

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINA ÖZEL SEKTÖR KURULUŞLARININ KATILIMI BİR TERCİH MİDİR ya da ZAMANIN DİNAMİK KOŞULLARININ NİHAİ BİR SONUCU MUDUR?*

Remziye Gül YURT¹

ÖZET

Literatürde birçok çalışma özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerindeki varlığını neo-liberal politikaların bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinde öne çıkmalarında her ne kadar 1980’li yıllarda küresel düzlemde etkisini güçlü bir şekilde hissettiren neo-liberal politikalar etkili olsa da bu kuruluşların kamu hizmetlerindeki rollerini salt neo-liberal politikalar ile konumlandırmak doğru bir tarih okuması olmayacaktır. Nitekim özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinde yer almalarına yönelik tarihsel süreç köklü bir geçmişe dayanmaktadır. Bu tarihsel geçmişin doğru okunmaması, özel sektör kuruluşlarının kamusal hizmetlerdeki rollerinin konjonktürel bir zaman dilimiyle sınırlandırılmasına neden olacaktır. Kamu hizmetlerinin sunulmasına özel sektörün katılımının bir tercihten öte zamanın, koşulların ve ihtiyaçların zorunlu bir sonucu olduğu literatürden anlaşılmaktadır. kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerinin zaman içindeki değişimi ihtiyaç ve koşullara çözüm üretmek üzere dönemin koşulları içinde pragmatik yöntemler olarak uygulanmıştır. Bu nedenle çalışma, özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine dahil olma süreçlerini bir kronolojiyle sunmakta ve çalışmanın önyargısız bir bakış açısıyla değerlendirilmesini araştırmacılara teklif etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, özel sektör, özelleştirme, kamu özel iş birliği, geleneksel kamu yönetimi.

* Bu çalışma Doç. Dr. Mehmet ELA danışmanlığında Remziye Gül YURT tarafından Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda hazırlanan “Türkiye’de Sağlık Hizmetlerinde KÖİ Modelinin Uygulanmasına Dair Bir Analiz” başlıklı yüksek lisans tezinden hazırlanmıştır. Yazar katkı ve yapıcı eleştirilerinden dolayı Doç. Dr. Mehmet Ela’ya şükranlarını sunmaktadır.

¹ Remziye Gül Yurt, Sağlık Bakanlığı, rgulyurt@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3076-3423.

Is the PARTICIPATION of PRIVATE SECTOR INSTITUTIONS in the PROVISION of PUBLIC SERVICES in TURKEY a PREFERENCE or is it the FINAL RESULT of DYNAMIC CONDITIONS of TIME?

ABSTRACT

Many studies in the literature evaluate the existence of private sector organizations in public services as a result of neo-liberal policies. Although neo-liberal policies, which had a strong impact on the global level in the 1980s, were influential in the prominence of private sector organizations in public services, it would not be a correct historical reading to position the roles of these institutions in public services with purely neo-liberal policies. As a matter of fact, the historical process for private sector organizations to take part in public services is based on a deep-rooted past. Incorrect reading of this historical background will cause the roles of private sector organizations in public services to be limited to a cyclical time frame. It is understood from the literature that the participation of the private sector in the provision of public services is not a choice but a necessary result of time, conditions and needs. The changes in the delivery methods of public services over time were applied as pragmatic methods within the conditions of the period in order to find solutions to the needs and conditions. For this reason, the study presents the processes of private sector organizations' involvement in public services with a chronology and offers researchers to evaluate the study from an unbiased perspective.

***Keywords:** Public service, private sector, privatization, public-private cooperation, traditional public administration.*

1. GİRİŞ

Bu çalışma, kamu hizmetlerinin sunulmasına özel sektör kuruluşlarının dahil olmalarının gerekçelerini ve dahil olma süreçlerini irdelemektedir. Çalışmada özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine dahil olma gerekçeleri literatür bulguları ışığında irdelenmiştir. Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine dahil olmalarında birçok faktör rol almakla birlikte bu kuruluşların kamusal hizmetlere katılma süreçlerinin uzun bir geçmişe dayandığı literatürden anlaşılmaktadır.

Özel sektör kuruluşlarının kamusal hizmetlerde ve kamusal alanda görünür olmalarının tarihçesi köklü bir arka plana sahiptir. Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinde görünür olmalarına yönelik tarihçenin izleri Romalılar dönemine dayanmaktadır (Göktürk, 2019:20). Ancak bu çalışmada 20. yüzyılın başlangıcı (1900) ile günümüz (2023) zaman aralığını kapsayan süreç incelenmiştir.

Çalışma, “özel sektör kuruluşları hangi ihtiyaç ve koşulların bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin sunumuna katılmıştır” sorusuna cevap bulmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışma sekiz bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm olan giriş bölümünde çalışmanın konusu, amacı ve çalışmaya dair genel bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde kamu hizmeti kavramı tanımlanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör kuruluşlarının dahil olmalarına yönelik tarihçe ele alınmıştır. Çalışmanın dördüncü bölümünde 19. yüzyıldan itibaren uygulanan kamu yönetimi paradigmaları ayrı başlıklar halinde incelenmiştir. Çalışmanın beşinci bölümünde çalışmanın yöntemi hakkında bilgi verilmiştir. Altıncı bölümde çalışma bulguları ele alınmıştır. Çalışmanın yedinci bölümünde tartışma ve öneriler başlığına yer verilmiştir. Çalışmanın son bölümü olan sekizinci bölüm, sonuç kısmıyla tamamlanmıştır.

2. KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti kavramı 19.yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkmıştır (Yılmaz, 2008:2). Türkçe literatürde yaygın olarak kamu hizmeti kavramı kullanılmakla birlikte “umumi hizmet, hidemat-ı umumiye, amme hizmeti, kamusal hizmet gibi ifadeler de kamu hizmeti ifadesiyle aynı manada kullanılmaktadır” (Bayrakçı ve Kahraman, 2017:2). Bu kavram hukuk, siyaset, tarih, sosyoloji, iktisat, ekonomi gibi birçok disiplinin çalışma alanlarına konu olmuştur. Bu disiplinlerin çalışma alanına konu olan kamu hizmeti kavramı günümüzde daha çok hukuk disiplininin bir alt dalı olan idare hukuku ve kamu hukuku dallarının çalışma alanlarında sıkça yer almaktadır. Kamu hizmeti ile ilgili çalışmalar yürüten Bordeaux Ekolü de kavramın daha çok idare hukukunun içinde yer aldığını belirtmektedir. Bu ekole göre devlet kamu hizmetleri teşkilatının bütünüdür (Yılmaz, 2008:4).

Kamu hizmeti kavramı ve kamu hizmetinin sınırları üzerine literatürde birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların ortak bulgusu kamu hizmeti kavramına yönelik kesin bir tanımın olmayışıdır. Derbil, kanunlarda ve mahkeme kararlarında kamu hizmeti kavramının anlamı, sınırları, konusu üzerinde hukukçuların bir anlaşmaya ulaşamadıklarını ve bu kavramın sınırları ile ilgili uzun yıllar ortak bir uzlaşımın olmadığını belirtmektedir (1950:1).

Literatürde kamu hizmeti kavramıyla ilgili çalışmalar yapan ve kamu hizmeti kavramını devlet olgusu ile açıklamaya çalışan Duguit’in girişimi birçok çalışmanın konusu olmuştur. Duguit, kamu hizmetini şu şekilde açıklamaktadır: “Bir milletin içinde, milletin işgal ettiği ülkenin sınırı içinde kuvveti elinde tutmak suretiyle idare edilenlerden farklılaşan

idare edenler, bu kuvveti 'kamu hizmetlerini' (services publics) düzenlemek ve denetlemek için kullanmalıdırlar. Böylece 'kamu hizmetleri' (services publics) devletin unsurlarından biridir" (Derbil, 1950:2).

Kamu Hizmeti Kuramının Türkiye'deki kurucusu Sıddık Sami Onar, kamu hizmeti kavramını geniş anlamda ve dar anlamda tanımlamakla birlikte bu kavramın tam olarak açık olmadığını ilave etme ihtiyacı duymuştur. Onar'a göre geniş anlamda kamu hizmeti "*Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel ve kollektif gereksinimleri karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir.*" Onar, dar anlamda kamu hizmetini ise "*kamu idare veya müesseselerinin kamu hukukuna özgü yöntemler dairesinde ve bu hukuktan doğan yetkilere dayanarak gösterdiği faaliyetler ve yaptığı hizmetler*" olarak tanımlamıştır (Çal, 2007:8). Başka bir tanıma göre "Belli bir zamanda ve belli bir yerde ortaya çıkan toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak yürütülen faaliyetlere kamu hizmeti adı verilmektedir" (Altın, 2013:2). Diğer bir tanıma göre kamu hizmeti devlet tarafından, piyasanın işleyiş ilkelerinden/kurallarından belli oranda bağışık kılınarak üstlenilmiş olan, toplumsal ihtiyaçları karşılayacak mal ve hizmet üretimidir (Karahanoğulları, 2011:2). Bu değerlendirmeler kapsamında kamu hizmeti kavramını toplumun genel ve ortak ihtiyaçlarının yerine getirilmesi faaliyetleri olarak tanımlamak kapsayıcı ve genel bir tanım olacaktır.

Kamu hizmeti kavramının tanımı kadar bu hizmetlerin devlet eliyle mi ya da özel sektör kuruluşlarınca mı yerine getirileceği tartışılan bir konudur. Kamu hizmetlerinin ne şekilde yerine getirileceği konusu literatürün yanı sıra politikacıların da üzerinde hemfikir olmadığı bir konudur. Örneğin İngiltere'de İşçi Partisi 1995 yılında muhalefetteyken kamunun özel sektör ile işbirliğine şiddetle karşı çıkarken 1997 yılında iktidara geldiklerinde özel sektöre yönelik eleştirel söylemlerinden vazgeçerek mevcut özel sektör uygulamalarını devam ettirmenin yanı sıra özel sektör yatırımlarını arttırmak için gerekli yasal düzenlemeleri yapmışlardır (Shaw, 2003:4).

Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinde yer alması ya da yer almaması konuları Türkiye'de de sıklıkla üzerinde tartışılan konulardan biridir. Örneğin 1994 yılında Anayasa Mahkeme'sine intikal eden bir davada Mahkemenin verdiği karar, konuyla ilgili tartışmaların tarihçesi hakkında önemli bilgiler içermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 9 Aralık 1994 tarihli kararına göre kamu hizmeti "*devlet ya da diğer*

kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.” (Anayasa Mahkemesi, K: 1994/42-2, E: 1994/43). Anayasa Mahkemesi’nin kararı incelendiğinde kamu hizmetlerinin neler olduğu belirli bir sınır çizilmeden ortak ve genel gereksinimler şeklinde belirtildiği görülmektedir. Mahkeme her ne kadar kamu hizmeti kavramının sınırlarını belirlememiş olsa da söz edilen ortak ve genel gereksinimlerin devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri veya bunların gözetim ve denetimleri altında yerine getirilebileceği yönündeki tercihiyle kamu hizmetlerinin salt devlet eliyle yerine getirilmeyeceği belirtilmiştir. Bu karar kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör kuruluşlarının katılıp katılamayacağı yönündeki soruları aydınlatmak açısından önem arz etmektedir.

Kamu hizmetlerinin halka sunulmasında sorumlu olan kuruluşlara ait çalışmalar uluslararası literatürde de tartışılan bir alandır. Örneğin Espigares ve Torres de kamu hizmetlerinin sunulması noktasında devletlerin sorumlu olduğunu ancak bu sorumluluğun hizmeti üretme noktasında bir sorumluluk anlamına gelmeyeceğine değinmektedirler (2009:3). Espigares ve Torres’in (2009) bu görüşleri ile Türkiye’de Anayasa Mahkemesi’nin 1994 yılında verdiği karar birlikte yorumlandığında kamu hizmetlerinin sunulmasında devletlerin sorumlu olduğu ancak bu sorumluluğun devletin hizmeti bizzat üretme ve sunma noktasında bir sorumluluk anlamına gelmediği anlaşılmaktadır.

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmayacağı, kamu hizmetlerinin neler olacağı ve bu hizmetlerin hangi koşullarda ne şekilde sunulacağı mevcut ekonomik ve mali koşullar dikkate alınarak siyasal iktidar tarafından kararlaştırılmaktadır. Ancak bir hizmetin kamu hizmeti olarak kabul edilmesi her zaman siyasal iktidar tarafından kararlaştırılan bir durum olmayabilir. Tarihsel, ekonomik, küresel vb. birçok etken ve koşullar hizmetin kamu hizmeti olarak belirlenmesinde rol alan nedenlerdir (Tokatlıoğlu ve Şen, 2019:4).

3. KAMU HİZMETLERİNE ÖZEL SEKTÖRÜN KATILIMININ TARİHÇESİ

Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olmalarına yönelik tarihçe çok uzun bir geçmişe dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin kullanıcılarına sunulması noktasında aracı olan hizmet sunucuları zamanın dinamik akışı ve dönemsel koşulların etkisiyle farklılaşmıştır. Zamanın dinamik akışı içinde siyasal, hukuksal, toplumsal ve daha birçok alandaki değişimin doğal sonucu olarak kamu

hizmetlerinin sunumu, sunum yöntemleri ve hizmet sunucular da farklılaşmıştır (Altın, 2013:1).

Romalılar dönemi başta olmak üzere Birleşik Krallık ve Osmanlı İmparatorluğu gibi birçok krallık ve imparatorluk yol, köprü gibi kamusal hizmetlerin önemli bir alanı olan ulaşım tesislerinin yapımını çeşitli imtiyazlar karşılığında özel sektör kuruluşlarına devretmişlerdir (Göktürk, 2019:20).

3.1. Kamu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımının Dünyada Genel Tarihçesi

Dünya üzerinde özel sektörün kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olmasına yönelik faaliyetlerin izleri Romalılar dönemine kadar geriye götürülebilir. Tarihteki köklü imparatorluklardan biri olarak geniş bir idare mekanizmasına sahip olan Roma'da liman, yol, pazaryeri, hamam gibi kamu hizmetlerinin sunulduğu alanların yapımına dair düzenlemelerin tarihi Milattan Sonra (MS) 539 yılına uzanmaktadır (Göktürk, 2019:20). Bin yılı aşkın bir zaman önce Roma'da kamu hizmetlerinin sunulduğu alanların yapımına dair finansman özel sektör tarafından karşılanmıştır (Savaş ve diğerleri, 2020:3). Bu bilgi özel sektör faaliyetlerinin Romalılar dönemine kadar uzandığına dair köklü uygulamalar olduğunu göstermekle birlikte erken modern dönemde özel sektörün kamusal alandaki görünürlüğü 17. yüzyıla dayanmaktadır. 1660'lı yıllarda İngiltere'de özel sektör finansmanı ile kamusal hizmetler olan yol, köprü vb. alanların yapımı özel sektörün erken modern dönemdeki uygulamalarının tarihsel zeminini oluşturmaktadır (Boz, 2013:4). 18. yüzyılda özel sektörün kamusal hizmetlerin üretilmesine dahil olduğuna yönelik projelerden biri Avrupa'da öne çıkan "*Paris İçme Suyu Projesi*" dir (Tunç ve Özseraç, 2015:1). Özel sektörün kamusal hizmetlerde görünürlüğü 19. yüzyılda da devam etmiştir. Özellikle endüstri devriminden sonra başlayan kanal ve demiryolu projeleri 1860'lı yıllara gelindiğinde üst seviyelere ulaşmıştır (Boz, 2013:4).

Özel sektörün ABD'de kamusal hizmetlerin üretilmesine dahil olma yolundaki ilk uygulamalar eğitim alanında gerçekleşmiştir. ABD'deki eğitim programları özel sektör kuruluşlarınca mali açıdan desteklenmiştir. ABD'de özel sektör kuruluşlarının kamusal hizmetlerde yer aldığı ilk uygulamalardan diğeri de yer kentsel dönüşüm projeleridir (Tunç ve Özseraç, 2015:1). ABD'de eğitim ve altyapı dışında sağlık, ulaştırma, enerji gibi alanlarda da özel sektörün varlığı zaman içinde yaygınlaşmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu’nda da bazı kamusal hizmetlerin sunumunda özel sektör tercih edilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1850’li yıllarda İngiltere ve Fransa’ya verilen imtiyazlar ile yapımı başlayan demiryolu daha sonra “deniz taşımacılığı, havagazi, su ve benzeri altyapı alanlarına yayılmıştır.” 1856 yılında özel sektör finansmanı ile gerçekleştirilen İzmir-Aydın demiryolu projesinde sözleşme gereği İngilizler “demiryolunun ilk bölümünün açılmasını takiben 50 yıl süreyle her yıl firma sermayesinin %6’sı kadar bir kâr garantisi elde edecek şekilde bir sözleşme imtiyazını da elde etmişlerdir.” (Alagöz ve Yokuş, 2017:4). Sözleşmede belirtilen kârın %6’nın altına düşmesi halinde kalan kısmın Osmanlı bütçesinden karşılanacağı garantisi verilmiştir² Dönemin koşullarında Mısır Valisi Said Paşa tarafından başlatılan Süveyş Kanalı, bir Fransız özel sektör kuruluşuna yaptırılmış ve kanalın yapımı 1869 yılında tamamlanmıştır (Boz, 2013:4). Osmanlı’da özel sektör finansmanı ile gerçekleştirilen diğer projelere örnek olarak “1867’de İzmir Limanı, 1868’de İstanbul tramvay ve tünel projeleri, 1883’te İzmir Elektrik İmtiyazı” örnek olarak verilebilir (Göktürk, 2019:20).

Osmanlı İmparatorluğu’nda özel sektör kişilerine imtiyaz verilmek suretiyle kamu hizmetlerinin görülmesi veya kamu tesislerinin yapılmasına yönelik uygulamaları yasal bir dayanağa oturtmak ve özel sektör kuruluşlarına kamu hizmetlerinin yaptırılmasına dair usul ve esasları belirlemek üzere 1910 yılında “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir (Öztürk, 2019:48). Bu Kanun günümüzde de yürürlüktedir (mevzuat.gov.tr).

3.2. Kamu Hizmetlerine Özel Sektörün Katılımının Türkiye’de Tarihçesi

Türkiye’de özel sektörün kalkınma ve yatırım açısından önemine sıklıkla değinildiği halde dönemsel koşulların etkisiyle bu kuruluşların kamu hizmetlerine dahil olma süreçleri farklılık arz etmiştir. Özel sektör kuruluşlarının, etkinliği değişkenlik gösterse de özel sektör kuruluşları Türkiye’nin kalkınma ve yatırım politikalarında çoğunlukla rol almış kuruluşlardır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yılları referans alındığında özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesinin önemi Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarına dayanmaktadır.

² Sözleşme koşullarının günümüz kamu özel işbirliği sözleşmeleri ile benzerlik göstermesi uygulamanın tarihsel olarak dayandığı referans noktasını anlamak adına kayda değerdir.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yılları (1923-1930) çok önemli yatırım politikalarının yapıldığı yıllardır. 1923 yılında İzmir'de toplanan 1. İktisat Kongresinde iktisadi kalkınmanın 'hür teşebbüs' eliyle gerçekleştirilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu ilke özel teşebbüs yatırımlarının önemine vurgu yapmaktadır. Ancak yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde sorun teşkil eden sermaye ve teşebbüs noksanlığı nedeniyle bu ilke dönemin koşullarında aktif bir şekilde hayata geçirilememiştir (İncekara, 1989:3).

Türkiye'de özel sektörün yatırım kararlarında bir devlet politikası olarak uygulanmaya konulması kalkınma planlarıyla başlamıştır. 1963-1967 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BBYKP) özel sektörün yatırım için önemine şu cümlelerle yer verilmiştir: "*Para ve kredi politikaları, özel sektör yatırımlarının gerçek kişi ve müessese tasarrufları ile finansmanını mümkün kılacak şekilde tespit edilecektir. Özel sektör için yapılan yatırım tahminlerinde bu sektörün tasarruf yaratma gücü esas alınmıştır. Özel sektörden geçmiş yıllardakinden daha fazla bir yatırım çabası beklenmektedir, istikrarlı bir ekonomik düzende bazı teşvik tedbirleriyle bunun gerçekleşmesinin mümkün olduğu kabul edilmektedir.*" Planda yer alan "*özel sektörden geçmiş yıllardakinden daha fazla bir yatırım çabası beklenmektedir*" ibaresi hem özel sektör kuruluşlarının kamu yatırımları içindeki tarihçesine ışık tutmaktadır hem de kamu yatırımları için özel sektörün ne denli önemli olduğu anlaşılmaktadır (BBYKP, 1963-1967:50).

BBYKP, ülke genelinde dengeli bir kalkınma ve bölgeler arası eşitsizliğin azaltılması için çeşitli tedbirlerin alınacağını vurgulamıştır. Planda Devletin doğrudan yapacağı yatırımların yanı sıra "*özel sektör tarafından kurulacak tesislerin kuruluş ve imalât maliyetlerinin düşürüleceği*" belirtilmiştir. Özel sektör kuruluşları tarafından yapılan tesislerin kuruluş ve imalat maliyetlerinin düşürülmesi kuşkusuz özel sektör yatırımlarının artırılmasını teşvik etmek amacını gütmektedir. Ayrıca "*az gelişmiş bölgelerde sanayi sitelerinin tesisi ve bu sitelerde kurulacak tesislere ucuz kuruluş yeri, enerji ve kredi ile bazı vergi indirimleri*" nin (BBYKP, 1963-1967:65) yapılması özel sektör kuruluşlarını yatırım yapmaya teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

BBYKP, kalkınmada devletin ve özel sektörün iş birliğine dayanan karma ekonomiyi önermektedir. Konunun önemi açısından karma ekonominin kalkınma için önemini ele alındığı bölümden bir pasaj çalışma açısından önem arz etmektedir.

"Plân, strateji kararına uygun olarak, devlet ve özel teşebbüs kesimlerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonominin bütünü"

için hazırlanmıştır. Strateji kararında açıklanan iktisadi ve sosyal hedefler, kamu kesiminin ve özel kesimin gelişmeleri konusunda herhangi bir peşin hükümle bağlı olmaksızın politik, sosyal düzenin ve iktisadi kaynakların sağladığı imkânlarla göre tespit edilmiştir. Bu politikanın tespitinde Devlet ve özel teşebbüs kesimleri birbirinden ayrı ve menfaatleri birbiri ile çelişen iki parça olarak değil, bir bütünün birbirini tamamlayan iki kesimi olarak ele alınmıştır. Kamu kesiminin iktisadi faaliyetleri için hedeflerin tespitinde özel kesimin gelişme imkânları ve yönleri de göz önünde bulundurulmuştur. Özel sektörün geliştirilmesi için bu sektöre tanınacak imkânlarda plân hedeflerinin gerçekleşmesi ve toplam tasarrufları ve yatırımları en yüksek kılma amacına göre hareket edilmiştir. Karma ekonominin işleyiş kuralları toplum refahının artırılmasıyla ilgili politik, sosyal ve iktisadi unsurlar arasında, plân stratejisinin kurduğu dengeye göre tayin edilmiştir. Kamu ve özel sektör teşebbüsleri arasındaki iş bölümü, işbirliği ve rekabet şartları plânın sosyal ve iktisadi hedeflerinin gerçekleşmesi için gerekli şartlara uygun olarak tespit edilmiştir” (BBYKP, 1963-1967:66).

1960’lı yıllardaki kalkınma planlarında özel sektör kuruluşlarının kalkınma ve yatırımlar için önemi sonraki yılların politikalarına yansımıştır. Bu kapsamda Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün görünür bir şekilde yer alması enerji alanında yapılan sözleşmelerle gündeme gelmiştir. Enerji alanında kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektörün dahil olmasına yönelik tarihçe 1984 yılında yürürlüğe giren 3096 sayılı *Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun*’ a dayanmaktadır. Anılan kanunun yürürlüğe girme amacı birinci maddede belirtildiği üzere “*Türkiye Elektrik Kurumu dışındaki özel hukuk hükümlerine tabi sermaye şirketleri statüsüne sahip yerli ve yabancı şirketlerin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı ve ticareti ile görevlendirilmesini düzenlemektir.*” Kanunun üçüncü maddesinde “*Elektrikle ilgili hizmet vermek üzere kurulmuş olan sermaye şirketlerine; Cumhurbaşkanı, önceden yönetmelikle belli edilmiş görev bölgelerinde, elektrik üretim, iletim ve dağıtım tesisleri kurulması ve işletilmesi ile ticaretinin, yaptırılmasına karar verebilir*” hükmü önemlidir. Bu hüküm kapsamında özel sektör tarafından kurulan tesis aynı şekilde özel sektör tarafından da işletilebilmekte ve ticareti yapılabilir. Bu maddeden anlaşıldığı üzere günümüz kamu özel işbirliği uygulamaları ile özel sektör tarafından tesis yapılması ve bu tesislerin işletilmesi uygulaması yeni bir yöntem değildir. Aynı şekilde

kanunun yedinci maddesinde belirtilen “*sözleşme sürelerinin 99 yıla kadar düzenlenebileceği*” hükmü de günümüzde uygulanan kamu-özel iş birliği sözleşme sürelerine nazaran daha uzun süreli sözleşmeler olduğu görülmektedir.

Aynı şekilde özelleştirme uygulamalarının yasal bir zeminde yürütülmesi için 1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun* özelleştirme uygulamalarının yasal dayanağı olmuştur“(…) ekonomide verimlilik artışı, kamu giderlerinde azalma sağlamak, Hazineye ait taşınmazları değerlendirmek suretiyle kamuya gelir elde etmek gerekçelerinden biri hasıl olması halinde kanunda belirtilen kuruluşlara ait mal, hizmet ve tesislerin özelleştirilmesine yönelik esasları düzenlemek” 4046 sayılı Kanunun temel amacı olarak belirtilmiştir. (4046 sayılı Kanun, Madde 1).

Özelleştirme politikalarının Anayasal bir zemine oturtulmasına yönelik düzenleme ise 1999 yılında gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeye göre “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabilmesi veya devredilebileceği kanunla belirlenir*” hükümleri yer almaktadır (Anayasa, Madde 47/3,4).

4. KAMU YÖNETİMİ PARADİGMALARI

4.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Paradigması

Sanayi Devrimi sonrası dünya düzeninde birçok alanda köklü değişimler yaşanmıştır. Bu köklü değişimlerin hayattaki yansımalarının görünür bir şekilde uygulandığı yüzyıl 19. yüzyıl reformları olarak öne çıkmaktadır. Sosyal, siyasal ekonomik, demografik birçok alanı kapsayan köklü değişiklikler kentleşme, kamu sektörü, kamu yönetimi de dahil birçok alanda yaşanmıştır (Tolofari, 2005:2). Geleneksel Kamu Yönetimi (GYK) yaklaşımı bu değişimlerin sonucunda kamu yönetimi ve kamu hizmetleri alanında gerçekleştirilen değişimlerin eseri olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında başlamış ve 20. yüzyılın ilk çeyreğinde (1920’li yıllarda) biçimsel şeklini almıştır. Bu yaklaşım 20. yüzyılın son çeyreğine kadar radikal bir değişikliğe uğramadan uygulanmıştır (Güner, 2014:2).

Gelişimine çok sayıda teorisyen katkıda bulunmuş olsa da literatürde GKY’nin temel teorisyenleri olarak Wilson, Weber ve Taylor anılmaktadır. Wilson’ın siyaset-yönetim dikotomisine ilişkin görüşleri, Weber’in bürokrasi teorisi ve Taylor’ın bilimsel yönetim ilkeleri

GKY’nin önemli teorik unsurları olarak bilinmektedir (Ayhan ve Önder, 2017:3; Çolak, 2021:42). Literatürde GKY paradigması “Public Administration” kavramıyla ifade edilmektedir. “Administration” terimi etimolojik olarak “ministrare” (hizmet etmek) kök sözcüğünden türemiştir. Etimolojik kökeninden anlaşıldığı üzere GKY’de devlet, hizmet eden rol ve görevler üstlenmektedir (Çolak, 2021:15).

GKY paradigmasının öne çıkan dört temel özelliği şöyle özetlenebilir: Birinci özellik, katı hiyerarşiye dayalı bürokrasinin varlığıdır. GKY’nin hiyerarşik örgütlenmesinin temeli Weber’in bürokrasi teorisine dayanmaktadır. Bürokrasi teorisi merkeziyetçilik, hiyerarşi, uzun süren istihdam, detaylı kurallar ve görevleri içermektedir. GKY paradigmasının öne çıkan ikinci özelliği kamu hizmetlerinin sunumunda devletin merkezi örgütlerinin bizzat sorumlu olmasıdır. Bu modelde kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi söz konusu değildir. Üçüncü özellik, siyasi alan ile idari alanın birbirinden ayrılmasıdır. Siyasi alan kamu politikalarını belirlerken bu politikaların uygulanması idari alanın görevidir. İdare siyasi alanın belirlediği politikaların yürütülmesini sağlarken hiyerarşik ve merkezi yapı kapsamında belirlenen finansal ve yasal kurallara dikkat etmektedir. Bu paradigmada kamu hizmetlerinin sunumunda nitelikten ziyade nicelik ön plandadır. Son olarak dördüncü özellik personel yönetimi anlayışıdır. Geleneksel kamu yönetiminde personel yönetimi özel sektördeki yönetim anlayışından farklıdır. Geleneksel kamu yönetiminde kamu çalışanları bürokrasi kapsamında ömür boyu istihdam edilmektedir. Buna mukabil özel sektörde ise personelin profesyonelliği önem arz etmektedir. Personelin iş garantisi ancak çalışanların performans değerlerine bağlıdır (Ayhan ve Önder, 2017:11; Güner, 2014:2).

GKY paradigmasının katı ve ilkeci tutumuna yönelik ilk eleştiriyi Herbert Simon yapmıştır. Simon, 1946 yılında yayımladığı “The Proverbs of Administration (İdarenin Atasözleri)” adlı çalışmada GKY’nin komuta birliği, kontrol çevresi gibi hiyerarşi odaklı bazı temel ilkelerini sorgulamaya açmış ve alternatif olarak verimlilik ölçütünü sunmuştur (Dülger ve Tosun, 2019:4). 1960’lı yıllarının sonlarına doğru Dwight Waldo ve öğrencilerinden oluşan bir grup akademisyen de GKY’ye yönelik eleştirilerde bulunmuşlardır (Utku, 2015:2).

4.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması

Bu paradigma 1973-79 yıllarında yaşanan petrol krizleri, refah devleti uygulamalarının sürdürülememesi gibi mali darboğazlara yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştur. Paradigmanın kurucuları arasında H. George Frederickson yer almaktadır (Utku, 2015:2). 1980’li yıllardan

itibaren uygulanmaya başlayan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramı literatürde “Public Management” olarak anılmaktadır. “Management” sözcüğü etimolojik olarak “manus” kök sözcüğünden türemiş olup bu kavram kontrol etmek, kontrol altında tutmak anlamlarında kullanılmaktadır. “Public Management” kavramı ile hizmet eden, hizmet üreten devlet anlayışı yerini kontrol eden, kontrol altında tutan, yöneten, denetleyen devlet anlayışına evrilmiştir (Çolak, 2021:15). Bu paradigma bir asırdan fazla devam eden GKY paradigmasına yöneltilen eleştiriler üzerine inşa edilmiş bir paradigmadır (Güner, 2014:2).

Kamu yönetimi disiplini içinde ortaya çıkan kamu işletmeciliği paradigmasına yönelik yoğun tartışmaların en zirvede yaşandığı Amerika Birleşik Devletleri Kaliforniya Üniversitesi’nden James Perry ve Kenneth Kraemer’in 1983 yılında yayınladıkları “Public Management: Public and Private Perspectives” adlı eserde kamu işletmeciliğinin amaç ve özellikleri dört madde halinde sıralanmıştır. Perry ve Kraemer’e göre kamu işletmeciliği disiplini ile (Üstüner, 2000:3):

- 1) Kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek
- 2) Yürütme erki ve yürütme erkinin kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak
- 3) Kamu yöneticilerinin daha yetkin bir biçimde donanımlı duruma getirilebilmelerini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek
- 4) Yöntemsel olarak kesimler ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak

Bu paradigmanın temel karakteristiği kamu hizmetlerinin sunumunda tutumluluğu, verimliliği, etkinliği ve kaliteyi sağlamaktır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için özel sektör kuruluşlarının rekabetçi piyasa ortamını kamu kesimine aktaran mekanizmalar geliştirilmiş, işletmelerin yönetim teknikleri ve uygulamaları kamu yönetimine uyarlanmıştır (Güner, 2014:3). Bu paradigmada hizmet üreten ve hizmet sunan devlet anlayışının yerini, politika belirleyen devlet anlayışı almıştır. Paradigmanın öne çıkan unsurları idarecilere yönetim alanında geniş yönetme serbestliğini tanıması, performans ölçümünün yapılması, sonuçlara önem verilmesi, kaynakların kullanımında israftan kaçınan bir disiplinin edinilmesi, kamu sektöründe rekabetin artırılması, kamuda özel sektörün yönetim tekniklerinin uygulanması gibi unsurları içermektedir (Altan, Kerman, Aktel, Metin ve Eke, 2013:1). Bu anlayışta kamu hizmetinin siyasal ve idari boyutları belirlenirken üç temel hedef saptanmıştır. Bu hedefler kamu kesiminin küçültülmesi, devletin rol ve

görevlerinin yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin hale getirilmesidir (Özer, 2016:8). İlk hedef olan kamu kesiminin küçültülmesi için kamu giderlerinin azaltılması, personel sayısı ve personel giderlerinin azaltılması ve mali reformların yapılması gerekli görülmüştür. İkinci hedef olan devletin rolünün yeniden tanımlanması için öncelikle refah devleti uygulamalarını azaltmak ve üçüncü hedef olan kamu kesiminin etkinleştirilmesi için bütçe reformları yapmak, özel sektörün işletmecilik yöntemlerini kabul etmek ve özelleştirme stratejilerini belirlemektir. Bu hedefler kamu hizmeti anlayışının yeniden şekillenmesinde rol almıştır. Bu yaklaşımda öne çıkan anlayış kamu hizmetlerinin bedelsiz olduğu anlayışının yerine kamu hizmetinden yararlananların yararlanma karşılığında bir bedel ödemesi uygulamasının yerleşmesi hususudur (Özer, 2016:8).

YKİ paradigması 1980’li yılların sonundan itibaren eleştirilmeye başlanmıştır. Eleştirilerin temeli devletin bir işletme gibi yönetilmesi, vatandaşların ise birer müşteri olarak konumlanmasına dayanmaktadır. Bu yaklaşıma yönelik eleştirilerin artan dozu bir süre sonra yeni alternatiflerin ve yaklaşımların aranmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu yaklaşımların en bilineni Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt’ın ileri sürdüğü “Yeni Kamu Yönetişi” yaklaşımı ile hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada gittikçe etkili olmaya başlayan yönetim yaklaşımıdır (Ayhan ve Önder, 2017:4).

4.3. Yeni Kamu Yönetişi Paradigması

Yeni Kamu İşletmeciliği paradigmasına yöneltilen eleştiriler üzerine konumlanan Yeni Kamu Yönetişi (YKY), demokratik değerleri ön planda tutan, vatandaşa hizmet odaklı, kamu yararını amaç edinen, kamu çalışanları ile vatandaşlar arasında müzakere ve diyalog süreçlerini öne çıkaran temel yaklaşımları ilke edinmektedir. YKY paradigması da kamu hizmetlerinin sunumunda devletin rolünün azaltılmasını ve özel sektör kuruluşlarının faaliyetlerinin yaygınlaştırılmasını desteklemektedir. Ancak bu durum devletin hesap verebilirlik ilkesinden muaf olacağı anlamını taşımayacağı bilakis devletin sorumlu olduğu alanlar ile ilgili olarak hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine mutlak surette tabi olacağı YKY’nin önemle vurguladığı temel argümanlardan biridir (Ayhan ve Önder, 2017:4). YKY, hizmet alıcıların alınan hizmetten memnuniyetini ölçmek için hizmet sunucuları performans ölçümü yöntemiyle denetlemiş ve böylece hizmet verenler açısından hesap verebilirlik ilkesi uygulanmıştır. Böylece geleneksel yöntemlerde öne çıkan girdi ve süreç odaklı uygulamaların

aksine YKY ile sonuç temelli hesap verebilirliğe geçiş uygulamaları hayata geçmiştir (Gökçe ve Turan, 2008:14).

YKY literatürde “Public Governance” kavramıyla ifade edilmektedir. Dünya Bankası’nın 1989 yılında yayımladığı bir raporda ilk defa kullanılan “yönetişim” (governance) terimi, sonraki yıllarda kamu yönetimindeki dönüşümün anahtar kavramı olarak literatürde kullanılmaya başlamıştır. Literatürde bir kamu yönetimi terimi olarak yönetişim kavramının tercih edilmesi 1990’lı yıllarda kamu işletmeciliği paradigmasına yöneltilen eleştirilerden kaynaklı bir ihtiyacın sonucudur. Söz konusu dönemde “yönetim” (government) ile “yönetişim” (governance) kavramları arasında bir ayırım yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yönetim ile yönetişim kavramının anlamdaş olarak ele alınmaması gerektiğini ileri süren Rhodes *“yönetişimin yeni bir yönetim sürecine atıfta bulunan bir değişikliği, düzenin değişen bir koşulunu veya toplumun yönetilmesi için ortaya çıkarılan yeni bir yöntemi simgelediğini”* vurgulamıştır (Çolak, 2021:16-18). Hughes de bu iki terimin birbirinden ayrı olduğunu, yönetimin otorite kullanımına dayandığını ancak yönetişimin otorite kullanmaktan ziyade otoriteye ortak olmayla ilgili olduğunu öne sürmektedir (Çolak, 2021:16-18) Stoker ise her iki terimin kolektif eylemler için gereken koşulların hazırlanmasıyla ilişkili olduğunu bu nedenle benzeştiklerini ancak her iki terim arasındaki asıl farkın süreçlerde ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Stoker, yönetişimde birbirini etkileyen birçok aktörün olduğunu bu aktörlerin etkileşimi sonucunda bir yapı ve düzenin ortaya çıktığını vurgulamaktadır (Çolak, 2021:16-18).

Gökçe ve Turan yönetişim kavramının küresel, yerel, ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları olan bir kavram olduğunu vurgulamaktadırlar. Yönetişim paradigması ile yönetim mekanizmasının profesyonel politikacı ve yöneticiler tarafından düzenlenen bir alan olmaktan çıktığını, yeni yönetim mekanizmasının toplumsal aktörlerle birlikte belirlenen bir süreçler bütününe dönüştüğünü belirtmektedirler. Yönetişim paradigmasında hedeflenen “bireyleri, sivil toplum kuruluşlarını, iş dünyasını, başka bir ifadeyle, toplumu yönetimle bütünleştirmek; politikaların belirlenmesinden uygulamasına kadar toplumu önemli bir aktör olarak devreye sokmak, demokratik değerleri güçlendirmek, yönetime karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusunu azaltmaktır” (Gökçe ve Turan, 2008:13).

5. YÖNTEM

Bu çalışmanın metodolojisi, bilimsel araştırma yöntemlerinden nitel veri araştırma yöntemine dayanmaktadır. Nitel veri araştırma

yönteminin bir türü olan betimsel analiz çalışmaya hakim olan araştırma türüdür. Sosyal bilimler alanında önemli bir araştırma tekniği olan nitel veri araştırmaları, araştırmacılara derin ve özgün çalışmalar yapma olanağı sunmaktadır (Çelik, Baykal ve Memur, 2020:1). Çalışmanın veri kaynakları ikincil kaynaklardır. İkincil kaynak olarak konuyla ilgili literatür taranmıştır. Yapılan literatür taraması konuyla ilgili ulusal ve uluslararası çalışmaların incelenmesinden oluşmaktadır. Literatür bulguları işlenerek özel sektörün kamu hizmetlerine dahil olma süreçleri zaman ve koşullar bağlamında incelenmiştir.

6. BULGULAR

Çalışmanın bulguları olarak öne çıkan konuların başında özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerinin halka sunulmasında rol almalarına yönelik tarihen köklü bir geçmişe dayandığıdır. Hayatın akışı içinde zamanın ve koşulların etkisi ile özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerindeki görünürlükleri değişkenlik gösterse de özel sektör kuruluşları neredeyse her dönemde kamunun, kamu hizmetlerinin içinde yer almışlardır.

20. yüzyılın ilk çeyreği (1900-1925) Birinci Dünya Savaşı öncesi, savaş dönemi ve savaş sonrası dönem olmak üzere dünya üzerinde köklü değişikliklerin, ağır ekonomik sorunların ve toplumsal olayların yaşandığı süreci kapsamaktadır. İlk çeyrekte yaşanan savaş ve savaş sonrası yıllar devletlerin yeniden inşa süreçlerini kapsamaktadır. Bu dönemde devletçi politikalar hakimdir. Bu çeyrekte devletlerin kamu hizmetlerinde izledikleri yöntem geleneksel kamu yönetimi yaklaşımıdır. Devletçi politikaların ve geleneksel kamu yönetimi dönemin koşullarının nihai bir sonucu olarak uygulanmıştır.

20. yüzyılın ikinci çeyreği de (1925-1950) dünya üzerinde milyonlarca insanı etkileyen köklü değişimlerin ve toplumsal olayların yaşandığı yılları kapsamaktadır. Bu çeyrekte yaşanan 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve 1939-1944 İkinci Dünya Savaşı nedeniyle milyonlarca insan hayatını kaybetmiştir. Ağır ekonomik bunalımların yaşandığı bu çeyrekte dünya genelinde hüküm süren bir kıtlık süreci yaşanmıştır. Bu çeyrekte de devletçi politikalar ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı hakimdir. Bu çeyreğin son yıllarına doğru (1946-1950) öne çıkan en önemli yaklaşım Refah Devleti anlayışıdır. 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşının yıkıcı etkilerini onarmak, insanların yaşam koşullarını iyileştirmek için devletler kamu harcamalarına ağırlık vermişlerdir (Altın, 2013:2).

Refah Devleti uygulamalarının çok yoğun yaşandığı dönem olarak 1945-1970 arasını göstermek mümkündür (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011:11). Refah Devleti uygulamaları kapsamında altyapı yatırımları başta olmak üzere, ulaşım, sağlık eğitim gibi birçok kamu hizmeti için devletler kamu harcamalarını arttırmışlardır (Acar, 2017:4). Bu harcamaları karşılayacak finansman kaynağının yetersiz kalmasıyla devletler yeni kaynak arayışlarına yönelmiştir. Sınırlı kamu kaynakları ile artan kamu harcamalarının karşılanamadığı bir süreçte 1973-1979 dünya petrol krizinin de yaşanması dünya üzerinde yaşanan mevcut ekonomik sorunları derinleştirmiştir (Acar, 2017:4). Bu atmosferin yaşandığı 1970’li yılların sonu 1980’lerin başında Birleşik Krallık’ta Margaret Thatcher ile başlayan ve dünyaya yayılan özelleştirme uygulamaları kısa zaman içinde dünya ülkeleri tarafından tercih edilen bir ekonomik araç haline gelmiştir. Özelleştirme uygulamaları, mal ve hizmet üretilmek üzere kamu kesiminin uhdesinde olan tesislerin özel sektör kuruluşlarına devredilmesi uygulamalarını kapsamaktadır. Kamu kesiminin devredeceği mal ve hizmetin sunumunu devralmak üzere rekabetin yaygın olduğu bir alan olarak özelleştirme uygulamaları 1980-1990 yılları arasında ileri düzeyde uygulanmıştır (Anderson, Petrie, Alier, Cangiano & Hemming, 2006:9).

Özelleştirme uygulamaları kamu hizmetlerinin kullanıcılarına iletilmesi noktasında devletlere mali açıdan bir süreliğine nefes aldırın uygulamalar olsa da bu yöntem uzun vadede sürdürülebilir olmamıştır. Bu politikaların uzun süreli sürdürülebilir olmamasının nedeni serbest piyasa koşullarından kaynaklanan birtakım olumsuzlukların yaşanmasıdır. Serbest piyasa koşullarında devlet piyasa fiyatlarına müdahale etmemektedir (Yasa, 2017:13). Serbest piyasa koşulları “*hür teşebbüs ve özel mülkiyetin hakim olduğu, iktisadi birimlerin kararlarını fiyat mekanizmasına dayanarak aldıkları ve tam rekabet şartlarının geçerli olduğu piyasa şekli*” olarak tanımlanmaktadır (sezgin, 2010:8). Serbest piyasa koşullarında hizmeti sunan özel sektör kuruluşları sunduğu hizmet için bir fiyat belirlemektedir (Eser ve diğerleri, 2011:11). Özel sektör kuruluşlarının sunulan hizmet için belli bir kâr amacı gütmesi bu kuruluşların işletme olarak tabiatlarının doğal bir sonucudur. Ancak bir fiyat karşılığında sunulan kamu hizmetleri beraberinde birtakım sorunların yaşanmasına da neden olabilmektedir. Örneğin mali açıdan iyi durumda olan bireyler hizmetlerden yararlanabilirken mali açıdan yeterli olmayan bireyler hizmete erişim ve hizmetten yararlanma noktasında birtakım sorunlarla karşılaşabilmektedirler (Eser ve diğerleri, 2011:12).

Özelleştirme uygulamalarının sürdürülebilir olmadığı 1980’li yılların sonuna doğru (1988-89) anlaşılmış ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yeni yol ve yöntem arayışlarına gidilmiştir. Bu amaçla 1990’lı yılların başında yeni bir alternatif olarak Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) uygulanmaya başlanmıştır. İngilizce Public-Private Partnerships kavramlarının kısaltmasıyla ‘PPP’ ya da ‘3P’ olarak dünyada yaygın bir kavram haline gelen KÖİ kamunun ve özel sektör kuruluşlarının arasındaki iş birliğine dayanan bir uygulamadır (Kalaycı, 2018:4). Bu uygulama 1992 yılında Birleşik Krallık’ta yönetimde olan John Major hükümeti tarafından, Birleşik Krallık’ın bozulan kamu sermayesi için kamu sektörünün borçlanmaya gidilmeden kamu hizmetlerinde ihtiyaç duyulan iyileştirmeleri gerçekleştirmenin bir yöntemi olarak uygulanmaya başlanmıştır (Shaw, 2003:4). Modelin finans yöntemi olan *Private Financing Initiative/PFI* (*Özel Finansman Girişimi*) ve *Private Finance 2/PF2* (*Özel Finans 2*) olmak üzere iki ayrı yorumu bulunmaktadır (Ateş, 2019:1)3. Kamu özel iş birliği modeli hem hükümetlere hem de kamu kuruluşlarına bütçe kısıtı nedeniyle ortaya çıkan finansman sorununa bir çözüm üretmektedir (Barlow, Roehrich, & Wright, 2013:4). Hesap verebilirlik ve şeffaflık vurgusunu temel alan model, kamunun ve özel sektör kuruluşlarının yanı sıra demokratik katılımı ön planda tutan, sivil toplum kuruluşları ve hizmet alıcıların görüş ve önerilerini dikkate alan sonuç odaklı politikaları kapsamaktadır. Model günümüzde dünya üzerinde neredeyse bütün ülkelerin enerji sektörü ağırlıklı olmak üzere, eğitim, sağlık, ulaştırma, altyapı ve daha birçok alanda tercih ettiği bir yöntem olarak kullanılmaktadır. Model çeşitli avantajların yanı sıra bazı dezavantajları barındırmakla birlikte her ülkenin ulusal politikalarına uygun olarak kullanım alanını her geçen gün yaygınlaştırmaktadır. Modelin uygulanma alanları, modelin hangi ülkelerde ve hangi sektörlerde sıklıkla tercih edildiği uluslararası alanda hizmet veren çeşitli bankaların veri kayıtlarında yer almaktadır. Modelin uygulanmasına yönelik veri kayıtlarının incelenmesine olanak sağlayan veri kayıtlarından bazıları Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası’dır.

7. TARTIŞMA ve ÖNERİLER

Özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine katılımlarına yönelik tarihe yüzlerce yıllık bir geçmişe dayanmaktadır. Karar alıcıların özel sektör kuruluşlarından yararlanmaları zamanın, koşulların ve ihtiyaçların şekillendirdiği süreçlerin bir sonucudur. Çalışmanın inceleme

³ *Private Finance 2/PF2*, PFI’nın revize edilmesiyle 2012 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

alanı olarak ele aldığı 20. yüzyılda özel sektörün kamu hizmetlerine dahil olma süreçleri birçok nedeni barındırmaktadır. Bu nedenlerin ilk sıralarında 20. yüzyılda yaşanan Birinci Dünya Savaşı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı, İkinci Dünya Savaşı, 1973-79 dünya petrol krizleri ve daha birçok irili ufaklı ekonomik buhranların ortaya çıkardığı mali yetersizlikler öne çıkmaktadır. 20. yüzyılın büyük bir bölümüne hakim olan toplumsal olayların açtığı yaraların onarılması hiç kuşkusuz yine devletlerin başlattıkları inşa süreci ile giderilmeye çalışılmıştır. İnşa süreciyle artan kamu yatırımları ve kamu harcamalarına yönelik politikalar bir süre sonra kaynak tahsisi açısından kayda değer sorunların yaşanmasına yol açmıştır. Kaynak tahsisiyle devletlere yüklenen borç yükünün hafifletilmesi ve kamu harcamalarının azaltılması amacıyla kamu hizmetlerinin sunumuna dahil olan özelleştirme politikaları zaman içinde farklı sorunların odağı olmuştur. Yaşanan sorunlara çözüm üretmek üzere atılan adımlar aynı zamanda yeni alternatiflerin ve yeni yöntemlerin uygulanmaya konmasına öncülük etmiştir. Özelleştirme uygulamalarının tıkandığı bir noktada tek başına devletin yeterli olmadığı ve tek başına özel sektörün verimli olmadığı koşulların bir çıktısı olarak 20. yüzyılın sonu ve 21. yüzyılın başında kamunun ve özel sektörün birlikteliğine dayanan model olan kamu özel iş birliği modeli uygulanmaya başlanmıştır. Kamu özel iş birliği modeli birçok avantaj ve dezavantajı barındırmasına rağmen halen dünya üzerinde birçok alanda kamu hizmetlerinin halka sunulması noktasında yaygın tercih edilen uygulamalardır. Günümüzde modele yönelik gerek literatürde gerekse politik düzlemde bazı eleştiriler getirilmektedir. Modele yönelik eleştirilerin başında sözleşme sürelerinin çok uzun olması gelmektedir. Sözleşme bedellerinin yüksek olmasıyla yüklenici firmalara ödenen sözleşme bedelleri de literatürde sıkça eleştirilen konuların başında gelmektedir.

Kamu hizmetlerinin sunulmasına özel sektörün katılımının bir tercihten öte zamanın, koşulların ve ihtiyaçların zorunlu bir sonucu olduğu literatürden anlaşılmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunum yöntemlerinin zaman içindeki değişimi ihtiyaç ve koşullara çözüm üretmek üzere dönemin koşulları içinde pragmatik yöntemler olarak uygulanmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yöntemlerin uygulanabilir olmaması halinde yeni alternatif yöntemlerin oluşturulması aynı zamanda kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkesinin nihai bir sonucudur. Doğal olarak mevcut yöntemlerin ihtiyaca cevap vermemesi halinde değişim tabidir. Değişim zaman ile birlikte akan dinamik bir olgudur (Yurt, 2020:1). Değişimin dinamik etkisi dönemsel konjonktürün ruhundan bağımsız değildir. Diğer bir söylemle içinde bulunulan çağın,

zamanın, koşulların ekonomik, stratejik, politik etkileri değişimi zorunlu kılmaktadır. Teknolojik gelişmelerin takip edilemeyecek boyutlarda hızla ilerlediği, bilgi ve teknoloji çağı olarak anılan 21. yüzyılın ilk çeyreğinin sonlarına gelindiği (2023) günümüzde dünya üzerinde yaşanan değişimin hızına ulaşmak uluslararası düzlemde devletlere 21. yüzyıldaki yeniliklere uyum sağlamalarını kolaylaştıracaktır.

Çalışma politika yapıcılara şu konularda öneriler getirmektedir:

- 1) Özel sektör kuruluşları ile etkin iş birliği yapılması halinde kamu bütçesi harcanmadan özel sektör finansmanı ile kamu hizmetlerinin sağlanması mümkündür. Etkin iş birliğinin sağlanmasının temelinde sözleşmelerin yapıldığı süreçler azami derecede önemlidir. Sözleşme süreçlerine alanında uzman kamu personelinin katılım sağlanması sözleşme sonrası dönemin en az sorunla sürdürülmesine katkı sağlayacaktır.
- 2) Özel sektör kuruluşları ile yapılacak olan sözleşmelerin, sözleşme maddelerinin uygulanma aşamalarındaki denetimlerinin yapılması da son derece önemlidir. Denetimlerde sözleşmede yer alan her bir sözleşme maddesinin sahada uygulanıp uygulanmadığı tek tek kontrol edilmelidir.
- 3) Türkiye’de kamu hizmetlerinin sunumunda geçmişten günümüze yaşanan değişimin dünya düzlemindeki değişim ve politikardan bağımsız olduğu düşünülmemelidir. Nitekim geleneksel kamu hizmetleri yöntemlerinin değişimi başta olmak üzere sonrasında uygulanan diğer yöntemler dünya üzerinde eş zamanlı veya yakın zamanlı yaşandığı literatürden anlaşılmaktadır.
- 4) Kamu harcamalarının kontrollü bir şekilde yapılması geçmişte dünya üzerinde yaşanan sorunların tekrar yaşanmasını önleyecektir. Nitekim 1970’li yıllarda yaşanan kamu borç yükü, kamu maliyesinin genişlemesi ve bütçe kısıtları gibi mali sorunlar aşırı ve kontrolsüz kamu harcamalarının nihai bir sonucudur.

8. SONUÇ

Sonuç itibariyle kamu hizmetlerine özel sektör kuruluşlarının dahil olma süreçleri ve tarihçesi köklü bir geçmişe dayanmaktadır. Romalılar dönemi başta olmak üzere tarihte birçok imparatorluk ve ülke zaman zaman özel sektör kuruluşlarından çeşitli alanlarda yararlanmışlardır. Dönemsel konjonktürler özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine katılımlarında önemli belirleyiciler olmuştur. 20.yüzyılın ilk üç çeyreğine hakim olan dünya savaşları, ekonomik

buhranlar, petrol krizleri ve daha birçok ekonomik sorunların sonucu ortaya çıkan mali sıkıntılar özel sektörün 1980’li yıllarda kamu hizmetlerinde görünürlüklerini hızlandırmıştır. Başta tamamen özelleştirme olarak uygulamaya geçen yöntemler zaman içinde yaşanan birtakım sorunlar ve ihtiyaçlara cevap verememesiyle yerini kamunun ve özel sektörün iş birliğine dayanan yeni yöntem ve paradigmalara bırakmıştır. Günümüzde (2023 yılı) özelleştirme uygulamaları halen dünya üzerinde uygulansa da ağırlıklı olarak devletinde ortak olduğu kamu özel iş birliği yöntemleri daha yaygın uygulanmaktadır. Kamu özel iş birliği uygulamaları da birtakım avantaj ve dezavantajları barındırmaktadır. Ancak kamu özel işbirliği modelinin barındırdığı dezavantajların giderilmesi halinde modelin uygulanmasıyla devletin kamu harcamalarında daha az kaynak kullanmasını sağlayacaktır. Bu modelin uygulanması noktasında politikacılara ve kamu kesiminde görev yapan yöneticilere önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Model dünya üzerinde birçok ülke tarafından yaygın bir şekilde tercih edilmektedir. Sonuç olarak özel sektör kuruluşlarının kamu hizmetlerine dahil olma süreçleri zamanın, süreçlerin ve değişimin zorunlu bir sonucudur. Devlet kurumlarının iş birliği süreçlerini doğru yönetmeleri bu kuruluşlardan azami faydanın sağlanması açısından önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, E. (2017). *Neoliberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı*. Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(1), 248-263.
- Alagöz, Mehmet ve Turgut Yokuş (2017), *Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) Yatırımları ve Ekonomik İllüzyon Etkisi*, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 19 (32): 115-122.
- Altan, Y., Kerman U., Aktel, M., Metin, Y. ve Eke E. (2013). *Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 5(3): 9-17.
- Altın, Ayтуğ (2013), *Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim*, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, ss. 101-118.
- Ateş, Merve Cemile (2019). *Kamu Özel İşbirliği Modeline İlişkin Değerlendirmeler Bağlamında Özel Finans Girişim Modeli*, 1. Third Sector Social Economic Review, 54(3): 1135-1149.

- Ayhan, E ve Önder, M, (2017). *Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı*, Gazi İktisat ve İşletme Dergisi, C:3, S:2 (19-48).
- Barlow, J., Roehrich, J. K., & Wright, S. (2013). *Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing health care facilities and services*. Health Affairs, 32(1), 146–154.
- Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı. Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıllık (1963-1967), Erişim: 01 Mart 2023 https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdfhttps://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdf
- Bayrakcı, E. ve Kahraman, S. (2017), *Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme*, Selçuk Üniversitesi SBE Dergisi, 37, 299-315.
- Boz, S. S. (2013). *Kamu Özel İşbirliği (PPP) Modeli*, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(2), 277-332.
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Erişim: 01 Mart 2023 <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun, Erişim: 15 Mart 2023 <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6&MevzuatTur=0&MevzuatTertip=1>
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun.Erişim:15 Mart 2023 <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3096&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. Erişim: 20.Mart.2023 <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4046&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

- Çal, Sedat; (2009) *Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (GÜHFD), Sy. 11(1-2).
- Çelik, H., Başer Baykal, N. ve Kılıç Memur, H. N. (2020). *Nitel veri analizi ve temel ilkeleri*. Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi – *Journal of Qualitative Research in Education*, 8(1), 379-406. doi:10.14689/issn.2148-2624.1.8c.1s.16m Çolak, Çağrı (2021), *Yeni Kamu Yönetimi: Kamu Yönetiminde Üçüncü Bir Paradigma İddiası*, (Ankara: Astana Yayınları).
- Derbil, Süheyp; *Kamu Hizmeti Nedir?*, AÜHFM, C. VII, Sy. 3-4, 1950.
- Dülger, İ. P., & Tosun, İ. (2019). *Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımında İki Kırılma Noktası: Herbert Simon ve Kamu Tercih Okulu*. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (2), pp. 159-174.
- Eser, B.H., Memisoglu, D. ve Özdamar, G. (2011). *Sosyal siyasetin üretilmesi süreci'nde refah devleti'nden neo-liberal devlete geçiş: devletin kamu hizmeti sunma işlevinin değişimi*. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 16(2), 201-217.
- European Investment Bank, Date of Access: 25 Mart 2023 <https://www.eib.org/en/infocentre/eib-open-data.htm>
- Gökçe, O., & Erol T. (2008). *Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları*. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 8(15), 175-200
- Göktürk, S. (2019). *Bir kamu özel işbirliği modeli olarak yap-kirala-devret sözleşmesi* (Master's thesis).
- Güner, H. (2014). *Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu yönetiminin denetimi*. Denetim, 14, 65-72.
- Hemming R, Anderson B, Alier M, Petrie M, Cangiano M (2006) *Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. International Monetary Fund.
- İncekara, A. (1989). *KİT'ler ve Özelleştirme*. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 47 (1-4), - . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/pub/iuifm/issue/837/9239>

- Kalaycı, İ. (2018). *Enerji Yatırımlarında Kamu-Özel İşbirliği (KÖİ) Modeli: Kuramsal Çerçeve*, Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD), Cilt: 5, Sayı: 4, Yıl: 2018, 48-61.
- Navarro-Espigares JL, Hernandez-Torres E. *Public and private partnership as a new way to deliver healthcare services: XVI Encuentro de Economía Pública*; 2009. 01-01, ISBN 978-84-691-8950-4 2009
- Özer, M. A. (2016), *Sağlık Sektöründe Yeni Bir Hizmet Sunum Modeli: Kamu Özel Ortaklığı*, Sosyal Güvenlik Dergisi, 6(1), ss. 9-38.
- Öztürk, R. (2019). *Türkiye’de Sağlıkta Kamu Özel İşbirliği Uygulaması: Şehir Hastaneleri Örneğinde Paranın Değer Karşılığı Analizi*. Ankara. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Savaş, T., Keleş, R., & Göktaş, B. (2020). *Kamu Özel İşbirliği Modeli Ankara Şehir Hastanesi Örneği*. Ankara Sağlık Bilimleri Dergisi, 9(2), 22-31.
- Sezgin, Şennur (2010). *Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme*. Akademik İncelemeler Dergisi. 5 (2): 154-171.
- Shaw, E. (2003). *Gizlice özelleştirme mi? Blair hükümeti ve Ulusal Sağlık Hizmetinde kamu-özel ortaklıkları*. Çağdaş Politika , 9 (3), 277-292.
- The World Bank, The Private Participation in Infrastructure (PPI) Data, Date of Access: 25. Mart 2023
<https://ppi.worldbank.org/en/ppidata>
- Tokatlıoğlu, M. ve Şen, S. (2019). *Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanında kamu özel işbirliği modeli: AB ve Türkiye*. International Journal of Public Finance, 4(2), 205-235.
- Tolofari S (2005) *New public management and education. Policy Futures in Education* 3(1): 75-89.
- Tunç, G. & Öz Saraç, E. (2015). *Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Modelinin İyileştirilmesine Ait Öneriler*, 3. Deprem Mühendisliği ve Sismoloji Konferansı, 14-16 Ekim 2015, Dokuz Eylül Üniversitesi. Üstüner, Yılmaz (2000), *Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu*, Amme İdaresi Dergisi, 33/3: 15-31.

- Ütük, Utku (2015) *Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış*, Sayıştay Dergisi, S. 99, ss. 47-70.Yasa, D. B. (2017). *İktisat Düşüncesinde Devlet Müdahaleciliği Kuramının Evrimi*. Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(2), 281-298.
- Yılmaz, Dilşat, *Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri*, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S.12/1, 2008, ss. 1215-1234.
- Yurt, R. G. (2020). *Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi*. Dis. Sos. Bil. Der., 7, 19-44.