



Ekonomik ve Sosyal Düşünce Araştırma Geliştirme Vakfı

**KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ
MODELİ**

CANER SARCAN

KAMU HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA KAMU-ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ

CANER SARCAN*

Kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, klasik yönetim anlayışıyla kamu hizmetlerinin istenen kalite ve düzeyde sunulamaması, yatırımlara ayrılan kaynakların yetersiz kalması ve bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasında görülen eksiklikler ve artan finansman ihtiyacı gibi nedenlerle kamu hizmetlerinin sunumunun sadece kamu kurumları yerine özel sektörün katılımı ile daha etkin, verimli, az maliyetle gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Bu çabaların bir sonucu olarak da kamu hizmetlerinin görülmesinde Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) modelleri gündeme gelmektedir. Bu sebeple günümüzde kamu hizmetlerinin yalnızca kamu kurumları tarafından sunulması yönündeki düşünce yerini kamu hizmetlerinin, kamu ile özel sektörün belirli işbirliği modelleri çerçevesinde gerçekleştirmesine yönelik anlayışa bırakmıştır. Bu yönetime ilişkin aşamalar farklı açılardan ele alınarak KÖİ'nin ortaya çıkış ve gelişim süreci belirlenebilir.

Kamu Hizmetlerine İktisadi Yaklaşım

Kamu hizmetlerine yönelik iktisadi yaklaşımı daha somut ifade edebilmek için dünyada ve Türkiye'de son 25 yıldır devlete ve devletin işlevlerine olan bakış açısının ne şekilde değişime uğradığını tespit etmek gerekmektedir. Bu noktada serbest piyasa ekonomisi, devletin ve özel sektörün bu iktisadi yapıdaki rolü ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi kavramları iktisadi bakış açısının belirleyicileri olmaktadır.

Yirminci yüzyılın sonlarında başlayan piyasa ekonomisi ve özelleştirme dalgasının başlıca nedeni devlet işletmelerinin bu sektörlerde göstermiş olduğu yetersiz performanstan kaynaklanmakta idi. Bu yetersizliğin, birinci nedenini; geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin siyasi kaygılarla düşük tutulması ve teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince firma içi fon yaratamaması oluşturmaktadır. İkinci olarak, siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamına yol açmıştır. Üçüncü önemli neden ise, yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlardır.

1980'li yıllardan itibaren serbest piyasa ekonomisi sisteminin ağırlıklı olarak dünyada genel kabul görmesi, yaklaşık son yirmi beş yıl boyunca dünya üzerinde, devletin iktisadi hayatta daha düzenleyici bir rol alması ve kamu hizmetlerinin özellikle de altyapı

yatırımlarının da özel sektör tarafından piyasa ekonomisi dinamikleri içerisinde gerçekleştirilmesi fikri gitgide daha fazla taraftar kazanmaya başlamıştır. Kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça devletçe karşılanmamasının ve devletin düzenleyici ve yönlendirici işlev üstlenmesinin gerekliliği ön plana çıkmıştır. Bu nedenle, devletin başta iktisadi kamu hizmetleri olmak üzere, kamu hizmeti sunumunun sınırlandırılması ve kamu hizmetlerinin piyasa mekanizmasına bırakılması savunulmaktadır. Piyasa ekonomisi çerçevesinde etkin bir kamu hizmeti; finansmanının vergilendirme yerine, kamu hizmetinden yararlananın ödediği fiyatlandırma mekanizmasına dayalı olarak üretildiği hizmet olarak kabul edilmektedir.

Ekonomi ve hukuk, iki ayrı disiplin olarak tezahür etmekle beraber, insan topluluklarının hayatlarını idame ettirebilmelerine yönelik iktisadi kuralları inceleyen ekonomi bilimi, çoğu zaman bu kuralların genel hukuk düzeni içindeki yapılandırılmasını oluşturan hukuk kuralları marifetiyle normatif hukuk bilimi düzenlemesi içerisinde yerini alır. Bu bağlamda Kıta Avrupası'nda klasik kamu hizmetinde temel yaklaşım merkezi iktidarın tartışmasız üstünlüğü temeline dayalı "kamu gücü" yaklaşımıdır. Kıta Avrupa yapılanmasının endüstriyel ve ticari kamu hizmetlerine ve hatta genel olarak kamu hizmeti anlayışına yaklaşımının ekonomi ve rekabet temeline dayandığı gözlenmektedir.

Kamu Hizmetlerinde Değişim ve Dönüşüm Süreci

Kamu hizmeti kavramı çeşitli disiplinlerde ele alınmış ve tanımlanmaya çalışılmıştır. Kamu hizmetinin ne olduğu, nasıl tanımlanabileceği hukuk, iktisat ve siyaset disiplinlerinin çetrefil konularındandır ve bugüne kadar ortak kabul gören bir tanımlama yapılabilmemiş değildir.

Yirminci yüzyılda ortaya çıkan çok büyük ve hızlı iktisadi, siyasi, toplumsal değişimler ve dönüşümler karşısında doğal olarak devletin görevleri içinde yer alan kamu hizmetleri de değişmekte, kendini yeni iktisadi ve siyasi koşullara uydurmaya çalışmaktadır. Ancak bu büyük dönüşümler karşısında mevcut düzen ve kavramlara dayalı hukuk sisteminin eski alışkanlıklarını değiştirmesi ise kolay olmamaktadır.

Kamu hizmetinde dönüşüm ve değişim siyasi ve iktisadi politikalar temelinde ortaya çıkmış, hukukun bu değişime uyumu ise daha zor ve gecikmeli olmuştur. Çünkü hukukçular ve yargı organları değişimlere daha kapalı oldukları gibi görevleri de mevcut hukuk düzenini korumak ve uygulamaktır. Yargı organları köklü değişimleri hiç benimsemedikleri takdirde uygulama hemen hemen imkânsız hale gelmekte ve yargı organlarının yeni değişimleri kabul

edebilmesi için anayasal boyutta değişiklikler zorunlu olabilmektedir. Diğer bir anlatımla devlet faaliyetlerindeki yani kamu hizmetlerindeki iktisadi ve siyasi değişim ve dönüşümlerin hukuki yapıyı değiştirmesi Türkiye gibi merkezi ülkelerde daha uzun zaman almakta ve karşı tepkilerini de doğurmaktadır. Bu konuda dikkat edilmesi gereken nokta söz konusu değişim ve dönüşümler karşısında siyaset bilimi ve hukukun farklı işlevleri ve bakış açıları olduğu, hukuksal bakış ile siyasi bakışın birbirinden ayrılması gerektiğidir. Daha somut bir anlatımla kamu hizmeti alanının ne olması gerektiği siyaset ve ekonomi biliminin konusu iken ne olduğu ise hukukun konusudur. Hukuki yansızlığın bittiği noktada siyasi ve ideolojik beklenti ve düşüncelerin devreye girmesi kaçınılmazdır ve böyle bir süreçte hukuki değil siyasi mülahazalar ön plana çıkacaktır.

Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Geniş anlamıyla özelleştirme kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini de kapsamakta ve her biri farklı iktisadi ve politik etkileri olan birçok değişik şekil alabilmektedir. Genel tanımı ile özelleştirme, kamusal mülkiyete konu olan fiziksel ya da mali varlıkların gerçek ya da hükmi şahıslara satışını, bir mal ya da hizmetin üretim ve/veya dağıtımını sağlamak üzere özel şahıslara imtiyaz/ayrıcalık verilmesini, yetkili kamu makamları tarafından belirli kurallara bağlanmış olan mal/hizmet üretim ve/veya dağıtımının kural koyma ve uygulama yetkisinin özerk düzenleyici kuruluşlara devrini içerir.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini açıklayabilmek için genel anlamda özelleştirme ve onun ardındaki sebepler ile yöntemleri tespit etmek gerekmektedir. Özelleştirmenin ardındaki başlıca sebepler, pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist düşüncelerdir. Pragmatik yaklaşımda olanların hedefi daha etkin olan, daha mükemmel bir devlettir. Konuya ideolojik açıdan yaklaşanların hedefi ise özel kurumlar karşısında daha küçük rolü olan daha ufak bir devlettir. Ticari faydacıların hedefi ise devletin kendilerine doğru yönelteceği kamu harcamalarından daha fazla pay alarak daha fazla iş yapmaktır. Son olarak popülistlerin hedefi ise, çok geniş olan kamusal ve özel bürokrasinin gücü azaltılırken insanlara kendi ortak ihtiyaçlarının tatmin edilmesinde daha fazla yetki vererek daha mükemmel bir topluma ulaşmaktır.

Bilindiği üzere özelleştirmenin tam şekli devleti ticari faaliyetlerden tümüyle çekerek, devlet mülkiyetindeki varlıkları özel sektöre satmaktır. Özelleştirmenin ikinci bir şeklindeki yasal-kurumsal serbestleşmede ise devlet tarafından tekelleştirilmiş olan bir kamu hizmetinin

özel sektörce sunulmasına izin ve imtiyaz verilmesini içerir. Hizmetlerin özelleştirilmesinin bu şekli, daha çok rekabete ve seçmeye yol açarak bir hizmetin devletçe sağlanma gereksinimini azaltıp bütçeyi kısar. Üçüncü bir özelleştirme şekli olan sözleşme sisteminde, devlet hizmeti finanse etmeye devam eder; ancak özel sektör firmalarını, hizmetin sözleşme şartları altında yapılması hakkı için ihaleyle arttırmaya çağırır. Hizmetin maliyeti azaltılmaktadır; çünkü başarılı yüklenici rakiplerini fiyat kırarak arttırma dışı bırakmaktadır. Özel kesimdeki rekabet derecesi fazla olduğu zaman, sözleşmeden sağlanan tasarrufun en yüksek düzeye çıkması büyük bir olasılıktır.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde görüldüğü üzere klasik olarak devletçe sunum yöntemlerinin dışında daha çok piyasa kurallarına göre fiyatlanabilen, daha düşük maliyetli, etkin ve verimli bir kamu hizmeti sunumu yöntemi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede vatandaş odaklı kamu hizmeti anlayışında bir çözüme yaşandığı ve müşteri odaklı kamu hizmeti anlayışının hakim olmaya başladığı söylenebilir. Bu şekildeki bir iktisadi bakış açısının yıllardır devlette, vatandaşta, özel sektörde ve nihayetinde hukukta yerleşmiş bulunan düşünceleri bir anda ortadan kaldırması düşünülemeyeceği gibi mevcut hukuk düzeninde bu değişimin başta anayasada yer alan esaslar çerçevesinde anayasal ve hukuki olmak üzere, siyasal, toplumsal ve hatta iktisadi sınırları bulunmaktadır. Başka bir anlatımla iktisadi kamu hizmetleri de dahil olmak üzere neredeyse tüm kamu hizmetlerinin serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde fiyatlanmasının ve özel sektörce görülmesinin her şeyden önce iktisadi sınırları bulunmaktadır. Şöyle ki serbest piyasa ekonomisinin etkin ve sağlıklı işleyebilmesi için buna uygun bir rekabet ortamının olması kaçınılmazdır. Her ülkenin iktisadi gelişmişlik düzeyi ve iktisadi yapısı, her zaman için arz-talep dengesine ve serbest rekabet şartlarına uygun bir gelişmişlik sergileyememekte ve devletlerin zorunlu olarak müdahalesine gereksinim duymaktadır. Bu sebeple kamu hizmetlerine iktisadi bakış açısının belirli sınırlarının olması kaçınılmazdır.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin, özelleştirme kavramının önemli bir boyutunu oluşturduğu söylenebilir. Devlet olmanın gereklerinden olan kamu hizmetlerinin hangi alana ve sınıra kadar özelleştirilebileceği, hangi noktalarda bu hizmetlerin özel sektörce kamu yararını içerecek şekilde gerçekleştirilebileceği çok kolay belirlenemeyeceği gibi tespit edilecek kamu hizmeti özelleştirmelerinde bile devletin asli sorumluluğunun devam edeceği şüphesizdir. Çünkü kamu hizmeti sayılan bir faaliyeti kamu kesimi veya özel kesim yerine getirirse bile devletin kamu hizmetlerinin asli sunucusu, denetleyicisi ve yetkilisi konumunu

devam ettirmekte ve bir kamu hizmetini özel sektörün sunması o hizmetin kamu hizmeti olma niteliğini değiştirmesi anlamına gelmemektedir.

Kamu Hizmetlerinde Kamu Özel İşbirliği Modelleri

Günümüzde kamu hizmeti anlayışındaki liberal değişim ve dönüşümler, kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak göstermiş olduğu artışlar, devletlerin bütçe imkânlarının yetersizliği, çeşitli uluslararası kuruluşların teşviki ve özel kesimin işletme bilgi ve becerisinin daha iyi olduğu yönündeki düşünceler sebebiyle kamu hizmetlerinin sunulmasında sadece kamu kesiminin veya sadece özel kesimin değil kamu ve özel kesimin birlikteliği ve işbirliği ile oluşturulan kamu özel işbirliği modellerinden faydalanılması fikri öne çıkmakta ve kamu-özel işbirliği modellerine dayalı projeler yoğun olarak uygulanmaktadır.

Son yıllarda başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede kamu hizmetlerinin etkin, kaliteli, daha makul fiyatlarla sunulması amacıyla özel sektörle işbirliğine gidilmeye başlanmış ve bu çerçevede kamu-özel işbirliği uygulamalarına geçilmiştir. Özel sektörün işletme yönetimindeki bilgi ve becerilerinden maksimum ölçüde yararlanmak, vatandaşa nitelik ve nicelik olarak en kaliteli kamu hizmetlerini sunmak, hizmetlerin sunumundaki etkinlik ve verimlilik sayesinde oluşacak tasarruflarla kamu kesimi bütçelerini rahatlatmak, kamu-özel işbirliklerinin temel amaçları arasında yer almaktadır. Dünyada bugün için liberalleşme ve küreselleşme trendleri doğrutusunda, kamu hizmetlerine özel sektör katılımına olan ilgi bütün ülkelerde artarak devam etmekte, bu yeni anlayışa başta Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere olmak üzere batılı devletler öncülük etmekte ve özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katılımı diğer bütün ülkelerin gündeminde önemli bir yer oluşturmaktadır. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin görülmesindeki devlet hakimiyeti ve üstünlüğü yavaş yavaş yerini özel sektörle işbirliğine bırakmakta ve klasik kamu hizmeti anlayışı kendisini siyasi, iktisadi ve hukuki bakımdan söz konusu yeni koşullara adapte etmek durumunda kalmaktadır.

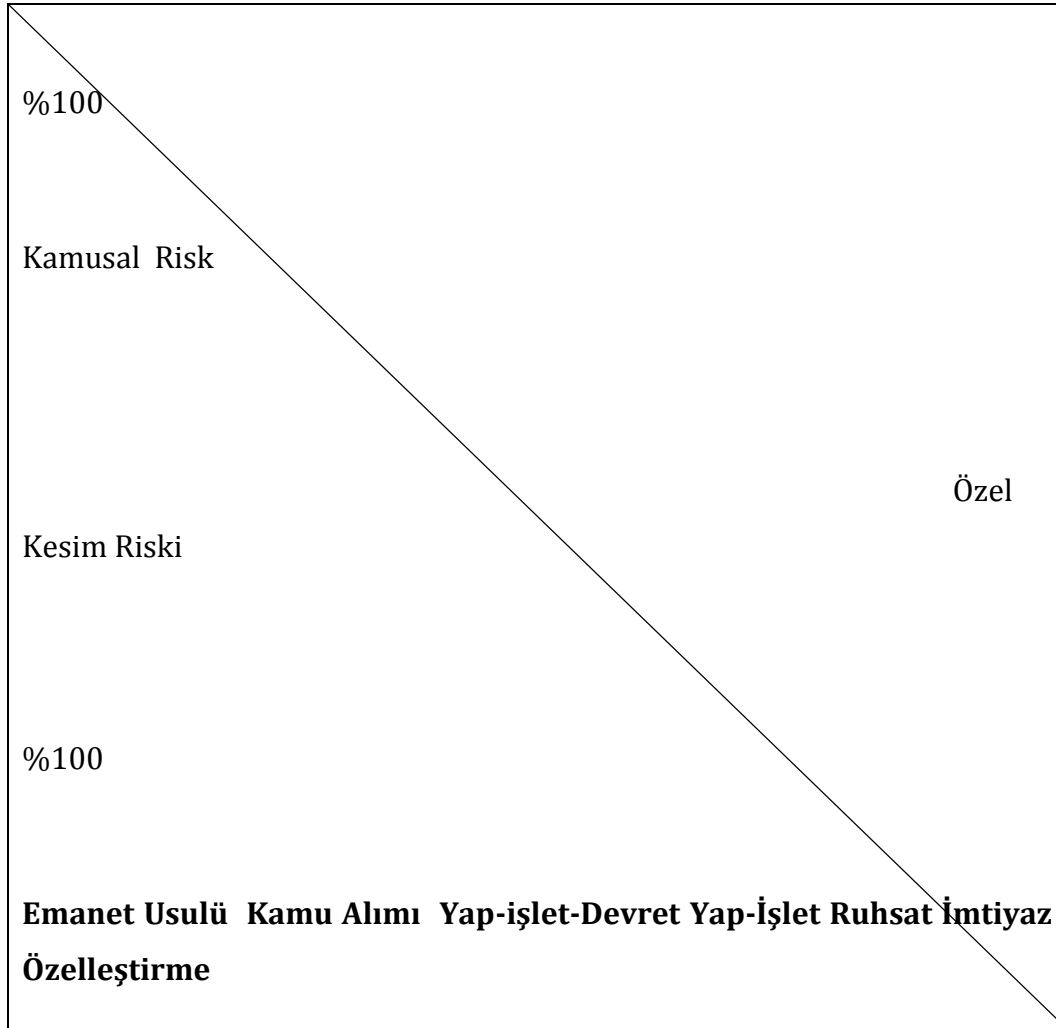
Aşağıdaki şekilde kamu hizmetlerinin sunumunda özel kesime doğru artan yönelim belirtilmektedir.

Kamu-Özel İşbirliği Modellerinin Kamu ve Özel Kesim Arasındaki Yeri

Kamu

Özel

Kamu-Özel İşbirliği Modelleri



Kamu hizmetlerinin özel sektörle işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesinde İmtiyaz, Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), İşletme Hakkı Devri, Yap-Kirala, Ruhsat ve diğer birçok model günümüze kadar uygulanmıştır. Özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna katılımı son otuz yılda büyük bir artış göstermiş, bu çerçevede kavramsal düzeyde daha önce kullanılmayan “Kamu-Özel İşbirliği” kavramı birçok ülkede yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmış ve hukuk sistemlerinde de yerini almıştır. Söz konusu işbirliği modellerinin birçok

paydaşı ve karmaşık bir hukuki yapısı bulunmakta ve kamu yönetimine yeni bir yönetim anlayışı getirmektedir.

***Caner SARCAN**

1979 Iğdır doğumludur. İlk ve orta öğrenimini Iğdır'da tamamlayarak üniversite eğitimine 1998 yılında Ankara Hukuk Fakültesinde başladı ve 2002 yılında mezun oldu. Ankara Barosundaki avukatlık stajının ardından 2004 yılında Devlet Planlama Teşkilatında planlama uzman yardımcısı olarak göreve başladı. 2009 yılında "Kamu Özel İşbirliği Modellerinin Hukuki Yapısı" isimli uzmanlık tezi çalışması kabul edilerek Planlama Uzmanlığına atanmıştır. Türkiye'deki ilk Kamu Özel İşbirliği Dairesinin 2011 yılında Kalkınma Bakanlığında kurulmasıyla söz konusu birimde çalışmalarını sürdürmüş, 2015 yılında Sağlık Bakanlığı Şehir Hastaneleri projelerine katkı ve destek sağlamak amacıyla KÖİ Sözleşmeler ve Hukuk Dairesi'nin Başkanlığını yürütmüştür.

Sarcan, KÖİ modellerine ilişkin gerek ilgili Bakanlıklarda gerekse TBMM'deki yasa çalışmalarında aktif olarak bulunmuş, Yap İşlet Devret modeliyle Sağlık Bakanlığı Yap Kirala Devret modeline yönelik Kanun ve Yönetmelik düzenlemelerine görüş ve değerlendirmeleriyle katkı sağlamıştır. Ayrıca Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Türkiye'nin ilk Kamu Özel İşbirliği Kanun Tasarısı Taslağı çalışmalarını da yürütmüştür.

Ülkemizde hayata geçirilen önemli birçok Kamu Özel İşbirliği projesinin (İstanbul- İzmir Otoyolu, Avrasya Tüneli, Sabiha Gökçen ve 3. Havaalanı, Şehir Hastaneleri Projeleri gibi) Yüksek Planlama Kurulunca yetkilendirme ve sözleşme onay süreçlerinde projelere ilişkin fizibilite ve sözleşmeleri inceleyerek görüş ve değerlendirmelerde bulunmuş ve projelere katkı sağlamıştır.

KAYNAKLAR

- AYMAN GÜLER, Birgül, *“Devlette Reform”*, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Sayı 13, Ankara, 2003.
- ÇAL, Sedat, *Anayasa Değişikliği Sonrasında Kamu Hizmeti Kavramının İrdelenmesi*, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt 5, Sayı 1, Yıl 2002.
- EMEK, Uğur, *Devletleştirme ve Özelleştirme Arasında: Kamu-Özel İşbirlikleri* İktisat, İşletme, Finans Dergisi s.155, 22 (261) 2007.
- M. BUTLER Stuart , *Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*
- OECD, *Public-private-partnerships in pursuit of risk sharing and value for money*, s.20, oecdbookshop
- SAVAŞ E, *Özelleştirmenin Gereçekleri*, www.ceterisparibus.org,
- ULUSOY, Ali, *Kamu Hizmeti İncelemeleri*, Ülke Kitapları, Ankara, 2004.
- TÜREL, Oktar, *Özelleştirme Üzerine Notlar*, 2007
[http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar BSB/IktisatToplum11](http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/YazilarBSB/IktisatToplum11)