

YÖNETİŞİM VE İÇİ BOŞ(ALTILAN) DEVLET: DEVLETSİZ KAMU YÖNETİMİNE DOĞRU *

Doç. Dr. Bahadır Şahin
University of Central Florida
ORCID: 0000-0001-8323-3253

Prof. Dr. Hamza Ateş
İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Siyasal Bilgiler Fakültesi
ORCID: 0000-0003-0975-0062

• • •

Öz

Karmaşık adaptif sistemler teorisinden esinlendiği düşünülen yönetim, gündeme getirdiği yeni kuramsal modellerle popülerliğini korumaktadır. 1980’lerde ortaya atılan içi boş devlet modeli bunlardan biridir. Modele göre devletlerin merkezi kurum ve kuruluşları üretim potansiyellerini tamamen özel şirketlerin oluşturdukları ağlara devrederek hâkim otoritelikten hakem üyeliğe evrilmelidir. Üretim araçları özelleştirme veya dış kaynak kullanımı yoluyla devredilmeli ve vatandaşın refahını hedefleyen hizmetler özel şirketler ve Sivil toplum kuruluşları tarafından sunulmalıdır.

Bu makale, içi boş devlet modelinin günümüze uygunluğunu tartışmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede, öncelikle konu ile ilgili teorik altyapıyı özetlemekte ve daha sonra da güncel yönetim metodları arasındaki bağlantıları açıklamaktadır. Her ne kadar günümüzde pek çok yönetim aracı mevcut olmakla beraber, kamu yönetimlerinin içinin boşaltılması uygulamasına en fazla hizmet ettiği düşünülen özelleştirme ve dış kaynak kullanımı örnek olarak alınmış bulunmaktadır. Son olarak, makalede içi boş(altılmış) devlet modelinin Türk kamu yönetimine uygunluğu tartışılmaktadır. Özellikle dış kaynak kullanımı ve özel sektörden hizmet alımı gibi yöntemlerin yanı sıra, çeşitli sektörlerin katılımını sağlamayı amaçlayan mekanizmaların, Türkiye’de kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda yönetim ilkelerine doğru evrilmenin işaretleri olduğu vurgulanmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu yönetimi, İçi boş devlet, Yönetişim, Özelleştirme, Dış kaynak kullanımı

Governance and Hollow State: Towards a Public Administration Without Government

Abstract

Governance which is claimed to be initiated originally from complex adaptive systems theory, maintains its popularity through its new theoretical models. The hollow state model which was initially developed in 1980s has been one of these models. This model envisages that central government organizations should evolve to a kind of referee state leaving its role of being a sovereign power within the country. Means of production should be transferred to the society and private sector through such methods as privatization and outsourcing / contracting out. The model further claims that the services which aim to increase wellness and prosperity of the society should be provided by private sector companies and NGOs.

This paper aims to bring the issue of hollow state and hollowing out of the state as matters of discussion. Within this framework, first of all, summarizes the theoretical background of the issue and then explains the interrelationship among actual governance methods. Although there are a large number of governance methods in today’s world, the paper focuses mainly on two of them, privatization and outsourcing, the ones which arguably best serve to the process of hollowing out of the public administration worldwide. Lastly, the paper evaluates suitability of the hollow state model to the Turkish public administration.

Keywords: Public administration, Hollow state, Governance, Privatization, Outsourcing

* Makale geliş tarihi: 05.09.2017
Makale kabul tarihi: 29.06.2018
Erken görünüm tarihi: 30.05.2019

Yönetişim ve İçi Boş(altilan) Devlet: Devletsiz Kamu Yönetimine Doğru

Giriş

Kamu yönetiminin modern zamanda kazandığı en basit tanımlardan biri halkın ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (Kearns, 1994). Bu tanımla ortaya çıkan ögeler olan halk, onun ihtiyaçları ve karşılanma biçimleri sosyoekonomik düzlemde sürekli değişiklikler göstermektedir. O nedenle zaman içinde kamu yönetimini sağlayan devlet aygıtı da köklü değişimler yaşamıştır. Tarih öncesi kabile formlarından feodal yapılara, daha sonra bu yapıların değişen derecelerde birleşerek oluşturdukları küresel imparatorluklara ve son olarak çağımızda da varlığını sürdüren ulus-devletlere dönüşen devlet aygıtı, son sınavını küreselleşme karşısında vermektedir (Göymen, 2009). Daha çok gelişmekte olan ülkelerin küreselleşmenin etkilerini hissettikleri düşünülse de dünyanın en gelişmiş devletleri dahi bu konuda istisna teşkil etmemektedir. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı argümanlardan yönetim dâhil devlet yönetiminde kullanılan birçok uygulama literatürde tartışılmaktadır. Bu çalışma Türkiye özelinde en yaygın modern araçlardan biri olan özelleştirmenin bazı yönlerinin kamu yönetimine muhtemel etkilerini irdelleyecektir.

Özelleştirme uygulamaları sadece Türkiye’de değil dünyada tatbik edilen her toplumda taraftarlar ve karşıtlar bulmuştur. Taraftarlar özetle neoliberal politikaların ekonomik canlılık ve dolayısıyla refah getireceğini düşünürken karşıtlar milletin öz sermayesinin mülkiyetinin sonsuza kadar başkalarına devredilmesinin egemenlik sorunu oluşturacağını dile getirmişlerdir. Her iki kanadın oldukça rasyonel birtakım öngörülleri mevcuttur. Liberal veya neoliberal piyasada göreceli olarak daha özgür sermaye dolaşımlarının kapalı sistemlere göre avantajlar getireceği açıktır. Çünkü devletin tekeline sınırlanmış olan bireysel teşebbüslerin daha rasyonel düşünceleri ve akılcı yatırımlarla hem kendilerine hem de vergi ödedikleri topluma fayda sağlayacakları beklenir. Diğer yandan devletlerin uzun süreler ve uğraşlar sonucunda vücuda getirdikleri ve hatta güvenliklerine bile tesir edebilecek bir takım kurumları kısa vadeli sıcak para karşılığında yerli veya yabancı üçüncü şahıslara devretmeleri sonradan onulmaz yaralar açabilecektir (Verkuil, 2007, Doğan ve Yılmaz, 2013).

Çalışmanın konusu özelleştirmenin devamlı ve daha küçük ölçekli olan kısmına aittir. İngilizcede *contracting out* ya da *outsourcing* olarak bilinen dış

kaynak kullanımı uygulamaları esasen özelleştirme kapsamında olmasına rağmen yerli literatürde kamu yönetimi açısından yeteri kadar dikkat çekmemiştir. Dış kaynak kullanımına dair yerli çalışmalar genel olarak özel veya kamu kurumlarının belli hizmetleri veya malları diğer özel kurumlardan satın almasına dairdir. Çatışmacı perspektiften konuyu değerlendiren çalışmalar ise genellikle işçi ve sendika haklarının gölgelenmesi temelinde değerlendirdikleri dış kaynak kullanımını özelleştirmeden farklı olarak değerlendirmişlerdir. Esasen yönetişimin kamu politikalarından olan özelleştirme ve dış kaynak kullanımının yabancı ve yerli literatürde farklı olarak değerlendirilmesinin nedenleri izaha muhtaçtır. Araştırma dış kaynak kullanımı uygulamaları ve bunların yönetişim teorisindeki yeri konusunda ilgili tanımlamaları ortaya koyduktan sonra devletin kamu yönetimi alanında ne kadar var olduğunu açığa çıkarmaya çalışacaktır. Metot olarak özellikle yerel ve merkezi yönetimlere ait nicel olarak tanımlanan dış kaynak kullanımı uygulamalarının hangi yönlerden konvansiyonel devlet uygulamalarının yerine geçtiği irdelenecektir. Yönetişimin modellerinden biri olan içi boş devletin ne kadar gerçek olabileceği, özelleştirme ve dış kaynak kullanımı politikalarının değerlendirilmesiyle ortaya konacaktır. Artan dış kaynak kullanımının devletin içini boşaltacak derecede bir egemenlik eksikliğine yol açıp açmayacağı gibi sorunlar araştırmanın cevap aradığı problemlerdendir.

1. Yönetişim ve Karmaşık Adaptif Sistemler Teorisi

Yönetişimin yönetim alanında derlenmiş diğer kuramlardan soyutlanmış bir teorisini yazmak mümkün değildir. Yönetişim anlayışının kadim devlet fikrine tepki olarak doğması teorisinin temelini oluşturur. Devletin en önemli özelliği özel ve tüzel kişileri zorlayıcı tedbirleri alabilme konusundaki otoritesidir. Tüm diğer paydaşların üzerindeki bu otoritenin tekeli devletin elindedir ve bu yetkisini farklı organları vasıtasıyla kullanabilir. Devlet bu yetkilerini milletin refahını ve yaşam kalitesini yükseltmek için kullanır. Vergi toplama, zorunlu askerlik, ceza kanunlarının uygulanması ve benzeri uygulamalar halkın huzurunu temin etmek amacı taşır. Bu basit çerçevede dile getirilen amaçlar bakımından yönetişimin farklı pencereler açtığını söylemek imkânsızdır (Stoker, 1998). Yönetişim halkın isteklerinin devletin sunduğundan çok daha verimli ve kaliteli olarak karşılanabileceğini iddia eden sistemlerin toplamı olarak tanımlanabilir. Yönetişimi öne çıkaran sosyoekonomik gelişmeler yönetişim teorisinin daha iyi anlaşılması için ipuçları içermektedir (Milward ve Provan, 2000).

Stoker (1998) yönetişimin gücünün daha ileri seviyede bir idare tarzı olmasından ileri geldiğini söyler. Tekrar icat edilen (*reinvented*) tekniklerin

ustalıkla içselleştirildiği yönetim, dolayısıyla daha iyi bir yönetim şekli olmalıdır. Klasik devlet anlayışının akla getirdiği olumsuzlukların yönetim vasıtasıyla kaldırılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda yönetim aslında devletten bağımsız bir yönetimden ziyade devletin oluşturduğu dezavantajlara bir alternatif olarak doğmuştur. Hantal bürokrasi, sorumsuz yöneticiler, halkın ihtiyaçlarına duyarsız devlet görevlileri, yüksek vergilere karşın kalitesiz hizmet ve ilgili diğer şikâyetlerin son bulabilmesi için sistemdeki tıkanmaların önüne geçebilme amacıyla yönetim sahneye çıkmıştır. Fenni ilimlerdeki gelişmelerle Newton tipi durumsal ve determinist evren dogmasından izafî ve göreceli kuantum dünyasına adım atılması etkilerini sosyal bilimlerde de göstermiş ve tek patronun devlet olduğu yönetim tarzından insanların bireysel tarzındaki isteklerini bile değerlendirebilecek yeni bir dizayna seyir başlamıştır (Duit ve Galaz, 2008; Morçöl, 2015).

Göreceliğin empoze ettiği ilk anlayış herhangi bir insanın ya da sosyal olgunun evrenin merkezinde karar verici olamayacağıdır. Dolayısıyla memleket dâhilinde her şeyin karar vericisi durumunda bulunan devletin otoritesi her şeyi en iyi şekilde bilmekten uzak olarak kabul edilmelidir. Evren bir merkezi sistem ile buna hizmet eden daha küçük sistemlerden değil, mahiyeti ve nüfusu dahi tam olarak bilenemeyecek kadar çok olan ve kaosu hâkim olduğu büyük bir sistemler toplamıdır. Dolayısıyla bu sistemlerin içinde hayatta kalabilmek için değişik taktikler ve yaşam biçimleri geliştirmek gerekir, aksi takdirde mini sistemler yok olma riski taşırlar (Duit ve Galaz, 2008). Örneğin tarihte yok olan devletler, milletler, topluluklar, dinler ve kavimler dışarıdan gelen bu krizleri gerektiği gibi karşılamadıkları ve tepkilerini ayarlayamadıkları için tarihin konusu olurlarken günümüze kadar varlıklarını sürdüren diğerleri büyük sistemin şartlarına uygunluk sergiledikleri ve gerektirdiğinde değişebildikleri için devamlılık sağlamışlardır.

Karmaşık adaptif sistemler teorisi olarak bilinen bu anlayışa göre çevreden gelmesi muhtemel olan tüm tepkileri bilmek ve bunlara hazırlıklı olmak imkânsızdır. Dinozorlar milyonlarca yıl hiç engelsiz hüküm sürdükleri dünyaya en iyi adapte olmuş ve gelişmiş canlılar iken bugün ilmin sınırlarını zorlayan teknolojiyle dahi durdurulması mümkün olmayan bir göktaşının çarpması sonucunda oluşan çevre felaketiyle yok olmaktan kurtulamamışlardır. Bu durum yine de insanlığın her türlü iç ve dış felakete karşı savunmasız olduğu anlamına gelmez. Nitekim sağlık alanında son asırda yaşanan gelişmeler sayesinde çoğu ölümcül hastalık tesirini yitirmiş ve tehlikeli olmaktan çıkmıştır. Biyolojik bünyelerin dıştan gelen tepkilere karşı geliştirdikleri savunma mekanizmalarının rastgeleliğini ve karmaşıklığını içeren bu teorik altyapı gerçekte ilhamını da biyoloji biliminden almaktadır (Kauffman, 1991; Morçöl, 2015).

Karmaşık adaptif sistemlerin en önemli öngörülerinden birisi sistemler arasındaki ilişkilerin direkt kanallarla olabileceği gibi dolaylı yollardan da

gerçekleşebileceği iddiasıdır. Dolaylı bilgi alımı genelde üstten asta veri akımı şeklinde gerçekleşmez. Eşitler veya denkler arası bu etkileşimler yaklaşan krizlere veya bu krizlerde ortak hareket edebilme kabiliyetini kazanma yönünde ve dolayısıyla sistemde ayakta kalabilme adına önemli koşullardandır. Dikkat edilmesi gereken husus bu ilişkilerin gerçekleşebilmesi için bireylerin eşit düzeyde bilgi üretmeleri ve paylaşmaları gerektiğidir. Çünkü bütün sistem aslında bu sistemlerin hep birlikte var olarak birbirlerinin çıktılarına bağlı hayat sürmelerine bağlıdır (Şahin, 2016). Bu nedenle etkileşim eşitler arası bir çevrede gerçekleşmelidir. Karmaşık adaptif sistemleri model alan yönetim uygulamalarının devleti merkezi ve karar verici konumundan uzaklaştırarak eşitler arasında bir sistem olmaya zorlamasının altında bu yatar (Morçöl, 2015).

Teorinin kamu yönetimine uygunluğu ise açıktır. Devletin hem karmaşık hem de adaptif bir yapısının olduğu şüphe götürmez. Devlet bazı işlemleri lineer ve tahmin edilebilir prosedürler eşliğinde yürütse de çoğu işlem için lineer olmayan metotlar takip eder. Sisteme karmaşıklığı getirecek olan bu doğrusallık dışı işlemler genelde güvenlikle ilgili alanlarda ortaya çıkar. İstihbarat analizleri, suçla mücadele, savaş ve olağanüstü hal durumları, acil durum yönetimi faaliyetleri ve hatta ekonomik krizler devletin normal olağan iş akışı şemalarını terk ederek karmaşık sistemlerde olduğu gibi lineer olmayan prosedürler icra etmesine neden olur (Şahin, 2016, Morçöl, 2015, Duit ve Galaz, 2008).

Devleti oluşturan kamu sektörlerinin bir diğer özelliği de çevresel değişimlere karşı adaptasyon göstermeleridir. Kanunlar, düzenlemeler, yeni kurumlar ve çağa göre değişen yönetim uygulamaları devletin de adaptif bir sistem olduğunun belgesidir. Dünya devletlerinin büyük bir çoğunluğunun birbirlerine yakın zamanlarda imparatorluktan ulus devlete geçerek, bulundukları bölgelerin değişik güç merkezlerine yakınlıktan dolayı komünist ya da kapitalist politikalar besleyip serbest seçimler uygulamaları ve yöneticilerini değişik seçim yollarıyla iş başına getirerek 1950’lerden sonra kadınlara ve azınlıklara haklar vermeleri oldukça benzer karakteristikler gösterir. Hâlbuki merkezde tüm bu politikaları emir-komuta yoluyla yaptıracak amir pozisyonunda başka bir ülke olmadığı gibi bu değişimlerin zorla yaptırılabilir türden politikalar olmadıkları açıktır. Bu ulusal politika değişimleri karmaşık adaptif sistemler teorisinin işaret ettiği gibi çevrede değişen şartlara uyum sağlamaya çalışan mini sistemlerin adaptasyon devinimleridir. Adaptasyonu en başarılı ve hızlı yapan organizmaların daha çok güçlenmesine benzer bir şekilde insan haklarını ve hürriyetlerini geliştiren politikaları ulusal düzenlemeler içine en olumlu şekilde uyarlayan devletler diğerlerine göre daha müreffeh olacaklardır (Duit ve Galaz, 2008).

Yönetişimin karmaşık sistemler teorisine uygunluğu nedeniyle kuramın çıkarımlarından etkilenmesi doğal bir sonuçtur (Şahin ve Unlu, 2011; Stoker, 1998; Kauffman, 1991). Stoker (1998) yönetişimin teorik altyapısının beş farklı

öngörüye dayandığını belirtir. Özetlemek gerekirse yönetişimin kural olarak benimsediği hususların başında herhangi bir kamu hizmetinin tek bir otorite tarafından değil, farklı rolleri ve karakteristikleri bulunan paydaş kurumlar tarafından koordineli olarak beraberce yerine getirilmesi gerekliliği gelir. Bu gereklilik, sistemde olup biten her şeyin yine sistemde bulunan her varlık tarafından olumlu ya da olumsuz yönde hissedildiği ve her paydaşın sistemdeki bu olaylar konusunda fayda üretebilecek bir çıktıya sahip olduğundan hareketle doğar. Dolayısıyla uzun zamandır merkezi bir devletin bütün tebaasını yönettiği rejimlerin yerine halkın ve sivil toplum kuruluşlarının da bu kamu politikalarında aktif rol aldığı sistemler benimsenmelidir. Bu açıdan bakıldığında yönetişim modern toplumların mecburi istikametidir.

Buna ek olarak en tartışmalı hususlardan biri devletin emreden pozisyonundan çıkarılarak eşitler arasına düşürülmesinin tabii sonucu olarak meydana gelen sorumluluk paylaşımıdır. Sistemdeki bireyler de dâhil irili ufaklı tüm nesneler ortaklaşa etkilenecek, karar alarak ve ifasını gerçekleştirerek sisteme tekrar geri verdikleri ürünlerin kalitesinden ve etkilerinden yine ortaklaşa sorumlu olmak zorundadırlar. Aksi takdirde yeni bir ortaklaşa hareket söz konusu olduğunda paydaşlar ve üretilecek çıktıların kullanıcıları isteklerini kaybedeceklerdir. Devletin emir vererek koordine etme hakkını elinden alan yönetişim, sorumluluğu da otoriteye benzer bir şekilde paydaşlara dağıtarak sonuçların toplumda oluşturduğu olumlu ya da olumsuz tepkilerin belli bir otorite tarafından üstlenmesini engeller (Şahin ve Unlu, 2011). Her paydaşın üretimde kendi rolü kadar olumlu veya olumsuz tepkiler alması sonucunda gelecekteki projeler ve ödevler hakkında hangi hususlara dikkat etmesi gerektiği konusunda önemli geribildirimlere sahip olması mümkün olacaktır. Elbette bu geribildirim mekanizmalarının teorik bağlamda mükemmelin ortaya çıkması adına bir şart olarak ileri sürülmesi pratikte uygulanabilirliğini etkilememektedir. Sorumluluk veya hesap verilebilirlik yönetişimin en çok zorlandığı konuların başında gelir (Rhodes, 1996; Verkuil, 2007).

Stoker (1998) yönetişimin teorik altyapısını oluşturan üçüncü unsurun bağımlılık olduğunu belirtmektedir. Sistemde her şeye etki edebilecek ve verilen bütün ödevleri kendi gücüyle yerine getirebilecek bir otoritenin var olabilmesi mümkün değildir. Buna ek olarak sistemdeki hiçbir varlığın diğerlerine ihtiyaç duymadan hayatını devam ettirmesi ve kendini sistemden gelecek çıktılara kapatması da imkânsızdır. Bu imkânsızlıklar sistemdeki paydaşların kaynak ve çıktı bağlamlarında birbirlerine muhtaç olduklarını ortaya koyar. Başka bir deyişle sistemdeki paydaşların ürettikleri her şey diğerleri tarafından girdi olarak kullanılır. Örneğin, devlet özel ve tüzel kişilerden topladığı vergilerle yine onlara hizmetler götürür. Özel ve tüzel varlıkların çıktılarının neredeyse hepsi diğer bazı paydaşlar tarafından kullanılır. Gelişen dünyada bu çıktılar artık ulusal sınırları aşarak uluslararası boyutta dolaşımın ögeleri olmuştur. Yani sistemdeki

bağımlılık ulusal değil uluslararası mahiyettedir. Ortadoğu ülkelerinin sahip olduğu enerji kaynakları tüm dünyanın ortak olarak ihtiyaç duyduğu ve kullandığı rezervlerdir. Türkiye’de nüfusun neredeyse tamamının kullandığı çay ürünü yine Türkiye’nin sadece birkaç ilinde üretilmektedir. Dolayısıyla bu ve buna benzer tüm kaynaklar orijinal üreticiler tarafından değil herkes tarafından kullanılmaktadır. Bağımlılık bir özür ya da dezavantaj değil bir sistemde hayatta kalabilmenin doğal sonucudur. Yönetişim vesilesiyle eşitler arası bir mekanizmanın ortak kararlarıyla yönetilen ve sorumluluğu paylaşılan kurumlar sonuç olarak birbirlerine girdi ve/veya çıktı olarak kesintisiz bağımlı olduklarının da farkında olmak zorundadırlar.

Yönetişime dair diğer önemli teorik çıkarımlardan biri de kendi kendine karar alabilen bağımsız ağların ortaya çıkmasının gerekliliğidir. Rhodes (1996) bu bağımsız ağların üyelerinin içinde eşit güce ve sorumluluğa sahip olmak kaydıyla kamu kurumlarının da yer alabileceğini ama bunun bir mecburiyet olmadığını dile getirir. Gerçekte, bu ağlar kamu adına alınan kararları ağ üyelerinin perspektifinden değerlendirerek uygularlar. Paydaşların kendi kendilerine ortaya çıkıp bir ağ oluşturma fikri karmaşık adaptif sistemler teorisinin önerilerinden esinlenmiştir. Sosyal bilimlerde bu kendi kendine gerçekleşme olgusu, ortaya çıkan ağların merkezi bir birimin emir ve komutasında olmadığına vurgu olarak anlaşılmalıdır. Dolayısıyla sistemde bulunan paydaşlar özgürce ve tamamen kendi istekleriyle belli bir mal veya hizmetin üretilmesi görevini üstlenip yerine getirebilirler. Yönetişim teorisi bu tür faaliyetlerin sadece serbest piyasa oluşturma amaçlı değil aynı zamanda kamu hizmetlerinin ifasını sağlamak için en verimli yöntemlerden bir olduğunu savunur (Stoker, 1998). Uluslararası ilişkilerde bu tip karar alma mekanizmalarının çok hızlı bir biçimde oluşarak değişik krizlere müdahale ettiği görülebilir. Ulusal yönetim stratejileri açısından değerlendirildiğinde yönetişimin ana kamu politikası olarak uygulandığı ülkelerde devletlerin en büyük üretici, işveren, piyasa yapıcı veya piyasa sorumlusu olmaktan uzaklaştığı ve bu ödevleri daha küçük çaptaki ağlara bıraktığı anlaşılr.

Stoker (1998) yönetişimin beşinci ve son teorik temelini devletin yeni rolüne adaptasyonu olarak belirtir. Devletin tarihten gelen hiyerarşinin en üstünde bulunan egemen konumundan bir çırpıda vazgeçmesi beklenemez. Buna ek olarak jeopolitik yönden varlığını tehlikede gören devletlerin yönetişim gibi politikalara memleketleri dâhilinde izin vermeleri de doğal olarak engellenecektir. Kendini içeriden ve dışarıdan gelecek tehditler ve tehdit algılamaları çerçevesinde değerlendiren bu devletlerin otoriter tavırlarını derhal terk ederek piyasanın yönetime ortak olmasını istemelerini beklemek erken bir temennidir. Hâlbuki yönetişimin daha önceki varsayımlarının ortaya koyduğu gibi küreselleşen dünyada devletin dahi merkezi bir otorite olarak bütün mal ve hizmetleri üreterek halkın ihtiyaçlarını tek başına karşılayabilecek bir örgüt

olmadığı ve gelecekte de olamayacağı açıktır. Bunu anlayan kamu kurumlarının yeni vazifesi koordinasyon, yol gösterme, haksızlıklar ve sistemsel düzensizlikler karşısında düzgün çalışan kurumlarla yönetişimin olası başarısızlıklar nedeniyle çökmesine engel olmaktır. Bu bağlamda sistemin sigortası yine devletin kendisidir ama bu rolü sadece iyi kurulmuş mekanizmalarla devam ettirilen yönetişimin elde olmayan imkânlarla ortadan kalkması vesilesiyle kullanabilir. Bu ince çizginin gereksiz suiistimalleri yönetişimin uygulanması için gereken zemini ortadan kaldıracaktır.

Kadim kamu yönetimi sistemlerinin önde gelenlerini son yıllarda dönüştüren yönetişim uygulamaları arkaik devletin yerine yeni bir model tesis etmeyi hedeflemektedir. Teorik altyapı olarak karmaşık adaptif sistemler teorisinin kullanıldığı bu yeni kuramda devlete ve ulus içinde iktidar sahibi olan diğer paydaşlara yeni roller biçilmektedir. Yönetişim, devletin karar vermede tekel oluşturduğu klasik anlayıştan hizmetlerin ve benzeri kamusal politikaların kimsenin zorlamasına mahal vermeden bir araya gelerek eşitler arasında kurulmuş ağlarca yerine getirildiği yeni bir perspektifi ifade eder. Belli bir sistemde meydana gelecek çevresel krizlere dayanabilmek için ortaklaşa hareket eden organizmaları (Kauffman, 1991) örnek alan yönetişim uygulamaları tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de tartışılan bir konudur (Şahin ve Şahin, 2016).

Yönetişim liberalleşme, yerelleşme ve özel sektörün daha fazla aktif olduğu birtakım uygulamaları destekleyerek kamu sektörünün daha geride durmasını öngörse de bu kavramların ifade ettiği anlamın ötesinde bir felsefenin parçasıdır. Dolayısıyla bu makalede sanki bu politikalarla eş anlamlıymış gibi anlaşılması muhtemelse de esasen çalışmanın odaklandığı somut yönetişim aygıtları yönetişim felsefesinin çok küçük oranda tezahürlerinin ipuçlarını sergileyen örneklerdir. Yönetişimin tam anlamıyla etkilerinin araştırılması bu çalışmanın sınırlarını aşan bir gayreti gerektirmektedir.

Yönetişimin en önemli kamu politikalarından biri devletin elinde bulundurduğu bilhassa üretim kurumlarının özel kurum ve kuruluşlara devridir. Özelleştirme olarak ta bilinen bu faaliyetler bütünü birçok alt başlık içermektedir. İlhamını karmaşık sistemlerin adaptasyon stratejilerinden alan yönetişim için özelleştirme hem halkın eşit bir paydaş olarak karar alma mekanizmasına girmesi ve hem de devletin sorumsuz liderliğini bırakarak demokratik çizgide bir seviyeye çekilmesinin en önemli sağlayıcılarından. Yönetişimin yeni kamu yönetimi ve içi boş devlet gibi değişik kuramsal modelleri önerdiği bilinmektedir. Bu modeller farklı yönlerden verimliliğin artırılması ve devlet aygıtının sorunlarının giderilmesi amacını taşır. İçi boş devlet kuramı devletin sistemde en yüksek noktada soyutlandığı modeli sunduğu için çalışmanın önemli tartışma alanlarından birini oluşturmaktadır.

2. İç Boş(altılmış) Devlet Kavramı

Devletin bütün görünür fonksiyonlarını özel şirketlere veya diğer sivil toplum kuruluşlarına devretmesiyle oluşan durumu özetleyen “içi boş devlet” (*hollow state*) deyimini 1980’li yıllarla beraber egemen olan neoliberal politikaların olası sonuçlarından biri olarak zikredilir. Devletin içinin boşalmış olmasının nedeni devlet fonksiyonu olarak görülen tüm hizmetlerin özel kurum ve kuruluşlarca yürütülmesine bağlı olarak devlet kurumlarının görünürlükten uzaklaşmasıdır. Sınır dışı güvenlik faaliyetlerinde dahi özelleştirme ve dış kaynak kullanımı gibi uygulamaların artan derecede gündemimize girmesi devletin gerçekten de bazı merkezi otoritelerden ibaret bir işletme beynine dönüştüğünün göstergelerindendir. İç boş devletin özellikle ekonomik alanda büyük verimlilik göstermesi beklense de merkezi otoritenin zayıflamasından kaynaklanabilecek bazı problemlerin yaşanacağı açıktır.

Milward ve Provan (2000) bu politikalar sonucunda ortaya konan çıktıların kalitelerinin ölçümünün çok zor olduğunu savunur. Zorluğun ana nedenlerinden biri sonuçların sosyal bir nitelik taşımasıdır. Sosyal ilişkilerin karmaşıklığı, politikalarından elde edilen toplumsal faydanın basit ölçümlerle elde edilebilmesinin önünde bir engel oluşturur. Karmaşık ilişkiler ve çıktılar ağını ortaya çıkarmak için yapılacak olan yeterli ölçüm çalışmaları ise göreceli olarak pahalı olacağı için kamu kurumları genelde bundan kaçınır. İç boşaltılmış devletin etkin olmadığı düşünülen politikalarının bu ölçülebilirlik engeli nedeniyle bir kanı oluşturmuş olması da imkân dâhilindedir. Sosyal bilimlerde olguların çok sayıda ve bazıları da kamuoyu tarafından bilinemeyecek nedenleri vardır. İç boş devlet anlayışının literatürde yerini almasının üzerinden çok zaman geçmemesi nedeniyle çıkarımlarının da ihtiyatlı değerlendirilmesi gerekmektedir.

İç boş devlet, vatandaşın refahını yükseltmeyi amaçlayan kamu kurumlarının verimliliği en üst düzeyde tutabilme amacıyla halka dönük hizmetleri alanında uzmanlaşmış ağların taşeronluğuna terk etmesini ifade eder. Yönetişimin daha ileri safhası olarak değerlendirilebilecek iç boş devlet, kısıtlayıcı otorite kullanım tekeli ancak bu ağların hiyerarşik bağlarının kontrolü ve denetlemesini yapmak için kullanır (Milward ve Provan, 2003). Bu noktadan bakıldığında iç boş devlet anlayışının aynı diğer yönetim modelleri gibi *sui generis* uygulanma biçimleri ortaya çıkaracağı görülecektir. Karşılaştırmada yeknesaklığı sağlamak için ana metotlar değerlendirildiğinde literatürde üstünde en fazla durulan iç boş devlet modelinin yerel yönetimlere yetki devri sağlayarak federal kararların elden geldiğince halka en yakın birimlere yönetilmesi şeklinde yer aldığı görülür (Milward ve Provan, 2000; Rhodes, 1996; Frederickson, 1996).

Frederickson (1996) içi boş devleti yönetim stratejilerinin en radikalı olarak değerlendirerek yeni kamu yönetimi anlayışının dahi bu modelde geride bırakıldığını ifade eder. Bu modele göre devlet hizmetlerin kontrolünü ve denetimini geniş bütçelere ve insan kaynağına sahip kamu kurumlarıyla gerçekleştirmez. Hizmet ve mal alımlarını yerel idarelerin yürütmesi esastır. Bunu sağlamak için merkezi yönetimin yetki ve kaynakları yerel birimlere aktarılır. Hizmetler genelde dış kaynak kullanımı yoluyla giderilir. Bürokratik engellerden yoksun sistemde verimlilik teorik olarak üst düzeyde gerçekleşmelidir (Rhodes, 1996; Milward ve Provan, 2003). Rasyonel fikirler üzerine bina edilmiş klasik devlet kuramından uzaklaşmaya işaret eden bu durum avantajlar kadar dezavantajlar da içermektedir. Yönetişimin teorik bağlamda kuvvetle desteklediği içi boş devlet stratejisinin her iki yönü de iyi değerlendirmeye tabi tutulmalıdır (Milward ve Provan, 2000; Frederickson, 1996).

Yönetişimin en ileri düzeyinde bulunan içi boş devlet modelinde dikkat edilmesi gereken hususların en önemlisi rollerin işlemlerin başlatılmasından önce tanımlanmasıdır. Devlet kurumlarının denetleme, kontrol, ödeme işlemlerini nasıl gerçekleştireceği ve ağın diğer üyeleriyle ne şekilde ilişki kuracağı tüm paydaşlar tarafından faaliyetin öncesinde bilinmesi yönetişimin etkinliğini artıracaktır. Yönetişimin gayri-resmi ilişkileri özendiren ve paydaşların arasında yazılı olmadığı halde mevcut olan bağları özendiren bir yönü bulursa da içi boş devlet önerisinde bu tekniğin çok sağlıklı çalışacağını söylemek zordur. Bu hususa ek olarak devlet yetkililerinin kendilerine çeşitli nedenlerle yakın gördükleri bazı paydaşlarla daha iyi ilişkiler kurarak diğerlerini terkedilmiş veya bilgisiz bırakılmış hissettirmeleri ağın verimliliğini yok edecektir. Kısaca işveren-yüklenici arasındaki olası münasebetlerin tümünün paydaşlarca yazılı olarak bilinmesi ve kamu görevlilerinin profesyonel ve etik davranışlara sahip olması içi boş devletin çökmemesi için hayati önem taşır (Milward ve Provan, 2000; Frederickson, 1996).

Milward ve Provan (2000) ayrıca devletin tamamen üretimi bırakarak bir monopolden bir monopsona dönmesini de sakıncalı bulur. Devletin içi her ne kadar boş olursa olsun belli bir seviyede üretim sağlayan kurumların varlığının devam ettirilmesi sistemin devamlılığının sağlanması için şarttır. Kamu görevlilerinin üretimin ne olduğu, ne kadar maliyetle üretim yapılabileceği, belli bir üretim için gereken istihdam sayısı ve benzeri konulara aşina kalabilmesi için bazı hizmet kollarının devlette bırakılması gerekir. Monopson bir devlet zamanla satın aldığı hizmetlerin ve malların kalitesini sorgulamaktan uzaklaşacağı gibi piyasada devletin yokluğunda oluşabilecek tekelleri durdurma şansını da kaybedecektir. Bu nedenlerle devletin tümüyle üretim ve tüketim pazarından çekilmesini beklememek gerekir. Fakat yönetişimin önerdiği gibi ince bir ayar

tutturarak elden geldiğince yüksek oranda devlet dışı kuruluşun rol aldığı serbest mal ve hizmetler piyasasının varlığını sağlamak gerekir.

İhalelerde yer alan sözleşme maddelerinin sıklıkla değiştirilmesi bu yönetim modelinin sağlıklı işlemlerini engelleyecek diğer nedenlerden biridir. Siyasi olarak zaman zaman taraftar bulabilecek olan bu tür popülist hareketler paydaşların hem hizmetin gerekliliğine hem de gelecekteki diğer sözleşmelere şüpheyi yaklaşımlarına yol açacaktır. Genelde değişen fiyatları ve piyasa koşullarını öne süren kamu kurumlarının bu tür davranışları İngiltere’de geçmişte tepki çekmiştir (Milward ve Provan, 2000). Profesyonellikten ve iş ahlakından uzak sözleşme üzerinde değişiklik yapma talepleri verimliliği olumsuz yönde etkiler. Bununla beraber bir işin kaliteli yapılabilmesini sağlamak için fazla kaynak sarf edilmesi gerektiği fikri de yanlıştır. Buradan hareketle ihale sözleşmelerinin tarafların sonradan karşılaşabileceği problemleri ve hukuksal-idari diğer perspektifleri hesaba katarak hazırlanması zorunluluğundan bahsedilebilir. Aksi takdirde gereğinden fazla para aktarılan veya daha uygun şartlar kazanabilmek adına sürekli yenilenen hizmet alımları gündeme gelecektir.

Devletin içi boş olmasına göre en önemli avantajı stabiledir (Milward ve Provan, 2003). Bir hizmeti yerine getirmek üzere bir araya gelen ağın üyelerinin bir kamu kurumunun varlığını sürdürdüğü kadar uzun süreli bir zaman diliminde beraber hareket edemeyecekleri açıktır. En uzun ağ beraberliği, bitirilmek üzere devlete para karşılığında satılan hizmetin süresi kadardır. Çoğu zaman ağın beraberliği bu kadar dahi sürememekte ve çeşitli ticari anlaşmazlıklar nedeniyle daha işin teslim edilmesinden önce dağılmaktadır. Ayrıca ağ üyelerinin bazılarının işle ilgili bilgi birikimlerinin farklılığından ve kamuyla diğerlerine göre daha yakın ilişkilerinden kaynaklanan asimetrliler hem hizmetin yürütülmesine hem de ağın beraberliğine zarar verebilmektedir. Bunun yanında özel sektörde üstlenilen hizmetin alt taşeronlara devredilmesi ve genellikle alt yüklenicilerin nitelikli personel, yeterli finansal güç vb. bakımlardan oldukça yetersiz olması nedeniyle işi tamamlayamaması da bu olumsuzluklardandır. Buna rağmen kar odaklı çalışan özel şirketlerin devletin geniş bürokrasiye sahip kurumlarından daha verimli çalışacağı öngörülebilir. Örneğin Türkiye’de otoyol yapımında özel şirketlerin son yıllardaki başarısı kamu kurumlarının geçmişteki performansı karşısında parmak ısırtmaktadır. Stabilitenin sadece devletin kurumları tarafından oluşturulabileceğine dair zan yönetimle beraber değişmelidir. Dünyada ve Türkiye’de özel şirketlerin kurduğu ağların başardığı çoğu devasa proje bunun göstergesidir.

Özetle, içi boş devlet modelinde devletin kurumlarının halka hizmet vermesinden ziyade bu işlerin daha profesyonel ve verimli bir biçimde görüldürebileceği özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşların oluşturduğu ağların formasyonu öngörülür. Devletin uygulaması gereken politika bu araçların sözü edilen ağlara devredilmesini gerektirir. Özelleştirme ve dış kaynak

kullanımı gibi politikalar bu amaca yöneliktir. Her toplumda farklı şekilde ortaya çıkan ihtiyaçların doğurduğu özelleştirme uygulamaları Türkiye’de serbest piyasa koşullarının oluşmasıyla gündeme gelmiştir. Siyasi iktidarların itici gücü olduğu özelleştirme faaliyetleri genelde kuşkuyla karşılanmıştır. İçi boş devletin en önemli enstrümanları olan özelleştirme ve dış kaynak kullanımı faaliyetlerinin tam anlamıyla anlaşılması Türkiye’nin ne kadar içi boş devlet modeline yakın olduğunu gösterecektir.

3. Kamu Yönetiminin İçinin Boşaltılması Araçları Olarak Özelleştirme ve Dış Kaynak Kullanımı

1980 askeri ihtilalinin çok öncesinde gelişmiş ülkelerin baskılarıyla Türkiye ekonomisinde liberal politikaların uygulanması yönünde adımlar atılmıştı. Sıkıyönetimi sona erdiren Özal Hükûmetinin yönetimi devralmasıyla bu politikalar hız kazandı. Liberalizmin önemli hedeflerinden biri olarak görülen küçük ama etkin devlet oluşturma amacını taşıyan düzenlemeler otomatik olarak hantal bürokratik kurumları değiştirmeyi ve dönüştürmeyi amaçladı. Kısa süre içinde *iflah olmayacağı* anlaşılan mal ve hizmet üreten çeşitli büyüklüklerdeki kamu iktisadi teşekkülleri (KİT) özel kurumlara satılmaya başlandı. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundaki önemli atılımların temelini oluşturan bu kurumların yerli ve yabancı yeni sahiplerine pazarlanmaları bazen romantik bazen de daha realist tepkiler çekti (Doğan ve Yılmaz, 2013; Göymen, 2009).

Başlangıçta devletin egemenliğini tehlikeye düşürmek ve varlığını tehdit etmekle bir tutulan özelleştirme politikaları bu kamusal direnç karşısında umut edilen seviyelere yaklaşamadı. Örneğin uydu frekanslarının kamunun hakkı olması ve bunların özele devredilemeyeceği gibi eski devlet refleksinden ileri gelen ilkel çıkarımlar anayasa metninden yorumlanan gerekçelerle ortaya kondu. Böylece özel televizyonların kurulması ve yayın yapabilmesi dahi 1990’a kadar mümkün olmadı. Zamanla bu refleks esnedi ve Avrupa Birliğine girme yolunda dayatılan müktesebatın etkin olduğu 2000’li yıllar özelleştirme adına altın dönemin yaşanmasına neden oldu. Kamuoyunda bazı kesimlerin devletin mevcudiyetiyle iltisaklandığı Erdemir, TÜPRAŞ, Sümer Holding, Türk Telekom, TEKEK kurumlarıyla çok sayıda taşınmazın mülkiyetinin devriyle sonuçlanan bu zaman diliminde özelleştirmeden sağlanan finansman da rekor boyutta olmuştur. Son yıllarda yavaşlayan bir ivmeyle devam eden özelleştirme faaliyetleri bütçenin önemli gelir kalemlerinden biri olma özelliğini kaybetmeye başlamıştır.

Özelleştirme gelişmiş dünyada genelde bürokratik yapıların yerini piyasa yapıcılara bırakması olarak algılanagelmıştır. Megginson ve Netter (2001) 2. Dünya Savaşı ve 1930’lardaki Büyük Buhran gibi sosyal dramların devlet kurumlarını tüm varlıklar üzerinde mülkiyet kurma zorunluluğuna itmesine

rağmen doğal olanın kamu malları ve hizmetlerinin özelleştirilmesi olduğunu dile getirir. Savaş sonrası kalkınmanın önemli unsurlarından biri devletlerin kendi sermayeleriyle kurduğu üretime yönelik sanayi tesisleriydi. Anılan dönem itibarıyla Fordist yöntemler benimseyen bu kurumlar verimliliklerini kaybetmelerinin yanı sıra öz denetimden de mahrumdu. Bıçkı ve Sobacı (2011) neoklasik yöntemleri benimseyen bu kurumların ve bunlara dayalı ekonomilerin çöküş nedenleri olarak düşen karlılığı ve artan sosyal yardımları öne sürer¹. Özelleştirmeyi de içeren neoliberal politikalar çare olarak devletlerin gündemine bu şekilde gelmişlerdir.

Gelişmiş ülkelerde de benzer bir kaderi paylaşan KİT'ler idare yapısının farklılığından dolayı değişik süreçler eşliğinde değerlendirilmişlerdir. KİT'ler Türkiye Cumhuriyetinin başlangıcında dünyadaki diğer devlet destekli kurumlara paralel olarak kilit bir rol üstlenmiştir. İthalatın azaltılması, sermayenin yurt içinde kalması ve olağanüstü dönemlerde yurtdışından edinilmesi muğlak olan stratejik ürünlerin arzını sağlama amacıyla göreceli olarak büyük miktarda anaparalarla kurulan bu kurumlar zaman içinde atıl duruma gelmişlerdir. Fakat özellikle başlangıçta bazı özelleştirme uygulamalarının verimlilik kriterlerinden çok siyasi bir takım hedefler gözeterek neredeyse ekonomiye zarar verecek boyutta değerlendirilmesi gelişmiş ülkelerde görülmemiştir (Yayman, 2000). Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de neoliberal politikaların ortaya çıkmasının nedenleri farklıdır. Bu bağlamda özelleştirmeye yönelik eleştirilerin devletin mevcudiyetiyle ilişkilendirilmesi ve özellikle yabancı alıcılara karşı gelişen toplumsal tepkiler sadece duygusallıkla açıklanamaz.

Devletin artık üretici değil tüketici, yönetici değil düzenleyici, kanun koyucu değil kanun yapıcı, üst değil ortak, hesap soran değil hak arayan bir konuma indirgenmesi neoliberal izdüşümün gerekliliklerindendir (Rhodes, 1996). Dolayısıyla KİT'ler veya benzeri taşınır/taşınmaz mallar hızla özel şirketlerin kontrolüne aktararak devlet yeni asli görevi olan düzenleyici/arabulucu durumuna kavuşturulmalıdır. ABD, İngiltere ve diğer İngiliz Milletler Topluluğu üyeleri, İskandinav ülkeleri, Japonya ve çoğu Batı Avrupa devletinde mevcut olan federal yapılanmalar, zaten iç işlerinde özerk yönetimlere sahip oldukları için merkezi kamu kurumlarının bu yeni rolünü hızlı

1 ABD'de 2 Dünya Savaşının hemen sonunda başlayan hızlı nüfus artışı Baby Boomers olarak adlandırılan kalabalık bir topluluk ortaya çıkarmıştır. 2015 yılı itibarıyla ABD nüfusunun yaklaşık %25'ini oluşturan bu kuşaktaki bireylerin genelde aynı yıllarda çocukluktan gençliğe evrilmeleri, eğitim görmeye başlamaları, iş bulmaları, emekli olmaları ve yaşlanmaları ayrı ayrı önemli sosyal problemler olarak birçok ABD kamu politikasının altyapısını oluşturmuştur. Yaşlılık evresinde bulunan Baby Boomers kuşağının şu anda emeklilik ve sağlık giderlerinin karşılanması ABD bütçesinin en büyük harcama kalemlerinden birini oluşturur.

bir şekilde benimseyebildiler. Egemenlik paradigmasının farklı bir biçimde evirildiği Türkiye ve civarındaki ulus devletlerde ise neoliberal politikalar gizli ajandalara sahip küresel güçlerin hegemonya araçları olarak görüldüler. Doğan ve Yılmaz (2013) sadece çok uluslu şirketlerin değil uluslararası çoğu finansal ve yönetsel kuruluşun da bu düzende kurucu görev aldığını iddia etmiştir.

Kamu politikalarının uygulanmasında sosyoekonomik farklılıkların çok çeşitli sonuçlar doğurabileceğine örnek teşkil eden bu durum neoliberal politikaların hem etki hem de reaksiyon bakımından değişik coğrafyalarda değişik algılandığını gösterir (Göymen, 2009). Belediye başkanlarının direk halk oylamasıyla ancak 1963'te seçilebildiği Türkiye'de yerel politik kültür karşılaştırılan toplumlarla gelişmişlik yönünden mukayese edilemez. Dolayısıyla empoze edilen özgürlükçü ve devleti indirgemeci yaklaşımlara hazır bulunan topluluklarla henüz bu kültüre uzak toplumların neoliberalizmi aynı kabullerle sindirebilmesinin önünde engeller bulunacağı muhakkaktır. Buradan hareketle özelleştirme kelimesinin toplumda oluşturduğu tepkisel durum anlaşılabilir. Ayrıca en başından beri özelleştirme uygulamalarında görülen aksaklıklar ve politikanın yürütülmesi adına bunların düzeltilmesi yoluna gidilmemesi tepkiyi artırmıştır (Yayman, 2000).

Çalışmanın konusu özelleştirmenin alt dallarından biri olan dış kaynak kullanımıdır. Bu uygulamada kamu gücü herhangi bir menkulün ya da gayrimenkulün mülkiyetinden vazgeçmez. Görünürde devlet sermayesinden kalıcı olarak eksilen bir şey olmaması nedeniyle eleştirilerin özelleştirmedeki gibi yoğun olmadığı söylenebilir. Aslında mal ve hizmetlerin üçüncü şahıslardan satın alınması esasen bu mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilmemesi gerekliliğini otomatik olarak dayatır. Dolayısıyla klasik kamu modelinde kamu hizmetlerinin hem üretiminde hem de dağıtımında tekel olan devletin bu fonksiyonları yokluğa mahkûm edilir. Bu açıdan dış kaynak kullanımı özelleştirmenin çok ötesinde bir etki doğuracaktır.

Kamu kaynaklarının büyük kısmının harcanmasını gerektiren bu sürecin özelleştirme uygulamaları kadar tepki çekmemesinin nedenleri ise muhtelifdir. Her şeyden önce devletin artık üretmediği mal ve hizmetlerin özel kuruluşlar tarafından karşılanmasıyla iktisadi hayat devletin hamiliğinden kurtulmakta ve zenginlik halka doğru kaymaktadır. Halkın zenginleşmesi ve işgücüne kavuşması olası eleştirilerin önüne geçmektedir. Buna ek olarak değişik mal ve hizmetlerin üretiminde devletin bir takım imtiyaz unsurlarını vatandaşlara devretmesi doğal olarak halkın beğenisini kazanmaktadır. Örneğin devletin temel petrol ürünlerini üretmekten vaz geçerek tedarikçilerle anlaşma yoluyla halkın beklentilerini karşılaması çok geniş bir istihdam alanı sağlamıştır. Serbest piyasa ekonomisinin ürünü olan bu kuruluşlar çok kısa zaman içinde devletin kalan kurumlarıyla rekabet eder hale gelmiş ve sonrasında piyasa lideri olmuşlardır. Halkın geniş bir kısmının ekonomik yönden tatmin edilmesine ek olarak özgürleşen ve devlet

tekelinden kurtulan bu kurumlar diğer stratejik kamu ihtiyaçlarının da özel şirketlerle giderilebileceğinin anlaşılmasını sağlamıştır.

Dış kaynak kullanımının vatandaş cephesindeki bu avantajlarına rağmen birtakım olumsuz yönleri de mevcuttur. İptal edilen ve özele devredilen kamu fonksiyonlarının yerine getirilen şirket uygulamalarının kontrolü zordur. Her şeyden önce devletin kar amacı gütmemesi ve özel kuruluşların ise kuruluş gayelerinin sadece kar etmeye odaklanması hizmet kalitesinin belli bir seviyede tutulmasını engeller. Buna ilave olarak karmaşık hizmetlerin her yönünün takip edilmesi de olanaksızdır. Devletin bir zamanlar ürettiği hizmet üzerinde profesyonelleşen kadroların verimlilik esasları gereğince işsiz kalması veya başka işlere yönlendirilmesi nedeniyle alımı yapılan hizmetin kalitesinin ölçümünün gerçekleştirilmesi zorlaşacaktır. Sayılan nedenlerle Kettl (1993) devletlerin yapmış oldukları karmaşık kamu-özel birlikteliklerinin üzerinde yönetici olarak bulunduklarını ama bu hizmetlerin mahiyetini ancak yüzeysel olarak anlayabildiklerini ifade etmiştir.

Diğer yandan dış kaynak kullanımı uygulamaları hesap verilebilirliği kötü yönde etkilemektedir. Sorumluluğun tek bir devlet dairesinden alınarak özel ve kamu kurumlarının üyelerinin oluşturduğu bir konsorsiyuma devredilmesi hesap sorulabilecek direk muhatabı ortadan kaldırmaktadır. Rhodes (1996) hesap verilebilirlik kriterinin devletin en önemli nosyonlarından biri olduğundan hareketle bu unsurun zedelenmesinin kamu gücü ve otoritesinin kötü yönde kullanılmasının önünü açacağını bildirmektedir. Bu konunun önemli örneklerinden biri 2008’de tüm dünyada yaşanan ve hala etkileri devam eden ekonomik krizin temelinde ABD’nin imtiyazlar sağladığı bazı özel kuruluşların bu özel güvencelere güvenerek kaynakları suiistimal etmeleri yatmaktadır. Kriz dünyada ve ABD’de trilyonlarca dolarlık zararı, kötüye giden ekonomi yüzünden ev ve işlerini kaybeden milyonlarca insanı, halkın kendilerine karşı güveninin yok olduğu binlerce kamu ve özel kuruluşunu doğurmuştur. Krizin açık ve birebir sayısız mağduru bulunmasına rağmen sorumlu kimsenin bulunamaması ve neredeyse hiçbir özel ya da kamu yetkilisinin direk 2008 krizine yol açacak hareketlerinden dolayı yargılanmaması hesap verilebilirliğin önemsenmemesinin sonuçlarını çarpıcı bir biçimde göstermektedir.

4. Türkiye’de Durum: İç Boşaltılan Kamu Yönetimine Doğru

Türkiye’de içi boş bir devlet modelini veya yönetişimi benimseyen bazı politikaların varlığından söz edilebilir. Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve serbest piyasa ekonomisinin kabul edilmesi yönetişimin ana çerçeve olarak çizdiği yolda olunduğunu göstermektedir. Toplumların bu politikaları kendi sosyoekonomik perspektiflerinde değerlendirip gerekli değişiklikleri

uygulayarak adapte ettikleri düşünülünce Türkiye Cumhuriyetinin yönetim politikalarını diğer ülkelerden farklı olarak içselleştirdiği söylenebilir. Yönetişim şemsiyesi altında çok fazla sayıda uygulama ve etkinlik barındırdığı için bunların tek tek hangi birimde ne oranda işlevsellik kazandığını göstermek mümkün değildir. Çalışma halka açık resmi dış kaynak kullanımı verilerinin bazılarını irdelenen konseptlere uygunluğu bağlamında değerlendirecektir. Burada amaç Türkiye'nin ne kadar içi boş bir devlet olduğunu göstermek değil, sözü edilen politikalar bağlamında yerini belirleyebilmektir.

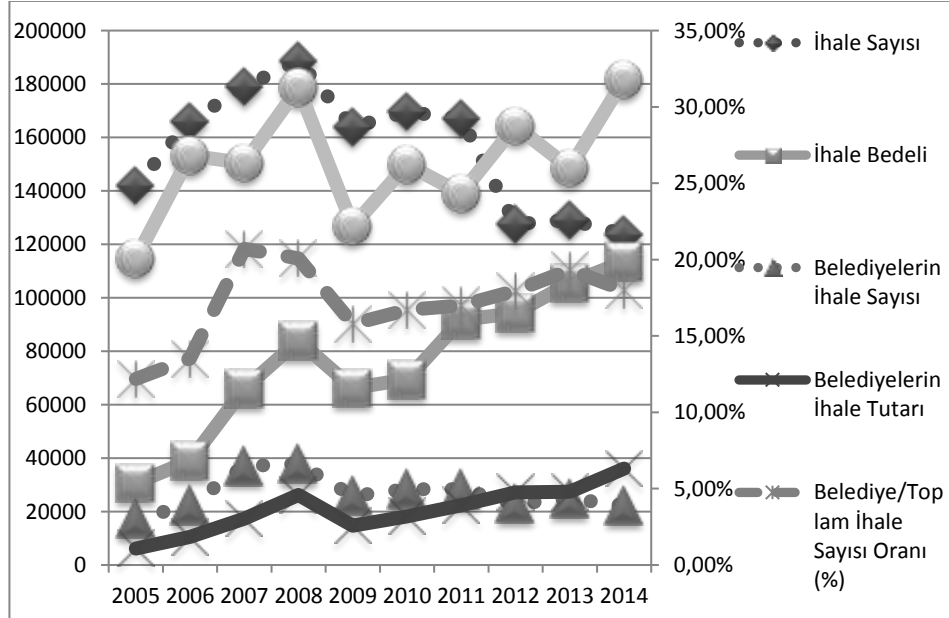
Özellikle askeri alanda dış kaynak kullanımının son yıllarda artan bir biçimde kullanımının artması Türkiye adına önemli gelişmelerden biridir. Türk Silahlı Kuvvetlerinin sürekli yenilenen ve değişen teknolojiyi ve bu teknolojilere bağlı savunma metotlarını tatbik edebilmesinin tek yolunun dış kaynak kullanımıyla yapılacak takviyeler olduğunu aktaran Oğultürk (2015) özel askeri şirketlerin milli savunmadaki önemini vurgulamaktadır. Ordu gibi devletle birebir ilintilendirilen kurumların bile yönetim rüzgârından uzak duramadığı ve sadece gelişmiş ülke askeri kurumlarının değil Türkiye'nin de en hassas alanlarda gerekli politikaları uygulamaya başladığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar özel şirketlerle ordunun iletişimi büyük ölçüde lojistik alanda gerçekleşmekte ise de bunun bizzat muharip kanatta olmayacağını önünde resmi bir engel bulunmamaktadır. Nitekim savunma sanayinde önemli gelişmelere neden olan yeni tip silahların çoğu özel şirketler tarafından dizayn edilmekte ve üretilmektedir.

Yerli araştırmacıların dış kaynak kullanımına dair verdikleri kamu kurumu örneklerinden bir diğeri de en büyük kamu kurumlarından biri olan sağlık sektörü üzerinedir (Karahana, 2009). Çalışmada toplam yirmi hastane kuruluşunda görevli üst düzey yöneticilerle görüşmelerin sonucunda dış kaynak kullanımının verimliliği artıran bir uygulama olduğu açıklanmıştır. Bizzat sağlıkla ilgili olmayan güvenlik, yemek, otomasyon ve temizlik faaliyetlerinin üçüncü kuruluşlardan hizmet alımı yoluyla tedarik edilmesinin işlendiği model başarılı bulunmuştur. Sağlık kurumlarının 7/24 kesintisiz hizmet vermesi gerekmektedir. Kurum binalarında piyasa değeri yüksek malzemeler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra sağlık çalışanlarına yönelik saldırılar da hesaba katıldığında güvenlik hizmetlerinin varlığı bir mecburiyet doğurmaktadır. Ayrıca çok yoğun hasta sirkülasyonunun meydana geldiği bu kuruluşlarda sürekli temizlik yapılması gerekliliği de ortaya çıkmaktadır. Fazla sayıda çalışan ve yatan hastanın günlük yiyecek iâşesinin sağlanması da ayrı bir problemdir. Bunların haricinde bu tür kuruluşların verimliliği artırmak ve işlemleri hızlandırmak için kullandıkları bilgisayar ağları ve programlarının bakımı da ayrı bir işkolu oluşturmaktadır. Buradan bakıldığında tüm bu hizmetlerin sağlık personeline verilebileceğini düşünmek imkânsızdır. Her biri ayrı ayrı kaynak, işgücü ve profesyonelleşme isteyen bu hizmetlerin sağlık kuruluşunun dışından satın alınması en doğru

tercihtir. Karahan (2009) sonuç olarak verimliliği artırıp maliyetleri düşüren dış kaynak kullanımının sağlık kurumlarında bir seçenektir çok bir gereklilik olduğunu vurgular.

Dış kaynak kullanımının yoğun bir şekilde uygulandığı diğer kamu birimleri belediyelerdir. Bu politikanın yerel idarelerde yaygınlaşmasının ana nedenlerinden biri neoliberal politikaların merkezden belediyelere yetki ve kaynak aktarımını zorlamasıdır. Vatandaşa en yakın olan kamu birimince kamu yönetimi faaliyetinin gerçekleştirilmesi çabası doğal olarak belediyelerin bu imkânlar kavuşmasına neden olmuştur. Bu kaynakların bir kısmı aynı diğer merkezi kamu kuruluşlarında olduğu gibi bir takım hizmetlerin özelden satın alınması yoluyla değerlendirilmektedir. Göymen (2009) bu teşviklerin merkezi idare tarafından sağlanmasının nedenleri arasında uluslararası kurumlarının beklentilerinin de yattığını belgeler. Merkezi ve yerel kamu idarelerinin mal veya hizmet alımı yapmaları söz konusu olduğunda kullandıkları kaynakları istatistiki bilgi olarak Kamu İhale Kurumuyla paylaşırlar. Her türlü dış kaynak kullanımı bilgileri Kamu İhale Kurumunun çevrimiçi olarak hizmete açtığı sayfadan yıllık olarak güncellenir ve halka açıklanır. Son on yılı kapsayan verileri merkezi ve yerel kurumlar olarak özelleştirme ve dış kaynak kullanımı açısından derlenerek Grafik 1’de sunulmuştur.

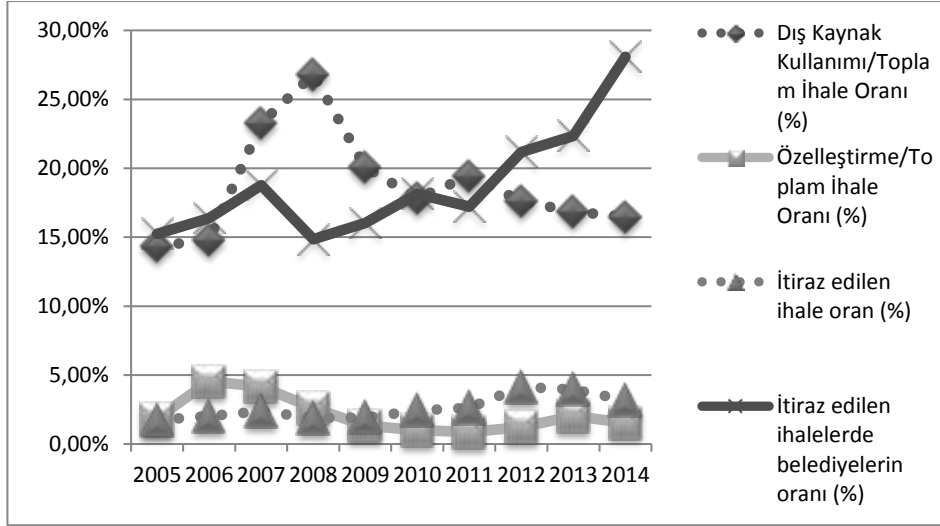
Grafik 1. Türkiye’de İhale Sayıları, Miktarları ve Oranları



Derlenen verilerde ihale olarak belirtilen satın almalar mal veya hizmetlerin tüm paydaşlara açık bir ihale usulüyle yapılabildiği gibi istisnai durumlarda doğrudan alma opsiyonunun kullanıldığı durumları da içermektedir. Kamu İhale Kurumunun paylaştığı verilerin fazla genel olması ve ayrıntılara yer vermemesi dolayısıyla veriler bu şekilde derlenmiştir. Belediyelerin merkezi kurumlarla kıyaslanmasının ana nedeni çalışmanın kullandığı teoremin altyapısıyla ilgilidir. Yönetişim bir yandan devletin merkezinde yer alan fonksiyonlarını yerel idarelere nakletmesini salık verirken diğer yandan kamu politikalarının kamunun dâhil olmadığı ağlar tarafından yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Grafik 1 bu açıdan bakıldığında değerli bilgiler sunmaktadır.

Sayılar ve yüzdeler karşılaştırıldığında negatif bir uyumsuzluk gözle çarpmaktadır. Sayı verileri 2008 yılından sonra düşüşe geçmesine rağmen miktar verileri artışa devam etmektedir. Bilindiği gibi 2008 mali krizinin etkileri Türkiye dâhil çoğu ülkede kamu harcamalarında azalmaya yol açmıştır. Böylelikle mal ve hizmet kullanımı işlemlerinin sayısal olarak azalması normaldir. Hem belediyelerin hem de toplam ihale sayılarındaki düşüş bu şekilde açıklanabilir. Oysaki ihale sayılarında yarıya yakın düşüşe rağmen miktarların büyük artış gösterdiği görülmektedir. Bilhassa kamu kurumlarının 2005'te toplamda yaklaşık 30 milyar lira olarak gerçekleşen dış kaynak kullanımı miktarının üç kattan daha fazla artarak 2014'te 113 milyar liraya çıkması önemli bir göstergedir. Bütçede çok önemli bir yer tutan bu mal ve hizmet alımları Türkiye'nin içi boş devlet modeline doğru yol aldığını gösterir.

Belediyelerin ihale sayılarında ve miktarlarında oynadıkları rol de ayrıca dikkat çekicidir. Belediyelerin düzenlediği mal ve hizmet alımı ihalelerinin toplama oranı artış göstermektedir. Son yıllarda yaklaşık yüzde 20'ler seviyesinde gerçekleşen bu oran 2005'te yüzde 12'ydi. Belediyelerin gerçekleştirdikleri toplam mal ve hizmet alımlarının yükselişi toplamdaki artışa paraleldir. 2005'te 6 milyar lira civarında olan belediyelerin toplam dış kaynak kullanımı 2014'te rekor bir yükselişle 36 milyar liraya ulaşmıştır. Oldukça hızlı yükselen dış kaynak kullanımı oranı belediyelerin kamunun toplam mal ve hizmet satın alma oranlarında da görülmektedir. Grafik 1'de görüldüğü gibi belediye satın almalarının toplama oranı 2005'te yüzde 20 iken 2014'te ivmeli bir yukarı hareketin ardından yüzde 32 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir ifadeyle 2014 yılında devletin yapmış olduğu tüm dış kaynak kullanımının yüzde 32'si belediyeler tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu artışlar önümüzdeki yıllarda devam edecektir çünkü yerel idarelere güç aktarımının devam etmesi ve devletin mal ve hizmet alımı yoluyla piyasadaki yerini özel kurumlara devretmedeki kararlılığı görülmektedir. Fakat yönetişimin müşteri memnuniyeti doğrultusunda yürütüldüğünü anlamak için olası ihtilafları gösteren Grafik 2'yi incelemek faydalı olabilir.

Grafik 2. Türkiye’de Özelleştirme/Dış Kaynak Kullanımı ve İtirazların Oranı

Grafik 2 öncelikle özelleştirmenin dış kaynak kullanımına göre genel durumunu gözler önüne sermektedir. Görüldüğü gibi son on yılda gerçekleştirilen özelleştirmeler toplam mal ve hizmet alımı miktarlarıyla karşılaştırıldığında çok düşük oranlarda kalmaktadır. Toplam ulusal ihale miktarlarına karşı oranı 2007 yılında en yüksek seviyeye ulaşan özelleştirme faaliyetlerinin 2014 yılında yaklaşık yüzde bir oranında olduğu görülür. Dolayısıyla dış kaynak kullanımı özelleştirmenin on katından daha büyük sermayelerle gerçekleşmektedir. Bu nedenle özelleştirmeye gösterilen siyasi ve akademik ilginin kamuya ait dış kaynak kullanımına neden gösterilmediği merak uyandırıcıdır. Yönetişimin uygulamalarından olan özelleştirme uzun zaman önce liderlik bayrağını diğer yönetim politikası olan dış kaynak kullanımına vermiş durumdadır.

Grafik 2’nin anlattığı diğer önemli husus ise ihalelere yapılan itirazlarla ilgilidir. Bir mal veya hizmet alımı ile ilgili satıcı konumunda bulunan özel kuruluşların temsilcileri işin yapım sürecinde mahkemeye, idareye veya Kamu İhale Kurumuna başvurarak idarenin haksız tasarruflarını şikâyet edebilirler. Burada idarenin yanlış tutumundan kaynaklandığı düşünülerek yapılan başvuruların sayıları değil toplam sayıya olan oranları değerlendirilmiştir. Grafik 2’de oldukça düşük olarak görülen bu oran 2005’teki yaklaşık yüzde 1 seviyesinden 2014’te yüzde 3 bandının üstüne çıkmıştır. Oranların hala çok düşük olmasına rağmen artışın yüzde 300’e yakın boyutta olması tehlikeyi göstermektedir. Elbette ki her şikâyetin bir ihlali veya idarece yapılan bir yetki suiistimalini gösterdiğini iddia etmek mümkün değildir. Fakat itirazlardaki bu

artışın nedenleri derinlemesine irdelenmeli ve tartışılmalıdır. Grafik 2'nin sağladığı son önemli bilgi ise belediyelerin dış kaynak kullanımı ihaleleriyle ilgilidir. Görüldüğü gibi belediyelerin dış kaynak kullanımı ihalelerine karşı itirazların toplam itirazlara oranı 2005'te yüzde 15 iken 2014'te iki kat artarak yaklaşık yüzde 30'a ulaşmıştır. Yani 2014'te paydaşların dış kaynak kullanımı esnasında kamu kurumlarının haksız fiilleri dolayısıyla idareye yaptığı neredeyse her üç başvurudan biri belediye kurumlarına karşı yapılmıştır.

Belediyelerin olası haksızlık oluşturuıcı tavırlarını belgeleyen bu durum literatürde de yerini bulmuştur. İlhan (2013) büyükşehir belediyelerini konu edindiği çalışmasında mal ve hizmet alımı için yapılan ihalelerin belediyeler tarafından kasıtlı olarak manipüle edildiğini iddia etmektedir. Belediyelerin gerçekte kendi sermayeleri ile kurdukları bazı belediye şirketlerinin bu ihaleleri kazanmada piyasadaki diğer özel kuruluşlara göre daha yüksek şans sahibi olduğu ortaya konmuştur. Dolayısıyla yönetişimin öngördüğü serbest piyasa ve açık rekabet ilkesi çiğnenmektedir. Belediye şirketlerinin merkezi devlet bütçesinin en büyük harcama kalemlerinden biri haline gelmiş olan bu alımlarda avantajlarını en baştan kaybeden paydaş şirketlerin gelişmesi ve sistemin tümüyle verimlilik üretmesi imkân dâhilinde değildir. Rekabeti engelleyen bu tür haksızlıklar dış kaynak alımlarının daha düşük fiyatlarda gerçekleşmesini de engellemekte ve zarar tüm kamu yönetimi sistemine ödetilmektedir. Yönetişim teorisinin özünde ve ideal özelleştirme-dış kaynak kullanımı gibi uygulamaların evrensel ön kabullerinde kamu gücünün bu şekilde yanlış yönde kullanılmasının engellenmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur.

Aslan (2007) taşeronlaşma tabiriyle açıkladığı belediyelerin hizmet alımı yoluyla güvenlik personeli istihdam etme projelerini incelediği çalışmasında anayasanın ihlal edildiğine kanaat getirmektedir. Güvenliğin ve hatta yönetim hakkının dahi bu şekilde devrinin mümkün olabileceğinin anlatıldığı çalışma, gelişmiş ülkelerden örnekler vererek iyi düşünülmemiş dış kaynak kullanımı uygulamalarının kamunun varlığını ve idarenin meşrutiyetini sorgulatabileceğini belirtir. Verkuil (2007) paralel bağlamda devlet egemenliğinin ve bağımsızlığının dahi özel bir takım kuruluşlara devrine kadar gidebilecek yönetim projelerinin demokrasinin kötüye kullanımından doğduğunu anlatmaktadır. Çalışmada arz edilen rakamlara bakıldığında Türkiye'nin hızla içi boş devlet kuramı da dâhil olmak üzere ileri düzey yönetim metotlarını uygulama yolunda olduğu görülmektedir. Bununla beraber süreç yeni problemleri de doğurmaktadır. Taşeronlaşma kamunun insan kaynakları rejiminin yönetim politikalarıyla değişiminin bir parçası olarak gelişmiştir. Şahlanan (2014) kamu politikası olarak hizmet alımı uygulamalarının temeli olan kanunların doğru şekilde düzenlenmediğinden bahsederek taşeronlaşmada kanun metinlerinin cevapsız bıraktığı birçok problem olduğunu bildirmektedir.

Sonuç

Çalışma; kamu yönetimine alternatif olarak doğan yönetim politikalarının zaman içinde yaşadığı değişimleri ve bu değişimler için gerekli ilhamı hangi teorik altyapılardan devşirdiğini açıklamıştır. Klasik organizasyon kültürünü benimsemiş olan kamu yönetimi araçları özellikle 1980'lerden sonra neoliberal düşüncelerin tesirine girmiştir. Bu düşüncenin yayılmasından sonra daha özgürlükçü bir tutum sergileyen devletler serbest girişimcilerin önünü açarak verimliliği artırmak amacıyla yönetimdeki tekel durumundaki pozisyonlarını terk etmeye başlamışlardır. Yönetişim devletin yönetmekten daha çok hakemlik yapması üzerinde durduğu için devletler üretimdeki başrollerini üçüncü şahıslara devretmişlerdir. Zamanın etkili kamu iktisadi teşekküllerinin özel şirketlere satılmasının ardında bu düşünce vardır. Özelleştirme adı altındaki bu uygulamalar sadece bazı kamu mallarının mülkiyetinden vazgeçilmesini değil aynı zamanda tümüyle mal ve hizmet üretimi faaliyetlerinin özel şirketlerin oluşturduğu ağlar üzerinden gerçekleştirilmesini de içermektedir.

Çalışmada görüldüğü gibi özelleştirmenin alt kısmı olarak adlandırılabilir dış kaynak kullanımı uygulaması özelleştirmenin çok önüne geçmiştir. Yönetişimin son aşamalarından biri olan içi boş devlet kuramını hatırlara getirecek derecede artmış bulunan ve gelecekte de artacağı öngörülebilir bu uygulamalar genel kamu bütçesinin önemli harcama kalemlerinden biri haline gelmiştir. Özellikle güçlendirilmesi amaçlanan yerel birimler eliyle gerçekleştirilen dış kaynak kullanımının artış miktarı dikkat çekicidir. Gelecekte adından çok daha fazla söz edileceği anlaşılan bu konunun bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada daha çok palyatif bazı gözlemlerle teorik altyapının entegrasyonu hedeflenmiştir. Türkiye için içi boş devlet benzetmesinin henüz bir ütopya seviyesinde olduğu söylenebilir, fakat gerek yönetişimin gerekse uygulamalarının hızlı artışı bu konuda yakın gelecekte yeni değerlendirmelerin yapılması ihtiyacının doğacağını göstermektedir.

Kamunun dış kaynak kullanımı konusundaki kararlılığı bazı problemleri de beraberinde getirmiştir. Son yıllarda katlanarak büyüyen bu piyasa, koşullardaki bazı eşitsizlikler nedeniyle hedeflendiği gibi verimliliği odak noktasına koyma konusunda sıkıntılar yaşamaktadır. Literatürden ve araştırmanın bizzat kendi verilerinden getirilen deliller kamu kurumlarının yönetim usulü konusunda artan oranda hatalar yaptığını ortaya koymaktadır. Artan itiraz oranları ve literatürde dile getirilen bir takım uygulamalar yönetişimin ruhuna aykırı davranıldığını belgelemektedir. Devlet kurumlarının yönetişimin rehberi konumundaki adımları uygulamaya alması ve her türlü haksız rekabete yol açıcı hareketten uzak durması gerekmektedir. Teorik ve pratik çıkarımlardan anlaşılabilirliği gibi kamu yönetiminin günün birinde

devletsiz olarak yapılabilme ihtimali yoktur. Devlete hakemlik, koordinasyon, hukukun üstünlüğünü sağlama ve egemenlik konularında her zaman ihtiyaç duyulacaktır. Fakat bu ihtiyaç devlet ve kurumlarına hukuksuz fiiller irtikâp etme hakkını vermez.

Gelecekteki çalışmalar daha uzun yılları kapsayan değişkenler kullanarak konseptin daha iyi anlaşılabilmesini sağlamalıdır. Ayrıca yönetişimi, içi boş devleti, özelleştirmeyi ve dış kaynak kullanımını daha anlaşılabilir ve test edilebilir değişkenler perspektifinde ele alan yeni çalışmalar konuyu derinlemesine inceleyebilecektir. Kamu kurumlarının sınıflandırılarak hangi kurumlarda yönetişimin daha iyi uygulandığının tartışılması da literatüre katkı sağlayacaktır. Bunlara ek olarak araştırmacılar ele alınan politikalarla ilgili bölgesel farklılıkları da göz önünde bulundurabilirler. Araştırmada dile getirilen geliştirilmeye ihtiyaç duyulan başka bir konu ise kamu kurumlarına yapılan itirazların içeriklerine ve sonuçlarına dair olmalıdır. Yönetişimin önerdiği yeni verimlilik politikalarının olası aksaklıklarının giderilmesi daha sağlıklı ve müreffeh kamu politikalarının uygulanması yolunu açacağından tüm toplum için faydalı sonuçlar doğuracaktır.

Kaynakça

- Aslan, O. (2007), "Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, No: 1, ss. 55-74.
- Ateş, H. (2001), "İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru", *I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 25 (Ekim 2001)
- Bıçkıcı, D., ve Sobacı, M. Z. (2011), "Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 39, No: 2, ss. 219-233.
- Doğan, K. C., ve Yılmaz, N. (2013), "Küresel Sermayeye Dayalı Yeni Ekonomik Düzendeki Ulus-Devlet'in Egemenlik Krizi", *Global Journal of Economics and Business Studies*, Cilt: 2, No: 3, ss. 12-19.
- Duit, A. ve Galaz, V. (2008), "Governance And Complexity—Emerging Issues For Governance Theory", *Governance*, Cilt: 21, No: 3, ss. 311-335.
- Frederickson, H. G. (1996), "Comparing The Reinventing Government Movement With The New Public Administration", *Public Administration Review*, Cilt: 56, No: 3, ss. 263-270.
- Göymen, K. (2009), "Türkiye'de Özel Girişimin Yerel Kalkınmaya Katkısının Sağlanması", *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi* kitabında, Göymen, K., (editör) Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, ss. 159-201.
- İlhan, İ. (2013), "Türkiye'de Belediyeler Ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 88, ss. 5-25.
- Kamu İhale Platformu Veri Tabanı*, www.kik.gov.tr, 17/02/2016

- Karahan, A. (2009), "Dış Kaynak Kullanımının Verimlilik Üzerine Etkisi-Hastane Yöneticileri Üzerine Bir Araştırma", *Balıkesir Üniversitesi Journal of Social Sciences Institute*, Cilt: 12, No: 21, ss. 185-99.
- Kauffman, S. (1991), "Antichaos and Adaptation: Biological Evolution May Have Been Shaped by More Than Just Natural Selection", *Scientific American*, Cilt: 265, ss. 78-84.
- Kearns, K. P. (1994), "The Strategic Management Of Accountability In Nonprofit Organizations: An Analytical Framework", *Public Administration Review*, Cilt: 54, No: 3, ss. 185-192.
- Kettl, D. (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Companies*, Washington DC: The Brookings Institution, ss. 206.
- Kramer, R. M. ve Tyler, T. R. (Editörler) (1995), *Trust in Organizations: Frontiers Of Theory And Research*, Washington DC: Sage Publications.
- Meggison, W. L., ve Netter, J. M. (2001), "From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization", *Journal of Economic literature*, Cilt: 39, No: 2, ss. 321-389.
- Milward, H. B. ve Provan, K. G. (2000), "Governing The Hollow State", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Cilt: 10, No: 2, ss. 359-380.
- Milward, H. B., & Provan, K. (2003), "Managing The Hollow State: Collaboration And Contracting", *Public Management Review*, Cilt: 5, No: 1, ss. 1-18.
- Morçöl, G. (2015), "Can We Discover The Higgs Boson Of Public Policy Or Public Administration Theory?: A Complexity Theory Answer", *Handbook on Complexity and Public Policy*, Section: 6. 78.
- Oğultürk, C. (2015), "Lojistik Hizmetlerin Özelleştirilmesi Kapsamında Türk Silahlı Kuvvetleri'nde Dış Kaynak Kullanımı ve Özel Askeri Şirketler", *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, Cilt: 11, No: 22, ss.167-95.
- Rhodes, W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, Vol. 44, ss. 652-667.
- Şahin, B. (2016), "Kriz Yönetimi Sisteminin Verimliliğinin Yapısal Eşitlik Modeliyle Değerlendirilmesi", *Atatürk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 56: 229-241.
- Şahin, B. ve Unlu A. (2011) "Governance Implications in Turkish Criminal Justice System", *Turkish Journal of Police Studies*, 13 (2).
- Şahin, B. ve Şahin, I. (2016) "Türk Kamu Kurumlarında Liyakatin Etkin Haline Getirilebilmesi Adına Bir Öneri: Emniyet Teşkilatı Örneği", *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5 (1), 98-113.
- Şahlan, F. (2014), "Kamu İşyerlerinde Alt İşveren Uygulamasının Doğurduğu Sorunlar Ve Çözüm Arayışları", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 72, No: 2, ss. 469-476.
- Stoker, G. (1998), "Governance as Theory: Five Propositions". *International Social Science Journal*, Cilt: 50, No: 155, ss. 17-28.
- Verkuil, P. R. (2007). *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization Of Government Functions Threatens Democracy And What We Can Do About It*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yayman, H. (2000), "1980 Sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 2, No: 3, ss. 135-156.