

## **KAVRAMSAL AÇIDAN KATILIMCILIK İLKESİ VE DEĞİŞEN KAMUSAL HİZMET SUNUMUNDAKİ YERİ**

### **THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION FROM CONCEPTUAL PERSPECTIVE AND ITS PLACE IN CHANGING PUBLIC SERVICE PROVISION**

**Ünal KÜÇÜK**

*Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü*  
*(ukucuk@firat.edu.tr)*

ORCID: 0000-0002-0593-5935

**Özkan DURNA**

*Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü*  
*(ozkandurna@mersin.edu.tr)*

ORCID: 0000-0003-1386-0950

### **ÖZ**

Türkiye’de son dönemde çeşitli kamu hizmetlerinin sunumu esnasında, kamu özel ortaklığı modelinin (KÖO) oldukça yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. Somut olarak, ortaklık ilişkileri incelendiğinde bu hizmetten yararlananların karar alma süreçlerine katılımı oldukça düşüktür. Modern Kamu yönetimi yaklaşımlarında halkın yönetsel sürece katılımı ayrı bir sacayağı olarak görülürken; hizmetten yararlanma konusundaki talep eksikliği ve sunulan hizmetin benimsenmemesi kamu politikası yapımında katılımcılığın eksik kalmasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. KÖO modeli her ne kadar küresel anlamda yönetim ve yeni kamu hizmeti ilkelerini benimseyen siyaset anlayışına uygun olsa da; kamu hizmetlerinde çifte vergilendirme algısı oluşturması ve vatandaşın müşterileştirilmesi ile birlikte düşünüldüğünde, katılımcı bir kamu politikası modelinde halk tarafından söz konusu modelin kabul edilebilirliği tartışmalı bir hal almaktadır. Bu amaçla çalışmada KÖO modelindeki katılımcılık olguları, kamu politikası süreçlerinde katılımcılık perspektifinde analiz edilmiştir. Özellikle kamu hizmetlerinin oluşum aşaması ve kamu politikalarının karar alma süreçleri ile hizmetin sunumu sonrası kamuoyu talebi üzerinden katılımcılık olgusu değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada katılımcılık ilkesinin değişen kamusal hizmet sunumundaki yeri nitel araştırma yaklaşımı içerisinde doküman analizi araştırma tekniği ve içerik analizi araştırma deseni kullanılarak analiz edilmiştir. Çalışma sonucunda kamu-özel sektör ve sivil toplum üçlemesi üzerinden bir değerlendirme yapıldığında özellikle üçüncü alanda (sivil toplum) katılımcılığın yeterli düzeyde gerçekleşmediği kanaatine varılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Politikası, Kamu Özel Ortaklıkları Modeli, Katılımcılık

### **ABSTRACT**

Last period during the presentation of the various public services, public-private partnership model (PPP) seems to be used quite widely in Turkey. Concretely, when the partnership relations are examined, the participation of the beneficiaries of the service is very low. In modern public administration approaches, the participation of the public in the managerial process is seen as a separate pillar; lack of

demand for services and non-acceptance of services can be considered as a result of lack of participation in public policy making. Although the PPP model conforms to the policy understanding that adopts the principles of governance and new public service globally; considering the double taxation perception in public services and the citizen's customerization, The acceptability of the model in question by the public in a participatory public policy model becomes controversial. In this study, the participatory phenomena in the PPP model were analyzed in the perspective of participation in public policy processes. In particular, the process of public service and public policy decision-making processes and the presentation of the service after the public opinion was tried to evaluate the phenomenon of participation. In this study, the place of the participation principle in the changing public service delivery was analyzed using the document analysis research technique and content analysis research design within the qualitative research approach. As a result of the study, when an evaluation is made on the public-private sector and civil society trilogy, it was concluded that the participation in the third area was not adequate.

**Keywords:** Public Policy, Public Private Partnerships, Participation

## 1. Giriş

Kamu yönetimi disiplininin geçirdiği dönüşüme paralel olarak kamusal hizmet sunumu alanında da niteliksel anlamda bir dönüşüm yaşandığı kabul edilmektedir. Yönetişim anlayışı da bu süreç içerisinde kamusal politikaların belirlenmesinde karar alma süreci üzerinde yoğunlaşan yeni bir yönetsel anlayışı ifade etmektedir. Öyle ki bu anlayışa göre; ilgili tüm paydaşların/ tarafların katılımı ile ortaklaşa yönetim esastır (Zengin, 2009: 12). Çalışmanın temel inceleme alanını oluşturacak yönetim ilkeleri Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Beyaz Kitap (CEC, 2001) tarafından; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık şeklinde sıralanmaktadır (Kesim ve Petek, 2005: 47). Bu ilkelerin yanına ayrıca etkililik, verimlilik, cevap verebilirlik, ileri görüşlülük, şeffaflık, stratejik vizyon ve eşitlik ilkeleri de dahil edilebilir.

Kamu yönetimine ve daha spesifik anlamda kamusal hizmet sunumuna sirayet ettiği düşünülen temel yönetim ilkeleri soyut kimliklerinden uzaklaşmadan uygulamalar üzerinden analiz edilmelidir. Bu sayede küresel anlamda kabul gören ve desteklenen ilgili yönetim anlayışının temelini oluşturan bu ilkeler ile tam olarak neyin hedeflendiği/amaçlandığı daha somut düzeyde ortaya konulabilecektir. Teoride kabul görmüş temel değerlerin saha uygulamaları ile pratik çıktıları analiz edilebilecek, ilkelere uyum konusunda belirlenen hedeflere ne ölçüde varıldığı tartışması yapılabilecektir. Diğer taraftan her ne kadar kamu hizmetlerinde uygulaması zor bir uğraş alanı olsa da, fayda-maliyet analizi, kullanıcı tercih oranları ile de sunulan kamusal hizmetin uygulama sonrası niteliği kısmen saptanabilecektir. Karşılaştırma analizi yapılarak kamusal hizmet sunum modelleri arasındaki tercih sebepleri de ayrıntılı olarak ortaya konulabilecektir.

Bu amaçla çalışma, yönetim ilkelerinden katılımcılık unsurunun pratikteki benimsenmesinin bir yansıması olarak uygulama düzeyindeki karşılığını ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu doğrultuda temel ölçütler ise kamusal hizmetlerin belirlenmesi aşamasında karar alma sürecine katılım ve söz konusu hizmetin kullanım sürecine olan katılım olacaktır. Özellikle kamu özel ortaklık modelinin kendisinin bir kamu politikası transferi olduğu düşünülürse söz konusu modele dayanılarak ortaya konulan kamusal hizmet örneklerinin gerek karar alma aşamasında gerek uygulama esnasında hangi aktörlerce tasarımı olduğu önemli bir göstergedir. Öyle ki bu göstergeler pratikte önemli bir yönetim ilkesi ve yeni kamu yönetimi anlayışının doğal kabulü olan ve sıkça dile getirilen "katılımcılık" olgusunun somut düzlemde veya uygulama sahasında ne ölçüde geçerlilik kazandığını/karşılık bulduğunu ortaya koyacaktır.

## **2. Kamusal Hizmet Sunumunda Dönüşüm**

Kamu hizmeti organik ve maddi olmak üzere iki farklı şekilde tanımlanabilir. Organik ve maddi kategorileriyle tanımlanan kamu hizmeti, ilk sınıflandırmada organik yapıya işaret edilirken ikincisinde maddi faaliyetin niteliği vurgulanmaktadır (Nohutçu, 2015: 423). Kamu hizmeti; en geniş tabirle bizzat devletin ya da onun yakın gözetim ve denetimi altındaki özel kuruluş ya da kişilerin kamu yararına yönelik yürüttükleri faaliyetler şeklinde tanımlanabilir.

1970'lerden itibaren birtakım teknolojik ve siyasi gelişmeler; kamu yönetiminin geleneksel işleyişinin sorgulanmasına yol açmış ve yerel hizmetlerin küresel düşüncelerle ve özel kuruluşlarca yerine getirilmesinin önu açılmıştır (Sobacı, 2008: 103). Bu yüzden son dönem kamusal yönetim anlayışı ile kamusal hizmet tanımı da dâhil olmak üzere, hizmetin niteliğinde, kapsamında ve sunuluş yönteminde bir dönüşümün yaşandığı iddia edilebilir (Altın, 2013: 111). Bu değişimi körükleyen etkenler ise yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Bu unsurlar çıktı/sonuç/etki odaklı yaklaşımını benimseyen, kırtasiyeciliği ve prosedürleri azaltan, rekabeti savunan, kaynak israfından uzaklaşan ve performans ölçümünü kamusal alana hâkim kılmaya çalışan ve çalışma açısından en önemli unsurlardan birisi haline gelen kamusal hizmet sunumunda ve kamusal örgütlenmede özel sektör yöntemlerini benimseyen anlayışa dayanmaktadır (Altan, vd., 2013: 10).

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) pratikleriyle çalışmadan ve yönetim anlayışına uygun olarak; yükselen işletmecilik anlayışı ile şekillenen KÖO modelleri de özelleştirme sonrası yaşanan sürecin doğal bir sonucu olarak kamusal hizmet alanına girmiştir (Küçük, 2017: 1). Riskin aktif paylaşımı ve kazan-kazan ilkesi doğrultusunda kamusal sisteme dâhil edilen kamusal hizmet sunum modellerinden KÖO modeli, bu alanda yaşanan dönüşümün somut temsilcisi konumundadır.

## **3. Kamu Politikalarının Belirlenme Süreci ve Katılım Sorunu**

Kamu politikaları bir problem ile baş etmek amacıyla aktör veya aktörler tarafından yürütülen görece devamlılık arz eden, amaçsal eylemler bütünüdür. Bu tanımdan yola çıkarak kamu politikalarının bir sorunu başarmak amacıyla, belirli bir süreci içeren, kamusal bir otoriteye dayanan, politika taleplerini karşılamayı amaçlayan, olumlu veya olumsuz hareketler bütünü olduğu söylenebilir (Anderson, 2003: 2-6). Tanımdan hareketle sorunun kimin sorunu olduğu ve bu çözüme kimlerin dâhil edildiği esasen politikanın başarısını da etkileyecektir. Bu tanım ve özellikler konusunda bir uzlaşma vardır. Neredeyse siyasal otoritenin varlık nedeni olarak duran "kamu politikaları" kapsamlı açıdan ele alındığında ve söz konusu kavramın hayata geçirilme süreçleri analiz edilmek istenildiğinde karmaşıklıklar ve tartışmaların ortaya çıktığı görülecektir. Bu bakımdan kamu politikaları bir süreç olarak ele alındığında, hem kamu politikalarına ilişkin sorunlar görünür olacak, hem de siyasal otoritenin yapıp ettikleri veya yapmayı ihmal ettikleri aksiyonlar anlaşılacaktır.

Kamu politika süreçleri farklı şekillerde tasarlanmıştır. Anderson bu süreçleri, problem tanımlama ve gündem belirleme, formülasyon, kabul etme, uygulama ve değerlendirme şeklinde ayırırken (Anderson, 2003: 27); Dye ise, problem tanımlama, gündem belirleme, politika formülasyonu, politikanın yasalaşması, politikanın uygulanması ve politikanın değerlendirilmesi şeklinde ayrıma tabi tutmuştur (Anderson, 2003: 16). Daha kapsamlı bir sınıflandırma için Hogwood ve Gunn'a bakılabilir. Buna göre kamu politikası süreci öncelikle karar vermeye karar verme aşaması ile başlar. Daha sonra nasıl karar verileceğine karar verme, sorunun tanımlanması,

tahmin, amaçların ve önceliklerin ortaya konulması, seçeneklerin analiz edilmesi, politikayı uygulama, izleme ve kontrol, değerlendirme ve gözden geçirme, son olarak da politikanın devam ettirilmesi, sonlandırılması veya politikanın başarısı aşamaları gelmektedir (Hill, 1997: 23). Karar verme sürecinde kimlerin yer aldığı sorunu, katılımçılık anlayışını da ortaya koymakta fakat katılımın sadece karar verme aşamasında ortaya çıktığı şeklinde yanlış bir algıyı da beslemektedir. Kamu politikalarının süreci konusunda en kısa süreç dizisi Çevik ve Demirci'ye aittir. Ona göre süreç; sorunun saptanması, şekillendirilmesi ve hedeflerin oluşturulması, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşur (Çevik ve Demirci, 2008: 60). Katılımçılık ise genel olarak, yukarıda bahsedilen süreçlerin tamamına eklenilebilen bir olgudur. Bu bakımdan katılımçılıktan bahsederken, problem tanımlamada da yer verilebileceği gibi politikanın analizi kısmında da katılımçılıktan bahsedilebilir. Hatta kamusal sunuma veya kullanıma açılmış bir hizmetin kullanım oranı dahi katılım çatısı altında değerlendirilebilir. Diğer yandan kamu politikalarının nasıl oluşturulduğuna ilişkin teorilere yakından bakıldığında, katılımçılığın bu durumdan nasıl etkileneceği de anlaşılacaktır. Bu konuya seçkinci, grup, sistematik ve rasyonel tercih teorileri açısından bakılabilir. Ancak hemen belirtilmelidir ki, politika yapıcılar da, politika analistleri de konuya yaklaşırken, bu yaklaşımlardan birisini değişmez gerçeklik olarak ele almamalıdır. Pratikte hem katılım hem de kamu politikasının uygulama süreci hepsinin bir karışımıdır.

Kimin katıldığı ile alakalı olarak katılımçılık farklılaşabilir. Renn ve arkadaşları bu durumu üç ayrı kategoride değerlendirmiştir. Buna göre katılım, genel algılama ve şahsi deneyime, teknik uzmanlığa veya sosyal ilgi ve savunuya dayanır (Renn vd, 1993: 190). Bu çalışmada ele alınan katılımçılık genel algılama ve şahsi deneyime ve sosyal ilgi ve savunuya dayanan katılımlardır. Halkın, özellikle de problem oluşturan ve kamu politikasına konu olan durum için neden çözüm denemelerine katılması gerektiği sorusu önemli bir sorudur. Halkın katılımının gerekli olduğuna Renn ve arkadaşları iki şekilde cevap verirler. Birincisine göre halkın katılımı sosyal kabulü sağlayacaktır. Bu yüzden en ileri derecede teknik ve uzmanlık gerektiren bilgiler de dahi adil kararların alınmadığına ve önyargılı olarak hareket edildiğine dair halk nezdinde bir kuşku baş göstermişse söz konusu politikanın uygulanması zorlaşır. Konuya ilişkin ikincil ve daha teknik bir cevap verilmesi durumunda, teknik elemanların sadece kendi alanlarına ilişkin görüşleri yansıtıkları ve bazı şeylerin farkına varamayabilecekleri belirtilebilir; oysa Renn'e göre halk daha önce fark edilmemiş alanların fark edilmesi konusunda pek de başarısız sayılmaz (Renn vd, 1993: 209).

Webler ve diğerleri ise örnek olaydan yola çıkarak yaptıkları araştırmada temel olarak iyi kamu katılım süreci nedir sorusuna cevap aramışlardır. Çalışmanın sonucunda politika yapım sürecine iyi katılımın birbiriyle yarışan beş perspektifine ulaşan Webler ve diğerleri, bunlar arasında bir hiyerarşik sıralama yapmamıştır. Buna göre ilk söylem katılımın meşruiyeti sağladığı fikrine yöneliktir. Yani meşruluk ve katılım arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. İkincisi, katılımın farklı düşüncelerdeki insanları bir araya getirerek ideolojik tartışmayı kolaylaştırdığı fikrine ilişkindir. Üçüncü söylem, katılımçılığın daha eşitlikçi ve daha adil bir politika yapım sürecini desteklemesidir. Dördüncüsü ise katılım sürecini konunun ilgilileri ile dışındakiler arasındaki bir güç mücadelesi ortaya çıkarmasıdır. Konuya ilişkin Webler ve diğerlerinin son tespiti ise katılımçılığın, liderliğe ve uzlaşmaya olan ihtiyacın önemini ortaya koymasındır (Webler vd, 2001: 447).

Buraya kadar yapılan değerlendirmelerde halkın politika yapım sürecine katılımı doğrusal

bir çaba olarak ele alınmıştır. Bryson ve diğerleri ise bunun tersine katılımcılığı sürekli olarak tasarlanması gereken dairesel bir çaba olarak görmektedir. Buna göre katılım sürekli olarak tekrarlanan dairesel üç aşamadan oluşmaktadır. İçerik ve amacın tasarlanması ile değerlendirilmesi, kaynakların listelenmesi ve katılımın yönetilmesi, son olarak da değerlendirme ve yeniden tasarlama sürecinin meydana gelmesidir (Bryson vd, 2013: 24). Kamu politikalarında katılım süreçleri için bir tasarım amaçlayan Bryson, tasarımın kamu politikalarının problem ve amaçlarına göre değerlik göstereceğini belirtmektedir (Bryson vd, 2013: 25).

Kamu politikalarına katılım konusunda birden çok model ve tasarım amaçlansa da Dye, katılım konusunda önemli sorunların varlığına dikkat çekmektedir. Politika oluşturulacak konu üzerine halkın sadece çok azının aslında gerçekten bir fikri olması katılım problemlerinin başında gelmektedir. Bu sorunla alakalı bir başka sorun ise kamunun bir politika yapımı ile ilgili genel görüşü (kamuoyu) sabit değerlidir ve var olan genel görüş ise çok kolaylıkla değerlebilmektedir. Halkın genel görüşü ile ilgili bir başka sorun daha söz konusudur. Halkın bir konuda görüşünün ne olduğu liderler tarafından tam olarak anlaşılamaz veya anlaşılamayabilir. Tüm sorunlar bir araya getirildiğinde şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır; kamuoyu kamu politikalarını oluşturmaz, kamu politikaları kamuoyunu oluşturur (Dye, 2013: 38). Dye tarafından yapılan zgn tanımdan hareketle, halkın yönetsel sürece katılımı temsili demokrasi ile sınırlı kalmıştır denilebilir. Ancak aynı tanımdan hareketle kamu politikalarının oluşturduğu bir kamuoyu söz konusudur ve ilerleyen süreçte bu kamuoyu söz konusu politikanın yaşamsal süresine son verebilir. İkinil düzeyde de olsa, geridngsel bir yapı içerisinde kamusal politikaların katılımı uygulanma sürecinin ana etmenlerindedir. Öyleyse z itibariyle yerel katılımcılığın çok st düzeyde temsil edilmediği düşünülen politika transferinin kamusal hizmet sunum çıktısı olarak değerlendirilebilecek kamu özel ortaklığına dayalı kamusal hizmet sunumlarında, karar alma mekanizmalarına katılım oranı ve uygulamaya sonrası sunulan hizmetin kullanım oranı katılımcılık anlayışının somut verileri olarak değerlendirilebilir. Bu noktada kamu politika analizi literatürü yol gösterici olabilir. Süreç yönetimi, ađ yönetimi ve referans modeli ve bilişsel yaklaşım katılım konusunda yol gösterici olabilirler. Süreç yönetimi, politika yapımındaki aşamalara odaklanıldığı için katılım konusunda önemli tanımlamadan bahsedilmez. Oysa ađ yönetimi, politika yapımını birbirinden bağımsız aktörlerin zorunlu olarak etkileşime gireceği ve politikanın da bu süreçte oluşacağını ileri sürer. Bilişsel yönetim ise fikirler ve ideolojiler ile ilgilendiği için katılım konusunda bir değerlendirmede bulunmaz (Usta, 2013: 91, 101). Bu anlamda katılımcılık ilkesi üzerinde, ađ yönetimi yaklaşımı çerçevesinde daha etkili bir şekilde değerlendirme ve anlamlandırma çalışması yapılabilir.

#### **4. Yönetişimin Temel İlkeleri ve Kamu zel Ortaklıkları ile Katılımcılık İlişkisi**

Yönetişimin temel ilkeleri Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Beyaz Kitap (CEC, 2001) içerisinde; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık şeklinde sıralanmaktadır (Kesim ve Petek, 2005: 47). Bu ilkelerin yanına ayrıca verimlilik, cevap verebilirlik, ileri görüşlülük, şeffaflık, stratejik vizyon ve eşitlik ilkeleri de dahil edilebilir. Türkiye'de katılımcılığın kurumsal sembolü olması istenilen kent konseyleri için hazırlanan yönetmeliğin<sup>1</sup> dördüncü maddesinin "d" bendinde yönetişim aynen řu şekilde tanımlanmıştır:

*"d) Yönetişim: Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindendik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını ifade eder"*

<sup>1</sup> 26313 sayılı Kent Konseyi Yönetmeliği. Kabul Tarihi: 08.10.2006

Katılımcılığın tanımlanmasının ardından son dönem kamusal hizmet birimlerinin somut dışavurum sunum tekniği olan modellerden de bahsedilmelidir. Söz konusu kamu özel ortaklıkları (KÖO) modeli en basit tabirle bir kamusal hizmet sunum modelidir. Evrensel/genelgeçer bir tanımlanmamakla birlikte KÖO, kamu ve özel sektörün kamu hizmetlerine ortak katılımı konusunda şemsiye kavram olarak tanımlanabilir (Güzelsarı, 2009: 43). Şemsiye kavramdan kast edilen söz konusu modelin bünyesinde çok sayıda alt modellemelerin yer almasıdır. Bunun yanında Dünya Bankasına göre KÖO; hükümetler için kamusal hizmet veya altyapı yatırımlarında özel sektör tecrübe ve kaynaklarının kullanıldığı bir tür mekanizmadır. Literatürdeki tanımlardan hareketle kamu özel ortaklığı için söylenecek en kilit cümle; bu yöntemle artık kamusal hizmet ve yatırımlarda özel sektör değerleriyle iş yapılacağı ve riskin kamu ile özel sektör arasında paylaştırılacağıdır. Bununla birlikte kamu ile özeline işbirliği süreci anlık ya da arızı değil neredeyse sürekli bir hal almaktadır.

Yönetişim ilkeleri üzerinden değerlendirme yapmak amacıyla öncelikle kısaca ilkelere açıklık getirmek faydalı olacaktır. Tanımlama yapılırken işletme literatürüne ait olan kavramlar ayrıca kamu yönetimi disiplini gözlüğü ile tekrar okunmalıdır. Yönetişimin bir aracı veya onun en yeni biçimi (Güzelsarı, 2009: 45) olarak değerlendirilen KÖO modellerinin bir bakıma kendi değerleriyle analiz edilmesi demek olan çalışmada etkili bir sonuca varabilmek adına söz konusu tanımlar önemlidir. KÖO modellerinin yönetişimin bir aracı olarak değerlendirilmesinin sebebi ise yönetim ve YKY pratikleriyle benzer değerler üzerinde yükselmiş olmasındandır. Çünkü KÖO modellerinin destekleyici savları, gelişmek ve kalkınmak için başka alternatifin olmadığı, kamusal maliyetinin olmadığı iddiası, riskin özel sektöre transfer edildiği söylemi, özel sektörün kamuya oranla her bakımdan üstün olduğu ve bu projelerle tasarruf sağlanacağı inancındır (Güzelsarı, 2009: 61-63). Ayrıca Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF, OECD gibi küresel kuruluşların da hem yönetişimi hem de kamu özel ortaklıklarını destekleyen çalışmaları modern kamusal hizmet sunumu olarak benimsetilmeye çalışılan KÖO modelinin yeni yönetsel anlayış ile uyum içerisinde olduğunu da göstermektedir. İlgili yönetsel sistemin fikrîsel arka planında yer alan ilkeleri kısaca açıklamak gerekmektedir. Gerek merkezi yönetimin, gerek yerel yönetimlerin; geliştirmede de dâhil olmak üzere belirlenen politikaların uygulama aşamasında, uygulama için gerekli olan maddi kaynakların tasarruf edilme şekli gibi alanlarda katılımcılara açık ve şeffaf olması, açıklık ve şeffaflık ilkesinin tanımlarıdır (TEPAV, 2014: 12). Bu sayede kamusal hizmet sunumundan etkilenenler eşit şartlar dâhilinde bilgi sahibi edilerek yönetsel sürece katılabilecek ve şeffaflık ilkesi ile de kamusal yolsuzluklar engellenmiş olacaktır. Türkiye’de 4982<sup>2</sup> sayılı kanun ile 5018<sup>3</sup> sayılı kanun ve yerel yönetim yasaları açıklık ve şeffaflık ilkeleriyle ilişkilendirilebilir.

Etkililik ve verimlilik kavramlarının yanında “etkin” olma kavramı da kullanılmaktadır. Bu kavram akademik çevrelerce ya etkililik kavramının yerine kullanılmakta ve onunla eş anlamlı sayılmakta ya da farklı olarak işleri doğru yapabilme kapasitesi olarak tanımlanmaktadır<sup>4</sup> (Yükçü ve Atağan, 2009: 2). Etkililik ise daha çok örgütün istediği düzeylere ulaşma sonucu ifade etmekte, bütün paydaşların/etkilenenlerin tatminini de içermektedir (Karslı, 1998: 11’den akt. Yükçü ve Atağan, 2009: 2). Öyleyse bu tanımlamaya göre; katılımcıların tatmini konusunda kamusal hizmet sunumunda bu aktörlerin kimler olduğu ve doyum boyutları, sunulan hizmetin ne kadar etkili olduğunu gerçeğini ortaya koyacaktır.

2 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. Kanun No: 4982, Tarih: 09.10.2003

3 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003

4 Etkinlik, etkililik, verimlilik arasındaki ilişkinin detaylı analizi için Büyükkılıç’ın (2004: 42) “Kar Amacı Gütmeyen Örgütlerde Verimlilik” adlı eserine bakınız.

Verimlilik; en ilkel Şekilde girdinin ıktıya oranı olarak tanımlansa da nicel ve değer olarak l, miktar açısından ölçümünün ise oldukça zor olduğu belirtilebilir (Yükçü ve Atağan, 2009: 5). Ayrıca işletme alanından kamusal hizmet alanına kamu yararı/çıkarı amacı göz önünde bulundurularak bir geçiş yapıldığı esnada bu zorluğun, belirsizliğin daha da artacağı iddia edilebilir.

Katılım ilkesi tanımlanmadan önce, paydaş kavramının tanımının yapılması ve çerçevesinin çizilmesi gerekir. Öyle ki kamusal hizmetler dışallığı yoğun hizmetlerdir ve bu hizmetlerden etkilenenleri tespit etmek yoğun çaba gerektirmektedir. Genel hatları ile kamusal hizmet katılımcıları; danışmanlar, konu ile ilgili uzman kişiler, yerel yönetim birim temsilcileri ve taşra yöneticileri, yerel siyasetçiler, kalkınma ajansları, iş dünyası temsilcileri ve vatandaşlar (hemşeriler) ile sivil toplum temsilcileridir (TEPAV, 2014: 43). Dilbilimsel açıdan incelendiğinde 'katılım' ifadesinin; kamu politikasının belirlenmesi esnasında yönetsel sürece olumlu bir izlenim uyandırdığı doğrudur. Devlete olan güveni artırdığı ve daha demokratik olduğu dahi söylenebilir (Ksekhya, 34). Ancak esas önemli olan katılım süreci ve bu süreçteki samimiyettir. Bu durumla ilgili olarak hesap verebilirlik toplumsal denetimin bir unsuru olarak vatandaş-devlet ilişkisinin niteliğine işaret eder. Hizmet birimlerinin vatandaşların beklentilerine uygun olarak kamusal g, yetki ve kaynakları hukuk kuralları içerisinde kullanması hesap verebilirlik ilkesi ile denetim altına alınmış olur. Hesap verebilir olmanın ön koşulu açıklık ve şeffaflık ilkelerinin varlığına bağlıdır (Kesim ve Petek, 2005: 45).

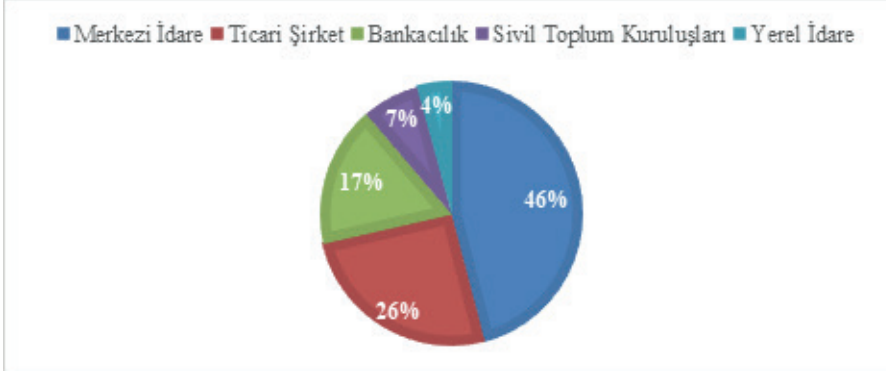
İlkesel olarak tutarlılık ise, alınan kararlar, benimsenen politikalar, kamusal ihtiyaçlar ile atılan adımların, uygulamaların uyuşması durumudur. Kamusal hizmet sunumuna ilişkin somut değerlendirme alanının yoğunlaştığı yerde duran tutarlılık ilkesi ile kamusal beklentilerin ne ölçüde karşılandığı analiz edilebilecektir.

2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı'nda ve 2019-2023 arası dönemde uygulanması planlanan 11. Kalkınma Planı'nda KO uygulamalarına ilişkin özel ihtisas komisyonu raporlarına da yer verilmiştir. Söz konusu komisyon raporlarının ilkinde komisyon yeleri ve bu üyelerin bağlı buldukları kurum ve temsil ettiği kesim katılımcılık konusunda birtakım veriler ortaya koymaktadır. Öyle ki söz konusu komisyon yeleri analiz edildiğinde katılımın büyük çoğunlukla iş çevrelerini temsil edenlerden, kredi açıcı ve özel sektörün diğer temsilcileri ile kamu özel işbirliği konusunda görevli kılınan kamusal birimlerden teşekkül ettiği anlaşılmaktadır. Kamuoyu katılımın bu süreçte neredeyse hiçbir Şekilde temsil edilmediği anlaşılmaktadır. Bu durumun istisnası ise birtakım sivil toplum kuruluşlarının sürece dâhil edilmesidir.

2014-2018 Kamu zel Ortaklığı zel İhtisas Komisyon raporu incelendiğinde komisyon yelerinin Başkan, Raportör ve Koordinatör dâhil 108 katılımcıdan oluştuğu görülmektedir. 45 ye doğrudan bakanlıklar ve bakanlıkların ilgili kuruluşları ile diğer kamusal birimlerden katılmıştır. 25 ye şirketleri temsilen ye pozisyonunda yer almıştır. 17 ye ise bankacılık sektörünü temsil etmiştir. Bunun yanında sadece 2 şer ye üniversiteyi ve doğrudan belediyeleri temsilen görev almışlardır. Dernekler ve birlikler ise toplamda 7 yeyle temsil edilmiştir fakat söz konusu sivil toplum kuruluşlarının neredeyse tamamı özel sektörü temsil etmektedir<sup>5</sup> (Kamu zel Ortaklığı zel İhtisas Komisyonu Raporu, 2014-2018). Tablodan açık bir Şekilde anlaşıldığı üzere vatandaşın politika belirleme aşamasında sürece katılımı oldukça düşüktür ve hatta neredeyse yoktur. Oysa katılım odaklı reform çalışmaları bireylere fırsat tanındığında kendilerine ait işlerle ilgilendikleri,

5 Sivil Toplum Kuruluşlarını temsilen katılan yeler; Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) 2 ye, Uluslararası Yatırımcılar Derneği (YASED), Deniz Turizm Birliği, Türkiye Barolar Birliği (TBB), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK), Türkiye Müteahhitler Birliği (TMB) ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) ise birer yey-le temsil edilmektedir.

mümkün olan en iyi çıktıyı üretecekleri varsayımına dayanmaktadır (Sobacı, 2014: 41). Yukarıdaki veriler ışığında bu durumun aksine bir süreç yaşanmıştır. Söz konusu durum, teknik bir konuda vatandaşın yetersiz bilgi birikimiyle açıklanacağı gibi vatandaş temsilen kamu kesiminin kabul edilmesi temsiliyet anlayışı içerisinde açıklanabilir.



**Şekil 1.** Kamu Özel Ortaklığı Özel İhtisas Komisyonu Üyelerinin Dağılımı  
Kaynak: Araştırmacılar tarafından hazırlanmıştır.

2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı içerisinde de çok sayıda madde de KÖO modellerine değinilmiştir. Kalkınma planında ortaklık kavramı yerine işbirliği ifadesi tercih edilmiştir. KÖO modeliyle hayata geçirilen projelerin sözleşme büyüklüklerinin 140 milyar dolara ulaştığı resmi olarak ifade edilmiştir (Onbirinci Kalkınma Planı, 2019: 21). Ancak çalışmanın konusu KÖO projelerinin iktisadi değerlendirmesi değildir. İlgili kalkınma planının yirmiden fazla maddesinde söz konusu yatırım modeliyle ilgili çeşitli bilgiler ve amaçlar paylaşılmasına rağmen sözleşme hacmi 140 milyar dolara<sup>6</sup> ulaşan söz konusu yatırımlarla ilgili katılımçılık ifadesine rastlanılmamıştır. Ancak bunun dışında imar uygulamalarında, kentsel dönüşüm projelerinde katılımçılığa vurgu yapılmıştır (Onbirinci Kalkınma Planı, 2019: 173, 176). Yani doğrudan doğruya ilgili modeller ile ilgili bir katılımçılık anlayışının benimsenmeyeceği açıktır.

Kullanıcıların politika yapım aşamasında sürece dâhil olmadıkları anlaşıldıktan sonra katılımçılık boyutunun ikinci perdesi sunumu gerçekleştirilen kamusal hizmete katılım bir diğer önemli gösterge olarak ele alınabilir. Özellikle garanti edilen kullanıcı miktarı ve gerçekleşen kullanım oranı söz konusu kamusal hizmetin henüz oluşum aşamasında katılımçılığın eksikliğini ortaya koymaktadır. Ancak diğer taraftan 1959 tarihinde (1963 yılında yayınlanmış olan) Gabriel Almond ve Sidney Verba isimli iki bilim insanı ilginç bir çalışmaya imza atmışlardır. Kent kültürü üzerine araştırma yapmak adına 5 ülkede (İngiltere, ABD, İtalya, Batı Almanya ve Meksika) incelemede bulunmuşlar ve bunun sonucunda Amerika ve İngiltere'nin katılımcı olduğu kanısına varmışlardır (Roskin, 2016: 11).<sup>7</sup> Yine Roskin'in belirttiğine göre katılımcı olarak addedilen Amerikalılar neden siyasal katılım (oy kullanma) konusunda bu kadar zayıf kalabilmektedirler. Bu

<sup>6</sup> 14.01.2020 kuru üzerinden bugünkü değeri 823,2 milyar Türk Lirası'dır.

<sup>7</sup> Söz konusu çalışmada İtalya ve Batı Almanya tebaa, Meksika ise cemaatçi kültüre sahip olarak nitelendirilmiştir. Tebaa: Halkın siyasetten haberdar ama katılım konusunda çekingen olduğu durumdur.

Cemaatçi: Siyasetten habersiz ve katılım konusunda oldukça isteksiz

Katılımcı: Halkın siyasete yakın ve siyasete katılım konusunda istekli olması durumudur. Detaylı bilgi için bkz. Almond, G. A. ve Verba, S. (1963) *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton (New Jersey): Princeton University Press



sebeple özellikle kolektif değer içeren çalışmalarda bireylerden yola çıkarak toplumun kolektif biçimde karar vermesini sağlayacak olan sonuçlara ulaşmak pek mümkün görünmemektedir.<sup>8</sup> Bu yüzden katılımcılık açısından Türkiye üzerinden gerçekleştirilecek olan bir anket çalışması tarihin tekerrür edeceği inancıyla misali aynı hatalı sonuçları ortaya çıkarabilecek ve bilimsel açıdan yoğun eleştirilere tabi tutulabilecektir. Protesto niteliğindeki kullanım karşıtlığını ayrı bir kategoride değerlendirmek gerekebilir. Ancak söz konusu niyeti ortaya çıkarmak adeta imknsızı aramaktır.

## 5. Sonuç ve Değerlendirme

Katılımcılık ilkesi son dönem kamu yönetimi anlayışına sirayet eden önemli ilkelerden birisidir. Paradigma değişimi yaşatan yeni kamu yönetimi anlayışında yeni yönetsel düzeninin yükselen söylemlerinden katılımcılık; yönetişim düzleminde de karşılık bulmuş ve klasik yönetimden (government) yönetişime (governance) giden süreçte yönetimin karar alırken ve alınan kararları politika haline getirip uygularken artık yalnız olmadığının vurgusunu yapmıştır. Özellikle sermayenin ve sivil toplum örgütlerinin yönetsel mekanizmalara dâhil edilmesi anlayışına dayanan yönetişim vurgusu katılımcı bir yönetim yapısının uygulanabilirliği konusunda birtakım eleştirileri de beraberinde getirmektedir. Sürece katılımın aslında örgütlü yapılarla sınırlı kalacağı gerçeği vatandaşın tek tek doğrudan yönetime katılma sürecini temsili demokrasiye benzer Şekilde görece katılım boyutunda bırakmıştır. Özellikle kamusal yatırımlarda söz konusu modelin söylemden öte bir Őey olmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Katılımcılık ilkesinin uygulanması konusunda gerçekleşen eleştirilerin yanında söz konusu ilkenin uygulanabilirliğinin tespit edilmesi sorunu da yer almaktadır. Çalışmada bu sorunun farklı yollarla tespit edilebileceğinden bahsedilmekle birlikte, özellikle KO modeli çerçevesinde söz konusu soruna karar alma süreci ve kullanım yoğunluğu göz önüne alınarak cevap verilebileceği belirtilmiştir. Yani kamu politikası transferi olarak değerlendirilebilecek olan KO modellerinin en başından bir merkezi yönetim ve sermaye birlikteliğinin ürünü olarak ortaya çıkan ve küresel organizasyonlarca desteklenen, özelliği onun kullanıcı nezdinde katılımcılığa kapalı olduğunu ortaya koymaktadır. Garantiler konusunun, söz konusu önermenin doğruluğunu sağlamada bir ölçüt olarak değerlendirilebileceği belirtilmelidir. Ancak başlı başına katılımcılığın yeterli düzeyde sağlanıp sağlanmadığı hususunda yeterli olduğu da söylenemez. Diğer taraftan KO modellerinin Türkiye’de uygulanmasına ilişkin gerçekleştirilen merkezi organizasyonlarda katılımcı ve üyelerin; merkezi hkmet temsilcileri, bakanlık bağlı birimleri, sermaye Őirketleri, banka ve sigorta Őirketlerinin temsilcileri ile genellikle işveren kesimini temsil eden sivil toplum organlarından teşekkül ettiği görülmektedir. Üniversiteler, işçi sendikaları ve diğer sivil toplum örgütlerinin ise neredeyse hiç yer almadığı ortadadır. Bu durum katılımcılık düzeyinde henüz karar alma aşamasında dahi kullanıcıların göz ardı edildiği gerçeğini ortaya koymaktadır. Diğer taraftan söz konusu kararlara konu olan model çerçevesinde gerçekleştirilen kamusal yatırımlardan özellikle kullanım konusunda tercihe konu olabilecek, köprü, otoyol, havalimanı (Őehir hastaneleri bu sürecin dışında tutulmuştur) yatırımlarına olan vatandaş talebi de katılımcılık ilkesinin bir göstergesi olarak değerlendirilmiştir. Birçok yatırımın kullanıcılar veya vatandaşlar için öngörülen garanti kullanım miktarlarına ulaşılamadığı bilinmektedir. Bu göstergeler katılımcılığın politika belirleme sürecinde sağlanmadığı durumlarda kamu politikası çıktılarının da bu durumdan olumsuz etkilendiğini ortaya koymuştur. Bir başka söyleyişle katılımcılık unsurunun ihmali veya

8 Almond, G. A. ve Verba, S. (1963) alışmasına yönelik eleştiriler hakkında detaylı bilgi için bk. ‘alışkan, K. (2016). Siyasal Kültür: Yeni Yaklaşımlara Genel Bir Bakış. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4 (2), 23-46

kullanıcı tercihlerinin göz ardı edilmesi uzun vadede politika başarısızlığına neden olabilecektir.

Özetle, genelde kamusal karar alımında özelde kamu politikası transferleri gerçekleştirilirken söz konusu modelin uygulanabilirliği ve kamuya yükleyeceği külfet kamu hizmetinden yararlanacak olanlar açısından doğru tespit edilmelidir. Her ne kadar kamu politikasının belirlenmesi esnasında önceliklerin neler olduğu konusunda (iş alanı yaratmak, sermaye çekmek veya salt kamusal hizmeti karşılamak veya aynı anda birden fazlası) birtakım tartışmalar yer alsa da katılımçılık ilkesi yeni kamu yönetimi anlayışının ürünüdür ve yönetim anlayışının temel ilkesidir. Katılımçılığın sadece literatürde ve teoride kaldığı uygulamalar tam anlamıyla kamusal dönüşümün önündeki en büyük engellerden bir tanesidir. Bu amaçla özellikle kamusal politikalar oluşturulurken karar alma sürecine gerçek anlamda sivil toplumu temsil eden ve karar alma süreçlerine etki edebilecek düzeyde organizasyonlar da dâhil edilmelidir.

## Etik Beyanı

Bu makalede hiçbir insan çalışması sunulmamıştır.

## Yazar Katkıları

Yazarlar bu çalışmaya katkıları olduğunu beyan etmişler ve yayın için onaylamışlardır.

## Çıkar çatışması

Yazarlar, araştırmanın potansiyel bir çıkar çatışması olarak yorumlanabilecek ticari veya finansal ilişkilerin yokluğunda yürütüldüğünü beyan etmektedirler.

## Kaynakça

- AKPINAR, M. (2011). Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16 (2), 235-261.
- ALMOND, G. A. ve VERBA, S. (1963) *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey).
- ALTAN, Y., KERMAN, U., AKTEL, M., METİN, Y. ve EKE, E. (2013). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği. Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 5 (3), 9-17.
- ALTIN, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1 (2), 101-118.
- ANDERSON, JAMES E. (2003). *Public Policymaking (Fifth Edit)*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- BRYSON, J. M., QUICK, K. S., ve CROSBY, B. C. (2013). *Designing Public Participation Processes*, 73, 23-34.
- CUMHURBAŞKANLIĞI, STRATEJİ VE BÜTÇE BAŞKANLIĞI. (2019). Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023). Erişim adresi: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>, erişim tarihi: 14.01.2020.
- ÇALIŞKAN, K. (2016). Siyasal Kültür: Yeni Yaklaşımlara Genel Bir Bakış. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, 4 (2), 23-46.
- ÇEVİK, H. H. ve DEMİRCİ, S. (2008). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- DYE, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*, Pearson Education.
- ERBAY, Y. VE AKGÜN, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler (2. Baskı)*. Röle Akademik Yayıncılık, İstanbul.

- ERGEN, Z. (2008). Kamu Kesimi Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesinde Fayda-Maliyet Analizi Tekniği ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17 (2), 115–132.
- HILL, M. (1997). *The Policy Process In The Modern State*. Prentice Hall. Erişim adresi:<http://debis.deu.edu.tr/userweb/hilmi.coban/%C3%B6devler/iyi%20y%C3%B6netim/kat%C4%B1%C4%B1mc%C4%B1%C4%B1k.pdf>; Erişim tarihi: 03.02.2018
- <https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Data-otes/Transport-Sector-Update-2015/> erişim tarihi: 18.11.2017
- KARSLIOğLU, M., YILMAZ, M. O. ve şAHİN, A. (2015). “İzmit Körfez Geçişi Asma Köprüsü’nün Dinamik Analizi”. 6. Çelik Yapılar Sempozyumu/Eskişehir. ss. 71-79 (<http://imo.org.tr/ekutuphane/pdf>; erişim tarihi: 05.02.2018).
- KESİM, K. H. ve PETEK, A. (2005). Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetiminin Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38 (4), 39-58.
- KÜÇÜK, Ü. (2017). “Kamu Özel Ortaklıklarının Kamu Yönetimindeki Dönüştürücü Etkisi” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü/Mersin.
- NOHUTÇU, A. (2015). *İdare Hukuku*. (15. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara
- RENN, O., WEBLER, T., RAKEL, H., DIENEL, P. ve JOHNSON, B. (1993). *Public Participation In Decision Making : A Three-Step Procedure*, 189–214.
- ROSKIN, M. G. (2016). *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür* (8.Baskı). Liberte Yayınları, Ankara.
- SOBACI, M. Z. (2008). Stratejik Yönetim ve Türk Kamu Yönetimde Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6 (1), 104-122.
- SOBACI, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı* (2.Basım). Dora Yayıncılık, Bursa.
- şATAF, C. (2014). Fayda-Maliyet Analizinde Uygulamada Karşılaşılan Güçlükler: Fayda ve Maliyetin Belirlenebilme Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 107-123.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), (2014). *Yönetişim ve Katılım*. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim\\_ve\\_Katilim.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1408538775-7.Yonetisim_ve_Katilim.pdf), Erişim tarihi: 03.02.2018.
- Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB), (2014), *2014-2018 Stratejik Planı*.
- USTA, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi*, (24), 78-102.
- WEBLER, T. (2001). What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives FromthePublic, *Enviromental Management*, 27(3), 435–450. <https://doi.org/10.1007/s00267001016>.
- YÜKÇÜ, S. VE ATAğAN, G. (2009). Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23 (4), 1-13
- ZENGİN, O. (2009). Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. B. Övgün (ed.). *Kamu Yönetimi: Yapı-İşleyiş Reform içinde* (1-42). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Ankara