



Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Kamu Hizmeti Sunum Yöntemlerinin İncelenmesi

Examination of Public Service Delivery Methods in the Framework of Public Administration Paradigms

Doç. Dr. Ünal KÜÇÜK¹

Öz

Kamu hizmeti sunum yöntemlerinin şekillenmesinde ve tercihinde küresel gelişmelerle birlikte ülkelerin içerisinde buldukları siyasi, ekonomik, yönetsel şartlar belirleyici olmaktadır. Ancak çalışmada, diğer faktörler göz ardı edilerek kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişim ile kamu hizmetlerinin sunum yöntem ve tekniklerinde meydana gelen dönüşüm arasındaki ilişki ele alınmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın konusu, 'kamu hizmeti sunum modelleri ve kamu yönetimine hâkim paradigma arasındaki ilişki' olarak belirlenmiştir. Çalışmanın amacı, kamu yönetimi alanında meydana gelen düşünce değişimi ile kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişiklikler arasındaki etkileşimi ortaya koymak ve bu etkileşimin niteliğini saptamaktır. Çalışmanın sınırlılıkları mekânsal açıdan Türkiye, zamansal açıdan geleneksel kamu yönetimi ve öncesi ile yeni kamu yönetimine (post-YKY'ye) kadar süregelen dönem olarak belirlenmiştir. Nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde hazırlanan çalışmada, bilgi toplama aracı olarak ikincil veri kaynaklarından faydalanılmıştır. Kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen değişim ile kamu hizmeti alanında yaşanan değişimler arasında illiyet bağı olduğu anlaşılmış ancak bu konuda genelgeçer bir tanımlama yapmanın pek mümkün olmadığı gözlemlenmiştir. Ayrıca post yeni kamu yönetimi başlığı altında ifade edilen düşüncelerin kamu hizmeti alanında meydana getirebileceği yeniliklere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, kamu yönetimi, post-yeni kamu yönetimi, değişim ve dönüşüm

Makale Türü: Araştırma

Abstract

The political, economic and administrative conditions of the countries, together with the global developments, determine the shaping and preference of public service delivery models. However, in the study, the relationship between the change in the understanding of public administration and the transformation in the delivery methods and techniques of public services is discussed, ignoring other factors. In this direction, the subject of the study has been determined as 'the relationship between public service delivery models and the dominant paradigm in public administration'. The aim of the study is to reveal the interaction between the change of thought in the field of public administration and the changes in the understanding of public service and to determine the nature of this interaction. The spatial limit of the study was determined as Türkiye. On the other hand, the period between the pre-traditional public administration and the new public administration (post-YKY) is determined as a temporal limitation. In the study, which was prepared within the framework of the qualitative research approach, secondary data sources were used as an information collection tool. It has been understood that there is a causality between the change in the public administration paradigm and the changes in the field of public service, but it has been observed that it is not possible to make a general definition on this subject. Moreover, the innovations that can be brought about by the ideas expressed under the title of post new public administration in public service delivery methods are included.

Keywords: Public service, public administration, post-new public administration, alteration and transformation

¹Inönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, unal.kucuk@inonu.edu.tr

Paper Type: Research

Giriş

Devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olarak kamu yönetimi çağlar öncesinden günümüze kadar çeşitli devlet adamlarınca ve düşünürlerce tartışılmaktadır (Eryılmaz, 2017: s. 31). Kamu yönetimi bu anlamda farklı dönemlerde çeşitli görüşler ve değerler benimsemiş ve bu çerçevede hareket etmiştir. Şu halde kamu yönetimine ilişkin paradigmaları dört kategori halinde sıralamak mümkündür. İlk 'geleneksel kamu yönetimi öncesi' dönemden bahsedilmelidir. Bu dönemde kamu yönetimi daha çok ahlak, felsefe ve din ile iç içe bir vaziyette kendisini göstermiştir. Yusuf Has Hacib'in Kutadgu Bilig, Nizamülmülk'ün Siyasetname, İbn-i Haldun'un Mukaddime ve Machiavelli'nin Prens adlı eserlerinde bu durum gözlemlenebilir. Diğer aşama olan 'geleneksel ya da klasik kamu yönetimi' anlayışı ise 19. yy.'ın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetimi alanında geçerli olan hâkim paradigmanın adıdır (Eryılmaz, 2017: s. 43). 1980'li yıllardan itibaren kendisinden önceki kamu yönetimi yaklaşımının savunduğu değerlerin neredeyse tamamını eleştiren 'yeni kamu işletmeciliği' (new public management) ya da çalışmada tercih edildiği üzere 'yeni kamu yönetimi' (new public administration) 20. yy.'ın son çeyreğinden itibaren hâkim değerler dizisi haline gelmiştir. Bu dönemde özel sektör yöntem ve tecrübesi kamu yönetimi alanına aktarılmaya çalışılmıştır. Özel sektör yönetimi ve kamu sektörü yönetimi benimsedikleri yönetim pratikleri bakımından bu dönemde oldukça yakınlaşmaya başlamışlardır. Genellikle bu durumun doğal sonucu olarak kamu yönetimi alanına aktarılmaya çalışılan değerlerin bir kısmı uyum sorunu yaşamıştır. Beraberinde YKY üzerinde birtakım eleştirilerin yükselmesine neden olan uygulamalar arasında verimlilik, müşteri odaklılık, girişimci devlet gibi söylemler yer almaktadır. YKY'nin Geleneksel Kamu Yönetiminin (GKY'nin) yerini alma çabasında olduğu gibi bu kez YKY'nin savunduğu birtakım değerlerin eleştirisi üzerine yükselen görüşlerin yer aldığı çatı kavram olan post-YKY tartışmaları ortaya atılmıştır.

Yeni kamu yönetiminin benimsemiş olduğu değerlerin kamu yönetimi üzerindeki tesirini büyük ölçüde sürdürdüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte yeni kamu işletmeciliğinin savunduğu değerlerin kamu hizmetine yönelik adaptasyonunun oldukça zor olduğu gerçeği de söz konusudur. Çünkü iddia edildiği gibi yani kamu işletmeciliği yaklaşımının tüm kamu hizmeti ve dönemleri için geçerli olmadığı açıktır (Hood, 1991: s. 9). Karataş'ın ifadesiyle (2019: s. 1799), Hood tarafından dile getirilen bu eleştiri, YKY'nin kamu yönetimi alanında geçici bir moda olabileceği eleştirisini de beraberinde getirmektedir. Her ne olursa olsun yeni kamu yönetiminin son dönemlerde yoğun eleştirilere maruz kaldığı, alternatif model arayışları içerisinde 'post-YKİ/YKY' ya da 'YKİ/YKY sonrası' adıyla yeni bir dönemi başlattığı bilinmektedir (Çolak, 2021: s. 55). Aslında post-YKY süreci bir çatı kavram olarak ele alınmalıdır. Çünkü bu dönem içerisinde YKY karşıtlığına dayanan birden çok görüş ortaya atılmıştır.

Kamu yönetimine hâkim paradigmalar beraberinde birtakım kamu hizmeti sunum yöntemlerinin de kullanım sıklığında veya tercih edilmişlerinde birtakım değişikliklere neden olabilmektedir. Bu durum ispatlanmış bir bilgi olmasa da kamu yönetimine hâkim olan paradigmanın kamu hizmeti sunum yöntemlerinin tercihi konusundaki etkisini gözlemlemek mümkündür. Bununla birlikte devletlerin içerisinde buldukları finansal kriz dönemleri de bu tabloda diğer bir faktör olarak değerlendirilebilir. Geleneksel öncesi ve geleneksel kamu yönetimi paradigmasının hâkim olduğu dönemler olan 20. yy son çeyreğine kadarki tarih aralığında birtakım kamu hizmetlerine, imtiyaz, iltizam gibi modeller ile özel kesimin dâhil edildiği görülmekle birlikte kamu hizmetlerinin ağırlıklı olarak doğrudan devlet tarafından yerine getirilme çabası söz konusudur. 20. yy.'da yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte devletlerden beklenen rol de değişmiş ve bizzat kamu hizmeti sunan devlet, hakem ve düzenleyici olarak yeni bir formda ortaya çıkmıştır. Yine bu dönem beraberinde kamu hizmeti

sunumunu devletin yeni rolüne uygun olarak yeni birtakım kamu hizmeti sunum yöntemleri ile destekleyerek özel sektörü olabildiğince kamusal hizmet alanının içerisine yerleştirmiştir. Özelleştirme, parçalanma (kamu hizmetlerinin parçalanması) ve özel sektörleşme şeklinde belirginleşen süreçte dünya genelinde kamu hizmeti sunumunda yeni bir finansman modeli olarak değerlendirilebilecek (esasen söz konusu kavramın sınırları bu kadar net değildir) kamu özel ortaklıkları projelerinde artış gözlemlenmiştir. Diğer taraftan bir kamu hizmeti sunum modeli olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği tartışma konusu olabilecek teknoloji tabanlı kamu hizmeti sunumuna bağlı olarak elektronik devlet (e-devlet), dijital devlet (d-devlet) ve blockchain uygulamaları da yeni kamu yönetimi ötesi tartışmalarının yaşandığı dönemde kamu hizmeti sunumunda etkili olmaya başlamıştır.

Gülan (1998: s. 99) çalışmasında, Türkiye’de kamu hizmetlerin gelişimini beş kategoride ele almıştır. Özetlemek gerekirse bu dönemler vakıflar dönemi, imtiyazlar dönemi, emanet dönemi, gelir ve talep garantili alanların özel hukuk tarafından talep edildiği dönem ve kamu hukuku direnci üzerine idarenin kamusal alandan kısmen çekilme yaşadığı dönemdir. Bu çalışmada söz konusu dönemlere ek olarak idarenin özel sektörleşme çabası, garantiler dönemi ve teknoloji tabanlı gelişmelere paralel olarak değişen kamu hizmeti sunum yöntemleri üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın amacı söz konusu eleştirilerin savunduğu değerler üzerinden kamu hizmetine ilişkin değişim tablosunu ortaya koymak ve bu bilgilere dayanarak birtakım çıkarımlarda bulunmaktır. Aynı zamanda kamu yönetimi alanında meydana gelen düşünce değişimi ile kamu hizmeti sunumunda kullanılan yöntemlerde yaşanan değişiklikler arasındaki etkileşimi irdelemek ve bu etkileşimin niteliğini saptamaktır. Bu doğrultuda çalışmada ilkin kamu hizmeti kavramı ve kamu hizmeti sunumunda kullanılan yöntemlere yer verilmiştir. Daha sonra geniş bir bakış açısı sağlamak adına kamu hizmetinde yaşanan dönüşüm genel olarak ifade edilmeye çalışılmıştır. Ardından kamu yönetimine hakim olan paradigmanın etkili olduğu zamansal kesit içerisinde kamu hizmeti sunum yöntemleri üzerinden daha spesifik anlamda bir değerlendirme gerçekleştirilmiştir.

1. Yöntem

Çalışmanın amacı, kamu yönetimi alanında meydana gelen düşünce değişimi ile kamu hizmeti anlayışında (kamusal hizmetlerin sunumu) yaşanan değişiklikler arasındaki etkileşimi ortaya koymak ve bu etkileşimin niteliğini saptamaktır. Çalışmanın sınırlılıkları mekânsal açıdan Türkiye, zamansal açıdan ise kısmen önceki dönemlere değinilmiş olsa da geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi sonrasına (post-YKY’ye) kadar süregelen dönem olarak belirlenmiştir. Nitel araştırma yaklaşımı çerçevesinde hazırlanan çalışmada, bilgi toplama aracı olarak ikincil veri kaynaklarından faydalanılmıştır.

2. Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde post-YKY ve kamu hizmeti ilişkisine geçmeden evvel kamu yönetimi yaklaşımları ile kamu hizmeti ilişkisini anlamlandırmak için, kamu hizmeti ve kamu hizmeti sunum yöntemleri üzerine birtakım kavramsal açıklamalar yapılmıştır.

2.1. Kamu Hizmeti

Çok disiplinli ve çok boyutlu bir kavram olan kamu hizmeti; kamu maliyesi, kamu yönetimi, anayasa hukuku, idare hukuku, siyaset bilimi gibi disiplinler tarafından incelenmektedir (Uysal, 2020: s. 114). Şüphesiz her disiplin kendi ilgi alanına göre konuyu ele almaktadır. Ancak kamu hizmetine ilişkin farklı tanımlara değinilmeden bu kavramın kendine has özelliklerine yer verilmelidir. Kamu hizmeti, organik ve maddi anlamda ele alınabilen bir kavramdır. Öncelikle kamu hizmeti ya tamamen ya da büyük çoğunlukla vergilerle finanse edilen hizmetlerdir (Humphreys, 1998: s. 6). Bununla birlikte özel kişilerin etkinlerinden farklı birtakım karaktere sahip olduğundan kamu hizmetlerine hâkim olan ilkelerden bahsedilmektedir. Bu ilkeler farklı alt başlıklarda ifade edilseler de genellikle dört kategoride

toplantıları mümkündür. Süreklilik, değişebilirlik, meccanilik ve eşitlik ilkeleri kamu hizmeti ilkelerindedir. Bu ilkelere tarafsızlık ve laiklik de eklenebilmektedir. Söz konusu kamu hizmeti ilkeleri kamu hizmeti kanunları ve ilk kez Rolland tarafından 1926 yılında derlendikleri için Rolland Kanunları olarak da bilinmektedirler (Gözler, 2003: s. 263). Bedelsizlik ya da Arapça kökenli ifadesiyle meccanilik, hizmet kullanıcılarından hizmeti kullanırken para talep edilmemesiyle ilişkilendirilmektedir. Ancak bedelsizlik/meccanilik, kamu hizmeti sunumunda karşılıksızlık olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü vergilendirme temelinde de olsa söz konusu kamusal hizmetlerin bir karşılığı söz konusudur. Türkiye’de anayasa düzeyinde bedelsiz sunulması öngörülen kamusal hizmet örneğine rastlamak mümkündür: “İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur ve Devlet okullarında parasızdır” (1982 Anayasası, 42/5. madde). Bununla birlikte kamusal hizmetlerden yararlanırken hizmet kullanıcıları tarafından ayrıca ücret ödemek durumunda kalınan kamusal hizmet sunum modelleri de söz konusudur. Özellikle kamu özel ortaklıkları modelinin benimsendiği ulaşım yatırımlarında bu durum net bir şekilde gözlenmektedir. Bununla birlikte bedelsizlik ilkesi değerlendirilirken hizmetin niteliğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Öyle ki ticari nitelikteki bir kamu hizmetinin bedava olması düşünülemeyeceği gibi idari nitelikli bir kamu hizmetinin ise ihtiyari mi yoksa zaruri mi olduğu değerlendirme açısından önem arz edecektir (Evren, 2007: s. 685). Süreklilik ilkesi, kamu hizmetinin kesintiye uğramadan yürütülmesi gerektiğine işaret etmektedir (Çal, 2008: s. 30). Kamu yönetiminde birtakım ilke ve uygulamalar kamu hizmetinin süreklilik ilkesi çerçevesinde şekillenmiştir. İdari işlemin hukuka uygunluk karinesi ve kamu mallarının haczedilemezliği (İcra ve İflas Kanunu, 82/1. madde) söz konusu uygulamalara örnek olarak gösterilebilir. İdari işlemin hukuka uygunluk karinesi bir anlamda idarenin sistematik davalar yoluyla iş göremez hale gelmesinin engellenmesi işlevini görürken idari yargı yoluyla (mahkeme kararıyla) yürütmenin durdurulmasına da karar verilebilmektedir (İdari Yargılama Usulü Kanunu, 27. madde). Değişebilirlik ya da uyum ilkesi ise idarenin kamusal hizmet sunum esnasında değişen şartlar üzerine hizmet kalitesinin artırılması adına girilen yenileme faaliyetleri olarak değerlendirilebilir. Süreklilik ilkesinin birtakım alt ilkeleri belirleme sürecinin değişebilirlik ve uyum ilkesinde de devam ettiği gözlemlenmektedir. İdare kamu hizmetlerini sözleşmeler vasıtasıyla özel kişiler eliyle gördürebilmektedir. Ancak bununla birlikte idarenin söz konusu idari nitelikteki sözleşmelerde kamu yararı saikiyle sınırsız olmamakla birlikte tek taraflı değişiklik yapma yetkisi olduğu kabul edilir. Söz konusu yetkinin temeli kamu hizmetinin gereklerine dayanırken, değişebilirlik ve uyum ilkeleri gereği kamunun değişen koşullara uyum yükümlülüğü vardır (Gözler, 2003: s. 136-137). Türkiye’de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda, bu kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde ilgili maddede yer alan hususların belirtilmesi gerektiği ifade edilmiş ve aynı kanunun 7. maddesinde; “sözleşmede değişiklik yapılma şartları” na yer verilmiştir. Son olarak, kamu hizmetlerine katılım ve yararlanma bakımından bireylerin eşit muamele görmesi eşitlik ilkesini açıklamaktadır (Özer ve Önen, 2017: s. 193). Eşitlik ilkesi bünyesinde tarafsızlık, laiklik ilkelerini de kapsayacak şekilde değerlendirilmelidir.

Kamu hizmeti; idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel-teknik kamu hizmetleri olarak dört farklı türde ele alınmaktadır (Nohutçu, 2019: s. 403-407). Kamu hizmeti, devletin ya da diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler (Parlak, 2011: s. 425) şeklinde tanımlanabilir. Diğer taraftan kamu hizmeti; doğrudan devlet veya diğer kamu tüzel kişilerin ya da onların yakın gözetim ve denetim faaliyetleri altında gerçekleştirilen ve nihai hedefi kamu yararı olan kendine özgü ilkelere sahip olan kamusal faaliyetler şeklinde de tanımlanabilir. Ancak bu tanımlar kamu hizmetinin iş, uğraş, faaliyet yönüne vurgu yapmaktadır. Oysa kamu hizmeti aynı zamanda organik anlama da sahiptir. Şu durumda kamu hizmetinin organik anlamda tanımlanması onun kurumsal yönünü ifade etmektedir (Nohutçu, 2019: s. 403).

2.2. Kamu Hizmeti Sunumunda Kullanılan Yöntemler

Sivil toplumun oluşumundan bu yana (sosyal sözleşme temelli), hizmet sunumu sorunu çok önemli başlıklardan birisi olarak değerlendirilmektedir (Shittu, 2020: s. 5). Kamu hizmetlerinin sunumu adeta devletlerin varlık nedeni olarak gösterilmektedir. Öyle ki örgütlenme kamusal hizmet temelinde gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda bakanlık tipi örgütlenme söz konusu iddiayı ispatlar niteliktedir. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunun oldukça farklı yöntemleri söz konusudur. Kamu hizmeti sunum yöntemleri veya işletilme usulleri farklı alt başlıklar halinde listelenebilir. İdarece görülme veya özel kişilerce görülme (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: s. 182-185), usullerin doğrudan listelenmesi (Nohutçu, 2019: s. 409-412) veya kamu tüzel kişileri tarafından işletilme usulleri (emanet ve kamu kurumu usulü)-özel hukuk kişisi tarafından (tek taraflı görevlendirme ve sözleşmeyle görevlendirme) işletilme usulleri (Gözler, 2010: s. 552-555) şeklinde ayrımlar ve başlıklandırmalar söz konusudur.

Tüm bunlarla birlikte bu çalışmada farklı bir kategorileştirme türüne gidilmiştir. Tarihsel anlamda köklü uygulamalara sahip yöntemler ve uygulama bakımından görece diğer yöntemlerden yeni olan kamu hizmeti sunum yöntemleri gözetilerek, klasik yöntemler ve modern yöntemler olmak üzere, kamu hizmeti sunum modelleri veya işletilme usulleri iki ayrı kategoride ele alınmaya çalışılmıştır. Her ne kadar bu ayrım literatürde hâkim bir sınıflandırma olmasa da son dönemlerde kamu hizmeti sunumunda bazı yöntemlerin yeni ve baskın oldukları kabul edilebilir.

2.2.1. Klasik Yöntemler

Devletin işleyiş ve örgütlenmedeki en önemli araçlarından olan kamu yönetiminin amacı kamu yararı hedefleyerek kamu hizmeti sunmaktır. Bu doğrultuda birtakım kamu hizmeti sunum yöntemi benimsenmektedir. Kamusal hizmetler doğrudan bir kamu tüzel kişisi tarafından yerine getirilebileceği gibi bir özel hukuk kişisi marifetiyle de söz konusu hizmetleri yerine getirebilir. Bununla birlikte kamu hizmeti sunum yöntemlerinden bazıları uygulama anlamında köklü tarihsel geçmişe sahipken birtakım uygulamalar ise görece yeni sunum yöntemleri olarak ortaya çıkmaktadır. Emanet, ruhsat, müşterek emanet, iltizam ve imtiyaz uygulamaları klasik kamu hizmet sunum yöntemleri arasında değerlendirilebilir.

2.2.1.1. Emanet. Emanet usulü, bir kamu hizmetinin bu hizmetten sorumlu olan kamu idarelerince yine kendi personel ve maddi imkânları ile görülmesini ifade eder (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: s. 182). Emanet usulü, tarihsel anlamda köklü kamu hizmeti görme yöntemlerindedir. Zira Osmanlı döneminde devlet (hükümet) herhangi bir işi kendi imkânları ile gerçekleştirdiğinde emanet usulünü tercih ederdi. Söz konusu yöntemde kamu hizmeti sunumundan görevli olanlara 'emin' denilirdi (Baş, 2020: s. 1017). Emanet ve vakıf temelli kamu hizmeti sunum anlayışının özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde dönüşüme uğradığı görülmektedir. Türkiye'de 2286 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda emanet suretiyle yapılacak işlerden bahsedilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte emanet komisyonları eliyle yapılabilecek olan işlerin esasları Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelik ile belirlenmektedir.

2.2.1.2. Ruhsat. İdarenin tek taraflı bir idari işlemle herhangi bir özel kişiye herhangi bir kamu hizmetini görme izni vermesine ruhsat usulü denilmektedir (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: s. 183). İdarenin ruhsat sahibi kişi üzerinde geniş denetim yetkilerine sahip olduğu bu usulde, idare ile karşı taraf arasında herhangi bir idari sözleşme yapılmamaktadır (Nohutçu, 2019: s. 410).

2.2.1.3. Müşterek Emanet. Müşterek emanet usulü bir idari sözleşmedir ve kamu hizmetine ilişkindir. İmtiyaz sözleşmeleri ile oldukça yakın özellikler sergilemektedir. Ancak temel ayrışma noktası kar ve zararın hangi tarafça üstleneceğine ilişkindir. Müşterek emanet usulü, bir amme hizmetinin hasarı devlete ait olmak ve menfaati devletle yüklenici arasında paylaşılmak üzere hususi bir şahıs tarafından görülmesidir (Özay, 1994: s. 59).

2.2.1.4. İltizam. İltizam bir vergi toplama usulü olarak yüzyıllardan beri uygulanmaktadır. Yöntem aynı zamanda işletme alanlarında da uygulanmakta ve bu sayede söz konusu yöntem kamu hizmetlerinin görülüş usullerinden birisi haline gelmektedir (Baş, 2020: s. 1020-1021).

2.2.1.5. İmtiyaz. İdarenin kamu hizmeti sunumunda gerçekleştirdiği idari sözleşme türlerinden birisi de ‘imtiyaz sözleşmesi’ (*contrat de concession*) dir (Yıldız, 2014: s. 281). İmtiyaz sözleşmesi, bir amme hizmetinin imtiyazı alan şahıs nam ve hesabına işletildiği ve kar ve zararın işletende olduğu bir sözleşme türüdür (Özay, 1994: s. 59).

2.2.2. Modern Yöntemler

Emanet, ruhsat, müşterek emanet, imtiyaz ve iltizam gibi uygulamalar köklü tarihsel geçmişe sahip uygulamalardır. İdare, kamu hizmeti sunumu gerçekleştirirken söz konusu modellerin yanısıra yeni birtakım kamu hizmeti yöntemlerini de kullanmaya başlamıştır. Özellikle 1980’li yılların ardından ‘görevlendirme sözleşmesi’, ‘yap-işlet-devret’ sözleşmesi, ‘yap-işlet’ sözleşmesi gibi kamu hizmetinin özel kişilerce yerine getirilmesinin yeni türleri ortaya çıkmıştır (Gözler, 2010: s. 571). Kamu hizmeti sunumu ve anlayışını etkileyen iç ve dış etmenler söz konusudur. Güncel gelişmeler (bilgi çağı, endüstri 4,0) kamu hizmeti sunumunu etkileyen küresel çaplı değişikliklerdendir (Göçoğlu, 2020: s. 616). Bu çalışmada söz konusu yeni türler, ‘e-devlet/dijital devlet’ uygulamaları ve ‘blockchain’ iken diğer uygulamalar ise kamu özel ortaklıkları çatı/şemsiye kavramı altında değerlendirilmiştir. Bu noktada dijital devlet uygulamaları ve blockchain yalnızca bir usul değişikliği olarak da ele alınabilirdi. Ancak söz konusu yöntemler kamu hizmeti sunum alanında basit birer katkı sağlamaktan öte köklü bir anlayış değişikliği getirme potansiyeline sahip olgular olarak değerlendirilmiştir.

2.2.2.1. Kamu Özel Ortaklıkları. Yabancı literatürde, ‘*public private partnership*’ (PPP veya P3) olarak adlandırılan model Türkiye’de kamu özel ortaklıkları (KÖO), kamu özel işbirliği (KÖİ), kamu özel sektör işbirliği (KÖSİ) gibi tanımlamalara sahiptir. Bu çalışmada ‘*partnership*’ ifadesinden yola çıkılarak söz konusu kavramın kamu özel ortaklığı şeklindeki kullanımı tercih edilmiştir. KÖO bir şemsiye ya da çatı kavram olarak bünyesinde çok sayıda alt sözleşme tipini barındırmaktadır. Doğaldır ki devlet tarihsel süreç içerisinde kimi kamu hizmetlerini yerine getirmek için özel hukuk kişileri ile işbirliği içerisine girmiştir. Ancak modern kamu özel ortaklık sözleşmeleri nitelik, uygulama ve devletin konumlanması bakımından önceki uygulamalardan ayrılmaktadır (Küçük, 2020: s. 7). Kamu özel ortaklıkları temel olarak üç ana özellik üzerinden tanımlanabilir. Bunlar uzun süreli sözleşme, riskin kamu ve özel sektöre dağılımı ile kamu altyapı yatırımlarında özel sektörün finansman tedarikçisidir. Avrupa KÖO Uzmanlık Merkezine (*European PPP Expertise Center*) göre ise bu kategorileştirme beş alt başlık üzerinden gerçekleştirilmiştir. Bunlar uzun dönemli sözleşmeler (*long term contract*), belirli risklerin dağıtımı (*allocation of specified risks*), girdilerden ziyade çıktılara odaklanma (*outputs rather than inputs*), özel sektör finansmanı (*private sector financing*) ve performansa dayalı ödemelerdir (*performance-based payments*) (EPEC, 2021: s. 8).

2.2.2.2. E-devlet ve Dijital Devlet Uygulamaları. Çalışmada e-devlet ve dijital devlet uygulamaları kamu hizmeti sunumunda basit bir teknolojik değişim olarak görülmemiş, kamu yönetiminde ve özellikle kamu hizmeti sunumu alanında şeffaflık, katılım, hesapverebilirlik, etkililik, verimlilik ve vatandaş (müşteri) memnuniyeti gibi birçok ilkeyi etkileme potansiyeline sahip bir dönüşüm aracı olarak değerlendirilmiştir. Diğer taraftan elektronik devlet ve dijital devlet kavramlarına aynı alt başlık içerisinde yer verilmesinin nedeni ise söz konusu uygulamaların birbirinin devamı ve bütünleyicisi olarak kabul edilmeleridir. Çünkü e-devlet uygulamaları hem kamu hizmetlerinin sunumunda gerçekleşen dijital dönüşümün somut hali olarak tanımlanmakta (Göçoğlu, 2020: s. 619) hem de 2015 yılı ve sonrasına işaret edilen dönemden itibaren yerini dijital devlete (d-devlet) bırakan (Karasoy ve Babaoğlu, 2020: s. 117) bir silsilenin ilk aşaması olarak da ele alınmaktadır.

Kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulması şeklinde tanımlanabilecek olan e-devlet uygulamaları tarihsel anlamda köklü bir geçmişe sahip değildir. E-devlet uygulamalarının Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıktığı düşünülmektedir. 1985 yılından itibaren vergi tahsilatı ve beyanname doldurma gibi birtakım kamu hizmetleri internet ortamında sunulmaya başlanmıştır (Karasoy ve Babaoğlu, 2020: s. 119-120). E-devlet uygulamaları kamu hizmeti sunumunda önemli bir dönüşüm ve kırılma noktası olarak kabul edilmekte ve özellikle hizmet maliyetlerini azaltma karakteri ile ön plana çıkmaktadır (Çarıkçı, 2010: s. 108, 120).

Teknolojik gelişmelerle birlikte kamu yönetimi alanında değişim ve dönüşüm süreci yaşanmakta, bununla birlikte kamu hizmetlerinin sunum şekillerine yönelik tasnifler çeşitlenmektedir. “Klasik (yüzyüze) hizmet sunumu” ve “elektronik (dijital, akıllı) hizmet sunumu” (Yılmaz ve Mecek, 2021: s. 126) şeklinde ikili bir ayrım söz konusu duruma örnek olarak gösterilebilir. Eggers ve Macmillan (2020: s. 6-8) kamusal hizmet beklentileri ve aynı zamanda kamusal kuruluşların finansal yetersizliklerine dikkat çekerek söz konusu sorun alanının çözümü açısından kamusal kuruluşların geçireceği yedi büyük dönüşümden bahsetmektedir. Söz konusu değişim başlıkları; çözüm sağlayıcı kamu kuruluşları yerine imkân sağlayan kamu kuruluşları, kişiye özel hizmet sunumu, dağıtık yönetim, veri konusunda akıllıca davranan kamu kuruluşu, alternatif finansman modelleri, kamuda ihtiyaca göre hizmet modeli ve ulusal refahın yeni zemini şeklinde sıralanmaktadır. Çalışma açısından en dikkat çekici değişim talep ya da tahminleri arasında, kamuda ihtiyaca göre hizmet modeli, dağıtık yönetim, kişiye özel hizmet sunumu gelmektedir. İhtiyaçlar farklılaştıkça ve çeşitlendikçe kişiye özel kamusal hizmet sunumunun önemi de aynı oranda artmaktadır. Bu sayede farklı bölgelerde farklı ihtiyaçlar en kısa sürede dijital ortamda kişisel ihtiyaçlara cevap verecek şekilde düzenlenebilecektir. Diğer taraftan dağıtık yönetim sayesinde bazı görevler vatandaşlara dağıtılabilir (Eggers ve Macmillan, 2020: s. 7).

Bu durum idare ile vatandaş arasında konusu kamusal hizmet olan bir alanda işbirliği ve gönüllülük temelinde işleyen bir süreç olarak değerlendirilebilir. Kamuda ihtiyaca göre hizmet modeli ise kamusal istihdam modelinde yaşanacak köklü bir değişime dikkat çekmektedir. Özel sektör yöntem ve tecrübesinin kamuya aktarılması sürecinin personel ayağını oluşturduğu iddia edilebilecek olan söz konusu modellemede istihdam süresinin kamusal hizmetin sunum süreci ile paralel bir seyir izleyeceği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte kamusal hizmet sunumunda dijitalleşme ve e-devlet uygulamaları vatandaşları, geleneksel hantal kamu yönetimi yapısından kurtaran, daha hızlı, verimli, kâğıt dolaşımı sürecinin yaşanmadığı bir kamu hizmeti sürecinin değişim sürecini tetikleyen unsurlar olarak değerlendirilmelidir (Parlak ve Doğan, 2021: s. 91).

2.2.2.3. Blockchain. Blockchain teknolojisi en basit ifade ile bloklar zinciridir. Bu sistemde her blok, bir kriptografik karıştırma (*cryptographic hash*) ve eklemlenme ile bir önceki bloğa bağlanır. Bu sayede parasal tutarları değiş tokuş edebildiği gibi sözleşmeler için rastgele kod yürütülmesine izin verir (Wüst ve Gervais, 2018: s. 45). Bu kavram dijital devletin bir alt başlığı olarak ele alınabileceği gibi ayrı bir alt başlık olarak da değerlendirilebilecek önemdedir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda klasik yöntemlerin kullanımı kamudan beklenen hesapverebilirlik, kişisel verilerin muhafazası ve etkililik gibi ihtiyaçların karşılanmasını engellemektedir (Durukal ve Öztürk, 2019: s. 450). Kamu hizmeti sunumundan artık çok daha farklı nitelikler beklenmekte ve klasik usuller bu anlamda yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetiminin teknoloji ile olan üreten-tüketen ilişkisi onun bu sürecin hem öznesi hem de nesnesi olmasını sağlamış ve kaçınılmaz bir ilişki içerisine itmiştir.

Öyle ki Birleşik Krallık hükümeti tapu sicil işlemlerinde, ödeme işlemlerinde bu teknoloji için deneme çalışmalarına başlamıştır. Her ne kadar sistemi tam olarak yaygın bir şekilde kullanmaya başlamamış olsalar bile kamusal hizmetlerin zorluklarının aşılmasında iyi bir konumda görüldüğü belirtilmektedir. Bununla birlikte Güney Kore, İsrail, Yeni Zelanda ve

Estonya da kamusal alanda blokzincir teknolojisini kullanan diğer ülkeler arasındadır (Özaltın ve Ersoy, 2020: s. 753-756).

3. Kamu Yönetimi Paradigmaları ve Hizmet Yöntemlerinde Dönüşüm

Kamu yönetim sistemleri gibi herhangi bir karmaşık sistemin evrimindeki dönemleri tanımlamak zor bir uğraştır (Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler, 2005: s. 468). Ancak temel kırılma noktalarının tespiti ve ölçeğin kamu hizmeti sunum yöntemlerine daraltılması söz konusu zorluğu kısmen ortadan kaldırmaktadır. Vatandaşların kamu kurumlarından beklentilerinin hem nicelik hem nitelik anlamda artışı, kamu kesimini bu anlamda farklı arayışlara ittiği kabul edilmesi gereken bir durumdur. Özellikle kamu hizmetlerinin finansmanı konusundaki arayışlar modern birtakım kamu hizmet sunum yöntemlerini doğurmuştur. Bu durum kamu kesiminin vatandaşların taleplerine yetişebilmeleri açısından radikal bir değişim geçirmeleri gerektiğini de ortaya koymaktadır. Dijital değişimin dönüşüme yol açan faktörler arasında değerlendirildiği ortamda kamu kuruluşları sektörel bazda değerlendirildiğinde birtakım sonuçlar ortaya çıkacaktır. Eğitim, enerji, çevre, hukuk, sağlık, ulaştırma alanlarında bu dönüşümleri gözlemek mümkündür (Eggers ve McMillan, 2020: s. 6-10).

Kamu hizmeti alanında yaşanan değişim ve dönüşüm süreci doğrudan kamu yönetimi alanında meydana gelen paradigma değişimi ile bağlantılıdır. Kamu hizmeti alanında meydana gelen algılayış biçiminin doğal sonucudur. Dünyada kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında yaşanan paradigma değişimi hizmet sunum sürecinde yeni uygulamaları gündeme getirmektedir. Kamu hizmetlerinde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin somutlaştığı alanlar kamu hizmeti sahası, kamu hizmetinde kullanılan yöntem ve aktörler (hizmeti sunanlar ve hizmetten yararlananlar) şeklinde ortaya çıkmaktadır (Uysal, 2020: s. 123). Kamu hizmetinde meydana gelen değişimi belirtilen üç ana başlık altında ele almak ve bu kapsamda değerlendirmek kategorileştirme yapmak adına oldukça pratik bir çözüm sunmaktadır. Çalışmanın dördüncü ana başlığı içerisinde söz konusu üç kriterden kamu hizmeti anlayışında meydana gelen dönüşüm ile kamu hizmeti sunumunda kullanılan yöntem incelenmiştir.

3.1. Geleneksel (Klasik) Kamu Yönetimi Öncesi Dönem ve Kamu Hizmeti Sunumunda Kullanılan Yöntemler

Kamu yönetiminin tarihini 19. yy. ‘dan itibaren başlatmak genel bir kabuldür. Ancak söz konusu tarihten evvel de devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olan kamu yönetimi ilk çağlardan itibaren düşünürler ve devlet adamlarınca incelenen bir alan olmuştur. Bununla birlikte kamu yönetimine ilişkin incelemeler bu anlamda daha çok ahlak, siyaset ve felsefe ile iç içedir. Söz konusu eserlerde yer alan düşüncelerin ortak özelliği devletin nasıl daha iyi işleyebileceği fikri üzerine kaleme alınmalarıdır (Eryılmaz, 2017: s. 31). Yani bilimsel sistematik araştırmaların konusu olmadan önce de milattan önce dahi kurulmuş uygarlık ve imparatorluklar içerisinde faaliyet göstermiş bir kamu yönetimi varlığından bahsetmek mümkündür (Parlak ve Doğan, 2016: s. 47). Yusuf Has Hacib’in Kutadgu Bilig, Nizamülmülk’ün Siyasetname, İbn-i Haldun’un Mukaddime ve Machiavelli’nin Prens adlı eserlerinde bu durum gözlenebilir. Karahanlılar dönemine ait ‘Kutadgu Bilig’ içerisinde bürokrasiye ilişkin önemli bilgiler yer alırken, Şelçuklular dönemine ait olan ‘Siyasetname’ ise, ‘yönetilenlerin hoşnut edilmesi’ ana teması üzerine yazılmıştır (Tortop vd. 2017: s. 437-440). Halkın memnuniyeti ile kamu hizmeti sunumu arasında ilişki düşünüldüğünde söz konusu eserlerin yer aldığı dönemlerde kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunumu arasındaki bağlantı da ortaya çıkacaktır.

Esasen kamu hizmetleri bir bütün olarak devlet tarafından yerine getirilmektedir. Artan kamusal talepler ile toplumsal genişlemenin yaşanmadığı ve ihtiyaçların sınırlı olduğu dönemlerde kamusal hizmetlerin büyük ölçüde doğrudan devletin kendi imkân, personel ve kaynaklarıyla tedarik edildiği düşünülebilir. Ancak Osmanlı Devleti örneğinde değerlendirildiğinde durumun pek de sanıldığı gibi olmadığı görülmektedir. Devlet fonksiyonlarından sırf siyasi mahiyette olan ve otoriteye ihtiyaç gösteren kamu hizmetleri

hükümet eliyle yerine getirilirken bunun dışında kalan geniş bir sahadaki kamusal hizmetler ise vakıflar aracılığıyla yerine getirilmiştir (Onar, 1966: s. 668 akt. Gülan, 1998: s. 97). Bununla birlikte GKY'nin 19. yy.'ın ikinci yarısından 20. yy.'ın son çeyreğine kadar geçen zaman dilimini ifade ettiği düşünüldüğünde, imtiyaz uygulamasının GKY öncesi dönemde içerisinde de uygulanan kamu hizmeti sunum modellerinden olduğu belirtilmelidir. Çünkü imtiyaz usulü liberal Avrupa'da 19. yy.'ın başında ortaya çıkmıştır.

3.2. Geleneksel (Klasik) Kamu Yönetimi Anlayışı ve Kamu Hizmeti Sunumunda Kullanılan Yöntemler

19. yy.'ın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetimi alanında geçerli olan hâkim paradigmanın GKY olarak adlandırıldığı bilinmektedir. Her ne kadar 19. yy.'ın ilk yarısı işaret edilse de ahlak, felsefe ve siyasete içkin olarak ilerleyen kamu yönetiminin ayrı bir alan olarak incelenmesi bir anda olmamış veya olamamıştır. GKY öncesi anlayıştan GKY'ye geçiş sürecinde kamu yönetimi diğer disiplinlerden tam olarak ayrışamamıştır. Örneğin Avrupa'da kamu yönetimi, idare hukukunun etkisi altında kalmış ve bu durum 1950'li yıllara değin sürmüştür (Parlak ve Doğan, 2016: s. 62). Anadolu'da ise imparatorluğu devralan cumhuriyetin kamu hizmeti sunumunda izlemiş olduğu yol kamusal hizmetlerin bizzat devlet eliyle gördürülmesi şeklinde olmuştur. Ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar bakımından gerekli olan her türlü faaliyet devletin kendi araç, gereç ve personeli eliyle yürütülmüş ve bu sayede hızlı kalkınma hedeflenmiştir (Gülan, 1998: s. 98). Bu durumun temel iki gerekçesi sermaye yetersizliği ve anti-kapitülasyonist tavidir. Bununla birlikte (belirtilen GKY dönemi içerişimde) Osmanlı Devleti içerisinde de imtiyazı konu edinen birçok düzenleme söz konusu olmuştur. 1858 Şartnamesi, 1865 Nizamnamesi, 1868-1869 Şura-yı Devlet Nizamnamelerinde ve en önemlisi 1910 tarihli, 'Menafi-i Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun' imtiyaza ilişkin önemli düzenlemelerdendir (Örsten Esirgen, 2012: s. 317-318).

3.3. Yeni Kamu Yönetimi (İşletmeciliği) Anlayışı ve Kamu Hizmeti Sunumunda Kullanılan Yöntemler

YKY, geleneksel yönetim anlayışından esnek ve piyasa temelli bir yönetim anlayışına geçişi ifade eden değişim süreci olarak kavramsallaştırılabilir (Uysal, 2020: s. 113). Katı, hiyerarşik ve bürokrasi tabanlı yönetim anlayışından esnek ve piyasa tabanlı yönetsel anlayışa geçişi ifade eden YKY, 1980-1990'lı yıllardan itibaren kamu sektörü yönetiminde önemli değişimlere neden olmuştur (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2017: s. 314). Artık devlet kamu hizmeti sunma sürecinde önceki dönemden farklı olarak ağırlıklı bir şekilde düzenleyici ve denetleyici bir role bürünmüştür. Kamu hizmeti, özelleştirmeler ve kamu hizmetlerinin sözleşme yoluyla özel kişilere gördürülmesi ile piyasa faaliyetlerine dönüşmeye başlamıştır (Boztepe, 2018: s. 194-195).

Bu süreçte devlet klasik ifade ile küçülme sürecini ilk olarak özelleştirme yoluyla başlatmış, geriye kalan ve özelleştirme konusunda sıkıntı yaşanan alanlar asli ve yardımcı hizmetler şeklinde piyasa müdahalesine açık hale getirilmiştir. Özelleştirilemeyen alanlarda, 'özel sektörleşme, özel sektöre benzeşme' şeklinde ifade edilebilecek süreç ile özel sektör yöntem ve pratikleri kamusal alana aktarılmıştır. Bu süreçte birtakım kamu görevlilerinin ve kamusal işlerin paket halinde ihalelere konu olması diğer taraftan kamu özel ortaklıkları gibi modeller ile kamusal mekânın özel sektör tarafından arızı de olsa sahiplenilmesi söz konusu olmuştur. Yani bu süreç üç basamakta ele alınacak olursa; özelleştirme, parçalanma ve özel sektörleşme şeklinde ifade edilebilir.

Özellikle devletten beklenenin rolün değişmesiyle kamu yönetimi ve kamu hizmeti sunumunun kaçınılmaz dönüşümü söz konusu olmuştur. Aslında YKY temel hedefleri bağlamında değerlendirildiğinde doğrudan kamu hizmeti ile ilgili bir süreci ifade etmektedir. Bir taraftan özelleştirme ile kamu hizmetinin sunumu özel sektör aktörlerine devredilmiş ve devlet düzenleyici, denetleyici, hakem rolüne bürünmüştür. Diğer taraftan özel sektörleşme

eliyle verimlilik, ekonomiklik ve etkililik gibi özel sektör ilkeleri kamu hizmeti sunumunda hâkim ilkeler haline getirilmiştir.

YKY sürecinde kamu hizmeti sunumu; kalite ve müşteri memnuniyeti söylemi üzerine yükselmekte ve kamu, özel sektör ve müşteri ortaklığına dayanmaktadır. Kamu yönetimi üzerinde uluslararası bir mobilitayı tetikleyen ancak bununla birlikte bir o kadar da yerel dönüşüm örneklerine sahne olan YKY'nin ülkeler düzeyinde uygulanma sürecinde 1999 Anayasa değişiklikleri bir kırılma noktasını işaret etmektedir. Bu dönemde o zamana kadar ki kamu hizmeti sunumlarında sıklıkla tercih edilen imtiyaz kavramı yerini kamu özel ortaklıkları alt uygulama modellerinden birisi olan yap-işlet-devret yöntemine bırakmış (Ulu, 2008: s. 405) ve kamu hizmeti sunumunun idari niteliği; tahkim, Danıştay'ın imtiyaz sürecindeki yeni rolü ve özelleştirme başlıklarıyla zayıflatılmıştır. Kamunun hangi hizmetleri özel hukuk sözleşmeleri ile yerine getirebileceği o tarihten (13.08.1999) itibaren kanunla düzenlenmeye başlamıştır (1982 Anayasası, 47. m.). Bu değişikliğin en önemli nedeni söz konusu tarihe kadar geçen sürede mahkemeler tarafından ortaya konulan iptal davalarıdır. Çünkü Anayasa Mahkemesi'nin 1995/23 sayılı kararı ile birlikte yap-işlet-devret projeleri anayasaya aykırılık teşkil etmesi nedeniyle bir çıkmaza düşmüş bu çıkmazdan kurtulmak için 1999 yılını beklemek gerekmiştir (Çal, 2008: s. 319).

YKY döneminde belirtilen anlayışa uygun olarak birtakım kamu hizmeti sunum yöntemleri benimsenmiştir. Türkiye örneğinde değerlendirildiğinde, müşterek emanet ve iltizam gibi usuller artık günümüzde kamu hizmeti sunumunda uygulanmamaktadır (Altın, 2013: s. 107). Bu dönemin en belirgin kamu hizmeti sunum modelleri arasında imtiyaz, ruhsat gibi klasik modellerin yanı sıra özellikle kamu özel ortaklıkları çatısı altında yer alan yap-işlet-devret, yap-kirala-devret gibi modeller yer almaktadır. Özellikle eğitim öğretim tesisleri, sağlık tesisi ve şehir hastanelerinin yapımında yap-kirala-devret yöntemi kullanılırken, bazı otoyol, havalimanı ve köprülerde yap-işlet-devret modelinin kullanıldığı görülmektedir. Bu süreçte işletme hakkı devri modelinin de özellikle liman işletmeleri, gümrük kapıları ve enerji santrallerinde yoğun bir şekilde kullanıldığı görülmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

3.4. Post Yeni Kamu Yönetimi (İşletmeciliği) Anlayışı ve Kamu Hizmeti Sunumunda Kullanılan Yöntemler

2000 sonrası süreçte YKY çeşitli yönlerden eleştirilere maruz kalmış ve bu yüzden YKY'ye alternatif çözüm arayışları başlamıştır. YKY'ye yöneltilen eleştirilerin başında 1990'lardan sonra kurumsal ve politik karmaşıklığı artırması, kavramları netliğini kaybetmesi, vatandaşları müşteri olarak görülmesi, kamu hizmetlerinin piyasalaşması, kamu yönetiminde güven kaybı ve parçalanmışlık gibi sebepler gelmektedir (Uysal, 2020: s. 113). Post YKY bu eleştiriler üzerine kurulu birden fazla görüşün içerisinde yer aldığı bir çatı kavram olarak ortaya çıkmış ve YKY modelinin alternatifi olma yolunda gündeme gelmeye başlamıştır. Post YKY yaklaşımı kendi içerisinde, bütünleşik kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, kamu değeri, yeni kamu hizmeti, neo-weberyen devlet ve dijital çağ yönetimi gibi yaklaşımlar ile YKY karşısında '*kamu yönetiminin yeni paradigması*' olma iddiasını taşımaktadır (Uysal, 2020: s. 113). Hatta Dunleavy ve diğerleri (Dunleavy ve diğerleri, 2006) Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının öldüğünü ve post-YKY görüşlerinden olan Dijital Çağ Yönetimi'nin başladığını iddia etmektedirler. Bu çalışma söz konusu iddiayı dikkate değer bulmakla birlikte, YKY'nin öldüğü anlayışına katılmamaktadır. Çünkü post-YKY ya da YKY ötesi ile anlatılmak istenen şey tam olarak netlik kazanmamıştır. 'Post' ya da 'ötesi' ile ifade edilen düşüncelerin, kavramların halen YKY yaklaşımının üzerine inşa edildiği görülmektedir.

Elbette YKY yaklaşımı, post-YKY çatısı altında yer alan düşünceler tarafından çok çeşitli yönlerden eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak kamu hizmeti aktörleri bakımından değerlendirildiğinde kamu hizmeti sunumunda kamu yararı ilkesinden uzaklaşılması ve söz konusu kavramın belirsizlik karakterinin de bu sürece eklenmesiyle vatandaş-devlet ilişkilerinde yaşanan kopuş YKY'nin bu anlamda sorgulanmasına neden olan başlıca etmendir. GKY'nin

bürokratik yapısı sorunların ana kaynaklarından birisi olarak ilan edilirken savunulan etkililik, verimlilik ve ekonomiklik beklenen düzeyde gerçekleşmemiştir. Bu durumun en önemli göstergeleri ülkelerin kamusal altyapı yatırımlarında ve diğer harcamalarında artan borç yüküdür. Özellikle vatandaşların müşteri olarak görülmesi ve devletin bu alanda girişimci veya şirket gibi yönetilmesi anlayışı birtakım kamu hizmetlerinin doğasına aykırıdır. Örneğin dış güvenlik veya adalet hizmeti konusunda devlet ne ölçüde 'girişimci' olabilir. Dış güvenlik alanında özel sektörleşme ne ölçüde mümkün olabilir? Kar mantığı ile hareket eden böylesi bir oluşum söz konusu olsa ve devletler bu anlamda girişimci rolüne bürünseler dahi kamu yararı ve diğer insan hakları bakımından değerlendirilmesi mümkün olmayan bir oluşum söz konusudur. Aktörler boyutuyla ele alındığında bu sürecin diğer ayağı olan vatandaş söz konusu hizmetleri talep ederken ne ölçüde 'müşteri' olarak değerlendirilebilir? Etimolojik anlamda, 'iştir eden, alıcı' olarak tanımlanan müşteri seçenekler arasından alım/seçim yapan kişiyi ifade eder. Dış güvenlik hizmeti veya adalet hizmetleri ise satın almadan öte ancak talep edilebilir. Çünkü yargı erki doğrudan devletin ilgili organları aracılığıyla kullanılır. Bu görüntünün belirsizleştiği özel birtakım tahkim uygulamaları bu anlamda istisna tutulmalıdır. Yarı kamusal mal ve hizmet niteliğinde olan eğitim, sağlık gibi alanlarda müşteri söylemi kısmen doğru bir kullanım imkânı tanır. Çünkü sağlık veya eğitim hizmeti talep etmek yerine bu hizmetleri sunan özel sektör temsilcilerinden satın alınabilmesi durumu yani seçme ve satın almaya ilişkin bir hareket serbestisi söz konusudur. Bununla birlikte bu durum veya imkân her kamusal hizmet için geçerli olmamaktadır. Bu anlamda post-YKY sürecinde, YKY'ye yönelik eleştirilerin temelinde yatan birtakım hususlar kamu hizmeti sunum alanında, kamu hizmeti sunum yöntemlerinde değişimleri tetikleyebilecek potansiyele sahiptir.

Sonuç

Kamu hizmeti devletlerin var oluş sebebi olarak açıklanabilecek kadar önemli bir kavramdır. Devlete misyon yükleyen bu anlayış, farklı dönemlerde farklı yöntemlerde kamu hizmeti sunumunun ortaya çıkmasıyla somutlaşmıştır. Tanımı gereği bizzat devlet tarafından yerine getirilebilen kamusal hizmetler, yine devletin gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerin de yerine getirilebilmektedir. Devletin kamu yönetimi paradigmasında meydana gelen değişime bağlı olarak kimi zaman özel sektör yoğun bir sunum anlayışı benimsenirken kimi zaman idare ağırlıklı modeller tercih edilebilmektedir. Şüphesiz söz konusu tercihleri etkileyen farklı kriterler söz konusu olmakla birlikte bu çalışmada değişim tetikleyicileri paradigma değişikliği ile sınırlı tutulmuştur. GKY öncesi, GKY, YKY ve YKY sonrası şeklinde dört temel kategoride ele alınabilecek olan kamu yönetimi paradigmaları kısmen belirgin kamu hizmeti sunum ilkeleri ile bütünleşmişlerdir. Ancak bu anlamda genelgeçer bir tanım yapmak pek mümkün görünmemektedir. Diğer taraftan Türkiye üzerinden değerlendirildiğinde tarihsel koşullar ve iç gelişmelerin kamusal hizmet sunumunda devletin rolü ile tercih edilen sunum metodunu şekillendirdiği görülmektedir. Diğer taraftan özellikle GKY'den YKY'ye geçiş sürecinde kamu hizmeti sunumunda kullanılan teknikler bir önceki dönem uygulamalarından nitelik anlamında oldukça farklı görünüm sergilemiştir. Özelleştirme, parçalanma ve özel sektörleşme şeklinde kamusal alana sirayet eden anlayış beraberinde modern kamu özel ortaklığı doğurmuştur. Devletin ve vatandaşların konumlanışlarında söz konusu kamu hizmeti sürecinin uygulanmasında belirgin bir kayma saptanmıştır. Artık devlet, girişimci sıfatını haiz, düzenleyici-denetleyici bir hakem iken, vatandaş piyasa ilişkilerine teslim edilmiş alanda bir müşteriden ibarettir. Kamu hizmeti-vatandaş memnuniyeti değişen şartlar içerisinde varlığını sürdürmeye devam etse de ne hizmetten yararlananlar, ne hizmet sunucuları ne de hizmetin sunum şekli ya da yöntemi aynı değildir. Post-YKY süreci çatı kavram olarak kısmen YKY değerleri üzerine kurulu bir şekilde bu değişimlerin eleştirisi üzerine kurulu görüşlerden meydana gelmektedir. Gelişim süreci üzerinden gerçekleştirilecek olan öznel bir değerlendirme ile YKY sonrası sürecin beraberinde birtakım kamu hizmeti sunum yöntemini getireceği yönünde bir çıkarımda bulunulabilir.

Çalışma, kamu yönetimine hakim paradigma ile kamu hizmeti sunum modelleri arasında bir ilişkinin olup olmadığına dikkat çekmek istemektedir. Bu doğrultuda özellikle kamu yönetimi alanında kamu hizmeti alanında kullanılan yöntemlerin kavramsal açıklamaları ve genel olarak tarihsel süreç içerisindeki kullanımlarına değinilmiştir. Daha çok mevzuat üzerinden değerlendirme şeklinde birtakım bilgiler paylaşılmış ve klasik kamusal hizmet sunum yöntemlerinin yanısıra kamu özel ortaklıklarına bağlı alt uygulamalar ve dijital devlet başlığı altında değerlendirilebilecek blockchain uygulamalarına yer vermektedir. Değerlendirme niteliğindeki bu çalışma alana kamu yönetimi alanında meydana gelebilecek veya kullanılacak kamu hizmeti sunum modellerinin paradigma değişimlerine bağlı olarak hangi yönde şekillenebileceği konusunda katkı sunabilir. Bununla birlikte bu alanda kamusal hizmetlerin sunumunda detaylı tarihsel analiz ve matematiksel ifadeler ile bu bakış açısı zenginleştirilip daha bilimsel bir hale getirilebilir. Herhangi bir devletin kamu hizmeti sunum modellerinin tarihsel süreç içerisindeki yeri bu doğrultuda ele alınabileceği gibi, karşılaştırmalı analiz yöntemiyle farklı ülkeler üzerinden de benzer bir çalışmanın yapılması söz konusu iddianın genel geçerliği açısından fazlaca katkı sunacaktır.

Kaynakça

- Baş, Ö. C. (2020). İdare hukukunda iltizam usulü ve iltizam sözleşmeleri. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26 (2), 1006-1046. doi: 10.33433/maruhad.806338
- Boztepe, M. (2018). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve geleneksel kamu personel rejimi üzerine etkileri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (3), 191-210. doi: 10.32709/akusosbil.425043
- Çal, S. (2008). Türkiye’de kamu hizmeti ve imtiyazın dönüşüm öyküsü. Ankara: *Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği*.
- Çarıkcı, O. (2010). Türkiye’de e-devlet uygulamaları üzerine bir araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (12), 95-122.
- Çolak, Ç. (2021). Kamu yönetimi, katılımcılık ve vatandaşın değişen rolü: seçmenden ortak üretici vatandaşa. *Memleket Siyaset Yönetim (MSY)*, 16 (35), 37-72.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., ve Tinkler, J. (2006). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Durukal, O. ve N. K. Öztürk (2019). Kamusal hizmet sunumunda blockchain teknolojisi. *Ekev Akademi Dergisi*, 23 (77), 449-456
- Eggers, W. D. ve Macmillan, P. (2015). *Kamu 2020: Kamunun geleceğine yolculuk*. İstanbul: Deloitte.
- EPEC (2021). *EPEC Guide to Public-Private Partnerships*. https://www.eib.org/attachments/publications/epec_guide_to_ppp_en.pdf (Erişim tarihi: 06.12.2021).
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu yönetimi* (10. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayıncılık.
- Evren, Ç. C. (2007). Bir Danıştay kararı üzerine kamu hizmetinde bedel sorunu. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (1-2), 679-691.
- Göçoğlu, V. (2020). Kamu hizmetlerinin sunumunda dijital dönüşüm: nesnelerin interneti üzerine bir inceleme. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (1), 615-628. doi: 10.33206/mjss.538784
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku* (2. Cilt). Bursa: Ekin Kitabevi.

- Gözler, K. (2010). *İdare hukuku dersleri* (10. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gülan, A. (2011). Türkiye’de kamu hizmetlerinin gelişimi. *Journal of İstanbul University Law Faculty*, 56 (1-4), 97-107.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, 3-19. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf> (Erişim tarihi: 15.11.2021).
- Humphreys, P. C. (1998). *Improving Public Service Delivery*. Institute of Public Administration. https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/CPMR_DP_7_Improving_PublicService_Delivery.pdf, (Erişim tarihi: 28.11.2021).
- İcra ve İflas Kanunu, Kanun Numarası: 2004, Kabul Tarihi: 09.06.1932, Sayı: 2128.
- İdari Yargılama Usulü Kanunu, Kanun Numarası: 2577, Kabul Tarihi: 06.01.1982, Sayı: 17580.
- Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, Kanun Numarası: 4735, Kabul Tarihi: 05.01.2002, Sayı: 24648.
- Karasoy, H. A. ve Babaoğlu, P. (2020). Türkiye’de elektronik devletten dijital devlete doğru. *Karadeniz Sosyal Bilimler Dergisi*, 12 (23), 115-134. doi: 10.38155/ksbd.825899
- Karataş, A. (2019). Post-new public management paradigm and its effects on public administration. *International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal*, 5 (26), 1796-1805. doi:10.31576/smryj.392
- Küçük, Ü. (2020). *Kamu özel ortaklıklarının kamu yönetimindeki dönüştürücü etkisi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Nohutçu, A. (2019). *İdare hukuku* (24. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2019). *İdare hukuku* (21. Basım). İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Örsten Esirgen, S. (2012). *Osmanlı Devleti’nde kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin hukukî çerçevesi*. Fethi Gedikli (Ed), I. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri içinde (ss. 317-326), İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Özaltın, O. ve Ersoy, M. (2020). Kamu yönetiminde blokzincir kullanımı: d5 örneği. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 10 (2), 746-763. doi: 10.30783/nevsosbilen.748379
- Özay, İ. H. (1994). Ortak yararlı işletme ya da nam-ı diğer müşterek emanet. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası* (İHFM), 54 (1-4), 55-70.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2017). *200 soruda yönetim kamu yönetimi* (2. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Parlak, B. (2011). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2016). *Kamu yönetimi (kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde rol oynayan kurumsal yönler üzerine bir giriş)*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Parlak, B. ve Doğan, K. C. (2021). *Kamu yönetiminde yeni trendler*. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Shittu, A. K. (2020). Public service and service delivery. 1-9. https://www.researchgate.net/publication/344493632_Public_Service_and_Service_Delivery, (Erişim tarihi: 28.11.2021).

- T. C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Sektörler ve Kamu Yatırımları Genel Müdürlüğü (2019). *Kamu Özel İşbirliği Raporu*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/05/Kamu-Ozel_Isbirligi_Raporu-2018.pdf (Erişim tarihi: 07.12.2021).
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2017). *Yönetim bilimi* (11. Basım). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık.
- Ulu, G. (2008). Türkiye’de kamu hizmeti ve imtiyazın dönüşüm öyküsü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57 (4), 405-414. doi: doi.org/10.1501/Hukfak_0000001562
- Uysal, Y. (2020). Klasik kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliği ve post-YKİ’ye kamu hizmetlerinin değişimi ve dönüşümü üzerine bir değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4 (7), 112-135. doi: 10.29064/ijma.680548
- Wüst, K. ve Gervais, A. (2018). *Do you need a blockchain?* 2018 Crypto Valley Conference on Blockchain Technology (CVCBT), 1, 45–54. <https://eprint.iacr.org/2017/375.pdf> (Erişim tarihi: 03.12.2021).
- Yıldız, H. (2014). Kamu hukuku ile özel hukukun kesiştiği yer: kamu hizmeti imtiyaz sözleşmelerinde tahkim yolu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* (TBB), 111, 279-296.
- Yılmaz, V. ve Mecek, M. (2021). Kavram ve kuramsal açıdan Türkiye dijital kamu yönetimi ve dönüşümü. Berat Akıncı (Ed), *Kamu Yönetiminde Değişim Olgusu Global Trendler ve Yeni Paradigmalar içinde* (ss. 103-133), Ankara: Nobel Yayıncılık.

ETİK ve BİLİMSEL İLKELER SORUMLULUK BEYANI

Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara ve bilimsel atıf gösterme ilkelerine riayet edildiğini yazar(lar) beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi’nin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk makale yazarlarına aittir.