



**T.C.**  
**BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**KAMU DEĞERİ YÖNETİMİ BAĞLAMINDA**  
**KAMU-ÖZEL ORTAKLIKLARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Fatih GENÇOSMAN**

**BURSA - 2018**





T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

**KAMU DEĞERİ YÖNETİMİ BAĞLAMINDA  
KAMU-ÖZEL ORTAKLIKLARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Fatih GENÇOSMAN**

**Danışman:**

**PROF. DR. BEKİR PARLAK**

**BURSA - 2018**

T. C.

ULUDAG ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi /Yönetim Bilimleri, Bilim Dalı'nda hazırladığı "Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu-Özel Ortaklıkları konulu (Yüksek Lisans Tezi) ile ilgili tez savunma sınavı,

701315002 numaralı Fatih GENÇOSMAN' ın 12/ 09/ 2018 günü ..... - ..... saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin

.....,..... (başarılı/başarısız) olduğuna ..... (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu

Başkanı)

Prof. Dr. Bekir PARLAK

Uludağ Üniversitesi



Üye

Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU

Sakarya Üniversitesi



Üye

Prof. Dr. Neslihan SAM

Uludağ Üniversitesi



### Yemin Metni

Yüksek Lisans/ Doktora tezi olarak sunduğum “Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında kamu-özel Ortaklıkları” Başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarının kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

12.09.2018



**Adı Soyadı:** Fatih GENÇOSMAN

**Öğrenci No:** 701315002

**Anabilim Dalı:** Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

**Programı:** Yönetim Bilimleri

**Statüsü:**  Yüksek Lisans  Doktora



**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU**

**ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: 04/09/2018

Tez Başlığı / Konusu: KAMU DEĞERİ YÖNETİMİ BAĞLAMINDA KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarında oluşan toplam 117 sayfalık kısmına ilişkin, 29/08/2018 tarihinde şahsım tarafından *Turnitin* adlı intihal tespiti programından (*Turnitin*)\* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 8 'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

04.09.2018

**Adı Soyadı:** FATİH GENÇOSMAN  
**Öğrenci No:** 701315002  
**Anabilim Dalı:** KAMU YÖNETİMİ  
**Programı:** YÖNETİM BİLİMLERİ  
**Statüsü:**  Y.Lisans  Doktora

**Danışman**  
**Prof. Dr. Bekir PARLAK - 04.09.2018**

\* Turnitin programına Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

## Özet

Yazar Adı ve Soyadı: Fatih Gençosman

Üniversite: Bursa Uludağ Üniversitesi

Enstitü: Sosyal Bilimler Enstitüsü

Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Bilim Dalı: Yönetim Bilimleri

Tezin Niteliği: Yüksek Lisans Tezi

Sayfa Sayısı: IX + 114

Mezuniyet Tarihi: 12 / 09 / 2018

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bekir Parlak

### **Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu Özel Ortaklıkları**

Kamu değeri yönetimi 2000'li yılların sonuna doğru Mark H. Moore tarafından ortaya atılan değer temelli bir kamu yönetimi yaklaşımıdır. Ağ yönetişimi kavramı ile sıkı ilişkisi, geleneksel kamu yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği' ne eşit mesafede kuramsal konumu ile geleceğin kamu yönetimi yaklaşımı adayları arasında yerini almıştır. Kamu değeri yönetimi artan bir ilgiyle araştırılmaktadır ve bu konuda yazın canlılığını sürdürmektedir. Bu çalışmada ise bu zamana kadar pek az çalışmanın yapıldığı kamu özel ortaklıkları modellerinin kamu değeri yönetimi bağlamında incelenmesi ele alınmıştır. Bu amaçla kamu özel ortaklıkları bağlamında bir uygulamanın nasıl olabileceği, uygulama durumunda kamu özel ortaklığı modelinin kamu değeri üretmede etkin bir model olup olmadığı çalışmanın cevabını aradığı sorular olmuştur.

Kamu değeri yönetimi ilgi çeken bir yaklaşım olsa da pratik uygulama konusundaki zorlukları yaygın bir kullanıma sahip olmasını engellemiştir. Özellikle kamu özel ortaklıkları modelleriyle nasıl bir şekilde örtüşeceği ortaklıkların kendisi hakkındaki sorunlar henüz çözülemediği için çalışmayı zorlaştıran bir faktör

olmaktadır. Bu nedenle çalışmada öncelikle kamu değeri yönetimi yaklaşımının kamu özel ortaklıkları bağlamında uygulama imkânı araştırılmış ve bir uygulama yöntemi önerisi sunulmuştur. Uygulama yöntemi önerisi özel sektördeki benzer yönetim yaklaşımlarından esinlenerek ortaya konmuştur.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için geleneksel kamu yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post Yeni Kamu İşletmeciliği ile anılan yaklaşımlara kavramsal olarak yer verilmiştir. Bunun yanında kamu değeri yönetimi ve kamu özel ortaklıkları da ayrı başlıklar halinde kavramsal açıdan incelenmiştir. Sonrasında kamu değeri yönetimi bağlamında kamu özel ortakları ele alınmış, öncelikle risk ve fırsatlar ortaya konmuştur. Akabinde bir uygulama yöntemi önerisi sunulmuştur. Böylece konu hakkında daha sonra yapılacak uygulamaya yönelik çalışmalar için de bir temel olabilecek çerçeve oluşturulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu Değeri, Kamu Değeri Yönetimi, Kamu Özel Ortaklıkları, Yeni Kamu İşletmeciliği*

## **Abstract**

### **Public Private Partnerships in the Context of Public Value Management**

Public value management is a value-based approach to public administration put forward by Mark H. Moore towards the end of the 2000s. The close relationship with the concept of network governance, it's theoretical position of traditional public administration and the New Public Administration at the same distance, it has taken its place among the candidates of future public administration approaches. Public value management is being investigated with an increasing interest, and literature regarding this is still alive. In this study, public private partnership models which have been studied very little until this time have been examined in the context of public value management. For this purpose, how an application can be in the context of public private partnerships, whether the public private partnership model is an effective model for public value generation in case of implementation were the questions that was looking for the answer.



Although public value management is an attractive approach, difficulties of practical practice has prevented it from having the widespread usage. How the partnerships will overlap with the models of the public private partnerships is a factor that makes it difficult to work because the problems about the partnership itself can not be resolved yet. For this reason, in the study, the possibility of applying the public value management approach in the context of public private partnerships was searched and a method of implementation method was presented. The implementation method recommendation was inspired by similar management approaches in the private sector. The concept of traditional public administration, new public management and Post-NPM has been conceptualized so that it can be understood better. Besides, public value management and public private partnerships have been examined conceptually in separate chapters. Subsequently, public private partnerships were considered in the context of public value management, risks and opportunities were first put forthed. Then, a proposal of application method was presented. Thus, a framework that would be a basis has been established for the practical work to be carried out later on the subject.

**Key Words:** Public Value, Public Value Management, Public Private Partnership, New Public Management

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZET .....	I
ABSTRACT .....	II
İÇİNDEKİLER.....	IV
KISALTMALAR .....	VII
TABLolar.....	VIII
ŞEKİLLER.....	IX
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi.....	6
1.1.1. Tarihsel Gelişim .....	6
1.1.2. Kavramsal Çerçeve .....	8
1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi'ne Yönelik Eleştiriler .....	14
1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği .....	16
1.2.1. Tarihsel Gelişim .....	16
1.2.2. Kavramsal Çerçeve .....	20
1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği 'ne Yönelik Eleştiriler .....	24
1.3. Post Yeni Kamu İşletmeciliği Dönemi.....	28
1.3.1. Bütünleşik Kamu Yönetimi .....	30
1.3.2. Ağ Yönetişimi .....	31
1.3.3. Dijital Yönetişim .....	33
1.3.4. Neo-Weberyen Devlet.....	34
1.3.5. Kamu Değeri Yaklaşımı.....	35

1.3.6. Yeni Kamu Yönetişimi.....	36
----------------------------------	----

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI

2.1. Gelişimi .....	38
2.2. Kavramsal Çerçeve .....	43
2.2.1. Değer Odaklı Yeni Bir Yaklaşım .....	43
2.2.2.1. Klasik yaklaşımın kamu yöneticisini sınırlayan rolü.....	48
2.2.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin ekonomik faydacı yaklaşımının yetersiz kalması.....	49
2.2.2.3. Değişen toplum ve gelişen iletişim teknolojilerinin vatandaşların beklenti ve katılım taleplerini artırması.....	49
2.2.2.4. Demokratik Açığın Üstesinden Gelmek.....	50
2.2.2.5. Hizmet Sunumu Paradoksu.....	50
2.2.2. Kamu Değerı Yaklaşımına Götüren Faktörler ve Kamu Yöneticisinin Rolü: Kütüphaneci Örneği .....	45
2.2.3. Kamu Değerı Tanımlama Çalışmaları.....	51
2.2.4. Kamu Değerı Yönetimi: Organizasyon Teorisine Doğru .....	55
2.2.5. Kamu Değerı Uygulama Örneği: İngiltere Victoria ve Albert Müzesi ..	60
2.3. Kuramsal Konum .....	62

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI

3.1. Gelişimi .....	69
3.2. Kavramsal Çerçeve .....	70
3.3. Türkiye'de Kamu Özel Ortaklıkları .....	75

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU DEĞERİ BAĞLAMINDA KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI

4.1. Temel Sorunlar.....	79
4.1.1. Kamu Değeri İle Özel Değerin Uyuşmazlığı.....	79
4.1.2. Kamu Özel Ortaklıkları Modellerinde Kamu Değerinin Bir Öncelik Oluşturmaması.....	80
4.1.3. Kamu Değeri Yönetimi Uygulamalarının Azlığı ve Tecrübe Eksikliği.	82
4.1.4. Kamu Özel Ortaklıklarının Karmaşık Yapısı.....	83
4.2. Fırsatlar .....	84
4.2.1. Özel Sektörün Değer Temelli Yönetim Tecrübesi.....	84
4.2.2. Kamu Değeri Yönetimi'nin Sadece Kamu Özel Ortaklıkları Koordinasyon Birimleri Yoluyla Uygulanması .....	87
4.2.3. Özel Sektörün Esnek Yapısı.....	88
4.3.Kamu Değeri Temelli Ortaklık Stratejisi Nasıl Oluşturulur?.....	89
4.3.1. Yalın Tedarikçi Zinciri.....	90
4.4. Kamu Değeri Temelli Bir Ortaklığın Tesisine.....	95
4.4.1. Ortaklığın Kamu Tarafında KDY Dönüşümü.....	96
4.4.2. Kamu İle Özel Sektör Arasında Yeni Bir İlişki Türü: Stratejik Ortaklık.....	97
4.4.3. Kamu Değeri Temelli Performans Sistemi .....	99
SONUÇ.....	103
KAYNAKLAR.....	107

## **Kısaltmalar**

BSC: Balanced Score Card (Dengeli Ölçüm Karnesi)

FTT: First Time Through Capability (İlk seferde hatasız yapılan ürünlerin toplam ürünlere oranı)

GKY: Geleneksel Kamu Yönetimi

JIT: Just In Time (Tam zamanında üretim)

KDY: Kamu Değeri Yönetimi

KÖO: Kamu özel Ortaklıkları

KPI: Key Point Indicator (Anahtar göstergeler)

OEE: Overall Equipment Efficiency (Toplam Ekipman Verimliliği)

PPM: Parts Per Million (Milyonda Hata Sayısı)

WCM: World Class Manufacturing (Dünya Klasında Üretim)

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

## **Tablolar**

Tablo-1 Yeni Kamu İşletmeciliği Temel Özellikleri.....	22
Tablo-2 Kamu Değeri Yaklaşımı Karşılaştırma.....	62
Tablo -3 Kamu Özel Ortaklığı Modelleri.....	71

## Şekiller

Şekil-1 Kamu değeri yönetimi Moore'un stratejik üçgeni.....	55
Şekil-2: Kamu değeri kuramsal konum.....	66
Şekil-3: WCM Pillarları.....	92

## GİRİŞ

Geçtiğimiz yüzyılın sonları kamu yönetimi anlayışı bakımından önemli değişimlere sahne olmuş, başlayan değişim hareketi bugün bile etkisini devam ettiren reformlar silsilesini tetiklemiştir. Neredeyse bir yüzyıldır modern devletlerin vazgeçilmez kamu idaresi modeli olan geleneksel kamu yönetiminin (GKY) ilkeleri bu dönem zarfında aşınmaya başlamıştır. Neo liberal anlayış, yeni sağ, iktisat teorisindeki değişimler, küreselleşme, teknolojik gelişim, devletin artan büyüklüğü ve yaşanan ekonomik problemler gibi çeşitli faktörler klasik kamu yönetimi anlayışının katı bürokratik, hiyerarşik, merkeziyetçi yapısına meydan okuyarak bir paradigma değişiminin meydana gelmesine neden olmuştur.

1980'li yıllardan itibaren etkisini göstermeye başlayan değişim hareketi bir ölçüde özel sektörün yönetim başarılarından etkilenmiştir. Bu zamana kadar başarılı görülen siyaset idare ayrımı, tek en iyi yol, tarafsız memurlar, bürokratik hizmet sunumu gibi GKY'nin öne çıkan özellikleri daha az kabul görmeye başlayarak özel sektörün esnek ve sonuç odaklı yönetim metotları hâkim anlayışlar olmaya başlamıştır. Yaşanan değişim hareketinin temelinde yer alan daha küçük ve etkin bir devlet oluşturma amacı doğrultusunda özel sektör tarzı yönetim tekniklerine dayalı Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı doğmuştur.

Öncelikle İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda gibi Anglo Sakson ülkelerde başlayan reform hareketleri yüzyılın sonunda bütün dünyaya yayılmıştır. Bu ülkeler reformları en radikal biçimde uygulayan ve etkilerini daha erken gözlemleyen ülkeler olmuşlardır. Klasik bürokrasiyi yumuşatıp minimal, verimli ve etkin bir devlet yaratmayı hedefleyen bu reformlar kısmen başarılı olsalar da beraberinde başka problemler de getirmişlerdir. Performans temelli yönetim, adem-i merkeziyetçi yapılanmalar, yetkilerin ayrılması ve uzmanlaşma kamu kurumlarının giderek özerkleşerek birbirinden uzaklaşmasına neden olmuş ve kamu yönetiminde parçalanmışlık gözle görülür bir hale gelmiştir. Bunun üzerine ABD'de yaşanan 11 Eylül terör saldırıları kamudaki parçalanmışlığın yarattığı sorunları daha fazla hissedilir kılmış daha bütüncül yaklaşımlara zemin hazırlamıştır. 2008 yılında meydana gelen global ekonomik kriz ise, devletin rolünün önemini tekrar hatırlatarak,



gerektiğinde müdahale edebilen bir devlet yapısının gerekliliğini gözler önüne sermiştir.

1990'larda altın yıllarını yaşayan YKİ anlayışı tüm bu etkenler ışığında daha fazla sorgulanmış 2000'li yılların başından itibaren yerini birçok farklı yaklaşımın tartışıldığı Post YKİ dönemi başlamıştır. Bu dönemde gerek YKİ anlayışının dezavantajlı yönlerini gidermeye yönelik revizyon hareketleri gözlenmiş, gerekse de YKİ'den daha farklı yeni yaklaşımlar tartışılır hale gelmiştir. Post YKİ döneminde ortaya çıkan başlıca yeni yaklaşımlara örnek olarak bütünleşik kamu yönetimi, dijital yönetim, kamu değeri yönetimi (KDY), yeni kamu yönetimi, ağ yönetimi, Neo Weberyan devlet gibi örnekleri vermek mümkündür.

Bu çalışmada detaylı olarak ele alınacak olan kamu değeri yaklaşımı Post YKİ döneminin öne çıkan kavramlarından birisidir ve son yıllarda birçok ülkede akademisyenler, politika yapıcılar ve uzmanlar tarafından ilgi görmektedir.<sup>1</sup> Hatta bazılarına göre KDY, YKİ ve geleneksel kamu yönetiminin olumsuzluklarını giderebilecek potansiyele sahip bir paradigma olarak değerlendirilmektedir.

Kamu özel ortaklıkları (KÖO) ise daha çok YKİ reformları ile özdeşleşen ve yaygınlaşan bir kavram olmuştur. Kamu değeri yaklaşımı gibi ilgi çeken ve çokça tartışılan kavramlardan birisidir. Son yıllarda gerek finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi, gerekse özel sektörün verimliliğinden istifade etmek gibi temel saiklerle kamu-özel ortaklıkları ön plana çıkan uygulamalardan biri haline gelmiştir.

Bu çalışmada yukarıda sayılan yaklaşımlardan birisi olan KDY ile KÖO kavramları ağırlıklı bir yer tutacaktır. Bu bağlamda çalışmanın amacı kamu değeri temelinde kamu özel ortaklıklarını ele almak ve kamu değeri odaklı ortaklık sistemi oluşturabilmek için yöntem araştırması yapmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu özel ortaklıkları kavramına kamu değeri yaklaşımını tatbik edebilmek için bir yöntem geliştirmek,

---

<sup>1</sup> Kamu değeri kavramı ilk olarak 1995 yılında ortaya atılmış, 2005 sonrasında Post YKİ döneminde ise popüler olmuştur.

- Böyle bir yöntemi geliştirebilmek için riskleri ve fırsatları açıklamak,
- Kamu özel ortaklıklarında kamu değerinin nasıl ve ne şekilde üretilebileceğini sorgulamak,
- Yerli kaynağın sınırlı olduğu kamu değeri yaklaşımını detaylı olarak inceleyerek literatüre katkı sağlamak,
- Kamu değeri yaklaşımını ortaya çıkaran gelişmeleri inceleyerek yaklaşımın ne şekilde hangi sorunlardan beslenerek ortaya çıktığını göstermektir.

Bu hedefler çerçevesinde kamu-özel ortaklıklarının kamu değeri yaklaşımı açısından nasıl ele alınabileceği, bu yaklaşımın uygulanmasında ortaklıkların nasıl bir görev üstlenebileceği açıklanacaktır. Çünkü kamu değeri yaklaşımı kamu-özel ortaklıklarına çok daha farklı bir perspektiften bakmaktadır. Kamu değeri yaklaşımı açısından en önemli nokta kurulacak ortaklık yapısında kamu değerinin nasıl sağlanabileceği üzerinedir.

Kamu-özel ortaklarının temel sorunlarından birisi özel sektörün büyük ölçüde tek bir sebep doğrultusunda bu ortaklığa rıza göstermesi yani kâr amaçlı olarak bu ortaklığa katılmasıdır. Bu yüzden kamu değeri açısından bakıldığında kamu-özel ortaklıklarını değer temelli bir çerçeveye oturtmak kolay gözükmemektedir. Kamunun her ne kadar farklı amaçları olsa da bu ortaklığın itici gücü özel sektörün kâr beklentisidir. Ayrıca kamu yönetiminde bile uygulamada çeşitli sorunların olduğu bir yaklaşımı özel sektörü de barındıran bir yapıya adapte etmek sorunun zorluk derecesini artırmaktadır. Tezin sınırlılıklarını gösteren bu zor problem çalışma içerisinde farklı yönleriyle birlikte ele alınacaktır. Öncelikle kamu değeri yaklaşımının ortaklık modeline tatbikine yönelik bir uygulama yöntemi araştırılacak, sonrasında ise kamu-özel ortaklıklarının kamu değeri üretmede etkili birer yöntem olup olmadıkları sorgulanacaktır.

Kamu değeri ve kamu özel ortaklıkları kavramları çok da yeni kavramlar olmamasına karşın bunların birlikte kullanımına pek sık rastlanılmamaktadır. Konuyla ilgili literatür araştırıldığında iki kaynak göze çarpmaktadır: Bunlardan en önemlisi kamu değeri kavramının teorisyeni olan Mark H. Moore'un 2005 yılında kaleme aldığı "Creating public value through private/public partnerships" isimli yayındır. Bu

yayında Moore kitabında da ele aldığı bir örnek üzerinden kamu değerinin kamu özel ortaklıkları üzerinde nasıl bir role sahip olduğunu anlatmaya çalışmıştır. Moore ayrıca kamu otoritesini belli şartlar altında kullanan özel sektörün kamu değerini gözetmesi gerektiğine işaret etmiştir. Bu yayınlara ilk defa olarak Moore kamu değeri kavramını kamu özel ortaklıkları bağlamında incelemiş ve literatüre bu konu hakkında bir çalışma sunmuştur. Bir diğer kaynak ise Anne-Marie Reynaerse ait olan ve 2010 yılında yayınlanan "Public Values And Integrity In Public-Private Partnerships" isimli yayındır. Bu yayında aslen kamu değeri ile karıştırılan fakat farklı anlamlara sahip kamu değerleri kavramı kullanılmıştır. Bu yüzden içerik olarak konuya dolaylı bir yaklaşım sergilemektedir. Bu yayında kamu özel ortaklığı yapısı tarafından sağlanan hizmetlerin kamu yararı gözetilecek şekilde değerlendirilmesi ele alınmıştır.

Tez genel olarak tümevarım yöntemini takip edecektir. Öncelikle anahtar iki kavram olan KDY ve KÖÖ'nün açıklanmasına yer verilecek, sonrasında bu iki kavramın birlikte ele alındığı hipotez kısmına geçilecektir. Bu bağlamda, tez çalışmasının ilk bölümünde önce kamu değeri yaklaşımının hangi aşamalar sonucunda doğduğu açıklanacaktır. Bu aşamaları gösterebilmek için tezin ilk bölümünde iki temel akım olan GKY ve YKİ'ye tarihsel gelişim ve kavramsal çerçeve boyutlarıyla yer verilecektir. Sonrasında ise Post YKİ dönemine ait öne çıkan yaklaşımlardan kısaca bahsedilecektir.

Tezin ikinci bölümünde kamu değeri yaklaşımı detaylı olarak açıklanmaya çalışılacaktır. Gerek teze önemli kavramsal bir katkı oluşturması gerekse konu hakkındaki kaynak azlığı sebebiyle kamu değeri yaklaşımı çeşitli açılardan ele alınacaktır. Bu yolla Türkçe literatüre de konu hakkında katkı sağlanması umulmaktadır.

Üçüncü bölümde bir diğer kavramsal katkı olan kamu-özel ortaklıklarının gelişimi ve kavramsal boyutu ele alınacaktır. Çalışmanın dördüncü bölümünde tezin hipotezi yer almaktadır. Bu maksatla kamu-özel ortaklıklarının kamu değeri bağlamında nasıl ele alınabileceği, kamu değeri üretmede etkin bir yöntem olup olmadıkları, kamu değeri yaklaşımı özelinde bir uygulamanın nasıl olabileceği sorunsalları irdelenecek ve çözüm yolları tartışılacaktır.

Son bölümde ise tartışılan konulara ait sonuç değerlendirmelerine ve varılan yargılara yer verilecektir.

Bu alışma ile uygulama azlığı olan KDY'ye yönelik bir yöntem nerisi sunulacak, bu yolla teoriden pratiğe geçmesi noktasında yaklaşıma katkı sunulabilecektir. Böylece KDY'nin kuramsal gelişimine de bir katkı sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

# 1. KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI

## 1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

### 1.1.1. Tarihsel Gelişim

Kamu yönetiminin ortaya çıkışını büyük ölçüde devlet olgusunun gelişimi ile ilişkilendirmek mümkündür. Mezopotamya'da sulama kanallarının yapım süreci siyasal örgütlenmeye sahip ilk kent devletlerinin ortaya çıkmasını sağlamış, Mısır'da piramitlerin yapımı ise daha geniş ölçekte bir idari yapının gelişmesine vesile olmuştur. Bildiğimiz anlamda olmasa bile bürokratik bir yapıya sahip olduğunu söyleyebileceğimiz bu idari yapılar zaman içerisinde daha da gelişerek Roma, Çin, Osmanlı gibi örgütlü imparatorlukların kurulmasında ve hüküm sürmesinde önemli roller oynamıştır. Günümüze daha yakın tarzda bir kamu yönetimi ise ancak 16ncı yüzyıldan itibaren ulus devletlerin boy göstermesi ile başlamıştır.

Ulus devletlerde ilk örneklerini bulabileceğimiz modern kamu yönetimi ise henüz geleneksel olarak tabir ettiğimiz kamu yönetimi anlayışından oldukça uzaktır. Bu dönemin öne çıkan özellikleri arasında kamuda profesyonelleşmenin oluşmaması, memuriyet seçiminin dost, akraba temelli oluşu, liyakatin esas alınmaması ve bağlılığın sadece hükümdara yönelik olması gibi unsurları saymak mümkündür. Bu yüzden GKY'nin ilk ortaya çıkışının dönemin şartları içerisinde önemli bir reform hareketi olduğu söylenebilir.<sup>2</sup>

GKY gelişimine 19ncü yüzyıl ortalarında başlamış, gerek klasik örgüt kuramları gerekse siyaset kuramlarından beslenerek 20nci yüzyıl başlarında büyük ölçüde gelişimini tamamlamıştır. GKY'nin gelişimini sağlayan başlıca kuramlar Wilson'ın siyaset-idare ayrımı, Weber'in bürokrasi modeli, Taylor'ın bilimsel yönetim ilkesi ve Fayol'un yönetim süreci yaklaşımıdır<sup>3</sup>. Bu temel kuramlar öncesinde 1854 yılında İngiltere'de hazırlanan Northcote/Travelyan raporunu GKY'yi oluşturan gelişmelerin

---

<sup>2</sup> Owen Hughes, *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, Big Yang Yayınları, çev. Bahadır Akın, Şeyma Akın, Ankara, 2013, s. 93.

<sup>3</sup> Bekir Parlak ve Kadir Caner Doğan, *Kamu Yönetimi - Kamu yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş*, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 42.

başlangıcı olarak görmek mümkündür.<sup>4</sup> Bu rapor yetersiz kalan ve büyük ölçüde patronaja dayalı kamu idaresine çözümler sunmak amacıyla parlamentoya sunulmuştu. Raporun getirdiği yenilikler ise GKY'nin temellerini atar nitelikteydi. Herkese açık rekabetçi sınavla işe alım, memurların tam zamanlı olarak çalışması ve profesyonelleşme, idarede iş tiplerine göre sınıflara ayrılmış örgüt yapısı ve liyakate dayalı olarak ilerleme bu temel özellikler arasındaydı.<sup>5</sup>

Northcote/Travelyan raporunda belirtilen reformlar bir taraftan İngiltere'de hayata geçirilirken diğer taraftan yayılarak başka ülkeleri de etkilemeye başladı. Etkilenen ülkelerin başında ise ABD gelmekteydi. ABD kamu idaresinde kıta Avrupa'sından farklı şekilde "kazanan ganimeti toplar" söyleminden türetilen ganimet sistemi (spoils system) adı verilen bir yapı mevcuttu. <sup>6</sup> Bu sisteme göre yeni bir başkan göreve geldiğinde neredeyse bütün idari pozisyonlar başkan ve partisi tarafından değiştirilirdi. Yani idari pozisyonlar yönetim değişikliklerinde ödül olarak taraftarlara dağıtılmaktaydı. 1887 yılında Woodrow Wilson "İdarenin İncelemesi" (The Study of Administration) adlı eserinde bulunduğu dönemde gözlemlediği kamu idaresindeki yozlaşmaya yönelik olarak siyaset-idare ayrımını ortaya atmış, bu ayrım GKY'nin temel ilkelerinden birini oluşturmuştur.

Wilson'dan sonra GKY gelişmeye devam etmiş kıta Avrupası ve Amerika kamu idareleri karşılıklı olarak birbirini etkilemiştir. 20nci yüzyıl başlarında GKY'nin gelişimine yön veren bir diğer kuram bu defa Avrupa'da ortaya çıkmış, geleneksel yaklaşımın örgütlenme tipi bu kuram sayesinde şekillenmiştir. Max Weber'in ortaya attığı bürokratik örgüt modeli GKY'nin merkezi ve hiyerarşik örgüt yapısına temel oluşturarak GKY'nin ayırt edici özelliklerinden biri haline gelmiştir.

Amerika tarafındaki bir diğer gelişme ise Taylor tarafından bilimsel yönetim ilkesinin ortaya atılmasıdır. Taylor'ın 1911 yılındaki "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" adlı kitabıyla ortaya attığı ilkeler aslen özel sektörü hedef almış olsa da kamu idareleri için

---

<sup>4</sup> Civil Service Reform: History and Background, *Public Administration Committee Contents*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/74/7405.htm>, (17.01.2016)

<sup>5</sup> Hughes, a.g.e., s. 95.

<sup>6</sup> Hughes, a.g.e., s. 96.

performans yönetimi konusunda önemli bir eksikliği tamamlamıştır. Taylor'ın "tek en iyi yol prensibi" her bir görevin detaylı olarak tanımlanabildiği bürokratik modelde örgütlenmiş kamu idareleri için uygun bir model teşkil etmiştir. Böylece geniş ve büyük çeşitlilikte işlere sahip kamu idaresini etkin şekilde yönetmek mümkün gözükmiştir.

Henry Fayol'un GKY'ye katkısı ise özellikle formal organizasyon yapısının oluşturulması yönünde olmuştur. Modern yönetim ilkelerini belirlemeye çalışarak Taylor'ın da tamamlayıcısı olmuştur.<sup>7</sup>

Wilson'ın siyaset idare ayrımı, Weber'in bürokratik örgüt modeli, Taylor'ın bilimsel yönetim ilkesi ve Fayol'ın yönetim süreci yaklaşımıyla şekillenen GKY 1980'li yıllara kadar büyük bir revizyon görmeden gelmiş, neredeyse tüm ülkeleri etkileyerek kamu yönetimleri için hakim paradigma konumunu bu döneme kadar sürdürmüştür.

### 1.1.2. Kavramsal Çerçeve

Yukarıda sayılan temel kuramların açıklanması büyük ölçüde GKY'nin kavramsal çerçevesini çizebilecektir. Bu sebeple aşağıda sırasıyla Wilson'ın siyaset-idare ayrımı, Weber'in bürokratik örgüt modeli, Taylor'ın bilimsel yönetim ilkesi ve Fayol'un örgüt ve yönetime ilişkin ilkelerine daha detaylı olarak yer verilmiştir.

Wilson'un kamu yönetimine belki de en önemli katkısı siyaset-idare dikotomisi üzerine geliştirdiği örgüt yapısıdır.<sup>8</sup> Ancak siyaset-idare ayrımını Wilson tek başına geliştirmemiştir. Goodnow bu yaklaşımın tamamlayıcısı olmuş, yönetimin bir dilim dalı olarak ayrılması gerektiğini savunarak, siyaset ve idare ayrımının kurumsallaşmasında önemli rol oynamıştır.<sup>9</sup> Bu yaklaşımın kökü ise Fransız düşünür ve bir anlamda kamu yönetimi disiplininin öncüsü sayılan Charles-Jean Bonnin'e dayanır. Siyaset-idare ayrımı Avrupa'da güçler ayrılığı ilkesinin çıktılarında birisidir ve Bonnin bunu temel olarak yürütmeyi yönetim, devlet ve devlet idaresi olmak üzere üçlü bir ayrıma

---

<sup>7</sup> Parlak ve Doğan, a.g.e., s. 90.

<sup>8</sup> Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz, "*Kamu Yönetimi Klasikleri*", Global Politika ve Strateji Yayınları, çev. Doç.dr. Hüseyin Akdoğan, Dr. Serkan Altuntop, Ankara, 2016, s. 1-24.

<sup>9</sup> Hyde ve Shafritz a.g.e.,s. 25-29.

tutmuştur.<sup>10</sup> Wilson'un yaptığı ise bu ayrımı kavramsallaştırarak siyaset-idare dikotomisi haline getirmek olmuştur. Buna göre siyasetçiler ve idarecilerin görevleri keskin bir biçimde birbirinden ayrılmalıydı. Siyasetçiler karar verecekler, idareciler kararların uygulanmasını sağlayacaklardı. Kamu hizmetlilerinin en temel karakteristiklerinden biri de bu kavramsallaştırmayla birlikte ortaya çıkıyordu: kendilerine çizilen sınırlar içerisinde tarafsız bir biçimde (tüm siyasi görüşlere eşit mesafede) talimatları yerine getirmek.

Wilson bulunduğu dönem içerisindeki ganimet sisteminin yozlaşmanın temel faktörlerinden biri olduğunu ve kamu idaresinin bilimsel bir temelden yoksun olduğunu düşünüyordu. "İdarenin İncelenmesi" adlı ünlü makalesinde şöyle demişti:

"Washington kamu idarelerinde bulabileceğiniz devlet yönetiminin zehirli atmosferi, kargaşa, iş yapmadan para alan görevliler, rüşvet ve çürüme bize Birleşik Devletler genelinde yaygın iyi bir idare olduğuna inanmamızı engeller".<sup>11</sup>

Bu sebeple Wilson idarecilerin son derece politize olmasının yozlaşmanın temel faktörlerinden biri olduğunu düşünmekteydi. Eğer kamu görevlilerinin idari kararlarını etkileyen siyasi çıkarları olmaz ve politize olmazlarsa yozlaşma riskinin de azalacağını öngörmekteydi.<sup>12</sup> Wilson'un bu görüşleri geleneksel görüşün temel ilkelerinden birisi haline geldi ve ardılı Max Weber bürokratik örgüt modelini bu ayrım üzerine inşa etti.

Siyaset-idare ayrımı gibi bürokratik yönetim modeli de geleneksel yaklaşımın önemli ilkelerinden birisidir ve bu modeli büyük ölçüde Max Weber'e borçludur. Weber bürokrasiyi devlet yönetimindeki yasal otoritenin saf tipi ve bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak görmüştür.<sup>13</sup> Weber'e göre bürokrasi etkin bir organizasyon için ideal örgüt yapısıdır. Bu ilkeler ve bürokratik örgüte ilişkin görüşlerini Ekonomi ve

---

<sup>10</sup> Koray Karasu, "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not ", *II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, 2004, s.7.

<sup>11</sup> Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887, s.201.

<sup>12</sup> Christopher Foster, "Civil Service Fusion: The Period of 'Companionable Embrace'", *Parliamentary Affairs*, Volume 54, Issue 3, Oxford Journals, 2001, s.425.

<sup>13</sup> Bayram Coşkun ve Tuncer Asunakutlu, "Max Weber ve Bürokrasi Teorisi ", *Türk İdare Dergisi*, Eylül, Yıl: 73, Sayı: 432, 2001, Ankara. - 2001,s.1



Toplum (Wirtschaft und Gesellschaft) adlı eserinde toplamıştır. Buna göre belirlediği bürokrasinin altı temel ilkesi şunlardır:<sup>14</sup>

1. Kanun, yönetmelik veya diğer idari kurallar ile belirlenmiş ve sınırları çizilmiş bir idari alan bulunur. Bu idari alan bürokrasi içinde yetki ve görevlerin dağılımını da içeren ve günümüzde idari hukuk kavramının gelişmesine neden olan yetki alanını ifade eder.
2. İdeal bürokratik örgütte ast-üst ilişkileri açıkça belirlenmiş hiyerarşik bir yapılanma mevcuttur. Her kademedeki üst seviyenin kendine bağlı alt seviyeleri kontrol etmesiyle tüm örgütte itaat ve denetim sağlanmış olur.
3. Weberyen bürokrasinin önemli özelliklerinden birisi de örgüt yapısının yazılı belgelere dayalı olmasıdır. Bu durum örgüt içi iletişim için de geçerlidir. Resmi makamlarda görev yürüten memurlar grubuna yönetimin maddi araçları ve dosyaları ile birlikte "daire" denir. Resmi faaliyetler ve özel faaliyetler arasında kesin bir ayrım vardır. Kamusal kullanıma ait olan malzemeler ve araçlar memurların özel mülkiyetinden ayrı tutulmuştur.
4. Daire yönetimi, en azından uzmanlaşmış daire yönetimi genellikle komple bir uzmanlık eğitimi gerektirir.
5. Dairede yapılan resmi işlerin tümü birincil ve asli işler olarak tanımlanmıştır. Buna sebep Weber öncesi resmi işlerin asli uğraş sayılmamasıydı. Resmi işler ikincil bir faaliyet olarak görülmekteydi.
6. Dairenin yönetimi belli bir istikrara sahip, öğrenilebilen kapsamlı kurallar yardımıyla sağlanır. Memurlar teknik bir eğitim sonucu bu kuralları öğrenirler.

Weber'in belirlemiş olduğu bu ilkeler bürokratik bir örgüt için olması gereken yapıya işaret etse de öncesi dönemle karşılaştırıldığında önemli bir farklılık olduğu görülmektedir. Weber öncesi modellerle arasındaki en temel fark şahsi yönetim yerine kurallara dayanan gayri şahsi yönetimin gelmesidir.<sup>15</sup> Bu farklılık geleneksel yaklaşım anlayışına geçişte önemli bir aşamayı oluşturur. Çünkü Weber öncesi yönetimler

---

<sup>14</sup> Max Weber, *Ekonomi ve Toplum-2*, Yarı Yayınları, 2012, İstanbul, s.323-330.

<sup>15</sup> Hughes , a.g.e., s. 96.

partie veya kiŒiye sadakat gibi patronaj özellikli bir temele sahipti. Devlet yapısı egemenlerin oluŒturduėu bir örgütten ibaret olup, yönetim çok büyük lde keyfiydi. Weber'in modeli ise keyfiliği tamamen kaldırır ve kuralların eŒit Œekilde uygulandığı daha adil bir örgüt yapısı sunar. Bu yapı hem hizmeti verenler hem de hizmeti alanlar için açık kurallar sayesinde tamamıyla bilinebilir bir ortam oluŒturur.

Weber'in örgüt yapısında memur da önemli bir yere sahiptir. Sistemin kurumsal yapısının oluŒmasında ömür boyu iŒ garantisine sahip, sınavla alınan ve teknik uzmanlığa sahip memurlar kilit rol oynar. Memuriyet profesyonel bir meslektir ve en önemli görevi kendisine tanımlanmıŒ olan görevleri eksiksiz Œekilde yerine getirmektir. Memur rgte rasyonel Œekilde bağlıdır ve belli bir disiplin altında alıŒarak mesleğinde uzmanlaŒır.<sup>16</sup>

Weber'in sunduğu bürokratik örgüt modeli geliŒme halindeki kamu idareleri için biilmıŒ kaftan gibiydi. Yeni ulus devletlerin kamu idareleri çok geniŒ alanlara yayılmıŒ, kontrolü zor, büyük organizasyonlardı. Bu rgt modeli ile geniŒ coğrafyadaki büyük organizasyonları kontrol altında tutmak ve yönetmek önemli lde kolaylaŒıyordu. Ayrıca ulus devletlerin geliŒmesiyle birlikte devletin rolünde deėiŒiklikler olmaya baŒlamıŒ, sürekli olarak görev alanları bu dönemde geniŒlemeye baŒlamıŒtı. Artık devletler çok daha karıŒık problemlerle karŒı karŒıyaydı ve bürokratik örgüt modeli sayesinde bu problemleri örgütsel hiyerarŒi içinde parçalara bölerek özlemek kolaylaŒmıŒtı. Böylece hem çapı bymŒ hem de görev alanı geniŒlemiŒ kamu idareleri Weber'in bürokratik örgüt modeli sayesinde yönetim zorluklarının üstesinden gelebilmiŒtir.

Geleneksel yaklaŒım Weber'in örgüt modelinin Wilson'un siyaset-idare dikotomosi ile birleŒmesi sonucu büyük lde ŒekillenmiŒ, Taylor'ın bilimsel yönetim ilkelerinin eklenmesiyle de olgunluğa ulaŒmıŒtır. Bir makine mühendisi olan Frederick Taylor 1911 yılında yazdığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" adlı kitabıyla bugünkü önüne kavuŒmuŒtur. Endüstriyel verimliliği artırmak için sistematik Œekilde alıŒan ilk kiŒi olmuŒ, bu alıŒmalarıyla iŒletme ve endüstri mühendisliği disiplinlerinin geliŒmesini saėlamıŒtır. Aslında Taylor'ın alıŒmalarının merkezinde özel sektör vardır. Taylor'a

---

<sup>16</sup> Hughes , a.g.e., s. 97.

göre yönetimin temel hedefi çalışanların ve bununla birlikte işverenin maksimum refahını sağlamak olmalıdır.<sup>17</sup> Bu hedefe ulaşabilmek ise ancak bireysel verimliliğin yükseltilmesi ile mümkündür. Verimliliği yükseltebilmenin yolu ise, işçilerin bilimsel yöntemlerle seçilmesi ve bilimsel yöntemlerle çalıştırılmasıdır.

Taylor bilimsel yönetimin ilkelerini aşağıdaki şekilde tanımlamıştır:<sup>18</sup>

*"1-Bir kişinin yaptığı işin tüm bölümleri için, eski gelişigüzel yöntemlerin yerine bir bilim geliştirilir.*

*2-Eskiden olduğu gibi işçinin işi kendisi seçip, mümkün olan en iyi şekilde kendisini yetiştirmesi yerine, her işçi bilimsel olarak seçilip, eğitilip, geliştirilir.*

*3-İşçilerle yapılan bütün işin geliştirilmesi bilimsel ilkelerle uyumlu olmasını sağlayacak biçimde samimi bir işbirliğine gidilir.*

*4-Yönetim ve işçiler arasında eşit bir görev ve sorumluluk dağılımı vardır. Yönetim, işçilerden daha iyi yerine getirebileceği konularda, işin tümünü devralır. Hâlbuki önceden işin neredeyse tamamı, sorumluluğun ise büyük bir kısmı işçilere bırakılmaktaydı."*

Görüldüğü üzere, Taylor yönetimde bilimsel anlayışı temel almış ve işçilerin bilimsel yollarla seçilerek bilimsel temellere göre yetiştirilmesi gerekliliğine işaret etmiştir. Ayrıca bir işin daha verimli yapılabilmesi için en iyi yolun araştırılmasını ve bulunan yolun sistematik hale getirilmesini savunmuştur. Bu sebeple, Taylor verimliliği yükseltmek için parça başı sistemi, iş etüdü, standartlaştırılmış işler gibi çalışmaların da öncüsü olmuştur.

Taylor'ın çalışmaları hızlı şekilde yayılarak etkilerini endüstride göstermeye başladı. Her ne kadar geliştirdiği ilkeler aslen işçiler ve özel sektöre yönelik olsa da bu etki dalgasından kamu idaresi de nasibini almıştı. Nasıl ki, Weber'in örgüt modeli devlet organizasyonu için uygun bir model oluşturduysa, standart prosedürlere dayalı bilimsel yönetim modeli de bürokrasi teorisi için uygun bir model oluşturmuştu.

---

<sup>17</sup> Frederick Winslow Taylor, *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Adres Yayınları, Çev. Bahadır Akın, Ankara, 2012, s. 17.

<sup>18</sup> Taylor, a.g.e., s.39-40.

Böylece etkin bir organizasyon modeli olan bürokrasi verimli bir işbölümü ve en iyi tek yol sistematığı ile birleşmişti.

Weber'in bürokratik modelinde tüm yetki ve görevlerin tanımlanması, çalışmaların prosedür ve talimatlara göre yürütülmesi temel niteliklerden biriydi. Taylor'ın bilimsel yönetim metotları ise bu prosedürlerin mümkün olan en verimli metoda göre belirlenmesini ve bunun sistematik hale getirilmesini söylemekteydi. Örnekleri genellikle kamu idarelerinde görülen ayrıntılı iş tanımları ve iş bölümlerinin bu sistematiğe birleşmesi, Taylor'ın geleneksel yaklaşıma en büyük katkısı olmuştu.

Bu kuramlarla birlikte Henry Fayol'un 1916'da yayınladığı Endüstriyel ve Genel Yönetim kitabında açıkladığı örgütsel yapı ve yönetim ilkeleri GKY'nin gelişiminde rol oynamıştır. Fayol, kitabında Taylor'dan farklı olarak örgütün tamamını ele almış ve örgütün formal yapısının nasıl oluşması gerektiğine odaklanmıştır. Buna göre Fayol'un belirlediği örgüt ve yönetime ilişkin ilkeleri şunlar olmuştur: işbölümü, otorite, disiplin, kumanda tekliği, yönetim tekliği, genel yararın özel yarara üstünlüğü, personelin işe alımı, merkezîleşme, hiyerarşi, düzen, hakkaniyet, personelin istikrarı, inisiyatif ve personelin birliği.<sup>19</sup>

Gulick ve Urlick 1930'lu yıllarda Fayol'un örgüt modelini daha da geliştirerek yönetimin evrensel olarak iddia ettikleri 7 fonksiyonunu ilan ettiler. Bu yedi fonksiyonu orijinal dilindeki baş harflerin kısaltması olarak POSDCORD akronimi ile gösterdiler: (planning-planlama, organizing – örgütleme, staffing – personel yönetimi, directing –yönelme, coordinating – eşgüdüm, reporting – haberleşme & iletişim, budgeting – bütçeleme).<sup>20</sup>

Buraya kadar yapılan açıklamalar klasik yönetim teorisi altında yer alan ve örgütü biçimsel yönüyle ele alan kuramlara ilişkindir. Klasik yönetim anlayışı rasyonalizm ve pozitivistin etkisiyle örgütü fiziksel ve mekanik bir bakış açısı ile açıklamış, bu bağlamda örgütü iyi işleyen bir makineyle özdeşleştirmiştir. Bu bakış

---

<sup>19</sup> Henri FAYOL, *Genel ve Endüstriyel Yönetim* orj. *Administration Industrielle et Générale*, Adres Yayınları, 5nci Baskı, Ankara, 2016, s.45.

<sup>20</sup> Hasan Hüseyin Çevik, *Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012, s.59.

açısında insanları ise makinenin birer parçası olarak görmüştür. Dolayısı ile örgütün psikolojik ve davranışsal boyutu ikinci planda kalmıştır.<sup>21</sup>

1930'lu yıllardan itibaren yönetimin biçimsel, bürokratik yapısı yanında sosyal ve psikolojik yapısının da bulunduğunu söyleyen görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşler neo-klasik yönetim teorisi altında yönetime davranışsal yaklaşımı oluşturmuştur. Davranışçı yaklaşımla birlikte kamu yönetimi idarelerinde insan faktörü yavaş yavaş önem kazanmaya başlamıştır.

### **1.1.3. Geleneksel Kamu Yönetimi'ne Yönelik Eleştiriler**

20nci yüzyılın büyük kesiminde kamu idarelerinde hakim paradigma olan GKY bu süre zarfında yadsınamayacak başarılarla imza atmıştır. İki dünya savaşı atlattığı, son dünya savaşının neden olduğu olağanüstü yıkımın imarında rol almış ve refah devleti olgusunun gelişimine olanak sağlamıştır. Tüm başarıları ve idarede sağladığı profesyonelleşme yanında bu yaklaşım da çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Dayandığı temel ilkeler aynı zamanda bu eleştirilerin kaynağı olmuştur. Çünkü büyük ölçüde klasik örgüt kuramlarının hâkim olduğu GKY yukarıda açıklandığı üzere mekanik ve şekilci bir yapıya sahiptir.

GKY'nin bu yöndeki ilkelerinden birisi sahip olduğu bürokratik örgüt modelidir. Hiyerarşi ve kontrole dayalı katı merkeziyetçi yapı yönetimi kolaylaştırırken esnekliğe fazla müsaade etmemektedir. Bundan dolayı kamu idareleri değişime ayak uydurmakta zorlanmakta, yeni yönetim teknikleri sisteme uygulanamamaktadır. Durağan bir dönem için problem oluşturmayan bu yapı değişimin yoğun olduğu dönemlerde büyük sorun oluşturmakta, kamu idarelerini çağın gerisinde kalma riskiyle karşı karşıya bırakmaktadır.

Bürokratik örgüt modeli kırtasiyeciliğin artması, kaynakların verimsiz kullanılması, sonuç ve hizmetler yerine süreçlerin kendisine ağırlık verilmesi gibi nedenlerle eleştirilerin hedefi olmuştur.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Çevik, a.g.e., s.54.

<sup>22</sup> Hyde ve Shafritz a.g.e.,s. 823-829.

Bir diğerk önemli ilke olan siyaset idare ayrımı yönetimde yozlaşmanın önüne geçse de diğerk taraftan kamu yöneticilerini kısıtlamaktadır. Bu yapıda kamu yöneticileri sadece kendilerine verilen talimatları uygulayan ve uygulatan bir rol üstlenmekte sonuçlardan sorumlu tutulmamaktadır. Bu sistemde yetenekli yöneticilerden ziyade şekilci yöneticiler ve itaatkar memurlar önem kazanmakta, inisiyatif kullanımı hoş görülmemektedir. Bu sebeple kurallara dayalı idare yerine işletmecilik anlayışını benimseyen ve bulunduğu kurumu geliştirmeye niyetlenen yöneticilere bu sistem kapılarını kapatmaktadır. Bu yapının en önemli dezavantajı kamu yöneticilerinin giderek daha vasat hale gelmesi ve sistemin gelişime yönelik bir çabaya girmemesidir. Sahip olduğu bürokratik modelin katı karakteristikleri yanına bu dezavantajların eklenmesi sistemin daha hantal ve durağan olmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresinin yönetimin özel bir biçimi olması, memurların ömür boyu iş güvencesine sahip olması ise sistemin etkin bir yapıya kavuşmasına engel olmaktadır. Gerçi “en iyi tek yol” prensibi sistemin etkin şekilde çalışmasını garanti altına almak için uygulandıysa da, yukarıda sayılan etkenlerden dolayı sistemin oldukça statik bir yapıya sahip olması bu en iyi yolun gelişimini de engellemiştir. Başlangıçta etkin olduğu düşünülen en iyi yol değişim ve gelişim kapılarının kapanmasıyla giderek daha verimsiz bir yola dönüşmüştür.

1970’li yıllardan sonra küreselleşen dünyada ulus-devletlerin sorgulanmaya başlanması da geleneksel model üzerinde değişim yönünde bir baskı oluşturmuştur. Bu dönem zarfında güç merkezlerinde bir kayma gözlenmiş, ulus-üstü ve uluslararası otoritelere ve ulus-altı birimlere bazı yetkilerin devri gündeme gelmiştir. Ulus devletin tek ve tartışmasız hâkimiyetinin bir aracı olan geleneksel model de bu değişim hareketi ile gücünü yitirmeye başlamıştır.<sup>23</sup>

Yukarıda sayılan eleştiriler geleneksel modelin güçlü olduğu dönemlerde göze batmasa da 20nci yüzyılın sonlarına doğru yaşanan değişim hareketi sonucu kamu idaresinde reform ihtiyacının dayanak noktaları haline gelmiştir.

---

<sup>23</sup> Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, MKM Yayıncılık, Bursa, Mart 2012, s. 216-217.

## 1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği

### 1.2.1. Tarihsel Gelişim

Ekonomik, siyasi veya sosyo-politik çeşitli olaylar devletler üzerinde etkiye bulunmakta, önem ve büyüklük derecesine göre devletin rollerini değiştirebilmektedir. Bu değişimlerden bazıları kamu idarelerini etkileyebilecek hatta paradigma değişimlerine yol açabilecek nitelikte olabilmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin gelişiminde 20nci yüzyılda yaşanan bu tarz olayların tarihsel süreç içerisindeki etkileri gözlenmektedir.

Geçtiğimiz yüzyılın genel politik eğilimleri incelendiğinde 19ncü yüzyıl sonlarından Birinci Dünya Savaşı'na kadar liberal politikaların revaçta olduğu görülmektedir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında ise durum değişmeye başlamıştır. Özellikle 1929 büyük buhranı liberal politikaların sorgulanmasına, devletin ekonomide daha büyük roller oynamasını öngören Keynesyen politikaların benimsenmesine yol açmıştır. Buhran ile mücadele esnasında devletin ekonomi üzerindeki ağırlığı ve kontrolü artmaya başlamıştır.

Yüzyılın ortasında yaşanan İkinci Dünya Savaşı ise çok büyük bir yıkıma sebep olmuş, devletin desteği olmadan ekonomilerin toparlanması, yıkımın tamir edilmesi mümkün gözükmemiştir. Bu dönemde planlı ve merkeziyetçi politikalar ön plana çıkmıştır. Bu politikaların genel amacı bir taraftan ekonomik toparlanmanın sağlanması iken diğer taraftan toplumsal refahın artırılması yönündedir. Özellikle sosyal devlet ve refah devleti kavramları bu dönem zarfında oldukça etkin olmuştur. Bu yüzden 1945 ve 1975 yılları arası refah devletinin altın yılları olarak görülür.<sup>24</sup> Refah devletinin en önemli etkilerinden birisi devlete sürekli yüklenen yeni sorumluluklardır.

Tüm bu gelişmeler ışığında devlet yapısında önemli değişimler yaşanmıştır. Oldukça genişleyen görev alanı ve çapı ile yönetilmesi zor hantal bir yapıya

---

<sup>24</sup> Süleyman Özdemir, *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2007-57, İstanbul, 2007, s. 198.

dönüşmüştür. Buna rağmen verimsizlik yaratan unsurlar ve geleneksel modelin olumsuz yönleri ekonominin iyi gittiği 1970'li yıllara kadar çok hissedilmemiştir.

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi ve arkasından gelen ekonomik durgunluk sonrası durum tersine dönmüştür. Oldukça büyümüş olan devlet idaresinin finansmanında zorluklar yaşanmaya başlamış ve büyük bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Bu sebeple büyüyen ve hantallaşan devlet yapısına ve harcanan büyük paralara karşı eleştiriler de yükselmeye başlamıştır. Kamu finansmanın zorlukları ve artan eleştiriler sonucu devlet yöneticileri iki seçenikle karşı karşıya kalmıştır: Bunlardan birincisi devletin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlayarak harcamaları kısmak, ikincisi ise vergileri artırmaktır.<sup>25</sup> Dönemin şartları içerisinde ikinci seçeneğin uygulanması pek mümkün gözükmemektedir. Bu sebeple birinci seçeneği tercih eden ülkeler geleneksel yaklaşımın hâkim konumunu zayıflatacak olan reform hareketlerine başlamış oldular.

Reform hareketini ilk başlatanlar ise yeni sağ akımın etkisiyle İngiltere'de Thatcher hükümeti, ABD'de ise Reagan yönetimi olmuştur. Sonrasında özellikle ekonomik faktörlerin zorlaması sonucu Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada gibi ülkeler de kendi reform hareketlerini başlattı.

Farklı ülkelerde farklı isimlerle yürütülen reformların ortak amacı finansal ve sosyal baskılar sonucu masrafları kısmak, verimliliği artırmak ve daha etkin bir devlet yapısı kurmak idi. Bu amaçlar doğrultusunda özel sektör tarzı bazı uygulamaların kamu idaresine tatbiki, özelleştirme yoluyla devleti küçültme, idare yerine yönetim anlayışının ortaya çıkması reformlarda gözlenen genel karakteristiklerden bazılarıydı.

20nci yüzyılın sonlarına doğru teknolojik gelişmeler sonucu iletişimin hızla yaygınlaşması küreselleşmeyi hızlandıran bir faktör olmuştur. Aynı zamanda toplum yapısı da değişmeye başlamış, insanlar devlete ödediği vergilerin ne yapıldığını daha fazla sorgular olmuş, daha kaliteli kamu hizmetleri talep eder olmuştur. Artan küreselleşme ve değişen sosyal yapı da hantal ve verimsiz bir yapıya dönüşmüş klasik kamu idaresi üzerinde bir baskı unsuru oluşturmaktaydı. Bu sebeplerle 20nci yüzyılın son çeyreği YKİ'nin yükselişine sahne olmuştur.

---

<sup>25</sup> Naim Kapucu, "New Public Management: Theory, Ideology, and Practice", *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration* (Book Chapter), CRC Press, 2006, s. 890.



Hood'a göre YKİ'nin yükselişi dört ana yönetsel trendin gelişimiyle bağlantılıydı. Hood bu trendleri aşağıdaki gibi sıralamaktaydı:<sup>26</sup>

1. Devletin artan boyutunu ve harcamalarını durdurmak veya tersine küçültmek,
2. Çekirdek devlet kurumlarından uzaklaşma ve özelleştirmeye doğru kayış,
3. Üretimde ve kamu hizmetlerinin sunumunda otomasyonun artması,
4. Uluslararası işbirliğinin ve gündemin daha fazla artması.

Ayrıca yönetim ve iktisat teorilerinde yaşanan değişim hareketleri de YKİ'yi etkileyen unsurlar olmuştur.<sup>27</sup> Hood özellikle iki teorinin birleşmesinin YKİ'nin kuramsal yapısını oluşturduğunu söylemiştir. Bunlardan birincisi Niskanen'in bürokrasi teorisine dayanan kamu tercihi ve asil-vekil teorisinin yer aldığı "Yeni Kurumsal Ekonomi" dir. İkincisi ise bilimsel yönetim geleneği içinden gelen ve sonuçlara ulaşmak için geniş bir takdir yetkisinin gerekliliğini savunan "işletmecilik" anlayışıdır.<sup>28</sup>

Kamu Tercihi Teorisi serbest piyasa eksikliklerini devletin düzeltmesi gerektiği düşüncesine karşıdır ve kamu sektörünün herhangi bir hizmette tekel olması durumunda verimsiz bir yapının oluşacağını söyler.<sup>29</sup> Kamu Tercihi Teorisine göre vatandaşlar bireysel çıkarları doğrultusunda devletten daha fazla hizmet talep etme eğilimindedir. Diğer taraftan politikacılar da kendi çıkarlarını maksimize etme eğilimindedir.<sup>30</sup> Ancak daha fazla hizmetin daha fazla vergiyle yapılması seçmenleri memnun etmeyeceği için politikacılar bu yolu tercih edemeyecektir. Daha fazla hizmetin yolu performans ve verimlilik artışından geçmektedir.

---

<sup>26</sup> Christopher Hood, "A Public Management For All Seasons", *Public Administration Review*, 1991, 69(1), s. 3.

<sup>27</sup> Parlak ve Sobacı, a.g.e., s. 226.

<sup>28</sup> Hood, a.g.e., s.5-6.

<sup>29</sup> George A. Boyne, "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 6, 1998, s. 474.

<sup>30</sup> James M. Buchanan, "Individual Choice in Voting and the Market", *Journal of Political Economy*, vol 62, No:4, 1954, s. 334.

Asil-vekil Teorisi, kamu görevlilerinin vekil, seçilmiş siyasetçilerin asil olduğunu öngörür. Bu teoriye göre asil ve vekil arasında hiyerarşik bir ilişki vardır ve bürokratik vekiller demokratik asillerine hizmetle mükelleftir. Bürokratlar görevli oldukları alanların uzmanlarıdır ve bağlı oldukları seçilmiş siyasetçiye göre çok daha fazla teknik bilgiye sahiptirler. Özellikle politika değişikliğine gidilmesi gibi durumlarda asil ve vekillerin çıkarları çatışabilir. Bu durumda genellikle bürokratlar sahip oldukları bilgiyi kullanarak direniş gösterebilir ve yeni politikaları engelleyebilirler.<sup>31</sup>

Asil-vekil Teorisi'ne göre çıkarların çatışması durumunda seçilmiş siyasetçilerin elindeki en önemli kozlar politik kontrol ve meşruiyettir. Politik kontrol yoluyla işlerin yolunda gidip gitmediği takip edilebilir. Seçilmiş meşru karar verici olarak da ters giden durumlara müdahale edilebilir, ödül veya ceza sistemi devreye sokulabilir.<sup>32</sup> Böylece vekillerin vatandaş menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri sağlanmaya çalışılır.

YKİ'yi doğuran bir diğer düşünce akımı işletmeciliktir. Özel sektörde bürokratik yapıya sahip çok büyük ölçekteki firmaların esnek ve verimli çalışan örgütlenmeleri kamu yönetimine de ilham kaynağı oluşturmuştur. İşletmecilik anlayışının en büyük etkisi kamu yöneticilerinin sonuçlardan sorumlu tutulmaya başlamaları olmuş, ekonomi ve verimlilik üzerine çok daha fazla vurgu yapılmıştır.

YKİ gelişiminde rol oynayan faktörlerden birisi de 1980'li yıllarda öne çıkan Yeni Sağ İdeoloji ve Neo-Liberal akım olmuştur. Sonrasında ise sadece bu ideoloji ile sınırlı kalmamış, İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde farklı ideolojiler (İşçi Partisi gibi) tarafından devam ettirilen reformlar başka ülkelere de yayılmaya başlamıştır. Hatta OECD, Dünya Bankası gibi kurumlar eliyle gelişmemiş ülkelere de model olarak sunulmuş ve 20nci yüzyılın sonları itibarıyla küresel bir paradigma değişimi halini almıştır.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> B. Dan Wood ve Richard W. Waterman, "The Dynamics of Political Control of Bureaucracy", *American Political Science Review*, Vol.85, No.3, Eylül1991, s. 802-803.

<sup>32</sup> Wood ve Waterman, a.g.e., s. 802-803.

<sup>33</sup> James I. Gow ve Caroline Dufour, "Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?", *International Review of Administrative Sciences*, December, vol. 66 no. 4, 2000. s. 573-597.

### 1.2.2. Kavramsal Çerçeve

Refah devleti projesinin 70'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerle yara alması ve sürdürülemez bir hale gelmesi yukarıda bahsedilen reform dalgasını tetiklemişti. 1980'li yıllar, büyüyen ve hantallaşan devlet organizasyonlarının post-modernist ve neo-liberal etkilerle özel sektör tarzı yönetim biçimlerine doğru dönüşmesine ve küçülmesine sahne olmuştu. Bu dönemin moda kavramları minimal devlet, girişimci devlet, yönetişim, piyasa dostu devlet gibi kavramlardı. Bu dönem kamu yönetimi biçimlerinde köklü bir dönüşüm yaratan Yeni Kamu İşletmeciliği rüzgârının kuvvetle estiği bir dönem olmuştur.

1980'li ve 1990'lı yıllarda İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda gibi ülkelerde yoğunlaşan, kamu sektöründe verimliliği artırmaya ve kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmeye yönelik çok çeşitli reform denemeleri gözlenmişti. Yapılan reformlarda özel sektör yönetim metotları önemli yer tutmuş, "özel sektör kamudan iyidir" söylemi reformların özünü oluşturmuştu. Bir bütün olarak ele alındığında ise bu reformlar klasik bürokrasiden post bürokratik bir döneme doğru geçiş yaşandığını göstermekteydi.<sup>34</sup>

Ancak YKİ başından itibaren tartışmalı bir teori olmuştur. 80'li yıllarda başlayan reform hareketleri belirli teorik adımları izlememiş, ekonomik ve sosyal şartların zorlaması sonucu farklı ülkelerde farklı yöntemlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. YKİ kavramı daha çok meydana gelen reform hareketlerinin akademik olarak yorumlanması ve ortak özelliklerinin tanımlanması sonucu ortaya çıkmıştır.<sup>35</sup>

90'lı yıllar itibarıyla akademik çevrede yayılan bu reform hareketine ilgi artmaya başlamıştır. İlk çıkan kaynaklarda reform hareketi için farklı isimler kullanılmıştır: "*Yönetimcilik (Managerialism) (Pollit, 1993), Yeni Kamu Yönetimi (Hood, 1991), Piyasa Temelli Kamu Yönetimi (Lan ve Rosenbloom, 1992), Post-Bürokratik Paradigma (Barzelay,1992), Girişimci Devlet (Osborne ve Gaebler, 1992).*"<sup>36</sup> Sonrasında ise reform hareketlerini tanımlamak için YKİ (Yeni Kamu İşletmeciliği - New Public

---

<sup>34</sup> Kapucu, a.g.e., s. 887.

<sup>35</sup> Hughes, a.g.e., s. 145-146.

<sup>36</sup> Hughes, a.g.e., s. 154.

Management) kavramı yaygın olarak kullanılmaya başlanmış ve kavramsal olarak bu isim ön plana çıkmıştır.

Reformlara YKİ ismi verilse de ortak bir tanıma ulaşmak o dönemde biraz zor görünmekteydi. Farklı yazarlar reformların farklı yönlerine vurgu yapmaktaydı. Hood'a göre YKİ bürokratik yönetim tarzından daha esnek ve müşteri odaklı bir yönetime geçişi ve hizmet sunumunda özel sektör tarzı bir yaklaşımı ifade etmekteydi.<sup>37</sup> Osborne ve Gaebler hizmet sunumunu geliştirmek için adem-i merkeziyetçi yapılanmanın gerekliliği ve önemine dikkat çekmiş, kürek çeken yerine dümen tutan devlet modelini öne sürmüştü.<sup>38</sup> Pollitt ise yönetim anlayışına vurgu yapmış, daha iyi yönetimin geniş yelpazedeki ekonomik ve sosyal problemlerin çözümünde etkili bir yol olacağını, reformların daha iyi yönetimi sağlamaya yönelik olması gerektiğini ifade etmişti.<sup>39</sup> Daha verimli ve piyasayla daha uyumlu olma bu hareketin dönüm noktalarından biri olarak görülmekteydi.<sup>40</sup>

YKİ çalışanların güçlendirildiği, müşteri odaklı karaktere sahip girişimci bir kültürü öngörmekteydi.<sup>41</sup> YKİ, performans yönetiminin, müşteri tatmininin, girişimci yönetimin ve rekabetin ön planda olduğu serbest piyasa standartlarında bir temele sahipti.<sup>42</sup> Önemli teorisyenler tarafından YKİ reformlarının analizi yapılarak aşağıdaki tabloda verilen temel özellikler belirlenmiştir:

---

<sup>37</sup> Hood, a.g.e., s. 3.

<sup>38</sup> David Osborne ve Ted Gaebler. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Addison-Wesley, New York, 1992, s. 25.

<sup>39</sup> Christopher Pollitt, *Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford: Blackwell Publishers, 1990, s. 55-56.

<sup>40</sup> Donald F. Kettl "The global revolution in public management: Driving themes, missing links." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16.3, 1997, s. 446-462.

William D Eggers ve John O'Leary. *Revolution at the roots: Making our government smaller, better, and closer to home*, Simon and Schuster, 1995, s. 18-19.

David Osborne ve Ted Gaebler. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*", Addison-Wesley, New York, 1992, s. 229.

<sup>41</sup> Osborne and Plastrik, " Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government". *Plume Book*, New York, 1997, s. 347.

<sup>42</sup> David Osborne ve Ted Gaebler. A.g.e. s. 228-229.

Tablo-1 Yeni Kamu İşletmeciliği Temel özellikleri

<b>Christopher Hood</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Kamuda profesyonel yöneticilere geçiş</li><li>- Açık performans kriterleri</li><li>- Çıktılar üzerine daha büyük vurgu</li><li>- Kamu sektörü birimlerinin ayrıştırılması</li><li>- Hizmet sunumunda daha fazla rekabet</li><li>- Özel sektör tarzı yönetim</li><li>- Kaynakların kullanımında disiplinin sağlanması</li></ul>
<b>Donald F. Kettl</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Performans yönetimi ve çıktıların ölçülmesi</li><li>- Kaliteli hizmet sunumu</li><li>- Bütçeleme ve muhasebe</li><li>- Özelleştirme ve sözleşmeli iş gördürme</li><li>- Bilgi teknolojilerinden istifade etme</li></ul>
<b>Christopher Pollitt</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Yönetim sistemlerinde odağın girdi ve süreçten, üretim ve sonuca doğru kayması,</li><li>- Özellikle kendini performans göstergeleri ve açık standartlar şeklinde gösteren daha fazla ölçüm,</li><li>- Büyük, çok amaçlı, hiyerarşik departmanlar yerine daha yalın, otonom, düz ve uzmanlaşmış bir organizasyon yapısına geçiş,</li><li>- Resmi, hiyerarşik ilişkilerin yerini sözleşme veya sözleşme benzeri ilişkilerin alması,</li><li>- Hizmet kalitesine ve müşteri yaklaşımına daha çok vurgu,</li><li>- Kamu ve özel sektör arasındaki sınırların daha az belirgin hale gelmesi,</li></ul>

### Osborne ve Gaebler

- Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir.
- Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü, topluma aktarmak suretiyle vatandaşları yetkilendirmelidir.
- Devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara (sonuçlara) yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.
- Kamu kurumlarını, onların hedefleri, misyonları yönlendirmeli, onların kuralları ve düzenlemeleri yönlendirmemelidir.
- Kamu kurumları, çevrelerini 'müşteriler' olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır.
- Kamu kurumları, problemleri ortaya çıkmadan önce önlemelidir. Problem ortaya çıktıktan sonra düzeltici hizmet sunmak iyi bir yaklaşım değildir.
- Kamu kurumları, enerjilerini, sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.
- Kamu kurumları, katılımcı yönetimi kapsayacak şekilde otoritelerini desantralize etmelidir.
- Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.
- Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetlerinin hazırlanması-sunulmasına yoğunlaştırmamalı, fakat aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için kamu, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır.
- Kamu yöneticileri, kaynak tüketen kişiler değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip olmalıdır.

*Kaynak: Hood, Kettle, Pollitt, Osborne ve Gaebler* <sup>43</sup>

<sup>43</sup> Hood, "A Public Management For All Seasons", *Public Administration Review*, 1991, 69(1), s. 4-5.

Donald F. Kettle, *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000, s. 36-47.

Christopher Pollitt, *Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford: Blackwell Publishers, 1990, s. 55-56.

Osborne, David, Ted, Gaebler (1993) *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, s. 19-20'den Aktaran: Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 2010, s. 23.

Sayılan tüm bu özellikler ile YKİ'nin kavramsal çerçevesi belirlenmeye çalışılmış, bu sayede birbirinden farklı ve bağımsız reformlardan ortak bir teori ortaya çıkmıştır. YKİ ile ilgili teorik çalışmalar arttıkça Dünya Bankası, IMF gibi global örgütlerin de yardımıyla daha fazla devlet kurumu bu reformlardan etkilenmeye başlamıştır. Ancak bu reformların sonuçları her zaman istenen faydaları vermemiş 2000'li yıllara gelindiğinde reformların yarattığı etkiler sorgulanır hale gelmiştir.

### **1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği 'ne Yönelik Eleştiriler**

Doğduğu zamandan beri oldukça tartışmalı bir anlayış olan YKİ hem reformların başladığı dönemde hem de ilerleyen dönemlerde sürekli eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin bir kısmı anlayışın kendisine yönelikken bir kısmı da uygulama sonuçlarına yönelik olmuştur.

Başlangıçta YKİ daha çok birbirinden bağımsız görünen reform hareketlerini ortak bir çatı altında kavramsallaştırma çabası gibi gözükmekteydi. Reform hareketleri yapılırken hiçbir uygulayıcı bir teoriyi takip etmiyordu. Reformları yapanların ortak amacı büyük bütçe açıklarına sebep veren verimsiz yapılara müdahale etmektir. Ancak YKİ kavramı uygulama ve teori ile geliştikçe en önemli farklılık piyasa temelli işletmecilik ilkelerinin kamu kurumlarına uygulanması sonucu ortaya çıkmaya başladı.

En başta gelen eleştirilerden bir tanesi de piyasa temelli reform hareketlerine yöneliktir. Kamu hizmetlerinin kendine has bir yapısı olması ve özel sektörü temel alan iktisat modellerinin kamuya uyarlanması sakıncalı görülmektedir. Pollitt'e göre kamu hizmetleri iki sebepten dolayı normal tüketici davranışından daha karakteristik özelliğe sahiptir: Birincisi kamu hizmetlerinin çok daha kompleks bir yapıya sahip olması, ikincisi ise kamu hizmeti alanların bir tüketici olmanın ötesinde bir vatandaş olmalarıdır. Bu yüzden Pollitt kamu hizmetlerinin benzersiz bir uygulama alanına sahip olduğunu savunur.<sup>44</sup> Kamu hizmetleri içerisinde vergi toplama, savunma, güvenlik gibi özel sektörle pek bağdaşmayacak birçok hizmet mevcuttur. Direkt gelir elde etmeye yönelik hizmetlerin dışında kalan hemen tüm hizmetlerde gelir veya kâr elde etme

---

<sup>44</sup> Pollitt, a.g.e., s. 125

niyeti ya hiç yoktur ya da geri plandadır. Hizmeti alanların desteğini alma, memnuniyetini sağlama daha öncelikli hedefler arasında yer almaktadır.

Çeşitli özel sektör uygulamalarının kamu kurumlarına uygulanmaya çalışılması da benzer şekilde eleştiri alan konulardan birisidir. Özellikle girdiler yerine çıktılara odaklanmak büyük kurumsal değişiklikler gerektirmektedir. Hughes'a göre bunu sağlamak için hedef koymak, strateji belirlemek, hedeflere yönelik yapıları oluşturmak, performansı ölçmek gibi bir takım aşamalar gereklidir. Eğer hedefler belirginleşmez ise diğer tüm aşamalar ilgisiz hale gelir.<sup>45</sup> Ayrıca yöneticilerin çıktılara göre sorumluluk alması da klasik bürokrasiye göre örgütlenmiş kamu kurumları için önemli problemlere yol açmaktadır. Yetki devrinin ne şekilde olacağı, politik sonuçlarda nasıl bir sorumluluk alınacağı, sözleşmeli yöneticilerin kurumsal kültüre nasıl adapte olacağı aşılması zor problemler olarak görünmektedir.

YKİ'ye yapılan eleştirilerden birisi de kavramın yeni bir paradigma olup olmaması üzerinedir. Bu eleştirilerin temelinde "Neyin yeni olduğu sorusu?" yatmaktadır. YKİ reformları ile amaçlanan verimlilik ve etkinlik artırma çabaları büyük ölçüde Taylor'ın Bilimsel Yönetim ilkelerine benzemektedir. Buna göre kamu kurumlarındaki performans ölçme çabaları, iş etüdü uygulamaları YKİ öncesinde de bilinen zaman zaman uygulanan metotlardı. Bundan dolayı bazı eleştirmenler reformlar için "yeni şişe eski şarap" (Ing. orj. "Old wine in a new bottle") tabirini kullanmışlardır. <sup>46</sup>

2000'li yıllardan itibaren yapılan reformların sonuçları görülmeye başlanmış, teorik eleştirilerin yerini daha çok uygulamaya yönelik eleştiriler almaya başlamıştır. Özellikle uygulamaların olumsuz sonuçlarının belirginleşmesi ile YKİ'nin öldüğünü söyleyen (Patrick Dunleavy) <sup>47</sup>, "Post-YKİ" döneminin başladığını savunan (Christensen ve Laegreid)<sup>48</sup> yazarlar olmuştur.

---

<sup>45</sup> Hughes, a.g.e., s.179

<sup>46</sup> Parlak ve Sobacı, a.g.e., s. 229.

<sup>47</sup> Patrick Dunleavy ve arkadaşları, "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance" *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 16.3 , 2006, s. 467-494.

<sup>48</sup> Tom Christensen ve Per Laegreid, "The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform", *Stein Rokkan Centre For Social Studies, Working Paper*, 2006, s. 1-3.



YKİ reformları ile kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine geçiş işlevsel ve kurumsal açıdan önemli bir değişim gerektirmiştir. Bu bağlamda organizasyon yapısında da değişim gündeme gelmiş, piramit örgüt modelinin yerini yatay örgüt modeli almıştır. Bu örgüt modeline göre merkezi yapılanma yerine adem-i merkezîyetçi bir yapılanma gelmiş, merkezi otorite bazı görevleri yarı-özerk kurumlara veya denetime tabi düzenleyici kurumlara devretmiştir. İlk başta olumlu sonuçlar veren bu değişim hareketi sonrasında kamu yönetiminde parçalanmaya sebep olmuş, özellikle çeşitli birimlerin entegrasyonunu gerektiren konularda hizmet bütünlüğünü sağlamak oldukça zorlaşmıştır.<sup>49</sup>

YKİ reformlarının oluşturduğu özerk birimler, düzenleyici kurumlar tamamen amaçlara ve hedeflere odaklanmış, bu birimlerin performansı başarı için ana ölçütler olmuştur. Ancak örgütü daha karmaşık hale getiren bu kurumlar kamu yönetiminde oluşan parçalanmayı da artırmışlardır. Birden fazla birimi ilgilendiren hizmetlerin sağlanması, rollerin çakışması durumlarında koordinasyonun nasıl sağlanacağı, ortak politikaların nasıl yürütüleceği YKİ reformlarında geri planda kalan konu olmuştur. Ayrıca bu parçalı yapı devletin örgütsel yapısında da bütünlüğü bozmuş, özerk birimler dolayısıyla her biri kendi amacı doğrultusunda hareket eden dikey silolara dönüşmüştür.<sup>50</sup>

YKİ reformları liderlik ve sorumluluk ile ilgili de çeşitli problemlere neden olmuştur. Kamu yöneticilerine sonuçlara ulaşma yönünde daha geniş bir hareket alanı tanınması kontrol ve bilgi eksikliği sorunlarını beraberinde getirmiştir. İdarenin eylemleri nedeniyle olumsuz bir sonuç meydana geldiğinde halka hesap verecek olan kurumun bağlı olduğu politik sorumlular olmaktadır. Kamu yöneticilerine inisiyatif tanınması bu sorumluluktan politik liderleri kurtarmamakta, tam tersine bilgi ve kontrol eksikliğinin olduğu durumlarda işleri daha kötüye götürmektedir.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Tom Christensen ve Per Laegreid , "The Fragmented State-The Challenges Of Combining Efficiency, Institutional Norms And Democracy", *Stein Rokkan Centre For Social Studies*, Working Paper 3, 2004, s. 4-5.

<sup>50</sup> Tom Christensen ve Per Laegreid, "The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform", *Stein Rokkan Centre For Social Studies*, Working Paper,2006, s. 3-4.

<sup>51</sup> Christensen ve Laegreid, a.g.e., s. 7.

Performans yönetimine, yetki devrine ve tek amaçlı organizasyona odaklanması neticesinde YKİ yatay koordinasyonu göz ardı etmiş ve bundan kaynaklanan problemlere çözüm sağlayamamıştır. Tek amaçlı organizasyon ilkesi alanında ileri uzmanlaşma ve birbiriyle çakışmayan roller ve yetkiler öngörmüş, bu da koordinasyon ve işbirliği eksikliğine yol açmıştır.<sup>52</sup> Böylece verimlilik eksenli olan reform hareketleri tam tersi bir sonuç doğurarak etkinlik ve verimliliği olumsuz yönde etkilemiştir.

Yatay koordinasyon eksikliği ve hizmet bütünlüğü problemleri entegrasyon gerektiren diğer önemli bir gelişme karşısında daha kritik problemler haline gelmiştir. 2000'li yıllar sonrasında hızla gelişen e-devlet uygulamaları entegrasyon ihtiyacını daha da artırmıştır. E-devlet uygulamaları ile vatandaşa verilen hizmetlerin çoğunda birden fazla kurumun veya birimin işlem yapması gerekmekte, ancak entegrasyon ile bu hizmetlerin etkin ve hızlı bir şekilde sunumu gerçekleştirilebilmektedir. Bu yüzden e-devlet hizmetlerinin gelişebilmesi için parçalı yapı engel teşkil etmeye başlamıştır.

2001 yılında meydana gelen 11 Eylül terör saldırıları da YKİ reformlarını etkileyen faktörlerden birisi olmuştur. Bu saldırılar küresel çapta birçok etkiye sebep olurken insanlara dünyanın ne kadar güvensiz olabileceğini de göstermiştir. Aynı zamanda reformların güvenlik zaafları oluşturabileceği endişelerini de beraberinde getirmiştir.

Terörist saldırılarının dışında doğal afetler, salgın hastalıklar veya bio-güvenlik gibi konular da güvenlik ve bilgi paylaşım ihtiyacını tetikleyen unsurlar arasında yer almıştır. Christensen'in "korku faktörü" adını verdiği bu sebepler ABD, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerin kamu yönetimini sıkılaştırmasına ve bütüncül politikalar uygulamalarına sebep olmuştur.<sup>53</sup> Ayrıca kriz anında farklı birimlerin hızlı şekilde koordine olma ihtiyacı, terörle mücadele ve önleme çalışmaları için bilgi paylaşımının gerekliliği ve gizliliği de YKİ reformlarıyla çelişen daha sıkı politikalara zemin hazırlamıştır.

---

<sup>52</sup>Tom Christensen, "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012, s. 5.

<sup>53</sup> Christensen, a.g.e., s. 6.

Yukarıda sayılan bu eleştiriler nedeniyle 2000'li yıllardan itibaren YKİ daha fazla sorgulanır hale gelmiştir. Bu sorgulamalar bir taraftan YKİ'de revizyon ihtiyaçlarını ortaya çıkarmış, bir taraftan alternatif ve farklı yaklaşımların da tartışılmasına zemin hazırlamıştır.

### **1.3. Post Yeni Kamu İşletmeciliği Dönemi**

21nci yüzyılın başı itibarıyla YKİ reformları eski hızını kaybetmiş, hem sonuçların gözlenmeye başlanması hem de literatürün zenginleşmesi nedeniyle yeni bir evreye girilmiştir. Bir taraftan gözlenen bazı olumsuz sonuçlar YKİ'ye yönelik eleştirilerin dozunu artırırken, diğer taraftan birçok farklı yaklaşım da tartışılmaya başlanmıştır. Kamu yönetimi yaklaşımları açısından oldukça canlı olan bu yeni evreyi farklı yazarlar farklı şekilde yorumlamıştır.

Bazıları YKİ'ye yönelik eleştirilerin YKİ'nin gelişmesine katkı sağladığını, yaşanan olumsuz sonuçlar ve tecrübeler ile YKİ'nin olgunlaşmaya başladığını söylemiştir. Bu yaklaşımın savunucularından Hood ve Peters bu dönem için YKİ'nin orta çağı tanımlamasını yapmıştır.<sup>54</sup> Bu gruba göre olumsuz sonuçlar yaşansa da bunlar çıktılarının analiz edilmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılabilmesi için fırsat yaratmakta, YKİ bu şekilde gelişimini sürdürmektedir. YKİ bu türbülanslı dönem sayesinde kurumsallaşmaya ve yayılmaya devam etmektedir.

Bazıları ise daha olumsuz bir bakış açısı sergileyerek artan eleştiri ve sorgulamaların YKİ'nin sonuna işaret ettiğine yormuşlardır. Buna göre YKİ'nin yol açtığı olumsuz sonuçlar, karmaşıklaşan örgüt yapısı ve teknolojik gelişmelerin kamu yönetiminde yarattığı köklü değişimler sonucu YKİ sona ermekte ve yeni dijital bir çağa girilmektedir. Bu yaklaşımın savunucularından YKİ'nin öldüğünü söyleyenler de olmuştur.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Christopher Hood ve Guy Peters "The Middle Aging Of New Public Management: Into The Age Of Paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-PART, 2004, s. 267-282.

<sup>55</sup> Patrick Dunleavy ve arkadaşları, "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance" *Journal Of Public Administration Research And Theory*,16.3 , 2006, s. 467-494.

Aslında YKİ'nin sona erdiğini söylemek şimdilik pek mümkün değildir. <sup>56</sup> Hız kesse de reform dalgası devam etmekte, literatürde konu hakkındaki yazın canlılığını korumaktadır.<sup>57</sup> Ancak gerek YKİ'nin olumsuz sonuçları ve revizyon ihtiyacı, gerek değişen teknoloji ve yaşanan krizler yeni yaklaşımları tartışmaya açmıştır. Bunlardan bir kısmının YKİ'ye alternatif olabilecekleri, bir paradigma değişimi yaratabilecekleri öne sürülmüştür. Tartışılan birçok yaklaşım ise katı sınırlarla birbirinden ayrılmamakta, bazı kavramlar iç içe geçmekte, bazıları diğerlerini etkilemekte veya beslemektedir.<sup>58</sup>

Başka bir grup yazar ise bu dönemde meydana gelen ve özellikle YKİ'nin olumsuz sonuçlarını gidermeye odaklanan reformları Post-YKİ olarak adlandırmışlardır. Bu grubun savunucuları GKY'nin ve YKİ'nin devam eden özellikleri ile yeni reformların harmanlanarak hibrit bir yönetim biçimi oluşturacağını öngörmüşlerdir.<sup>59</sup>

Bu tezde Post YKİ kavramı sadece 2000'li yıllar sonrasında yaşanan yeni reform hareketlerini değil, yeni yaklaşımların da tartışıldığı dönemi tanımlamak üzere kullanılmıştır. Kullanılan tanımdaki Post YKİ döneminin en önemli özellikleri:

- YKİ yaklaşımının yoğun bir eleştiriye tabi tutulması ve sorgulanması,
- YKİ reformlarının olumsuz sonuçlarını gidermeye yönelik bütüncül, koordinasyon ve entegrasyona önem veren reform hareketleri,
- Yönetişim anlayışından ağ yönetişimi anlayışına doğru bir kayma,
- Bazıları birbirine yakın bazıları ise daha özgün yeni yaklaşımların tartışılması ve yeni paradigma arayışları olarak özetlenebilir.

Post YKİ olarak tanımlanan dönemde öne çıkan başlıca yaklaşımlar olarak bütüncül kamu yönetimi, ağ yönetişimi, dijital yönetişim, Neo-Weberyen devlet, yeni kamu yönetişimi, kamu değeri yaklaşımını saymak mümkündür. Aşağıda bu

---

<sup>56</sup> Pollitt, *Managerialism Redux?*, a.g.e.,s.12.

<sup>57</sup> Özer Köseoğlu ve M. Zahid Sobacı, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, Dora yayınları, Bursa, 2015, s. 3.

<sup>58</sup> Köseoğlu ve Sobacı, a.g.e., s. 4.

<sup>59</sup> Tom Christensen, "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Volume 1, 2012, s. 5.

yaklaşımlar hakkında özet bilgi verilecek, tez konusuna temel oluşturan kamu değeri yaklaşımı sonraki bölümde daha detaylı olarak incelenecektir.

### 1.3.1. Bütünleşik Kamu Yönetimi

YKİ reformlarında ekonomik etkenler hâkim iken akabinde ortaya çıkan bütünleşik kamu yönetimi reformlarında ekonomik faktörlerden ziyade daha bütünsel bir strateji hedefi ve sosyal bilimlerden daha fazla yararlanma ön plandaydı. Bu yeni reform çabaları YKİ'yi en radikal şekilde uygulayan İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'dan gelen olumsuz geri bildirimler ile yol bağımlılığının (path dependency) bir kombinasyonu olarak da görülmekteydi.<sup>60</sup> Bu ülkeler YKİ reformlarının yarattığı parçalanmaya tepki olarak koordinasyon ve entegrasyon konularına dair stratejilere yöneldiler. Bunun sonucunda 1997 yılında ilk defa İngiltere'de birleşik kamu yönetimi konsepti duyuruldu. Bu konsept departmanlaşma ve dikey siloların<sup>61</sup> karşıtı olarak sunulmuştu. Asıl olarak birbirine tezat oluşturabilecek farklı politikaların yatay ve dikey koordinasyonunu sağlama isteği olarak belirtilmişti. Bu yolla kısıtlı kaynakların daha iyi kullanımı mümkün olacak, farklı paydaşları aynı politika etrafında toplama sonucunda bir sinerji oluşturacak ve vatandaşlara parçalanmış hizmetler yerine yalın hizmetler verilebilecekti.<sup>62</sup>

Kavram olarak bütünleşik kamu yönetimi, kamu kesimine bütünselci bir yaklaşımı ifade eder. Birbirinden farklı birçok birimin verdikleri hizmetlerde koordinasyonu sağlamanın önemine işaret eder ve sağlanacak eşgüdüm ile hizmet kalitesinde ve kurum verimliliklerinde önemli kazanımlar elde edileceğini savunur. Üst üste binen sorumluluklar, çakışan yetki problemlerinin çözümü ve kurumlar arası entegrasyonun sağlanması için ortak çalışma prensibine dayanan çözümler sunar.

---

<sup>60</sup> Perri Six, "Joined-Up Government in the West Beyond Britain: A Provisional Assessment In Joined-Up Government", Oxford Üniversitesi Yayınları, Chapter 3, Oxford, 2005, s. 43-106.

<sup>61</sup> İngilizce Orj: Vertical Silo, aynı organizasyonun diğer parçalarıyla hiçbir etkileşimde bulunmayan iş süreçleri veya organizasyonel yapılar için kullanılmaktadır.

<sup>62</sup> Christopher Pollitt, "Joined-up Government: A Survey", *Political Studies Review*, UK, 2003, s. 35.

Bütünleşik kamu yönetimi faaliyetleri belirli bir kamu kurumunu veya tüm kamu kesimini hedef alabilir ve hizmete ilişkin kamu dışındaki kurumları da içerebilir. Yerel yönetim seviyesinde entegrasyonu geliştirmeyi ve özel sektör kamu ortaklığını içeren, tepede bütünleşme olduğu gibi tabanda da bütünleşmeyi ifade eder. Ancak bütünleşik kamu yönetimi, sadece kavrama ait belirli fikir ve araçlar olarak düşünülemez. Aynen Yeni Kamu İşletmeciliği kavramında olduğu gibi kamu kesiminde ve hizmetlerinde artan parçalanma, entegrasyon ve koordinasyonu artırma isteğine karşı oluşturulmuş tepkileri içeren bir şemsiye kavram vazifesi görür.<sup>63</sup>

### 1.3.2. Ağ Yönetişimi

Yeni Kamu İşletmeciliği ile yıldızı parlayan önemli kavramlardan birisi de yönetim olmuştur. İngilizce "governance" kelimesinden türeyen bu kavram kelime manası itibarıyla yönetmek, idare etmek anlamlarına gelmekte ve kökü birkaç yüzyıl öncesine dayanmaktadır. Ancak günümüzde tamamen farklı bir kavramı ifade etmek için kullanılır olmuştur. Net bir tanım yapılmasında zorluklar yaşansa da genel olarak etkileşimli çok yönlü ilişkilerin yer aldığı karmaşık bir ilişkiler ağına ve bu ağın hükümetin yönetim fonksiyonlarına nüfuz etmesine işaret etmektedir. Daha derli toplu ve kitabi bir ifade ile;<sup>64</sup>

*"Yönetişim kavramı, klasik yönetim yapılarınca tek taraflı belirlenen ilişkiler yerine çok aktörlü ve etkileşimli ilişkileri içeren ve birlikte yönetme, birlikte düzenleme ve kamu-özel ortaklığı felsefesine dayalı bir yönetim sürecidir. Bu bağlamda, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesi için kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, "ağ" ilişkileri içerisinde yapılanmış, çok aktörlü, adem-i merkezîyetçi, kendisi yapmaktan ziyade toplumdaki aktörleri yetkilendiren ve yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesi kolaylaştıran "yönetişim" modeline geçildiği ifade edilmektedir."*

Yönetişim için yukarıdaki tanımlar yapılırken ağ yönetişimi için; kalıcı, seçkin ağların belirli ürünleri üretmek veya hizmetleri yerine getirmek için açık uçlu

---

<sup>63</sup> Tom Ling , "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, 80 ( 4 ), 2002, s. 616.

<sup>64</sup> Parlak ve Sobacı, a.g.e., s. 234.

sözleşmelere dayalı olarak bir araya gelmesi,<sup>65</sup> belirli bir amaca yönelik olarak kurulan ağların hiyerarşik bir yapı oluşturmadan koordineli olarak çalışması<sup>66</sup> gibi tanımlar ön plana çıkmaktadır.

Ağ yönetişimi kimi yazarlarca yönetişimin bir türü olarak görülse de bu çalışmada kullanılan yönetim kavramı iyi yönetim veya kamu yönetişimi gibi isimlerle anılan klasik yönetim anlayışını ifade etmektedir. Genel veya bir üst kavram olarak kullanılmamıştır.

Birbirine benzer gibi görünse de yönetim ve ağ yönetişimi kavramları arasında önemli farklılıklar vardır. Bunlardan ilki, yönetim kavramı daha çok YKİ ile ilişkilendirilirken ağ yönetişiminin disiplinler arası bir düzeyde değerlendirilmesidir.<sup>67</sup> Yönetişim kavramında özel sektör firmaları, meslek odaları gibi yasal aktörler yönetime katılırken ağ yönetişiminde bir hedefe yönelik olarak oluşmuş ağlar yönetime katılım göstermektedir.<sup>68</sup> Ancak katılım düzeyi de farklılık oluşturan önemli unsurlardan birisidir. Yönetişim kavramında siyasi otorite tek karar alıcı olmaktan çıkarak daha çok yönlendirici bir konuma geçmektedir. Fakat hiyerarşik olarak yine en üstte yer almakta ve diğer aktörlere göre daha güçlü olmaktadır.<sup>69</sup> Son karar verici konumunu korumaktadır. Ağ yönetişiminde ise hiyerarşik olarak birbirine bağlı olmayan, bir amaç için kalıcı olarak örgütlenmiş ağlar yönetimin kendisini oluşturmakta, siyasi otorite sadece bu ağların içerisinde gerekli yerlerde temsil edilmektedir. Bu oluşumda yönlendiren aktör önceden belirlenmemekte, ağlar arasındaki etkileşim ve işbirliği sonucu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Candace Jones, William S. Hesterly, Stephen P. Borgatti, "General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms", *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, 1997, s. 914

<sup>66</sup> Keith Provan ve Patrick Kenis "Modes Of Network Governance: Structure, Management, And Effectiveness" *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 18.2, 2008, s. 229-252.

<sup>67</sup> Yılmaz Üstüner, "Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36 sayı 3, 2003, s. 50.

<sup>68</sup> Provan ve Kenis, a.g.e., s. 229-252.

<sup>69</sup> Üstüner, a.g.e., s. 52.

<sup>70</sup> Üstüner, a.g.e., s. 52.

Bu açıklamalar ışığında ağ yönetişimi yaklaşımı siyasi otoritenin tek merkezli ve belirleyici rolüne karşılık çok merkezli, çok aktörlü ve birlikte yöneten bir felsefeyi savunmaktadır. Yönetişim kavramında olduğu gibi yasal ve tüzel kurumların sınırlı katılımı yerine, değişik aktörlerin meydana getirdiği kalıcı ağların koordineli yönetimine vurgu yapmaktadır.

### **1.3.3. Dijital Yönetişim**

2000'li yıllardan sonra özellikle internetin yaygınlaşması kamu hizmetleri için büyük fırsatlar yaratmış, önemli kolaylıklar sağlayan e-devlet uygulamaları hızla çoğalmıştır. E-devlet sayesinde vatandaşa müşteri olarak kamu hizmetleri hızlı ve en az maliyetle verimli şekilde ulaştırılır ve kamu yönetimi faaliyetlerine vatandaşın katılımı maksimum ölçüde sağlanır olmuştur. Bu özellikleri ile e-devlet uygulamaları hem Postmodern dönemin Yeni Kamu İşletmeciliği' nin ilkelerine sahiptir hem de katılımcı demokrasinin uygulanabilmesi açısından yönetişimin en önemli uygulama modelidir.

E-devlet uygulamaları katılımı artırdığı gibi ağlar arası iletişimin gelişmesine de büyük katkı sunmaktadır. Bu açıdan dijital yönetişim, ağlar arasındaki iletişimin e-devlet sayesinde güçlendiği, karar alma mekanizmalarına vatandaş ve ilgili aktörlerin maksimum şekilde katılım gösterdiği, bilgi ağlarının son derece etkin olduğu, şeffaf ve saydam yönetimi destekleyen bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece e-devlet sayesinde çok daha etkin bir yönetişim modeli mümkün olmuştur. Nasıl ki 90'larda meydana gelen reformlar özel sektör tarzı yönetim biçimleri üzerine odaklanmışsa, yeni reform dalgasının da bilgi iletişim teknolojileri üzerine yoğunlaşacağı öngörülmektedir. Bu reform dalgası ile birlikte yeni bir dönemin başlayacağı, bu dönemin de dijital yönetişim olacağı çeşitli yazarlar tarafından savunulmaya başlanmıştır.<sup>71</sup>

Dunleavy ve arkadaşlarına göre dijital yönetişim döneminin belirleyici unsuru bilgi işlem teknolojilerinin (BİT'lerin) sadece ofis içindeki işlemleri hızlandıran bir araç olmaktan çıkarak internet ve e-postanın gelişmesiyle hükümet ve sivil toplumu

---

<sup>71</sup> Dunleavy ve arkadaşları, ag.e., s. 467-494.



birbirine bağlayan bir ağ yapısına dönüşmesi olarak görülmektedir. Dijital yönetim döneminin merkezinde internet ve daha gelişmiş BİT'ler yer almakla birlikte, dönemin özelliği bu yeni teknolojilerin kamu yönetim hizmetlerini radikal şekilde etkilemesi, yeni bir hizmet ve iletişim kültürü yaratması olarak değerlendirilmektedir. Dijital yönetim döneminde hem kamu yönetimi teknoloji temelli olarak yeniden organize olmakta, hem sivil toplum ve ilgili aktörler arasında ağ ilişkileri gelişmekte, hem de odağında hız ve yalınlığın olduğu bir hizmet kültürü gelişmektedir.<sup>72</sup> Bu sayede dönem bürokrasinin egemen olduğu GKY ve özel sektör tarzı uygulamaların egemen olduğu YKİ anlayışından farklılaşmaktadır. Yeni dönem teknolojinin daha önce mümkün olmayan bir hız, esneklik ve iletişim olanağı sunduğu dijital yönetim anlayışına doğru kaymaktadır.

#### 1.3.4. Neo-Weberyen Devlet

Neo-Weberyen devlet yaklaşımının temel hareket noktası devletin vazgeçilmez rolü üzerinedir. Buna göre devlet toplumun birleştirici unsurudur ve verimlilik uğruna özel sektör uygulamalarına indirgenmemelidir.<sup>73</sup>

Neo-Weberyen devlet yaklaşımının ortaya çıkışında YKİ reformlarının yetersizlikleri ve reformların devletin rolünü zayıflatan özellikleri etkili olmuştur.<sup>74</sup> İki tür ülkede farklı etkenler ön plana çıkmıştır. Bağımsızlığını 20nci yüzyılda kazanan yeni devletler için devletin zayıflaması endişeleri hâkim olan faktördür. Çünkü bu devletlerin karşılaştığı eğitim, sağlık, ekonomi, etnik ayrımcılık gibi önemli problemler için güçlü devlet yapısı bir gereklilik olarak görülmüştür.<sup>75</sup> Fransa, İtalya gibi kıta Avrupası'nın büyük refah devletleri ise daha çok kültürel sebeplerden dolayı piyasa tarzı işletmecilik yöntemlerine yatkın değildir. Bu ülkelerdeki güçlü devlet geleneği sebebiyle klasik bürokrasinin daha profesyonel, daha verimli ve vatandaş dostu

---

<sup>72</sup> Dunleavy ve arkadaşları, a.g.e., s. 467-494.

<sup>73</sup> Can Umut Çiner ve Burcu Olgun, "Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma", *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, Editörler Özer Köseoğlu ve M. Zahid Sobacı, Dora Yayınları, Bursa, 2015, s. 219.

<sup>74</sup> , William N. Dunn ve David Y. Miller. "A Critique Of The New Public Management And The Neo-Weberian State: Advancing A Critical Theory Of Administrative Reform" *Public Organization Review*, 7.4 , 2007, s. 350.

<sup>75</sup> Dunn ve David Y. Miller, a.g.e., s. 350.

yapmak üzere modernize edilmesi daha fazla kabul gören bir reform seçeneği olmuştur.<sup>76</sup> Ayrıca YKİ reformlarının orta ve doğu Avrupa'daki gelişen ülkelerde genel anlamda başarısız olması, hedeflendiği gibi daha verimli ve etkin devlet yapısı oluşturamaması da Neo-Weberian devlet yaklaşımına götüren faktörlerden birisi olmuştur.<sup>77</sup>

Sonuç olarak, Neo-Weberian devlet yaklaşımının gelişiminde kısmen YKİ reformlarının bazı olumsuz çıktıları ve buna oluşan tepki, kısmen de YKİ reformlarının bazı ülke devlet gelenekleri ile tam uyuşamaması etkili olmuştur. Bu yaklaşım devletin toplum üzerindeki önemli rolünü savunanlar tarafından daha fazla kabul görmektedir. Bu bağlamda Neo-Weberian devlet yaklaşımının temel önermeleri geleneksel bürokrasinin modernize edilmesi, devlet yapısının verimlilik ve vatandaş odaklılık temelinde iyileştirilmesidir denilebilir.

### **1.3.5. Kamu Değeri Yönetimi**

Son yılların popüler yaklaşımlarından birisi olan KDY, alternatif paradigma arayışlarında öne çıkan yaklaşımlardan birisidir. KDY kamu kurumlarının yürüttükleri işlemler sonucu bir değer ürettiklerini ve yönetimin stratejik hedefinin üretilen bu değere yönelmesi gerektiğini savunur. Burada bahsedilen değer ise teorinin özgün kısmını oluşturmaktadır. Özel sektördeki finansal değer veya kamu yararı gibi kavramlara benzese de kamu değeri ancak kamu yöneticilerinin ilgili tüm aktör ve paydaşlarla birlikte müzakere yapması sonucu tanımlanabilecek oldukça subjektif bir kavramdır. Bu yapısı nedeniyle kamu yöneticilerine daha geniş bir yetki çevresi sunulmasını ve bu çevrede kamu değerini anlamak için çaba göstermelerini ister. Bunun neticesinde belirlenecek olan kamu değeri kurumun stratejik hedeflerini oluşturur, performans kriterleri bu değer ışığında belirlenir. Tez konusunun temel kavramlarından birini oluşturması nedeniyle bu yaklaşım ayrı bir bölüm altında çok daha detaylı olarak incelenecektir.

---

<sup>76</sup> Christopher Pollitt, ve Geert Bouckaert , *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011, s. 19.

<sup>77</sup>. Dunn ve Miller., a.g.e., s. 350.

### 1.3.6. Yeni Kamu Yönetişimi

YKİ reformlarının bazı ülkelerde istenilen çıktıları verememesi ve hatta olumsuz sonuçlara yol açması, tecrübe edilen yetersizlikleri bir diğerk kamu yönetimi yaklaşımı olan yeni kamu yönetişimini ortaya çıkarmıştır. YKİ'nin gözardı ettiği değerlere odaklanan bu yaklaşım YKİ'nin tamamlayıcısı değil alternatifi olarak sunulmuştur.<sup>78</sup> Yaklaşımı ilk olarak ortaya atan Osborne'a göre kamu yönetimleri belli dönemlerde farklı yaklaşımların hâkim olduğu bir gelişim süreci yaşamaktadır. Bu bağlamda üç belirgin bir dönem yaşanmıştır: İlk dönem 1980'lere kadar hâkimiyetini sürdüren GKY dönemidir. 1980'lerden 2000'li yılların başına kadar YKİ'nin hâkim olduğu bir dönem yaşanmıştır. 21nci yüzyıl başlarından itibaren ise bu hâkimiyet yerini yeni kamu yönetişimi yaklaşımına bırakmaya başlamıştır. Bu sebeple Osborne YKİ'yi yeni kamu yönetişimi yaklaşımına bir geçiş süreci olarak tanımlamaktadır.<sup>79</sup>

Yeni kamu yönetişimi birbirine bağlı aktörlerin kamu hizmet sunumuna katkı yaptığı ve birçok sürecin politika yapma sürecine bilgi sağladığı çoğulcu devlet yapısı varsayımında bulunur. Bu varsayımdan dolayı daha çok örgütler arası ilişkilere ve süreçlerin yönetişimine odaklanır. <sup>80</sup> Yeni kamu yönetişiminde temel yönetim mekanizmasını örgütsel ağlar oluşturur ve bu sebeple daha çok örgüt sosyolojisi ve ağ teorisinden beslenir.<sup>81</sup>

Post-YKİ dönemi içerisinde yönetim kavramının öne çıktığı ağ yönetişimi ve dijital yönetim yaklaşımları bu çalışmada özet olarak yer almıştır. İsminde yönetim geçse de bu yaklaşımlar arasında dikkate değer farklılıklar vardır. Ağ yönetişimi daha kompleks bir formda, birbirine hiyerarşik üstünlük bulunmayan ağlarla gerçekleşen farklı bir yönetim türüne vurgu yapmaktaydı. Dijital yönetim ise internet ve BİT'ler sayesinde temelinde hız ve iletişim olan yeni bir yönetim kültürüne işaret

---

<sup>78</sup> Özer Köseoğlu ve M. Zahid Sobacı, "Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi", *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, Dora Yayınları, Bursa, 2015, s. 235.

<sup>79</sup> Stephen P. Osborne, "Editorial: The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8 (3), 2006, s. 377.

<sup>80</sup> Osborne, a.g.e., s. 384.

<sup>81</sup> Köseoğlu ve Sobacı, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, a.g.e., s. 237.

etmekteydi. Yeni kamu yönetişimi ise bu yaklaşımlardan daha genel bir çerçeveye oturmakta, yönetsel özellikleri daha ağır basmaktadır. Yeni kamu yönetişimi, YKİ ile yönetişim kavramları arasındaki pozitif ilişkiyi içselleştirerek ve YKİ'nin eksikliklerini gidererek YKİ sonrasının kamu yönetimi paradığması olma iddiasındadır.

## 2. KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI

### 2.1. Gelişimi

Yeni Kamu İşletmeciliği rüzgârının kuvvetle estiği 90'lı yıllarda yayınlanan bir kitap sessiz sedasız kamu idareleri için çokça tartışılacak yeni bir yaklaşımı ortaya atmaktaydı. 1995 yılında Amerikalı yazar Mark H. Moore tarafından yazılan "Kamu Değeri Yaratmak – Hükümette Stratejik Yönetim" (orj. *Creating Public Value – Strategic Management in Government*) isimli kitapta değer temelli yeni bir yönetim tarzı önerilmekteydi. Bu yeni yaklaşım geleneksel modelin katı, hiyerarşik, kuralcı anlayışından ve YKİ'nin işletmeci anlayışından farklı bambaşka bir anlayışa sahipti. Her ne kadar hem geleneksel modelden hem de YKİ'den esintiler taşısa da yaklaşımın odak noktası kamu değeri temelli bir yönetim tarzının geliştirilmesi üzerineydi.

Henüz YKİ reformlarının devam ettiği bir dönemde YKİ'nin dar faydacı bakış açısının eksikliklerini ve geleneksel modelin katı yapısının olumsuzluklarını fark edenlerden birisi olan Moore, kamu idaresine daha uygun olduğunu düşündüğü yönetim tarzını açıklamıştı. Buna göre kamu hizmetlerinin yapısı hem işletmeci faydacı anlayışla ele alınmayacak karakteristiklere sahipti, hem de katı kurallarla sınırlanamayacak bir esneklik gerektirmekteydi. Bu yüzden kamu değeri temelli bir yönetim tarzı kamu idareleri için en uygun çözümleri içermekteydi. Ancak Moore'un bahsettiği kamu değeri daha yaygın şekilde bilinen kamu yararı kavramından çok daha farklı bir şeydi. Hatta Moore teorisinin çıkış noktasını oluşturan kitabında kamu değerinin net bir tarifini yapmamış, daha çok nasıl tanımlanabileceğine ilişkin yöntemleri açıklamıştı. Moore'a göre kamu yöneticilerinin temel hedefi kamu değerini araştırmak, ne olduğunu anlamaya çalışmak, kamu değerini çevresi ile birlikte belirlemeye çalışmak olmalıydı. Bunun için kamu yöneticileri ilk olarak neyin değerli ve etkili olduğunu tartmalı, ikinci olarak politik beklentileri analiz etmeli ve son olarak neyin operasyonel olarak yapılabilir olduğunu bulmaya çalışmalıydı.<sup>82</sup> Her ne kadar literatürde kamusal değere yönelik başka kaynaklar bulunsa da bu kaynaklar genelde değer temelli bir yönetim tarzına işaret etmemiştir. Ayrıca Moore'un açıkladığı

---

<sup>82</sup> H. Mark Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, Harvard University Press, 1995, s. 22.

kamusal değer yerine daha dar kapsamlı bir "değer" kavramına işaret etmişlerdir. Moore'un kamusal değer kavramı başlı başına bir teoriye zemin hazırlamıştır.

Moore'un bu sıradışı yaklaşımı özellikle YKİ'nin olumsuz etkilerinin gözlenmeye başladığı 90'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başlarında daha fazla dikkat çekmeye başladı. Konu hakkındaki ilk somut çalışmalardan birisi İngiltere'de 2002 yılında Kabine Ofisi tarafından hazırlanan "Kamu Değeri Yaratmak - Kamu Hizmeti Reformu İçin Bir Analitik Çerçeve" isimli kitap oldu. Kelly, Mulgan ve Muers tarafından kaleme alınan bu kitapta kamu değeri kavramının kamu politikaları ve performansı için faydalı bir düşünce yolu sağladığı, kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinde bir kıstas olabileceği ileri sürülmüş ve Moore'dan sonra ilk defa kavramsal olarak kamu değeri ele alınmıştır.<sup>83</sup> İngiliz Hükümeti'ne tavsiye niteliği taşıyan bu kitap bir anlamda kamu değeri yaklaşımının tanıtımını yaparak pratik çalışmaların başlamasına da olanak sağlamıştır. Böylece teorik seviyede kalan Moore'un yaklaşımı yavaş yavaş hükümetlerden de karşılık bulmaya başlamıştır.

2003 yılında Bozeman konuya farklı ve eleştirel bir açıdan yaklaşarak hangi durumlarda kamu değeri yaklaşımının başarısız olacağını ileri süren bir makale yayınladı. Bozeman Piyasa Başarısızlığı modelinden (orj. Market-Failure Model) hareketle kamu değeri problemlerinin yaşanabileceğini öngörmüş, bu durumu "Kamu Değeri Başarısızlığı Modeli" ile açıklamaya çalışmıştır. Nasıl ki Piyasa Başarısızlığı Modeli serbest piyasanın etkin ve iyi işlemediği durumlara yönelmiş ise, Bozeman'ın modeli de kamu değeri problemlerinin yaşanabileceği durumlara yönelmiştir. Bozeman'a göre değerlerin eklenme mekanizmalarının çökmesi, kusurlu monopollerin oluşması, çıkar gruplarının yaygınlaşması, kamu değeri sağlayıcılarının azalması, piyasa işlemlerinin insanların geçimini zorlaştırması gibi durumlarda "Kamu Değeri Başarısızlığı" oluşacaktır. <sup>84</sup> Bu şekilde Bozeman Klasik İktisat Teorisi gibi yaygın ve bilinen bir teoriyi referans alan bir modeli kamu değeri yaklaşımına uyarlamış, eleştirel boyutta olsa bile teorinin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

---

<sup>83</sup> Gavin Kelly, Geoff Mulgan ve Stephen Muers, *Creating Public Value- An Analytical Framework For Public Service Reform*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002, s. 3.

<sup>84</sup> Barry Bozeman, "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do", *Public Administration Review*, 2002, s. 145.

2000'li yıllar sonrasında bir taraftan kamu değeri yaklaşımı daha popüler hale gelirken diğer taraftan özellikle pratik kullanıma yönelik zorlukları daha fazla tartışılır olmuştur. Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi önemli zorluklardan birini oluşturmaktaydı ve teorinin mimarı olan Moore da bu problemin farkındaydı. 2003 yılında Robert Kaplan ile yaptığı bir çalışma ile Moore kamu değeri temelli bir performans yönetimine odaklandı. "Kamu Değeri Puan Kartı - Kâr Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Bir Alternatif ve Cevap ""Stratejik Performans Ölçümü ve Yönetimi""(orj. The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations") adlı makalede ilk defa olarak kamu değeri bağlamında bir performans yönetimi yapılabileceğine yönelik yöntemlerden bahsetti. Çalışmada yer alan öneriler daha önce Kaplan tarafından kâr amacı gütmeyen kuruluşlar için geliştirdiği "Dengeli Ölçüm Karnesi" (orj. Balanced Scorecard'dan kısaltma BSC) uygulamasına dayanmaktaydı. Ancak Moore, Kaplan ile birlikte bu modeli kamu değeri temelinde yeniden uyarladılar.<sup>85</sup>

Moore' a göre kâr amaçlı kuruluşlarda performans ölçümü nispeten kolaydı ve büyük ölçüde finansal verilere dayanmaktaydı. Kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda aynı kamu değeri yaklaşımında olduğu gibi performans ölçümünde çeşitli zorluklar mevcuttu. Kaplan'ın modeli kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yönelik kurgulandığı için Moore BSC modelini baz aldı ve kamu değeri yaklaşımı eksenli bir performans modeli oluşturdu. Moore'un modelinin özünde kurumun finansal veya nicel olmayan sosyal hedeflerinin/çıktılarının ölçülmesinden ziyade bu hedeflere ulaşacak nicel araçların belirlenmesi ve bu araçların belirlenecek kriterler yardımıyla ölçülmesi yatmaktaydı. Ayrıca çıktıların dışında operasyonel kapasite de ölçülmeliydi. Bunu yaparken sadece organizasyonun müşterisi niteliğindeki kitlesine değil, ilişkili tüm çevreye ve diğer organizasyonlara da bakmalıydı. Bu şekilde Moore gelişmekte olan teorisinin zorlu noktalarından birine katkı sağlayarak kamu değeri yaklaşımının gelişmesinde de pay sahibi oldu.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> H. Mark Moore, "The Public Value Scorecard: A Rejoinder And An Alternative To Strategic Performance Measurement And Management In Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan." *Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper*, 18, 2003.

<sup>86</sup> Moore , *Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper*, a.g.e., s. 22-25.

YKİ'nin önemli kavramlarından birisi olan yönetim de bir taraftan evrilmekte ve yeni döneme uygun şekilde yorumlanmaktaydı. Yeni dönemin en çok öne çıkan kavramlarından birisi ise ağ yönetimi idi. Ancak bu dönemde ağ yönetiminin kuramsal konumu konusunda bir belirsizlik mevcuttu. Yönetim büyük ölçüde YKİ içinde konumlandırılrsa da ağ yönetimi henüz bir yönetim paradigmasıyla tam olarak ilişkilendirilmemişti ve kavramın daha çok disiplinler arası bir özellik taşıdığı düşünülmekteydi.<sup>87</sup> 2006 yılında Gerry Stoker ağ yönetimi ve kamu değeri yaklaşımı arasındaki olumlu ilişkiyi fark ederek teoriye farklı açıdan bir destek sağladı. Stoker'a göre ağ yönetimi geleceğin kaçınılmaz yönetim araçlarından birisiydi ve geleneksel model ve YKİ bu araç ile çok da uyumlu değildi. Kamu değeri yaklaşımının özünde ise ağ yönetimi ile karakterize edilen sürekli diyalog ve karşılıklı görüş alışverişi vardı. Kamu değeri ilgili tüm aktörlerin katılımı ile belirlenecek kolektif bir ilişkiler ağının ürünü olup kamu yönetiminin merkezine yerleşmekteydi. Ayrıca kamu değeri yaklaşımı insanları diğer disiplinlere göre çok daha fazla yönetime katılmaya teşvik eden mekanizmalara sahipti. Bu sebeple Stoker kamu değeri yaklaşımının ağ yönetimi kavramı ile en fazla uyumlu yönetim disiplini olduğunu söylemiştir. Stoker hem teoriyi güçlendirmiş hem de "Kamu Değeri Yönetimi" ifadesini kullanarak ayrı bir yönetim paradigması olarak kabul görmesine katkı sağlamıştır.<sup>88</sup>

Moore ile başlayan, Kelly, Mulgan ve Muers ile devam eden ve Stoker ile iyice dillendirilen paradigma değişimi söylemine 2007 yılında Janine O'Flynn da katıldı. "Yeni Kamu İşletmeciliğinden Kamu Değerine: Paradigmatik Değişim ve Yönetimsel Yansımaları" (orj. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications) adlı yazısında O'Flynn hem daha önceki çalışmaları incelemiş hem de paradigma değişimine işaret eden göstergeleri incelemiştir. YKİ ile en büyük farklılığın kamu yöneticisinin rolü ve konumu olduğunu söyleyen O'Flynn, kamu değeri yaklaşımının bir paradigma değişimi oluşturacak seviyede farklılıklara

---

<sup>87</sup> Üstüner, a.g.e., s. 50.

<sup>88</sup> Gerry Stoker, "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?", *American Review of Public Administration*, Volume 36 Number 1, Mart 2006, s. 55-56.



sahip olduğunu ifade ederek teorinin gelişmesine katkı sağlayan yazarlardan birisi olmuştur.<sup>89</sup>

İlk zamanlar genellikle teorik seviyede gelişme gösteren yaklaşım ilk pratik uygulamaların yürütülmesiyle birlikte kavramsal düzeyin üstüne çıkabilmeyi başarmıştır. Bunda kamu değeri yaklaşımını önemseyen ve Kabine Ofisi aracılığıyla bu yaklaşımı geliştirmeye çalışan İngiliz Hükümetlerinin payı büyüktür. Yaklaşımın teoriden pratiğe geçebilmesi için Kabine Ofisi bir dizi çalışma yürüttü ve Horner, Fauth ve Mahdon 2007 yılında Kraliyet Opera Binası ve V&A Müzesi gibi kurumlarda yapılan KDY çalışmalarının sonuçlarını yayınladı.<sup>90</sup> İlk çalışmalar genellikle sosyal faaliyetlerde bulunan kurumlarda olduğu için sonuçlar cesaret verici olmuştur. Ancak diğer kurumlar için pratik uygulama imkânı henüz bulunmamaktadır.

2008 yılında Colin Talbot Rakip Değerler (orj. Competing values) adını verdiği bir yöntem ile direk olarak kamu değeri ölçmeyi hedefleyen bir çalışma yayınladı. Bu şekilde sadece sosyal faaliyet yürüten kurumlar değil, icrai faaliyet gösteren kurumlar için KDY'nin uygulanabilir olmasını amaçlamaktaydı. Aynı yıl bu yaklaşımı bir yönetim disiplini ve yeni bir paradigma olarak ele alan Alford ve Hughes'un Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management" adlı eseri yayımlandı. Alford ve Hughes'a göre KDY öncesi yaklaşımların düştüğü en büyük hatalardan birisi her şey için en iyi tek çözüm olma iddiasında olmalarıydı. Kamu değerinin hangi noktada oluştuğu konusuna kamu değeri faydacılığı adını vermişler ve sunduğu bu esnek model ile diğer yaklaşımlardan önemli ölçüde ayrıştığını iddia etmişlerdi.<sup>91</sup>

2010 yılından itibaren kamu değeri daha çok "kamu değeri yönetimi" olarak adlandırılmaya başlanmış, bu tarihten itibaren hem farklı alanlarda çalışma yürütme çabaları hem de ilgili yayın sayısında bir artış gözlenmiştir. Örnek olarak Bozeman ve Jørgensen Danimarka ve ABD'den iki farklı şehri kontrat türü işlerde kamu değeri

---

<sup>89</sup> Janine O'Flynn, "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, no. 3, 2007, s. 353-366

<sup>90</sup> Louise Horner, Rebecca Fauth, Michelle Mahdon, *Creating Public Value: Case Studies*, The Work Foundation, Londra, 2007.

<sup>91</sup> John Alford ve Owen Hughes "Public Value Pragmatism As The Next Phase Of Public Management", *The American Review of Public Administration*, 2008, s.2.

açısından incelediler ve karşılaştırdılar.<sup>92</sup> Meynhardt ve Bartholomes Almanya'da yapılan bazı ampirik çalışmaları inceleyerek 2011 yılında sonuçlarını açıkladılar.<sup>93</sup>

Bu çalışmaların artmasıyla birlikte kamu değeri yaklaşımı Post YKİ döneminin çok tartışılan ve öne çıkan yaklaşımlarından biri olmaya başladı. Gerek pratik çalışmaların gerekse yayınların artmasına rağmen yazındaki tartışmalar bitmiş değildir ve kuramsal konumu ve tanımlanması zor ilkeleri tartışılmaya devam etmektedir.

## **2.2. Kavramsal Çerçeve**

### **2.2.1. Değer Odaklı Yeni Bir Yaklaşım**

Devlet kurumu gerek kamu hizmetleri, gerek yasama işlemleri ve gerekse diğer yaptığı tüm işlemler nedeniyle çeşitli kaynaklar kullanır ve bunların sonucunda bir değer üretir. Moore'a göre kamu kaynakları özel sektördeki benzer şekilde üretilen bu değer artırılması için kullanılmalıdır. Ancak bu değer özel sektördeki finansal çıktılarının çok daha ötesinde bir anlama sahip olup vatandaşların en fazla neye değer verdiği, en fazla neyden fayda sağladığıyla ilgilidir.<sup>94</sup> Açık bir tanım yapmasa da Moore kamu değerini neyin değerli olduğunu anlamamıza yardımcı olan, kamu tarafından üretilen değer ile vatandaşlar tarafından algılanan değer arasındaki ilişkiyi kurmamamızı sağlayan bir çerçeve olarak görür.<sup>95</sup>

Moore'un kamu değeri yaklaşımını ortaya atarken sahip olduğu temel önermelerden bir tanesi kamunun özel sektöre göre çok daha farklı mekanizmalara sahip olduğu ve faydacı işletmecilik tekniklerinin kamunun sorunlarının çözümünde yetersiz kalacağıydı. Ancak değer temelli bir felsefe üzerine inşa edilen kamu değeri yaklaşımında özel sektöre ait değer temelli düşünce akımlarının izlerini görmek

---

<sup>92</sup> Torben Beck Jørgensen & Barry Bozeman, "Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States", *Public Management Review*, Vol. 4 Issue 1, 2010.

<sup>93</sup> Timo Meynhardt & Steffen Bartholomes, "(De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground", *International Public Management Journal*, 14:3, 2011.

<sup>94</sup> Iestyn Williams ve Heather Shearer, "Appraising Public Value: Past, Present And Futures", *Public Administration*, 89(4), 2011, s. 1.

<sup>95</sup> Williams ve Shearer, a.g.e., s. 6.

mümkündür. Bu noktada Post-Fordist dönemin başlamasına neden olan yalın üretim felsefesinin özellikle altını çizmekte fayda vardır.

Bir Japon üretim felsefesi olan yalın üretimi dünyaya 1990 yılında Womack, Jones ve Roos tarafından yayınlanan "Dünyayı Değiştiren Makine" isimli kitap tanıtmıştır. Özellikle Toyota firmasına odaklanan kitap dünyada seri üretimden sonraki yeni nesil bir üretim felsefesine öncülük etmiştir. Başlangıçta otomotiv sanayinden başlayan dönüşüm kısa zamanda diğer sektörleri de etkisi alarak Post-Fordist bir dönemin başlamasına neden olmuştur. Bu dönemi başlatan yalın üretim felsefesinin en önemli özelliği değer temelli bir yapıya sahip olmasıdır. Buna göre değer müşteri tarafından belirlenir ve değer katmayan tüm işlemler israftır. Organizasyonlar tamamen değere odaklanmış, israftan arındırılmış ve sürekli gelişimi benimsemiş bir yapıya sahip olmalıdır. Özel sektörde etkili olan Post-Fordist yönetim felsefesinin en önemli iki özelliği değer odaklılık ve sürekli gelişim kamu değeri yaklaşımı içerisinde de kendine yer bulmuştur. Nitekim Constable ve arkadaşları sürekli gelişimi KDY'nin önemli bir bileşeni olarak görmüş ve kamu değerini " kamu hizmetlerinde sürekli gelişim ve kamu yönetimi hakkında düşünmemizi sağlayan kapsamlı bir yaklaşım" olarak tarif etmiştir.<sup>96</sup>

KDY özel sektördeki değer temelli yaklaşımlara benzer şekilde değer temelli bir yönetim yaklaşımıdır. Ancak kamu değeri özel sektördekinden önemli ölçüde farklılıklar gösterir. Benzeyen en önemli nokta değer nasıl tanımlandığı değil, yönetimin odak noktasını değer oluşturmasıdır. Nitekim Moore, yaklaşımın da odak noktasını buna benzer şekilde açıklar: kamu yöneticisinin temel görevi özel sektör yöneticisinin özel değeri artırması gibi kamu değerini artırmaktır.<sup>97</sup> Özel sektörde değer müşterinin para ödemeye razı olacağı şeyleri ifade eder ve finansal olarak ölçülebilir niteliktedir. Kamu hizmetlerinde ise durum çok daha karmaşıktır. Güvenlikten vergilerin toplanmasına, sosyal hizmetlerden altyapı hizmetlerine kamunun finansal çıktılarıyla ölçülemeyecek çok çeşitli faaliyetleri vardır. Bu yüzden

---

<sup>96</sup> Constable, S., E. Passmore ve D. Coats, "Public Value and Local Accountability in the NHS", *Work Foundation*, Londra, 2008, s. 9.

<sup>97</sup> Moore, Mark Harrison, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, Harvard University Press, 1995, s. 28.

Moore teoriiyi ortaya atarken kamunun bu özgün yapısını göz önünde bulundurmuş ve bu yapıya uygun bir kamu değeri çerçevesi önermiştir.

### **2.2.2. Kamu Değeri Yaklaşımına Götüren Faktörler ve Kamu Yöneticisinin Rolü: Kütüphaneci Örneği**

Moore'un kamu değeri anlaşılması ve tanımlanması zor soyut bir kavram olduğu için kitabında örneklerle yaklaşımı anlatmaya çalışmıştır. Moore kamu değeri yaklaşımını Kennedy Okulu'nda görev yaptığı diğer akademisyenlerle birlikte birçok kamu yöneticisiyle yapılan mülakatlar sonucunda tasarlamıştır. Bu yüzden hem kamu yöneticilerinin gerçek ihtiyaçlarını iyi şekilde analiz edebilmiş hem de kitabında konuya ilişkin somut örnekler verebilmiştir (aşağıdaki örneğin tamamı Moore'un kitabından özet olarak aktarılmıştır).<sup>98</sup>

Moore'un kitabındaki ilk örnek kütüphaneci ile ilgilidir. Bir kasabanın kütüphanecisi olan memur kendisine teslim edilmiş kamu malları ve sorumlu olduğu hizmetleri nedeniyle tipik bir kamu yöneticisidir. Moore'un örneğindeki kütüphane yöneticisinin karşılaştığı sorun kamu yöneticilerinin karşılaşılabileceği genel bir ikilemi göstermektedir. Bu memur ya kendisine verilen görev tanımını içinde hareket edecek ve yeniliğe ve inovasyona kapalı kalacaktır ya da kalıbının dışına çıkarak kurumunun daha fazla değer üretmesini sağlayacaktır.

Örnekte verilen kütüphaneye her gün saat 15.00 gibi çocuklar gelmeye başlamakta ve saat 17.00'de içerisi çocuk dolmaktadır. Saat 18.00'de ise gelen çocuklar kütüphaneyi boşaltmakta ve kütüphane sessiz sakin haline geri dönmektedir. Yapılan basit bir araştırma, gelen bu çocukların çalışan anne babaların çocukları olduğunu göstermiştir. Kütüphane bu çocuklar için gayri resmi bir çocuk kreşi görevi görmeye başlamıştır!

Kütüphanecinin ilk tepkisi kütüphanenin amacı dışındaki bu kullanımına itiraz etmek ve engellemek için gerekli tedbirleri almaktır. Çünkü gelen çocuklar hem kütüphane sessizliğini bozmakta, hem ortalığı dağıtmakta, hem kitaplara zarar vermekte hem de kütüphane tesislerini kirletmektedir. Çocuklardan sonra kütüphane

---

<sup>98</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 13-16.

görevlileri normalden çok daha fazla çalışmak zorunda kalmaktadır. Kütüphanecinin bu tepkisi mevcut yönetim anlayışına göre normal karşılanmalıdır. Moore klasik bir memurun geleneksel yöntemlere göre davranmasının beklendiğini yani siyasetçilerin kontrolü altında kendisine çizilen yetki çerçevesi içinde kalması gerektiğini hatırlatır. Ancak örnekteki memurun aklına bu durum ile ilgili yenilikçi bir fikir gelir: bu çocuklar kısıtlı kütüphane bütçesini artırmak için bir fırsat yaratabilir. Bu yolla kütüphanede çocuklara okuma odalarının oluşturulması, çocuklardan dolayı görevlilerin fazla mesai yapması sağlanabilir. Bütçeyi artırmanın zorluklarını düşünen kütüphanecinin aklına başka bir fikir daha gelir. Belki de çalışan çocukların anne babaları direk olarak böyle bir programı finanse edebilir. Ancak görünen direk maliyetlerin yanında endirek maliyetlerin de olduğu böyle bir program için nasıl bir ücret belirleneceği oldukça problemlili gözükmetedir. Belki de bu program tamamen gönüllüler tarafından desteklenmelidir. Çalışan çocukların anne babaları ve diğer gönüllerin bu programa ücretsiz destek vermesi sağlanabilir. Ancak vatandaşlar tarafından böyle bir programın uygun görülüp görülmeceği konusunda şüpheleri bulunmaktadır. Gündüz kütüphane çocuk programı destek görebileceği gibi, gereğinden fazla bağımsız hareket ettiği de düşünülebilir.

Kütüphaneciye göre çocukların da herkes kadar kütüphaneyi kullanma hakkı vardı. Çocukların kütüphanede bulunarak kitap karıştırmaları kütüphanenin bir değer üretmesini sağlıyordu. Çocuklara küçük yaşta kitap ve okuma sevgisinin kazandırılması üretilen önemli değerlerden birisi olmalıydı. Ancak bu değeri sağlamak için kütüphanecinin kendisine çizilen yetki alanı içinde kalması yetersiz kalıyordu. Daha fazla değer sağlamak için seçenekleri zorladığında daha fazla dış çevresine bakması gerekiyor, çeşitli aktörlerle etkileşime geçmesi gerekiyordu. Mevcut kamu yönetimi anlayışı kütüphanecinin kalıbı dışına çıkmasını başka bir ifadeyle kontrol dışı hareket etmesini istemiyordu. Kütüphaneci kendi performans hedeflerini tuttursa bile kurumun daha fazla değer üretmesini sağlayamıyordu.

Kütüphane normalde kitapların düzenli şekilde saklandığı, envanterinin tutulduğu, ödünç kitapların takip edildiği bir binaydı ve kütüphane yöneticisi profesyonel olarak bu işlerde uzmanlaşmıştı. Ancak zaman geçtikçe kütüphane sadece kitapların saklandığı ve okuma yapılan bir yer olmaktan çıkmış, insanların bilgi ile ilgili

birçok aktivite için bir araya geldiği sosyal bir mekâna dönüşmüştü. Bu yüzden sadece anne babası çalışan çocuklar için değil, daha çok sosyal bir mekâna dönüşen kütüphanenin geneli için yeni bir yaklaşım gerekiyordu.

Örnekteki kütüphaneci YKİ reformlarının yol açtığı işletmecilik anlayışındaki değişimin etkisiyle klasik rolünün dışına çıkmak ister ve neler yapılacağı ile ilgili dış çevresine bakar. Karşılaştığı yeni durumu bir problem olarak görmek yerine kütüphanenin vatandaşlara daha fazla değer üreteceğine inandığı bir fırsat olarak görür. Ancak kütüphanecinin görev tanımı sadece kütüphane ile ilgili işlere yöneliktir. Kütüphanenin farklı şekilde kullanımına yönelik bir görev tanımı mevcut değildir.

Moore bu açmazın kamu yönetimlerinde hâlâ etkinliğini sürdüren klasik yönetim anlayışının memurlara biçtiği rolden kaynaklandığını ifade eder. Klasik yönetim anlayışı devlet memurlarını bir yönetici veya bir lider olarak görmekten ziyade, demokratik yönetimin sıkı kontrolü altında hareket eden sadık görevliler olarak görür. Bu memurların görevi sadece kendilerine verilen görevlere ilişkin operasyonları iyileştirmektir. Kendi rollerini veya görev tanımlarını değiştirecek yeni yollar ve yenilikler aramaları istenmemektedir.

Kamu yöneticilerinin YKİ reformları ile daha fazla özel sektör yöneticileri gibi davranmalarında da sorunlar mevcuttur. Politik kararlardan ve tartışmalardan kamu yöneticilerinin daha fazla etkilenmesi, kamu yöneticilerinin kararlarının ilgili tüm vatandaşları bağlaması, suiistimal ve kötüye kullanım endişesi gibi birçok faktör nedeniyle kamu yöneticilerine özel sektör yöneticilerinin sahip olduğu yetkilerin verilmesi sakıncalı görülmüştür.<sup>99</sup>

Problemlerin çözümü kamu yöneticilerini özel sektördeki yöneticilere çevirmek değildir. Özellikle Post-YKİ döneminde bunun pratikteki olumsuz sonuçları daha fazla görülür hale gelmiştir.<sup>100</sup> Moore bu açmaza bulduğu çözümü “Kamuda Stratejik Yönetim” başlığı altında açıklar :<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 19.

<sup>100</sup> Bknz. Bölüm 2.3.1. Yeni Kamu İşletmeciliği 'ne Yönelik Eleştiriler

<sup>101</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s.20.

Moore'a göre kamu yöneticilerinin yeni rolü özel sektördeki benzerine ancak aynı olmamalıdır. Bu yeni role göre kamu yöneticisi ilgili aktörlerle birlikte kamu değerini tanımlayan, araştıran birer kâşif gibi davranmalıdır. Kendisine dikte edilen görevleri yerine getirmek yerine, değer katacak nelerin yapılacağını bulmaya çalışan bir temsilci olmalıdır. Mevcut anlayışta birer teknisyen gibi görülen kamu yöneticileri daha çok birer stratejist olmalıdır. Buldukları kurumda bir taraftan görevlerin yapılabilmesi için aşağıya bakarken, diğer taraftan değeri araştırmak için dışarı bakmalıdırlar. Hem politik çevrelerine kamu değerinin tanımlanması noktasında yardımcı olmalı hem de bu değerin artırılması için operasyonları iyileştirmelidir. Bu yüzden kütüphane yöneticisinin yenilik arayışları tehlikeli bir hareket yerine değer katacak faydalı bir hareket olarak görülmelidir.

Moore'un kütüphane yöneticisi örneği kamu değeri yaklaşımının somut bir olay içerisinde nasıl gerçekleşebildiğini ve neden ihtiyaç duyulduğunu anlatmakta oldukça faydalıdır. Moore kitabında bunun benzeri başka örnekler de kullanarak bu yaklaşımı gerektiren faktörleri somut olaylar ile açıklamaya çalışmıştır.

Moore'un kitabındaki söylemleri çerçevesinde kamu değeri yaklaşımına götüren faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir:<sup>102</sup>

#### 2.2.2.1. *Klasik yaklaşımın kamu yöneticisini sınırlayan rolü*

Görev alanı detaylı talimatlarla sınırlanmış olan kamu yöneticisi yenilik ve inovasyona büyük ölçüde kapalıdır. Halbuki tüm organizasyonlar gibi kamu kurumlarının da çevresinde sürekli değişen bir çevre vardır. Bu değişime klasik anlayışa göre örgütlenmiş kamu kurumları ayak uydurmakta zorlanmaktadır. Değişimi yönetmesi gereken kamu yöneticilerinin ise elleri kolları bağlıdır. Bu durum kamu kurumlarını zamanla buldukları çevreden koparmakta, hizmet sunumunu tek taraflı hale getirmekte, kamu kurumlarını verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştürmektedir. Ayrıca klasik yaklaşım oldukça değerli katkı sunabilecek kamu yöneticilerini kısıtlayarak yaratıcılıklarını ve kuruma yeni bir şeyler katmalarını engellemektedir. Kamu değeri ise tam tersine kamu yöneticilerine dış çevrelerine bakmasını söylemekte, kamu yöneticilerini yaratıcılıklarını kullanmaları yönünde teşvik

---

<sup>102</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 62-94.

etmektedir. Bu yolla hem kamu kurumları yenilik ve değişime açık hale gelmekte hem de kamu yöneticilerinin yeteneklerinden daha fazla istifade edilmektedir.

#### *2.2.2.2. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin ekonomik faydacı yaklaşımının yetersiz kalması*

Devletin verimsiz yapısına bir tepki olarak gelişen YKİ büyük oranda performans ve verimliliğin artırılmasına odaklanmıştır. En önemli hedefi kamu kurumlarının daha az kaynak ile daha fazla iş yapabilmesini sağlamak bir anlamda bütçe açıklarını kontrol altına alabilmektir. Ancak bunu yaparken vatandaş salt müşteri olarak konumlandırması, kamu kurumlarını ise kâr edecek kuruluşlar gibi düşünmesi kamu yönetimine has olan sosyal fayda, etik değerler, toplumsal iyi vs. birçok değer göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Hâlbuki kamu kurumlarının asıl amacı kârlı olmak değil değer üretmek olmalıdır. Ancak bu değeri üretirken kaynaklarını israf etmemeli, verimli bir şekilde kullanmaları gereklidir. YKİ'de amacı destekleyen araçlardan birisi olan verimlilik ve işletmecilik kurumların asıl amacı haline gelmekte, araç amacın ötesine geçmektedir. Bu yaklaşımın yarattığı olumsuzluklar ise kamu yönetimlerinde kendisini hissettirmiş ve kamu değeri gibi yeni yaklaşımların tartışıldığı Post-YKİ dönemini başlatmıştır.

#### *2.2.2.3. Değişen toplum ve gelişen iletişim teknolojilerinin vatandaşların beklenti ve katılım taleplerini artırması*

Son yıllarda bilgi teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte hem iletişim hiç olmadığı kadar kolaylaşmış, hem de toplumun devlet kurumlarından beklentileri artmıştır. Özellikle internetin yaygınlaşması ile birlikte yatay ve dikey iletişim kanalları yaygınlaşmış, sosyal medyanın da işin içerisine girmesiyle farklı aktörlerin etkileşimde bulunduğu karmaşık bir ilişkiler ağı ortaya çıkmıştır. Büyük oranda ağ yönetimi ile ilişkilendirilen bu yeni yapı içerisinde daha önce hiç sesini duyuramayan birçok çevre iletişim kanallarına dâhil olabilmektedir. İletişimin gelişmesi katılım araçlarını da etkileyerek vatandaş ve paydaşların kararlara katılımını kolaylaştırmıştır. Yönetimi şeffaflaşmaya zorlayan, değer odaklı yapılmayan eylemleri sorgulayan ve tepkisini hızlı bir şekilde gösteren bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Ağ ilişkilerinin ve hızlı iletişimin ön planda olduğu bu yeni sosyo-politik yapı karşısında klasik yaklaşım ve YKİ yetersiz kalmaktadır. KDY gibi katılım olanaklarını artıran ve kararların değer odaklı olmasını



hedefleyen bir yönetim tarzı yeni toplum yapısının beklentilerine daha uygun bir yaklaşım sunmaktadır.

Bu sayılan etkenleri tamamlayacak şekilde Horner ve Hutton kamu değeri yaklaşımına götüren faktörleri aşağıdaki gibi tanımlamıştır: <sup>103</sup>

#### 2.2.2.4. *Demokratik Açığın Üstesinden Gelmek*

Demokratik açıktan kast edilen halkın kamu yönetimi üzerinde elde etmek istediği etki ile gerçekte oluşan etki arasındaki farktır. Şöyle ki kamu yöneticilerinin ve politikacıların halkın sesine karşı duyarsız olduğu durumlarda bu fark artar. Halk çeşitli etki grupları, lobiler vs. yöntemlerle bu etkiyi artırmak ister. Ancak geleneksel yaklaşımda ve Yeni Kamu İşletmeciliği' nde bu farkı azaltacak araçlar çok sınırlıdır ve kamu kurumlarının meşruiyeti bu nedenle düşük kalmaktadır.

Kamu değeri yaklaşımında ise kamu yöneticisi bu farkın azaltılmasında kilit bir role sahiptir. Kamu yöneticileri kamu değerinin nerede oluştuğunu anlamaya çalışarak, karar süreçlerine vatandaşları dâhil ederek, vatandaşların gerçek beklentilerine daha yakın bir yönetim şekli ortaya koyar. Böylece sadece kendi çıkarları veya belli bir gruba ait çıkarlar değil, daha geniş bir halk kitlesine ait çıkarlar gözetilmiş olur. Kamu değeri yaklaşımı bir taraftan kamu görevlilerini, vatandaşları ve paydaşları daha çok anlamaları yönünde motive ederken diğer taraftan vatandaşların karar süreçlerine daha fazla katılmasını teşvik eder. Bu yolla diğer yaklaşımların üstesinden gelemediği demokratik açığın azaltılmasında etkin bir yöntem sunar.

#### 2.2.2.5. *Hizmet Sunumu Paradoksu*

Kamu yöneticileri genelde sundukları hizmetlerin ve mevcut operasyonların geliştirilmesine ve iyileştirilmesine odaklanırlar. Ancak gözlem ve tecrübeler bu çabaların aynı oranda vatandaş memnuniyetini artırmadığını göstermektedir. Hizmet sunumu paradoksu adı verilen bu açmazı aşmanın en iyi yolu vatandaşların gerçekte neye değer verdiğini bularak buna yönelik iyileştirme ve geliştirme faaliyetleri

---

<sup>103</sup> Louise Horner ve Will Hutton, "Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers", *Public Value Theory and Practice*, Kitap Bölümü, Ed. John Benington & Mark Moore, Macmillan Yayınevi, 2011, s. 112-115.

planlamaktır. Kamu değeri yaklaşımının bir anlamda özünü oluşturan bu yaklaşım vatandaş memnuniyetini gerçekten artıracak eylemlerin yapılmasına olanak sağlar.

### 2.2.3. Kamu Değeri Tanımlama Çalışmaları

Kamu değeri yaklaşımı mevcut yaklaşımların eksiklerini tamamlayan, bir ölçüde onları sentezleyen ve yönetimin odağına değeri koyan yapısıyla ilgi çekici olsa da yaklaşımın en temel noktası hakkında önemli bir belirsizlik mevcuttur. Moore'un da dolaylı olarak tarif ettiği kamu değeri oldukça soyut bir kavramdır ve kişilere göre değişiklik gösterebilecek sübjektif bir yapıya sahiptir. Bu yüzden Moore'dan sonra konuyla ilgili çalışmalarda kamu değerini tanımlama çalışmaları ve bir ölçüde yaklaşımı uygulanabilir bir kavramsal düzeye taşıma çalışmaları görülmektedir.

Konuyla ilgili ilk tanım çalışması Kelly, Mulgan ve Myers tarafından yapılmıştır. İngiltere Kabine Ofisi tarafından hazırlanan çalışmada oldukça ayrıntılı bir kamu değeri tanımlaması ortaya koymuşlardır. Buna göre kamu değeri devletin verdiği hizmetler, yaptığı kanuni düzenlemeler ve diğer işlemleri yoluyla ürettiği değerle ilgilidir. Demokrasilerde bu değer halk tarafından, vatandaşların tercihleri, politikacıların kararları gibi etkenler sonucu çeşitli vasıtalar yoluyla belirlenir. Kamu tarafından üretilen değer, vatandaşların kamuya vermeyi kabul ettiği yetki ve kaynaklar ile elde ettikleri fayda arasındaki farkı yansıtmaktadır. Hatta hükümetin meşruluğu büyük ölçüde ne kadar değer yaratabildiği ile ilgilidir. Kamu değeri kaynakların doğru şekilde tahsis edilebilmesi ve doğru kararların verilebilmesi için kamu kurumları ve politikaları için bir ölçüt görevi görür.<sup>104</sup>

Stoker kamu değerinin temel karakteristiklerini açıklayabilmek için dört önermede bulunur: <sup>105</sup>

Bunlardan birincisi her türlü kamusal hareketin kamu değerini gözeterek yapılmasıdır. Artık vatandaşlar için kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi yeterli görülmemektedir. Bu hizmetlerin sosyal veya ekonomik çıktıları olup olmadığı, kamu

---

<sup>104</sup> Kelly, Mulgan ve Muers, a.g.e., s. 3.

<sup>105</sup> Stoker, "a.g.e., s. 41-57.

değeri üretip üretmediği sorgulanmalıdır. Kamu değerinin üretildiğini anlayabilmek için ise ilgili paydaşlar ve kamu görevlerinin bir araya gelmesi ve etkileşimde bulunması gereklidir.

İkincisi geniş çaptaki paydaşlara daha fazla meşruiyet tanınmasıdır. Politikacılar seçimle geldikleri için kendileri ve atadıkları görevliler belli bir meşruiyete sahiptir. Ancak kamu değerine göre bir kararın meşru olabilmesi için seçilmiş veya atanmışlar tarafından alınmış olması yeterli değildir. İlgili paydaşların da karar sürecine katılımlarının sağlanmış olması gereklidir.

Üçüncüsü kamu ethosuna uygun şekilde açık fikirli ve karşılıklı ilişkiye dayalı olarak mal ve hizmetlerin tedarik edilmesidir. Kamu değeri mal ve hizmetlerin özel sektörden tedarikine karşı değildir. Ancak tedarik sistemi ideolojik görüşten bağımsız, kullanıcı geri bildirimlerine göre firmaların değerlendirildiği eşit ve rekabetçi bir yapıda olmalıdır. Tedarikçiler ile ilişkiler müşteri/tedarikçi ilişkisi yerine ortaklık şeklinde ve uzun vadeli olmalıdır.

Dördüncüsü kamu hizmetlerinin sunumunda uyarlanabilir ve öğrenmeye dayalı bir yaklaşım gereklidir. KDY kamu yöneticilerine önceki yaklaşımlara göre çok daha zorlu görevler vermiştir. Buna göre kamu yöneticileri sadece talimatların yerine getirilmesinden veya hedeflere ulaşılmasından mesul değildir. Yaptıkları işlemlerin net bir değer üretip üretmediğinden de sorumludur. Bunu sağlayabilmek için de kamu yöneticisinin sürekli bir öğrenme ve değerlendirme sürecine ihtiyacı vardır. Kamu değerinin üretilip üretilmediğinin anlaşılabilmesi yapılanların gözden geçirilmesine ve değerlendirilmesine bağlıdır.

Alford ve Hughes'a göre kamu değeri vatandaşlar tarafından tüketilen bir değerdir. Değerin kim tarafından üretildiği değil kim tarafından tüketildiği önemlidir. Buna göre kamu değeri sadece kamu tarafından değil, özel sektör firmaları, gönüllü kuruluşlar, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar ve diğer tüzel veya özel kişiler tarafından da üretilebilir. Eğer hedef kitle vatandaşlar ve kamu ise üretilen değer de kamu değeridir. Alford ve Hughes kamu değerine özellikle vatandaş perspektifinden yaklaşmış ve üretilen değil algılanan değerın önemini belirtmiştir. Bu durumda kamu değeri kamu hizmetleri ve işlemleri karşısında vatandaşların algıladığı değeri ifade eder. Ancak bir vatandaş sadece kişisel olarak fayda elde ettiği için bir şeye değer

atfetmez. Aynı zamanda toplumun bir ferdi olarak genel faydayı ilgilendiren kolektif konulara da (çevre bilinci, yoksullara yardım vs.) değer atfedebilir. Alford ve Hughes'a göre değer bulanık değil net bir kavramdır. Değer üretilen fayda ve bu faydayı elde edebilmek için kurumlar tarafından harcanan kaynakların bir fonksiyonudur.<sup>106</sup>

Janine O'Flynn kamu değerini kolektif olarak ifade edilen ve vatandaşların politik tercihlerini yansıtan çok boyutlu bir yapı olarak görmüş ve sadece çıktılar tarafından değil, güven ve adalet duygusu oluşturabilecek süreçler yoluyla da üretilen bir özelliğe sahip olduğunu söylemiştir. Kamu değeri kamuya has bir şeydir ve bu yönüyle kendisini özel sektörden ayıran benzersiz bir yapıya sahiptir. Örnek olarak çöp toplama işi tekil bir vatandaş için düzenli bir çevre ve kişisel kolaylık sağlayabilir ancak halk sağlığı için daha büyük bir fayda sağlamaktadır. Bu yönüyle kamu değeri özel değerden net bir şekilde ayrılmaktadır.<sup>107</sup>

Benington kamu değeri tanımına iki soru sorarak başlar: Birincisi halk/kamu neye değer verir? İkincisi ise halka/kamuya ne değer katar?

Yaklaşımın iki farklı boyutunu irdeleyen bu sorularla birbirine karşı gibi görünen kavramları teorinin sağlam bir zemine kavuşması için bağdaştırmaya çalışır.

Halkın neye değer verdiği önceki yönetim yaklaşımlarına göre önemli bir farklılaşmayı gösterir. Çünkü önceki modeller daha çok değer üretmesine hizmet üreticisi tarafından bakarlar. Kamu değeri ise üretici bazlı değil tüketici bazlı bir perspektiften bakmaktadır.

Nelerin değer kattığı konusuna gelince Benington kamu değeri için ekonomik getirilerin daha ötesine bakılması gerektiğini söyler. Ekolojik değer, politik değer, ekonomik değer, sosyal ve kültürel değer; bunların hepsi kamu değerini oluşturan değer çeşitleridir. Kısacası kamu değeri topluma, çevreye, ekonomiye, yönetime, sağlığa, kültüre vs. değer katan tüm değerler için bir çatı vazifesi görmektedir. Benington da Alford ve Hughes gibi kamu değerinin sadece kamu tarafından değil

---

<sup>106</sup> John Alford ve Owen Hughes, "Public Value Pragmatism As The Next Phase Of Public Management" *The American Review of Public Administration*, 2008, s. 3.

<sup>107</sup> O'Flynn, a.g.e., s. 353-366.

kamu ve halka değer katan her hangi bir kurum veya kişi tarafından üretilebileceğini savunur.<sup>108</sup>

Horner ve Hutton "Kamu değeri nedir?" sorusunun beş çeşit cevabı olduğunu söyleyerek tanımın beş farklı boyutuna işaret etmişlerdir:<sup>109</sup>

Birincisi akademik cevaptır. Moore kamu değerini kamu yöneticilerine rehberlik edecek bir yönetim felsefesi olarak düşünmüştür. Bu yüzden yaklaşımın iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi kamu kurumlarının gücünü elinde tutan kamu yöneticilerine yönetsel eylemin nihai amacını göstermek, ikincisi ise kamu yöneticilerine pratik bir muhakeme sistemi olarak yardımcı olmasını sağlamaktır.

İkinci cevap tarihsel gelişim sonucu oluşan fikirler bütünü olduğudur. Kamu değeri bir ölçüde Yeni Kamu İşletmeciliği'ne tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kamu değeri kamu işletmeciliğinin neyin ölçülebilir olduğu yaklaşımına karşı neyin değerli olduğu yaklaşımıyla karşılık verir. En önemlisi ise YKİ'nin demokratik açığı kapatmadaki başarısızlığına karşı çözüm yolları geliştirmesidir. YKİ'nin genellikle müşteri olarak benimsediği ve karar süreçlerine katmadığı vatandaşlar kamu değeri yaklaşımında değer belirleyicisi konumundadır. Bu yüzden YKİ finansal olarak ölçülmesi pek mümkün olmayan adalet, yasama, kolluk, vergilendirme gibi kamu eylemlerinde başarısız olmuş, kamu değeri ise değer üreten tüm yönetsel eylemleri kapsamıştır.

Üçüncü cevap kamu değerinin retorik bir araç olduğudur. "Kamu değeri" tabiri üzerinde tüm vatandaşların hakkı olan kamu kurumlarının müzakereci ve kolektif olarak nasıl en iyi şekilde görevlendirileceğini göstermek üzere bir slogan olmuştur. Bu slogan sayesinde kamu kurumlarının kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmek yerine halkın ihtiyaçları ve menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri hedeflenmiştir.

Dördüncüsü kamu değerinin yönetişimin bir çeşidi olarak görülebileceğidir. Gerçekten de KDY büyük ölçüde ağ yönetişimi ile ilişkilendirilir. Yeni Kamu İşletmeciliği ise yönetişimin ilk formu olan ve daha çok piyasa temelli olan bir

---

<sup>108</sup> John Benington, "Public Value As a Contested Democratic Practice", Creating Public Value Conference, Minneapolis Minnesota USA, Eylül 2012, s. 10-12.

<sup>109</sup> Horner ve Hutton, a.g.e., s. 112-115.

yönetişim çeşidi ile ilişkilendirilmektedir. Ancak kamu değerinin katılım ve birlikte üretim konsepti çok daha güçlüdür ve bu özelliği ayrı bir yönetim şekli yerine bir ağ yönetişimi formu olarak da görülmesine neden olmaktadır.

Son olarak beşinci cevap özel sektördeki değer kamuya uyarlanmış halidir. Özel sektörde değer müşterinin para ödemeye razı olduğu şeyleri göstermektedir ve buradan hareketle finansal ölçüm kriterleri belirlemek olasıdır. Ancak kamu değeri çok çeşitli kamu hizmetleri sonucu oluştuğu ve birçok farklı kesimi etkilediği için bu tanım yetersiz kalmakta ve ölçülmesi kolay olmamaktadır. Kamu değeri farklı kamu eylemlerinde farklı şekilde oluşur ve ancak bu eylemi yapan kurumun ilgili paydaşlarla müzakeresi sonucu belirlenebilir. Bununla birlikte kamu değeri tamamen ölçülemez nitelikte değildir. Fayda-zarar analizleri, program değerlendirme, açık tercih analizleri, skor kartı gibi yöntemlerle kamu değerini de ölçmek mümkündür.

#### **2.2.4. Kamu Değeri Yönetimi: Organizasyon Teorisine Doğru**

Buraya kadar kavram olarak kamu değerinin neleri ifade ettiği, mevcut yaklaşımlar ışığında kamu yöneticilerinin rolü ve bu rol ışığında kamu değeri gibi bir yaklaşıma neden ihtiyaç duyulduğu açıklanmaya çalışıldı. Bu açıklamalar baz alındığında kamu değeri yaklaşımının en temel önermeleri özetle şu şekilde verilebilir:

1. Kamu sektörü özel sektörden farklıdır. Kamunun kendisine has yapısı vardır ve özel sektörde geçerli olan ekonomik faydacı yaklaşımlar kamu sektörü için yeterli değildir (Moore , 1995).
2. Devlet kurumları verdikleri hizmetler, yasama ve diğer işlemleri nedeniyle bir değer üretirler. Ancak bu değer vatandaşların algıları, tercihleri, kazanımları yoluyla tanımlanır (Kelly, Mulgan ve Muers , 2002).
3. Kamu yöneticilerinin temel görevi kamu değerini araştırmak, ne olduğunu anlamaya çalışmak ve özellikle siyasa yapıcılara kamu değerini açıklamaktır (Moore, 1995).
4. Kamu değeri siyasa karar vericileri, kamu yöneticileri ve ilgili tüm paydaşların katılımı ile gerçekleşecek diyalog ve müzakereler ile belirlenmelidir. (Stoker, 2006).

5. Kamu değeri sadece çıktılarla üretilmez. Aynı zamanda güven ve adalet duygusu oluşturabilecek süreçler yoluyla da üretilebilir (O'Flynn, 2007).
6. Kamu değerini artırmak veya maksimize etmek hükümetlerin önemli öncelikleri arasında olmalıdır. Politika ve stratejilere bu ölçüt yön vermelidir (Kelly, Mulgan ve Muers ,2002).
7. Kamu değeri hükümet işlemlerine meşruiyet sağlamanın bir yoludur. Bunun için ilgili tüm paydaşların da katılımı sağlanmalıdır (Stoker, 2006).

Yukarıda sayılan bu açıklamalar kamu değerinin ne olduğunu anlamamıza yardımcı olurken bu yaklaşımın nasıl tatbik edileceği konusunda pratik bir yöntem sunmamaktadır. Moore kitabında detaylı bir uygulama rehberi vermemiş fakat uygulama ile ilgili ipuçlarını stratejik üçgen (şekil 1) kavramıyla açıklamıştır. Buna göre stratejik üçgen kamu değerinin sağlanabilmesi için ayrı fakat birbirine bağımlı üç süreçten oluşur: Birincisi kuruluşun genel misyonunu veya amacını bildirir. İkincisi toplumunun kuruma bağlılığını sürdürecekt destek ve meşruiyet kaynaklarını sunar. Üçüncüsü belirlenen hedeflere ulaşmak için kurumun nasıl organize olacağı ve işletileceğini açıklar.<sup>110</sup>

Moore, Benington ile kaleme birlikte aldığı "Public Value: Theory and Practice" isimli kitabında stratejik üçgeni aşağıdaki şekilde tanımlamıştır:<sup>111</sup>

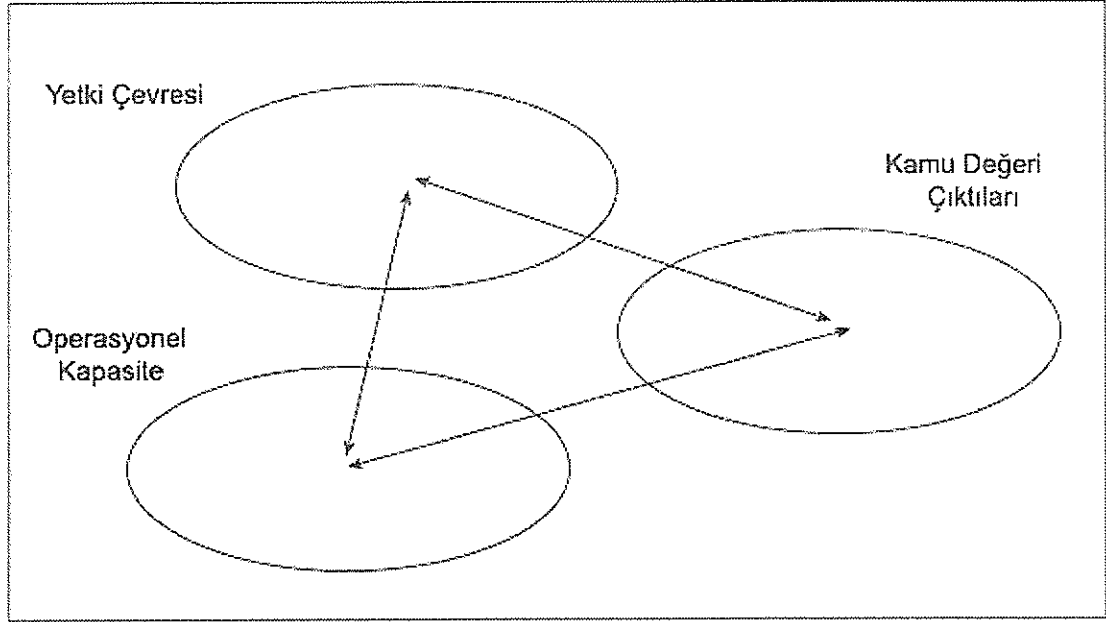
- (1) Kamu değerinin tanımlanması: Stratejik hedeflerin, kamu değeri çıktılarının belirlenmesi ve açıklanmasıdır.
- (2) Yetkilendirme: Kamu değeri çıktılarının elde edilmesi için yetki çevresinin oluşturulması gereklidir. Stratejik eylemler için desteği gereken kamu, özel ve diğer sektörlerle ait paydaşlar ile sürdürülebilir bir koalisyonun oluşturulmasıdır.
- (3) Operasyonel kapasitenin teşekkülü: İstenilen kamu değeri çıktılarının elde edilebilmesi için hem kurum içi hem kurum dışı operasyonel kaynakların (finans, teknoloji, uzmanlıklar, yetenekler vs.) seferber edilmesidir.

---

<sup>110</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 71.

<sup>111</sup> Benington ve Moore, *Public Value: Theory And Practice*, a.g.e., ,s. 4.

Şekil 1. Moore'un stratejik üçgeni



Kaynak: Benington ve Moore <sup>112</sup>

Moore stratejik üçgeni kamu yöneticileri için düşünmüş ve kamu değeri bağlamında strateji geliştirme işlevini de kamu yöneticilerine vermiştir. Buna göre bir kamu yöneticisi strateji geliştirirken üçgendeki bu elemanları aşağıdaki kriterlere göre değerlendirmeli ve tutarlı bir ölçeklendirme yapmalıdır. Birincisi strateji kurumun ilgili çevresi ( politikacılar, vatandaşlar vs.) için önemli ölçüde bir değer sağlamalıdır. İkincisi yasal ve politik olarak sürdürülebilir olmalıdır. Yani yetki çevresinden kaynak almaya devam etmeli, işlemler politik olarak onay görmelidir. Üçüncüsü operasyonel ve yönetsel olarak yapılabilir olmalıdır. Kurumun kaynaklarını veya yetki çevresini aşan bir strateji olmamalıdır.<sup>113</sup>

Stratejik üçgenin elemanları bir kurumda kamu değeri oluşturmak için çok önemli görülmüştür. Çünkü yaklaşımın uygulayıcısı olan kamu yöneticisinin nasıl hareket etmesi gerektiğini göstermektedir. Geleneksel yaklaşımda kamu yöneticisinin yetki ve görevlerine yönelik ayrıntılı talimatlar ve yönergeler mevcuttur ve hareket

<sup>112</sup> Benington ve Moore, *Public Value: Theory And Practice*, a.g.e., ,s. 5.

<sup>113</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 71.



alanı net bir şekilde belirlenmiştir. YKİ’de kamu yöneticisinin hareket alanı biraz daha artmış ancak elde etmesi gereken çıktılarla operasyonel olarak sınırlanmıştır. Kamu değeri yaklaşımında ise kamu yöneticisi vizyonu, hayal gücü, yetenekleri doğrultusunda daha serbest bırakılmıştır. Ancak bu serbestliğin belirsizlik yaratma ihtimali ve suiistimale açık oluşu nedeniyle bir anlamda stratejik üçgen ile sınırları çizilmektedir. Sonuçta kamu yöneticisi tamamen serbest bırakılmamıştır ve yapacağı tüm işler için yetki çevresinden onay almak zorundadır. Kamu yöneticisi bir taraftan talimat ve yönergelerin yerine getirilmesi için kurumun içine bakacak, bir taraftan daha fazla değer sağlayacak eylemler için kurumun dışına bakacaktır. Yetki sınırlarını aşan eylemler için ise politikacıları ikna etmesi gerekecektir.

Kamu yöneticisinin yetki çevresine giderken ve onay isterken önemli bir dengeyi göz önünde bulundurması gereklidir. Eğer yetki istediği eylemler kamu değeri yaratan ama operasyonel olarak yapılabilir değilse politik destek sağlasa bile sonuç başarısız olacaktır. Tam tersine çok değer katacak bir eylem için politik destek sağlayamaz ise operasyonel olarak yapılabilir olsa bile sonuç yine başarısız olacaktır. Son olarak kamu değeri sağlamayan bir eylem için politik destek sağlasa ve eylem operasyonel olarak yapılabilir olsa da strateji yine yürümeyecektir. Değer katmayan eylem paydaşlar tarafından destek görmeyecek ve kaynaklar israf edilmiş olacaktır.<sup>114</sup> Bu yüzden stratejik üçgen bir açıdan üç ayaklı sacayağa benzetilebilir. Kamu yöneticisi kamu değeri sağlayacak stratejilerini her bir ayağı dengeli oturtacak şekilde planlamalı ve yönetmelidir.

Kamu yöneticisi yaklaşımın önemli faktörlerinden birisi iken diğer önemli faktörlerden birisi de vatandaşlardır. Belki de kamu değeri yaklaşımını farklı kılan en önemli özelliklerden birisi vatandaşı pasif bir nesne yerine kamu siyasalarının oluşturulması ve uygulanması sürecinde etkin bir özne olarak gören yaklaşımıdır.<sup>115</sup> GKY’de vatandaşın katılımı oy verme, siyasi partiye katılma gibi temsili demokrasi araçlarıyla sınırlandırılmıştır. YKİ ise vatandaşı daha çok bir müşteri olarak görmekte,

---

<sup>114</sup> Moore, *Creating Public Value: Strategic Management In Government*, a.g.e., s. 74.

<sup>115</sup> Naci Karkın, “Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı Ve Kritiği”, *Kamu Politikalarında Dönüşüm- Kayfor2012 Bildiriler Kitabı*, TODAİE, Ankara, 2012, s. 370.

katılım şekli danışma ile sınırlı kalmaktadır.<sup>116</sup> Hâlbuki kamu değeri yaklaşımında vatandaş katılımı siyasa yapım sürecine de nüfuz etmekte, temsili demokrasinin bir adım ötesine geçilmektedir. Yaklaşımın temel referans noktası olan kamu değerinin ne olduğu ancak kamu yöneticileri ve kilit paydaşların müzakeresi sonucu kolektif bir şekilde anlaşılabilir. Kamu değerinin çok çeşitli sosyal bağlamlarda üretilmesi, vatandaşların istek ve algısına dayanması ve toplumsal tecrübeden çıkarılması böyle bir müzakereyi zorunlu kılar.<sup>117</sup> Müzakere ve işbirliği süreci atanmış memur, seçilmiş politikacı ve vatandaş arasında olabileceği gibi topluma yön veren tüm aktörlerle de (özel sektör kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, meslek odaları, kanaat önderleri vs.) yürüyebilir. Bu durumda kamu değerinin anlaşılması bir ölçüde tüm kilit paydaşların karmaşık ağ ilişkileri içerisinde müzakere sürecine katılmasıyla mümkün olur. KDY bu yönüyle ağ yönetişimi kavramıyla en fazla uyum sağlayan yaklaşımdır ve diğer yaklaşımlara kıyasla demokrasi ve katılımı çok daha büyük ölçüde desteklemektedir. Stoker kamu değerinin bu yönünü "Ağ yönetişimi için yeni bir anlatı" başlıklı yazısında ele almış, yaklaşımın en güçlü yanının insanları katılıma motive etmekte yattığını söylemiştir.<sup>118</sup>

Katılımın sağlanması, işbirliği ve müzakere yoluyla kamu değerinin ne olduğu, hangi eylemlerin değer üreteceği, organizasyonun mevcut değer üretme kapasitesi gibi konular somutlaşmaya başlar. Kamu değerinin anlaşılması ise organizasyona yön verecek stratejilerin belirlenmesini, değer odaklı bir performans yönetimini mümkün kılar ve bu yolla yaklaşım teorik düzeyden pratik düzeye geçebilir. Bu yüzden kamu değerinin anlaşılması uygulama yönündeki ilk adım iken ikinci en önemli adım strateji ve eylemlerin kamu değerine yönelik olarak planlanması ve uygulanmasıdır. Kamu değerinin çeşitli araçlar yoluyla ölçülmesi uygulamanın üçüncü adımını oluşturmaktadır. Bu yolla hangi eylemlerin gerçekten kamu değerini artırdığı, hangi eylemlerin ise değer üretmediği anlaşılır olacaktır. Nitekim yapılan ilk uygulama

---

<sup>116</sup> Özer Köseoğlu ve Zahid Sobacı, "Kamu Politikaları Yoluyla Kamu Değeri Üretmek", *Kamu Yönetiminde Değişim- Kayfor12 Bildiriler Kitabı*, TOBB & Adnan Menderes Üniversitesi, 2014, s. 441.

<sup>117</sup> Özer Köseoğlu & Aziz Tuncer, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 12, Sayı: 24, s. 150,154.

<sup>118</sup> Stoker, a.g.e., s. 4-5.

örneklerinde benzer şekilde kamu değerini anlama ve değerlendirme çalışmaları göze çarpmaktadır.

### 2.2.5. Kamu Değeri Uygulama Örneği: İngiltere Victoria ve Albert Müzesi

Kamu değeri yaklaşımı heyecan verici yenilikler sunsa da uygulama zorlukları nedeniyle teorik seviyeden pratik seviyeye geçmesi zaman alacak görünmektedir. Bu zorluklara rağmen başını Anglo-Sakson ülkelerin çektiği çeşitli hükümetler KDY'yi ciddi bir yaklaşım olarak ele almış ve çeşitli uygulama denemeleri yapmışlardır. Özellikle İngiltere bu denemeleri kâr amacı gütmeyen birçok kurumda denemiş ve sonuçları 2007 yılında "*Creating Public Value: Case Studies*" isimli kitapta yayınlamıştır. Aşağıdaki örnek bu kitapta yer alan Victoria ve Albert Müzesi örneğinin özetlenmiş halidir:<sup>119</sup>

V&A Müzesi Kültür Bakanlığı bünyesinde devlet tarafından finanse edilen ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluştur. İngiltere'nin en büyük müzelerinden ve sanat galerilerinden birisidir. Bir müze olmanın dışında sanat sektörünü şekillendiren önemli aktörlerden birisidir.

Hükümetin sanat ve kültür politikası kapsamında kurumun stratejik hedefleri aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Kültürel faydaları geniş kitlelere yaymak,
- Kültürü daha az Londra merkezli hale getirmek,
- Kültürel açıdan daha zengin ve çeşitli bir toplum oluşturmak,
- Kültürün eğitimsel faydalarını gözetmek,
- Kültürel aktivitelerin nerede ve nasıl canlandığını anlamak.

#### 2.2.5.1. Kamu Değeri Nasıl Oluşuyor?

V&A Müzesi için kamu değerinin üç stratejik alanda gerçekleştiği belirlenmiştir:

Erişim: V&A'nın kamu değeri oluşturduğu birincil alan sergi ve koleksiyonlara erişim sağlanmasıdır. Ziyaretçilerin üçte birinin tasarımcılardan oluştuğu düşünüldüğünde sanat alanında üretilen değer tüm toplum için de üretildiği

---

<sup>119</sup> Louise Horner, Rebecca Fauth ve Michelle Mahdon, *Creating Public Value: Case Studies*, The Work Foundation, London, 2007, s. 18-26.

söylenbilir. Ayrıca bir şeyleri sadece sergiye koymak yeterli değildir. Seçme, yorumlama, koruma, saklama ve dizayn kullanıcıların tatmini için bir arada bulunması gereken özelliklerdir. V&A Müzesi erişimi artırmak için kiralama yoluna da gitmektedir. Birçok sanat ürünü değişik sergilerde gösterilmek üzere kiralanmaktadır. Böylece müzedeki ürünlere erişim imkânları artırılmaktadır. Ayrıca müze dijital içerik sağlayarak da bir değer üretmektedir. Müzeye ait web sitesini ayda beş yüz bin kişi ziyaret etmekte ve site sanat ve tasarım hakkında sürekli güncellenen bilgiler vermektedir.

Dünya Liderliği: V&A'nın kamu değeri ürettiği ikincil alan yurtdışındaki önemli kültürel gelişmelere katılımıdır. V&A hali hazırda dünyanın önde gelen müzeleri ile rekabet halindedir. Sadece web sitesi yoluyla değil V&A markası altında turlar, eğitimler, ödünç verme ve alma programları gibi aktivitelerle büyük bir kültürel ağına parçası konumundadır. Lokal bir müze olmanın ötesinde dünya liderliğine oynayan global bir marka olma yolundadır.

Yaratıcılık: V&A yaratıcı düşünceyi teşvik ederek de bir değer üretmektedir. Bunu insanlara esin kaynağı olacak ürünler sunarak, çalıştaylar düzenleyerek yapmaktadır. Ayrıca yaratıcı ürünler yaklaşık 2 milyon iş sağlayan büyük bir ekonomi oluşturmaktadır. V&A bu sektöre katkılar sunarak aynı zamanda yaratıcı iş kollarının artması için çalışmalar yürütmekte, eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermektedir. V&A yaratıcı ürün ekonomisinin en önemli aktörlerinden birisidir.

Verimlilik ve Etkinlik: V&A müzesi hem çeşitli tasarruflar yaparak hem de etkinliğini artırarak kaynaklarını daha verimli kullanmaya çalışmaktadır. Aynı zamanda gelir getirici aktivitelerle bütçe dışındaki gelirlerini de artırmaktadır. Bu yolla vatandaşların vergi yoluyla sağladıkları bütçeyi en iyi şekilde kullanmakta ve önemli bir değer üretmektedir.

#### 2.2.5.2. Kamu Değeri Nasıl Ölçülmüştür?

V&A Müzesi kamu değerini ölçebilmek amacıyla çeşitli yöntemlerden yararlanmıştır.

İlk olarak V&A Müzesi'nin diğer müzeler karşısında ne durumda olduğunu görebilmek amacıyla çeşitli performans verileri kullanılmıştır. Bu veriler V&A

müzesinin nitel ve nicel KPI'larından oluşmaktadır.<sup>120</sup> KPI verilerinin büyük çoğunluğu için hedefler belirlenmiştir. Ziyaretçi miktarı, özellikle 16 yaş altı ve düşük gelirli, gibi veriler müzeye verilecek ödenek miktarına da etki etmektedir. Bazı veriler ise müzenin taleplere karşılık verebilmek için operasyonel kapasitesini ölçmeye yöneliktir.

Kamu değerinin ölçülmesi kilit paydaşların katılımını gerektirdiği için ziyaretçi ve ilgili kuruluşlara yönelik geniş kapsamlı anketler düzenlenmiştir. Bu anket sonuçları V&A Müzesi'nin nasıl bir değer ürettiği, kullanıcı ve ziyaretçilerin nasıl bir değer algıladığı gibi konularda yardımcı olmuştur.

Bazı aktivitelerin değerlendirilmesi için V&A müzesi danışmanlığa ihtiyaç duymuştur. Danışmanlık hizmetleri sergilerin değerlendirilmesi gibi dışarıdan sağlanabildiği gibi, çeşitli kullanıcıların yer aldığı ortak çalıştaylar düzenlenerek direkt katılım ile de sağlanabilmektedir.

Bu yöntemlerin tümünün oluşturduğu hibrid bir ölçme mekanizması V&A Müzesi'nin ürettiği kamu değerinin anlaşılabilmesine ve ölçülmesine katkıda bulunmuştur.

### **2.3. Kuramsal Konum**

Kamu değeri yaklaşımının mevcut yaklaşımlar bağlamında nasıl bir kuramsal konuma karşılık geldiğini anlayabilmek için bu yaklaşımların farklılıklarını göstermek gereklidir. Bu yüzden KDY'nin özellikle GKY ve YKİ karşısındaki konumu ele alınmış, Post-YKİ yaklaşımlarından ağ yönetimi ile olan benzerlikleri ise ayrıca vurgulanmıştır.

Daha önce detaylı şekilde yer vermiş olduğumuz GKY bürokratik özellikli bir kamu yönetimi yaklaşımıdır. Bütün devlet kademeleri bürokratik modele göre örgütlenmiştir ve katı bir hiyerarşik yapı mevcuttur. GKY girdi odaklı bir yaklaşımdır. Yani kamu yöneticileri sonuçlardan çok uygulamalardan sorumludur. Kamu

---

<sup>120</sup> KPI: İngilizce orijinali "Key Point Indicator", işletmelerin performanslarını ölçmeye yarayan temel göstergeler için kullanılır.

yöneticilerinin asli görevi talimat ve kuralların doğru şekilde uygulanmasıdır. Performans yönetimi de bu talimatların belirlenen kriterlere göre uygulanmasıyla yerine getirilir. GKY'de hesap verme kurum içerisinde gerçekleşir. Kamu yöneticileri bağlı oldukları politikacılara, politikacılar da parlamentoya karşı sorumludur. Bu yaklaşımda halkın katılımı seçim dönemlerinde oy verme şeklinde oldukça sınırlıdır.

Diğer bir temel yaklaşım olarak ele aldığımız YKİ post bürokratik, rekabetçi bir kamu yönetimi yaklaşımıdır.<sup>121</sup> YKİ'de hiyerarşik kademeler gevşetilmiş, alanında uzman bölümler, kamu özel ortaklıkları ve hizmet alınan özel sektör kuruluşlarından oluşan daha karmaşık bir örgüt modeline dönüşmüştür. YKİ yaklaşımının en temel özelliklerinden birisi sonuç odaklı olmasıdır. Yöneticiler bu yaklaşımda kendileri için belirlenen, büyük ölçüde finansal temelli performans hedeflerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Performans yönetimi belirlenen bu hedeflerin ulaşılma derecesine göre yapılır. YKİ'de hesap verme performans sözleşmeleri ve hedefleri aracılığıyla müşterileri de içerisine alır. Bu yönüyle GKY'den daha geniş bir çerçeveye sahiptir. Halk YKİ'de geleneksel yaklaşıma göre daha geniş katılım fırsatlarına sahiptir. Ancak halkın katılımı anketler gibi daha çok danışma tarzındaki yöntemler yoluyla genişletilmiştir. Direk katılım yolları bu yaklaşımda da sınırlıdır.

Kamu değeri yaklaşımını ele aldığımızda hem GKY'den hem de YKİ'den izler görmek mümkündür. KDY kamunun kendine has bir yapısı olduğuna inanmakla birlikte özel sektörün verimlilik artışı getiren yöntemlerine de itiraz etmez. Aslen post-rekabetçi bir yapısı vardır.<sup>122</sup> Örgüt modeli ne GKY kadar katı ne de YKİ kadar parçalıdır. Kamu yöneticilerine inovasyon ve gelişim için daha geniş bir yetki alanı sunar. Bu yüzden girdi ve sonuç odaklı olmanın yanında, güven ve meşruiyetin tesisi, hizmetlerin tatmin derecesi gibi başka parametrelere de odaklanır. Performans yönetimi de bu çerçevede belirlenecek birçok hedefin yerine getirilmesiyle yapılır. KDY'nin diğer temel yaklaşımlara göre en güçlü yanı halkın katılımıdır.

KDY'nin halkın katılımına geniş fırsatlar sunan diyalog ve müzakere tabanlı yapısı ağ yönetişimi kavramıyla da benzerlikler göstermektedir. Ağ yönetişiminde hem

---

<sup>121</sup> O'Flynn, a.g.e., s. 360.

<sup>122</sup> O'Flynn, a.g.e., s. 360.

kalıcı olarak oluşturulmuş ağlar hem de ilgili aktörler yönetime eşit şekilde katılma olanaklarına sahiptir. KDY’de de yöneten ve yönetilen arasında çok sıkı bir diyalog kurulmakta, kamu değerinin kendisi yönetilen tarafında oluşmaktadır. Ayrıca güven ve meşruiyetin tesis edilebilmesi için de halkın yönetime katılımı motive edilmektedir. Bu diyalog ve katılım olanakları nedeniyle KDY’nin ağ yönetişimi ile çeşitli ortak noktaları bulunmaktadır. Bu benzerliğe vurgu yapan Stoker’a göre KDY ağ yönetişimine en yakın kamu yönetimi paradigmasıdır ve yeni toplumsal yapı ve gelişen teknoloji ile son derece uyumludur.<sup>123</sup>

Bu açıklamalar göz önüne alındığında çeşitli temel kriterler bazında farklılıklar olduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda temel kamu yönetimi yaklaşımları ve KDY arasındaki farklılıklar belirlenen temel kriterler bazında özetlenmiştir:

*Tablo-2 Kamu değeri yaklaşımı karşılaştırma*

	<b>Geleneksel kamu yönetimi</b>	<b>Yeni Kamu İşletmeciliği</b>	<b>Kamu değeri yönetimi</b>
<b>Kamu yararı</b>	Politikacılar ve uzmanlar tarafından tanımlanır	Müşteri seçimlerinin gösterdiği bireysel tercihlerin toplamıdır.	Kamusal müzakere sonucu oluşan kişisel ve kamusal tercihlerin toplamıdır.
<b>Performans Hedefi</b>	Girdilere odaklıdır.	Girdi ve çıktılara odaklıdır.	Çoklu hedefler mevcuttur: - Hizmet çıktıları - Tatmin derecesi - Çıktılar - Güven ve meşruiyetin sürdürülmesi
<b>Hesap Verme Modeli</b>	Hiyerarşik kademelerden politikacılara ve parlamentoya doğru yukarı yönlü	Performans sözleşmeleri ile yukarı yönlü. Bazı durumlarda serbest piyasa mekanizmaları yoluyla müşteri-ye doğru, dışarı yönlü.	Çoklu model: - Kamu politikaları gözetimcileri olarak vatandaşlar - Kullanıcılar olarak müşteriler - Finanse edenler olarak vergi ödeyenler

<sup>123</sup> Stoker, a.g.e., s.4-5.

<b>Hizmet sunum sistemi</b>	Hiyerarşik departmanlar veya kendini düzenleyebilen uzmanlıklar	Özel sektör veya sıkı şekilde tanımlanmış kamu kurumları yoluyla	Çeşitli seçeneklerden en faydalı görülenler tercih edilir ( kamu kurumları, özel sektör, kamu özel ortaklıkları, kamu yararı şirketleri vs.) <sup>124</sup>
<b>Kamu hizmeti ethosuna yaklaşımı</b>	Kamu sektörü hizmet ethosunda ve sunumunda tekeldir.	Kamu sektörü ethosu hakkında kuşkucudur. Müşteri odaklı hizmet sunumundan yanadır.	Hizmet ethosunda bir sektörün tamamen uygun olduğu söylenemez, tekel mevcut değildir. Tüketilen kaynaklar değerli olduğu için titiz bir şekilde yönetilir.
<b>Halkın katılımındaki rolü</b>	Çok sınırlı katılım. Seçimlerde oy kullanımı ve seçilmiş politikacılara baskı ile sınırlıdır.	Sınırlı katılım. Geleneksel modele ilave olarak müşteri memnuniyet anketleri bulunur.	Yüksek oranda katılım. Vatandaş, müşteri ve kilit paydaların katılımı son derece önemlidir.
<b>Yöneticilerin hedefi</b>	Politikacılar tarafından belirlenen talimatları yerine getirme.	Üzerinden anlaşılan ortak performans hedeflerine ulaşma.	Vatandaş/müşteri tercihlerine cevap verme, güven ve meşruiyeti tesis etme.

*Kaynak: Kelly, Mulgan ve Myers* <sup>125</sup>

Kelly ve arkadaşlarının tablosu sistematik bir karşılaştırma için oldukça faydalıdır. Farklılıkları daha somut bir şekilde irdeleyebilmek için bir örnek üzerinde yaklaşımları ele almak konuyu daha anlaşılır kılacaktır. Bu maksatla oldukça klasik ve bilinen bir kamu hizmeti olan çöp toplama örneğinde bu yaklaşımları aşağıdaki şekilde karşılaştırmak mümkündür:

GKY yaklaşımı için çöp toplama hizmeti kural ve talimatlarla net olarak tanımlanmış bir kamu hizmetidir. Bu yaklaşımda önemli olan tanımlanan saatlerde tanımlanan rota üzerindeki çöplerin kamuya ait araçlar ve personel yoluyla eksiksiz

<sup>124</sup> Kamu yararı şirketleri ilk defa 2005 yılında İngiltere’de ortaya çıkan yeni bir özel sektör şirket modelidir. Bu şirketler kâr amaçlı olmayıp çevre, sağlık gibi sosyal fayda sağlayan amaçlara odaklıdır.

<sup>125</sup> Kelly, Mulgan ve Muers, a.g.e., s. 10.



şekilde toplanmasıdır. Hizmetin bu çerçevede yerine getirilmesi performans yönetimi açısından yeterlidir. Rotaya uyulmaması, saatlerin gecikmesi veya bazı yerlerde çöp toplanmaması performansı kötü etkileyen eylemler olmaktadır.

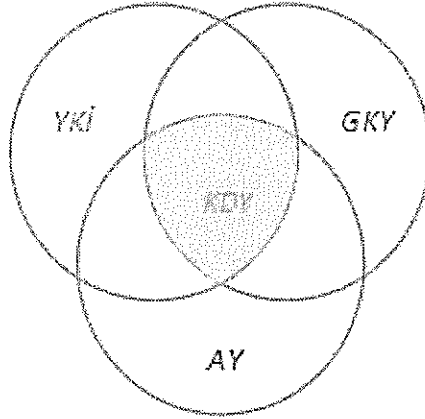
YKİ için de bu hizmet yerine getirilmesi gereken bir kamu hizmetidir. Ancak illa ki kamu araçları ve personeliyle yerine getirilmesi şart değildir. Uyulacak yöntem de katı standartlarla belirlenmemiştir. Önemli olan çöp toplama periyotları etkilenmeden bu hizmetin olabildiğince verimli ve ekonomik şekilde yerine getirilmesidir. Bu açıdan çöp toplama hizmeti dış alım yoluyla özel sektöre devredilebilir. Bu hizmeti kamu kesimi görüyorsa ne kadarlık personel ve araçla ne kadarlık çöp toplama işlemi yapılacağı performans kriterleri yoluyla belirlenir. Daha az personel ve araç kullanımı veya aynı ekiple daha fazla çöp toplama hizmetin başarılı olduğunu gösterir. Bunun yanı sıra aynı hizmet daha düşük bir maliyet ile özel sektöre devredilebilirdiyse bu da bir başarı faktörü olmaktadır.

Kamu değeri yaklaşımı açısından bakıldığında çöp toplama hizmetinin içine başka parametreler de eklenmektedir. Kamu değeri yaklaşımı çöp toplama hizmeti için standartlar tanımlanmasına, bu hizmetin verimli şekilde yerine getirilmesine karşı değildir. Ancak bu hizmetin ürettiği kamu değeri verimlilik ve talimatların önüne geçmektedir. Bu bağlamda kamu yöneticisi çöp toplama hizmetinin nasıl bir kamu değeri ürettiğini anlayabilmek için ilgili tüm paydaşlarla (vatandaşlar, STK'lar, özel sektör kuruluşları, dernekler, vakıflar vb.) müzakerede bulunur. Bunun sonucunda çöp toplama hizmeti verimli ve standart şekilde yerine getirilse bile hizmet algısında farklılıklar olduğu görülebilir. Örnek olarak; çöp toplama saatlerinin geç olması ve gürültünün rahatsız etmesi, konteynerlerin kirliliği ve hijyen sorunu yaratması, caddelerde çöp toplama işleminin trafiği tıkaması, hacimli çöplerin alınmaması (bunları vatandaşların nereye koyacağını bilememesi), çöp toplama periyotlarının iyi ayarlanmaması ve çöp yığınlarının oluşması, geri dönüşüm için herhangi bir ayırım yapılmaması gibi konular tespit edilebilir. Kamu kurumu kendi tarafından baktığında işlerin yolunda gittiğini düşünürken hizmeti tüketenler hizmetin istenen değeri üretmediğini düşünebilirler ve hayal kırıklığı yaşıyor olabilirler. Böylece hizmeti tüketenlerin gerçekten neye değer verdiği anlaşılabilir bu değeri üretecek politikalar geliştirilebilir. Kamu değerinin üretilebilmesi için bu hizmetin maliyeti artış gösterse

bile KDY açısından bir olumsuzluk mevcut değildir. Çünkü değer üretmeyen eylemlerin kendisi zaten israf olarak görülmektedir.

Bu karşılaştırmalar analiz edildiğinde kamu değeri yaklaşımının kuramsal olarak GKY ve YKİ'ye eşit mesafede olduğu görülmektedir. Bunların yanı sıra güçlü şekilde ağ yönetimiyle de ilgisi bulunmaktadır. Bu sebeple kamu değeri yaklaşımının GKY, YKİ ve ağ yönetimi yaklaşımlarının merkezinde olduğu söylenebilir. Bir yanı sıra geleneksel yaklaşımın kamuya has örgüt modeli özelliklerini, bir yanı sıra YKİ'nin verimlilik ve performans yönetimi ilkelerini barındırırken, diğer taraftan ağ yönetiminin müzakere ve katılıma yönelik özelliklerine sahiptir.<sup>126</sup>

Şekil 2. Kamu Değeri Yönetimi Kuramsal Konum



KDY'nin sayılan bu özelliklerine rağmen kuramsal konumuna ait belirsizlikler sürmektedir. Halihazırda KDY'nin yeni ve alternatif bir paradigma olup olmadığı yazında canlılığını koruyan bir tartışmadır. Başta teoriyi ortaya atan Moore olmak üzere Benington, Kelly, O'Flynn, Alford ve Hughes gibi yazarlar KDY'nin bir paradigma değişikliği oluşturacak farklılıklara sahip olduğunu düşünmektedir. Stoker KDY'nin ağ yönetimi yaklaşımının bir üst çerçevesi olduğunu, Smith ise devletin yeniden keşfi olabileceğini söylemektedir.<sup>127</sup> Bu şekilde KDY'nin yeni bir kamu yönetimi paradigması olduğunu düşünen yazarlar yanında yaklaşıma şüpheyle yaklaşan yazarlar da

<sup>126</sup> Köseoğlu ve Tuncer, a.g.e., s. 159.

<sup>127</sup> Iestyn Williams ve Heather Shearer, "Appraising Public Value: Past, Present And Futures", *Public Administration*, 89.4, 2011, s. 8.

bulunmaktadır. Örnek olarak Morrel yaklaşımın belirsiz ve güvenilmez özelliklere sahip olduğunu söylemiş ve terminoloji üzerinde bir konsensus oluşması için daha çok çalışma gerektiğini vurgulamıştır. Rhodes ve Wanna KDY ile kamu yöneticilerinin yeni birer platonik gardiyana dönüşeceğini söylemiş ve KDY'nin çok ideal koşullara göre düşünüldüğünü ve gerçek koşullara uygun olmadığını söylemiştir. Onlara göre reel politikalar incelendiğinde politikacılar ve kamu yönetimlerinin KDY'nin resmettiği şekilde iyi niyetli olmadıkları görülecektir. İşlerin ters gittiği durumlarda politikacıların değer arayışındaki kamu yöneticilerini pek de hoş karşılamayacaklarını savunmuşlardır.<sup>128</sup> Bu belirsizlikler ve sağlam ampirik bir temelini olmayışı KDY'nin pratik uygulama imkanlarını zorlaştırmaktadır.<sup>129</sup> Hem pratik uygulama imkanlarının zorluğu hem de üzerinde anlaşılan kavramların eksikliği nedeniyle KDY'nin yeni bir paradigma olarak genel kabul görmesi henüz mümkün olmamıştır.<sup>130</sup> KDY'nin gelişimini sağlayan literatür canlılığını hâlâ korumakta ve KDY kavramsal ve kuramsal gelişimini devam ettirmektedir.

---

<sup>128</sup> Rod AW Rhodes ve John Wanna. "The Limits To Public Value, Or Rescuing Responsible Government From The Platonic Guardians." *Australian Journal of Public Administration*, 66.4, 2007.

<sup>129</sup> Williams ve Shearer, a.g.e., s. 8.

<sup>130</sup> Köseoğlu ve Sobacı, *Kamu Yönetiminde Değişim- Kayfor12 Bildiriler Kitabı*, a.g.e., s. 448.

### 3. KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI

#### 3.1. Gelişimi

YKİ reformları ile özdeşleşen kavramlardan biri olan Kamu Özel Ortaklıkları (KOÖ) 1990'lı yıllarda popülaritesine kavuşmasına rağmen tarihi çok daha eskilere dayanmaktadır. KOÖ olarak tabir edebileceğimiz ilk uygulamaları 18nci yüzyılda Fransa'da Paris içme suyu dağıtımında, 19ncu yüzyılda kanal ve demiryolu projeleri ile İngiltere ve Amerika'da görmek mümkündür. 1860'lı yıllarda yapılan Süveyş kanalı da benzer bir yapı ile gerçekleştirilmiştir.<sup>131</sup> Birinci Dünya Savaşı'na kadar çeşitli örnekleri görülen KOÖ'ler GKY'nin gelişmesiyle birlikte ortadan kalkmaya başlamıştır. Bunda kâr edemeyen şirketlerin iflas etmesi olduğu kadar GKY'nin kamuyu hizmet tekeli olarak gören anlayışının da payı bulunmaktadır.

1980'lı yıllarda başlayan YKİ reformlarıyla birlikte KOÖ'lar da popüler hale gelmeye başlamıştır. İngiltere'de hız kazanan özelleştirme çalışmaları ile birlikte KOÖ modeli de tekrar gündeme gelmiş, ilk kez 1987 yılında Queen Elisabeth II Köprüsü'nün yapımında bu model kullanılmıştır.<sup>132</sup> Sonrasında 1992 yılında Major Hükümeti döneminde Özel Finansman Girişimi ( Private Public Initiative – PFI) düzenlemesi yapılarak kamunun özel sektör projelerine katılımının hukuksal çerçevesi oluşturulmuştur. 1997 yılında ise yine İngiltere'de KOÖ'leri düzenleyen ayrıntılı bir yasa kabul edilmiştir.<sup>133</sup>

KOÖ'ler denetleyen, düzenleyen, bir anlamda dümen tutan devlet modeline uygunluğu nedeniyle YKİ reformları arasında önemli bir yer tutmuştur. Bu sebeple reformların yaygınlaşması ile birlikte KOÖ'ler de birçok ülkede hükümetlerin özellikle alt yapı yatırımları için tercih ettiği metotlardan birisi olmuştur. 1990-2011 yılları arası baz alındığında İngiltere yanında Fransa, İspanya ve Almanya'nın da KOÖ'leri

---

<sup>131</sup> Halis Levent Çekirge, "Dünyada ve Türkiye'de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının İncelenmesi.", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, 2015, s. 5.

<sup>132</sup> Onur Karahanoğulları, "Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu – Özel Ortaklığı)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 66, No. 3, 2011, s. 180.

<sup>133</sup> Ahmet M. Güneş, "Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem: Kamu Özel Ortaklığı", *Güncel Hukuk Dergisi*, Doğan Burda Yayıncılık, 2009, s. 58.

artan bir şekilde tercih ettiği görülmektedir. Bu dönem zarfında AB üyesi ülkelere bakıldığında KÖO projelerinin 1.536'ya, finansal hacmin ise 290 milyar Euro'ya çıktığı görülmektedir. Aynı dönemde gelişmekte olan ülkelerde proje sayısı 2.027 adet, finansal büyüklük ise 572 milyar Dolar olarak gerçekleşmiştir.<sup>134</sup> Dünya Bankası verileri incelendiğinde ise son 25 yılda KÖO'lerin dünya geneline yayıldığı, gerek sektörel bazda gerekse nicel olarak büyüdüğü görülmektedir. <sup>135</sup> Tüm bu veriler KÖO'ların günümüz kamu yönetimlerinin vazgeçilmez araçlarından birisi haline geldiğini ve özel sektörün kamu projelerine giderek daha fazla katılım sergilediğini göstermektedir.

### 3.2. Kavramsal Çerçeve

KÖO terimi genel itibarıyla özel sektörün kamu yatırım projelerine veya hizmetlerine katılımını gösteren bir üst kavram olarak kullanılmaktadır. Ancak çeşitli ülke örnekleri incelendiğinde kavramın özelleştirme, dış kaynak kullanımı (outsourcing), sözleşmeyle iş gördürme gibi kavramlarla iç içe, bazen birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir. Bu sebeple kavram görünenden daha karmaşık bir terminolojiye sahiptir ve gerek kapsamı gerekse neleri içerdiği konusunda bir fikir birliğine varılamamıştır. Uygulamada karşılaşılan çeşitli tanım ve kullanımlar aşağıdaki gibidir: <sup>136</sup>

- Bir kamu hizmetinin yerine getirilmesini kamu ve özel sektörün ortaklaşa üstlenmesi,
- Genellikle büyük alt yapı, ulaştırma projelerini gerçekleştirebilmek için kamunun içinde bulunduğu, birden fazla özel sektör firmasının yer aldığı konsorsiyumlar,
- Sözleşmeyle iş gördürme yönteminin yeni bir biçimi,
- YKİ ilkeleri çerçevesinde kamu hizmetlerine özel sektörün katılımını mümkün kılan idari örgütlenme tipi,

---

<sup>134</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler", Kasım 2012, s. 11.

<sup>135</sup> <http://ppi.worldbank.org>, (01.03.2016).

<sup>136</sup> Güzelsarı, a.g.e., s. 45.

- Özelleştirmenin yeni bir çeşidi,
- Çeşitli kamu hizmetlerinin yapımı, işletilmesi, tasarlanması veya kiralanması için özel sektörün finansman desteği ile kurulan ve özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmeler yoluyla uygulanan işbirliği modeli.

Bu farklı tanım ve kullanımlara rağmen KÖÖ'ların özelleştirmeden daha ziyade çok daha eski bir kavram olan "imtiyaza" yakın olduğu söylenebilir. Çünkü özelleştirmede kamuya ait bir kurumun el değiştirmesi, özel sektöre devri söz konusudur. Fakat imtiyazda kamu hizmetlerinin özel sektör kurum ve kişilerine gördürülmesi söz konusudur. Yine terminolojiyi karıştıran bir diğer unsur KOÖ'ler için birbirine yakın farklı modellerin kullanılmasıdır. PPP (Public Private Partnership – Kamu Özel Ortaklığı), PFI (Private Public Initiative - Özel Finansman İnisyatifi), PSP (Private Sector Participation – Özel Sektör Katılımcılığı) gibi çeşitli KOÖ modelleri literatürde karşımıza çıkmaktadır.<sup>137</sup> Farklı isimlendirmelere rağmen birbirine benzer modellerde temel amaçlar aynı kalmaktadır. Farkı oluşturan noktalar ise yapılacak işin kapsam ve niteliği ile risklerin taraflar arasında nasıl ve ne oranda paylaşılacağı, finansmanın kim tarafından sağlanacağı üzerinedir.<sup>138</sup> Bu bilgiler ışığında KOÖ'nün tanımı, kamu idaresi ile özel sektör firmalarının kamuya ait yatırım projeleri veya hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla özel koşullar altında ortaklık tesis etmesi şeklinde yapılabilir. Avrupa Komisyonu hazırladığı Yeşil Kitap'ta benzer bir tanım kullanmış, KOÖ kavramı AB ülkelerinde alt yapı yatırımları ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için kamu ve özel sektörün değişik sözleşme türlerini içine alan şemsiye bir kavram haline gelmiştir.<sup>139</sup>

KÖÖ'lerde iki karakteristik öne çıkmaktadır: birincisi kamu idaresi ve özel sektörün bir amaç doğrultusunda bir araya gelmeleri, ikincisi ise devletin kamusal egemenlik yetkileri yerine eşitlik temeline dayanan özel hukuk hükümlerine göre bir

---

<sup>137</sup> Abdullah Uz, "Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram Ve Hukuksal Çerçeve)", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XI, Sa.1-2, 2007, s. 1168.

<sup>138</sup> Uz, a.g.e., s. 1169.

<sup>139</sup> Uz, a.g.e., s. 1171.

işbirliği oluşturmaktadır. Bu işbirliğinde devlet genellikle ortaklık yaptığı özel sektör kişi ve kurumlarına özel hak ve imtiyazlar tanımaktadır.<sup>140</sup> Bu hak ve imtiyazlar kârlılık beklentisi ile birlikte özel sektörü bu ortaklığa teşvik etmektedir.

Özel sektörün KÖO'ya katılımı büyük ölçüde finansal bir nitelik taşıırken, devletin bu ortaklığı tesis etmesinde farklı amaçları bulunmaktadır. Bu modelin yaygınlaşması YKİ reformları ile birlikte gerçekleştiği için temel amaçlar devletin harcamalarını kıstak, devleti küçülterek yönlendiren, regüle eden bir konuma itmek olmak sayılabilir. Bu temel amaçlara paralel olarak aşağıdaki faktörler devletlerin KÖO'ları tercih etme nedenleri olarak sıralanabilir:<sup>141</sup>

- Yatırım harcamalarının ve dolayısıyla kamu borçlarının azaltılması,
- Büyük sermaye gerektiren alt yapı, ulaşım gibi projelere finansal destek sağlanması,
- Özel sektörün yönetim tekniklerinden istifade edilerek verimlilik artışı ve tasarruf sağlanması,
- Finansman yöntemlerinin çeşitlendirilmesi,
- Büyük alt yapı, ulaşım projelerinde risklerin paylaşılması,
- Son yıllarda kamu hizmetleri için "kullanan öder" tarzı yaklaşımların ortaya çıkması ve bazı devletlerin bu yaklaşımı benimsemesi,
- Topluma ve vatandaşa daha kaliteli hizmet verilmesi.

Değişik amaçlarla tercih edilen KÖO'lar farklı türlerde ortaya çıkabilmektedir. Kavramsal incelememizin sonunda bu modellere de yer vermek kavramın çeşitliliğini ve çerçevesini göstermek açısından faydalı olacaktır. En yaygın KÖO modelleri aşağıdaki tabloda verilmiştir:

---

<sup>140</sup> Ahmet M. Güneş, "Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem: Kamu Özel Ortaklığı", *Güncel Hukuk Dergisi*, Doğan Burda Yayıncılık, 2009, s. 59.

<sup>141</sup> Güzelsarı, a.g.e., s. 48.

Tablo -2 Kamu özel Ortaklığı Modelleri

<i>Yap-İşlet-Devret Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından gerekli hallerde tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği modeldir.</i>
<i>Yap-İşlet Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından gerekli hallerde tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve eser mülkiyetinin özel sektörde kaldığı modeldir.</i>
<i>Yap-Kirala Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımçı tarafından işletildiği ve eserin mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği modeldir.</i>
<i>İşletme Hakkı Devri Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde İdarelerin aktifindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği modeldir.</i>
<i>İşletme - Bakım Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; su temini ve atık su arıtma tesisi, kanalizasyon sistemleri, katı atık işleme üniteleri, yol</i>



	<i>bakımı, park ve oyun alanları peyzajı, bakımı ve benzeri hizmetlerin bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla yapımı, işletilmesi ve bakımı ile ilgili faaliyetlerin özel sektöre verildiği modeldir.</i>
<i>Tasarla-Yap Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; yollar, otoyollar, hapishaneler, su ve atık su işleme istasyonları, kanalizasyon sistemleri ve benzeri tesislerin kamunun standart ve ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanması ve inşasının, mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bedel karşılığında özel sektöre verildiği modeldir.</i>
<i>Geliştir-İşlet Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde; İdarelerin aktifindeki mal veya hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bir bütün olarak veya kısmen, modernizasyon veya genişletme yatırımı yaparak işletilmek üzere bir bedel karşılığında belli süre ve şartlarla yapımçı tarafından işletildiği ve eserin mülkiyetinin işletme dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi durumunda kamuya geçtiği modeldir.</i>
<i>Yap-Devret-İşlet Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından finanse edilerek yapıldığı, uzun süreli işletme hakkının leasing yolu ile yapımçı özel sektöre verilmek üzere, mülkiyetinin kamuya devredildiği modeldir.</i>
<i>Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde bir eser tasarlanması, finanse</i>

	<i>edilerek yapılması ve işletilmesine ilişkin olarak bir franchising anlaşması yapılarak özel sektöre bazı imtiyazların verildiği, gerekli hallerde eserin özel sektörce yeniden tasarlandığı, finanse edildiği, yapıldığı ve eserin mülkiyetinin belli bir süre için özel sektöre devredildiği ve süre sonunda mülkiyetin kamuya iade edildiği modeldir.</i>
<i>Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde bir eserin tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesinin özel sektöre verildiği, sözleşme süresince belirli performans standartlarında sunduğu hizmet karşılığında özel sektöre ödeme yapılan, eserin mülkiyetinin kamuda kaldığı modeldir.</i>
<i>Tasarla-Yap-İşlet Modeli</i>	<i>Kamu ile özel sektör arasında akdedilen bir sözleşme çerçevesinde eserin tasarlanması ve yapılması için gereken finansmanın kamu sektörü tarafından sağlandığı, ancak işletilmesinin yönetim ücreti ödenerek özel sektöre devredildiği modeldir.</i>

*Kaynak: Ahmet T. Keşli<sup>142</sup>*

### **3.3. Türkiye’de Kamu Özel Ortaklıkları**

Türkiye’de KÖO’ların geçmişi 1910 tarihli “Menafii Umumiyyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun” ile yasal düzene kavuşan ve geçerliliğini korumakta olan imtiyaz yöntemi ile Osmanlı dönemine kadar uzanmaktadır. Eski bir geçmişi olmasına rağmen imtiyaz yöntemi cumhuriyet döneminde birkaç örnek dışında tercih edilmemiştir.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> Ahmet T. Keşli, “Kamu Özel Sektör İşbirliği - PPP Projelerinin Hukuki Rejimi”, <http://www.ppp.org.tr/>, (02.03.2016).

<sup>143</sup> Uz, a.g.e., s. 1176.

1980'li yıllardan itibaren Türkiye liberalleşmeye dönük reformlara başlamış, bu reformlar içerisinde özelleştirme çalışmaları önemli bir yer tutmuştur. Bu kapsamda KÖO'lara yönelik ilk uygulamalar da Avrupa ile paralel olarak aynı dönemde başlamıştır. Ancak imtiyaz yöntemi yerine daha çok Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala (YK) gibi yöntemler tercih edilmiştir. Bu dönemde KÖO'lara ilişkin ilk yasal düzenleme 1984 tarihinde 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" olmuş, bu kanunla birlikte enerji sektöründe YİD modeli işletme hakkı devri şeklinde uygulamaya konmuştur.<sup>144</sup>

2000'li yıllara kadar özellikle YİD modeli tercih edildiyse de enerji sektörü dışındaki alanlarda pek başarı sağlanamadı. 1994 yılında YİD modeline daha geniş bir kullanım sağlayabilmek amacıyla "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun" çıkarıldı. Ancak YİD sözleşmelerinin imtiyaz teşkil etmeyen özel hukuk sözleşmeleri düzenlemesi Anayasa mahkemesi tarafından 1995 yılında iptal edildi. Bu sebeple 1999 yılına kadar YİD yatırımları kesintiye uğramış, 1999 yılında anayasanın değiştirilmesi ile bu sorun giderilebilmiştir.<sup>145</sup>

2000'li yıllardan itibaren yeni bir özelleştirme ve yatırım hamlesi başlamış, KÖO uygulamaları bu tarihten sonra artış göstermeye başlamıştır. Günümüz verileri değerlendirildiğinde 3996 ve 3359 sayılı Kanunlar kapsamında içerisinde sağlık tesisleri, havaalanı ve otoyol gibi yatırımların da bulunduğu 42 uygulama sözleşmesi imzalanmış, bunların 29 tanesi işletmeye alınmıştır.<sup>146</sup>

KÖO uygulamalarındaki bu artışa rağmen mevzuat henüz bu modeli destekleyecek bir çerçeveye ve sadeliğe kavuşmamış, düzenlemeler farklı kanunlar

---

<sup>144</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat", <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (18.04.2018).

<sup>145</sup> Güzelsarı, a.g.e., s. 66-67.

<sup>146</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat", <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (18.04.2018).

yoluyla yapılarak yasal karmaşa artmıştır. Günümüzde KÖO'lara ilişkin aşağıdaki yasal düzenlemeleri saymak mümkündür:<sup>147</sup>

- 1- 4/12/1984 tarih ve 3096 sayılı "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun,
- 2- 28/5/1988 tarih ve 3465 sayılı "Karayolları Genel Müdürlüğü Dışındaki Kuruluşların Erişme Kontrollü Karayolu (Otoyol) yapımı, Bakımı ve İşletilmesi İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun",
- 3- 13/6/1994 tarih ve 3996 sayılı "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Gerçekleştirilmesi Hakkında Kanun",
- 4- 19/7/1997 tarih ve 4283 sayılı "Yap-İşlet Modeli İle Elektrik
- 5- Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi İle Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun",
- 6- 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile 2813 sayılı Telsiz Kanunu çerçevesinde telekomünikasyon hizmetlerinin yürütülmesi ve/veya altyapısının işletilmesi için bakanlık ve işletmeci arasında yapılan sözleşme imtiyaz kabul edilmiştir.
- 7- 24/11/1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun özelleştirme yöntemlerini sıralayan 18'inci maddesi işletme hakkının verilmesini düzenlemektedir.
- 8- 2005 yılında 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa eklenen bir madde ile literatürde kısaca "Yap-Kirala" olarak adlandırılan yeni bir KÖİ modelinin yasal altyapısı oluşturulmuştur.
- 9- 2010 yılında 351 sayılı "Yüksek Öğrenim Kredi Ve Yurtlar Kurumu Kanunu" ve 2011 yılında 652 sayılı "Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ye eklenen maddeler ile sağlık alanındaki uygulamaya benzer şekilde eğitim ve öğrenci yurdu alanında da kısaca "Yap-Kirala" olarak adlandırılabilen modelin yasal düzenlemesi gerçekleştirilmiştir.

---

<sup>147</sup> T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat", <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (18.04.2018).

Son yıllarda İzmir-Bursa-Istanbul Otoyolu, İstanbul Üçüncü Havaalanı, Boğaz Üçüncü Geçiş Köprüsü gibi adından sıkça söz edilen mega projeler KÖÖ modeliyle yürütülmektedir. Artan projelere rağmen yukarıda görüldüğü üzere KÖÖ'lara ilişkin mevzuat dağınık ve karmaşık bir haldedir. KÖÖ modelinin daha etkin şekilde uygulanabilmesi için Kalkınma Bakanlığı (DPT) tarafından 2007 yılında "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı" hazırlanmıştır. Ayrıca 2009 yılında Kamu İhale Kurumu tarafından "Kamu Alımları ve Sektörel Alımlar İle İmtiyaz İhaleleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır. Bu taslaklarla ilgili çeşitli kesimlerden görüşler alınsa da henüz hiç biri yasalaşamamıştır. 2018 yılı itibarıyla KÖÖ mevzuatı yukarıda sayıldığı şekliyle yürürlükte bulunmaktadır.

## 4. KAMU DEĞERİ BAĞLAMINDA KAMU ÖZEL ORTAKLIKLARI

KDY 1994 yılında bir teori olarak ortaya atıldığından beri gelişim göstermekte, artan bir ilgiyle tartışılmaya devam etmektedir. Görmüş olduğu ilgiye ve geçen zamana rağmen KDY pilot uygulamalar dışında ciddi bir uygulama alanı bulamamıştır. Kamu değerinin tanımlanması ve ölçülmesi zor bir kavram olması dolayısıyla kamu değeri odaklı yönetim anlayışı oluşturmanın güçlüğü bunda en büyük etkenlerden birisidir. Ayrıca böyle bir yönetim anlayışını uygulayabilecek nitelikte kamu yöneticisi bulma güçlüğü de önemli bir etken olarak sayılabilir. Tüm bu uygulama zorlukları arasında kamu değeri odaklı bir yönetim anlayışının kamu özel ortaklıklarına tatbiki incelenmeye ve tartışılmaya değer görülerek bu tezin ana konusunu oluşturmuştur. Bu bağlamda tezin hipotezi de KÖO modelinde kamu değeri temelli bir uygulama imkânının bulunduğu, sunulacak bir yöntem önerisi neticesinde KÖO'ların kamu değeri üretmede etkin birer model olabileceklerinin gösterilmesi olarak ifade edilebilir.

Tartışmanın çok yönlü olması dolayısıyla buraya kadar gerek KDY gerekse KÖO'lara ait kavramsal bilgilere yer verilmiştir. Özellikle KDY'nin gelişiminde rol alan etkenler temel kamu yönetimi yaklaşımlarından başlanarak detaylı olarak incelenmiştir. Bunların neticesinde KDY çerçevesinde KÖO'ların nasıl ele alınabileceği, nasıl bir yöntemin takip edilebileceği tüm yönleriyle tartışılabilir. Uygulamaya yönelik bir yöntem önerisi sunabilmek için ise öncelikle konuya ilişkin problemlere ve fırsatlara yer verilecektir.

### 4.1. Temel Sorunlar

KÖO'ların KDY çerçevesinde ele alınmasında ve bir uygulama yöntemi oluşturulmasında çeşitli sorunlar mevcuttur. Bu temel sorunlar aşağıdaki başlıklar altında incelenmiştir:

#### 4.1.1. Kamu Değeri İle Özel Değerin Uyuşmazlığı

KÖO'lar ile ilgili bölümde bu ortaklıkların çeşitli şekilde olabileceğine ve yaygın KÖO modellerine yer verilmişti. Ortaklıklara ilişkin farklı modeller bulunmasına rağmen farklılığı oluşturan noktalar risklerin paylaşılması, finansmanın sağlanma

şekli, sözleşmenin süresi, tanınacak imtiyazlar gibi konulara yönelmiştir. KÖO modellerinin tümünde özel sektörün bu ortaklığa katılımında temel motivasyon kâr elde etme beklentisidir. Kâr elde etme saikiyle katılım gösteren özel sektör firmaları ortaklığın kamu değeri üretip üretmediği ile pek ilgilenmemektedir. Firmalar için önemli olan finansal niceliğe sahip olan özel değerdir.

Özel değer kamu değerinden oldukça farklı şekilde net bir şekilde ölçülebilir özelliğe sahiptir. En eski ve yaygın bilinen tanım özel değerın firmanın hisse değeri olduğunu söyler. Günümüz modern yönetim yaklaşımlarında müşterinin para ödemeye razı olduğu mal ve hizmet özelliklerinin özel değeri tanımladığı varsayılır. Bu noktada müşterinin kim olduğu da ayrıca vurgulanması gereken bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü ortaklık modellerinin bir kısmında devlet müşteri konumunda olmakta fakat birçok modelde devlet adına özel sektör hizmet verdiği için vatandaşlar müşteri konumunda olmaktadır. Her iki durumda da sözleşmede belirlenen ve finansal getirisi olan mal ve hizmetlerin verilmesi özel değerin konusunu oluşturmaktadır. Devlet veya vatandaşlar KÖO modellerinde salt müşteri olarak konumlanmaktadır.

Kamu değeri daha önceki bölümlerde açıklandığı üzere özel değerden oldukça farklıdır. Aslında hizmeti veren kamu adına bir özel sektör firması olsa bile kamu değeri üretmektedir. Ancak önemli olan firmanın bu değeri artıracak hedef ve politikalara sahip olma zorunluluğudur. Özel sektör vereceği hizmet ile bir kamu değeri üretse bile bu değeri artıracak bir çaba sergilemesine ihtiyaç bulunmamaktadır. Firmaların bu ortaklıkta artırmaya çalıştıkları tek değer özel değerdir. Kamu değeri ile özel değer farklı niteliklere sahip oldukları için değerlerin uyumsuzluğu KÖO modellerinde bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

#### **4.1.2. Kamu Özel Ortaklıkları Modellerinde Kamu Değerinin Bir Öncelik Oluşturması**

KÖO modellerinde kamu değeri öncelikli bir kavram olarak yer almamaktadır. Bunun bir nedeni doğal olarak KDY'nin bu modellerde henüz uygulanmaması olarak görülebilir. Fakat burada vurgulanmak istenen ortaklık modelini kamu değeri

bağlamında uygulamanın zorluğudur. Çünkü ortaklığın yapısında kamu değerinin önüne geçecek öncelikler mevcuttur.

Bunlardan ilki özel sektör tarafındandır. Yukarıda anlatıldığı üzere değer uyumsuzluğu nedeniyle firmaların kamu değeri gibi bir öncelikleri zaten bulunmamaktadır. Ortaklığa katılan özel sektör firmalarının en önemli önceliği özel değerini maksimize edilmesidir. Kamu değerinin artırılması ancak özel değerle paralel şekilde oluşabiliyorsa mümkündür. Yoksa firmaların kamu değerini artırmak için ekstra bir çaba göstermeleri pek mümkün gözükmemektedir.

Ortaklık modelinin kamu tarafına baktığımızda da kamu değeri odaklı bir yaklaşımın uygulamada kolay olmayacağı görülmektedir. Normatif olarak devletin özel sektör ile kurulacak ortaklıkta kamu değerini maksimize etmek istemesi beklenebilir. Ancak mevcut KÖO uygulamalarını teşvik eden nedenlerden en önemlisi finansman olduğu için firmaların bu ortaklığa cezbedilmesi daha öncelikli bir konu haline gelmektedir. Bunun yanı sıra kurulacak ortaklığın yapısı da önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ortaklık modellerinin genellikle büyük alt ve üst yapı projeleri için gerçekleştirildiği göz önüne alınırsa önceliklerin bu şekilde gerçekleşmesi için doğasına uygun görünmektedir. Büyük projelerin gerçekleştirilmesi için bir ortak bulmak, finansman sağlamak ve bu ortak ile dengeli bir anlaşma sağlamak KÖO modeli için en başta gelen önceliklerdir.

Özel sektör firmalarına kamu değeriyle ilgili zoraki bir takım sorumluluklar yüklemek projenin gerçekleşmesini riske atabilecek veya proje maliyetini artıracak davranışlar olarak görülebilir. Zaten ortaklığın başında bu yönde bir irade yoksa ilerleyen zamanda özel sektör firmalarına kamu değeri ile ilgili görevler vermek mümkün olmaz. Bu nedenle KÖO modelinde kamu değeri yaklaşımı ancak ortaklık tesis edilirken mümkün olabilir. Sonrasında bu yaklaşımı tatbik etmek hukuki problemlere yol açar ve bağlayıcılığı bulunmaz. Bu yüzden kamu değerinin ortaklığın başında öncelikli bir konu olarak yer alması gereklidir. Fakat hem kamu hem de özel sektörün böyle bir önceliğe mevcut uygulamalar ışığında pek sıcak bakmadığı görülmektedir.



#### 4.1.3. Kamu Değeri Yönetimi Uygulamalarının Azlığı ve Tecrübe Eksikliği

KDY'nin ortaya çıkışı üzerinden 20 yıldan fazla süre geçmesine rağmen YKİ reformları benzeri yaygın bir uygulama alanı oluşmamıştır. Bugüne kadar yapılan tüm uygulamalar dar ölçekli ve biraz da test amaçlı pilot uygulamalardan oluşmaktadır. Pilot uygulamaların büyük çoğunluğu ise sosyal çıktılarına sahip devlet kurumlarında (BBC, Kraliyet Operası vb.) gerçekleştirilmiştir. Bu yüzden kamu değeri temelli bir yönetim anlayışının daha kompleks hizmet birimlerinde tesisine ilişkin bilgi ve tecrübe eksikliği bulunmaktadır.

KDY'nin KÖO modellerine uygulanmasına ilişkin bir örnek ise bulunamamıştır. Literatürdeki az sayıdaki kaynaktan en önemlisi Moore'un 2005 yılında Şili'deki bir kongreye sunulan "Kamu Özel Ortaklıkları Yoluyla Kamu Değeri Üretmek" başlıklı kongre bildirisidir. Bu yazıda Moore hem kamu özel ortaklıklarının hangi şekillerde gerçekleştiğini anlatmış, hem de bir örnek üzerinde kamu değerinin KÖO modellerinde nasıl üretilebileceğini göstermiştir.

Moore'un örneği Boston şehri için önerilen Plaza Park isimli bir kentsel dönüşüm projesine ilişkindir. Bu örnekte bir firma tarafından şehrin varoş bölgelerinden birisindeki binaların yıkılarak yerine bölgeyi değerlendirecek otel ve plazaların yapılması önerilmiştir. Projenin başarıya ulaşması için binaların devlet tarafından istimlak edilmesi gerekmektedir. Ancak proje belediye meclisinde onaylanmasına rağmen eyalet yetkilisi istimlak kararını onaylamamıştır. Çünkü plan sadece projeyi öneren firmaların para kazanmasını sağlayacaktır. Belediye için ise şehrin kötü görünümlü bir alanı güzelleşecek ve şehir ekonomisine katkı sağlanacaktır. Ancak eyalet yetkilisine göre plan istimlak gerektirecek seviyede bir kamu değeri üretmemektedir. Çünkü bölgedeki fakir insanların nereye ve nasıl taşınacağı, bu değişimden ne derecede pay alacakları gibi konular tamamen geri planda bırakılmıştır. Bu yüzden eyalet yetkilisi projede bir kamu değeri görmemiş ve planı onaylamamıştır.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Mark H. Moore, "Creating public value through private/public partnerships", CLAD X Congress in Santiago, Chile, Ekim, 2005, s. 2-15.

Moore'un örneği kamu değeri temelli yaklaşımın içinde özel sektörün de olduğu yapıları nasıl etkilediğini göstermek açısından oldukça ilginçtir. Çünkü örnekte özel sektör beklendiği üzere bir getiri elde etmek üzere bu plana yanaşmış, gerek belediye gerekse eyalet valisi de projenin ekonomik kazanımlarına odaklanmışlardır. Sadece istimlak onayı veren eyalet yetkilisi kamu değeri penceresinden bakmış ve tavrıyla kendi kurumuna bile ters düşmüştür.<sup>149</sup> Moore'un örneği bizi yukarıda bahsedilen temel soruna götürmektedir: Konu kamu ile özel sektörün ortaklığı olunca kamu değeri iki taraf için de geri planda kalan bir konu olmaktadır.

#### 4.1.4. Kamu Özel Ortaklıklarının Karmaşık Yapısı

KDY'nin kamu özel sektör arasındaki ortaklıklarda uygulanmasını zorlaştıran bir başka konu ortaklığın karmaşık bir hukuki yapıya sahip olmasıdır. Bir kamu hizmetinin kamunun denetim ve gözetimi altında özel sektöre verilmesiyle kamu sorumluluktan bütünüyle kurtulamamaktadır. Tam tersine yapılan ortaklığa rağmen nihai sorumluluk kamuya ait olmaktadır. Bu durumda kamu ancak sözleşmeler yoluyla bağlayabileceği bir ortağın bu hizmetleri istediği şekilde vermesini sağlamak zorundadır. Kamunun endişeleri ayrıntılı ve karmaşık sözleşme ve şartnameler şeklinde karşımız çıkmaktadır.

Ayrıca çok çeşitli ortaklık modeli olması da karmaşıklığı artırmaktadır.<sup>150</sup>

KÖO'ler finansmanın sağlanma şekli, risk paylaşımı, ortaklığın süresi, hizmetin sunulma yöntemi gibi parametrelerin belirlediği çeşitli modellere sahiptir. Ülkemizin de içinde olduğu bazı ülkelerde hem model hem de sektör bazında hukuki düzenlemeler yapıldığı için KÖO mevzuatı karmaşık bir yapıya sahiptir. AB komisyonu 2004 yılında mevzuatın netleştirilmesi ve kavramsal karmaşanın azalmasına yönelik "Yeşil Kitap" yayınlamıştır. Şimdilik AB düzeyinde KÖO'ları düzenleyen bir mevzuat ise bulunmamaktadır.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Moore, a.g.e., s:3-4.

<sup>150</sup> KÖO modelleri için bkz. Bölüm4 Kavramsal Çerçeve

<sup>151</sup> Uz, a.g.e., s. 1171-1172.

Mevzuatın nispeten daha sade olduğu İngiltere gibi ülkelerde bile uygulama zorlukları yaşanmaktadır. Örnek olarak 1992-1997 yılları arasında Özel Finansman Girişimi modeli altındaki uygulamalarda modelin işleme şekli hakkındaki belirsizlikler, sözleşmeden kaynaklanan uyuşmazlıklar, esneklik sağlamayan detaylı şartnameler, risk paylaşımı konusunda kamunun yanlış tutumu, yüksek maliyetli ihale süreci gibi sebeplerle çeşitli aksaklıklar yaşanmıştır.<sup>152</sup>

Ülkemiz ve AB örneklerine bakıldığında henüz KÖO uygulamalarına ilişkin sorunların giderilemediği görülmektedir.<sup>153</sup> Mevcut sorunlar giderilememişken KDY gibi yenilikçi ve uygulanması zor bir yaklaşımın bu modellere uygulanması sorunun boyutunu büyütmektedir. Bu bağlamda bir tarafta KÖO'ların uygulama problemleri diğer tarafta KDY'nin uygulama zorlukları bu iki kavramın bir araya gelmesini zorlaştıran unsurlar olarak görünmektedir.

## **4.2. Fırsatlar**

KÖO'ların kamu değeri bağlamında ele alınmasına ilişkin yukarıda sayılan sorunlara rağmen çeşitli fırsatlar da mevcuttur. Bu fırsatların iyi değerlendirilmesi bizi KÖO'lara yönelik bir uygulama yöntemi önerisi sunmaya yaklaştırabilecektir. Belirlenen fırsatlar aşağıda detaylı olarak incelenmiştir:

### **4.2.1. Özel Sektörün Değer Temelli Yönetim Tecrübesi**

KDY'yi diğer kamu yönetimi yaklaşımlarından ayıran ne önemli noktalardan birisi değer temelli bir yapıya sahip olmasıdır. Bu konu kamu yönetimi disiplinleri için oldukça yenidir. Elbette hemen tüm kamu yönetimi yaklaşımları içinde kamu yararı veya kamusal fayda kavramı bulunmaktadır. Fakat KDY bölümünde açıklandığı üzere kamu değeri bunlardan daha farklı bir kavramdır. Ayrıca kamusal fayda veya kamu yararı diğer yaklaşımlarda stratejilerin belirlenmesini değil, hizmetin verilmiş nedenlerini açıklayan kavramlar olarak öne çıkmaktadır.

Kamu yönetimi yaklaşımları için değer temelli yönetim yaklaşımı yeni ve farklı olsa da özel sektör firmaları için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Özel sektörde

---

<sup>152</sup> Uz, a.g.e., s. 1174-1175.

<sup>153</sup> Güzelsarı, a.g.e., s. 49-50.

yıllardır değer temelli yönetim anlayışına sahip olan ve uygulayan firmalar mevcuttur. En eski ve bilindik olan değer temelli yönetim şekli hisse değerini maksimize etmeyi hedefleyen yönetim anlayışıdır. Bu yönetim tarzının tarihi 1890'lı yıllara kadar uzanmaktadır. 19ncu yüzyıl sonlarında Alfred Marshall ile başlayan özel değeri tanımlama çalışmaları 1986 yılında Alfred Rappaport'un "Hissedar Değerini Oluşturma" orj. "Creating Shareholder Value" isimli eseri ile hissedarlara yönelmiştir. 154

1990'lı yıllardan itibaren değer temelli yönetim anlayışlarında yeni trendler ortaya çıkmaya başlamış değer taşıdığı salt finansal nitelik de gelişmeye başlamıştır. Bunlardan ilki Kaplan ve Norton tarafından ortaya atılan BSC (Balanced Scorecard) modelidir. Bu model bir stratejik yönetim modeli olarak görülse de özünde firmaların finansal olmayan değerlerini de performansa eklemeyi amaçlayan değer bazlı bir anlayıştır. Firmalar genellikle geçmişe ait performansı yansıtan ve ölçülmesi oldukça kolay olan finansal verilere odaklanmakta, geleceğin performansını yansıtacak ölçülmesi zor verileri ise göz ardı etmektedir. BSC modeli firmaların strateji belirlemesine yardımcı olacak finansal olmayan verilerin de ölçülerek hesaba katılmasını ve buna göre bir stratejik yönetim anlayışı geliştirilmesini önerir.<sup>155</sup> Böylece firmalar sadece finansal veriler yerine çok çeşitli konulara ait genellikle KPI adı verilen verileri takip etmeye başlamış ve finans odaklı politikalar yerini daha geniş bir anlam ifade eden değer odaklı politikalara bırakmaya başlamıştır.<sup>156</sup> Bu sayede firmaların değer anlayışı finansal nitelikten daha geniş bir anlama yönelmiştir.

Firmaların değer anlayışını değiştiren diğer trendlerden birisi Toplam Kalite Yönetimi anlayışıdır. Geçmiş 1930'lu yıllara kadar gidebilse de olgunlaşmış firmaları etkilemeye başladığı dönem 1990'lı yıllar olmuştur. Toplam Kalite Yönetimi'nde amaç sıfır hata ile mal veya hizmet üretmektir. Bunu sağlayabilmek için firmada kalite odaklı

---

<sup>154</sup> [www.valuebasedmanagement.net/faq\\_history\\_value\\_based\\_management.html](http://www.valuebasedmanagement.net/faq_history_value_based_management.html) erişim tarihi. 24.03.2016

<sup>155</sup> Yılmaz Argüden ve Engin Sağdıç, *Balanced Scorecard*, ARGE Danışmanlık Yayınları No: 01, İstanbul, Kasım 2000, s. 13-14.

<sup>156</sup> KPI İngilizce Key Point Indicators sözcüklerinin kısaltılmış hali. Türkçe'ye anahtar göstergeler olarak çevrilebilir.

bir kültürün oluşması ve kalite anlayışının tüm çalışanları kapsamı gereklidir.<sup>157</sup> Toplam Kalite Yönetimi de firmaların finansal odaklı stratejilerini etkileyerek kalitenin sağlanması için müşteri ve çalışan odaklı stratejilerin geliştirilmesine katkı sağlamıştır. Toplam Kalite Yönetimi'ni uygulayan firmalar için finansal değer daha geri plana düşmüş müşterinin belirlediği değer öne çıkarak stratejileri belirleyen unsur olmuştur.

Bir diğer trend aynı zamanda değer temelli bir yönetim felsefesi olan yalın üretim anlayışıdır. Daha önce kısaca bilgi verilmiş olan bu anlayışta değeri müşteri belirler. Müşterinin değer vermediği şeyler israf olarak kabul edilerek tamamen değer odaklı bir yaklaşım benimsenir. Yalın üretim anlayışında değer müşterinin para ödemeye razı olduğu özellikleri gösterse de bu anlayışı uygulayan firmalar değeri daha geniş bir perspektifte kullanır. Buna göre kalite anlayışından çevreye saygıya, çalışan memnuniyetinden işçi güvenliği ve sağlığına kadar birçok konu değeri sağlamanın bir yolu olarak görülür. Böylece bu anlayışa sahip firmalar da değere finansal anlamın daha ötesinde anlamlar yükleyerek strateji ve politikalarını buna göre belirlerler.

Özellikle son dönemlerde modern yönetim felsefelerini uygulayan firmaların artmasıyla özel sektörde değer temelli yönetim yaklaşımları yaygınlaşmaya başlamıştır. Bir taraftan bu yaklaşımlar daha fazla kabul görürken bir taraftan finansal değer anlamı da genişlemeye başlamıştır. Günümüzde birçok tanınmış büyük ölçekli firma için çevreye saygı, işçi ve iş güvenliği, ürün kalitesi gibi kavramlar finansal getirilerin önüne geçmeye başlamıştır. Bu konulara verilen önem firmaların imajını da etkilemeye başlamış, müşteri ve toplum gözünde daha saygın bir imaja sahip olmalarını sağlamıştır.

Netice olarak özel sektörde özellikle son yıllarda hâkim konuma gelen modern yönetim tekniklerinin değer odaklı yaklaşımları özel sektörün bu konudaki tecrübesini artırmıştır. Bu sayede yine değer odaklı bir yaklaşım olan KDY'nin özel sektör ile birlikte uygulanabilirliği bu tecrübe sayesinde artmaktadır. Bu sayede kamu ile özel sektörün yapacağı ortaklıklarda değer odaklı bir yönetim tarzı benimsemiş firmalarla KDY yaklaşımı daha kolay şekilde hayata geçirilebilecektir.

---

<sup>157</sup> Mehmet Yapıcı, Toplam Kalite Yönetimi, Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Mart 2004, s.1. kaynak <http://www.universite-toplum.org/> (erişim tarihi 02.04.2016).

#### 4.2.2. Kamu Değeri Yönetimi'nin Sadece Kamu Özel Ortaklıkları Koordinasyon Birimleri Yoluyla Uygulanması

KDY'nin uygulama zorluklarından birisi de kamu yöneticilerine verdiği özel önemden kaynaklanmaktadır. Çünkü gerek GKY gerekse YKİ'de kamu yöneticilerinin görev ve yetki alanı belirlenmiştir. YKİ uygulama konusunda kamu yöneticilerini daha serbest bırakırken GKY'nin yaklaşımı biraz daha katı olmuş, standart talimat ve prosedürler ile kamu yöneticilerini kısıtlamıştır. KDY ise kamu yöneticilerine kamu değerini araştırma, anlama ve açıklama görevlerini yüklemektedir. Bu görev yenilikçi düşünceye sahip, dinamik ve inisiyatif sahibi yöneticiler için uygulanabilir konumdayken, özellikle GKY etkisinde yetişmiş olan ve pasif kalmayı tercih eden yöneticiler için çok da uygulanabilir değildir. Özellikle ülkemizde GKY'nin etkisini önemli oranda sürdürdüğü düşünüldüğünde bu yaklaşımı uygulayacak kamu yöneticileri bulmak zor görünmektedir.

Kamunun özel sektör ile yaptığı ortaklıklarda ise kamu değerinin araştırılması ortaklığı yapan kuruma düşmektedir. Ülkemizde özellikle merkezi yönetim KÖO modelini uygulayabilmek için ilgili kurumlarda daire başkanlığı gibi bir koordine birimi oluşturmuştur. Örnek olarak Sağlık Bakanlığı bünyesinde Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Ulaştırma Bakanlığı büyük projeler için Kamu Özel Ortaklığı Bölge Müdürlükleri kurmaktadır. Yerel yönetimlerde ise büyük şehir belediyelerinde tek bir daire başkanlığı, diğer belediyelerde ise belli bir müdürlük koordine görevini yürütmektedir. Bu sayede hem kamu değeri konusunda uzmanlaşacak personel sayısı kısıtlı olmakta, hem de nitelikli personel bulmak kolaylaşmaktadır. Çünkü koordinasyon görevi büyük ölçüde ilgili kurum yöneticisine düşmektedir. Bu şekilde kamunun sadece KÖO ile koordinasyonu sağlayan oldukça küçük bir kesiminde KDY dönüşümü ve uzmanlaşma gerekecektir. Bu da uygulamanın gerçekleştirilmesini kolaylaştıracaktır.

Muhtemel bir KDY uygulamasında ilgili kurum yöneticilerinin eğitimi büyük önem taşımaktadır. Uygulamanın ise öncelikle merkezi hükümet kurumlarından başlaması daha rasyonel gözükmektedir. Çünkü merkezi hükümetin yürüttüğü KÖO proje sayısı çok fazla olmamakta, ilgili kurum personelini eğitmek veya atamak görece daha kolay görünmektedir.

Ayrıca KÖO modelleri için geliştirilecek uygulama tekniklerinin tüm modellerde uygulanabilir olması da önemli bir fırsat yaratmaktadır. Normal koşullar altında bir kamu kurumunda KDY uygulaması başlatmak çok çeşitli birimlerde uygulama tekniklerinin geliştirilmesini gerektirecektir. Ancak sadece KÖO modelleri özelinde uygulama tekniklerinin geliştirilmesi tüm projelerde KDY'nin uygulanabilirliğini mümkün kılacaktır. Bunun için de merkezi hükümette konuyla ilgili bir birimin çalışması ve muhtemel yöntemleri belirlemesi KDY uygulaması için kolaylıklar sağlayacaktır.

#### **4.2.3. Özel Sektörün Esnek Yapısı**

KÖO modellerinde kamu değeri temelli bir yönetim anlayışı uygulayabilmek için her iki tarafın yeni bir ortaklık stratejisi uygulaması gerekecektir. Taraflardan birisi olan kamu kesimi projelerin kamu değeri açısından getirisini değerlendirecek, ortaklığı bu değeri maksimize edecek bir yapıda kurması gerekecektir. Bunun için de ilgili kamu kurumunda bu yapıya uygun bir dönüşüm zorunlu olacaktır. Aslen siyasa karar vericilerin çerçevesini çizmesi gerektiği yeni ortaklık yapısında asıl yük ise özel sektöre düşmektedir. Çünkü uygulayıcı durumunda özel sektöre ait olan bir firma olacak, tamamen işi bitirmeye yönelik tasarlanan ortaklık modellerinin içine kamu değerini artıracak bir takım uygulamalar eklenecektir.

Özel sektörün kamu kesimine karşı önemli avantajlarından bir tanesi de değişime karşı çok daha hızlı tepki verebilmesi ve uyum sağlayabilmesidir. Kamu değeri temelli bir dönüşümde özel sektöre yeni ve farklı sorumluluklar düşse de özel sektör bu yeni yapıya kamu kesimine göre daha kolay adapte olabilecek esnekliğe sahiptir. Her ne kadar kamu kesimi daha çok denetleyen, takip eden konumunda olsa da böyle bir dönüşümde özel sektörden daha fazla zorlanacaktır. Bu yüzden özel sektörün değişime daha hızlı adapte olmasını sağlayan esnek yapısı KDY bağlamındaki bir dönüşüm için avantaj olacaktır. Değişimde zorlanan ve daha katı yapıya sahip olan kamu kesiminin böyle bir dönüşümde daha çok kontrol eden, yaptıran konumda olması da KDY bağlamındaki bir dönüşüm için fırsat oluşturmaktadır.

Kısacası kamu değeri temelli bir ortaklık yapısı kurmak mutlaka bir değişim ve dönüşüm gerektirecektir. Bu değişimin uygulayıcı konumunda olan özel sektör

tarafında daha fazla olacağı, kontrol ve koordine görevi gören kamu kesiminde daha az olacağı değerlendirilmektedir. Değişime özel sektörün daha hızlı uyum sağlaması KÖO modellerinde uygulanacak kamu değeri temelli bir yönetim anlayışı için avantaj oluşturmaktadır.

#### **4.3. Kamu Değeri Temelli Ortaklık Stratejisi Nasıl Oluşturulur?**

Yukarıdaki sorunlar bir taraftan kamu değeri temelli bir ortaklık tesisinin zorluklarını gösterirken diğer taraftan fırsatlar böyle bir ortaklığın mümkün olabileceği yönünde umut vermektedir. KÖO'ların KDY bağlamında ele alınmasında temel sorun özel sektörü, kamu değerinin öncelikli olduğu bir ortaklığa ikna etmek olacaktır. Bunun sonrasında kamu değerinin nasıl ölçüleceği, kamu değeri performansının ortaklık ilişkisine nasıl yansıtılacağı gibi sorunlar karşımıza çıkmaktadır. Mevcut durumu analiz ettiğimizde KÖO'ların bugünkü yapısı ile sayılan sorunların aşılması mümkün görünmemektedir. Bu tezin önemli önermelerinden bir tanesi de kamu değeri temelli bir ortaklığın sağlanabilmesi için mevcutta uygulanandan daha farklı bir strateji geliştirmenin gerekliliğidir.

KÖO'ların bugünkü yapısında yapılacak iş veya hizmete yönelik bir ortaklık oluşturulmakta, işin sona ermesiyle ortaklık da sona ermektedir. KÖO'lar hakkında bilgi verilirken ortaklığın yapısının sadece yapılacak işin yerine getirilmesi, finansmanın sağlanma şekli, risklerin paylaşılması gibi konuları içerdiği açıklanmıştı. Hâlbuki kamu değeri bağlamında bir ortaklık yapısının tesisi bundan daha fazlasını gerektirmektedir. Özel sektörü kamu değerinin araştırıldığı, kamu değerinin maksimize edilmeye çalışıldığı bir sürece dâhil edebilmek, bu yeni stratejinin kilit noktalarından birisini oluşturmaktadır. Bunu sağlayabilmek için ortaklığın dayandığı ilişki türünü değiştirmek gerekli görünmektedir.

İçinde kamu ve özel sektörün bulunduğu ve belirli bir iş veya hizmet için birlikteliğin sağlandığı böyle bir ortaklıkta nasıl farklı bir ilişki türü geliştirilmiştir? Bu sorunun cevabını bulabilmek için son yıllarda sıkça örnek alınan özel sektör uygulamalarını incelemek faydalı olacaktır.

Sorunun cevabına yardımcı olabilecek özel sektör uygulamaları incelendiğinde daha önce değer temelli yönetim felsefelerinde değinilen yalın üretim felsefesi yine ön



plana çıkmaktadır. Çünkü özellikle otomotiv sanayinde sıklıkla kullanılan yalın tedarik zinciri ilişkileri referans alınabilecek bir ortaklık türü olarak dikkat çekmektedir. Bu ortaklık türünde üretici firma tedarikçileri ile çok daha sıkı ilişkiler geliştirmekte ve klasik tedarikçi ilişkilerinin ötesine geçilmektedir. Mevcut KÖO'lar ise daha çok klasik üretici tedarikçi anlayışına göre kurulmaktadır. Yalın tedarik zinciri klasik anlayıştan daha farklı özelliklere sahiptir ve değer temelli bir yönetim metodunu desteklemeye uygun bir altyapı sunmaktadır. Bu nedenle öncelikle yalın tedarik zincirinde tedarikçi ilişkilerinin nasıl olduğu, klasik anlayıştan hangi açılardan farklılaştığı konularının açıklanması faydalı görülmüştür.

#### **4.3.1. Yalın Tedarikçi Zinciri**

Geleneksel tedarik zinciri satın alma, üretim ve dağıtım olarak üç parçadan oluşur ve bu parçalar birbirinden bağımsız olarak yönetilir. Geleneksel anlayışta tedarikçiler gelip geçici olarak görülür ve herhangi bir zamanda en iyi fiyatı veren tedarikçiden mal veya hizmetler satın alınır. Bu yüzden tedarikçi ilişkileri kısa sürelidir ve iletişim oldukça sınırlıdır. En iyi fiyat veren tedarikçi bulunduğu olabildiğince büyük miktarlarda satın alım yapılarak fiyat avantajı sağlanmaya çalışılır. Fiyat avantajı bittiği noktada tedarikçi ilişkisi de sona erer. Bir başka deyişle geleneksel anlayışta tedarikçi ilişkileri iş odaklıdır. Bu yüzden mevcut KÖO modellerindeki ilişki türü daha çok geleneksel tedarik zinciri anlayışına yakın olarak görülmektedir.

Yalın üretim felsefesi stok seviyelerini radikal şekilde azaltan, sadece müşterinin istediği ürünün istenilen zamanda küçük partiler halinde gelmesini isteyen bir anlayışa sahiptir. Buna göre tedarikçilerin esnek bir üretim yapısı olmalı, sık sevkiyatlar ile tam zamanlı üretime (JIT-Just In Time) uyum sağlamalıdır. Bu sebeple yalın üretim felsefesi tedarikçiler ile yüksek seviyede koordinasyon gerektiren bir ilişki türünü ortaya çıkarmıştır. Ancak yalın tedarik zincirinde ilişki türü sadece yüksek koordinasyon gerekliliği ile açıklanamayacak özel bir yapıya sahiptir. Bu felsefenin ortaya çıktığı Japonya'da Toyota, Honda gibi firmalar tedarikçilerini kader ortağı olarak görürler. Tedarikçilerle çok uzun süreli stratejik işbirliği seviyesinde bir ilişki kurulur. Bu ilişki türünde satın alma, üretim ve dağıtım ayrı birer parça olarak görülmez. Birbirine bağlı komple bir sistem olarak görülür. Tedarikçiler dizayn süreçlerine dahil edilir, kalite ve verimlilik artırma çalışmaları ana sanayi

rehberliğinde birlikte yapılır. Tedarikçiler ana sanayi firmalarının organik birer parçası gibi tedarik zincirine dâhil olurlar ve uzun süreli, yüksek koordinasyona dayalı, birbirini destekleyen türde bir ilişki türüne sahip olurlar.

Yalın tedarik zinciri ilişkileri yalın üretimin Japonya dışına çıkmasıyla birlikte farklı bir şekle bürünmüştür. İlk olarak Amerika'da Toyota firması yerli tedarikçilerle çalışmak istediğinde önemli bir sorunla karşılaşmıştır: Yerli tedarikçiler Toyota'nın yüksek standarttaki üretim sistemine uyum sağlayamamaktadır. Japonya'daki tedarikçiler de yalın üretim tekniklerini kullandığı için bu sorun kendisini Amerika'daki üretim tesislerinde göstermiştir. Bu yüzden Toyota'nın birlikte çalıştığı tedarikçileri aynı zamanda yalın düşünceye göre dönüştürmesi gerekmiştir. Yalın üretim geleneksel seri üretime göre çok farklı teknikler içerdiği için Toyota tedarikçilerinde radikal değişimlerin yapılması gündeme gelmiştir. Bu değişim sürecini yönetmek ise Toyota firmasına düşmüştür.<sup>158</sup>

Yalın tedarik zinciri hali hazırda tedarikçiler ile uzun vadeli stratejik bir ilişki türü öngörürken, yalın rehberlik tedarikçilerin tüm süreçlerine müdahil olmayı gerektiren daha yakın bir ilişki türünü ortaya çıkarmıştır. Bu ilişki türünde ana sanayi firmaları yan sanayi firmalarının gelişimlerini sağlamak üzere birer mentör gibi davranır. Firmaların gelişim seviyelerini gönderdikleri danışmanlar yoluyla yakın bir şekilde takip eder. Hatta gelişime ayak uyduramayan firmalara bir takım yaptırımlar uygular. Bu yüzden bir firma yalın tedarik zincirinde yer almak istiyor ise ana sanayi firmalarının kendi iç süreçlerine karışmasını ve bir dönüşüme razı olmayı kabul etmek zorundadır.

Yalın üretim tekniklerinin diğer otomotiv firmaları tarafından da benimsenmesiyle birlikte bu ilişki türü çeşitli yöntemler altında yürütülmeye başlanmıştır. Örnek olarak Ford firması yalın üretim tekniklerine dayanan Ford Üretim Sistemini oluşturmuş ve bu sistemle birlikte tedarikçileri için Q1 sertifikasyonunu uygulamaya koymuştur. Benzer şekilde Fiat firması da kendi üretim sistemini oluşturmuş, tedarikçileri için ise WCM (World Class Manufacturing) modelini tercih

---

<sup>158</sup> John Paul MacDuffie ve Susan Helper, *Creating Lean Suppliers: Diffusing Lean Production Through The Supply Chain*, International Motor Vehicle Program Fy '97 Working Papers, 1997, s. 3-4.

etmiştir. Böylece Ford ve Fiat firmaları kendisiyle çalışacak tedarikçiler için açık standartlar belirlemiş, tedarikçinin bu standartları kabulünü mal veya hizmet teslimiyle birlikte şart koşmuştur. Kalite ve verimlilik odaklı bu iki yaklaşım farklı yöntemlere sahip olsa da her ikisi de tedarikçileri değer odaklı bir yönetim felsefesine dâhil etmeyi amaçlamaktadır. Bu açıdan örneği verilen bu iki sistemin biraz daha detaylı incelenmesinde fayda görülmektedir.

#### 4.3.1.1. Ford Q1 Sertifikasyonu

1990'lı yıllarda Ford firması yalın üretim metodolojisini fabrikalarına uygulamaya başlayarak kendi global üretim sistemi olan Ford Üretim Sistemi'ni geliştirdi. Toyota gibi Ford firması da sadece kendi işletmelerini bu anlayışa göre dönüştürmenin yeterli olmadığını fark etti. 2000'li yıllara geldiğinde bir çok kalite problemi ile uğraşmak zorunda kalan Ford tedarikçilerini de kendi global sistemine entegre etmesi gerektiğini anlamıştı. Bu sebeple tedarikçilerinin sürekli gelişimini desteklemek ve kalite başarısını sağlamak amacıyla üretim disiplini ve kalite geliştirme araçlarının oluşturduğu Q1 sertifikasyonunu geliştirdi.<sup>159</sup>

İlk olarak 2002 yılında başlatılan bu çalışma ile öncelikli olarak tedarikçilerin ödüllendirilmesi amaçlanmıştı. Q1 alan tedarikçilerin çoğalmasıyla birlikte Ford firması bu sertifikasyonu kendisiyle çalışmak isteyen tedarikçiler için zorunlu hale getirmeye başladı. İlk defa tedarikçi olan firmalara Q1 alabilmek için zaman tanımakta, belirlenen zaman içinde alamayan firmaların kontratları iptal edilme riskiyle karşı karşıya kalmaktaydı. Q1 alamayan firmalar yeni projelere de dâhil edilmeyecekti.<sup>160</sup>

Ford'un Q1 ödülü aslen bir kalite belgesidir. Ancak firmalara kaliteyle birlikte birçok alanda sorumluluklar yükler. İstenen standartlar arasında PPM, FTT gibi kalite metrikleri olduğu gibi OEE gibi genel performans metrikleri, iş kazaları, iş güvenliği ve personel eğitimleri ile ilgili veriler de istenebilmektedir.<sup>161</sup> Ayrıca ürünün dizayn

---

<sup>159</sup> [http://www.omnex.com/members/standards/fordq1/ford\\_q1.aspx](http://www.omnex.com/members/standards/fordq1/ford_q1.aspx), erişim tarihi 25.04.2016

<sup>160</sup> <http://www.autonews.com/article/20011008/seo/110080753/ford-gives-its-suppliers-an-ultimatum>, erişim tarihi 25.04.2016

<sup>161</sup> PPM: (Parts Per Million) milyondaki hata sayısını gösteren bir kalite göstergesi

FTT: (First Time Through Capability) İlk seferde hatasız yapılan ürünlerin toplam ürünlere oranı

OEE: (Overall Equipment Efficiency) Toplam Ekipman Verimliliği

aşamasından başlayarak üretim sahasının yerleşim ve disiplinine, kalite sorunlarında yapılacak işlemlere kadar varan geniş yelpazedeki süreçler için bir üretim sistemi metodolojisi sunmaktadır. Bu sayede tedarikçinin Ford üretim Sistemi ile uyumlu hale gelmesi amaçlanmaktadır.<sup>162</sup>

Ford Q1 belgesi otomotiv sanayi için de prestijli bir özelliğe sahiptir. Bu belgeye sahip olan firmalar öncelikle Ford çatısı altındaki tüm firmaların (Mazda, Aston Martin, Lincoln, Mercury) global seviyede tedarikçisi olma hakkına sahip olmaktadır. Bunun yanı sıra diğer otomotiv firmaları için üretim ve kalite seviyesinin mükemmeliyetini göstermekte, belge sahibi olmayan firmalara karşı avantaj sağlamaktadır. Böylece Q1 belgesi sahibi olmak otomotiv sanayi için sağladığı prestijin yanında yeni işlerin alınabilmesine olanak sağlayan bir anahtar haline de gelmiştir.

#### 4.3.1.2. Fiat WCM Modeli

Ford firmasının Q1 belgesi yalın üretim felsefesi doğrultusunda Ford firması tarafından geliştirilmiş iken WCM modelinde durum farklıdır. Bu model 1990'lı yıllarda yine Japon firmalarının analiz edilmesi sonucu ortaya atılmıştır. Aslen yalın üretim tekniklerine vurgu yapmaktadır. WCM modeli Fiat firması tarafından geliştirilmemiş ancak Fiat bünyesine adapte edilerek dünya çapında yaygınlaşmıştır.

Fiat WCM modeline yönelik çalışmalarına ilk olarak 2006 yılında öncelikle kendi fabrikalarında başlamıştır. Bu yolla WCM modeli Fiat'ın üretim sistemine temel oluşturmuştur. Fiat fabrikalarında modelin yaygınlaşmasıyla birlikte Fiat bu modeli tedarikçileri ile de paylaşmaya başlamıştır. Bugün itibarıyla WCM modeli 175 Fiat FCA Grup fabrikasında ve 350 tedarikçisinin fabrikalarında uygulanmaktadır.<sup>163</sup>

WCM modelinin odağında iş güvenliği ve kayıp israf analizi vardır. Bunu sağlayabilmek için iş yeri organizasyonu, kalite, bakım ve lojistik olarak 4 temelden oluşan bir üretim sistemi önerir. Modelin amacı sıfır israf, sıfır hata, sıfır arıza, sıfır stok ve sıfır iş kazasına ulaşmaktır. Dört temel bölümün altında 10 adet teknik ve 10

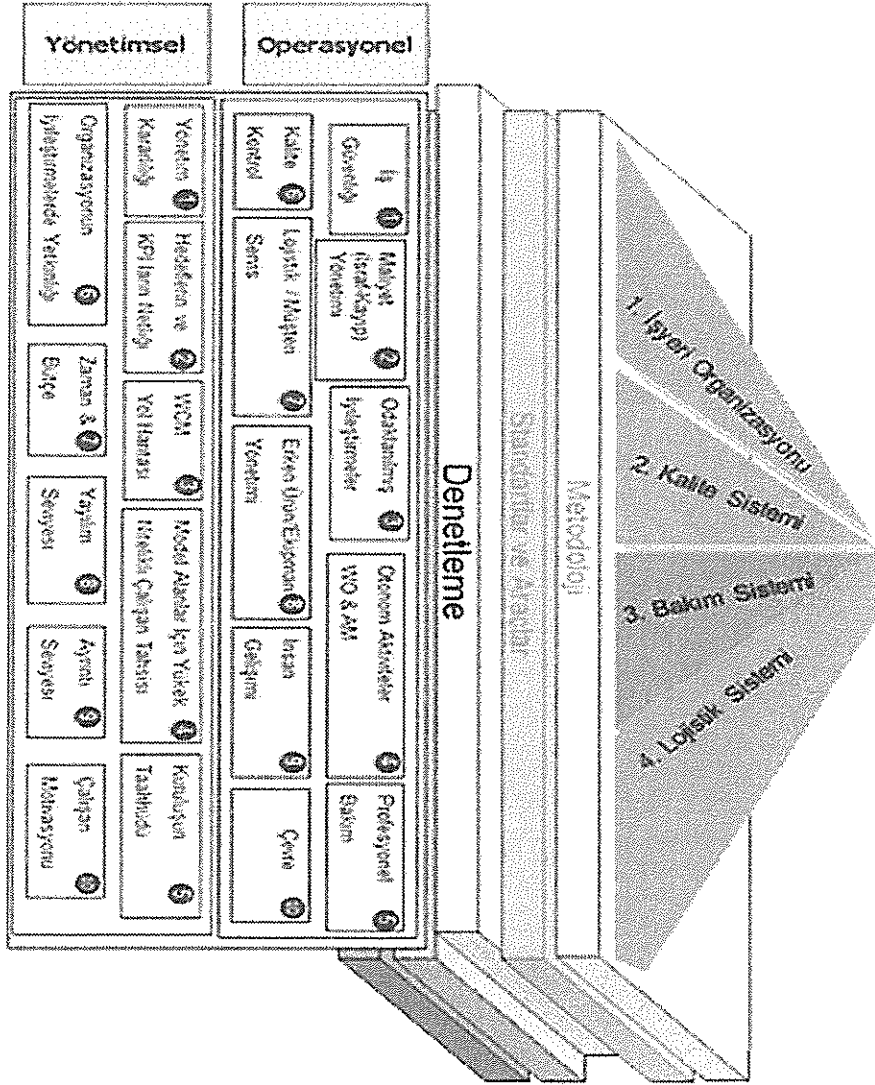
---

<sup>162</sup> Ford Motor Company Customer-Specific Requirements, <http://www.iafglobaloversight.org/docs/fordspecsJune2013.pdf>, Erişim Tarihi 30.04.2016

<sup>163</sup> WCM - Dünya Klasında Üretim, <http://www.tofas.com.tr/tr/hakkinda/Pages/Politikalarimiz/WCMDunyaKlasindaUretim.aspx>, Erişim Tarihi:30.04.2016

adet de yönetimsel pillar bulunur.<sup>164</sup> Bu pillarlar hem israfların fonksiyonel analizine imkân sağlar hem de belirlenen hedeflere ulaşabilmek için koordineli olarak çalışır.<sup>165</sup> Sistemin genel yapısı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

Şekil-2: WCM Pillarları



Kaynak: <http://www.lean.org.tr/tofas-world-class-manufacturing> (30.04.2016)

<sup>164</sup> Pillar terimi sütun anlamına gelen İngilizce orijinalinden alınmıştır. Terim Türkçe 'de aynı şekilde kullanıldığı için çeviri yapılmayarak aynı şekilde verilmiştir. Aslen kısım, bölüm gibi anlamlara gelmektedir.

<sup>165</sup> Tofaş - World Class Manufacturing, <http://www.lean.org.tr/tofas-world-class-manufacturing/>, Erişim Tarihi 30.04.2016

Görüldüğü üzere WCM modeli de değer oluşturan birçok unsurun (kalite, iş güvenliği, çevre vs.) bir araya gelmesinden oluşmakta, firmalara gelişmiş bir üretim sistemi sunmaktadır. Fiat firması öncelikli olarak WCM modelini kendi bünyesinde geliştirmiş ve ilerleme sağlamış, sonrasında tedarikçilerine de tavsiye etmeye başlamıştır. Fiat WCM modelini tedarikçi olabilmek için şart koşmamaktadır. İlk tedarikçi olacak firmalara PSA (Potential Supplier Assessment) ve PA (Process Audit) denetimlerini uygulamakta, bu denetimlerden geçebilen firmaları seçmektedir. Ancak seçim kriterlerinden önemli bir tanesi de Fiat'ın rekabetçi yapısına katkıda bulunabilme kabiliyetidir.<sup>166</sup> Bu anlamda Fiat kader ortaklığı yapmayı düşündüğü firmaları WCM çalışmalarına katılmaya zorlamaktadır. Bu sayede seçkin ve süreklilik gösteren tedarikçilerinin hemen tamamını WCM modeli çalışmalarına dâhil etmiş, değer temelli bir yönetim felsefesini bu şekilde paylaşır olmuştur.

WCM çalışmalarına katılan tedarikçiler Fiat'ın görevlendirdiği WCM danışmanı ile sıkı bir iletişim içerisinde olurlar. WCM danışmanı haftalık olarak firmanın performansını takip eder ve yapılacak aktiviteler konusunda rehberlik eder. Belirli zamanlarda yapılan denetimlerde ise firmanın WCM puanı ortaya çıkar ve seviyesi belirlenir. Amaç en üst seviye olan Altın Seviye'ye çıkmaktır. Bu şekilde hem tedarikçilerin sürekli gelişimi benimsemesi için bir motivasyon sağlanır hem de WCM puanı yoluyla rekabet ortamı yaratılmış olur.

#### **4.4. Kamu Değeri Temelli Bir Ortaklığın Tesisi**

KÖO'ların kamu değeri temelli bir yapıya dönüşmesi için bir strateji değişikliği gerektiği yukarıda açıklanmıştı. Yeni stratejinin ne olacağı ise bu bölümde bir uygulama yöntemi oluşturmaya yönelik öneriler ile anlatılmaya çalışılacaktır.

Kamu ve özel sektör arasındaki ortaklık yapısının kamu değeri temelli bir çerçeveye oturması için en önemli nokta taraflardan her ikisinin de kamu değerini gözettiği, kamu değerini artırmaya çalıştığı bir modelin oluşturulmasıdır. Taraflardan

---

<sup>166</sup> Tedarik Zinciri, <http://www.tofas.com.tr/tr/hakkında/Pages/Politikalarimiz/TedarikciIliskileri.aspx>, Erişim Tarihi:30.04.2016

birisi olan kamu sektörü için kilit nokta dönüşüm iken, özel sektör için ise katılıma razı olmaktır. Bu sebeple yeni stratejiyi oluşturacak yöntemlere yönelik öneriler üç ana başlıktan oluşacaktır: Bunlardan birincisi ortaklık yapan kamu tarafında KDY dönüşümü, ikincisi özel sektörü kamu değeri temelli bir ortaklığa ikna edecek yeni ilişki türü ve son olarak bu ilişki türünü destekleyecek kamu değeri temelli performans sistemidir. Bu önerileri daha iyi açıklayabilmek için aşağıda bu üç başlığa detaylı olarak yer verilmiştir:

#### **4.4.1. Ortaklığın Kamu Tarafında KDY Dönüşümü**

Kamu değeri temelli bir KÖO yapısı için ilk adım kamu kesiminde KDY prensipleri doğrultusunda bir dönüşümün gerçekleşmesidir. Bu dönüşümün ilk halkası projenin hedef ve vizyonunun belirlendiği fizibilite ve kabul aşamasıdır. Bu dönemde projenin hangi amaçlarla kabul edilmesi gerektiği ve yapılabilirliği ortaya konmaktadır. Dönüşümün ikinci halkası ise yürütme aşamasında olacaktır. Projenin yürütme aşamasında koordinasyonu sağlayan birimi etkileyecektir.

Kamu tarafında en radikal değişiklik KÖO'ların kurulma amacının kamu değerini artıracak bir amaca yönelmesi olacaktır. Buna yönelik olarak kamu değeri göstergelerinin henüz proje başında belirlenmesi gerekecektir. KÖO'ların kurulma kararı siyasa karar vericiler tarafından alınmaktadır. Ancak gerekli fizibilite çalışmalarını yapan/yaptıran ve değerlendirerek siyasa karar vericilere sunan kamu görevlileridir. Bu bağlamda KÖO'ların kurulma amaçları arasına yapılacak işin kamu değerini nasıl etkileyeceği, kamu değeri olarak hangi göstergelerin etkileneceği, bu göstergelerde olumlu olumsuz hangi değişikliklerin meydana geleceği ve netice olarak yapılacak işin kamu değeri üretip üretmediği mutlaka yer almalıdır. KÖO ile yapılacak projeler için kamu değerini araştıran, açıklayan ve ortaklığın kamu değeri üretecek şekilde gerçekleşmesi için politik çevreyi ikna edecek olan fizibiliteyi yapan/yaptıran kamu görevlileri olacaktır. Bu yüzden ilk dönüşüm KÖO projelerini etüt eden kamu görevlilerinden başlayacak ve projenin kamu değeri gözeterek hazırlanmasını sağlayacak bir şekilde olacaktır. Bu görevlilerin buna uygun olarak eğitilmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarının bu dönüşüme uygun olarak tanımlanması gereklidir.

KÖO projelerinin yürütme aşamasında ise koordinasyonu sağlayan kamu biriminde KDY bağlamında bir dönüşüm gerekecektir. Mevcut durumda büyük alt yapı ve üst yapı projelerinin gerçekleştirilmesi için ayrı bir koordinasyon birimi teşkil edilmektedir. Bu birim KDY dönüşümünün daha dar bir çerçevede gerçekleşmesi için avantaj oluşturmaktadır. Çünkü daha önce bahsedildiği üzere KDY konusunda uygulama eksikleri mevcuttur ve özellikle büyük ölçekli bir kamu kurumunda KDY uygulaması gerçekleştirmek kendi başına bir zorluk oluşturmaktadır. Ancak sadece koordinasyonu sağlayan birimin KDY bağlamında dönüşümü nispeten daha kolay olacaktır.

Büyük projelerde koordinasyon birimi ayrı bir müdürlük olarak kurulabilirken, daha küçük projelerde sadece yetkilendirilen idari bir birim de koordinasyonu sağlayabilmektedir. Yerel yönetimlerde ise koordinasyon konusunda farklı örnekler mevcuttur. Standardın sağlanabilmesi açısından gerek merkezi hükümette gerekse yerel yönetim birimlerinde mutlaka görev yetki alanı açıkça bu iş için ayrılmış bir koordinasyon birimi oluşturulmalıdır. Projenin büyüklüğüne bağlı olarak bu birim ayrı bir müdürlük olabileceği gibi, şeflik veya sadece bir hizmet masasından da oluşabilmelidir.

KDY bağlamındaki değişiklik sonucu koordinasyonu sağlayacak kamu birimine yeni görevler verilecektir. Buna göre bu birim projede belirlenmiş olan kamu değeri göstergelerini takip edecek, firmanın verilen hedeflere ve belirlenen standartlara göre çalışıp çalışmadığını denetleyecektir. Bunun yanı sıra firmanın kamu değeri üretmedeki kapasitesini artırmak için hem danışmanlık yapacak, hem de firmanın sürekli gelişim faaliyetlerini yakından takip edecektir. Yeni yapıda kamu koordinasyon birimi özel sektörü hem denetleyen hem de gelişimi için rehberlik eden bir özelliğe kavuşacaktır. Tabii bunun için de ilgili kamu görevlilerinin eğitimi, görev, yetki ve sorumluluklarının buna uygun olarak yeniden tanımlanması gerekecektir.

#### **4.4.2. Kamu İle Özel Sektör Arasında Yeni Bir İlişki Türü: Stratejik Ortaklık**

KÖO'ların kamu değeri temelli bir yapıya sahip olabilmesi için bir diğer zorluk özel sektörün bu tarz bir ortaklığa razı edilmesidir. Daha önce de bahsedildiği üzere



özel sektörü kamu ile ortaklık yapmaya iten ana unsur kâr elde etme beklentisidir. Özel sektörü kamu değerinin öncelik olduğu bir ortaklığa ikna edebilmek için mevcut ilişki türünü değiştirmek gerekmektedir.

Ülkemizdeki KÖO projeleri ve uygulamaları incelendiğinde kamu kesiminin özel sektör firmalarına genellikle iş odaklı bir ortaklık önerdiği görülmektedir. Buna göre yapılacak işin çerçevesi, finansman modeli, kamunun yükümlülükleri baştan belirlenmekte, özel sektör kendi alanı ile ilgili çalışmalarda serbest bırakılmaktadır. Kamu ise kendi yükümlülüklerine odaklanmaktadır. KDY bağlamında bir ortaklık için daha önce örneği verilen (yalın tedarik zinciri) değer temelli yönetim felsefesine benzer bir ilişki türü gerekmektedir. Bu ilişkinin adı bu çalışmada stratejik ortaklık olarak tanımlanmaktadır.

Stratejik ortaklıkla kamu kesimi özel sektör firmaları ile sadece belli bir işin yapılması, belli bir projenin tamamlanması için ortaklık kurmayacaktır. Ortaklık kurulan firma ile karşılıklı çıkarlara dayanan uzun vadeli stratejik bir ilişki kurulacaktır. Bu ilişki türünde amaç özel sektör firmalarına uzun süreli olarak iş yapma motivasyonu sağlamak, bu beklenti ile özel sektörün hemen hemen tüm iş yapım sürecine müdahil olmaktır.

Kamu kesiminin özel sektöre ait bir firma ile stratejik ortaklık tesis edebilmesi için çeşitli kriterlerin ve bir performans sisteminin kurulması gerekecektir. Bu açıdan kurulacak stratejik ortaklık modelinin sağlıklı işlemesi için belirlenecek kriterlerin ve kurulacak performans sisteminin çok önemli bir etkisi olacaktır. Bir firma kamu ile iş yapmaya başlamadan önce bir değerlendirme sistemine tabi olacak, kamu tarafından görevlendirilecek denetmenler aracılığı ile kriterlere uygunluğu denetlenecektir. Gereken şartları sağlayan firmaya öncelikle aday statüsü verilecek ve düşük kapsamlı projelerle iş yapmaya başlaması sağlanacaktır. Aday firmanın bitirdiği işlerde sağladığı performans daha büyük işleri almasına olanak sağlayacaktır. Bu şekilde kamu ile iş yapmaya başlayan bir firma sadece yapmış olduğu iş ile değil, işi yaparken ve sonrasında sağladığı kamu değeri ve performans puanı ile değerlendirilecektir. Performans sistemi önerisi sonraki başlıkta biraz daha detaylı ele alınacaktır.

Stratejik ortaklıkta amaç kamunun ortaya koyduğu değerlere uygun hareket eden firmalarla sürekli işbirliği yapmak ve firmaları bu değerlere uyma konusunda

motive etmektir. Kamu ile stratejik ortaklık kuran firmalarda elbette kâr beklentisi de olacaktır. Ancak uzun vadeli bir işbirliğinin getirisi alınan bir veya birkaç işin getirisinden çok daha yüksek olacaktır. Bu yüzden temelinde kamu değeri olan bir ortaklık ilişkisi sonucunda özel sektör firmalarının da amaç ve hedefleri bu doğrultuda değişiklik gösterecektir. Çok daha uzun vadeli bir getiri sağlamanın yolu kamunun belirlediği değerleri ön plana almak, bu değerleri benimsemekten geçecektir. Bu sayede özel sektör firmaları sadece bir iş yapımında bu değerleri temel almayacak, kamu ile stratejik ortaklık ilişkisi sürdüğü müddetçe bu değerlere uygun davranacaktır. Hatta firma yönetim ve iş modellerini bu değerlerin sağlanmasına yönelik olarak yeniden şekillendirecektir. Böylece KÖO modelinde kamu değeri kamunun gözetiminde özel firmalar yoluyla üretilebilecektir.

#### **4.4.3. Kamu Değeri Temelli Performans Sistemi**

KÖO modellerinde yukarıda açıklanan türde bir stratejik ilişkinin kurulması büyük ölçüde bu ilişkiyi destekleyecek performans sistemine bağlı olacaktır. Bu bağlamda önerilecek performans sisteminin kamu değeri temelli bir karakteristiğe sahip olması gerekecektir.

Kamunun ortaklık yapacağı bir firmayı değerlendirmek ve sonrasında yaptığı işleri puanlayabilmek için birçok nicel olmayan göstergeye ihtiyacı olacaktır. Bu yüzden bu performans sisteminde Kaplan ve Norton tarafından geliştirilen BSC modelinin özel bir uyarlama ile kullanılabileceği değerlendirilmektedir. Bu modelde Kaplan ve Norton şirketleri sadece finansal veriler ile değerlendirmenin yetersiz olduğunu görerek ölçütleri daha dengeli bir şekilde belirleme yoluna gitmişlerdir. Bu ölçütleri ise dört ana perspektif altında toplamışlardır: Finansal Nitelikler, Müşteri Tatmini, İç Süreçler, İnovasyon ve Gelişim.<sup>167</sup> BSC modeli uzun vadeli strateji belirlemek isteyen şirketler için sadece geçmişin verilerini değil geleceğin çeşitli değerlerini de hesaba katan bir performans sistemi olarak göze çarpmaktadır. Bu özelliği ile kamu değeri olarak nitelendirilen değerlere yönelik ve uzun vadeli bir ilişki türünü destekleyecek şekilde bir performans sistemi için uygun özelliklere sahiptir.

---

<sup>167</sup> Kaplan, Robert S. ve Norton, David P., "Putting The Balanced Scorecard To Work", *Harvard Business Review*, Ocak-Şubat 1996, s. 5-7.

Ancak BSC modeli önerilen performans sistemi için sadece bir zemin oluşturacaktır. BSC modelinin bu sisteme katkısı özellikle nitel verilerin nicel verilere dönüştürülmesi yönünde olacaktır. Çünkü performans sisteminde firmaların çeşitli kriterlere ait puanları olacak ve puanlarla değerlendirilecektir. Bu puanlar ise KPI olarak daha önce açıklanan (bknz. Bölüm 5.2.1.) anahtar göstergelerden sağlanacaktır. Firmalar aldıkları puanlar ölçüsünde kamuyla iş yapma olanağına sahip olacaktır. Dolayısıyla firmalar performans sisteminden daha fazla puan aldıkça kamudan daha büyük boyutlu işler alabilecektir. Bu yüzden uzun vadeli işbirliği için firmaların performans sistemine yönelik bir strateji geliştirmeleri gerekecektir. Performans sisteminin kamu değerini ölçüt olarak alması özel sektör firmalarının da bu yönde değişim geçirmesine olanak sağlayacaktır.

KÖO'lar için geliştirilecek performans sisteminde iki boyut bulunacaktır. Birinci boyut tüm firmalar için objektif ve genel kriterler belirleyen ve kamuyla iş yapacak firmalarda bulunması gereken özellikleri tanımlayacak bir yapıya sahip olacaktır. Bu boyutta değer temelli bir takım göstergelerle birlikte firmanın kamu değeri üretme kapasitesi belirlenmeye çalışılacaktır. Bu amaçla iş güvenliği, çevre, iş standartları, kalite politikası, misyon ve vizyonu, bitirdiği işlere ait değerlendirmeler (zamanında teslim, şartnameye uyum, kalite vb.) birer gösterge olacak ve firmaya puan sağlayacaktır. Bu aşamada bir eşik değeri belirlenecek ve bu değeri geçebilen firmalara aday statüsü verilecektir. Ayrıca bu değerlendirme sonucunda aday firma için bir yol haritası belirlenecektir. Bu yol haritası ile firmanın kamu değeri üretme kapasitesinin artırılması için gereken yapısal değişiklikler belirlenecek ve bir plan dâhilinde atanacak danışman ile bu değişiklikler uygulamaya konacaktır. Firmanın belirlenecek değişiklikleri yerine getirmesi durumunda performans puanı artacaktır.

Performans sisteminin ikinci boyutu ise yapılan işlere göre değişkenlik gösterecek olan kamu değeri göstergeleridir. Bu boyutta ortaklık yapılan firma üretilen kamu değeri bağlamında değerlendirilecektir. Bu amaçla firmaların yeni bir işe başlaması durumunda bu işe ait kamu değeri göstergeleri de belirlenecektir. Her bir işe ait tam puan önceden sabit olarak belirlenecektir. Örnek vermek gerekirse bir firmanın yapılan işten kamu değeri ölçütlerine göre alması gereken tam puan 100 olarak belirlenebilir. Bu durumda puan sabit kalır ancak puanı oluşturan göstergeler

ve bunların ağırlıkları değişkenlik gösterir. Firmalar farklı işlerde farklı kamu değeri göstergelerine göre puanlar alır. Ancak tam puan sabit kalacağı için ölçme ve değerlendirme daha rasyonel bir şekilde sağlanabilir ve firmalar puan bazında birbirleriyle karşılaştırabilir. Ayrıca puan bazında iş bedeli değerleri belirlenebilir. Örnek olarak 1000 puanı aşan firmaların 1.000.000 Tl üstü işleri alabilmeleri veya belli puan aralıklarına belli iş bedellerinin belirlenmesi gibi.

Yapılacak işlerin şartnamelerinde de kamu değeri göstergeleri belirlenecektir. Böylece işi üstlenen firma çalışmaya başlamadan hangi ölçütlere dikkat edeceğini bilecektir. Bir yandan işi bitirip kâr elde edebilmek için planlı çalışmalarını yürütecek, bir yandan da stratejik işbirliğini sürdürmek ve daha büyük işlere katılabilmek için kamu değeri göstergelerinin karşılanmasını sağlayacaktır. Firmalar hem kamu değeri temelli bir strateji geliştirebilecek hem de bu stratejiyi kârlı bir çalışmayla sürdürebilecektir.

Performans sisteminin ikinci boyutu olan kamu değeri göstergelerinin belirlenmesi kamu kesimi açısından oldukça önemlidir. Çünkü kamu değerinin ne olduğunu açıklayacak olan kamu yöneticileridir ve sistemin kamu değeri üretmesini sağlayacak kilit bir konudur. KÖO ile koordinasyonu sağlayacak birimlerde çalışan kamu görevlilerinin bu konuda yetkinliğe sahip olmaları, gerekli tecrübeyi kazanmaları performans sisteminin işletilebilmesinde de özel öneme sahip olacaktır. Yapılacak her bir işte kamu değerinin ne olduğu hangi göstergelerle ölçülebileceği belirlenecek, iş sonucunda üretilen kamu değeri nicel bir değerle gösterilebilecektir. Böylece hem yapılan işin kamu değeri üretip üretmediği görülebilecek, hem de işi yapan firmanın kamu değeri üretme yetisi ortaya konabilecektir.

Özetle burada önerilen performans sistemi ile özel sektör firmaları kamu ile uzun vadeli bir işbirliği için teşvik edilecektir. Stratejik ortaklık dediğimiz bu işbirliği ile firmalar performans sisteminden aldıkları puan karşılığında işler alabilecektir. Daha yüksek puana eriştikçe daha büyük boyutlu işler alabileceklerdir. Performans sistemi kamu değeri temelli ölçütleri içerdiği için firmaları bu değerleri artıracak işlemlere ve yapısal değişikliklere yönlendirecektir. Bu değişimin planlı ve belli bir metodolojiye uygun olması açısından kamu tarafından danışmanlar atanacak ve firmalara bu dönüşüm esnasında yol göstereceklerdir. Bu şekilde KÖO modelinde etkin

şekilde kamu değeri üretilebilecek, bu modelde yer alan firmaların kamu değeri üretme kapasiteleri artırılabilir.

## SONUÇ

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden başlayan ve günümüze kadar devam eden dönem, kamu yönetimi reformları açısından oldukça hareketli ve canlı geçmiştir. Bu çalışmaya temel olan iki yaklaşım da genel hatları itibarıyla bu dönemin ürünü olmuştur. Bunlardan ilki olan kamu özel ortaklıklarının (KÖO) geçmişi esasen çok daha eski olmasına rağmen kavramın tekrar popüler hale gelmesi Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) reformlarıyla birlikte olmuştur. Yine bu çalışma içinde detayları verilen kamu değeri yönetimi (KDY) de bu reform döneminin çıktılarında birisidir. Bu çalışmanın temel konusu ise daha önce çok az çalışmanın yapıldığı KÖO modelinin KDY bağlamında ele alınması olmuştur.

KDY kamu yönetimi yaklaşımları arasında her geçen gün daha fazla ilgi çeken ve tartışılan bir kavram olmasına rağmen pratik uygulama zorlukları nedeniyle henüz yaygın bir uygulama alanı bulamamıştır. KÖO modelleri ise kapsam ve çeşitlilik açısından farklılıklar içerdiği için bunları tek bir model altında teorize etmek şimdilik mümkün olmamıştır. Bu yüzden KÖO'ların KDY bağlamında ele alınmasına ilişkin olarak pratik uygulama imkânının olup olmadığı, olası bir uygulama yöntemi ile kamu değerinin üretilip üretilmeyeceği, KÖO'ların kamu değeri üretmede etkin bir model olup olmadıkları araştırılmaya değer sorular olarak görülmüştür. Bu çalışma da esas olarak bu soruların cevaplarını aramayı hedeflemiştir.

Yukarıdaki soruların analiz edilebilmesi için öncelikle kamu yönetimi yaklaşımları sırasıyla ele alınmıştır. Bu sayede KDY yaklaşımını doğuran gelişmeler ve KÖO modellerinin yaygınlaşması daha iyi anlatılabilmektedir. Sonrasında konunun kavramsal olarak anlaşılabilmesi için bu kavramlara ait detay bilgilere yer verilmiştir. KDY kavramı ve KÖO modeli ayrı konular halinde ayrıntılı olarak çalışmada yer almıştır. Özellikle KDY konusunda az sayıda Türkçe kaynak olması nedeniyle literatüre de bir katkı sunmak umulmuştur.

KDY yaklaşımının KÖO modelleri bağlamında ele alınmasına yönelik olarak öncelikle kavrama ilişkin sorunlara ve fırsatlara yer verilmiştir. Kavrama ilişkin sorunlar konunun teorize edilmesinin zorluğunu gösterirken fırsatlar ise bunu yapmanın elverişli bir yolunun olabileceğinin göstermiştir.

Kavrama ait sorunlar dört ana başlıkta özetlenebilir: Kamu değeri ile özel değerin uyuşmaması, KÖO modellerinde kamu değerinin bir öncelik oluşturulmaması, KDY uygulamalarının azlığı ve tecrübe eksikliği, KÖO'ların karmaşık yapısı. Bu zorluklara rağmen kavrama ilişkin fırsatlar da mevcuttur. Bu fırsatlar da çalışmada aşağıdaki başlıklar halinde sıralanmıştır: Özel sektörün değer temelli yönetim tecrübesi, KDY'nin sadece KÖO koordinasyon birimleri yoluyla uygulanması, özel sektörün esnek yapısı. Sayılan tüm bu sorun ve fırsatlar detaylı olarak açıklanmış ve bir yöntem sunmaya yönelik öneriler üretilmiştir. Önerilen yöntemin omurgasını kamu değeri temelli ortaklık stratejisi oluşturacaktır. Böyle bir strateji için hali hazırda özel sektörde uygulaması bulunan Yalın Tedarik Zinciri güzel bir örnek teşkil etmektedir. Yapılan önerilerde bu modelden de esinlenilmiş ve bu model çalışmada detaylı olarak açıklanmıştır.

KDY yaklaşımının KÖO modellerinde bir uygulama yöntemi olarak yer alabilmesi için ilk öneri kamu tarafında KDY dönüşümünün gerçekleşmesi olacaktır. Bunu yapabilmek için öncelikle kamuda KÖO projeleri ve koordinasyonu için çalışan birimlerde konuya yönelik eğitimlerin verilmesi ve personelin yetiştirilmesi olacaktır. Personelin yetişmesi sonucunda kamu değeri projelerde işin şartname aşamasından başlayarak her zaman bir öncelik ve kriter olarak yer alacaktır.

İkinci öneri kamu ile özel sektör firmaları arasında uzun dönemli ve özel bir ilişki türünün kurulmasıdır. Bu ilişki türüne çalışmada stratejik ortaklık adı verilmiştir. Stratejik ortaklıkta kamu kesimi bir firmayla sadece belli bir projenin gerçekleşmesi için ortaklık kurmayacaktır. Uzun vadeli benzer birçok projenin birlikte yapılabilmesi için bir ortaklık tesis edecektir. Stratejik ortaklığın kurulmasına ve devamına ise kamu değeri temelli bir performans sistemi karar verecektir.

Kamu değeri temelli performans sisteminde amaç ortaklık kurulacak firmaların kamu değeri performanslarının ortaya konulmasıdır. Süreçte öncelikli olarak firmaların seçimi vardır. Firmalar çeşitli kriterlere göre değerlendirilir. Değerlendirmeyi geçen firmalar önce aday olarak projelere katılmaya hak kazanır. Sonrasında yaptığı işlerden aldığı puan neticesinde daha büyük projelere katılmaya hak kazanır. Yapılan işlerde puanlama kamu değeri göstergelerine göre belirlenir. Bu performans sistemi ile ortaklık kurulan firmaların kamu değeri temelli bir stratejiyi

benimsemesi hedeflenir. Kısa vadeli kârlardan ziyade uzun vadeli kârlı bir ilişki özel sektör firmaları tarafından da kabul görecektir bir ilişki türüdür. Sonuç olarak özel sektör firmalarıyla temelde kamu değeri göstergelerinin yer aldığı bir ortaklık tesis edilir ve firmalar kamu değeri üretme kapasitelerine göre ortaklıkta ilerlerler.

Yukarıda sayılan öneriler çalışmanın amacını oluşturan soruların cevaplarını bize sunmaktadır. İlk olarak bu öneriler ile KDY'nin KÖO modellerinde bir uygulama imkânının olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Çalışmada bir yöntem sunmadan sadece riskleri ve fırsatları belirleyerek bir çıkarsama yapmanın yetersiz kalacağı değerlendirilmiştir. Bu sebeple bir yöntem sunulmuş, bu yöntem genel hatlarıyla açıklanmıştır. Burada amaç bir model oluşturmak değil, olası bir modelin geliştirilmesine zemin sağlayacak bir yöntem sunmaktır. Bu yüzden çok detaya girmeden yapılan öneriler ile bir yol haritası geliştirilmiştir. Bunun sonucunda sunulan öneriler ile KDY'nin KÖO modellerinde uygulanabilir bir yaklaşım olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Çalışmada sayılan olumlu, olumsuz etkenler ve sunulan yöntem birlikte değerlendirildiğinde geçerli bir uygulama imkânının olduğu görülmektedir. Bu sebeple KDY'nin KÖO modelleri için uygulanabilir ve faydalı bir yaklaşım olabileceği değerlendirilmektedir.

Yapılan öneriler ile sadece KDY'nin KÖO modelleri için uygulanabilir olduğu gösterilmemiştir. Ayrıca önerilen yöntem ile KÖO modellerinin kamu değeri üretimde etkin birer model olabileceği ortaya konmuştur. Çünkü önerilen yöntem, benzeri özel sektörde yer alan ve başarılı bir şekilde uygulanan yönetim modellerini temel almıştır. 1980'li yıllardan itibaren başlayan Toplam Kalite Yönetimi, Yalın Üretim, Altı Sigma, WCM gibi yönetim modelleri firmaları kısa dönem kârları yerine değer temelli uzun vadeli stratejiler oluşturmaya yöneltmiştir. Bu trende kamunun özel sektör ile ortaklık yaptığı KÖO modellerinin de yine değer temelli bir yaklaşım olan KDY ile girebileceği öngörülmektedir. Nasıl ki modern kurumsal firmalar kalite, çevre, iş güvenliği gibi değerleri kısa vadeli kârların üstünde tutuyor ve firmanın toplum gözündeki saygınlığına önem veriyorsa benzer bir yöntem kamuyla işbirliği yapan firmalar için de geçerli olabilir. Burada kamu işveren konumundan ziyade özel sektör firmalarının ekonomik etki çevresini oluşturmaktadır.



Sonuç olarak çalışmanın hipotezini oluşturan iki ana konuya ilişkin soruların cevapları verilmiştir. Bunlardan ilki KDY'nin KÖO modellerinde bir uygulama imkânının olup olmadığı yönündedir. Çalışmada sunulan olumlu, olumsuz etkenler işığında ve önerilen uygulama yöntemi ile KDY'nin KÖO modelleri için geçerli ve etkin bir uygulama imkânının olabileceği gösterilmiştir. İkinci konu ise KÖO'ların kamu değeri üretmede etkin birer model olup olmadıkları yönündedir. Bunu cevaplayabilmek için KÖO'lar için kamu değeri temelli bir uygulama gerekli görülmüştür. Çalışmadaki örnek uygulama yönteminden yola çıktığımızda KÖO'ların kamu değeri üretmede etkin birer model olabileceği görülmektedir. Çünkü özel sektör firmaları ile kurulacak stratejik ortaklık kamu değeri temelli ve uzun vadeli bir birliktelik sağlayacaktır. Kamu değeri temelli performans sistemi ise özel sektör firmalarını da kamu değeri üretme konusunda motive edecektir. Bu sayede kamu değeri yaklaşımı ve KÖO'ların birlikteliğiyle verimli bir sinerji oluşabilecek, KDY popüler bir alanda etkin bir model olarak uygulama şansı bulabilecektir.

## KAYNAKLAR

ALFORD John – Owen HUGHES "Public Value Pragmatism As The Next Phase Of Public Management", **The American Review of Public Administration**, 2008.

ARGÜDEN Yılmaz ve Engin SAĞDIÇ, **Balanced Scorecard**, ARGE Danışmanlık Yayınları No: 01, İstanbul, Kasım 2000.

BENINGTON John, "Public Value As A Contested Democratic Practice", Creating Public Value Conference, Minneapolis Minnesota USA, Eylül 2012, s. 10-12.

BOYNE George A., "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 6, s. 474.

BUCHANAN James M., "Individual Choice in Voting and the Market", **Journal of Political Economy**, vol 62, No:4, 1954, s. 334.

BOZEMAN Barry , "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do", **Public Administration Review**, 2002, s. 145.

CANDACE Jones - William S. HESTERLY - Stephen P. BORGATTI, "General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms " , **The Academy of Management Review**, Vol. 22, No. 4 , 1997, s. 914

CHRISTENSEN Tom – Per LAEGREID, "The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform", **Stein Rokkan Centre For Social Studies, Working Paper**,2006

CHRISTENSEN Tom – Per LAEGREID, "The Fragmented State–The Challenges Of Combining Efficiency, Institutional Norms And Democracy", **Stein Rokkan Centre For Social Studies, Working Paper 3**, 2004.

CHRISTENSEN Tom, "Post-NPM and Changing Public Governance", **Meiji Journal of Political Science and Economics**, Volume 1, 2012, s. 5.

Civil Service Reform: History and Background, **Public Administration Committee Contents** , <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpublicadm/74/7405.htm>, (17.01.2016)

CONSTABLE S., - Eleanor PASSMORE ve David COATS., "Public Value and Local Accountability in the NHS", **Work Foundation**, Londra, 2008.

ÇOŞKUN Bayram – Tuncer ASUNAKUTLU, "Max Weber ve Bürokrasi Teorisi ", **Türk İdare Dergisi**, Eylül, Yıl: 73, Sayı: 432, 2001, Ankara. – 2001,s.1

ÇEKİRGE, Halis Levent, "Dünyada ve Türkiye’de Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulamaları ve Örnek Bir Projede Modelin Finansal ve Genel Avantajlarının İncelenmesi.", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, 2015, s. 5.

ÇEVİK Hasan Hüseyin, **Kamu Yönetimi Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2012.

ÇİNER Can Umut - Burcu OLGUN, "Neo-Weberyan Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma", **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları**, Editörler Özer Köseoğlu ve M. Zahid Sobacı, Dora Yayınları, Bursa, 2015.

DUNLEAVY Patrick ve arkadaşları, "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance" **Journal Of Public Administration Research And Theory**, 16.3 , 2006, s. 467-494.

DUNN William N. - David Y. MİLLER. "A Critique Of The New Public Management And The Neo-Weberian State: Advancing A Critical Theory Of Administrative Reform" **Public Organization Review**, 7.4 , 2007, s. 350.

EGGERS William D - John O’LEARY. **Revolution at the roots: Making our government smaller, better, and closer to home**, Simon and Schuster, 1995.

FAYOL Henri, **Administration Industrielle et Générale**, Paris, 1917, s.26’dan aktaran Ramazan ŞENGÜL," Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar", Yönetim ve Ekonomi, Cilt 14, Sayı 2, 2007.

Ford Motor Company Customer-Specific Requirements, <http://www.iatfglobaloversight.org/docs/fordspectsjune2013.pdf>, Erişim Tarihi 30.04.2016

FOSTER Christopher, "Civil Service Fusion: The Period of 'Companionable Embrace", **Parliamentary Affairs**, Volume 54, Issue 3, Oxford Journals, 2001, s.425.

GOW James I. - Caroline DUFOUR, "Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter?", **International Review of Administrative Sciences**, December , vol. 66 no. 4, 2000. s. 573-597.

GÜNEŞ Ahmet M., "Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yeni Bir Yöntem: Kamu Özel Ortaklığı", **Güncel Hukuk Dergisi**, Doğan Burda Yayıncılık, 2009, s. 58.

GÜZELSARI Selime, "Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Yayın No: 598, Ankara,2009, s.43-78.

HOOD Christopher,"A Public Management For All Seasons", **Public Administration Review**, 1991, 69(1),

HOOD Christopher - Guy PETERS "The Middle Aging Of New Public Management: Into The Age Of Paradox?" **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, 2004, s. 267-282.

HORNER Louise, Rebecca FAUTH, Michelle MAHDON, **Creating Public Value: Case Studies**, The Work Foundation, Londra, 2007.

HORNER Louise - Will HUTTON, "Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers", **Public Value Theory and Practice**, Kitap Bölümü, Ed. John Benington & Mark Moore, Macmillan Yayınevi, 2011.

HUGHES Owen, **Kamu İşletmeciliği & Yönetimi** , Big Yang Yayınları, çev. Bahadır Akın, Şeyma Akın, Ankara, 2013.

[http://www.omnex.com/members/standards/fordq1/ford\\_q1.aspx](http://www.omnex.com/members/standards/fordq1/ford_q1.aspx), erişim tarihi 22.04.2016

<http://www.autonews.com/article/20011008/seo/110080753/ford-gives-its-suppliers-an-ultimatum>, erişim tarihi 25.04.2016

<http://ppi.worldbank.org>, (01.03.2016).

HYDE Albert C. ve SHAFRITZ Jay M., "*Kamu Yönetimi Klasikleri*", Global Politika ve Strateji Yayınları, çev. Doç.dr. Hüseyin Akdoğan, Dr. Serkan Altuntop, Ankara, 2016.

JØRGENSEN Torben Beck - Barry BOZEMAN, "Public Values Lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States", **Public Management Review**, Vol. 4 Issue 1, 2010.

KAPLAN Robert S. - Norton, David P., "*Putting The Balanced Scorecard To Work*", **Harvard Business Review**, Ocak-Şubat 1996, s. 5-7.

KAPUCU Naim, "New Public Management: Theory, Ideology, and Practice", **Handbook of Globalization, Governance and Public Administration** (Book Chapter), CRC Press, 2006.

KARAHANOĞULLARI Onur, "Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu – Özel Ortaklığı)", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 66, No. 3, 2011, s. 180.

KARASU Koray, "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not ", **II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi, 2004, s.7.

KARKIN Naci, "Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı Ve Kritiği", **Kamu Politikalarında Dönüşüm- Kayfor2012 Bildiriler Kitabı**, TODAİE, Ankara, 2012, s. 370.

KELLY Gavin, Geoff MULGAN ve Stephen MUERS, **Creating Public Value- An Analytical Framework For Public Service Reform**, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.

KETTL Donald F. "The global revolution in public management: Driving themes, missing links." **Journal of Policy Analysis and Management**, 16.3, 1997, s. 446-462.

KETTL Donald F., **The Global Public Management Revolution**, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

KEŞLİ Ahmet T., "Kamu Özel Sektör İşbirliği - PPP Projelerinin Hukuki Rejimi", <http://www.ppp.org.tr/>, (02.03.2016).

KÖSEOĞLU Özer ve M. Zahid SOBACI, "Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi", **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları**, Dora Yayınları, Bursa, 2015.

KÖSEOĞLU Özer ve Zahid SOBACI, "Kamu Politikaları Yoluyla Kamu Değeri Üretmek", **Kamu Yönetiminde Değişim- Kayfor12 Bildiriler Kitabı**, TOBB & Adnan Menderes Üniversitesi, 2014, s. 441.

KÖSEOĞLU Özer - Aziz TUNCER," Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açıdan Bir Tartışma", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 24, s. 150-154.

LING Tom, "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", **Public Administration**, 80 ( 4 ), 2002, s. 616.

MACDUFFIE John Paul - Susan HELPER, **Creating Lean Suppliers: Diffusing Lean Production Through The Supply Chain**, International Motor Vehicle Program Fy '97 Working Papers, 1997.

MEYNHARDT Timo - Steffen BARTHOLOMES, "(De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground", **International Public Management Journal**, 14:3, 2011.

MOORE Mark Harrison, **Creating Public Value: Strategic Management In Government**, Harvard University Press, 1995

MOORE H. Mark, "The Public Value Scorecard: A Rejoinder And An Alternative To Strategic Performance Measurement And Management İn Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan." **Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper**, 18, 2003.

MOORE Mark H., "Creating public value through private/public partnerships", CLAD X Congress in Santiago, Chile, Ekim, 2005

O'FLYNN Janine, "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 66, no. 3,2007, s. 353-366

OSBORNE David - Peter PLASTRİK, " Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government",**Plume Book**, New York, 1997

OSBORNE David, Ted, GAEBLER (1993) *Reinventing Government*, A Plume Book, New York, s. 19-20'den Aktaran: Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 2010

OSBORNE David ve Ted GAEBLER. **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector**", Addison-Wesley, New York, 1992

OSBORNE Stephen P., "Editorial: The New Public Governance?", **Public Management Review**, 8 (3), 2006, s. 377.

ÖZDEMİR Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2007-57, İstanbul, 2007, s. 198.

ÖZTÜRK Zekai, "Klasik, Neo-Klasik Ve Modern Yönetim Yaklaşımlarının Karşılaştırılmasına İlişkin Bir Analiz", **Uluslararası Sağlık Yönetimi Ve Stratejileri Araştırma Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2017.

PARLAK Bekir ve Kadir Caner Doğan, **Kamu Yönetimi – Kamu yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş**, Beta Yayınları, İstanbul, 2016.

PARLAK Bekir - Zahid SOBACI, **Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik**, MKM Yayıncılık, Bursa, Mart 2012.

POLLITT Christopher, **Managerialism and The Public Services: The Anglo-American Experience**, Oxford: Blackwell Publishers, 1990.

POLLITT Christopher," Joined-up Government: A Survey", **Political Studies Review**, UK, 2003, s. 35.

POLLITT Christopher - Geert BOUCKAERT , **Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, And The Neo-Weberian State**, Oxford University Press, 2011.

PROVAN Keith - Patrick KENIS "Modes Of Network Governance: Structure, Management, And Effectiveness" **Journal Of Public Administration Research And Theory**, 18.2, 2008, s. 229-252.

RHODES Rod AW - John WANNA. "The Limits To Public Value, Or Rescuing Responsible Government From The Platonic Guardians." **Australian Journal of Public Administration**, 66.4, 2007.

SIX Perri," Joined-Up Government in the West Beyond Britain: A Provisional Assessment In Joined-Up Government", Oxford Üniversitesi Yayınları, Chapter 3, Oxford, 2005

STOKER Gerry, "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?", **American Review of Public Administration**, Volume 36 Number 1, Mart 2006

TAYLOR Frederick Winslow, **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Adres Yayınları, Çev. Bahadır Akın, Ankara, 2012.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Dünyada ve Türkiye'de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler", Kasım 2012.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, "Kamu Özel İşbirliğine İlişkin Mevzuat", <http://www.kalkinma.gov.tr/>, (04.03.2016).

Tofaş – World Class Manufacturing, <http://www.lean.org.tr/tofas-world-class-manufacturing/>, Erişim Tarihi 30.04.2016

Tofaş – World Class Manufacturing, <http://www.lean.org.tr/tofas-world-class-manufacturing/>, Erişim Tarihi 30.04.2016

UZ Abdullah, "Kamu-Özel Ortaklığı/Public-Private Partnership (PPP) (Kavram Ve Hukuksal Çerçeve)", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, Sa.1-2, 2007, s. 1168.

ÜSTÜNER Yılmaz, "Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36 sayı 3, 2003, s. 50.

WEBER Max, **Ekonomi ve Toplum**, 1922 eserinden aktaran Bayram Coşkun ve Tuncer ASUNAKUTLU," Max Weber ve Bürokrasi Teorisi ", **Türk İdare Dergisi**, Eylül, Yıl: 73, Sayı: 432, 2001, Ankara. – 2001, s.9.

WILLIAMS Iestyn - Heather SHEARER, "Appraising Public Value: Past, Present And Futures", **Public Administration**, 89(4), 2011, s. 1.



WILSON Woodrow," The Study of Administration", **Political Science Quarterly**, Vol. 2, No. 2, 1887, s.201.

WOOD B. Dan - Richard W. WATERMAN , "The Dynamics of Political Control of Bureaucracy", **American Political Science Review**, Vol.85, No.3, Eylül1991, s. 802-803.

WCM - Dünya Klasında Üretim, <http://www.tofas.com.tr/tr/hakkinda/Pages/Politikalarimiz/WCMDunyaKlasindaUretim.aspx>, Erişim Tarihi:30.04.2016

WEBER Max, Ekonomi ve Toplum-2, Yarınları, 2012, İstanbul, s. 323-330.

[www.valuebasedmanagement.net/faq\\_history\\_value\\_based\\_management.html](http://www.valuebasedmanagement.net/faq_history_value_based_management.html), erişim tarihi. 24.03.2016

YAPICI Mehmet, Toplam Kalite Yönetimi, Bilim, Eğitim ve Düşünce Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, Mart 2004, s.1. kaynak <http://www.universite-toplum.org/> (erişim tarihi 02.04.2016).

## ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

## TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Fatih GENÇOSMANI
Tez Adı	Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu-Özel Ortaklıkları
Enstitü	Sosyal Bilimler
Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Tez Türü	Yüksek Lisans
Tez Danışman(lar)ı	Prof.Dr. Bekir PARLAK
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) izni	<input checked="" type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezimden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama izni	<input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin Veriyorum

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 10.10.2018

İmza :

