



Araştırma Makalesi / Research Article

Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi ve Ortak Üretim: Fahri Trafik Müfettişliği Örneği

Arzu Dilaveroğlu¹

Öz

Kamusal hizmetlerin sunumu ve içeriği, iç ve dış etkenlere bağlı olarak yenilenmekte ve çağa uyarlanmaktadır. Kamu yönetiminde reform, yeniden yapılanma, reorganizasyon, değişim gibi kavramlarla ifade edilen bu uyarlamadaki temel amaç mevcut yönetim anlayışının, daha etkin ve süreci verimli kılabilecek yapılarla değiştirilmesidir. Bu değişim sürecinde vatandaşın kamu hizmeti süreçlerine aktif katılımında bulunmasını öngören ortak üretim modeli, kamu yönetiminde üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Bu çalışmada ülkemizde uygulanan fahri trafik müfettişliği uygulamasının ortak üretim modeli açısından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda; "Ortak üretim nedir? Hangi alanlarda ortak üretim yapılabilir? Ortak üretimin tipolojileri nelerdir? Ortak üretim yapılmasını sağlayan temel motivasyon kaynakları nelerdir?" şeklindeki sorular cevaplandırılarak ortak üretimin kuramsal çerçevesi çizilecektir. Betimleyici yöntem ve vaka analizinin kullanıldığı bu çalışmada, ortaya konulan kuramsal çerçevede fahri trafik müfettişliğinin kamuda ortak üretim sistemine uygunluğu, işleyişi, yapısı ve trafik güvenliğine katkısı analiz edilecek, ortak üretim konusundaki sınırlı Türkçe kamu yönetimi literatürüne katkı yapılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Paydaş Katılımı, Ortak Üretim, Fahri Trafik Müfettişliği, Trafik Güvenliği.

Paradigm Change and Co-Production in Public Administration: The Case of Honorary Traffic Inspectorate

Abstract

The presentation and content of public services are renewed and adapted to the age, depending on internal and external factors. The main purpose of the adaptation, which is expressed with concepts such as reform, restructuring, reorganization and change, is to replace the existing management approach with structures that will make the process more effective and efficient. The process of change, which envisages the active participation of citizens in public service processes, has been one of the issues emphasized in public administration. Thus, this research aims to examine the paradigm shift in public administration from the 19th century to the present, the co-production model, and the honorary traffic inspectorship practice, which is one of the examples of this in practice. In this context, this study asks the following questions "What is co-production? In which areas can co-production be made? What are the typologies of co-production? What are the main sources of motivation for co-production?" those questions can frame the joint production. Descriptive method and case analysis were used to analyze whether the honorary traffic inspectorship practice is suitable for the public sector, its functioning, and its structure. This study on co-production will fill a gap in limited Turkish public administration literature.

Keywords: Stakeholder Engagement, Co-production, Honorary Traffic Inspector, Traffic Safety.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Medipol Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, adilaveroğlu@medipol.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-7850-8838>

Atıf: Dilaveroğlu, A. (2022). Kamu yönetiminde paradigma değişimi ve ortak üretim: Fahri trafik müfettişliği örneği, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 40 (3), 587-604.

GİRİŞ

Yönetim bilimi alanında yaşanan paradigma değişimleri, kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde önemli değişiklikleri beraberinde getirmiş, kamusal hizmetlerin, geleneksel kamu yönetimi paradigmasında olduğu gibi devlet tarafından tek paydaş olarak işleyen süreci yerine, katılım mekanizmalarını ön plana alan yeni paradigmlar benimsenmeye başlanmıştır. Yöneten ve yönetilen arasındaki etkileşimin artmasını öngören yeni paradigma argümanlarının benimsenmesi, vatandaşın kamusal hizmet süreçlerindeki paydaşlık rolünün yeniden ele alınmasını gerektirmiştir. Bu bağlamda kamu yönetimi paradigmaları incelendiğinde vatandaşın ortak üretici olarak kabul edilmesinin, Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ile vurgulandığı görülmüştür.

Kamu yönetimi paradigma değişimlerinin bir sonucu olarak 1970’li yıllarda ortaya çıkan ortak üretim modeli, son dönem uluslararası kamu yönetimi literatüründe dikkat çeken bir konu haline gelmiştir. Bu model, klasik katılım mekanizmalarından farklı olarak kamu hizmet sürecinin tüm aşamalarında (tasarlama, üretme, sunma, değerlendirme) vatandaşın yer alabilmesi anlayışına dayanmaktadır. Diğer bir ifade ile kamusal hizmet süreçlerinde, vatandaşın pasif yapıdan aktif paydaş durumuna getirilmesini, kamu hizmetlerine destek verebilmesini öngörmektedir. Ancak Türkçe kamu yönetimi literatürü incelendiğinde ortak üretime ilişkin çalışmaların oldukça sınırlı olduğu görülmüştür. Son dönemde Türkçe literatüre katkı yapan çalışmalardan biri Lamba ve Öztop (2019) tarafından hazırlanmıştır. Çalışmada kamu güvenliği alanında uygulanan “Komşu Kollama Sistemi” ve “Keşke Demeden Projeleri” ortak üretim açısından betimleyici yöntem kullanılarak incelenmiştir. Çolak (2021) tarafından ele alınmış olan başka bir çalışmada da vatandaşların kamu yönetimi paradigmaları kapsamında değişen rolleri ve ortak üretim uygulaması betimleyici yöntemle ele alınmıştır.

Bu çalışma kapsamında fahri trafik müfettişliği kamusal bir hizmet olan trafik güvenliğinin sağlanması ve trafik kültürünün oluşturulması konusunda ortak üretim uygulaması olarak incelenmektedir. Çalışma ile vatandaş memnuniyetinin artırılması ve kamu kaynaklarının verimli kullanımı açısından yararları olan fahri trafik müfettişliği uygulaması ile ortaklık modeli arasındaki ilişkiyi ortaya koymak, ortak üretim konusuna dikkat çekmek ve literatüre katkı yapılması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda kamu yönetimi paradigma değişimi ve ortak üretim kavramları betimleyici yöntemle ele alınacak, ardından vaka analizi yöntemi ile fahri trafik müfettişliği uygulaması değerlendirilecektir. 35.000’e yaklaşan gönüllü müfettişi olan bu uygulamanın, vaka analizi yöntemi kullanılarak ortak üretimin tüm yönleri ile değerlendirilmesi çalışmayı özgün hale getirmektedir.

Bu kapsamda üç ana bölümden oluşacak olan çalışmanın ilk bölümünde kamu yönetimi paradigmaları üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ortak üretim kavramı, ortak üretim yapılan alanlar, ortak üretim tiyolojileri ve ortak üretimin motivasyon kaynakları hakkında bilgi verilecektir. Üçüncü bölümde ise fahri trafik müfettişliği, ortak üretim uygulaması olarak analiz edilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİ PARADİGMALARI

Devletin üstlenmiş olduğu görevler ve bu görevleri yerine getirecek mekanizmalar arasında meydana gelen farklılıklar (Tutum, 1971), siyasal lider değişimi, toplumsal tutumlarda yaşanan dönüşüm, yönetim kuramlarındaki entelektüel gelişmeler, başarısızlığın kabulü (Duggett, 2002) vb. ön koşullar yönetimde değişim ihtiyacını ön plana çıkarmaktadır.

Kamu yönetimindeki en büyük değişim hareketlerinden biri 19.yüzyıl geç döneminden başlayan ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar devam eden geleneksel kamu yönetimi modeline geçiştir. Geleneksel kamu yönetimi öncesinde kamu yönetimi, lider, hükümdar ve siyasetçilere, kişisel sadakatle bağlı kişilerce yürütülmüştür. Yenilenen modelle birlikte yönetim, liyakat temelli profesyonel bir meslek haline getirilmiştir. Bu paradigmanın şekillenmesinde birbirlerinin çağdaşı olan Wilson ABD’de, Weber ise Avrupa’da önde gelen isimlerden olmuştur (Hughes, 2014). Wilson (1961) “İdarenin İncelenmesi” adlı çalışmasında siyaset ve yönetim dikotomisi üzerinde durmuştur. Wilson, siyasetin sorumluluk alanının politika üretmek olduğunu, yönetimin ise siyasetin telaş ve heyecanından uzak olarak politikaları uygulamakla sorumlu tutulması gerektiğini vurgulanmıştır. Weber ise bilimsel anlamda ele aldığı bürokrasi kavramı ile geleneksel kamu yönetiminin yapı ve işleyişinin belirlenmesine katkı sağlamıştır. Weber (2017), yasal otorite tipi olarak gördüğü, bürokrasi modelinin özelliklerini şu şekilde sıralamıştır; kurallara bağlı örgütlenme, yetki alanının önceden belirlenmiş olması, hiyerarşik yapılanma, üretim ve yönetim araç/gereçlerinin çalışanlara iş yerlerinde kullanmak üzere verilmesi, işlerin yürütüldüğü bürolar ile özel hayatın birbirinden ayrılmış olması, her tür idari karar ve kuralın yazılı olarak kayıt altına alınması. Görüldüğü üzere geleneksel yönetim döneminde dikkatlerin yoğunlaştığı alan, örgütün iç yapısı ve süreçleridir. Yönetim ve siyaset arasında yapılan paylaşımda dış ilişkiler politikacılara bırakılmıştır. Ancak daha sonraki süreçte, geleneksel modelden Yeni Kamu İşletmeciliğine (YKİ) doğru yaşanan değişimin en önemli gerekçelerinden biri dış dünyanın tehdit olarak algılanmasının yanış olduğu, dışsal ilişkilerin bürokrasi tarafından dikkate alınması ve idare edilmesi gereken bir alan olarak görülmesi ve paydaşlarla etkileşim halinde olunması gerekliliğidir (Hughes, 2014).

Dış çevrenin dikkate alınması gerektiğini paydaş teorisi ile ortaya koyan Freeman paydaş kavramını “bir organizasyonun amacına ulaşmasını etkileyebilecek veya bundan etkilenebilecek herhangi bir grup veya birey” şeklinde tanımlamıştır (s. 53). Büyük bir organizasyonun paydaşlarını ise şirket sahipleri, müşteriler, rakipler, sendikalar, devlet, tedarikçiler, çalışanlar vb. şeklinde sıralamıştır (Freeman, 2010). Buradan hareketle kamu yönetiminin hizmet sunumunda tepe yöneticiden vatandaşa kadar resmi ve resmi olmayan çok sayıda paydaşı olduğunu söyleyebiliriz. Bu paydaşların seçimlere katılma, siyasi partilere üyelik, dilekçe verme vb. klasik araçlar yoluyla kamusal hizmet süreçlerine katılımı mümkün olmakla birlikte, kent konseyleri, yuvarlak masa toplantıları vb. oluşumlara katılım sağlayarak da sürece dahil olabildikleri görülmektedir. Ancak bu faaliyetler karar alma süreçleri kapsamında sınırlandırılmıştır. Katılım kapsamının dar olması ise pasif vatandaş tipini ortaya çıkarırken, bu kapsamın artırılması aktif vatandaş tipinin ortaya çıkmasını sağlayacaktır. 21. yüzyılda ortaya çıkan post YKİ yaklaşımları ile vatandaşın katılımının, kamu politikalarının oluşum süreci ile sınırlandırılmaması, ortak üretici olarak hizmet sunumlarına katılımlarının sağlanması yaygın bir görüş haline gelmeye başlamıştır (Çolak, 2021). Bu bağlamda üzerinde durulması gereken önemli bir kamu yönetimi paradigması olan YKH yaklaşımıdır. Kamu yönetiminin işleyişine dair geleneksel kamu yönetiminden farklı argümanlar ortaya koyan bu yaklaşım, YKİ yaklaşımının eleştirisi olarak 2000’lerin başında gündeme gelmiştir. Tablo 1’de görüldüğü üzere her üç yaklaşımın organizasyon yapısı, faaliyet biçimleri ve vatandaşın yönetim süreçlerinde konumlandırıldığı nokta birbirinden farklıdır.

Tablo 1: Geleneksel Kamu Yönetimi, YKİ, YKH Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Başlıca teorik ve epistemolojik temeller	Siyasal teori, saf sosyal bilimlerle zenginleştirilmiş sosyal ve politik yorumlar	İktisat teorisi, pozitivist sosyal bilime dayalı daha sofistike diyalog	Demokratik teori, pozitivist, yorumlayıcı, eleştirel ve postmodern dahil olmak üzere bilgiye dönük çeşitli yaklaşımlar
Hakim rasyonalite ve insan davranışı modelleri	Sinoptik rasyonalite, “yönetici adam”	Teknik ve ekonomik rasyonalite, “ekonomik insan”	Stratejik rasyonalite, çoklu rasyonalite testleri (politik, ekonomik, örgütsel)
Kamu yararı anlayışı kavramı	Siyasi olarak tanımlanmış ve hukukta ifade edilmiş	Bireysel çıkarları ifade eder	Paylaşılan değerlerle ilgili diyalogun sonucu
Kamu görevlileri kime karşı duyarlı?	Hizmetten yararlananlar, seçmenler	Müşteriler	Vatandaşlar
Devletin üstlendiği rol	Kürek çekmek (politika olarak tanımlanmış tek bir hedefe odaklanan politikaları tasarlama ve uygulama)	Dümen tutmak (piyasayı harekete geçirmek için katalizör görevi üstlenir)	Hizmet etmek (vatandaşlar ve topluluk grupları arasında çıkarları müzakere etmek ve arabuluculuk yapmak, ortak değerler yaratmak)
Politika amaçlarına ulaşmak için mekanizmalar	Devlet kurumları aracılığıyla programları yönetmek	Özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar aracılığıyla politika hedeflerine ulaşmak için mekanizmalar oluşturmak	Kamu, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel sektör arasında birleşme sağlayarak karşılıklı olarak üzerinde anlaşmaya varılan ihtiyaçları karşılamak
Hesapverebilirlik	Hiyerarşik—kamu yöneticileri siyasi liderlere karşı sorumludur	Piyasa odaklı—kişisel çıkarların birikimi, geniş vatandaş gruplarının (veya müşteriler) istediği sonuçları meydana getirecektir	Çok yönlü—kamu görevlileri hukuka, topluluk değerlerine, siyasi normlara, profesyonel standartlara ve vatandaş çıkarlarına dikkat etmelidir
İdari takdir	Sınırlı takdir yetkisi	Girişimcilik hedeflerine ulaşmak için geniş serbestlik alanı	Takdir hakkı gerekli ancak sınırlı
Varsayılan organizasyon yapısı	Yukarıdan aşağıya doğru işleyen bürokratik organizasyonlar	Birincil kontrolün kurum içinde olduğu adem-i merkezîyetçi kamu kuruluşları	Ortak çalışmaya dayalı içerde ve dışarda paylaşılan liderlik
Kamu görevlileri ve yöneticilerin motivasyon temeli	Maaş, yardım, memurluk güvencesi	Girişimci ruh, devletin boyutunu küçültme isteği	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma isteği

Kaynak: Denhardt ve Denhardt (2000).

Geleneksel kamu yönetiminde, kamusal faaliyetler genellikle bürokrasinin kendisi tarafından yerine getirilmekte, hizmetin alıcısı durumunda olan vatandaşın süreçte yeterince rolü bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile bürokrasiden hizmeti kullananlara doğru tek yönlü bir akış söz konusudur (Hughes, 2014). Vatandaş yalnızca oy kullanarak yönetim süreçlerine katılabilen, pasif bir konuma indirgenmiş durumdadır. Öte yandan YKİ kamu görevlilerinin duyarlı olduğu kesimi müşteri olarak görmekte ve kamu yönetiminin işleyişinin müşteri beklenti ve istekleri doğrultusunda şekillenmesini öngörmektedir. Ancak bu durum, tam bir ortaklık biçimi değildir. Denhardt ve Denhardt (2000) tarafından da ifade edildiği gibi tek başına kürek çeken devlet bu defa dümeni tutmaktadır. Oysaki ortaklıklarda daha eşit seviyelerde ilişki kurulması, yönetim süreçlerinin müzakere edilmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Bovaird (2007), geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde hizmet planlama şekli ve bu yaklaşımın sahip olduğu yönetim kavramlarının revize edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Devrim niteliğinde bir kavram olarak gördüğü ortak üretimi, kullanıcıları karar alma süreçlerinin merkezi konumuna alması nedeniyle diğer yaklaşımlardan ayrı tutmaktadır.

Kamuda ortak üretim kavramını 1970'lerdeki çalışmalara kadar götürmek mümkün olmakla birlikte, kamu yönetimi paradigması olarak vurgulanmasının YKH yaklaşımı ile gündeme geldiğini görmekteyiz.

Özetle kamusal hizmet süreçlerinde, geleneksel kamu yönetimi yukarıdan aşağıya doğru işleyen hiyerarşik bir mekanizma öngörmekte, süreçte dış paydaşları yeterince dikkate almamaktadır. YKİ, dış paydaşları müşteri olarak değerlendirmekte, katılımı ön plana çıkaran bir model sunmaktadır. YKH yaklaşımı ise dış paydaşların bir ortak olarak sürece dahil edildiği, faaliyetlerin birlikte ele alındığı yeni bir model hedeflemektedir. Bu bağlamda yönetim paradigmasındaki değişimin, vatandaşın paydaş olarak rolünün değişmesine ve yönetim süreçlerine aktif ve etkin olarak katılımına, dolayısıyla da problemlerin tespitinden karar verme süreçlerine, uygulamadan değerlendirme aşamalarına kadar birçok boyutta kamusal hizmetlerin işleyişini farklılaştırdığını söyleyebiliriz.

Buradan hareketle çalışmanın bundan sonraki kısmında çalışma soruları cevaplandırılarak ortak üretim modelinin kuramsal çerçevesi hakkında bilgi verilecektir.

2. ORTAK ÜRETİM NEDİR?

Ortak üretim (Co-production) kavramının kamu sektöründe ilk kullanımı, 1970'lerde Elinor Ostrom ve arkadaşlarının Indiana Üniversitesi'ndeki Politik Teori ve Politika Analizi çalışmalarına dayandırılmaktadır (Bovaird vd., 2017). Bu nedenle kamu yönetiminde ortak üretime ilişkin literatürün doğuşunun ABD'de başladığı, daha sonra Avrupa ve Avustralya'da gelişmeye devam ettiği kabul edilmektedir (Osborne ve Stokosch, 2013). 1970'lerin sonunda kamu ve özel sektör için gündeme gelen bu yönetme modeli, kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmasının farklı paydaşlarla birlikte hareket edilmesine bağlı olduğunun anlaşılması ile günümüzde ilgi duyulan bir kavram haline gelmiştir (Bovaird vd., 2015). Nitekim son dönemde kamu yönetimi literatürde ortak üretime ilişkin çalışmaların arttığı görülmektedir (Alford, 2016; Pestoff, 2014; Bovaird vd., 2017; Nabatchi vd., 2017; Osborne, 2018). Kavram ortak üretim dışında, "ortak işletmeye alma", "ortak yönetim", "birlikte inşa", "ortak tasarım", "ortak teslimat" ve "ortak değerlendirme" şekillerinde de kullanılmaktadır (Bovaird vd., 2017). Türkçe literatürde; üretim (Lamba ve Öztop, 2019), ortak üretim (Çolak, 2021), ortak yapım (Saylam, 2021) şeklinde kullanıldığı görülmektedir.

Literatür incelendiğinde ortak üretimle ilgili çeşitli tanımlamalara rastlanmaktadır. Ostrom (1996, s.1073), ortak üretimi, “aynı organizasyon içinde olmayan bireylerden gelen girdilerin mal ve hizmetlere dönüştürüldüğü bir süreç” olarak tanımlamıştır. Alford (1998, s.128) ise ortak üretim kavramını “vatandaşların, gönüllülerin ve müşterilerin kamu hizmetlerinin üretilmesine ve tüketilmesine katılımı” şeklinde ifade etmiştir. Verschuere vd. (2012, s.1083) ise “vatandaşların ve grupların kamu hizmeti sunumuna katılımı” şeklinde tanımlamaktadır. Literatüre önemli katkısı olan Bovaird ve Loeffler (2013) ise kavramı, kamu hizmet sunumunda hizmetten yararlanacak olan kişilerin katkısı şeklinde ele almıştır. Örneğin, okullarda elde edilen sonuçlar öğretmenlerin verdiği eğitim kalitesi yanında, hizmetin yararlanıcısı olan öğrencilerin tutum ve davranışlarının (dersi dinleme, evde tekrar yapma) bir sonucudur. Bu bağlamda yararlanıcı kesimin yaptığı katkı, hizmet kalitesinin artmasını ve maliyetlerin düşmesini sağlayacaktır.

Ortak üretim modelinin benimsenmesi, hükümet anlayışının üretici, düzenleyici ve sübvansiyon sağlayıcılığı yanında birey ve grupların çabalarını düzenleyen, etkinleştiren daha geniş bir yönetim anlayışını gerektirmektedir. Bu model, seçim zamanı oy kullanma, müzakerelere katılma yanında vatandaşın kamu hizmetlerinin üretimine doğrudan katılımını sağlayarak daha grif bir vatandaşlık şeklini ortaya çıkarmakta (Alford, 1998) katılımıcılığın ötesinde hizmet kullanıcılarını ve toplulukları hizmet sunumunun doğrudan parçası haline getirmektedir. Bu bağlamda kamu politikalarının oluşturma sürecinde ve hizmetlerin sunulma biçimlerinde, geleneksel kamu yönetimine göre önemli revizeler yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim ortak üretimle kamu politikalarının oluşturulmasında, geleneksel kamu yönetiminin yukarıdan aşağıya doğru işleyen ve hizmet sunumunda idari personelin tek başına yer aldığı süreçleri yerine kullanıcıların ve toplulukların ortaklaşa üretim yapması öngörülmektedir (Bovaird, 2007).

Literatürde kavramın farklı tanımları olmakla birlikte dış paydaşları dikkate alan ve kamusal hizmet süreçlerinde ortaklık vurgusu yapan içeriği ile kamu yönetiminin üstlenmesi gereken fonksiyon konusunda uzlaşa sağlandığı görülmektedir. Burada sorulması gereken soru şudur: Ortak üretim modelinde paydaşlar kimlerdir? Nitekim kamu hizmetlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen pek çok vatandaşın bireysel olarak veya grup halinde bu süreçte yer alabilmesi mümkündür. Bu durumda yerel nitelikteki hizmetler için özellikle doğrudan etkilenen yani hizmetten bizzat faydalanan, yerel vatandaş gruplarının paydaş olarak üretim sürecine davet edilmesi uygun olacaktır. Güvenlik, eğitim, sağlık vb. ulusal nitelikte olan hizmetler için paydaşlar daha geniş bir kesimi oluşturmaktadır. Bu durumda ortak üretimde dışsal destek hangi gruptan sağlanacaktır? İki tür yöntem uygulanabilir. Birincisi vatandaşın bu tür hizmetleri (örneğin sağlık) nerede/hangi birimden karşılıyor ise hizmet kalitesinin artmasına katkı sağlaması için ilgili birimlerce paydaşların teşvik edilmesi şeklinde gerçekleştirilebilir. İkincisi ise kolektif hareket edilmesi için ülke genelinde ortak projeler üretilmesi ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi ile sağlanabilir.

2.1. Ortak Üretim Alanları ve Örnekler

Ortak üretimin yaygın olduğu hizmetler, üretim ve tüketimin aynı yerde olduğu ve yüz yüze temasla gerçekleştiği yatılı bakım ve eğitim hizmetleridir. Bununla birlikte elektronik ara yüz kullanılan hizmet alıcıları pasif durumda olduğundan sanal hizmetlerde ortak üretim daha düşük kabul edilmektedir (Osborne ve Strokosch, 2013).

Türkiye’de ortak üretime örnek olarak Antalya Emniyet Müdürlüğü, Toplum Destekli Polislik Şube Müdürlüğüne 2006-2018 yılları arasında sürdürülen “Komşu Kollama Projesi” ve 2018 yılında başlatılan “Keşke Demeden Projesi” örnek gösterilebilir. Bu projelerle vatandaşın hizmet sürecine katılması sağlanarak, kamu görevlilerince yerine getirilen güvenlik hizmetlerinin başarısının artırılması amaçlanmaktadır. Projeler kapsamında vatandaşın polise ne şekilde destek olacağı, bireysel olarak alabileceği güvenlik tedbirleri gibi konularda bilgilendirmeler yapılmıştır. Projeler sonunda vatandaşın alması gereken tedbirler konusunda daha dikkatli olduğu ve duyarlılığının arttığı görülmüştür (Lamba ve Öztop, 2019).

Bir başka ortak üretim örneği olarak Japonya’nın Tohoku bölgesinde yer alan “Sendai Şehri Tahliye Merkezi Kılavuzunun” geliştirilmesi gösterilebilir. Tohoku 1995 yılından itibaren sürekli göç veren, nüfusu yaşlanan ve nüfusun azalmasına bağlı olarak yerel kamu hizmetlerinin azaltıldığı ya da kaldırıldığı bir bölgedir. Bölgede yerel hizmetlerin kaldırılmasına bağlı olarak Japon hükümetinin kararları doğrultusunda yerel ödenekler azalmış ve yerel hizmetlerin yapılmasında ortaklık modelinin benimsenmesi önemli hale gelmiştir. Sendai ise bu bölgenin en büyük şehri durumundadır. Şehirde 2011 yılındaki Doğu Japonya depremi ve sonrası yaşanan tsunami çok ciddi hasarlar oluşturmuş, çok sayıda insan yerel mahalle derneklerince yönetilen tahliye merkezlerine taşınmıştır. Ancak tahliye merkezlerinin koşullarındaki farklılıklar, risk türleri, tahliye edilen gruplarda farklı demografik yapılar sebebi ile merkezlerin yönetilmesi ve temel hizmetlerin sunumunda aksaklıklar yaşanmıştır. Bu aksaklıkların giderilmesi ve tekrar yaşanmaması için süreçten etkilenen tüm tarafların (yerel yetkililer, tahliye edilenler, mahalle dernekleri ve tesis yöneticileri) bir araya gelmesi ve tahliye merkezlerinin koşullarına özgü kılavuzlar hazırlanması sağlanmıştır. Kılavuz hazırlama sürecinde hem yetkililerin hem de gönüllülerin ortak hareket etmesi aksaklıkların tespitini kolaylaştırmış, maliyetleri düşürmüştü ve gelecek afetlere karşı daha etkili kılavuzlar ortaya çıkmıştır (Kinoshita vd., 2020).

Bovaird vd. (2015) tarafından beş AB üyesi ülkede (İngiltere, Almanya, Danimarka, Fransa, Çek Cumhuriyeti) yapılan çalışma kapsamında en sık gerçekleştirilen ortak üretim faaliyetleri¹ şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kapı, pencereleri kilitlemek
- Elektrik, su tasarrufu yapmaya çalışmak
- Çöplerin geri dönüşümünü sağlamak
- Yürümek, bisiklete binmek, toplu taşıma kullanmak
- Egzersiz yapmak
- Diyet yapmak
- Doktor kontrollerine girmek
- Komşunun evini korumak
- Komşusunun evinize göz kulak olmasını istemek
- Hasta olan yakınlarla ilgilenmek
- Başkalarını etrafa çöp atmamaları konusunda uyarmak
- Çevre, sağlık grubuna katılmak
- Polisten güvenlik tavsiyeleri almak
- Kamu güvenliği grubunda yer almak

Yukarıda sıralandığı gibi ortak üretim; güvenlik, çevre ve sağlığa ilişkin alanlarda daha fazla gerçekleştirilmektedir. Ancak burada dikkat çeken bir husus vatandaşın bireysel olarak ortak üretim faaliyetlerinde bulunma isteğinin, grup halinde yapılan faaliyetlerden daha fazla

olmasıdır. Buradan hareketle çalışmanın bir sonraki kısmında ortak üretim tipolojileri ele alınacaktır.

2.2. Ortak Üretim Tipolojileri Nelerdir?

Literatür incelendiğinde ortak üretim düzeylerinin farklılaştığı ve bu farklılıklara bağlı olarak ortaya çıkan fayda düzeylerinin de değiştiği görülmektedir. Ortak üretim düzeyleri; bireysel, grup, kolektif (Brudney ve England, 1983; Percy, 1981) ya da karma (bireysel ve kolektif) (Pestoff, 2014) şekilde sıralanmaktadır.

Bireysel ortak üretim, herhangi bir organizasyon ya da koordinasyona gerek olmaksızın kişinin gönüllü davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bireyin kendisine yakın sokaklardaki çöpleri toplaması buna örnek gösterilebilir. Bu tipolojideki ortak üretimin, toplumsal faydası minimum düzeydedir. Dolayısıyla toplumsal fayda sağlama açısından en alt basamakta yer almakta (Brudney ve England, 1983) ancak kişisel fayda düzeyinin yüksek olduğu görülmektedir. Grup ortak üretiminde ise devletin, bir dizi aktörle doğrudan ve eşzamanlı olarak çalıştığı faaliyetler ifade edilmektedir (Nabatchi vd., 2017). Bu üretim düzeyinde devlet ve gönüllü aktif aktörler arasında koordinasyon mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu faaliyet türüne mahalle dernekleri örnek verilebilir. Kolektif üretim ise şehirlerin mevcut mali sıkıntılarına bir çözüm olarak hizmet süreçlerine vatandaşın dahil edilmesini içermektedir. Bu yaklaşım ile hizmet sürecinde vatandaşın hareketsiz kalmasını öngören (pasif vatandaş) geleneksel bakış açıları reddedilmekte, vatandaşın aktif desteği ile kolektif fayda sağlanmaya çalışılmaktadır (Brudney ve England, 1983).

Ortak üretim düzeyleri ülkelere, ülkenin şartlarına göre farklılık gösterebilmektedir. Nitekim Bovaird vd. (2015) tarafından yapılan çalışmada bireysel açıdan ortak üretimin beş ülkedeki sıralamasına bakıldığında %65.3 ile İngiltere ilk sırada yer alırken, %63.1 ile Almanya ikinci, %60.8 ile Fransa üçüncü, %59.1 ile Çek Cumhuriyeti dördüncü ve %58.6 ile Danimarka'nın son sırada yer aldığı görülmektedir. Aynı ülkelerin kolektif üretim düzeyleri açısından karşılaştırılmasında ise ilk sırada %39.9 ile Çek Cumhuriyeti yer alırken, sonrakiler sırası ile %37.4 Almanya, %34.9 Danimarka, %34.2 İngiltere ve %31.3 ile Fransa şeklindedir.

Üretim düzeyleri dışında farklı tipolojilerin ortaya çıkmasında etkili olan diğer bir husus vatandaşın üretim düzeyine hangi aşamada dahil olduğu ve bu aşamada üstlendiği rollerdir. Nabatchi vd. (2017) tarafından ifade edildiği gibi ortak üretim, kamu hizmet döngüsünün (hizmete alma, tasarlama, teslim ve değerlendirme) farklı aşamalarında devlet ile diğer aktörlerin birlikte çalışmalarını anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Bu ortaklık modelinde temelde iki katılımcı vardır. Birinci tarafta düzenli üreticiler olarak ifade edilebilecek devlet kurumları, diğer tarafta ise vatandaş üretici aktörler (vatandaş, müşteri, gönüllü olarak hizmet yapan kurumun üyeleri) yer almaktadır.

Ortak üretim düzeyleri ve ortak üretimin gerçekleştiği kamu hizmet döngüsü içerisinde her iki aktörün üstlendiği roller farklılık gösterebilmektedir. Bu durum Tablo 2'de örneklerle ifade edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 2: Örneklerle Ortak Üretim Tipolojisi

Kamu Hizmet Döngüsü Aşamaları				
Ortak üretim Düzeyi	Ortak Görevlendirme	Ortak Tasarım	Ortak Sunum	Ortak Değerlendirme
Bireysel	Doktor, hastasının sağlık sorunlarını ve ihtiyaçlarını belirlemek için onunla birlikte çalışır.	Doktor, hastasının sağlık ihtiyaçlarını karşılamak için geliştireceği strateji veya planlar için onunla birlikte çalışır.	Doktor, hastasının, sağlık ihtiyaçlarını karşılamak için diyet, egzersiz, sigarayı bırakma veya diğer faaliyetleri uygulamada onunla birlikte çalışır.	Doktor ve hastası, planın etkinliğini ve hastalığın iyileştirilme derecesini birlikte değerlendirir.
Grup	Okul yetkilileri, öğretmenler, eğitim hizmetlerindeki zorlukları ve fırsatları belirlemek için özel gereksinimli çocukları olan bir grup ebeveynle birlikte çalışır.	Okul yetkilileri, öğretmenler, ebeveyn deneyimine ve en iyi uygulamalara dayalı eğitim etkinliklerini tasarlamak için özel gereksinimli çocukları olan bir grup ebeveynle birlikte çalışır.	Okul yetkilileri ve öğretmenler, sınıf içi ve ders dışı eğitim faaliyetleri sağlamak için özel gereksinimli çocuğu olan bir grup ebeveynle birlikte çalışır.	Okul yetkilileri, öğretmenler, hizmetlerin sunumunu değerlendirmek için özel gereksinimli çocukları olan bir grup ebeveynle birlikte çalışır.
Kolektif	Yerel parklar departmanı, bir toplulukta arzu edilen rekreasyon fırsatlarını ve öncelikleri belirlemek için vatandaşları bir araya getirir.	Yerel parklar departmanı, topluluk genelinde bir dizi bisiklet rotası tasarlamak için vatandaşlarla birlikte çalışır.	Yerel parklar departmanı, topluluk genelinde bisiklet yolları inşa etmek ve sürdürmek için vatandaşlarla birlikte çalışır.	Yerel parklar departmanı, toplum genelinde bisiklet yollarının güvenliğini ve kalitesini değerlendirmek için vatandaşlarla birlikte çalışır.

Kaynak: Nabatchi vd., 2017

Vatandaş ortak üretim sürecine, farklı şartlara göre farklı aşamalarda dahil olabilmektedir. Bu durum vatandaşın kamu hizmetleri süreci içerisindeki rolüne göre gruplara ayrılmasına neden olmaktadır. Voorberg vd. (2015) vatandaşın katılım düzeylerine göre üç türe ayrıldığını ifade etmektedir. Bunlardan ilki “ortak tasarımcı olarak vatandaş” (genel olarak inisiyatif hakkı kamu kurumları elinde tutulmakla birlikte, vatandaşında hizmetlerin tasarımını yapabilmesi durumudur), ikincisi “ortak uygulayıcı olarak vatandaş” (vatandaş tasarlanmış olan hizmetlerin uygulayıcı durumundadır) üçüncüsü ise “başlatıcı olarak vatandaş” (hizmetin başlangıcı vatandaş tarafından yapılırken, devletin onu takip eden bir aktör olma durumudur) olarak sıralanmaktadır. Literatür taranmasından elde edilen bulgular en fazla ortak uygulayıcı vatandaş türü ile karşılaşıldığını göstermektedir.

2.3. Ortak Üretim İçin Motivasyon Kaynakları

Bu başlık altında devletin ve diğer paydaşların ortak üretim sürecine dahil olmasını sağlayan temel motivasyon kaynakları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Özellikle vatandaşın farklı

düzeyle de olsa kamusal hizmet süreçlerine dahil olma isteğinin altında yatan faktörlerin tespit edilmesi, devletin ortak üretim konusunda daha fazla vatandaşın desteğini alabilmesi açısından önemli bir veri niteliğindedir.

Kamu hizmet sektörünün resmi aktörü olarak ifade edilebilecek devletin ortak üretimle hedeflediği çıktıları şu şekilde sıralamak mümkündür (Fledderus vd., 2014; Pestoff, 2014; Voorberg, 2015):

- Kamunun maliyetlerini sınırlandırmak,
- Kamusal hizmetlerin etkinlik, verimliliğini artırmak,
- Vatandaşın katılımını ve memnuniyetini sağlamak,
- Vatandaşın yönetime karşı güven duygusunu artırmak.

Bu çıktıların elde edilmesinin devletin ortak üretiminin artırılmasındaki temel motivasyon kaynakları olduğunu ifade edebiliriz.

Diğer paydaşların (bireylerin, toplulukların) motivasyon kaynakları ise şu şekilde sıralanabilir (Bovaird vd., 2015; Eijk ve Steen, 2016):

- Ortak üretim sürecine yönelik algı (belirginlik, kişisel yeterlilik, işin kolaylığı),
- Yönetime karşı bireyin algısı (devlete olan güven),
- Kamu hizmeti sürecine katkıda bulunma yeterliliğine sahip olması (kişisel yeterlilik/iç etkinlik ve potansiyel sonuç/dışsal yeterlilik),
- Bireyin sahip olduğu sosyo-demografik özellikler,
- Bireysel çıkar sağlama isteği,
- Topluluk odaklı motivasyona sahip olma.

Ortak üretim için motivasyonu olmayan ya da katılım göstermeyen bireylerde ise yeterli zamanın olmayışı, kendini yeterli görmemesi, kültürel arka planda yer alan farklılıklar ve katılım sürecine ilişkin bilgi eksikliği yer almaktadır (Eijk ve Steen, 2016).

Her bireyin ya da her topluluğun kamu hizmetleri için ortak hareket etmesini sağlayan motivasyon araçları aynı değildir. Bovaird vd. (2015) beş farklı ülke örneği üzerinde yaptığı çalışmada yaşlı olanlar, kadınlar ve kentli olanların bireysel ortak üretim düzeylerinin genç, erkek ve köyde yaşayanlara oranla daha yüksek olduğunu tespit etmiştir. Ancak bu gruplar içerisinde de kişinin algısı, sosyo-psikolojik özellikleri dolayısıyla farklı motivasyon kaynaklarına ihtiyaç duyduğunu ifade edebiliriz. Nitekim Eijk ve Steen (2016) tarafından yapılan başka bir araştırmada, aynı ortak üretim süreçlerinde aktif olarak bulunanların farklı motivasyonları olduğu tespit edilmiştir. Örneğin Hollanda polis ve belediye ile iş birliği ile mahalle nöbetinde (komşu kollama) bulunan gönüllülerle yapılan bir araştırmada vatandaşın katılım motivasyonlarından bazıları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Kendisini polisin gözü kulağı gibi algılamak
- Devriye kıyafetleri
- Polise desteğin bir sorumluluk olarak görülmesi
- Güvenlik hizmetlerinden memnuniyetsizlik

Ortak üretim için temel motivasyon kaynaklarının kişilere ve gruplara göre değişmesinin altında yatan faktörleri iki gruba ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki ortak üretimin etkinliği ile ilgili olan devlet (örgütlerin) faktörleri, ikincisi vatandaşa ait faktörleridir. Bu faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz (Voorberg vd., 2015):

Örgütsel faktörler

- Kamu kuruluşlarının vatandaş katılımı ile uyumluluk düzeyi
- Kamu görevlilerinin vatandaş katılımına karşı açık tutumları
- Riskten kaçınan yönetim kültürü
- Açık teşviklerin varlığı (kazan/kazan durumu)

Vatandaş faktörleri

- Vatandaşın sahip olduğu özellikler
- Farkındalık düzeyi
- Sosyal sermayenin varlığı
- Müşterilerin/vatandaşların riskten kaçınması

Ortak üretimin teşvik edilmesi ve sürdürülebilirliğinde herkese uyan çözümler yerine, hizmetin ve kuruluşun niteliğine özgü politika ve stratejilerin geliştirilmesi gerekmektedir. Nitekim ortak üretim süreçlerine katılım farklı faktörlerin etkisi ile gerçekleşmektedir. Örneğin küçük çocuğu olan ebeveynlerin okul öncesi tesislerin bakım ve yönetimine katılma motivasyonu ile yerel sakinlerin bir parkın bakımına dahil edilebilmesi aynı değildir. İlk durumda vatandaş sürece dahil etmek daha kolaydır. Ancak ebeveynlerin, hizmete katkılarının önemsiz ve sınırlı olduğunu düşünmeye başlaması durumunda sürece dahil olmak istememelerine sebep olacaktır. Bu durumda ortak üretime katılması istenen grup kadar hizmetin doğası ve nasıl organize edildiği de önemli bir faktör haline gelmektedir (Pestoff, 2014).

3. ORTAK ÜRETİM ÖRNEĞİ: FAHRİ TRAFİK MÜFETTİŞLİĞİ VE TRAFİK GÜVENLİĞİ

Güvenlik, “Bireylerin ve onların oluşturduğu toplulukların can ve mallarının, saldırılara karşı korunması; bireylerde, bu tür saldırıların, tehditlerin veya tehlikelerin bulunmadığı kanısının varlığı demektir” (Yayla, 2010, s.39). Vatandaşların güvenliğini sağlamak devletin asli fonksiyonlarından biridir. Bu fonksiyon kolluk personeli tarafından yerine getirilmektedir. Kolluk personeli, güvenliğin sağlanması için çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedir. Bu bağlamda trafik güvenliği, kolluk personelinin görev alanı içerisinde yer almaktadır. Bu alanda görev yapan personel, 1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 1. maddesinde ifade edilen; “karayollarında, can ve mal güvenliği yönünden trafik düzenini sağlamak ve trafik güvenliğini ilgilendiren tüm konularda alınacak önlemleri belirlemektir” (Mevzuat, 2021a) şeklindeki amacı gerçekleştirmek için faaliyette bulunmaktadır.

Kolluk faaliyetleri ile amaçlanan kamu düzeninin korunmasıdır. Düzenin korunabilmesi, bozulmasını önlemek ve engellemek için faaliyette bulunmayı, bunların yeterli olmadığı ve bozulmanın gerçekleştiği durumda ise bozulan kamu düzenini geri getirmekle mümkündür (Özay, 2017). Kamu düzeninin sağlanması amacı ile çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış olup, bunlardan biri trafik güvenliğini ve düzenini sağlamaya dönük yürürlükte bulunan Karayolları Trafik Kanunu’dur. Kolluk personelinin denetimlerine ve kanuni düzenlemelere rağmen Türkiye’de her yıl can ve mal kayıplarına sebep olan çok sayıda kaza yaşanmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Trafik Başkanlığınca yayınlanan kaza istatistiklerine göre 2021 Ocak-Temmuz ayları arasında 217.462² trafik kazası kaydedilmiştir. Bu kazaların 1.032’si ölümlü, 93.294’ü ise yaralanmalı olarak sonuçlanmış ve ciddi araç hasarları oluşmuştur (Emniyet Genel Müdürlüğü [EGM], 2021a). Tablo 3’de yer alan 2011-2020³ yılları arasındaki kaza istatistikleri de sorunun ne kadar ciddi boyutlarda olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: 2011-2020 Trafik Kaza İstatistikleri

Yıl	Kaza Sayısı Toplamı	Ölümlü/Yaralanmalı Kaza	Maddi Hasarlı Kaza
2011	1.228.928	131.845	1.097.083
2012	1.296.634	153.552	1.143.082
2013	1.207.354	161.306	1.046.048
2014	1.199.010	168.512	1.030.498
2015	1.313.359	183.011	1.130.348
2016	1.182.491	185.128	997.363
2017	1.202.716	182.669	1.020.047
2018	1.229.364	186.532	1.042.832
2019	1.168.144	174.896	993.248
2020	983.808	150.275	833.533

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2021.

Gerçekleştirilen trafik denetimleri ile kazalara ilişkin riskleri azaltmak veya önlemek, önlenemeyen kazaların zarar derecesini azaltmak hedeflenmektedir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde fahri trafik müfettişliği uygulaması trafik denetime yardımcı bir unsur olarak görülmektedir. Bu uygulama ülkemizde ilk kez 06.04.1966 yılında Merkez Trafik Komisyonunun kararı ile başlamış, 20.06.1972 yılında kanuni dayanağı olmadığı gerekçesi ile kaldırılmıştır (EGM, 2021b).

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu kapsamında resmi kolluk personeli dışında, vatandaşlarında trafik güvenliğine gönüllü katkı yapması için 1997 yılında 2976 sayılı “Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliği” hazırlanmış ve uygulama tekrar hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 2021 yılı itibariyle toplam gönüllü sayısı 34.296’ya ulaşmıştır (EGM, 2021b). Hiçbir maddi karşılık olmaksızın, tamamen gönüllülük esası ile yapılan bu ortak üretim modelinin nicel anlamda vatandaştan ciddi destek gördüğü anlaşılmaktadır.

Fahri trafik müfettişi olabilmek için belli şartları taşımak gerekmektedir. İlgili yönetmeliğin 5.maddesinde belirtilen şartlar şu şekilde sıralanmaktadır (Mevzuat, 2021b):

- Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak,
- En az kırk yaşında olmak,
- En az yüksekokul mezunu olmak
- En az on yıllık sürücü belgesi sahibi olmak,
- Hakkında 2918 sayılı Kanununun 48.maddesine⁴ göre işlem yapılmamış olması veya düzenlendiği tarihten itibaren herhangi bir nedenle sürücü belgesinin geçici olarak geri alınmamış/iptal edilmemiş olması,
- Kamu hizmetlerinden yasaklı olmamak,
- Taksirli suçlar ve aşağıda sayılan suçlar dışında tecil edilmiş hükümler hariç olmak üzere, ağır hapis veya 6 aydan fazla hapis veyahut affa uğramış olsalar bile devletin şahsiyetine

karşı işlenen suçlara, zimmet, ihtiras, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolaylı iflas gibi yüz kızartıcı veya şeref ve haysiyeti kırıcı suçtan veya istimal ve istihlak kaçakçılığı hariç, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma suçlarından dolayı hükümlü bulunmamak”.

Yönetmelikte sıralanan şartları taşımayanlar fahri trafik müfettişliği için başvuramaz. Ancak yönetmeliğin 7. maddesine göre, belli hizmet sınıfında (mülki idare amirliği sınıfı, emniyet hizmetleri sınıfında rütbeliler, jandarma sınıfındaki subaylar) görev yapan, görevden ayrılmış veya emekli olan, trafik sorunlarının çözümüne ilişkin çalışmalar yürüten, trafik için hizmet etmiş olanlarla nitelik ve tecrübeleri ile fahri müfettiş olarak görevlendirmelerinde yarar bulunanlarda, başvuru için 5.maddenin b ve c bentlerindeki şartlar aranmamaktadır.

Yönetmeliğin 7. maddesine göre belirtilen şartları taşıyan adaylar, ikametgahlarının bulunduğu yer valiliğine müracaatta bulunmakta ve yapılan incelemeler sonrası adaylardan uygun olanların listesi İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. Trafik başkanlığınca müfettiş olmasında herhangi bir sakınca bulunmayanlar EGM teklifi, İçişleri Bakanlığının onayı ile müfettiş olmakta ve ilgili valilikçe kişiye müfettişlik görevi verilmektedir. Ancak ilgili yönetmeliğin 8. maddesine göre bu kişilerin fiili olarak hizmete katkısı sağlaması için öncelikle planlanmış eğitimlere katılması ve ardından kimlik alması gerekmektedir. Yönetmeliğin 12.maddesine göre her ilde belli sayıda müfettiş görev yapmaktadır. Bu sayı ildeki kayıtlı araç sayısının 2/1000’sinden fazla olmayacak şekilde sınırlandırılmış olmakla birlikte, bu kişiler yalnızca buldukları il sınırlarında görevli değildirler. Yönetmeliğin 9. Maddesine göre tüm ülke sınırlarında görevli olan müfettişlerin tespit ettikleri kural ihlallerini, elden trafik ekiplerine teslim edebilmesinin yanında elektronik ortamda EGM’ye gönderme imkanları da bulunmaktadır. Kolluk personelinde farklı olarak görevlerini yaparken araç durdurma, sürücülerle muhatap olma ya da evrak kontrolü yapma yetkileri bulunmamaktadır. Ayrıca müfettişlerden görevini yerine getirirken adil ve tarafsız davranmaları beklenmektedir. Bu kurala uymayan, görevini kötüye kullandığı tespit edilen ve yönetmeliğe aykırı davrananlarla ilgili cezai yaptırımlar uygulanmaktadır.

Ülkemizde uygulanan fahri trafik müfettişliği modeli, bireyin gönüllü katılımına dayanmakla birlikte, uygulama aşamasında bireyin uyması gereken belli standartları barındırmakta ve gerekli şartları taşımayanları sitem dışında tutmaktadır. Diğer bir ifade ile bireysel ortak üretimde olduğu gibi uygulama biçimi tamamen bireye bırakılmamış, yasal çerçevede, kolluk personeli ile koordineli şekilde gerçekleştirilen bir model olarak tasarlanmıştır. Ayrıca grup ortak üretimden farklı olarak sadece konunun ilgililerini değil, ülke genelinde başvuru şartlarını taşıyan herkesin dahil olabileceği bir model olması nedeniyle kolektif ortak üretim içerisinde değerlendirilebilir. Müfettiş olanların kendilerine verilen yasal sınırlar içerisinde inisiyatif kullanmadan hareket etmesi, güvenlik hizmetinin tasarlanması ve değerlendirilmesi aşamalarından ziyade bu kişilerin uygulama aşamasında yer aldıklarını (ortak uygulayıcı) göstermektedir.

Emek yoğun olarak gerçekleştirilen bu kamusal hizmet türünde, vatandaştan organize şekilde destek sağlanması, trafik kuralları ile amaçlanan can ve mal kayıplarının önüne geçme hedefi, kamunun bu uygulamayı devam ettirmesindeki temel motivasyon kaynağı olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla uygulamanın devamlılığında devletin maddi ve manevi motivasyon kaynakları bulunurken, gönüllü katkı sağlayan müfettişlere maddi bir getirisinin olmaması, bu kişilerin sürece dahil olmalarının manevi motivasyon araçları ile ilgili olduğunu göstermektedir.

Trafik denetiminin önemli bir parçası olarak görülen müfettişlik uygulaması ile trafik polisinin olmadığı yer ve zamanlarda da sürücülerde denetleniyor algısı yaratması “algılanan yakalanma riski duygusunun” geliştirilmesi ve canlı tutulması açısından trafik güvenliğine katkı yapmaktadır (EGM Trafik Başkanlığı, 2021). Bireysel olarak trafik hatalarına karşı ilgili makamları bilgilendirmek ya da kişileri uyarmak gibi aktif tutumlar sergilemek mümkün olmakla birlikte, vatandaşın devletle koordineli bir şekilde sürece dahil olması, toplumsal faydanın sağlanmasına ve sürdürülebilir olmasına daha fazla katkı sağlayacaktır. Tamamen gönüllülük esası ile yapılan bu uygulamada devlet, paydaşlarına ortak üretim yapabilecekleri bir mekanizma sunmakta, onları teşvik etmekte, bireyler ise bu üretime kolektif şekilde dahil olarak toplumsal faydanın gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır.

4. SONUÇ

Kamu yönetiminin yapı ve işleyişine yönelik değişim kaçınılmaz olarak devam eden dinamik bir süreçtir. Bu süreç içerisinde, kamu yönetiminde hizmetlere ve örgüt yapısına yönelik değişiklikler, hizmetlerin tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi kamusal işleyişe dair farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde hakim paradigmlar nedeniyle 1970’li yıllara kadar kısıtlı olarak yönetim süreçlerine dahil olabilen vatandaşlar, 1970 sonrası dönemde daha fazla dikkate alınmaya başlanmış, kamu yönetimi literatüründe vatandaşın rolü, zamanla hizmet sürecinin merkezinde konumlandırılmasını sağlayan “ortaklık” seviyesine getirilmiştir. Yapılan literatür taraması sonucu yatılı bakım hizmetleri, eğitim, güvenlik, sağlık gibi vatandaşla temasın yüksek olduğu hizmetlerde ortaklık modelinin uygulanabileceği görülmüştür. Ortaklık modeli ile gerçekleştirilebilecek olan kamu hizmet süreçlerine literatürde sıralandığı haliyle bireysel, grup içerisinde, kolektif ya da karma şekilde katılım mümkündür. Vatandaşın, bu farklı tipolojilerle ortak üretim sürecinde yer alması, katılım sonucu ortaya çıkan fayda düzeyini de farklılaştıracaktır. Örgütlü şekilde ortak üretime katılım gösterilmesi durumunda toplumsal fayda düzeyi yüksek olurken, bireysel gönüllü katılımlarda bireysel fayda sağlama amacı daha baskındır. Ancak bireysel fayda sağlarken toplumsal faydaya da katkı yapıldığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Nitekim kendi güvenliği için evinin kapılarını kilitli tutan bir kişi, kolluk personeli tarafından gerçekleştirilen güvenlik faaliyetine bireysel olarak katkı sağlamış, bireysel fayda yanında toplumsal güvenliğe de katkıda bulunmuştur. Benzer şekilde sağlığına dikkat eden bireyler bundan bireysel fayda sağlarken, toplum sağlığına da katkı yapmış olurlar. Her iki örneğin tersi durumda (kapı kilitlememe, sağlığına dikkat etmeme) kamu personelinin ve finansal kaynaklarının kullanımına sebep olunacağı için hem bireysel hem de toplumsal kayıplar ortaya çıkacaktır.

Çalışma kapsamında ele alınan trafik denetimi ve bu alanda güvenliğin sağlanması kapsamında faaliyet gösteren fahri trafik müfettişliği uygulaması, kamusal bir hizmetin vatandaşın katılımı ile gerçekleştirilmesi bakımından ortak üretim modeline örnek teşkil etmektedir.

Trafik denetimi yapmak ve bu alanda güvenliği sağlamak temelde bir kolluk faaliyetidir ve kamu personeli tarafından elektronik denetleme sistemleri de kullanılarak yerine getirilmektedir. Fahri trafik müfettişleri ise kendisine tanınan yasal sınırlar çerçevesinde bu hizmetin sunumuna destek vermektedir. İlk kez 1966 yılında Merkez Trafik Komisyonu kararı ile uygulanmaya başlayan ve 1997 yılından beri kanuni dayanağıyla devam eden fahri trafik müfettişliği uygulaması vatandaşın gönüllü ve kolektif bir biçimde katılım sağlayabileceği bir ortak üretim örneğine dönüşmüştür. Uygulama ile kolluk personelinin olmadığı yerlerde de trafik

denetimi olabileceği algısının yaygınlaştırılması ve trafik güvenliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Nitekim Sümer ve Kaygısız (2015) tarafından denetleme, cezalar ve trafik güvenliği arasındaki ilişkinin incelendiği araştırmada denetim ve cezaların trafik güvenliğini artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Benzer bir alışma Delice (2012) tarafından yapılmış, araştırmada trafik denetimleri ve kaza sayıları arasında negatif yönlü ilişki tespit edilmiştir.

Trafik denetimlerinin, ortak üretim ile gerçekleştirilmesi için devletin sahip olduğu motivasyon kaynakları ile vatandaşın sürece dahil olmasını sağlayan motivasyon kaynakları farklılık göstermektedir. Hizmet sürecinin resmi paydaşı olan devletin, kamusal hizmetlerin gerçekleşmesi için beşeri ve mali kaynakları sınırsız değildir. Ortak üretimle, kaynakların verimli, etkin ve vatandaş memnuniyetini sağlayacak şekilde kullanılabilmesi, bu modelin yaygınlaştırılması konusunda devletin motivasyonunu artıracaktır. Örneğin model kapsamında fahri trafik müfettişlerinin, düzenli üretici ile birlikte hizmet sürecine dahil olması, alanda işgücünü artıracak, uygulamanın gönüllü olması ise mali kaynaklarda tasarruf sağlanmasına, dolayısıyla hizmetin verimliliğinin artmasına katkı yapacaktır. Bu durumda devletin, ortak üretim modelini benimsemesi, bu modelle kaynak verimliliğinin artacağının resmi makamlarca anlaşılmış olması ve uygulama için ihtiyaç duyulan mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Nitekim vatandaşın trafik denetimine katkı sağlaması için yasal dayanağın varlığı ve sayısı 35.000'e yaklaşan fahri trafik müfettişinin bulunması, bu alanda katılımın artması için devletin gerekli mekanizmaları oluşturduğunu göstermektedir.

Diğer taraftan vatandaşın trafik denetleme süreçlerinde gönüllü olarak yer almak istemesi için devletin dışsal motivasyon kaynaklarının (hizmet sürecine dahil olmasını sağlayan mekanizmaların varlığı gibi) yanında içsel motivasyon kaynaklarının da var olması gerekir. Örneğin vatandaşın ortak üretime dahil olarak bireysel ve toplumsal faydaya katkı sağlayabileceğinin ve bunun için gerekli yeterliliğe sahip olduğu bilincini taşıması gibi motivasyon kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Sonuç olarak ortak üretimde bulunmanın her iki taraf için birtakım yararları vardır. Düzenli üretici olan devlete sağlayacağı yararları; kaynakların kullanımında tasarrufu sağlamak, hizmetin etkinliğini ve vatandaşların memnuniyetini artırmak şeklinde sıralayabiliriz. Vatandaşın, kamu personeli ile iş birliği içinde olması ise devlete olan güvenin artmasına, hizmete ilişkin talep, öneri ve şikayetleri ilgili birimlere ulaştırabilmesine olanak sağlayacaktır.

DİPNOTLAR

¹ En fazla tercih edilenden en az tercih edilene doğru sıralanmıştır.

² Tarafların kendi aralarında tutanak tanzim ettiği maddi hasarlı trafik kazaları bu sayı içerisinde yer almamaktadır.

³ Son 10 yılın kaza istatistiklerini görölmesi açısından bu tarih aralığı tercih edilmiştir.

⁴ Alkol, uyuşturucu veya uyarıcı maddelerin etkisi altında araç sürme.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı

Bu alışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Yazar Katkıları

Yazar, çalışmanın tümünü tek başına gerçekleştirmiştir.

ıkar atışması

Yazarlar açısından ya da nc taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar atışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128-137. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1998.tb01568.x>
- Alford, J. (2016). Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Bovaird, T., Ryzin, G.G. V., Loeffler, E., & Parrado, S. (2015). Activating citizens to participate in collective co-production of public services. *Journal of Social Policy*, 44(1), 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0047279414000567>
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2013). We're all in this together: Harnessing user and community co-production of public outcomes. In C. Staite (ed.), *Making sense of the future: Do we need a model of public services*. University of Birmingham, Institute of Local Government Studies and Third Sector Research Centre Governance International, 1-13.
- Bovaird, T., Flemlia, S., Loeffler, E., & Osborne, S. P. (2017). Debate: Co-production of public services and outcomes. *Public Money & Management*, 37(5), 363-364. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1294866>
- Brudney J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public Administration Review*, 43(1), 59-65. <https://doi.org/10.2307/975300>
- olak, . (2021). Kamu yönetimi, katılımcılık ve vatandaşın değişen rolü: Semenden ortak üretici vatandaşa. *Memleket Siyaset Yönetim*, 16(35), 37-72.
- Delice, M. (2012). Hız, alkol ve genel trafik denetimlerinin trafik kazaları üzerindeki etkilerinin incelenmesi. *Atatrk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16(2), 27-44.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Duggett, M. (2002). Kamu yönetimlerinde değişim: sonraki adımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 1-9.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2021a). Aylık Trafik İstatistik Bülteni. 14.08.2021 tarihinde <http://www.trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/04-Istatistik/Aylik/temmuz21.pdf> adresinden erişilmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2021b). Karayolu Trafik Güvenliği Strateji Belgesi 2021-2030. 08.02.2022 tarihinde http://trafik.gov.tr/kurumlar/trafik.gov.tr/01-Haberler/03-2021/2021_2030-Karayolu-Trafik-Guvenligi-Strateji-Belgesi.pdf adresinden erişilmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Başkanlığı. 11.08.2021 tarihinde <http://www.trafik.gov.tr/fahri-trafik-mufettisligi-uygulamasi-devam-ediyor> erişilmiştir.
- Eijk, C. V., & Steen, T. (2016). Why engage in co-production of public services? Mixing theory and empirical evidence. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 28-46. <https://doi.org/10.1177/0020852314566007>
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M. (2014). Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16 (3), 424-443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.848920>
- Freeman, R. E. (2010). Strategic management: A stakeholder approach. Cambridge University Press.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*. BigBang Yayınları.
- Kinoshita, Y., Dollery, B., & Yamazaki K. (2020). Creating institutional advantage: Local government co-production with community groups. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(3), 170-187. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1776624>
- Lamba, M., & ztop, S. (2019). Kamu hizmeti sunumuna vatandaş katılımı (retişim): Antalya emniyet müdürlüğü toplum destekli polislik rneği. *Sayıştay Dergisi*, 113, 103-127.
- Mevzuat (2021a). 14.08.2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2918&MevzuatTur=1&MevzuatTerTip=5> adresinden erişilmiştir.
- Mevzuat (2021b). 12.08.2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=17235&MevzuatTur=7&MevzuatTerTip=5> adresinden erişilmiştir.
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of participation in public services: The who, when, and what of coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766-776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24(S1), 31-47. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010>

- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation?. *Public Management Review*, 20(2), 225-231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Özay, İ. H. (2017). *Günişliğinde Yönetim*. Filiz Kitabevi.
- Percy, S. L. (1981). *Citizen coproduction of community safety and security* [Unpublished Doctoral Dissertation]. Department of Political Science. Indiana University.
- Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383-401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
- Saylam, A. (2021). Kamu yönetiminde elektronik vatandaş katılımını etkileyen faktörler ekseninde türk kamu yönetimi için bir ortak yapım portal önerisi: milletinkarari.gov.tr. *Kaytek Dergisi*, 3(1), 81-101.
- Sümer, N., & Kaygısız, Ö. (2015). Türkiye’de denetleme, cezalar ve trafik güvenliği göstergeleri arasındaki ilişkiler: 2008-2012 Yılları analizi. *Turk J Public Health*, 13(3), 193-205. <https://doi.org/10.20518/thsd.11797>
- Tutum, C. (1971). İdari reformda başlıca yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 32-45.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2021). Karayolu trafik kaza istatistikleri 2020. 11.08.2021 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Karayolu-Trafik-Kaza-Istatistikleri-2020-37436> adresinden erişilmiştir.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas*, 23, 1083–1101. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9307-8>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Weber, M. (2017). *Bürokrasi ve Otorite*. Adres Yayınları.
- Wilson, W. (1961). İdarenin İncelenmesi. *Türk Siyasi İlimleri Derneği Yayınları, Siyasi İlimler Seri: 1*, Yenilik Basımevi, 53-73.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. Beta Basım.