

Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Sektörü Sosyal Girişimi Olarak Değerlendirilmesi

Evaluating Municipal Enterprises in Türkiye as Public Sector Social Enterprises

Ülkü Neslihan AKTAŞ^{*} 

Öz

Sosyal girişimcilik, karmaşık toplumsal sorunlara yenilikçi çözümler getirmesiyle öne çıkmaktadır. Mevcut literatür, sosyal girişimcilik modellerini misyon, gelir ve inovasyon gibi çeşitli boyutlara göre sınıflandırmıştır. Ancak bu tipolojiler, özellikle farklı kültürel ve ekonomik bağlamlardaki örgütsel ve yönetim çeşitliliğini yansıtmak üzere yeterince incelenmemiştir. Nitekim literatür, gelecek araştırmaların farklı bağlamları dikkate alması yönünde güçlü bir çağrı yapmaktadır. Bu çalışma ise Türkiye bağlamına odaklanarak genelde ilişkilendirilmeyen Türkiye’deki kamu yönetimi ve sosyal girişimcilik yazını birleştirerek özgün bir kavramsal bakış açısı sunmaktadır. Buna göre yerel yönetimlere bağlı Belediye İktisadi Teşebbüslerinin (BİT), hibrit ve misyon odaklı doğaları sebebiyle ‘Kamu Sektörü Sosyal Girişimi’ olarak yeniden kavramsallaştırılması önerilmektedir. Bu yeni çerçevenin, BİT’lerin sadece ekonomik verimlilik veya siyasi meşruiyet aracı olarak değil, toplumsal değer yaratan aktörler olarak rollerini anlamamıza nasıl yardımcı olacağı sorgulanmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye’nin kendine özgü sosyo-politik yapısındaki BİT’leri analiz etmek ve refah devletinin dönüşümünü anlamak için kamu sektörü sosyal girişimciliğinin kritik bir analitik çerçeve sunduğu savunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Girişimcilik, Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Kamu Sektörü Sosyal Girişimi, Yönetim ve Organizasyon, Yerel Yönetimler

Abstract

Social entrepreneurship stands out by offering innovative solutions to complex social problems. The existing literature has classified social entrepreneurship models based on various dimensions such as mission, revenue, and innovation. However, these typologies have not been adequately examined to reflect the organizational and managerial diversity, particularly across different cultural and economic

* Dr., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Sosyal İnovasyon ve Sivil Toplum Uygulama ve Araştırma Merkezi, ulku.aktas@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1932-6679

How to cite this article/Atf için: Aktaş, Ü. N. (2026). Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kamu Sektörü Sosyal Girişimi Olarak Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 14(1), 107-121. DOI: 10.14782/marmarasbd.1848639



contexts. As a result, the literature strongly calls for future research to consider different contexts. Focusing on the Turkish context, this study offers an original conceptual perspective by integrating the generally unrelated public administration and social entrepreneurship literature in Türkiye. It proposes that Municipal Economic Enterprises, affiliated with local governments, should be reconceptualized as Public-Sector Social Enterprises due to their hybrid and mission-oriented nature. The research questions how this new framework helps us understand the roles of Municipal Economic Enterprises not only as instruments of economic efficiency or political legitimacy but also as actors creating social value. Consequently, it is argued that public-sector social entrepreneurship provides a critical analytical framework for analyzing Municipal Economic Enterprises within Türkiye's unique socio-political structure and understanding the transformation of the welfare state.

Keywords: Social Entrepreneurship, Municipal Enterprises, Public-Sector Social Enterprise, Management and Organization, Local Government

1. Giriş

Toplumsal sorunların çözümünde giderek daha önemli bir rol oynayan sosyal girişimcilik, karmaşık problemlere yenilikçi yaklaşımlar getirmektedir. Sosyal girişimcilik, geleneksel işletmelerden kâr amacı gütmeyen kuruluşlara kadar uzanan çeşitli yapılar ve operasyonel modellerle öne çıkmaktadır. Sosyal girişimciliğin artan önemi, bu alandaki araştırmaların hızlanmasına yol açmış ve literatürde sosyal girişimcilik modellerini anlamak ve kategorize etmek için çeşitli tipolojiler geliştirilmiştir.

Bu tipolojiler, misyon odakları ve gelir modelleri (Alter, 2007; Defourny & Nyssens, 2010, 2017; Diochon & Anderson, 2009; Gregory & Anderson, 2006), sermaye yapıları (Mair vd., 2012), girişimci özellikleri (Zahra vd., 2009), inovasyon süreçleri (Lubberink vd., 2018; Abebe vd., 2020; Mens vd., 2021) ve faaliyet gösterdikleri bağlamlar (Salavou & Cohen, 2021; Saebi vd., 2019) gibi farklı boyutları ele almaktadır. Ancak, geleneksel kâr amacı gütmeyen, hibrit ve kâr amacı güden gibi mevcut tipolojiler, sosyal girişimlerin iş modeli ve örgütlenme biçimlerinin çeşitliliğini, özellikle farklı kültürel ve ekonomik bağlamlarda, yeterince yansıtamamaktadır. Nitekim literatürde de vurgulandığı üzere, sosyal girişimler makro düzeydeki kurumsal faktörlerden etkilenirken, aynı zamanda her bir ulusal bağlamin kendine özgü tarihsel gelenekleri, değerleri, mevcut yasal çerçeveleri ve söylemleri gibi çeşitli kurum ve normlardan da şekillenmektedir (Defourny & Nyssens, 2017, s. 2473). Anglo-Sakson etkisindeki bölgelerde filantropi olgusunun yaygınlığına karşılık, kıta Avrupası'nda sosyal ekonomi veya üçüncü sektör kavramlarının daha yaygın olması gibi coğrafi konuma göre farklılaşan sosyal girişimcilik biçimleri mevcuttur (Garcia-Jurado vd., 2021, s. 10).

Buna ek olarak, mevcut çalışmaların çoğunda iş modelleri, pazarlama stratejileri ve girişimciliğe özgü zorluklar gibi parametreler ele alınarak (Gupta vd., 2020) genel tipolojiler öne sürülmüştür. Sosyal girişimcilik faaliyetlerinin bağlamsal ortamlardan büyük ölçüde etkilendiği göz önüne alındığında, gelecek araştırmalarda özellikle farklı bağlamların dikkate alınması gerektiği önerilmektedir (Defourny & Nyssens, 2017, s. 2475; Gupta vd., 2020, s. 222).

Bu noktada, literatürün 'farklı bağlamları dikkate alma' yönündeki çağrısına yanıt veren bu çalışma, Türkiye örneğine odaklanarak özgün bir kavramsal sorun tespit etmektedir. Türkiye'de, sosyal girişimciliğin önemli bir örneği olabilecek yerel yönetimlere bağlı belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT), genellikle kamu yönetimi ve siyaset bilimi yazını içinde ele alınmaktadır. Öte yandan, bu işletmelerin hibrit ve misyon odaklı doğasını açıklayabilecek teorik araçlar ise uluslararası sosyal girişimcilik yazınında ayrı bir koldan gelişmektedir. Bu çalışma birbiriyle genelde ilişkilendirilmeyen iki farklı yazını belediye iktisadi işletmeleri üzerinden bir araya getirerek yeni bir kavramsal tartışma yürütmeyi amaçlamaktadır.

Türkiye'de kamu sektörü sosyal girişimciliğinin önemli bir örneği olabilecek yerel yönetimlere bağlı BİT'ler bu iki alan arasındaki kavramsal boşlukta kalarak sosyal girişimcilik tartışmalarının büyük ölçüde dışında bırakılmıştır. Bu çalışma yerel yönetimlerin girişimcilik faaliyetlerini sosyal girişimcilik alanına dâhil etmeyi hedefleyerek şu temel sorulara odaklanmaktadır: Belediye iktisadi teşebbüslerinin 'kamu sektörü sosyal girişimi' olarak yeniden kavramsallaştırılması, Türkiye'deki kamu sektörü girişimciliği anlayışını nasıl zenginleştirir? Bu yeni çerçeve, BİT'lerin yalnızca ekonomik verimlilik veya siyasi meşruiyet aracı olarak değil, aynı zamanda toplumsal değer yaratan aktörler olarak rollerini anlamamıza nasıl yardımcı olur?

Bu çalışma yürüttüğü teorik tartışma sonucunda, Türkiye'nin kendine özgü sosyo-politik yapısı içerisinde faaliyet gösteren belediye işletmelerini analiz etmek için sosyal girişimcilik literatüründe tanımlanan Kamu Sektörü Sosyal Girişimi (*Public-Sector Social Enterprise*) modelinin güçlü bir kavramsal araç sunduğunu savunmaktadır. Bu işletmelerin sosyal girişimcilik merceğinden değerlendirilmesi, yalnızca farklı bağlamlarda farklı sosyal girişimcilik modellerinin nasıl geliştiğine dair anlayışımızı derinleştirmekle kalmaz, aynı zamanda bu yeni kavramsal çerçevenin, Türkiye'de refah devletinin dönüşümünü, yerel yönetişimin yeni dinamiklerini ve kamu ile piyasa arasındaki melez alanların işleyişini anlamak için de yeni ve kritik bir analitik çerçeve sağlayacağı düşünülmektedir.

Araştırma, öncelikle sosyal girişimcilik literatürünü ve bu literatürdeki kamu aktörüne ilişkin teorik boşluğu ele almaktadır. Ardından, Türkiye'deki belediye işletmelerinin politik ekonomisi, mevcut yaklaşımların sınırları çerçevesinde incelenmektedir. Son olarak, bu iki literatürü sentezleyen yeni bir model önerilmekte ve bu kavramsal çerçevenin hem sosyal girişimcilik yazını hem de yönetim çalışmaları için sunduğu imkânlar tartışılmaktadır.

2. Literatür

2.1. Sosyal Girişimcilik Modelleri

Sosyal girişimcilik, toplumsal sorunların çözümünde giderek daha önemli bir rol oynarken, bir yanda geleneksel işletmelerden, diğer yanda ise kâr amacı gütmeyen kuruluşlara kadar uzanan çeşitli yapılar ve operasyonel modellerle öne çıkmaktadır. Bu alandaki araştırmaların hızlanmasıyla, sosyal girişimcilik olgusunu anlamak için çeşitli tipolojiler geliştirilmiştir. Bu

tipoloji geliştirme çalışmalarının öncülerinden biri Alter (2007) tarafından yapılmıştır. Alter, sosyal girişim iş modellerine ilişkin ayrıntılı bir analiz sunmuş ve misyon odaklılık temelinde misyon-merkezli, misyonla ilişkili ve misyondan bağımsız olmak üzere bir sınıflandırma önermiştir. Ayrıca Alter, bu tür örgütlerin ne zaman sosyal girişim olarak kabul edilebileceğine dair önemli bir katkı yapmıştır. Maliyetlerin geri kazanımı ile gelir elde etme arasındaki farktan yola çıkarak, bu tür faaliyetlerin bir iş planı ile yönetildiğinde, kâr amacı gütmeyen kuruluşların sosyal girişimlere dönüşebileceğini ileri sürmüştür. Alter'ın çalışması, sosyal girişimciliği hem misyon hem de gelir modeli perspektifinden anlamak için önemli bir temel oluşturmaktadır.

Benzer şekilde sosyal girişimcilik modellerine ilişkin diğer bir çalışma, sosyal girişimleri tamamen hayırsever ve tamamen ticari arasında bir yelpazede konumlandırarak, kâr ve sosyal misyon arasındaki ikilemin basit bir karşıtlık olmadığını göstermiştir (Gregory & Anderson, 2006). Bu çalışmaya göre piyasa-piyasa dışı ayrımının katı bir ikilik olarak sunulmaması gerektiği ileri sürülmektedir; çünkü hayır kurumları da işletmelerle rekabet edebilir ve piyasada ürün/hizmet sunabilir. Bu bakış açısı ile sosyal girişimcilik için basit bir ikilik yerine çeşitli seçeneklerin bulunduğu öne sürülmekte ve karmaşık doğasına atıf yapılmaktadır.

Bu karmaşık doğayı anlamak için geliştirilen sınıflandırmalar, genellikle gelir elde etme faaliyetlerinin nasıl modellendiğine odaklanmıştır. Örneğin, Defourny & Nyssens (2010), literatürdeki temel eğilimleri gelir elde etme yaklaşımı ile sosyal inovasyon yaklaşımı olmak üzere iki düşünce okulunu yeniden ele alarak sentezlemiştir. Alter'ın (2007) maliyet geri kazanımı ve gelir elde etme ayrımına atıfta bulunarak, gelir elde etme yaklaşımını ticari kâr amacı gütmeyen yaklaşım ve misyon odaklı iş yaklaşımı olarak ikiye ayırmışlardır. Gregory ve Anderson'un (2006) kâr-kâr amacı gütmeyen ayrımını reddetmelerinin de bu çalışmalar tarafından desteklendiği ileri sürülebilir. Bu çalışmaların ortak yönü, sosyal girişimleri gelir yaratma faaliyetlerini nasıl modellediklerine göre sınıflandırmaktır. Genel olarak, gelir yaratıcı faaliyetlerde bulunan ancak kâr amacı gütmeyen şekilde örgütlenenlerle, misyon odaklı iş yaklaşımını benimseyenler öne çıkmaktadır. Defourny & Nyssens'in çalışması, sosyal girişim tipolojilerine gelir modeli temelli bir sınıflandırma getirerek alana önemli bir katkı sunmuştur.

Bazı araştırmalarda ise sosyal girişimcilik alanında kavramsal netlik eksikliğine dikkat çekilmiş ve bu olgunun süreçlerinin ve potansiyelinin anlaşılması amaçlanmıştır (Diochon & Anderson, 2009, s. 7). Bu araştırmalarda iki zıt ideal tip önerilmiştir: biri geleneksel kâr amacı gütmeyen örgütlenme anlayışına dayalı, diğeri ise yoksulluk veya marjinalleşme gibi toplumsal sorunları çözmek amacıyla girişimciliği bir strateji olarak kullanan yaklaşım. Bu ideal tipler, sosyal girişimcilikte geleneksel ve yenilikçi stratejilerin birlikte var olabileceğini göstermektedir.

Literatürdeki bu birikimi daha da ileri taşıyan Defourny & Nyssens (2017), önceki perspektifleri genişleterek dört temel sosyal girişim modeli geliştirmiştir: Sosyal misyonunu desteklemek için ticari gelir kullanan Girişimci Kâr Amacı Gütmeyen, hem üyelerine hem de topluma fayda sağlamak için kooperatif yapısıyla örgütlenen Sosyal Kooperatif, ticari bir işletme gibi faaliyet gösteren ancak sosyal faydayı önceliklendiren Sosyal İşletme ve bu çalışma için kritik öneme

sahip olan, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya yeniden yapılandırılmasından doğan Kamu Sektörü Sosyal Girişimi. Araştırmacılar, tipolojiye kooperatif yapıları ve kamu sektörünü dâhil ederek sosyal girişim türlerini daha ayrıntılı biçimde ele almışlardır. Bu genişletilmiş model, sosyal girişimciliğin farklı sektörler ve örgütsel yapılardaki çeşitliliğini daha kapsamlı biçimde anlamaya katkı sağlamaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi veya yeniden yapılandırılmasıyla ortaya çıkan bu son model, ticari bir işletme gibi faaliyet gösterirken önceliğini sosyal faydaya veren kamuya ait veya kamu kökenli yapıları tanımlamaktadır. Bu model, sosyal girişimcilik tartışmalarının genellikle göz ardı ettiği kamu aktörünü analize dâhil etmesi açısından kritik bir teorik araç sunmaktadır. Ancak, kamu sektörünün ekonomide ve sosyal politikalarda merkezi bir rol oynadığı Türkiye gibi ülkelerde (Buğra ve Savaşkan, 2014, s. 6) bu modelin teorik potansiyelinin yeterince değerlendirilmediği ve bu konudaki çalışmaların son derece kısıtlı olduğu görülmektedir.

2.2. Türkiye’de Belediye İşletmelerinin Politik Ekonomisi

Türkiye’de sosyal girişimcilik tartışmaları, temelde sivil toplum sektörü ve özel sektöre odaklanmakta; kamu sektörü girişimleri ise bu tartışmalara dâhil edilmemektedir. Özellikle ülkenin en yaygın etki yaratma potansiyeline sahip yapılarından biri olan BİT’lerin büyük ölçüde göz ardı edildiği görülmektedir. Bu noktada BİT’lerin kamu sektörü sosyal girişimi olarak incelenmesinin uygun olduğu düşünülmekte ve bunu gösterebilmek için BİT’lerin tarihsel olarak gelişimine değinmek önemli görülmektedir.

Belediye işletmelerinin Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze uzanan dönüşen rolünü ve politik ekonomisini anlamak için günümüze kadar olan süreci dört ana döneme ayırarak incelemek mümkündür. Cumhuriyet’in kuruluş yılları ilk dönemi oluşturmaktadır. Erken Cumhuriyet döneminde ulus devlet inşası sürecinin bir parçası olarak devletçilik ilkesi ekonomik kalkınma modeli olarak kabul edilmiştir (Keyder, 1987, s. 92; Pamuk, 2018, s. 186). Özel sermayenin yetersiz olduğu bu dönemde ortaya çıkan Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ekonominin her alanında öncü rol üstlenmiştir (Övgün, 2009, s. 41). Ticari amaçla faaliyet gösteren ve tüzel kişiliğe sahip olan bu işletmeler hem sayı olarak hem de faaliyet alanı olarak genişleyerek ekonomide önemli bir rol oynamaya başlamıştır (Aksoy, 1994, s. 2). Devletçi anlayış kamunun ekonomik hayata müdahalesine izin veren modernleşme projeleri üretmiş ve bu müdahalenin doğal ve meşru görüldüğü bir kültür yaratmıştır. Bu kültürün yerel yönetimlerdeki karşılığı ise belediyelere iktisadi teşebbüsler kurma yetkisi verilmesi ile kendini göstermiştir (Özdemir, 2011, s. 60). 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere ekonomik alanda faaliyette bulunma imkânı tanınmış ve bugünkü BİT’lerin temeli atılmıştır (Özdemir, 2011, s. 67). BİT’lerin kuruluş nedenlerine ilişkin hizmetlerin daha kolay, etkin ve verimli yerine getirilebilmesi gibi birçok sebep belirtmekle birlikte (Kepenek, 1990, s. 33; Özdemir, 2008, s. 44; Malbeği, 2019, s. 38; Özdemir, 2011, s. 63; Bozlağan, 2004, s. 7) belediyelere bir girişimci gibi davranma imkânı tanınmıştır. Bu tarihsel miras sebebiyle, kökleri Cumhuriyet’in kuruluş felsefesine dayanan BİT’ler yalnızca ticari işletme olarak değil aynı zamanda kamu hizmeti ve sosyal politika aracı olarak da görülmektedir.

1980 askeri darbesi ve ardından gelen dönem BİT'ler için farklı bir süreci kapsamakta; Türkiye'nin devletçi kalkınma modelinden neoliberal politikalara geçiş yaptığı bir dönemi içermektedir (Öniş, 2004, s. 114; Yalman, 2009, s. 265; Pamuk, 2018, s. 188). Bu dönemde özelleştirme ve devleti küçültme yönünde gerçekleşen söylemler kamunun ekonomi üzerindeki rolünü temelden sorgulamıştır. Belediye işletmeleri de birçok eleştiriye maruz kalmıştır (Özdemir, 2008, s. 45). 1984 yılında yapılan yerel yönetimler reformu ile belediyelere ait yetkiler artırılmıştır. Bu reformlarla birlikte belediyelerin özel sektör aktörleri gibi verimlilik odaklı çalışmaları yönünde çaba sarf edilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin kurulması ve kamu yönetiminde özelleştirmelerin hızlanması sonucu BİT'lerin kurulmasında gelişmeler yaşanmıştır (Kavruk, 2005, s. 425; Nas, 2013, s. 26). Bu dönemdeki ayırt edici nokta BİT'lerin sosyal politika aracı olarak kullanılma misyonunun geri plana itilerek ticari kimliklerinin ön plana çıkarılması olmuştur.

1990'lar itibariyle BİT'ler için farklı bir dönem başlamış; belediyelerin yeniden sosyal alana odaklanmasıyla ve önce küreselleşme ardından da dijitalleşmenin yarattığı etki üzerine sosyal belediyeçilik kavramı ön plana çıkmıştır (Kalkışım, 2016; Berkün, 2017, s. 584; Çöpoğlu, 2014, s. 235; Kesgin, 2012, s. 170). Sosyal belediyeçilik anlayışının kritik aktörlerinden olan BİT'ler giderek önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle kömür, gıda yardımları gibi aynı yardımlar önemli rol oynarken bir yandan da yerel istihdam yaratılmasına katkı sağlamıştır. 2004 yılı itibariyle ise BİT'lerle ilgili iyileştirme ve verimli hale getirme kavramları üzerinde durulmaya başlanmıştır (Özdemir, 2008, s. 60). Bu dönemde sosyal belediyeçilik anlayışı ön plana çıkmış olmasına rağmen bu uygulamaların hak temelli bir sosyal politika anlayışından ziyade, belirli seçmen gruplarının hedef alındığı ve hizmet götürme noktasında kayırmacılığın ön plana çıktığı söylenebilir (Çöpoğlu, 2014, s. 235). Bu dönemde belediye işletmelerinin siyasi ve sosyal hedefler için kullanıldığı bir yapı olarak işlev gördüğü gözlemlenmektedir.

2015 yılı ve sonrasında ise yeni bir döneme geçiş yapıldığı iddia edilebilir. Bu dönemde daha önceki dönemlerde yaygın olan sosyal yardım odaklı anlayış üzerinden yönetilen belediye işletmelerinin daha evrensel ve hak temelli politika ilkeleriyle uyumlu bir sosyal belediyeçilik anlayışına dönüştüğü savunulmaktadır (Akgül, 2024; Şataf & Taşdelen, 2019, s. 20; Özer ve Çiftçi, 2023, s. 37). Sosyal belediyeçilik kavramı ile birlikte kamu hizmetlerinde yenilikçi yaklaşımların kullanılması fikri üzerinden tartışmalar yürütülmüş, özellikle yerel yönetimlerin sosyal politika uygulayıcısı olarak rolünün yeniden tanımlanmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır (Koçak & Kavi, 2014, s. 39). COVID-19 pandemi süreci, ekonomik kriz ve yüksek enflasyon sonucu BİT'ler yeniden konumlandırılmış ve daha görünür hale getirilmiştir. Destekleyici rolünün ötesine geçerek, temel kamu hizmetlerini doğrudan sunan stratejik kuruluşlar olarak yeniden tanımlanmıştır. İstanbul'da Kent Lokantalarının kurulması ile öğrencilere ve dar gelirli kitlelere uygun fiyatlı yemekler sunulması, Ankara'da Halk Ekmeğinin üretim kapasitesini ve çeşitliliğini artırarak daha çok kitleye ulaşması, büyükşehirlerde belediye kreşlerinin açılması gibi uygulamalar bu yeni dönemin en somut örnekleri arasında yer almaktadır.

Sonuç olarak, belediye işletmeleri tarihsel olarak farklı roller üstlenmiş olsa da özellikle günümüzde sosyal misyon odaklı ve yenilikçi anlayışın yer aldığı bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu

dönüşüm kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından incelenmekle birlikte belediye işletmelerinin sosyal fayda ve ticari faaliyeti birleştirdikleri hibrit doğası sosyal girişimcilik bakış açısı ile henüz sistematik bir kavramsallaştırmaya tabi tutulmamıştır.

3. Yeni Bir Kavramsal Çerçeve: Belediye İşletmelerini Sosyal Girişim Olarak Okumak

Türkiye'de BİT'ler farklı akademik yazınlarda ele alınmaktadır. Özellikle kamu örgütlerinde girişimcilik (Öztürk, 2012; Eryılmaz, 2010; Zampetakis & Moustakis, 2010; Klein vd., 2010) ve yeni kamu yönetimi anlayışı (Drucker, 1988; Özer, 2005; Arslan, 2010; Bilgiç, 2003) ile birlikte gelişen bir alan yazında karşımıza çıkmaktadır. Kamu sektöründe girişimcilik konusu detaylı bir şekilde incelendiğinde ise kavramsal olarak farklı fikirlerin yer aldığı görülmektedir. Bir yanda kamu sektöründe girişimciliğin bir süreç olarak görüldüğü ve kamu personelinin yenilikçi fikirleri doğrultusunda gelişen bir alan olduğu kabul edilmektedir (Bernier & Hafsi, 2007; Zampetakis & Moustakis, 2010; Öztürk, 2012). Öte yandan kamu iktisadî girişimlerinin incelendiği farklı bir alan yazını da yer almaktadır (Aktan, 2010; Akdoğan, 2023; Ciritli & İzci, 2016; Ergülen vd., 2020; Atmaca & Geylani, 2020; Oktay vd., 2015; Demirbaş vd., 2018). BİT'ler de bu alan içerisinde incelenmekte; kuruluşu ve yapısı itibarıyla özel bir konumda bulunmaktadır. Ancak bu organizasyon yapısının detaylı bir şekilde incelenmesi ve anlaşılmasına olanak sağlayacak sosyal girişimcilik literatürü, devlet kökenli aktörleri analiz etmek için 'Kamu Sektörü Sosyal Girişimi' gibi değerli bir teorik araç sunsa da bu aracın Türkiye gibi devletin merkezde olduğu bağlamlardaki potansiyeli yeterince değerlendirilmemiştir (Defourny & Nyssens, 2017, s. 2488). Öte yandan Türkiye'deki kamu yönetimi ve siyaset bilimi yazını, BİT'lerin tarihsel ve politik rolünü başarılı bir şekilde analiz etmiş (Özdemir, 2011; Malbeleş, 2019) ancak onların son dönemde belirginleşen hibrit doğasını, misyon odaklılığını ve toplumsal değer yaratma kapasitesini açıklayacak kavramsal araçlardan yoksun kalmıştır. Bu bakış açısının gelişmemiş olması kamu girişimciliğinin başarısız olduğuna dair tartışmaları gündeme getirmektedir (Aktan, 2010). Ancak yalnızca ekonomik değerlendirmelere odaklanılarak bu girişimlerin zarar ettiği ve başarısız olduğu iddialarının eksik bir bakış açısı olduğu düşünülmektedir. Çünkü yalnızca ticari faaliyet odaklı olmayan, sosyal faydayı ön plana koyan bu girişimlerin tek bir bakış açısı ile ekonomik performansları bakımından değerlendirilmesi ve buna göre başarısız bulunması doğru bir yaklaşım değildir. Sosyal faydanın ön planda olduğu bu girişimlerin kamu sektörü sosyal girişimi olarak değerlendirilmesi ve sosyal etki değerlendirmelerinin yapılarak başarı değerlendirmesine tabi tutulması gerektiği düşünülmektedir. Sosyal etki değerlendirmesi (SED) bir faaliyetin veya müdahalenin toplum üzerindeki etkilerini ve bu etkilerin nasıl meydana geldiğini anlamak, ölçmek, değerlendirmek ve raporlamak için kullanılan sistematik ve bilimsel bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Akdeve vd., 2025).

Bu çalışma, iki farklı yazını birleştirerek yeni bir bakış açısı sunmakta ve BİT'leri analiz etmek için kamu sektörü sosyal girişimi modelini yeni bir kavramsal çerçeve olarak önermektedir. Bu modelin geleneksel kamu yönetimi paradigmatlarıyla açıklanamayan BİT'lerin değişen

ve dönüşen iş yapma biçiminin anlaşılmasına yönelik güçlü bir analitik merceğe sunacağı beklenmektedir. Defourny ve Nyssens (2017, s. 2485) göre kamu sektörü sosyal girişimlerin temel boyutları; kamu kökenli olma, açık bir sosyal misyon, piyasa faaliyeti ve yönetsel özerkliğin bir arada bulunmasıdır. Türkiye'deki BİT'ler de bu boyutların tamamıyla örtüşen özellikler sergilemektedir. Sermayesinin çoğunluğu belediyelere ait olan ve kamu otoritesi tarafından kurulan BİT'ler kamu kökenli olma özelliğini doğaları gereği sağlamaktadır. Özellikle 2019 sonrası ortaya çıkan kâr maksimizasyonundan ziyade sosyal misyonun önceliklendirilmesi BİT'lerde gıda güvenliği, uygun fiyatlı hizmet sunumu ve dezavantajlı gruplara destek gibi faaliyetlerle ortaya çıkmaktadır. Bunlara ek olarak BİT'ler kamu hizmetini piyasada mal ve hizmet şeklinde sunmakta, bu faaliyetlerinden gelir elde eden, rekabet eden ve ticari faaliyet gösteren işletmeler olarak sektörde yer almaktadır. Son olarak BİT'ler ayrı tüzel kişiliklere ve bütçelere sahip olmaları sebebiyle yönetsel olarak özerk konumda bulunmaktadır. Tüm bu özellikleri kamu sektörü sosyal girişimlerin sahip olması gereken özelliklerle uyum sağlamaktadır.

Bu çalışma kapsamında önerilen yeni bakış açısı güncel politika belgelerinde de zımnen kendini göstermektedir. On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028), katılımcı, şeffaf ve mali yapısı sağlam yerel yönetimlere öncelik verileceği belirtilmekte; buna ek olarak toplumsal refahın artırılması ve yaygınlaştırılması için yaşam alanlarının oluşturulması hedeflenmektedir. BİT'lerin sosyal girişimler olarak bulunduğu konum itibarıyla yerel yönetimlerin en somut araçlarından biri olarak tam da bu hedeflere ulaşmaya yönelik bir rol oynadığı görülmektedir. BİT'ler sosyal misyonu öncelikleyen ve toplumsal sorunlara çözüm önerileri geliştirebilecek yapılar olarak ön plana çıkmaktadır. Kalkınma planlarında vurgulanan güçlü, aktif ve katılımcı bir sivil toplum ile iş birliği yaparak yerel kalkınmayı güçlendirme potansiyeli taşımaktadır. Bu sebeple BİT'lerin bir sosyal girişim olarak okunması bu potansiyelin daha görünür olmasını sağlayacaktır.

Bu yeni kavramsal çerçevenin getirdiği analitik farkı daha net ortaya koymak için, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile sosyal girişimcilik yaklaşımını Tablo 1'de yer aldığı şekilde karşılaştırmak faydalı olacaktır:

Tablo 1. Belediye İktisadi Teşebbüslerine Yönelik Analitik Yaklaşımların Karşılaştırılması

Boyutlar	Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	Sosyal Girişimcilik Yaklaşımı (Model Önerisi)
Temel Misyon	Kamu hizmeti sunumu, bürokratik görev, siyasi meşruiyet	Çifte misyon: Toplumsal değer yaratma ve finansal sürdürülebilirlik
Yönetişim	Hiyerarşik, politik kontrol, yasalara uyum	Melez yönetim: Paydaş katılımı, yönetsel özerklik, kamu hesap verebilirliği
Kaynaklar	Belediye bütçesi, merkezi transferler	Çeşitlendirilmiş gelirler: Piyasa geliri, kamu fonları, potansiyel hibeler
Başarı Ölçütü	Bütçeye uygunluk, yasalara uyum, seçmen memnuniyeti	Sosyal etki, toplumsal fayda, verimlilik, kapsayıcılık

Sonuç olarak, BİT'leri kamu sektörü sosyal girişimi olarak yeniden kavramsallaştırmak, onlara yönelik analizlerin tek boyutlu bir verimlilik veya siyasi araç tartışmasından kurtaracağı öngörülmektedir. Bu yeni çerçevenin, BİT'lerin karmaşık, hibrit ve en önemlisi toplumsal değer yaratan aktörler olarak rollerini anlamamıza yardımcı olacağı ve Türkiye'deki kamu sektörü girişimciliği anlayışını önemli ölçüde zenginleştireceği düşünülmektedir.

4. Sonuç

Literatür taraması kapsamında yapılan çalışma sonucunda belediye iktisadi işletmelerinin genellikle siyasi meşruiyet aracı veya ekonomik verimlilikleri üzerinden ele alındığı görülmektedir. Yönetim alan yazınında BİT'lerin tarihsel ve politik rolü başarılı bir şekilde analiz edilmekte ancak günümüzde BİT'lerin giderek belirginleşen hibrit doğasını açıklayacak kavramsal araçlara ihtiyaç duyulduğu öne çıkmaktadır. Bu kapsamda bu çalışma yerel yönetimler ve kamu girişimciliği alanında ele alınan BİT'leri sosyal girişimcilik bakış açısıyla değerlendirerek yeni bir kavramsal tartışma yürütmeyi amaçlamaktadır. Böylelikle yerel yönetimlerin girişimcilik faaliyetlerinin sosyal girişimcilik bakış açısıyla yeniden okunmasının Türkiye'deki kamu sektörü girişimciliği anlayışını zenginleştireceği savunulmaktadır. Bu yeni bakış açısı ile BİT'lerin yalnızca ekonomik verimlilik veya siyasi meşruiyet aracı olarak değil, aynı zamanda toplumsal değer yaratan aktörler olarak rollerinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacağı öne sürülmektedir.

Öncelikle yeni bir kavramsal çerçeve olarak sosyal girişimcilik bakış açısının sunulması ile BİT'lere yönelik geleneksel bakış açısının evrilerek çalışmanın odağı olan çağdaş BİT yaklaşımının gelişimine zemin oluşturması hedeflenmektedir. Bu yaklaşım, özellikle 2019 sonrası dönemde Kent Lokantaları ve Belediye Kreşleri gibi uygulamalarla belirginleşen yeni nesil sosyal belediyecilik anlayışını teorik bir zemine dayandırmaktadır.

Bu çalışmanın literatüre önemli katkılar yaptığı düşünülmektedir. Öncelikle, önerilen yeni kavramsal çerçeve BİT'ler üzerine yapılan tartışmaları zenginleştirerek, BİT'lerin doğasında var olan çifte misyonu, yani toplumsal değer yaratma ve finansal sürdürülebilirlik konularını bir arada ele alma fırsatı sunmaktadır. Böylelikle BİT'lerin başarı değerlendirmesinin yalnızca ekonomik göstergeler ve kâr-zarar tabloları ile değil, yarattığı sosyal etki ile de ölçülebilir olduğu konusunda bilimsel yaklaşımlar geliştirmenin önceliğine vurgu yapmaktadır. Buna ek olarak, BİT'lere yönelik getirilen yeni yaklaşım bağlamında bu çalışma, sosyal girişimcilik literatürüne, literatürün kendi çağrısına uyarak (Defourny & Nyssens, 2017, s. 2475; Gupta vd., 2020, s. 222), Batı dışı ve kamu merkezli bir bağlamdan özgün bir sosyal girişimcilik modeli sunarak katkıda bulunmaktadır.

Bu çalışmanın sunduğu kavramsal çerçevenin politika ve uygulama açısından da önemli çıkarımları bulunmaktadır. BİT'leri birer sosyal girişim olarak tanımanın yerel yönetimlere onları nasıl yapılandırması, yönetmesi ve denetlemesi gerektiği konusunda yeni fikirler sunacağı düşünülmektedir. Özellikle başarı kriterlerinin sosyal etkiyi de içerecek şekilde yeniden tanımlanması, yönetim modellerine sivil toplum paydaşlarının dâhil edilmesi ve kaynak yaratma

stratejilerinin çeşitlendirilmesi gibi konular gündeme gelebilir. On İkinci Kalkınma Planı'nda vurgulanan katılımcı ve şeffaf yerel yönetimler ve toplumsal refahın artırılması gibi hedeflere ulaşmada, BİT'lerin bu potansiyelinin tanınması ve desteklenmesi kritik bir rol oynayabilir.

Bu araştırmanın kavramsal bir çerçeve oluşturarak gelecek araştırmalara bu çerçevenin ampirik olarak test edilmesi ve derinleştirilmesi için önemli bir zemin hazırladığı düşünülmektedir. Bu kapsamda farklı BİT'ler üzerinde derinlemesine vaka çalışmaları aracılığıyla BİT yöneticileri ve çalışanları, çifte misyonu pratikte nasıl deneyimlemekte ve yönetmektedir? Sosyal hedefler ile ticari baskılar arasında yaşanan gerilimleri aşmak için ne gibi stratejiler geliştirmektedirler? gibi sorular üzerine odaklanılabilir. Ek olarak, farklı şehirlerdeki veya farklı siyasi partiler tarafından yönetilen belediyelerdeki BİT'lerin sosyal girişimcilik performanslarının karşılaştırılmasına ilişkin çalışmalar yürütülebilir. "Hangi tür kurumsal yapılar veya yönetim modelleri, BİT'lerin sosyal etki yaratma kapasitesini daha fazla artırmaktadır?" örnek sorusu üzerinden karşılaştırmalı analizler yapılabilir. Son olarak BİT'lerin performanslarına yönelik sosyal etki değerlendirmesi çalışmaları gerçekleştirilebilir. BİT'lerin yarattığı sosyal etkinin sistematik olarak ölçülebildiğinin gösterilmesi ve BİT'lerin yalnızca ekonomik değil, toplumsal olarak da ne kadar değer ürettiği somut verilerle ortaya konulabilir. Bu, onların başarısız olduğu yönündeki geleneksel iddialara karşı güçlü bir kanıt sunabilir.

Kaynakça

- Abebe, M. A., Kimakwa, S. & Redd, T. (2020) Toward a Typology of Social Entrepreneurs: The Interplay Between Passionate Activism and Entrepreneurial Expertise. *Journal of Small Business and Enterprise Development* 27(4), 509–530.
- Akdeve, E. et al. (2025) *Sosyal Etki Değerlendirmesi Temel Kavramlar ve Türkiye İçin Bir Model Rehberi*. Konya: Kültür Yayınları.
- Akgül, A. (2024) Sosyal Belediyecilik Bağlamında Kent Lokantaları: Denizli Kent Lokantası Örneği. Çalışkan Ercan, S. (der.), *Güncel Kent, Çevre, Yerel Yönetim Politikaları ve Uygulamaları* (165–190). Gaziantep: Özgür Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1994) Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi* 27(2), 3–23.
- Aktan, C. C. (2010) Kamu Girişimciliğinin Başarısızlığı Niçin Kamu Teşebbüsleri Özel Teşebbüslerden Daha Başarısız?. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi* 2(1), 85–99.
- Alter, K. (2007) *Social Enterprise Typology*. Wilmington: Virtue Ventures LLC.
- Arslan, N. T. (2010) Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* 11(2), 21–38.
- Atmaca, Y. & Geylani, D. (2020) Girişimci Yönetim, Girişimci Belediyecilik ve Yerel Kalkınma. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (20), 249–270.
- Berkün, S. (2017) Türkiye'de Sosyal Belediyecilik Anlayışı. *Şarkiyat* 9(2), 582–598.
- Bernier, L. & Hafsi, T. (2007) The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review* 67(3), 488–503.
- Bilgiç, V. (2003) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. Balcı, A. et al. (der.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (25–38). Ankara: Seçkin Yayınları.

- Bozlağan, R. (2004) Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun. *Mevzuat Dergisi*, no. 77, 7–13.
- Buğra, A. & Savaşkan, O. (2014) *New Capitalism in Turkey: The Relationship between Politics, Religion and Business*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Ciritli, İ. & İzci, F. (2016) Kamu Yönetiminde Girişimcilik ve İnovasyon. Çatı, K. (der.), *Girişimcilik ve İnovasyon Yönetimi* (299–334). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Çöpöğlü, M. (2014) Sosyal Belediyecilik ve Sorunları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 5(2), 223–247.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences. *Journal of Social Entrepreneurship* 1(1), 32–53.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2017) Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 28(6), 2469–2497.
- Demirbaş, T. et al. (2018) Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye'de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi. *Yönetim Bilimleri Dergisi* 15(30), 145–175.
- Diochon, M. & Anderson, A. R. (2009) Social Enterprise and Effectiveness: A Process Typology. *Social Enterprise Journal* 5(1), 7–29.
- Drucker, P. (1988) Management and the World Work. *Harvard Business Review* no. 65, 68–75.
- Ergülen, A., Ünal, Z. & Harmankaya, İ. (2020) Girişimcilik Kültürünün Gelişimine Yerel Yönetimlerin Katkısı: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Etkinliklerinin Veri Zarflama Analiziyle Değerlendirilmesi. *International Journal of Entrepreneurship and Management Inquiries* 4(6), 49–63.
- Eryılmaz, B. (2010) *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- García-Jurado, A., Pérez-Barea, J. J. & Nova, R. J. (2021) A New Approach to Social Entrepreneurship: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Sustainability* 13(5), 2754.
- Gregory, D. J. & Anderson, B. B. (2006) Framing a Theory of Social Entrepreneurship: Building on Two Schools of Practice and Thought. R. Mosher-Williams (der.), *Research on Social Entrepreneurship: Understanding and Contributing to an Emerging Field* (39–66). Washington DC: ARNOVA.
- Gupta, P. et al. (2020) Social Entrepreneurship Research: A Review and Future Research Agenda. *Journal of Business Research*, no. 113, 209–229.
- Kalkışım, H. M. (2016) Social Municipality Perception in Turkey: A Case Study in the Istanbul, Izmir, Adana, Diyarbakır Metropolitan Municipalities. *Turkish Economic Review* 3(1), 216–224.
- Kavruk, H. (2005) Yerel Yönetim Şirketleri. Özgür, H. & Kösecik, M. (der.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform* (421–448). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Kepek, Y. (1990) *100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Kesgin, B. (2012) Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, no. 26, 169–180.
- Keyder, Ç. (1987) *State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development*. London: Verso.
- Klein, P. G. et al. (2010) Toward a Theory of Public Entrepreneurship. *European Management Review* 7(1), 1–15.
- Koçak, O. & Kavi, E. (2014) Sosyal Politika Aktörü Olarak Sosyal Girişimci Belediyecilik. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* 3(6), 26–49.
- Lubberink, R. et al. (2018) Innovation for Society: Towards a Typology of Developing Innovations By Social Entrepreneurs. *Journal of Social Entrepreneurship* 9(1), 52–78.

- Mair, J., Battilana, J. & Cardenas, J. (2012) Organizing for Society: A Typology of Social Entrepreneuring Models. *Journal of Business Ethics*, no. 111, 353–373.
- Malbeleşi, N. (2019) Belediye İktisadi Teşebbüsleri Üzerine Bir İnceleme. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi* 18(1), 31–60.
- Mens, J. et al. (2021) A Typology of Social Entrepreneurs in Bottom-Up Urban Development. *Cities*, no. 110, 103066.
- Nas, M. (2013) Belediye İktisadi Teşebbüsleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *İstanbul Aydın Üniversitesi Dergisi* 5(18), 23–38.
- Oktay, E., Zeren, H. & Pekküçükşen, Ş. (2016) Belediyelerin Sosyal Girişimcilik Faaliyetlerinin Yerel Kalkınmaya Etkisi: Denizli Belediyesi Örneği. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 5(2), 267–276.
- Öniş, Z. (2004) Turgut Özal and His Economic Legacy: The Turkish Neo-Liberal Transformation in a Comparative Perspective. *Middle Eastern Studies* 40(4), 113–134.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Özdemir, G. (2008) Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, no. 71, 41–74.
- Özdemir, G. (2011) Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 11(22), 59–84.
- Özer, M. A. (2005) Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, no. 59, 3–46.
- Özer, M. A. & Çiftçi, A. (2023) Türkiye’de Sosyal Belediyeciliğin Dünü Bugünü. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 25(1), 24–44.
- Öztürk, A. O. (2012) Kamu Örgütlerinde Girişimcilik. *ISGUC: The Journal of Industrial Relations and Human Resources* 14(4), 151–170.
- Pamuk, Ş. (2018) *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Saebi, T., Foss, N. J. & Linder, S. (2019) Social Entrepreneurship Research: Past Achievements and Future Promises. *Journal of Management* 45(1), 70–95.
- Salavou, H. & Cohen, S. (2021) Towards a Typology of Social Enterprises Based on Performance: Some New Evidence. *Journal of Social Entrepreneurship* 12(3), 380–398.
- Şataf, C. & Taşdelen, S. (2019) Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri Çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Ekonomi Bilimleri Dergisi* 11(1), 1–23.
- Yalman, G. L. (2015) *Transition to Neoliberalism: The Case of Turkey in the 1980s*. İstanbul: Bilgi University Press.
- Zahra, S. A. et al. (2009) A Typology of Social Entrepreneurs: Motives, Search Processes and Ethical Challenges. *Journal of Business Venturing* 24(5), 519–532.
- Zampetakis, L. A. & Moustakis V. S. (2010) An Exploratory Research on the Factors Stimulating Corporate Entrepreneurship in the Greek Public Sector. *International Journal of Manpower* 31(8), 871–887.

Evaluating Municipal Enterprises in Türkiye as Public Sector Social Enterprises

Ülkü Neslihan AKTAŞ 

Social entrepreneurship stands out by offering innovative solutions to complex social problems. The existing literature has classified social entrepreneurship models based on various dimensions such as mission, revenue, and innovation. However, these typologies have not been adequately examined to reflect the organizational and managerial diversity, particularly across different cultural and economic contexts. As a result, the literature strongly calls for future research to consider different contexts. Focusing on the Turkish context, this study offers an original conceptual perspective by integrating the generally unrelated public administration and social entrepreneurship literature in Türkiye. It proposes that Municipal Economic Enterprises (MEE), affiliated with local governments, should be reconceptualized as ‘Public-Sector Social Enterprises’ due to their hybrid and mission-oriented nature. The study questions how this new framework helps us understand the roles of MEE not only as instruments of economic efficiency or political legitimacy but also as actors creating social value.

Social entrepreneurship stands out with various structures and operational models ranging from traditional businesses to non-profit organizations. A study on social entrepreneurship models has shown that the dilemma between profit and social mission is not a simple opposition but rather positions social enterprises on a spectrum between purely philanthropic and purely commercial organizations. Expanding on previous perspectives, Jacques Defourny and Marthe Nyssens (2017) developed four basic social enterprise models: Entrepreneurial Non-Profit, Social Cooperative, Social Business, and the Public-Sector Social Enterprise, which originates from the privatization or restructuring of public services and is of critical importance for this study.

The public-sector social enterprise model defines public-owned or public-originated structures that prioritize social benefit while operating like a commercial business. This model offers a critical theoretical tool by including the public actor, which is often ignored in social entrepreneurship discussions, in the analysis. However, in countries like Türkiye where the public sector plays a

* PhD., Social Sciences University of Ankara, Social Innovation and Civil Society Research Center, ulku.aktas@asbu.edu.tr, ORCID: 0000-0003 – 1932-6679

central role in the economy and social policies, it is observed that the theoretical potential of this model has not been sufficiently evaluated and that studies on this subject are extremely limited.

Social entrepreneurship discussions in Türkiye primarily focus on the civil society sector and the private sector; public sector initiatives are not included in these discussions. Although many reasons such as providing services more easily, effectively, and efficiently are stated regarding the establishment of MEEs, municipalities have been allowed to act like entrepreneurs. Due to this historical heritage, MEEs, whose roots are based on the founding philosophy of the Republic, are seen not only as commercial enterprises but also as tools of public service and social policy.

It can be claimed that a transition to a new period occurred after 2015. It is argued that in this period, the understanding of municipal enterprises, which were managed through the social assistance-oriented approach common in previous periods, transformed into a more universal and rights-based social municipalism approach. As a result of the COVID-19 pandemic process, economic crisis, and high inflation, MEEs have been repositioned and made more visible. Applications such as the establishment of Kent Lokantaları (City Restaurants) in Istanbul, increasing the production capacity of Halk Ekmek (Public Bread) in Ankara, and opening municipal kindergartens in metropolitan cities are among the most concrete examples of this new period. Consequently, although municipal enterprises have historically undertaken different roles, today they are undergoing a transformation involving a social mission-oriented and innovative approach.

The public administration and political science literature in Türkiye has successfully analyzed the historical and political role of MEEs, but has lacked the conceptual tools to explain their recently emerging hybrid nature, mission-orientation, and social value creation capacity. This study offers a new perspective by combining two different literatures and proposes the public-sector social enterprise model as a new conceptual framework for analyzing MEEs.

The basic dimensions of public-sector social enterprises are the coexistence of public origin, a clear social mission, market activity, and managerial autonomy. MEEs in Türkiye also exhibit features that fully overlap with these dimensions. MEEs, whose majority of capital belongs to municipalities, provide the feature of being public-origin by their nature. The prioritization of social mission rather than profit maximization, which emerged after 2019, manifests itself in MEEs through activities such as food security and providing affordable services. MEEs present public services in the form of goods and services in the market and are in a managerially autonomous position due to having separate legal entities and budgets.

It is anticipated that reconceptualizing MEEs as public-sector social enterprises will free the analysis of them from a one-dimensional discussion of efficiency or political tools. This approach bases the new generation social municipalism understanding, which has become evident with applications such as Kent Lokantaları and Municipal Kindergartens especially in the post-2019 period, on theoretical grounds. The proposed new conceptual framework offers an opportunity to address the double mission inherent in the nature of MEEs, namely social value creation and financial sustainability, together.

Thus, the priority of developing scientific approaches regarding the fact that the success evaluation of MEEs can be measured not only by economic indicators and profit-loss tables, but also by the social impact they create is emphasized. In achieving the goals of participatory and transparent local governments emphasized in the Twelfth Development Plan of Türkiye, the recognition of this potential of MEEs can play a critical role. This study contributes to the social entrepreneurship literature by offering an original social entrepreneurship model from a non-Western and public-centered context.