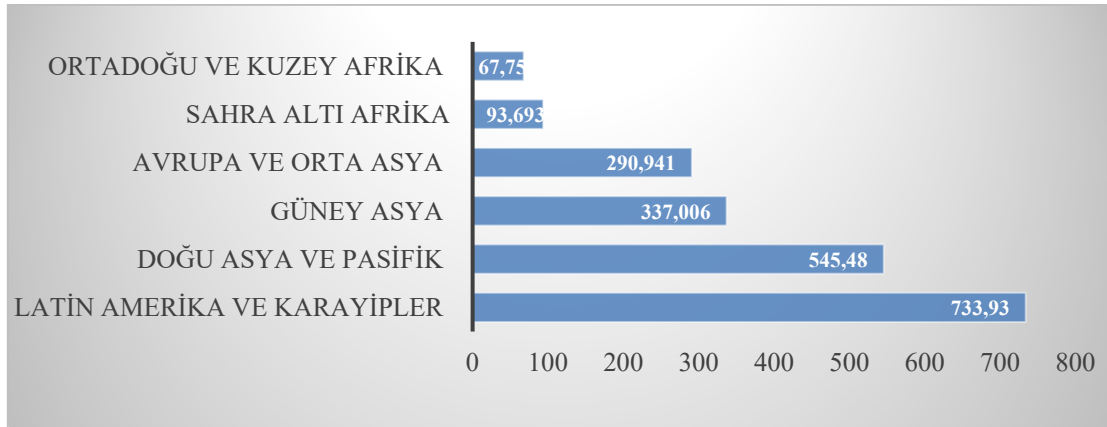
Çin ve Kolombiya en fazla yatırımı ulaşım (yollar) sektörüne yaparken diğer ülkeler en fazla yatırımı elektrik sektörüne yapmıştır (<https://ppi.worldbank.org>). Bu ülkelerden KÖİ modeline en fazla ilgi duyan ülkenin 446,910 milyon dolar yatırım tutarıyla Brezilya olduğu görülmektedir. En düşük yatırım tutarı ile bu modele en az ilgi duyan ülkenin ise 44,076 milyon dolarla Tayland olduğu söylenebilir.



Şekil 6. KÖİ Proje Sayısına Göre Sıralanan Bölgeler (1990-2021)

Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (12.12.2022)

Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere 1990-2021 yılları arasındaki bölgesel olarak en fazla projenin gerçekleştiği bölge, 2850 adet ile Doğu Asya ve Pasifik bölgesi olmuştur. Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgesi 231 proje ile en az proje gerçekleştiren ülkedir. Bu bölgelerde en fazla proje elektrik sektörü alanında gerçekleşmiştir.



Şekil 7. Yatırım Tutarına Göre Sıralanan Bölgeler (1990-2021)

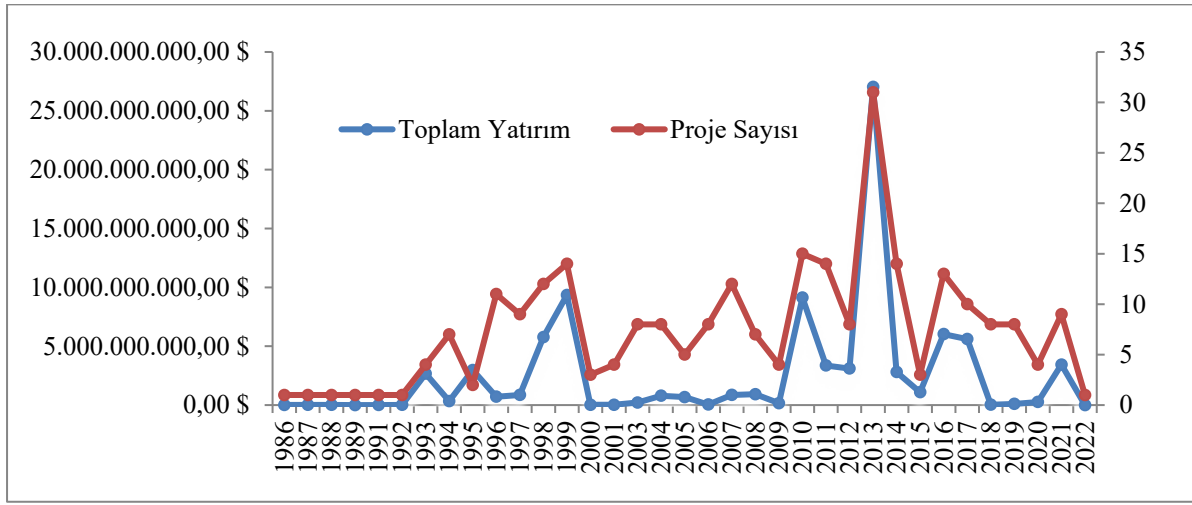
Kaynak: <https://ppi.worldbank.org> (12.12.2022)

KÖİ modeli ile gerçekleştirilen yatırım tutarlarına baktığımız zaman Şekil 7'ye göre en fazla yatırım tutarına sahip olan bölge, 733,930 milyon ABD doları ile Latin Amerika ve Karayipler'dir. En az yatırım gerçekleştiren bölge ise 67,755 milyon ABD doları ile Ortadoğu ve Kuzey Afrika olmuştur. KÖİ modelinin en çok ilgi gördüğü bölge, yatırım tutarının en fazla olduğu Latin Amerika ve Karayipler, en az ilgi duyulan bölge düşük yatırım tutarıyla Orta Doğu ve Kuzey Afrika Bölgesi olduğu görülmektedir.

4.4. Kamu Özel İşbirliği Modelinin Türkiye Uygulamaları

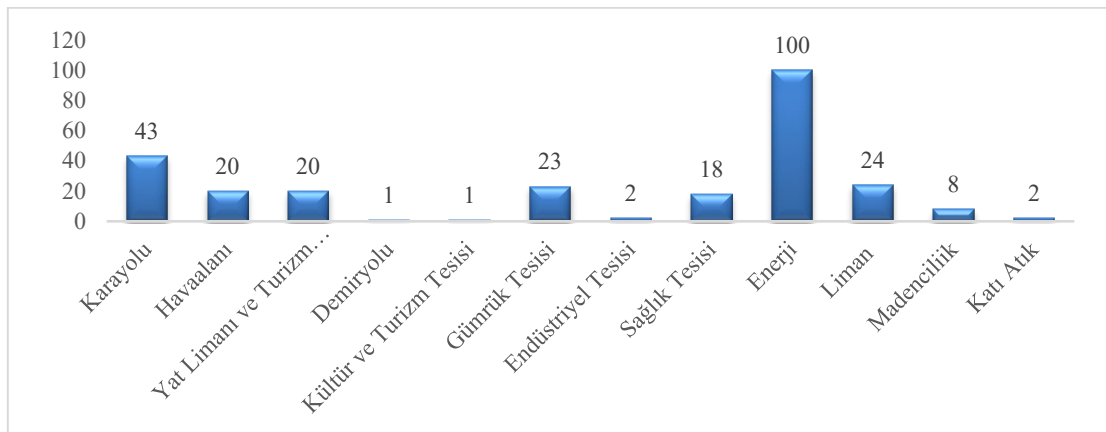
Türkiye’de KÖİ modelinin yürütülmesi için yasal çerçeveler belirlendikten sonra 1980’li yıllardan itibaren KÖİ projesi, elektrik sektöründe hayata geçirilmiştir. Özellikle 2008 yılında ortaya çıkan “Küresel Finansal Kriz” ile birlikte gelişmiş ülkeler tarafından parasal genişleme politikası uygulanarak uluslararası finansmana erişim daha da kolaylaşmıştır. Ayrıca Euro ve ABD dolarının düşüşüyle birlikte özel sektör bu finansal fırsatları değerlendirmek için KÖİ projesine katılmıştır (Cangöz vd., 2021: 83). Bu kapsamda enerji ve ulaşım sektörlerinde (havaalanı, köprü, otoyol, karayolları vb.) KÖİ modelleri ile büyük ölçekli projeler yürütülmüştür (Uysal, 2018: 75-76). Türkiye’de 1986-2022 yılları arasında KÖİ modeline göre imzalanan proje sayısı 262 ve toplam yatırım tutarı 82,006 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.

CSBB tarafından hazırlanan verilerden faydalanılarak, 1986-2022 yılları arasında Türkiye’de uygulanan KÖİ modeli çerçevesinde yapılan yatırım tutarları ve proje sayıları ile sektörel dağılımları aşağıdaki şekillerle açıklanacaktır.



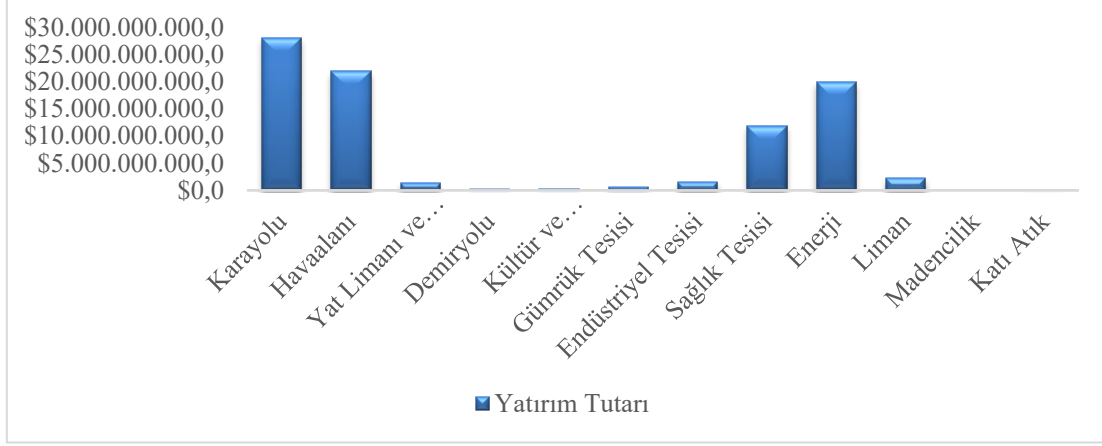
Şekil 8. Türkiye'de 1986-2022 Yılları Arasında KÖİ Projelerinin Dağılımı (ABD \$)
Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/> (28.01.2023)

Şekil 8'e göre; Türkiye’de 1986-1992 yılları arasında 6 proje imzalanmıştır. 8,488 milyon dolarla en düşük yatırım değeri 1986 yılında gerçekleşmiştir. 1996 yılından sonra proje sayıları ve yatırım tutarlarında dalgalanmalar yaşanmıştır. 2012 yılından itibaren yatırım tutarı ve proje sayılarında dalgalı bir durum meydana gelmiştir. 2013 yılında proje sayısı ve yatırım tutarında büyük bir artış olduğu görülmektedir. 2013 yılında yatırım tutarının artmasının önemli nedenlerinden biri İstanbul havalimanı projesinin belirtilen yılda gerçekleşmiş olmasıdır. 2021 yılında ise gerçekleşen yatırım tutarı 3,436 milyon dolar ve imzalanan proje sayısı 9 adettir.



Şekil 9. Türkiye'de KÖİ Modeline Göre Proje Sayısının Sektörel Dağılımı (1986-2022)
Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/> (28.01.2023)

Şekil 9’da KÖİ modeline göre imzalanan proje sayısının sektörel dağılımı incelendiğinde; 1986-2022 yılları arasında Türkiye’de kamu özel işbirliği çerçevesinde toplam 262 proje imzalanmıştır. 100 proje ile enerji sektörü birinci sırada yer alırken kültür ve turizm tesisi ile demiryolu alanında 1’er proje imzalanarak en az bu alanlarda KÖİ modeli uygulanmıştır.



Şekil 10. Türkiye’de KÖİ Modeline Göre Yatırım Tutarının Sektörel Dağılımı (ABD \$) / (1986-2022)
Kaynak: <https://koi.sbb.gov.tr/> (29.01.2023).

Şekil 10’da görüldüğü üzere, 1986-2022 yılları arasında Türkiye’de KÖİ modeline göre yapılan projelerin toplam yatırım alanı içerisinde en büyük pay 28,080 milyon dolar ile karayolu sektörüne yapılırken en az yatırım ise 100,122 milyon dolar yatırım değeriyle katı atık hizmetlerinde gerçekleşmiştir.

Türkiye’de KÖİ modeline göre yürütülen proje ve toplam yatırım tutarlarının yıllar itibariyle arttığı görülmektedir. KÖİ modeli çerçevesinde Türkiye’de finansal kapanışa ulaşan projelerde en fazla yatırım gerçekleştirilen sektörler ulaşım, enerji ve sağlık alanında olmuştur. Ayrıca yollar ve enerji alanında özellikle son yıllarda büyük yatırımların ve imzalanan projelerin olduğu bilinmektedir.

5. Sonuç

Klasik kamu yönetimi yaklaşımında kamusal mal ve hizmet üretmenin tek aktörü devlet olarak ele alınmaktadır. 1930’lu yıllarda yaygınlaşan refah devleti uygulamaları ile bu düşünce salt teorik değil fiili olarak da görülmüştür. Yani mal ve hizmet üretiminde kamunun rolü gittikçe artmış ve kamu yönetimi hacim olarak büyümüştür. Fakat 1980’li yıllarda başlayan refah devleti eleştirileri kamu yönetiminin rolünü de etkilemiştir. Siyasi olarak neo-liberal ya da yeni sağ ideoloji, iktisadi olarak serbest piyasacı bu görüş kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi yaklaşımını gündeme getirmiştir. Yeni kamu yönetimi, kamusal hizmetlerin mümkün olduğu kadar özel sektör aracılığıyla yürütülmesi, mümkün olmayanlarında özel sektör yöntemleriyle işletilmesini hedefleyen yaklaşımdır.

Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan bu “yeni” yaklaşım kamusal hizmetlerin çoğunun özelleştirmeler aracılığıyla özel sektöre devredilmesi uygulamalarını ortaya çıkarmıştır. Fakat özelleştirmeler, yer yer hedeflenen politikaları gerçekleştirmekte yetersiz görüldüğünde daha eklektik bir model olan KÖİ uygulamaları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu model ile kamu otoritesi genel politikaları belirleyen ve denetleyen konuma geçerek kamusal çıktıyı korumayı amaçlamıştır. Özel sektör ise politikaların uygulanmasında kendi yöntem ve tekniklerini kullanarak etkin, verimli ve iktisadi mal ve hizmet üretimi amaçlanmıştır. Başka bir ifadeyle KÖİ modeli, kamu politikalarının formülasyon, uygulama, değerlendirme ve değişim safhalarının özel sektör aracılığıyla yapılmasını diğer aşamalarının ise kamu ve özel sektörün işbirliği içerisinde yürütülmesini ifade etmektedir. Böylelikle eğitim, ulaşım, sağlık ve diğer sektörler olmak üzere pek çok alanda KÖİ uygulamaları oluşmuş ve yeni bir yönetim uygulaması olarak yaygınlaşmıştır.

1990-2021 yılları arasında dünyada ilk on ülkede KÖİ modeli kullanılarak yaptıkları projelerde en fazla yatırımı yapan ülke Brezilya olmuştur. En fazla projeye sahip ülke ise Çin olmuştur. Brezilya en fazla yatırımı elektrik sektörüne yaparken, Çin en fazla yatırımı ulaşım sektörüne yapmıştır. Bölgesel olarak veriler incelendiğinde, en fazla projenin Doğu Asya ve Pasifik Bölgesinde ve en fazla yatırım tutarına sahip olan bölgenin Latin Amerika ve Karayipler olduğu görülmüştür. Genel olarak ise elektrik, ulaşım, bilgi ve iletişim teknolojileri, su ve kanalizasyon, doğal gaz, liman, arıtma/imha, toplama/taşıma ve entegre MSW sektörleri alanında KÖİ modeli uygulanmıştır.

Türkiye’de KÖİ modeli altyapı yatırımlarında özel sektörün katılımının sağlanması amacıyla 1986 yılında “Yap-İşlet-Devret Kanunu” çıkarılmış, 1990 yılından itibaren hukuksal düzenlemeler yapılarak ulaştırma ve enerji projelerinde KÖİ modelinin uygulanmasının yolu açılmıştır. Türkiye, son yıllarda KÖİ modeline uygun birçok proje imzalamış ve modeli, önemli bir hizmet sunum yöntemi olarak benimsemiştir. Elektrik enerjisi, ulaşım, sağlık sektörlerinde büyük projelere imza atmış ve bu modeli iyi kullanan ülkelerden biri haline gelmiştir. Gümrük tesisi, karayolu, yat-limanı, havaalanı, sağlık, endüstriyel tesis, enerji ve demiryolu gibi birçok sektöre ait projeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda 1986-2022 yılları arasında toplam yatırım tutarı yaklaşık olarak 211,5 milyon ABD doları ile 262 proje hayata geçirilmiştir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkardığı kamu yönetimi reformları ilkeleri doğrultusunda ortaya çıkan KÖİ modeli, birçok ülkede başarılı bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Bu modelin ışığında yapılan projeler ve yatırımlar çoğunlukla altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kullanılmıştır. Dünya Bankası ve CBSB verilerinden alınan veriler doğrultusunda, bu modelin en fazla elektrik, ulaşım, sağlık ve eğitim sektörlerinde kullanıldığını söylemek mümkündür.

Sonuç olarak KÖİ modeli, yeni kamu yönetimi anlayışının devlete atfettiği role uygun bir model olduğunu söylemek mümkündür. Bu modelde kamu yönetimi, özel sektörün ilke ve tekniklerinden yararlanırken devlet, gerekli olan sektörlerde işi bizzat yapan konumunda değil, denetleyen ve düzenleyen konumuna geçmiştir. YKY anlayışının amaçlarından biri olan etkin devlet hedefinin gerçekleştiği ve KÖİ modelinin dünyadaki birçok ülkede uygulama alanı bulduğu ve başarılı olduğu görülmektedir. Bunun yanında Türkiye’deki KÖİ uygulamalarının etkinlikleri ise kamuoyunda zaman zaman tartışma konusu olmaktadır. Bazı KÖİ ile yapılan projelerin özelleştirme eğiliminde olduğu ve bu durumun ise başarısızlıklara neden olacağı savunulmaktadır. Bu model ile yapılan projelerde her ne kadar kamu kuruluşlarına mali açıdan bir yük getirilmeyeceği söylenirse de kamuoyunca uzun süreli gerçekleşen projelerde devlet bütçesi ile aynı hatta daha çok harcama yapılacağı iddia edilmektedir. Daha önceden devlet tarafından gerçekleşen işlerin sonrasında özel kuruluşlara devredilmesi hizmet kalitesinin düşebileceği ve borçlanmanın özel sektör kuruluşları tarafından yapılmasından dolayı kaynak giderlerinin daha yüksek olabileceği ve devletin büyük borçlanmalar altına gireceği yönünde tartışmalar bulunmaktadır. Ayrıca yüksek maliyetli projeler ile ilgili yükümlülüklerin kamuoyu ile şeffaf bir şekilde paylaşılmaması yine bu modele yönelik eleştiriler arasında yer almaktadır. KÖİ projelerinin analizlerinin, istatistiklerinin ve ihale süreçlerinin yapıldığı bakanlık, genel müdürlük kurularak şeffaflık sorunu çözülebilir. Bu durumlar göz önüne alındığında gelecek çalışmalarda söz konusu uygulamaların etkinlikleri, farklı analiz yöntemleri ile incelenebilir.

Kaynaklar

- Acartürk, E. ve Keskin, S. (2012). Türkiye’de sağlık sektöründe kamu özel ortaklığı modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 25-51.
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M., Metin, Y. ve Eke, E. (2013). Yerel yönetimlerde kamu özel ortaklığı uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi örneği. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(3), 9-17.
- Ayhan, E. (2021). Robert B. Denhardt ve yeni kamu hizmeti yaklaşımı. H. Ateş (Ed.), *Dünden bugüne kamu yönetimi düşünceleri* içinde (s. 321-347). Ostim Yayınevi.

- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı: yönetişime açılan bir kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Bayansar, R. ve Özer, M. A. (2021). Türkiye’de kamu özel ortaklığı modelinin uygulama alanları üzerine değerlendirmeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (68), 415-436
- Boz, S. S. (2013). Kamu özel işbirliği (PPP) modeli. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332.
- Boztepe, M. (2018). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve geleneksel kamu personel rejimi üzerine etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(3), 191-210.
- Cangöz, M.C., Emek, U. ve Karaca, N. U. (2021). Türkiye’de kamu-özel işbirliği modeli uygulaması: Etkin risk paylaşımına yönelik bir model önerisi. TEPAV Elektronik Yayınları. Ankara.
- Christensen, T. ve Legreid, P. (2002). A Transformative perspective on administrative reforms. *New public management. The transformation of ideas and practice. Aldershot: Ashgate*, 13-39.
- Çevikbaş, R. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.
- Çolak, S. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde özel-kamu sektör ortaklığı (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Dağlı, E. P. (2020). Özelleştirme ve kamu özel işbirliği ilişkisini kavramsal açıdan değerlendirilmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22 (1), 397-430.
- Denek, S. (2019). Yeni kamu hizmeti düşüncesi: değişen kamu hizmeti anlayışı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 418-439.
- Dünya Bankası. (10-12 Aralık 2022). KÖİ İstatistikleri, 1990-2021. <https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>.
- Ekinci, E. ve Yılmaz, F. (2019). Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında özel sektörün etkisi üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 66-74.
- Emek, U. (2009). Karşılaştırmalı perspektiften kamu özel işbirlikleri: Avrupa Topluluğu ve Türkiye. *Rekabet Dergisi*, 10(1), 7-53.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel yönetimden yeni yönetim anlayışına. *Liberal Düşünce*, 4(15), 84-88.
- Esen, E. ve Erdem, A. (2013). Kamu-özel ortaklığının değişen koşulları: Türkiye Örneği. *Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 101-121.
- Frederickson, H. G. (2016). Yeni bir kamu yönetimine doğru. Shafritz, G., , J. M., ve Hyde, A. C., Kamu Yönetimi Klasikleri içinde (s. 450). Global Politika ve Strateji Yayıncılık.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi* (466), 145-159.
- Güngör, Ş. A. (2021). Kamu yönetiminde paradigma temelli bir sınıflandırma ve Türk kamu yönetimi üzerine değerlendirme (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Konya.
- Güzelsarı, S. (2012). Sağlık sisteminde yeniden yapılanma ve kamu-özel ortaklıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(3), 29-57.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O.E. (2003). *Public management and administration*. Palgrave Macmillan.
- İzci, F., Atmaca, Y. ve Telsaç, C. (2020). Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında kamu hizmet algısının ölçümü: Van Eğitim ve Araştırma Hastanesi Örneği. *Akademik İzdüşüm Dergisi*, 5(2), 70-88.
- Kalkınma Bakanlığı. (2012). Dünya’da ve Türkiye’de kamu özel işbirliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler. Yatırım Programlama İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- Korkut, G., Acar, O. K. ve Tetik, A. (2015). Yeni kamu yönetimi anlayışı ile değişen kamu hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat Dergisi*, 107-135.
- Köstekçi, A. (2017). Kamu ve özel sektör ortaklıkları: Dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler. F. Yıldız ve G. Tuncer (Ed.), *Güncel Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konular* içinde (s. 309-338). Savaş Yayınevi.

- Kürkcü, M. ve Coşkun Önal, H. (2019). Kamu özel işbirliği modellerinin Türk Maliye Politikası bakımından değerlendirilmesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 8(3), 1688-1708.
- Lamba, M. (2014). Yeni kamu yönetimi perspektifinden Türkiye’de Kamu yönetimi reformları: Genel gerekçeler üzerinden bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Nacak, O. (2022). Değişen yönetim anlayışında kamu politikası ve aktörleri. Nobel Yayınları.
- Özdemir, D. (2004). 1980 sonrası kamu-özel sektör ortaklıkları ve birlikte yönetim. *Kent Gündemi* (6), 1-12.
- Özdemir, H. (2019). Türkiyede Kamu özel sektör işbirliği ve bir model önerisi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Hatay.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi* (59), 3-46.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2019). 200 soruda yönetim / kamu yönetimi. Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.
- Tekin, A. G. (2007). Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri-Kamu-Özel Ortaklıkları. *İdarecinin Sesi*, 21(122), 10-14.
- Tokatlıoğlu, M. ve Şen, S. (2019). Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kamu özel işbirliği modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye. *International Journal of Public Finance*, 4(2), 205-235.
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013). İki kriz arasında yönetim: Yeni kamu işletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (30), 181-195.
- Tunç, G. ve Özserağ, E. (2015, 14-16 Ekim). Türkiye’deki kamu özel işbirliği modelinin iyileştirilmesine ait öneriler. 3. *Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı* içinde (s. 1-11). İzmir, Türkiye.
- Tülüceoğlu, S. ve Altan, Y. (2017). Türk tarım sektöründe kamu özel ortaklığı uygulaması. *Strategic Public Management Journal*, 3(5), 58-76.
- Usta, S. ve Bilgiç, E. (2016). Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (23), 249-268.
- Uysal, Y. (2018). Kamu-özel işbirliği literatürü üzerine bir içerik analizi: 1979-2017 dönemi (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Bursa.
- Uysal, Y. (2020). Klasik kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği ve Post-YKİ"ye kamu hizmetlerinin değişimi ve dönüşümü üzerine bir değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4(7), 112-155.
- Uysal, Y. (2017). Yerel yönetimlerde kamu özel işbirliği (KÖİ) uygulamalarının iki yönü: avantajlar ve dezavantajlar. *Kent Akademisi*, 10(30), 169-199.
- Uz, A. (2007). Kamu özel ortaklığı / Public-private partnership (PPP) (kavram ve hukuksal çerçeve). *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1165-1182.
- Weikart, A. L. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. *Urban Affairs Review*, 36(3), 359-381.
- Yusufoğlu, A. (2017). Kamu özel ortaklığı projelerinde koşullu yükümlülükler ve mali riskler: Avrasya Tüneli, Osmangazi ve Yavuz Sultan Selim Köprüleri üzerine bir değerlendirme. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (Özel)*, 156-174.