

# TÜRKİYE'DE UYGULANAN BAZI KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN KAMUSAL MAL VE HİZMET TEORİSİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ\*

## THE EVALUATION OF SOME PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODELS APPLIED IN TURKEY WITHIN THE THEORY OF PUBLIC GOODS AND SERVICES

Araştırma Makalesi  
Research Paper

Hikmet YILMAZ\*\*

### Öz:

Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) modellerinin kamusal mal ve hizmetler bağlamında değerlendirildiği bu çalışmanın esas amacı Türkiye'deki KÖSİ uygulamalarının kamusal mal teorisiyle bağdaşıp bağdaşmadığının incelenmesidir. Bu kapsamda örneklem olarak ulaştırma sektöründe KÖSİ modelleri çerçevesinde hayata geçirilmiş ve şu an faaliyette olan bazı projeler ele alınmıştır. Söz konusu örnekleme ilişkin öncelikli 2021 ve 2022 yıllarına ait verilen garanti ve gerçekleşen kullanım miktarları tablolar halinde sunulmuş daha sonra bu bilgiler ışığında yapılan fiyatlama neticesinde ilgili hizmetlerdeki dışlanma olgusunun hangi noktada başladığı analiz edilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak Türkiye'de yukarıda belirtilen kısıtlar dahilinde KÖSİ projelerinde dışlanma olgusunun olması gerekenden daha erken bir noktada başladığı, bunun da sosyal yol açması nedeniyle kamusal mal teorisiyle çatışma yarattığı bulgusuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamusal Mal ve Hizmetler, Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri, Ulaştırma Sektörü.

### Abstract:

The main purpose of this study, in which Public-Private Partnership (PPP) models are evaluated in the context of public goods and services, is to examine whether PPP practices in Turkey are compatible with public goods theory. In this context, some projects that have been implemented in the transportation sector within the framework of PPP models and are currently in operation are discussed. First of all, the warranty and actual usage amounts for the years 2021 and 2022 regarding the sample in question are presented in tables. Then, in the light of this information, it has been tried to analyze at what point the exclusion phenomenon in the relevant services started as a result of the pricing made. As a result, it has been found that the exclusion phenomenon in PPP projects in Turkey, within the above-mentioned constraints, starts at an earlier point than it should be, and this creates a conflict with the public goods theory because it causes social loss.

**Keywords:** Public Goods and Services, Public-Private Partnerships, Transportation Sector.

\* Makale Geliş Tarihi: 03.07.2023

Makale Kabul Tarihi: 20.09.2023

Bu çalışma, Prof. Dr. Ahmet Ulusoy danışmanlığında Dr. Hikmet Yılmaz (2023) tarafından Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Programında hazırlanmış olan "Türkiye'de Ulaştırma Sektörü Alanında Uygulanmakta Olan Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Etkinlik Analizi" konulu tezden üretilmiştir.

\*\* Arş. Gör. Dr., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Teorisi Anabilim Dalı, hikmetyilmaz@ktu.edu.tr, orcid.org/0000-0002-4515-8368.

## GİRİŞ

Kamusal hizmet üretim süreci hükümetlerin asli görevlerinin başında gelen bir konudur. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde bu yükümlülüğün etkin ve kaliteli bir biçimde nasıl yerine getirileceği hususu tartışmalıdır. Özel sektör tarafında etkin üretime konu olmayan bu tip hizmetler aynı zamanda kamunun ekonomik alanda faaliyet göstermesinin de nedenlerinden birini oluşturmaktadırlar. Artan nüfus ve özellikle 1990'lı yılların sonu itibarıyla teknolojiye meydana gelen ilerlemeler, bütçe kısıtı altında bu tür hizmetleri vatandaşına sunmaya çalışan hükümetlerin yükümlülüklerinde artışı da beraberinde getirmiştir. Süreç içinde yeni birtakım arayışlar içine giren kamu otoriteleri öncelikle özelleştirme politikaları ile ekonomide bazı sahalardan çekilmek suretiyle asli görevlerini daha etkili biçimde yerine getirme arzusuna girmiş ancak neticesinde gerek ekonomik gerekse de politik birçok eleştiriye maruz kalmışlardır. Sonraki süreçte ise kamu yönetimi alanındaki dönüşümün de bir yansıması olarak kamusal hizmetlerin sunumunda özel sektör tarafı ile ortak hareket edilmesi fikri pratiğe dökülmüştür. Nitekim bu yeni dönemde Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) adıyla yeni bir kamusal hizmet sunum metodu literatüre dahil edilmiştir. KÖSİ'ler mantıksal çerçevede kamusal hizmet üretim ve sunum şeklindeki serbestleşme politikasının devamı niteliğinde değerlendirilebilir. Başka bir ifadeyle özelleştirmede olduğu gibi kamusal mahiyetteki mal ya da hizmetlerin KÖSİ modelleri ile üretilebileceğinin kabulü aslında düşüncede de liberalleşmeyi gerektirir.

KÖSİ modelleri ile kamusal hizmet sunumunun kabulünün ardından birçok ülkede bilhassa enerji, sağlık ve ulaştırma altyapısı alanında söz konusu modelin kullanım alanı bulunduğu görülmektedir. İlgili hizmetleri söz konusu model dahilinde üretmek ya da sunmaktaki ana gayelerden birkaçı; özel sektörün sürece katılımıyla birlikte sermayesini de beraberinde getirerek kamunun finansman problemini hafifletmesi, özel sektör dinamizminin kamusal alana taşınması potansiyeli, daha düşük maliyetlerle daha kaliteli hizmet sunabilme fikri şeklinde sıralanabilir. Türkiye özelinde de KÖSİ projelerine ilginin yüksek seviyede olmasının birincil nedeni özellikle kamuya getirdiği finansal rahatlamayla birlikte az zamanda daha fazla kamusal hizmet sunumuna olanak sağlaması gösterilebilir. KÖSİ'lerin gerek Türkiye'de gerekse diğer birçok ülkede avantajlarının yanı sıra ülke ekonomilerine getirdikleri birtakım yüklerin olduğu ve bu dezavantajların, sağlanan avantajlardan çok daha yüksek seviyede olduğu noktasında eleştiriler de mevcuttur. Söz konusu eleştiriler ekonomik alanda daha çok koşullu yükümlülükler (sağlanan garantiler) bağlamında ön plana çıkarken; politik sahada ideolojik bakış açısıyla başkaca eleştirilerde de bulunmaktadır. Politik sahadaki bu eleştirilerin çıkış noktasında, KÖSİ projelerinin özelleştirme politikaları ile bir tutulması ve sonuçları itibarıyla da benzer olumsuzluklara yol açacağı düşüncesi yer almaktadır. Bu çalışmanın odaklandığı nokta ise KÖSİ projeleri kapsamında üretilen hizmetlerin kamusal niteliği barındırması ve kamusal niteliği gösteren bu tür hizmetlerin KÖSİ yöntemleri ile üretilerek sunulmasının kamusal mal ve hizmet teorisiyle bağdaşır bağdaşmadığının Türkiye'de bazı ulaştırma projeleri özelinde analiz edilmesidir. Bu kapsamda çalışmanın birinci kısmında kamusal mal ve hizmet kavramı ele alınmış, ikinci kısmında ise KÖSİ kav-

ramı teorik çerçeve itibarıyla incelenmiştir. Üçüncü kısımda ise seçilmiş ulaştırma projelerinden hareketle söz konusu projelerin kullanım maliyetleri neticesinde yaşanan dışlanma olgusunun olması gereken seviyede yaşanıp yaşanmadığı hususu belirlenmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgularsa sonuç bölümünde aktarılmıştır.

## 1. KAMUSAL MAL/HİZMET KAVRAMI

Kamusal hizmetler, müşterek nitelik gösteren ihtiyaçların giderilmesi bakımından devlete sorumluluk alanı doğuran ve sunumu noktasında devleti gerekli kılan hizmetler şeklinde ifade edilebilir. Musgrave tarafından “sosyal mal”, Buchanan tarafından ise “kollektif mal” olarak nitelendirilen bu tür mal ya da hizmetler Samuelson tarafından 1954 yılında yayınlanan “Kamu Harcamalarının Saf Bir Teorisi” adlı makaleyle birlikte Maliye literatüründe “kamusal mal” adıyla kendine yer edinmiştir (Gülan, 1998: 148; Akdoğan, 2014: 39; Kirmanoğlu, 2014: 120).

Samuelson kamusal mal kavramını açıklarken kullanıcıların eşanlı tüketiminin birbirlerinin ve ilave kullanıcıların tüketiminde ya da sağladığı faydada herhangi bir azalma meydana getirmemesi özelliğine vurgu yaparak ortak tüketim hususu üzerinde durmuştur. Ayrıca Dorfman’ın “bir kez üretildiğinde herkesin bedel ödemeksizin faydalanabileceği mal ve hizmetler” nitelemesi ile dışlanmazlık; Stiglitz’in “kullanımında tayınlamanın imkansız, aynı zamanda da gereksiz oluşu” şeklindeki ifadesi ise hem ortak tüketim hem dışlanmazlık konularına birlikte temas eden tanımlamalar olarak kabul edilebilir. Söz konusu temel iki özelliği (faydada bölünme ve tüketimde rekabetin olmayışı) aynı anda üzerinde barındıran mallar tam kamusal mal sınıflandırmasına girerken; bu özelliklerinden herhangi birinde veya ikisinde birden aşınma/bir miktar eksilme meydana gelen mallar ise yarı kamusal mal/hizmet sınıfına dahil edilmektedir. Yine bu iki temel özellik kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerde bedavacılık problemini ortaya çıkararak piyasanın özellikle tam kamusal mal ve hizmetlerin üretimi/sunumu noktasında başarısız kalmasına sebebiyet vermektedir (Samuelson, 1954: 387; Ergen, 2006: 13; Şener, 2014: 60; Stiglitz, 1994: 150; Savaşan, 2013: 137).

Tarihsel süreç bağlamında bakıldığında nasıl ki bireylerin veya toplumların devletten bekledikleri ya da devlete yükledikleri sorumluluklar nitel ve nicel bakımdan değişime uğramışsa; kamusal mal ve hizmet kavramı da bu değişimden payına düşeni almıştır. Söz konusu değişimde ülkelerin gelişmişlik seviyeleri, teknolojik yenilikler ve küreselleşme süreci etkili olduğu kadar, dönemin hakim iktisat görüşü ve kamu yönetimi anlayışındaki paradigma değişimlerinin/dönüşümlerinin etkisi de yadsınamaz bir gerçektir. Geçmişte tam kamusal mal kategorisinde değerlendirilen ve sunumu noktasında devlete düşen sorumluluk kaçınılmaz olan bir mal ya da hizmet teknolojide meydana gelen değişimlerle birlikte yarı kamusal niteliğe bürünebilir. Hatta teknolojik ilerlemeyle birlikte daha önceden sunumu devletten beklenmeyen birtakım mal ya da hizmetler devletin sorumluluk alanına da girebilir. Zira teknoloji dün akıldan dahi geçirilmeyecek bir hususu bugün ihtiyaç haline getirebilme potansiyeline sahiptir. Kamusal mallar üzerinde teknolojiye benzer etki meydana getiren bir diğer husus küreselleşmedir. Küreselleşme süreci ülkeler arasındaki sınırları ve zaman

meffhumunu ortadan kaldırarak bireysel beklentiler üzerinde hızlı bir değişime neden olmuştur. Bu değişim özellikle kamusal hizmetlerden beklenen kalite noktasında kendini göstererek; insanların özel mal ve hizmetlerden bekledikleri kalite algısının kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerden beklenmesine de zemin hazırlamıştır. Ayrıca dönemler itibarıyla ekonomik hayat üzerinde hakim olan iktisat anlayışları da devletten beklenen kamusal hizmet sunum miktarına doğrudan etki etmektedir. Öyle ki 1940'lı yılların sosyal devlet anlayışı ile 1980'ler itibarıyla hüküm süren neo-liberal anlayış karşılaştırıldığında devletin misyonu ve üretim mekanizması içindeki yerinin ne denli farklı olduğu anlaşılacaktır. Son olarak kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yönetsel değişimler ve 2000'li yıllardan itibaren 'yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti' yaklaşımları kamusal hizmetlerin sunumu noktasında önemli bir dönüşüme neden olarak; katı, bürokratik ve hiyerarşik kamusal hizmet sunum mekanizmasına daha esnek ve piyasa esaslı bir nitelik kazandırmıştır. Bu süreçte aynı zamanda özel sektörde kullanılan yönetim stratejileri kamu yönetimi ve hizmet sunumu anlayışına uyarlanmaya başlanmıştır (Göker, 2008: 117; Uysal, 2013: 9-48).

### 1.1. Kamuyu Üretime/Sunuma Mecbur Kılan Nedenler

Bireysel ihtiyaç tatmininin temel amaç olduğu özel mallarda toplumsal talepten ziyade bireysel talepten söz edilir. Bireysel talebin açıklanması konusunda toplumsal talep açıklanırken karşılaşılan problemlerin ortaya çıkmaması bu malların fiyat mekanizması içinde üretilerek tüketicilere sunulmasını sağlamaktadır. Üreticilerin arz tüketicilerin ise talep eğrilerinin kesiştiği nokta olarak bilinen bu denge fiyatının etkin şekilde oluşması; tam rekabet piyasasının işleyiş kurallarından olan atomisite, mobilite, homojenlik ve tam bilgi gibi prensiplerin varlığı durumunda gerçekleşmektedir (Krugman ve Wells, 2012: 78; Dinler, 2009: 240).

Kamusal hizmetlerin sunumu (hangi mal ve hizmetten ne kadar üretileceği konusu) ise özel mal ve hizmetlerden farklı olarak siyasal karar alma mekanizması içinde belirlenmektedir. Serbest piyasa düzeninde kamusal malların üretilmemesinin en önemli gerekçesi ise talep açıklama ve bedavacılık problemlerinden kaynaklı fiyat mekanizmasının etkin çalışmamasıdır. Tam rekabet şartlarında çalışan bir firmanın temel amacı kar elde etmektir. Böyle bir piyasada karı sürdürülebilir kılmanın ön koşulu maliyet minimizasyonu iken kar maksimizasyonunu sağlamanın ön koşulu da marjinal maliyet fiyatlamasından geçmektedir. Fiyatın marjinal maliyete eşitlenmesi prensibine dayalı olan marjinal maliyet fiyatlaması talebin tam ve doğru şekilde açıklandığı mal ya da hizmet gruplarında etkin üretim düzeyini de garanti etmektedir. Ancak kamusal mal tanımında yer alan ve Dorfman'ın da "bir kez üretildiğinde ilave kullanıcıların bedel ödemesine gerek kalmaksızın faydalanabileceği..." şeklinde ifade ettiği husus kamusal malların (tam/saf kamusal mal) sıfır marjinal maliyetle üretildiğini ve bu durumda fiyatın sıfır olarak belirlendiği noktada etkin üretim düzeyinin sağlanabileceği gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu da kamusal malların bedelsiz kullanımı anlamına geldiğinden serbest piyasanın işleyiş kurallarına aykırılık teşkil etmektedir. Öyle ki fiyat mekanizması çerçevesinde sıfır marjinal maliyetle üretildiği için bedelsiz üretime

konu olması gereken bir malı, amacı kar elde etmek olan hiçbir firma üretmeye yanaşmayacaktır.

Günün gerçekleriyle düşünüldüğünde; kamunun yalnızca tam kamusal malların değil, bunun yanında yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretimi esnasında da rol üstlendiği görülmektedir. Bu rolün ağırlığı ülke ekonomilerinin kapitalizm-sosyalizm terazisinde kendilerini hangi konuma yerleştirdikleriyle alakalıdır. Söz konusu konumlanma sürecinin en temel belirleyicisini ise toplumsal beklentiler oluşturmaktadır. Ancak birçok ülke ekonomisinde yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretimi noktasında kamunun az ya da çok sorumluluk üstlendiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır. Tam kamusal malların üzerinde barındırdığı dışlanmazlık ve tüketimde rekabet olmaması özelliklerinde bir miktar aşınmanın meydana geldiği kamusal mallar grubunda yer alan yarı kamusal mal ve hizmetler söz konusu özellik aşınmasından kaynaklı fiyatlamaların yapılabildiği mal ve hizmetlerdir. Ancak tek başına fiyatlamaların yapılabiliyor olması yarı kamusal malların piyasa mekanizması içinde etkin üretimini garanti etmemektedir. Çünkü bu tip mal ve hizmetlerin kullanıcılarına sağladıkları özel faydanın yanı sıra topluma sağladıkları önemli ölçüde dışsal fayda da mevcuttur. Sadece özel fayda ve maliyetlerle fiyatın belirlendiği serbest piyasada söz konusu dışsal faydaların içselleştirilerek fayda fonksiyonuna dahil edilemediği durumda ise eksik üretim söz konusu olacaktır. İşte, ortaya çıkan eksik üretim düzeyi toplumsal refah kaybını beraberinde getireceğinden devlet yarı kamusal mal alanına da müdahale ederek ortaya çıkan bu refah kaybını telafi etmeye çalışmaktadır.

Kısaca tam kamusal mal durumunda fiyatın oluşmaması neticesinde serbest piyasada ortaya çıkan sıfır üretim düzeyi yarı kamusal mallarda yerini eksik üretime bırakmaktadır. Yarı kamusal mallar kısmen özel kısmen de kamusal mal özelliklerini birlikte üzerinde taşıdığından dolayı (Musgrave bu durumdan ötürü yarı kamusal malları ‘karma mal’ olarak da niteler) serbest piyasa düzeni içinde devlet müdahalesi olmadan oluşan denge fiyat seviyesi etkin üretim düzeyini vermemektedir. Burada devlet doğrudan üretim sürecine girebileceği gibi piyasa mekanizmasından kaynaklı etkisizlikleri gidermek amacıyla düzenleyici bir role de bürünmeyi tercih edebilir (Musgrave ve Musgrave, 1989: 50; Aydın, 2014: 9).

## 1.2. Kamusal Mal/Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm ve Dönüşümün Yansımaları

1950’li yıllara kadar gerek Kıta Avrupası gerekse Anglo-Sakson ve İskandinav ülkelerinin maliye eğitimi konuları arasında pek farklılık görülmemiştir. İlgili dönemde başta vergiler olmak üzere bütçe ve borçlanma konularını da kapsayan maliye müfredatı ağırlıklı olarak mali gayede yani vergiler üzerinde yoğunlaşmıştır. Nitekim Pigou’nun 1922’de yayınladığı ve Anglo-Sakson dünyaya egemen olan “A Study on Public Finance” (Kamu Maliyesi Üzerine Bir Çalışma) adlı eserde de kamu harcamaları ve kamusal hizmet üretimi konularında reel ve transfer harcaması tanımlamalarına yer verilmiştir. Kamu maliyesi kapsamının oldukça dar tutulduğu bu evre geleneksel dönem olarak nitelendirilmektedir. Sonraki dönemlerde hazırlanan kamu maliyesi kitaplarında ise kamu harcamaları ve vergilerin yanında kamusal üretim süreci de kapsama dahil edilerek, kamusal mal teorisi, kaynak

tahsisi mekanizması olarak fayda-maliyet analizleri ve kamusal hizmet kurumlarında fiyatlandırma gibi çeşitli konulara yer verilmeye başlanmıştır. Bu yeni dönem ise modern maliye teorisi şeklinde ifade edilmektedir (Akalın, 1986: 1).

Modern maliye teorisinin egemen olmaya başlaması sosyal hayatta da karşılık bularak hem kamunun görev alanına giren mal ve hizmetlerin sayısında hem de kamusal hizmetlerden umulan kalite algısında artış meydana getirmiştir. Sorumluluk ve beklentilerdeki bu artış hali mevcut durumda kamusal hizmet üretim sürecinde yaşanan sorunlara yenilerini de eklemiştir. Nitekim kamusal hizmet üretim sürecinde artan sorunlar, kamu yöneticilerinin kıt kaynakları ussal ve verimli kullanımı konusunda kendilerini sorgulamalarına yol açmıştır. Kısaca kamusal mal ve hizmetlere ilişkin beklenti farklılaşması kamu yönetiminde de değişimi gerekli ve kaçınılmaz hale getirerek, kamuyu yönetenleri kısıtlı kaynaklarla daha fazla ve kaliteli hizmet sunma zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmıştır (Yaşamış, 1997: 3). Bu bakış açısıyla incelendiğinde kamusal mal üretim sürecinde yaşanan değişimin kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen dönüşümden bağımsız düşünülemediği ve karşılıklı etkileşim halinde oldukları sonucuna ulaşılmakta ve söz konusu paradigma dönüşümlerine değinme ihtiyacı hasıl olmaktadır.

1980’li yıllar itibarıyla devlet yönetimine ilişkin reformlara ilgi bir hayli artarak sonraki yirmi yıllık süreç adeta “yönetimsel reformlar çağı” halini almıştır. Ekonomisi gelişmiş yahut az gelişmiş fark etmeksizin birçok ülkede yapılan sosyolojik kamuoyu araştırmalarında kamu yönetimindeki hantallığın dönemin gereksinimlerine, özellikle de ekonomik hayatın gereklerine cevap veremediği hususu hemfikir olunan konular arasındadır. Öyle ki bu durum kamu yöneticilerinin halk nezdinde güvenilirliklerinin azaldığı ve toplum üzerinde yük olarak algılandıkları bir süreci beraberinde getirmiştir. Kısaca modern toplumdaki post-modern topluma geçiş aşaması olan bu dönemde yeni ilkeler ve yükselen değerlerle beraber toplumlar geleneksel değerlerden kopmaya başlamıştır (Ateş, 2001: 48; Aktan, 1994: 5). 20. yüzyıl sonu ve 21. yüzyıl başları itibarıyla artık kamusal faaliyetlere ilişkin beklenmedik talepler gündeme gelmeye başlayarak, kamu yönetimi-toplum ilişkisinde birey, müşteri konumuna taşınmıştır. Bu çerçevede kamu yönetimi alanında, vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarından güvenli, hızlı ve kaliteli hizmet alma eğilimindeki artış karşısında harekete geçerek yeni düzenlemeleri hayata geçirme kararı alınmıştır. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen bu modernleşme hamlesiyle birlikte herhangi bir kamusal hizmetin üretimi noktasında tıpkı özel sektör mantalitesindeki gibi fayda/maliyet, tüketici tercihi ve müşteri tatmini konuları ön plana alınarak ölçüt haline getirilmiştir. Yaşanan bu süreç kamu ve özel sektör arasındaki eski katı sınırları gün geçtikçe ortadan kaldırmaya devam etmektedir (Eren, 2001: 60; Özer, 2006: 11; Karatoprak, 2010: 372).

Kamu yönetimi anlayışında 1970’li yıllara kadar hüküm süren ve Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) şeklinde isimlendirilen dönem bürokrasinin, hiyerarşik örgütlenmenin, tarafsızlığın (gayri şahsiliğin) egemen olduğu ve kamu görevlilerinin sunulan hizmetler noktasında yalnızca hukuka uygunluk denetimine tabi tutulduğu bir dönem olarak nitelendirilebilir. 1980’ler itibarıyla önceki dönemdeki katı merkezîyetçi, bürokratik ve hiyerarşik

yönetim tarzı yerini daha esnek, piyasa esaslı ve sonuç odaklı bir yapıya bırakmıştır. Söz konusu dönem kamu yönetimi anlayışının ikinci devresi olarak Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramıyla ifade edilmiştir. YKİ ile beraber devletin küçültülmesi ve piyasada bir aktör olmaktan ziyade hakem rolüne bürünmesi hedef haline getirilmiştir. Bu kapsamda kamusal hizmet sunumunda kullanılan tekniklerde değişim yaşanarak bilhassa özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştırılması suretiyle çıktı odaklı bir üretim sürecine girilmiştir. Yaşanan süreç kamu yöneticilerini, mevcut kurumlarını sevk ve idareleri noktasında girişimci edasıyla hareket etmeye yöneltmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 233-234). Kamu yönetimi anlayışının ikinci devresiyle gelen reformlar gelişmiş ekonomilerde bazı kazanımlar sunmuş olsa da az gelişmiş ekonomilerdeki başarı düzeyi sıkça tartışma konusu yapılmış ve bu tartışmalar kamu yönetimi paradigmalarındaki üçüncü ve son devre olan post-YKİ veya daha yaygın kullanılan Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) anlayışını beraberinde getirmiştir (Manning, 2001; Polidano, 1999).

YKY anlayışı kavramsal açıdan parçalanarak incelendiğinde ‘kamu yönetişimi’ (public governance) ve ‘yeni yönetişim’ (new governance) kavramlarının bütünselinden meydana geldiği ifade edilmektedir. Tek başına ‘yönetişim’ kavramı ise birlikte, etkileşim halinde ve ortaklaşa yönetmeyi ifade etmekte ve bu kapsamıyla yönetim kavramından daha geniş bir yelpazeye dikkat çekmektedir. GKY daha çok, hizmet üretiminde hukuka uygunluğun ön plana alındığı ancak etkinlik noktasında yetersiz kalınan bir dönem olarak anılmaktadır. YKİ ise özel sektör anlayışına çok yakın olması sebebiyle kamusal faydanın göz ardı edilmesinden dolayı eleştirilmektedir. Bu yetersizlik ve eleştirilerden hareketle YKY’de, halkın tercihlerine uygun kamusal mal ve hizmet üretim sürecinin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülebilmesi için farklı kurumların nasıl etkileşimli hale getirilebileceğiyle ilgilenilmektedir. Bu kapsamda YKY kısaca; kamunun toplumsal ihtiyaçlarını tek başına üstlenmesinin mümkün olmayacağını ve mevcut kapasitesini arttırabilmesi için piyasadaki diğer aktörlerle ilişki/ortaklık kurması gerekliliğini vurgulamaktadır (Çolak, 2021: 72-74).

Yukarıda söz edilen kamu yönetimi anlayışı paradigmalarındaki değişim kendi paralelinde kamusal hizmet sunum yöntem ve tekniklerini de etkilemiştir. GKY’nin hüküm sürdüğü dönem olan ve refah iktisadi anlayışının benimsendiği 1940’lı yıllar ve sonrasında her ne kadar kamunun toplam ekonomi içindeki büyüklüğü artış gösterse de ilgili dönemde uygulanan kalkınma politikaları kapitalist temellere bağlıdır. Bu dönemdeki kalkınmacı iktisat anlayışı ile ‘sosyal eşitlik’ ve ‘siyasal katılım’ kavramları sıklıkla kamuoyunda ifade edilmiş ve güçlenen demokrasi anlayışıyla bu kavramların altının doldurulması amaçlanmıştır. Kısaca, refah devleti anlayışının iktisadi alandaki uygulanış metodu olan kalkınmacı iktisat yaklaşımı hem serbest piyasa kurallarına bağlı hem de demokratik ilkelerden taviz vermeyen bir yönetim anlayışı benimsemiştir. Yine bu dönem kamusal hizmetlerin geleneksel sunum yöntemleri ile karşılanmaya çalışıldığı bir iktisadi evre olarak araştırmacıların karşısına çıkmaktadır. 1970’li yıllara gelindiğinde ise refah devleti anlayışının iktisadi ve siyasi açıdan devletleri çok da hoşnut edici bir noktaya taşımadığı tartışmaları yaşanmaya başlanmıştır. Bunun üzerine art arda yaşanan petrol şokları ve bunların Amerika

Birleşik Devletleri (ABD) ekonomisi üzerindeki etkileri, dönemin uluslararası para sistemi olan Bretton Woods'un çöküşünü beraberinde getirerek krizi küresel bir noktaya taşımıştır. Zaten sosyolojik tartışmaların gölgesinde olan refah iktisadı anlayışı iktisaden de tartışılmaya başlanarak Keynesyen politikaların eleştirildiği bir sürece girilmiştir (Mouffe, 1985: 67; Baltacı, 2004: 361-362). Yaşanan bu süreç 1979'da Thatcher'in İngiltere'de, 1980'de de Reagan'ın ABD'de iktidara gelmesi siyasal alanda yeni sağın yükselişine işaret ederek; kamu yönetimi alanında muhafazakâr ilkelerin, kamunun ekonomik faaliyet alanlarında ise neo-liberal politika uygulamalarının radikal değişimlere yol açmasıyla sonuçlanmıştır. Bu bağlamda öncelik özel hukukun güçlendirilmesine verilerek, kamusal hizmet sunumunun gerçekleştirildiği kamu iktisadi kuruluşlarının piyasa kuralları ile bütünleşmesinin sağlanabilmesi gayesiyle özelleştirme politikalarına ağırlık verilmiştir. Yeni sağa mensup politikacıların yaşanan ekonomik krize 'kamunun gereksiz büyüklüğü ve siyasilere seçmen memnuniyetini sağlamak amacıyla buna göz yumduğu' mottosuyla bakması özelleştirme politikalarının hızlanmasına da önyak olmuştur (Özer, 2019: 4-6).

Kamusal hizmet sunumu noktasında özelleştirme ve deregülasyon politikalarıyla başlayan dönüşüm sonraki süreçte yerini YKY paradigmasının gerektirdiği ortak üretim anlayışı çerçevesinde piyasa benzeri mekanizmalardan olan KÖSİ modellerine bırakmıştır. Nitekim Birleşmiş Milletler raporlarında da kamusal hizmet sunumu anlayışındaki değişimin yansımalarına ilişkin süreç özelleştirme ve deregülasyon politikalarıyla başlatılarak piyasa benzeri mekanizmalar, âdem-i merkezîyetçilik ve bürokrasiden arındırma başlıklarıyla çerçeveselendirilmiştir. Sözü edilen özelleştirme ve piyasa benzeri mekanizmalar konusu kamusal hizmet üretim tekniğinde yani sunum yöntemlerinde yaşanan dönüşümün doğrudan yansımalarını temsil eden kavramlar iken; âdem-i merkezîyetçilik ve bürokrasiden arındırma hususları ise üretim tekniğinden çok üretim zihniyetindeki değişikliğin yansımalarını gözler önüne sermektedir. Burada âdem-i merkezîyetçilikten kasıt merkezi yönetimin halka uygun hizmet üretimi noktasında karşılaştığı problemlerin giderilmesi maksadıyla üretimin mahalli idarelere devridir. Bürokrasiden arındırma mekanizması ise daha ziyade kamu hizmetlerinin üretimi aşamasında verimli bir sürecin sağlanabilmesine önyak teşkil etmektedir. Söz konusu kavramlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde; süreçten çok sonucun önem arz ettiği, taşeron ve dış kaynak kullanımının yaygınlaştığı, doğrudan hizmet sunumunun yerini yetkilendirmenin aldığı ve harcamaktan ziyade kazanmanın hedeflendiği yeni bir örgüt modeli ve hizmet üretim sürecine girildiği anlaşılmaktadır (United Nations, 2001: 34-38). Yani yeni sağ anlayışının siyasi arenada getirdiği değişimin rüzgarı neo-liberal iktisat politikalarıyla birlikte özel ve kamu ekonomisi alanlarında da kendini hissettirerek kamusal alanda bir dönüşüm yaşanmasını sağlamıştır. Bu durum devleti doğrudan hizmet sağlayıcı olmaktan daha çok düzenleyici bir konuma taşımış ve özel sermayenin kamusal hizmet üretim sürecine dahil olmasının önünü açmıştır. Bu bağlamda düşünüldüğünde kamusal hizmetlerin özel sektör ile ortaklık kurulması vasıtasıyla sunulması, hizmet sunumu noktasında üretim tekniğindeki değişimin ötesinde devlet-sermaye ilişkilerinin de yeniden oluşturulduğu bir saha haline gelmiştir (Ayhan ve Üstüner, 2023: 116-118).



Nihai aşamada kamu yönetimi alanında ortaya çıkan yeni örgütlenme modelleri kamusal hizmet sunumu noktasında da gerek teknik gerek zihniyet değişimini zorunlu kılmıştır. Çalışmanın esasını KÖSİ modeli çerçevesinde hizmet sunumunun kamusal hizmetler bağlamında değerlendirilmesi konusu teşkil ettiğinden; geleneksel sunum yöntemleri, özelleştirme ve diğer piyasa benzeri mekanizmalara çalışmayı odağından saptıracağı kaygısıyla değinmemenin daha yerinde olacağı düşünülmüştür.

## 2. KAMU-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ MODELLERİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Kamu ve özel sektör arasında kurulan ortaklık ilişkilerini geniş bir yelpazede açıklamak amacıyla bir çatı kavram olarak kullanılan kamu-özel sektör işbirliklerine (KÖSİ) ilişkin ulusal ve uluslararası literatürde yeknesak bir tanımlamaya denk gelmek mümkün değildir. Nitekim Avrupa Birliği Komisyonu raporlarında da bu vurgu yapılarak kavramsal tanımlamadan ziyade geleneksel olarak kamu tarafından finanse edilerek sunulan yatırım projelerinin özel sektöre devredilmesi şeklinde sürece ilişkin bir tanımlama yapılmaya çalışılmıştır (European Commission, 2003: 96). Bu bağlamda söz konusu kavram, yazarlar ve ilgili kurum ve kuruluşlarca aşağıda belirtilen ifadelerle tanımlanmaya çalışılmıştır.

Dünya Bankası tanımlamasında, kamusal nitelikteki hizmetlerin üretimi ve sunumu noktasında kamu kurumları ile özel kurumlar arasında kurulan ve temel gayenin riskin, yönetimin, sorumluluğun ve gelirin paylaşılması olduğu uzun vadeye yayılmış sözleşmeler şeklinde ifade edilirken; kamunun bu sayede özel sektörün kaynak ve uzmanlığından istifade etme ve bunları kullanarak kamusal nitelikteki hizmetlerin tedarikini ve sürdürülebilirliğini sağlamak vurgusu yapılmıştır (World Bank, 2023). Benzer şekilde Kanada Kamu-Özel Sektör İşbirliği Konseyi’nce yapılan tanımlamada; kamu ile özel sektör arasında ortakların her birinin uzman olduğu konular üzerine, kaynakların, risklerin ve ödüllerin uygun tahsisine dayalı ortak girişimler olarak açıklanmıştır (The Canadian Council for PPP, 2018). Türkiye’de ise Özelleştirme İdare Başkanlığı’nca geniş ve dar anlamda iki farklı KÖSİ tanımlaması mevcuttur. Geniş anlamda *“gelecekteki yatırımların bugünden özelleştirilmesi”* şeklinde nitelendirilen KÖSİ’ler dar manada *“kamunun ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin sağlanması amacıyla devlet ile özel sektör tüzel kişileri arasında kurulan ve ortaya çıkması muhtemel risklerin paylaşıldığı bağlayıcı bir sözleşmeye dayalı işbirlikleri”* biçiminde ifade edilmiştir.

Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların tanımlamaların yanında akademik literatürde KÖSİ’ler kapsamında yapılan tanımlamalara değinmek gerekirse; Grimsey ve Lewis (2002) ile Klijin ve Teisman (2003)’te kamu ile özel sektörün kamusal altyapı projelerinin hayata geçirilmesi ve işletilmesi amacıyla risklerin, fayda ve maliyetlerin bölüşüldüğü kazan-kazan politikasına dayalı uzun vadeli sözleşmeler şeklinde ifade edilmiştir (Grimsey ve Lewis, 2002: 108; Klijin ve Teisman, 2003: 137).

Takashima vd. (2010)’da ise KÖSİ’ler 1992 yılından itibaren Birleşik Krallık’ta sistematik bir biçimde kullanılmaya başlanan Özel Finansman Girişimlerine (PFI) dayandırıla-

rak, bu tarihten itibaren KÖSİ'lerin dünya genelinde kamusal altyapının finansmanı noktasında özel sermayenin katılımını sağlamak amacıyla başvurulan bir yöntem olduğu ifade edilmiştir. Böylece artan mali yükümlülüklerinden ötürü ciddi zararlar görmeye başlayan ve kamu maliyesinde dengesizlikler yaşayan kamu sektörü ilave bir finansman kaynağına kavuşmuş bulunmaktadır. Sağlanan finansmanın yanı sıra bilhassa altyapı projelerinde ortaya çıkması öngörülemeyen risklerin paylaşılması suretiyle azaltılması imkanı da olanak bulunmaktadır. Ancak bu noktada söz konusu risk paylaşımı neticesinde özel sektör tarafına verilecek olan desteğin (koşullu yükümlülükler<sup>1</sup>) miktarı, yine geleceğe yönelik beklentilerin belirsizliğinden dolayı KÖSİ sözleşmelerinde birtakım kusurlar ortaya çıkarabilmektedir.

Teorik arka plana ilişkin literatür incelendiğinde risk paylaşımı hususuna neredeyse tüm tanımlamalarda vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır. Risk paylaşımı, KÖSİ projelerine özel sektörün rağbet etmesi noktasında önem arz ederken; söz konusu projelerin tamamlandıktan sonra işletme döneminde etkin ve sürdürülebilir olması açısından da oldukça önemli bir konudur. Yani bu husus hem finansmana katılma (inşaat) hem de işletme süreçlerinde etkili olmaktadır. Bu bakımdan projelerin işletme aşamasında kamuya gereğinden fazla yük teşkil etmesi modelin kullanılma amaçlarından biri olan kamu maliyesine daha az yük getirme gayesini baltalamış olmanın yanı sıra daha farklı problemleri de gündeme taşıma potansiyeline sahiptir. Bu problemlerden biri Medda (2007)'de tartışma konusu edilmiştir. Risk paylaşımı konusunun oyun teorisi bağlamında araştırıldığı ilgili çalışma kapsamında kamu ve özel sektör taraflarının risklerin paylaşılması esnasında takındıkları tavır ve davranışların analizi üzerinde durulmuştur. Neticede özel sektör ortağına sağlanan garantilerin, özel sektörün proje kapsamında yaşadığı finansal kayıplardan yüksek olması durumu potansiyel ahlaki riziko<sup>2</sup> (tehlike) kavramıyla bağdaştırılmıştır.

Ahlaki riziko probleminin yanında KÖSİ'lere ilişkin kavramsal çerçevede tartışılmalı iki önemli konu daha vardır. Bunlardan ilki KÖSİ'lerin özelleştirme uygulaması ya da finansman şekli olduğu konusudur. Söz konusu modelin aslında özelleştirmenin günümüze uygulanmış şekli olduğunu ifade eden yazarların yanı sıra; KÖSİ'lerin özelleştirme uygulaması olmadığını, özelleştirmeden söz edebilmek için öncelikle kamusal bir varlığın olması daha sonra bunun özel sektöre devredilmesi gerektiğini, ilgili uygulamanın aslında bir finansman biçimi olduğunu ifade edenler yazarlar da bulunmaktadır. Konunun finansman biçimiyle daha alakalı olduğunu iddia eden yazarların temel argümanı; KÖSİ'lerde özelleştirme politikalarının aksine kamusal varlığın özel sektöre devredilmesinin tersine, özel sektöre üretilen kamusal mal veya hizmetin imtiyaz süresi sonunda mülkiyet ve işletme bakımından

<sup>1</sup> Belirli şartların ortaya çıkması durumunda doğacak mali/parasal yükümlülüklerdir. KÖSİ sözleşmeleri kapsamında koşullu yükümlülükler daha çok garanti ücret ödemeleri noktasında ortaya çıkarken; ülke uygulamalarındaki farklılıklar neticesinde sözleşmede belirtilmiş ve özel sektörün finansmanına garantör olunmuş ise herhangi bir olumsuzluk durumunda finansman yükümlülüğü ile de karşı karşıya kalınabilir.

<sup>2</sup> Ahlaki riziko kavramı ortaya çıkışı itibarıyla sigortacılık sektörüyle alakalı gibi görünen ve malını sigortalatan mal sahiplerinin söz konusu mali korumak noktasında eski ihtimamı göstermemeleri tehlikesini ifade ederken; sonraları çok daha geniş bir yelpazede kullanılmaya başlanmış ve işler beklendiği gibi gitmediğinde olumsuz durumun yarattığı maliyeti karşılayacak olanın başkası olduğu her konunun atfedildiği bir kavram halini almıştır (Krugman, 2001: 69).

kamuya geçtiği ifadeleriyle vurgulanmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004; Yescombe, 2007; Karahanoğulları, 2012). Bu şekilde hizmet üretim şeklinin özelleştirmeden farksız olduğunu iddia edenler ise daha çok özelleştirmenin geniş tanımından<sup>3</sup> hareket ederek böyle bir kanıya varmakta ve söz konusu uygulamanın geçmişte yoğun eleştirilere maruz kalan özelleştirme teriminin isim değişikliğine uğramış hali olduğunu aktarmaktadırlar (Linder, 1999; Teisman ve Klijin, 2002; Hodge ve Greve, 2007; Yıldırım, 2017). Nitekim bu ihtilaf Türkiye’de kamu kurumları arasında dahi ortaya çıkmaktadır. Zira Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nca özelleştirme olarak ifade edilen KÖSİ’ler Kalkınma Bakanlığı raporlarında finansman modeli olarak nitelendirilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 6).

Kavramsal çerçevede literatürdeki ikinci tartışılan konu ise KÖSİ uygulamalarının ortaklık mı yoksa işbirliği mi olduğudur. Bu tartışma daha çok ulusal çapta ortaya çıkmakla birlikte iktisadi zeminden ziyade hukuki terminoloji bakımından önem arz etmektedir. Zira Türk Ticaret Kanunu ve Borçlar Kanunu’nda ortaklık terimi ile şirket teriminin birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Böyle bakıldığında ortaklık, müşterek amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı kişi veya kurumlar birliği şeklinde ifade edilebilir. KÖSİ’lerde ise özel ortağın temel gayesi kar elde etmek iken; kamu tarafının temel gayesi ise kamusal faydanın sağlanmasıdır. Öyle ki İdare Hukuku açısından bütün idari işlemlerin kamu yararını sağlamak amacıyla yapılması gerekliliği hükmü mevcuttur. Bu bakımdan ortaklar arasında amaç farklılığının olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. İşbirliği terimi geniş anlamda ele alındığında ortakların sadece aynı amacı taşımalarını değil, farklı amaçları olsa dahi bu amaçları anlaşmanın karşı tarafındakilerin amacına ulaşmasıyla gerçekleştirmenin mümkün olduğu durumları ifade eder. Özetle; yabancı literatürde Public-Private-Partnerships (PPP) şeklinde ifade edilen modeli; Türkçe literatürde Kamu-Özel Sektör Ortaklıklarından (KÖSO) ziyade Kamu-Özel Sektör İşbirlikleri (KÖSİ) kavramıyla ifade etmek daha doğru olacaktır (Boz, 2013: 289-291).

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda KÖSİ’ler bir üst (çatı) kavram şeklinde düşünüldüğünde, bu model çerçevesinde kullanılan hizmet sunma yöntemlerine de kısaca değinmek gerekmektedir. İmtiyaz usulü modeli KÖSİ çatısı altında değerlendirilecek ilk uygulama şeklidir. İmtiyaz usulü, kamusal hizmetlerin ya da tesislerin idari bir sözleşme ile kar-zarar ve hasar unsurlarının tamamıyla özel sektöre devredilmesini esas alır. Ancak devir işlemi sürelidir ve sözleşmede belirtilen sürenin sonunda ilgili tesis veya sunulan hizmet yeniden kamu idaresine geçmektedir (Yalçın, 2014: 85). KÖSİ’ler bağlamında söz edilecek ikinci hizmet sunma yöntemi Yap-İşlet-Devret (YİD) modelidir. Genellikle yüksek teknoloji ve maddi kaynak gerektiren projelerin finansmanını sağlamak amacıyla kullanılan YİD’lerde süreç yatırım bedelinin özel sektör ortağı tarafından karşılanması suretiyle bu ortağın söz konusu hizmeti belirli süreliğine kullanıcılara bedel karşılığı sunmasıyla ilerler ve süre sonunda tesisi kamuya devretmesiyle tamamlanır (Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki Kanun, 1994: Madde 3). Yine

<sup>3</sup> Geniş anlamda özelleştirme, devletin iktisadi organizasyonlarının serbest piyasa kurallarına göre işleyen bir yapıya kavuşturulması şeklinde ifade edilmektedir.

bu kapsamda kullanılan bir diğer yöntem olan Yap-Sahip Ol-İşlet ya da kısaca Yap-İşlet (Yİ) modelinde YİD'lerden farklı olarak süre sınırı bulunmamakta ve özel sektör ortağı, finanse ederek inşa ettiği tesisin ömür boyu işletme hakkına sahip olmaktadır (Şahin ve Uysal, 2008: 30). KÖSİ modeli çerçevesinde değinilecek son uygulama yöntemi ise Yap-Kirala Devret (YKD) usulüdür. Türkiye'de özellikle sağlık sektörü ve öğrenci yurdu yapımı alanında kullanılan bu yöntemde özel sektör ortağı ilgili hizmetin finansmanını sağlayarak inşasını tamamlamaktadır. Daha sonra uzun süreliğine bu hizmeti sunma hakkı elde eden özel ortağa dönemler itibarıyla kamu ortağı tarafından kira ödemesi yapılmaktadır. Sözleşmedeki hükümler çerçevesinde mülkiyet, kira döneminin sonunda kamuya geçmektedir (Emek ve Sevindik, 2019: 125; Kerman ve Altan, 2012: 10).

## 2.1. KÖSİ Modellerine İhtiyaç Duyma Nedenleri ve Modelin Dezavantajları

Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği'nin 2004 yılında yayınladığı Mavi Kitap'ta 21. yüzyıla ilişkin bir değerlendirme yapılmış ve değerlendirme neticesinde yeni yüzyılın hemen başında dünyada yaklaşık 1 milyar insanın yeterli yol, 1,1 milyar insanın sağlıklı su, 2 milyar insanın yeterli hijyen koşulları ve 2,4 milyar insanın elektrik hizmetine sahip olmadıkları belirtilmiştir. Bunun da ülkeleri artan bir altyapı problemiyle karşı karşıya bıraktığı ve arz talep uçurumunun giderek derinleştiği ifade edilmiştir. Altyapı hizmetlerine karşı artan talebi karşılamak içinse tüm gelişmekte olan ülkelerin milli gelirlerinin neredeyse %7'sine denk gelen bir finansal kaynağa ihtiyaç olduğu belirtilmiştir (Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği, 2004: 44). Burada ifade edilen altyapı eksikliği ve eksikliğin giderilmesine ilişkin gerekli finansmanın tek başına kamu idareleri tarafından karşılanamaması, aslında kamusal hizmetlerin sunumu noktasında geleneksel yöntemlerin terk edilmesinin neden zorunlu hale geldiğinin kısa bir özeti durumundadır.

KÖSİ uygulamalarının özellikle kamusal altyapı hizmetleri noktasında yaygın hale gelmesinin en önemli nedeni olarak yukarıda ifade edildiği üzere kamunun finansman eksikliği ve özel sektör sermayesini KÖSİ modelleri sayesinde kamusal alana aktarıma düşüncesi gösterilebilir. Bu süreç kamuya finansal açıdan rahatlık sağlamasının yanında, proje risklerinin bir kısmının özel sektöre devredilmesi ve proje tamamlama süreçlerinin hızlanması bakımından da önemlidir (Tunç ve Özaraç, 2015). Yani KÖSİ'ler sayesinde kamu ve özel sektörün üstün yönlerinin bir araya getirilmesi imkanına kavuşulmakta ve özel sektör dinamizminin (hızlı hizmet üretimi ve işletmecilik becerilerinin) kamusal alana taşınması sağlanmaktadır.

Kamusal hizmetlerde KÖSİ yöntemlerinin tercih edilmesinin kamu maliyesi dengeleri üzerinde yarattığı bir diğer olumlu yansıma borç stoku ve faiz giderleri alanında ortaya çıkmaktadır. Zira KÖSİ uygulamaları neticesinde örneğin 3 yıllık yatırım süresi öngörülen bir proje 20 yıllık imtiyaz ile çeşitli garantiler sunularak özel sektöre yaptırılmakta ve 3 yıllık maliyeti bir anlamda 20 yıla yayma imkanına kavuşulmaktadır (Bülbül, 2017: 94). Burada 20 yıla yayılan maliyetten kasıt işletme süresi boyunca verilen garantilerin sağlanamaması durumunda kamu bütçesinden özel sektöre aktarılacak kaynaktır. Verilen kullanım garan-

tilerinin sağlanabilmesi durumunda böyle bir ödemeye gerek dahi kalmayacaktır. Burada özel ortağa sınırlı süreyle işlettirilen kamusal hizmetin işletme ve bakım maliyetlerinin de devredilmesi olanağı bulunmaktadır. Bu aynı zamanda kamusal hizmetin kalitesinin düşmesini engelleme ve sürdürülebilirliğini sağlama açısından önemlidir. Öyle ki özel ortak, başta finansmanına katlandığı hizmetin sunumunu etkin ve kaliteli bir şekilde sağlamadıkça işletme dönemi sonunda ortaklıktan karlı bir biçimde ayrılmayacaktır. Ancak bu çıkarım risk paylaşımı esnasında garanti edilen kullanım miktarlarının gerçekçi belirlendiği varsayımı altında yapılmıştır.

KÖSİ’lerin sağladığı avantajlar noktasında literatürde bir diğer vurgu yapılan konu “beyaz filler”<sup>4</sup> kavramı üzerinedir. Sürdürülmesi pahalı, kullanım değeri olmayan, aynı zamanda terk de edilemeyen varlıkları nitelirmede kullanılan beyaz fil kavramına karşı KÖSİ’lerin özellikle “hiçbir yerden hiçbir yere gitmeyen çok şeritli otoyolların” oluşma ihtimalini azaltacakları ihtimali üzerinde durulmaktadır. Böyle bir varsayımda bulunulurken özel sektörün yatırım pratikleri üzerinden hareket edilmektedir. Zira özel sektör bu denli büyük bir yatırıma ortak olurken kamunun sermaye maliyetlerini de kapsayan bütün maliyetleri kurtaracak bir beklenti içinde olmalıdır. Bu nedenle özel sektör ortağı, gelir ve maliyet kalemlerine ilişkin tahminlerini detaylı şekilde gözden geçirmeden söz konusu yatırım projesine dahil olmak istemeyecektir (Şahin ve Uysal, 2008: 140).

KÖSİ’lere atfedilen avantajlar ve bu modelin yaygın hale gelmesine katkı sağlayan önemli unsurlardan biri de ‘işbirliği’ teriminin yarattığı cazibedir. Ancak söz konusu terimin cazibesi de yine çeşitli varsayımlar altında mümkün olacaktır. Zira öncelikle işbirliği içinde olan ortakların bir çeşit sinerji potansiyeli taşımaları şarttır. Yani tarafların “toplam, parçalardan daha büyüktür” mottosuyla hareket etmesi önemlidir. Ayrıca taraflar arasında tesis edilen işbirliğinin, kamu tarafının ticari gayeler dışında da hedefleri olması münasebetiyle, ‘sosyal ortaklık’ kriteri çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir (McQuaid, 2000: 3).

KÖSİ uygulamalarının yarattığı cazibe ve sağladığı avantajların yanında birtakım riskli durumların varlığını da ifade etmek gerekir. Burada KÖSİ uygulamalarına getirilen ilk eleştiri veya dezavantaj olarak nitelendirilen ilk husus, özel finansmanın devlet bütçesi üzerinde sağladığı rahatlamanın geçici olduğu, hata projelerin kamu finansmanı ile gerçekleştirilmesi durumunda daha düşük finansman maliyetinin ortaya çıkabileceği tahminleridir. Nitekim Avrupa Yatırım Bankası’nın yaptığı bir çalışmada, KÖSİ projelerinin geleneksel yöntemlerle sunulan hizmetlere göre %24 daha pahalı olduğu; bunun da özel sektörün finansman maliyetlerinden kaynaklandığı ve özel sektörün kamuya nazaran daha yüksek faiz oranlarından borçlandığı ifade edilmiştir (Boz, 2013: 303; Roehrich vd., 2014).

<sup>4</sup> Beyaz fil terimi ilk olarak Antik Siyam İmparatorluğunda albino filler için kullanılmıştır. Bu filler, nadir bulunmaları ve göz kamaştırıcı olmaları bakımından yarı tanrısal özellik göstermekteydiler. Ancak bakımlarının maliyetli olması ve onlara atfedilen tanrısal özelliklerden ötürü sahiplerinin vazgeçemedikleri bu filler varlıklı saray mensuplarını dahi iflasın eşiğine sürükleyebilmekteydi. Buradan hareketle söz konusu terim kamu maliyesi literatürüne ‘gökemli, sürdürülmesi yüksek maliyet gerektiren, faydası düşük ancak vazgeçmenin de mümkün olmadığı’ yatırımları nitelerek amacıyla kullanılmaktadır (Berksoy vd., 2012: 232-233).

Murphy, (2008: 104) KÖSİ projelerinin uygulanması kolay yöntemler olmadığını ve çeşitli engellerle karşılaşılma ihtimali olduğunu belirterek bu kapsamda yapılan eleştirilerin 5 ana başlıkta sıralanabileceğini ifade etmiştir. Bunlardan ilki, KÖSİ projelerinde ortaya çıkacak maliyetin geleneksel usullerle sunulan hizmetlerin maliyetinden yüksek olacağı; ikincisi, inşaat ve hizmet kalitesi noktasında beklenenin aksine kamunun bizzat kendi sunduğu hizmetlerdeki standartlara erişilememesi; üçüncüsü, söz konusu projelerde şeffaflık ilkesinin göz ardı edilmesinden kaynaklı bazı yükümlülüklerin hangi tarafa ait olduğunun belirsiz kalması ve özel ortağın bu alanlarda sorumluluktan kaçması; dördüncüsü, projede çalışanların haklarına ve işlerine ilişkin bazı tehditlerin oluşması; beşincisi ise KÖSİ projelerinin vatandaşın taleplerine göre kamunun esnek hareket etme kabiliyetini azaltmasıdır. Burada özellikle üçüncü maddede ifade edilen yükümlülük/sorumluluk hususuna ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. Zira buradaki sorumluluk sadece özel sektör ve kamu sektörü özelinde düşünülmemeli, bunun yanı sıra işin siyasi sorumluluk tarafının olduğu da unutulmamalıdır. Öyle ki KÖSİ projeleri uzun vadeli sözleşmeleri içerir. Bu da siyasilere uygulama sonuçları noktasında sorumluluk üstlenmeden kurtulma imkanı tanımaktadır. Hal böyle olunca temsili demokrasinin temel prensiplerinden olan hesap verme sorumluluğu da uygulanamaz hale gelebilmektedir (Bülbül, 2017: 95).

KÖSİ uygulamalarına getirilen eleştiriler bağlamında son değinilecek husus, daha önce de kısaca belirtilen ahlaki riziko konusudur. Bireyin, yaptıklarının sorumluluğundan sıyrılabileceği garantisiz altında yaşaması neticesinde hata yapmama hususunda gerekli ihtimamı göstermeyeceğini ifade eden bu kavram kısaca “bir şey olmaz, babam beni kurtarır” mantığına dayanmaktadır. Kamunun özel sektöre KÖSİ sözleşmeleri kapsamında sağladığı çeşitli garantiler bu mantık çerçevesinde düşünüldüğünde, genelde iktisadi kalkınmanın önünde bir engel olarak duran söz konusu kavram özelden KÖSİ projelerinde de ortaya çıkma potansiyeline sahiptir (Şahin ve Uysal, 2008: 142).

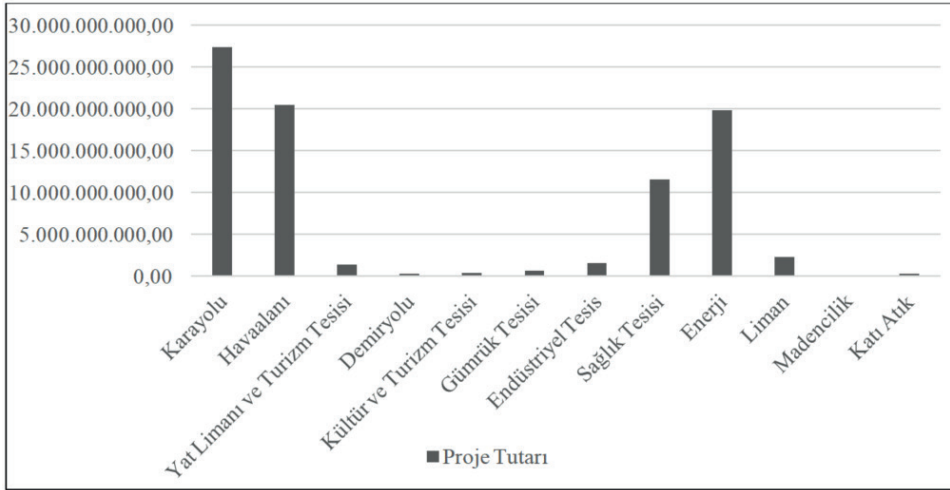
### 3. TÜRKİYE’DEKİ KÖSİ UYGULAMALARININ KAMUSAL MAL VE HİZMET TEORİSİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de özellikle 2000’lerin ikinci on yılı itibarıyla Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-İşlet-Kirala (YİK) ve İmtiyaz Hakkı Devri gibi farklı uygulama metotları ile KÖSİ’lerin kapsamı bir hayli genişlemiştir. Kamu-özel sektör işbirlikleri altyapı tabanının genişletilmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması, yatırım risklerinin paylaşılması gibi avantajları beraberinde getirerek kamusal hizmetlerin üretiminin etkili bir biçimde sağlanması potansiyeline sahiptirler. KÖSİ modelleri çerçevesinde herhangi bir yatırım faaliyetine başlanmadan önce özellikle sözleşme aşamasında üretilecek hizmetin kalitesine ilişkin özel sektör tarafını ödüllendiren ve cezalandıran performans kriterleri etkin şekilde tanımlanmış ise ilgili modellerin çok daha iyi sonuçlar verebileceği düşünülmektedir. Ancak üretimin gerçekleştirilmesinden sonra, özellikle sunum aşamasında bu tip hizmetlerin yüksek fiyatla kullanıma açılması, düşük gelirli kimselerin hizmete erişimini dezavantajlı kılacaktır (Emek, 2015: 120). Düşük gelir grubunda yer alan bireylerin maddi nedenlerden kaynaklı

kamusal mal ya da hizmetlere erişim noktasında engellerle karşılaşması, kamusal mal ve hizmet kavramının teorik temelleri ile çatışmaya mahal verebilecektir. Nitekim, önceki başlıklar altında kamusal mal ve hizmetlerde şayet söz konusu malın tam kamusalılık özelliği göstermesi durumunda herhangi bir refah kaybı yaşanmaması için tamamen ücretsiz sunulması gerekliliği ifade edilmiştir.

Yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerde ise durum yukarıda ifade edilenden belirli ölçüde farklılık arz etmektedir. Zira bu tür mallar kamusalılık özelliklerindeki aşınmadan kaynaklı fiyatlanmaya müsait hale gelebilmektedirler. Bu grupta yer alan malların fiyatlanması noktasında özellikle kapasite sınırına vurgu yapılmakta ve ilgili mal veya hizmete olan talebin bir noktadan sonra kalabalıklaşma maliyeti doğuracağı ve bu nedenden dolayı fiyatlanabileceği ifade edilmektedir. Burada önemli olan birinci husus fiyatlandırmanın yapılacağı andır. Yarı kamusal malların fiyatlandırılmasına, talebin kapasite sınırını aşmaya başladığı andan itibaren başlanması birtakım eşitsizlikleri de beraberinde getirebilecektir. Bu açıdan söz konusu kategorideki mal ya da hizmetler kapasite sınırını aşmaya başladıkları noktadan itibaren fiyatlandırılmak yerine mal ya da hizmete ilişkin henüz ilk kullanıcının talebi esnasında fiyatlandırma işlemi başlatılmaktadır. Dikkat edilmesi gereken ikinci husus ise belirlenen kullanım ücretinin miktarıdır. Zira bu ücret miktarı belirlenirken kapasite sınırının aşılmasını önleyici olma açısından yeterli olması gerekirken; aynı zamanda ilgili malın kapasite sınırı altındaki kullanım miktarını özellikle düşük gelirli kimseler açısından engelleyici nitelikte de olmamalıdır.

Ulaştırma sektörü alanında KÖSİ modelleri kullanılarak Türkiye’de faaliyete geçirilen bazı büyük çaplı projelere ilişkin 2021 ve 2022 yıllarında verilen araç geçiş ve gelir garantileri ile gerçekleşen duruma ilişkin rakamlar Yavuz Sultan Selim (YSS) Köprüsünü içinde barındıran Kuzey Marmara Otoyolu, Osmangazi Köprüsünü içinde barındıran Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu, Ankara-Niğde Otoyolu ve Menemen-İzmir-Çandarlı Otoyolu projeleri özelinde aktarılmıştır. Çalışma kapsamında örneklemin ulaştırma sektöründen seçilmesinde etkili olan husus Grafik 1’de resmedilmiştir.



**Grafik 1:** KÖSİ Yatırım Tutarlarının Sektörel Dağılımı (\$)

**Kaynak:** T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021.

Grafik 1’de görüldüğü üzere; Türkiye’de KÖSİ yatırımlarından en yüksek payı ulaştırma sektörünün aldığı ve bu alanda karayolu ulaşımının birinci, havayolu ulaşımının ise ikinci sırada yer aldığı anlaşılmaktadır. Enerji ve sağlık sektörü alanlarındaki yatırımlar ise ulaştırma sektöründen sonra gelmektedir. Bu nedenle çalışma kapsamında da pastadan en büyük payı alan ulaştırma sektörüne ilişkin örnekler seçilmiştir.

**Tablo 1:** Kuzey Marmara Otoyolu ve Yavuz Sultan Selim Köprüsü Araç Geçiş ve Gelir Rakamları (TL)

Yıllar	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir
2021	1. Kesim	45.243.940	1.102.251.535	5.010.766	123.014.341	11%	11%
	2. Kesim	60.325.010	902.428.036	12.385.297	186.615.756	21%	21%
	YSS	49.275.000	1.409.995.012	13.806.847	350.109.889	28%	25%
	4. Kesim	72.628.430	1.907.678.694	10.523.989	281.208.426	15%	15%
	5. Kesim	52.292.455	1.627.088.017	821.868	25.905.969	2%	2%
	6. Kesim	34.861.515	1.314.685.233	5.483.673	210.634.471	16%	16%
	7. Kesim	44.425.696	482.115.346	2.805.414	30.470.431	6%	6%
2022	1. Kesim	13.264.236	533.694.937	995.009	40.034.800	8%	8%
	2. Kesim	17.685.540	436.942.259	2.542.540	62.816.464	14%	14%
	YSS	26.160.000	689.031.402	7.890.542	136.812.463	27%	20%
	4. Kesim	23.135.112	1.003.600.172	1.910.717	82.886.826	8%	8%
	5. Kesim	16.657.272	855.985.564	142.029	7.298.578	1%	1%
	6. Kesim	11.104.884	691.640.001	1.001.974	62.405.444	0,9%	0,9%
	7. Kesim	21.222.756	360.515.612	989.849	16.814.786	4,5%	4,5%

**Kaynak:** Yılmaz, 2023: 64-65.



Tablo 1’in ilk kısmında YSS köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolunun diğer kesimlerine ilişkin 2021-2022 yıllarında devlet tarafından özel sektöre verilen kullanım ve bunun karşılığında hesaplanan gelir garantisine ilişkin rakamlar, ikinci kısmında fiiliyatta oluşan durum, son kısmında ise garanti karşılama oranları yer almaktadır. Özellikle son kısımında yer alan ve özet niteliği taşıyan garanti karşılama oranları dikkate alındığında proje kapsamında verilen garantilerin ilgili yıllarda üçte birine dahi ulaşamadığı görülmektedir.

**Tablo 2:** Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu ve Osmangazi Köprüsü Araç Geçiş ve Gelir Rakamları (TL)

Yıllar	Kesim	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir
2021	1. Kesim	14.600.000	274.330.619	13.262.126	253.145.636	91%	92%
	2. Kesim	12.775.000	256.476.314	13.020.649	264.676.457	102%	103%
	3. Kesim	6.205.000	412.309.387	7.124.761	483.412.711	115%	117%
	4. Kesim	8.395.000	758.303.855	4.394.264	402.882.064	52%	53%
	Osman-gazi	14.600.000	5.237.660.393	10.934.635	1.493.250.373	74,89%	29%
2022	1. Kesim	4.320.000	134.058.922	2.581.146	80.098.539	60%	60%
	2. Kesim	3.780.000	125.333.943	2.484.207	82.369.158	66%	66%
	3. Kesim	1.836.000	201.485.901	1.054.453	115.717.548	57%	57%
	4. Kesim	2.484.000	370.565.260	727.833	108.578.771	29%	29%
	Osman-gazi	4.320.000	2.559.521.455	2.788.764	476.264.777	64,55%	19%

**Kaynak:** Yılmaz, 2023: 68.

Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu ile Osmangazi Köprüsünün araç geçiş sayılarını ve bu kapsamda elde edilen geliri gösteren Tablo 2 incelendiğinde; gerek Kuzey Marmara Otoyolu projesine ilişkin Tablo 1’deki veriler gerekse de bundan sonra inceleme konusu yapılacak diğer projelerin verilerine kıyasla en iyi durumda olan proje olduğu anlaşılabacaktır. 2021 yılında 4. kesim haricinde verilen garanti kullanım sayılarını büyük oranda karşılayan proje buna rağmen 2022 yılında beklentilerin altında kalmıştır. Tablo 2’de değinilmesi gereken bir diğer husus özellikle Osmangazi Köprüsü’nün garanti karşılama oranı sütununda yer alan araç sayısı ve gelir rakamları arasındaki sapma miktarıdır. Normalde birbirine paralellik arz etmesi gereken söz konusu iki rakamsal veri arasında önemli ölçüde orantısızlık olduğu gözlemlenmektedir. Garanti edilen araç sayısına 2021 yılında yaklaşık %75, 2022 yılında ise yaklaşık %65 oranında yaklaşılmış iken sağlanan gelir noktasında 2021 ve 2022 yıllarında sırasıyla %29 ve %19 seviyesinde kalınmasının temel nedeni şu şekilde açıklanabilir. Bilindiği üzere KÖSİ projeleri kapsamında verilen garanti kullanım sayıları aslında garanti edilmek istenen gelir üzerinden hesaplanarak belirlenmektedir. Bu durumda 100 lira garanti edilmek isteniyor ve ilgili hizmetin kullanım bedeli 1 lira ise 100 kerelik kullanımın garanti altına alınması gerekir. Böylece kullanım miktarı garanti edilenin altında kalması

durumunda ilgili hizmeti kullanmayan her bir birey için ilave ödeme hazine tarafından özel sektör firmasına yapılır. Ancak burada 2022 yılında %64,55 oranında kullanım olmasına rağmen sağlanan gelir seviyesinin %19'da kalması hazinenin (devletin) yalnızca hizmetten yararlanmayanlar için değil aynı zamanda yararlananlar için dahi ücret ödemesi yapması anlamını taşımaktadır. Kısaca kamu ortağı garanti ücret karşılığında özel sektör firmasını finanse ederken; hizmetten faydalananları da astronomik kullanım ücretleri ile karşı karşıya bırakmamak adına sübvansane etmek durumunda kalmaktadır.

**Tablo 3:** Ankara-Niğde Otoyolu Araç Geçiş ve Gelir Rakamları (TL)

Yıllar	KESİM	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
		Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir
2021	1. Kesim	12.410.000	858.212.447	1.965.048	137.551.663	16%	16%
	2. Kesim	8.395.000	678.313.745	365.027	30.135.836	4%	4%
	3. Kesim	6.570.000	212.998.167	2.701.737	88.560.760	41%	42%
2022	1. Kesim	3.672.000	388.855.001	394.865	41.815.186	11%	11%
	2. Kesim	2.484.000	307.343.121	79.689	9.859.859	3%	3%
	3. Kesim	1.944.000	96.509.207	467.956	23.231.492	24%	24%

**Kaynak:** Yılmaz, 2023: 71-72.

Ankara-Niğde Otoyoluna ilişkin araç geçiş ve elde edilen gelir rakamlarını gösteren Tablo 3'te de gerek 2021 gerekse 2022 yılı verileri nispeten Kuzey Marmara Otoyolu projesiyle benzerlik taşımaktadır. Birçok noktada verilen kullanım garantilerinin üçte birine dahi ulaşılamayan bu projede de 2022 yılında garanti karşılama oranlarının 2021 yılına kıyasla daha düşük seviyede kaldığı izlenmiştir. Yani Ankara-Niğde Otoyolu projesine ilişkinde kapasite sınırının oldukça altında bir seviyede kaldığını söylemek mümkündür.

**Tablo 4:** Menemen-İlişka-Çandarlı Otoyolu Araç Geçiş ve Gelir Rakamları (TL)

Yıllar	Garanti Edilen		Gerçekleşen		Garanti Karşılama Oranı	
	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir (KDV Hariç)	Eşdeğer Araç Sayısı	Gelir
2021	12.775.000	593.989.154	2.919.987	137.113.701	23%	23%
2022	3.780.000	269.135.753	682.219	48.573.963	18%	18%

**Kaynak:** Yılmaz, 2023: 74-75.

Son örneklem olarak inceleme konusu edilen Menemen-İlişka-Çandarlı Otoyoluna ilişkin Tablo 4 verileri incelendiğinde de durumun önceki projelerden pek farklılaşmadığı izlenimi oluşmaktadır. Öyle ki 2021 yılında tahmini araç geçiş sayısına çeyrek oranda dahi ulaşılamamışken; 2022 yılında tıpkı diğer projelerde olduğu gibi bu oranın daha da düştüğü görülmektedir.

Türkiye'de ulaştırma sektörü alanında uygulanan yukarıdaki KÖSİ modellerinin garanti miktarları aslında bu hizmetler kapsamında kapasite sınırı bağlamında ipucu mahiyetinde bilgiler de sunmaktadır. Zira projelerin birçok kesiminde garanti geçiş rakamlarına dahi ula-

şılamamışken kapasite sınırına da yaklaşmadığı söylenebilir. Öyle ki söz konusu projelerin kapasite sınırlarının, belirlenen garanti kullanım miktarlarının daha üzerinde bir noktada olduğu da ifade edilebilir. Nitekim bu projelerin gerek kapasite kullanım sınırlarının gerekse de kalabalıklaşma maliyetlerinin (konforlu seyahat için azami kullanım miktarı) ortaya çıkma noktaları hususunda kullanışlı veri resmi kurumlarda yahut kamuoyunda paylaşımına konu olmamıştır. Bu nedenle kapasite sınırına ya da ondan daha düşük seviyede olan kalabalıklaşma sınırına ilişkin tahminler garanti kullanım miktarları üzerinden yapılmaktadır. Bu bakış açısından iki farklı düşünce ortaya atılabilir. Birincisi söz konusu projelerin kullanım ücretlerinin yüksek olması ve bunun neticesinde kullanım miktarının düşük seviyede kalıyor olması; ikincisi ise kullanım ücretlerinin düşük hatta ücretsiz olması durumunda kapasite sınırına yine ulaşamayacağı fikridir. Bu durum bizi projenin henüz fizibilite çalışmaları aşamasında yanlış tahminler yapıldığı ve bu çapta bir yatırıma gerek olmadığı noktasına götürür. Ancak böylesine bir düşüncenin gerçeklerle çok bağdaşmadığı söylenebilir. Zira Osmangazi Köprüsü özelinde, köprünün trafiğe açıldığı tarih olan 01.07.2016’dan itibaren ilk 10 günlük periyotta ücretsiz kullanıma konu olması neticesinde günlük ortalama kullanım 100 bin araç iken; köprünün ücretli hale gelmesiyle birlikte ayın geri kalanında günlük ortalama kullanım miktarı 6 bine gerilemiştir (Hürriyet Gazetesi, 2016). Söz konusu dönemde günlük araç geçiş garantisinin 40 bin olduğu dikkate alındığında, aslında bu projenin gerekli yani yatırıma değer olduğu ancak kullanımın ücretli olması neticesinde yararlanan kişi sayısının düşük seviyede kaldığı yorumu yapılabilir.

Yukarıda ifade edilen durumdan hareketle yarı kamusal mal özelliği gösteren bu tip projelerde ücret seviyesinin yüksek olması, kullanımdan dışlanmanın olması gerekenden daha erken bir noktada başlamasına sebebiyet verebilmekte ve sosyal kayıp durumunu ortaya çıkarabilmektedir. Bu durum Türkiye’de özellikle ulaştırma sektörü alanında uygulanan KÖSİ projelerinin kamusal mal ve hizmet teorisiyle bir noktada ayrışabilme olasılığını barındırdığını ve üzerinde düşünülmesi gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır.

## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kamusal mallar, piyasa başarısızlıkları arasında sayılması ve bu bakımdan devletin ekonomiye müdahalesini gerekli kılması nedeniyle kamu maliyesi ve kamu ekonomisi alanında önemli konulardan biri olarak nitelendirilmektedir. Bu tip malların özellikle üretimi veya sunumu noktasında dönem dönem değişikliklerin yaşandığı izlenmektedir. Söz konusu değişime sebebiyet veren asli unsurlardan biri teknoloji alanında yaşanan gelişmeler iken; bir diğeri de kamu yönetimi paradigmalarındaki değişim ve bu değişimin kamusal hizmet üretimindeki yansımalarıdır. Zira Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) anlayışının hüküm sürdüğü yıllarda geleneksel satın alma yöntemleriyle üretimi veya sunumu sağlanan kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin; ileriki yıllarda GKY’nin yerini alan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışıyla, vatandaşa bakışın seçmen/vergi yükümlüsü mantığından çıkarak ortak üretici mantığına bürünmesi, kamusal mal/hizmet üretim noktasında kamu sektörü ile özel sektör arasında çeşitli bağların kurulmasına önyak oluşturmuştur.

Kısaca, kamu yönetimi alanında egemen olan YKY'nin kamu ekonomisi alanına yansımaları, kamusal mal ve hizmet üretimi noktasında bazı alanlarda kamu sektörü ile özel sektörün ortaklaşa üretim gerçekleştirebilecekleri şeklinde zuhur etmiştir. Bu süreç kıt kaynaklarla zamanın şartlarına uygun hizmet sunumu sağlamaya çalışan hükümetlerin elini güçlendirdiği gibi kamusal mal ve hizmet üretim sürecinde özel sektör dinamiklerinden yararlanmanın da önünü açmıştır. Ayrıca toplam ekonomi içinde kamunun payını büyütmeden kamusal hizmetlerin sunumuna imkan sağlanarak Ortodoks politikalar ile çatışmama ve yine 20. yüzyıl sonlarına doğru ortaya çıkan özelleştirme akımının Heterodoks (liberalizm/serbestleşme karşıtı) dünyada yarattığı olumsuz algının önüne set çekme olanağı sunmuştur. KÖSİ kavramıyla nitelendirilen bu yeni hizmet sunum şekli hem kamu hem de özel sektör tarafında önemli avantajlar barındırmaktadır. Kamu sektörü tarafında sağlanan en önemli fayda kısa vadeli maliyetlerin uzun vadeye yayılmasıyla kamu maliyesinin gider ve finansman ayağında rahatlama sağlanması iken; özel sektör tarafında ise birtakım getiri garantileriyle birlikte yatırım riskinin paylaşılması ve riskin paylaşıldığı kurumun bizzat kamu sektörü olmasıdır.

Her ne şekilde olursa olsun sunulan hizmetlerin kamusal nitelik arz etmesi, kullanılan modelin (KÖSİ) ve bu model çerçevesinde sunulan hizmetin de kamusal teorisiyle bağdaşması beklenir. Çalışma kapsamında ele alınan Türkiye'deki ulaştırma sektöründe faaliyete geçirilen büyük çaplı dört farklı proje ve bu projelerin muhtelif kesimlerine ilişkin kullanım verileri incelendiğinde ise kullanım miktarlarının oldukça düşük seviyelerde kaldığı belirlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında ilgili projelerdeki kullanım ücretlerinin yüksek seviyede olduğu ve dışlama olgusunun olması gerekenden (kalabalıklaşma maliyetlerinin ortaya çıktığı nokta) çok daha erken bir noktada başladığı yorumuna yer verilmiştir.

Hizmetten dışlamanın yarı kamusal mallarda mümkün hatta belirli durumlarda gerekli olduğu açıktır. Ancak bunun hizmeti kullananların kalabalıklaşma maliyeti meydana getirdiği (kullanıcıların birbirinin faydasını azaltmaya başladığı) nokta itibarıyla gerçekleştirilmesinin toplumsal açıdan daha faydalı olacağı ve sosyal kayba sebebiyet vermeyeceği düşünüldüğünde Türkiye'de bu durumun belirli ölçüde göz ardı edildiği anlaşılmaktadır. Çalışma kapsamında incelenen örneklem göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu yıllarda kapasite sınırının hatta konforlu kullanım sınırının altında bir noktada kaldığı sonucuyla karşılaşılmıştır. Bu da ilgili projelerin kullanımından olması gerekenden daha fazla bireyin dışlandığı anlamına gelmekte ve bu dışlanmanın belirlenen kullanım bedeli neticesinde oluştuğu izlenimini uyandırmaktadır. Zira ücretsiz dönemlerdeki yüksek kullanım miktarları, oluşan bu kanaatin dayanağı niteliğindedir. Buradan hareketle söz konusu projelerin faydalanma bedelinin düşük seviyede belirlenmesi, dışlanma olgusu öteleyerek daha yüksek bir kullanım miktarı ve daha düşük bir sosyal kayıpla sürecin sonlanmasına katkı sağlayacaktır. Yine kullanım bedelinin yüksekliği neticesinde dışlanan kesimin yoksul ya da alt gelir gruplarındaki kesim olacağı düşünüldüğünde bunun da kamusal mal ve hizmetlerin özellikle düşük gelir grupları lehine fırsat eşitliği sağlama amacıyla çatışma yaratacağı ortadadır.

Son olarak, elbette KÖSİ projelerinin temel çerçevesi gereği özel sektör tarafına belirli avantajlar ve garantiler sunulması doğaldır. Burada vurgulanmak istenen; KÖSİ projeleri kapsamında üretilen veya sunulan mal ya da hizmetler nihayetinde kamusal niteliği barındırdığından, şartnameler belirlenirken, bilhassa garantiler ve kullanım bedelleri noktasında oluşması muhtemel sosyal kayıpların daha dikkatli analiz edilmesi ve ekonomik rasyonalite parametreleri dahilinde kararlar alınırken sosyal rasyonalitenin de süreç içinde göz ardı edilmemesi hususudur.

#### ***Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı***

Makalenin yayın süreçlerinde Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi’nin “*Etik Kurallara Uygunluk*” başlığı altında belirtilen esaslara uygun olarak hareket edilmiştir. Çalışmanın araştırma kısmında etik kurul izni gerektirecek bir husus bulunmamaktadır.

#### ***Araştırmacıların Katkı Beyanı***

Tek yazarlı ele alınan makale yazar tarafından üretilmiştir.

#### ***Çıkar Çatışması Beyanı***

Makalede yazar tarafından beyan edilmiş herhangi bir olası çıkar çatışması bulunmamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Akalın, G. (1986). *Kamu Ekonomisi*, 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Akdoğan, A. (2014). *Kamu Maliyesi*, 16. Baskı, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, C. C. (1994). *21. Yüzyıl İçin: 'Yeni' Toplumsal Sözleşme*, İzmir: T Yayınları.
- Ateş, H. (2001). İşletmeciler, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 25, 45-60.
- Avrupa Uluslararası Müteahhitler Birliği (2004). *Sürdürülebilir İhale Sistemi*, Berlin: Mavi Kitap.
- Aydın, E. V. (2014). *Yerel Yönetimlerde Altyapı Yatırımlarının Finansmanı: Kamu Özel Sektör Ortaklığı Modeli*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ayhan, B. ve Üstüner, Y. (2023). Turkey's Public-Private Partnership Experience: A Political Economy Perspective, *Southeast European and Black Sea Studies*, 23(1), 115-138.
- Baltacı, C. (2004). Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 359-373.
- Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun (1994). *T. C. Resmî Gazete*, 21959, (13.06.1994).
- Berksoy, T., Şahin, M. ve Uysal Ö. (2012), Kamusal Beyaz Filler ve Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları. *27. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 20-24 Mayıs 2012, Antalya.
- Boz, S. S. (2013). Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 277-332.
- Bülbül, D. (2017). Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamasının Mali Saydamlık Açısından Değerlendirilmesi, *The Journal of International Scientific Researches*, 2(7), 93-108.
- Çolak, Ç. (2021). *Yeni Kamu Yönetişimi*, 1. Baskı, Ankara: Astana Yayınları.
- Dinler, Z. (2009). *Mikro Ekonomi*, 20. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Emek, U. (2015). Turkish Experience with Public Private Partnerships in Infrastructure Opportunities and Challenges, *Utilities Policy*, 37, 120-129.
- Emek, U. ve Sevindik, İ. (2019). *Şehir Hastanelerinde 'Yap-Kirala-Devret' Modeli*, *Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri* (ed. Uğur Emek ve Güray Küçükkocaoğlu), Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eren, V. (2001). *YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ergen, Z. (2006). Yükseköğretim Karma Malının Niteliği ve Finansmanı Üzerine, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 1, 11-24.
- European Commission (2003). *Public Finances in EMU*, Brussels.
- Göker, Z. (2008). Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler, *Maliye Dergisi*, 155, 108-118.
- Grimsey, D., ve Lewis, K. M. (2002). Evaluating the Risk of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects, *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118.

- Grimsey, D. ve Lewis, K. M. (2004). *Public Private Partnerships The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Inc. Montpellier Parade Cheltenham UK.
- Gülan, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1), 147-159.
- Hodge, G. A. ve Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review, *Public Administrate Review*, 67(3), 545-558.
- Hürriyet Gazetesi (2016). Osmangazi Köprüsünde Büyük Zarar, Osmangazi Köprüsü Zarar Ettiriyor! Devletten Çıkan Para 20 Milyon Dolar, <https://www.haberler.com/ekonomi/osmangazi-koprusu-devlete-zarar-ettiriyor-8664740-haber/> (10.04.2023).
- Kalkınma Bakanlığı (2012). Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat, <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fne%C4%B0li%C5%9Fkin-Mevzuat-2012.pdf> (11.01.2023).
- Karahanogulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti Kavramı (Kavram ve Hukuksal Rejim)*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karatoprak, E. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Benimsenen Yeni Yöntemler ve Uygulamaların Kontrolü, *Maliye Dergisi*, 159, 365-375.
- Kerman, U. ve Altan, Y. (2012). Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulaması, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 1-23.
- Kirmanoglu, H. (2014). *Kamu Ekonomisi Analizi*, 5. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Klijin, E. H. ve Teisman, R. G. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases, *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, M. Z. (2015). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Krugman, P. (2001). *Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü (Çev. N. Domaniç)*, 2. Baskı, İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Krugman, P. ve Wells, R. (2012). *Mikro İktisat (Çev. S. Işık vd.)*, 2. Baskı, Ankara: Palme Yayıncılık.
- Linder, S. H. (1999). Coming to Terms with The Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings, *American Behavioral Scientist*, 43(1), 35-51.
- Manning, N. (2001). The Legacy of The New Public Management in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, 67, 297-312.
- McQuaid, R. W. (2000). The Theory of Partnership: Why Have Partnerships?, [https://www.researchgate.net/profile/Ronald\\_McQuaid/publication/291300642\\_The\\_theory\\_of\\_partnership\\_Why\\_have\\_partnerships/links/56f171da08ae4744a91eef31/The-theory-ofpartnership-Why-have-partnerships.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Ronald_McQuaid/publication/291300642_The_theory_of_partnership_Why_have_partnerships/links/56f171da08ae4744a91eef31/The-theory-ofpartnership-Why-have-partnerships.pdf?origin=publication_detail) (02.02.2023).
- Medda, F. (2007). A Game Theory Approach for the Allocation of Risk in Transport Public Private Partnerships, *International Journal of Project Management*, 25, 213-218.
- Mouffe, C. (1985). *Demokrasi ve Yeni Sağ, Kriz, Neoliberalizm, Reagan Dosyası*, İstanbul: Alan Yayıncılık.

- Murphy, T. J. (2008). The Case For Public Private Partnerships in Infrastructure, *Canadian Public Administration*, 51(1), 99-126.
- Musgrave, R. ve Musgrave, P. (1989). *Public Finance in the Theory and Practice*, New York: Mc Graw Hill Inc.
- Özer, M. A. (2006). Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler, *Sayıştay Dergisi*, 61, 3-22.
- Özer, M. A. (2019). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 8(20), 10-42.
- Polidano, C. (1999). *The New Public Management in Developing Countries*, IDPM Public Policy and Management Working Paper No: 13.
- Roehrich, J. K., Lewis, M. A. ve George, G. (2014). Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review, *Social Science & Medicine*, 113, 110-119.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389.
- Savaşan, F. (2015). *Kamu Ekonomisi*, 5. Baskı, Bursa: Dora Yayıncılık.
- Stiglitz, E. J. (1994). *Kamu Kesimi Ekonomisi (Çev. Ö. F. Batırel)*, 2. Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi.
- Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Şener, O. (2014). *Kamu Ekonomisi*, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021). *Kamu-Özel İşbirliği ile Yürütülen Projeler*, <https://koi.sbb.gov.tr/> (09.12.2022).
- Takashima, R., Yagi, K. ve Takamori, H. (2010). Government Guarantes and Risk Sharing in Public-Private Partnerships, *Review of Financial Economics*, 19(2), 78-83.
- The Canadian Council for PPP (2018). Definitions & Models, [https://www.pppcouncil.ca/web/P3\\_Knowledge\\_Centre/About\\_P3s/Definitions\\_Models.aspx](https://www.pppcouncil.ca/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx) (01.06.2023).
- Tunç, G. ve Özaraç, E. (2015). Türkiye'deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler, M. C. Genç ve M. K. K. (Ed.), *Üçüncü Türkiye Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı*, İzmir.
- United Nations (2001). World Public Sector Report Globalization and the State, <https://desapublications.un.org/file/646/download> (20.11.2022).
- Uysal, Ö. (2013). *Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Kamu Ekonomisi Bakımından Sonuçları (Türkiye'de Sağlık Sektörü Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- World Bank (2018). About Public-Private Partnerships, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships> (21.12.2022).
- Yalçın, F. C. (2014). *Kamu Özel İşbirlikleri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yaşamış, F. D. (1997). Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: 'Administration'dan 'Management'a, *Türk İdare Dergisi*, 69(417), 1-27.



- Yescombe, E. R. (2007). *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Yıldırım, N. E. (2017). *Kamu Özel Ortaklıkları ve Ulaştırma Sektörü (Dünya ve Türkiye Örnekleriyle)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, H. (2023). *Türkiye’de Ulaştırma Sektörü Alanında Uygulanmakta Olan Kamu-Özel Sektör İşbirliği Modellerinin Etkinlik Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi – Sosyal Bilimler Enstitüsü.