

Araştırma Makalesi

Kamu Politikalarına Sivil Katılımda Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Modeli ve Modelin Geliştirilmesine Yönelik Öneriler

The Public Citizen Partnership (PCP) Model for Civil Participation in Public Policies and Suggestions for Improving the Model

Yasin TAŞPINAR Assoc. Prof. Dr., Karabük University Faculty of Economics and Administrative Sciences yasintaspinar@karabuk.edu.tr https://orcid.org/0000-0002-4116-9801	Gökhan AŞKAR Assistant Prof. Dr., Karabük University Faculty of Economics and Administrative Sciences gokhanaskar@karabuk.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-2603-0817
--	---

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
24.04.2025	10.11.2025

Öz

Küresel değişimler, kamu politikasının planlama ve uygulama yöntemlerinde de farklılaşmalara neden olmaktadır. Bu anlamda en köklü değişikliklerin gözlemlendiği alanlardan biri de kamu politika finansmanıdır. Devletçi bir çizgiden Kamu-Özel İşbirliği'ne (KÖİ) ve vatandaş katılımına kadar çeşitlenen uygulamalar, finansman alanında farklı dönemlerde öne çıkmıştır. Son 40 yıllık süreçte etkili olan ve KÖİ'yi de içeren neoliberal politikalar ise günümüzde çeşitli yönleriyle eleştirilmekte ve son yıllarda kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) ve Yeni Kamu Hizmeti (YKH) gibi yaklaşımların da merkezinde yer alan şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi yönleriyle yönetim odaklı uygulamalar gündeme gelmektedir.

Bu çalışmada günümüz koşullarında uygulanma potansiyeli taşıyan bir örnek olarak Demirdaş'ın (2023a; 2023b) vatandaş katılımı temelinde önerdiği Kamu-Vatandaş İşbirliği (KAVİ) modelinin ne yönde geliştirilebileceği sorusu üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve YKİ'ye yönelik eleştiriler içeren YKY ve YKH yaklaşımları karşılaştırmalı şekilde ele alınmıştır. Bununla bağlantılı olarak farklı dönemlerde öne çıkan Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve KÖİ gibi uygulamalar da KAVİ modelinin geliştirilmesi hedefiyle karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Modelin uygulanabilirliğini güçlendirecek noktalar; ilgili yasal çerçeveye uyum kapasitesi ve olası uygulama alanları konusunda tartışma ve değerlendirmelerle analiz edilmiş ve mevcut yasal düzenlemeler üzerinden öneriler geliştirilmiştir. Modelin geliştirilmesi bakımından finansal yönüyle kitlesel fonlama uygulamasına gidilmesi ve bunun vatandaş odaklı bir çerçevede hayata geçirilmesi; yönetsel yönüyle vatandaş katılımına öncelik veren Kamu Girişim Şirketleri'nin oluşturulması önerilmektedir. Konuya ilişkin gelecek çalışmalarda modelin uygulama alanlarının zenginleştirilmesi, veriler ışığında fizibilite sınamaları ve düzenleyici etki analizleri gibi konuların ele alınması, kamu politikaları finansmanında uygulanabilirliğinin tespitine katkıda bulunma potansiyeli taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu-Vatandaş İşbirliği, Finansal katılım, Yeni Kamu Hizmeti, Kitlesel Fonlama, Yeni Kamu Yönetişimi.

Abstract

Global shifts are also driving changes in public policy planning and implementation methods. In this sense, one of the areas where the most radical changes have been observed is public policy financing. Practices ranging from a statist approach to Public-Private Partnerships (PPPs) and citizen participation have emerged in different periods in the field of public financing. Neoliberal policies, which have been influential over the last 40 years and

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Taşpınar, Y. & Aşkar, G., 2025, Kamu Politikalarına Sivil Katılımda Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Modeli ve Modelin Geliştirilmesine Yönelik Öneriler, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 60(4), 3997-4023.

include PPPs, are currently being criticized in various ways, and governance-focused practices with transparency, participation, and accountability, emphasized by approaches such as New Public Governance (NPG) and New Public Service (NPS), have recently gained traction.

This study examines how the Public-Citizen Partnership (PVC) model, based on citizen participation and proposed by Demirdaş (2023a; 2023b), can be developed into an example with potential for implementation in current conditions. In this context, a comparative analysis of New Public Management and the frameworks criticizing it, such as NPG and NPS approaches, was conducted. To develop PVC model, related practices such as state-owned enterprises and PPPs, which emerged in different periods, were also comparatively examined. The points that may strengthen the applicability of the model were analyzed through discussions and evaluations on the capacity to adapt to the relevant legal framework and possible application areas, and recommendations were developed based on existing legal regulations. For the development of the model, on the financial side, it is recommended that crowdfunding with a citizen-oriented framework should be implemented. Additionally, on the administrative side, the Public Enterprise Company model, which can prioritize citizen participation, was also recommended. In future studies, issues such as enriching the application areas of the model, conducting feasibility tests in light of the data, and conducting regulatory impact analyses have the potential to contribute to determining the applicability of the model in the financing of public policies.

Keywords: Public-Citizen Partnership, Financial participation, New Public Service, Crowdfunding, New Public Governance.

1. Giriş

Bir faaliyet alanı olarak kamu yönetimi, devlet ve vatandaşları ilgilendiren konularda yürütülen iş ve işlemleri kapsamakta; ülkeden ülkeye değişen eğilimler bulunmakla birlikte vatandaşların güvenliğini sağlayıp refahını artırıcı önlem ve girişimlerle de bağlantılı boyutlara sahip olabilmektedir. Değişen her şey gibi vatandaşların talep ve beklentileri de zaman içerisinde değişmekte, bu değişime devletlerin bu yöndeki çabaları ve özel girişim ve sermayedarların da kar hedefli girişimleri eşlik etmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin faaliyetleri, değişen denge durumlarına ayak uydurma ve sürecin sürdürülebilirliğini sağlayacak kaynakları bulmayı da kapsamaktadır. Bu çabaları genel olarak kamu politikası olarak adlandırmak mümkündür. Kamu politikası yaygın şekilde bilindiği üzere Dye (2013: 3) tarafından hükümetlerin ne yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği her şey olarak tanımlanmaktadır. Bu bakımdan Dye hükümetlerin toplumsal çatışmaları düzenlemekten topluma maddi nitelikte hizmetler veya sembolik ödüller sunmaya kadar çeşitlenen birçok şey yaptığını belirtmekte; kamu politikalarının davranışları düzenleyebileceğini ve bürokrasileri örgütleyebileceğini ifade etmektedir. Günümüzde vatandaşların hükümetlerden çok sayıda talep ve beklentisi bulunmakta ve birçok alanda kamu politikaları bireysel veya toplumsal sorunların etkisini azaltmak üzere tasarlanmaktadır (Dye, 2013: 3).

Bu bakımdan kamu yönetimi ve kamu politikasının devlet-vatandaş ilişkilerine konu olan tüm faaliyetleri kapsadığını söylemek mümkün görünmektedir. Mali kaynakların yönetimi ve kamu finansmanına ilişkin uygulamalar da bu geniş alanın bir parçası niteliği taşımaktadır. Her türden faaliyet gibi kamu politikalarının da bir uygulama maliyeti vardır. Söz konusu maliyetin içinde zaman, zihinsel çaba, iş gücü gibi maliyetlerin ötesinde ekonomik maliyet önemli bir yere sahiptir. Ekonomik maliyetin karşılanması, farklı tarihsel bağlamlarda öne çıkan kamu yönetimi paradigmalarının da etkisiyle değişen biçimlerde gerçekleşebilmektedir. Bu çalışmada, tarihsel bağlamda çeşitlilik gösteren kamu yönetimi yaklaşımları ve kamu yatırımı finansman modelleri birbirleriyle ilişkileri üzerinden incelenmiş ve günümüzde öne çıkan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ve yönetim yaklaşımıyla daha uyumlu bir görünüm arz eden Kamu-Vatandaş İşbirliği (KAVİ) finansman modelinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Çalışmada öncelikle kamu yönetiminde çeşitli dönemler itibarıyla farklılaşan eğilimler ele alınmıştır. Ardından günümüzde öne çıkan YKH ve yönetim yaklaşımlarıyla uyumlu finansal model arayışı üzerinde durularak Demirdaş'ın (2023a; 2023b) ileri sürdüğü KAVİ modeli diğer kamu politikası finansman modelleriyle karşılaştırılmıştır. Son olarak kitlesel fonlama, yönetsel yapı ve uygulama örnekleri ile KAVİ finansman modelinin uygulama çerçevesi izah edilerek modelin geliştirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur.

2. Kamu Yönetiminde Farklılaşan Yönelimler

Kamu politikalarının ana faaliyet çerçevesini oluşturan kamu yönetimi alanı (Al, 2022: 328), devletin egemenlik alanını içte ve dışta korurken, vatandaşların haklarını, refahını ve ülkenin ekonomik gücünü de muhafaza etmeyi gerektirmektedir. Bu hedeflere dönük faaliyetler arasındaki denge, ülkede benimsenen baskın paradigmaların yanında küresel ve ulusal gelişmelerden de etkilenmektedir (Özer ve Çiftçi, 2023). En temelde ekonomik olanaklar, uygulanan politikaların konu ve içeriğini etkilemektedir.

Öyle ki dönemler itibariyle devletin ekonomik düzenin işleyişine müdahil olma derecesi değişebilmekte; bazı dönemlerde devletler ekonomik alana doğrudan yatırımcı ve aktif oyuncu olarak dahil olurken, bazı dönemlerde ise ekonomik faaliyetlerini azaltıp düzenleyici ve denetleyici rollerde kendini göstermektedir. Dye (2013: 3) 20. yüzyılın önemli bir kısmında devletlerin ulusal ekonomilere oranla büyüklüğünün arttığını ifade etmektedir. Bunda temel olarak örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) iki dünya savaşının ortaya çıkardığı maliyetler, 1929 Büyük Buhranı sonrasında uygulamaya geçen *New Deal* politikaları ve 2. Dünya Savaşı'nın ardından gelişen benzer eğilimler etkili olmuştur. Bu bakımdan hükümetin ekonomiyle ilişkili faaliyet alanı genişlemiş, kamu harcamaları 1980'li yıllara kadar kritik bir artış göstermiştir (Dye, 2013: 3-4). Osborne (2006: 378) bu dönemde kamu yönetiminde kural ve hukuk odaklı bir bakışın bulunduğunu, politika yapım ve uygulama süreçlerinde bürokrasinin merkezi rol oynadığını ve hizmet sunumunda profesyonel görevlilerin başat nitelikte olduğunu ifade etmektedir. Dönem itibariyle kamu yönetimi hiyerarşi ve otorite ilişkilerine asli öncelik verilen, kendi kendine yeterli olduğu düşünülen, standart hizmetlerin sunulduğu ve hiyerarşik olarak doğrudan denetimin mevcut olduğu bir zemine oturmaktadır (Peters, 2002). Kamu hizmet sunumu bakımından dönemin geleneksel çerçevesi kişisel çıkarların söz konusu olmadığı gayrişahsi ilişkilere, diğerkâmlıkla ilişkili davranışlara, kamu yararı, hesapverebilirlik, dürüstlük, tarafsızlık, topluma hizmet etmek, sadakat ve uzmanlık gibi vasıf ve eğilimler temelinde düşünülmektedir (Brereton & Temple, 1999). Genel olarak bu dönemde öne çıkan kamu yönetimi anlayışı Weber'in bürokrasi modelinde öngörülen hiyerarşik yapı ve biçimsel kurallar gibi unsurlarla uyum taşımaktadır. Otoriter bir yönetim tarzı ve yüksek düzeyde denetimle ilişkilendirilen bu bürokratik eğilim yönetsel yapı ve işleyişte karar verme süreçlerinin merkezileştiği ve verimsizliğin ortaya çıktığı yönünde eleştirilere konu olmuştur (Claver ve ark., 1999: 459-460). Geleneksel Kamu Yönetimi veya Geleneksel Yönetim olarak ifade edilen bu yönetim yapısına ve anlayışına dönük eleştiriler sistemin işleyişindeki hantallık, kuralcılık, merkeziyetçilik ve antidemokratik süreçler gibi unsurlar üzerinden kurulmaktadır (Lamba, 2014: 137). Birçok ülkede devletin ekonomiye müdahalesinin ve ekonomi üzerindeki ağırlığının arttığı 20. yüzyılda 1980'lerden sonraysa yönetim anlayışında ve ekonomi politikalarında önemli kırılmalar gerçekleşmiştir. 1980'lerden itibaren pek çok ülkeyi etkileyen neoliberal reformlar devletlerin faaliyet alanlarında kapsamlı dönüşümler yaratmış ve bu doğrultuda devletin rolü ve işlevlerinin yanısıra kamu yönetiminin örgütlenmesinde de farklılaşmalar yaşanmıştır (Aydın, 2020: 268). Geleneksel Kamu Yönetimi modelinden uzaklaşılan bu evrede piyasa tekniklerinin temel alındığı işletmecî reformlar yaygınlık kazanmış, devlet-vatandaş ilişkilerinde köklü değişimler getirecek şekilde devletin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki rolü farklılaşmıştır. Yükselen yeni paradigma devletin rekabetçi, müşteri odaklı ve piyasa yönelimli reformlarla yeniden yapılanmasına karşılık gelmektedir. Neoliberal ekonomi politikaları doğrultusunda gelişen reformlar kamu hizmet sunumunda piyasa teknik ve araçlarının kullanılmasından özelleştirme¹ uygulamalarına kadar uzanan geniş bir içerikle ortaya çıkmıştır (Lamba, 2014: 136).

Tüm bu süreçler küresel düzeyde yaşanan ekonomik dönüşümlerle yakından ilişkilidir. 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran serbest piyasa ekonomisinde piyasanın kendi kendisini dengeleyeceğine ve düzenleyeceğine dair klasik iktisada dayalı hâkim yönelime olan güveni sarsmıştır. 1930'larda devlet müdahalesinin sınırlı olduğu eski yaklaşımın yerini istikrarsızlık ve krizleri önlemek için devletin ekonomiyi müdahalesinin ve harcamalarının artması gerektiği iddiası üzerinde yükselen Keynesyen

¹ Özelleştirmenin temelinde ekonomik faaliyetlerin piyasa mekanizmalarına bırakılması, devletin doğrudan yürüttüğü ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğunca minimize edilmesi ve devletin işletmecî rolünün sona erdirilmesi yer almaktadır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2025). Özelleştirme sadece kamu girişimlerinin özel sektöre satılması anlamıyla sınırlanmamakta ve birçok yöntemle yapılabilmektedir. Yasal kurumsal serbestleşmeye gidilerek ekonomik regülasyonların sınırlandırılması, fiyatlama yoluyla uygulanabilir alanlarda kamu mal ve hizmetlerinin tüketicilere sunulması, kupon yöntemiyle belirli tüketicilerin desteklenmesi, sübvansiyonlarla üretimin teşvik edilmesi, ihale yöntemiyle belirli kamu mal ve hizmetlerinin özel sektöre devri, imtiyaz yöntemiyle doğal tekellerin bulunduğu alanların özel sektöre bırakılması, ortak girişim yöntemiyle kamu ve özel girişimcilik arasında ortaklıklara gidilmesi, mülkiyet hakkı devlette kalmakla birlikte kamu girişimlerinin yönetimlerinin özel sektöre devredilmesi, kiralama uygulamalarına gidilmesi, yap işlet devret yöntemiyle çeşitli ekonomik faaliyetlerin belli süreler zarfında özel sektör tarafından yürütüldükten sonra devlete devredilmesi ve belirli kamu mal ve hizmet sunumu faaliyetlerinde gönüllü kuruluşların teşvik edilmesi bunlar arasında yer almaktadır (Aktan, 2010).

model almıştır (Dye, 2013: 208). Büyük Buhran'ın ardından tüketimde yaşanan talep sorununu aşmaya dönük söz konusu ekonomi politikalarıyla birlikte ekonomiye devlet müdahalesinin giderek öne çıktığı bir süreç yaşanmış ve 2. Dünya Savaşı sonrasındaki yıllarda gelişmiş kapitalist ülkelerde refah devletleri ortaya çıkmıştır (Aydın, 2020: 272). Piyasanın kendi haline bırakılmadığı, denetim altında tutulduğu ve devletin aktif müdahalesine açık hale geldiği bu yeni düzeni tanımlamak için devlet kapitalizmi, işlemsel toplum, yönetsel kapitalizm ve bürokratik kolektivizm gibi birçok farklı kavramsallaştırmaya gidilmiştir (Pollock, 1978: 72). Devlet müdahalesinin yanında kamu yatırımlarının arttığı ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) oluşturulduğu süreçte 2. Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda biçimlenen refah ve sosyal güvenlik uygulamaları öne çıkan tedbirler halini almıştır. Bu genel tablo içinde "KİT'ler kapitalist sistem içinde devletin toplumsal sorumluluğunu yerine getirmek ve halk için gerekli yatırımları yapabilmek için ihtiyaç duyduğu bir araç olarak ortaya çıkmıştır ve temel olarak devletin, mal ve hizmet arzını sağlamak üzere oluşturduğu teşebbüsler" niteliğinde varlık kazanmıştır (Eren ve Şimşek, 2022: 341). Türkiye'de KİT'ler 1930'ların devletçi uygulamalarıyla ortaya çıkmaya başlamış, 1950'lerden sonra da özellikle sanayileşme politikalarında merkezi bir rol oynamayı sürdürmüştür (Öniş, 1991: 163).

Bununla birlikte 1970'li yıllar hem ekonomiyi hem de kamu yönetimini derinden etkileyen bir dönüşüm dalgasının başlangıcını oluşturmaktadır. 1970'lerde yaşanan ekonomik krizlerin ardından birçok ülkede neoliberal ekonomi politikalarına geçiş yaşanmış ve yeni süreçte alınan önlemler serbest piyasanın tekrar baskın hale gelmesi, kamu harcamalarının azaltılması, deregülasyon (kuralsızlaştırma) ve özelleştirme gibi uygulamaları içermiştir. Neoliberalizm örneğin İngiltere'de Thatcher dönemindeki pratiklerle refah devleti politikalarına karşıt eğilimlerin hâkim olduğu bir politikalar bütünü olarak devletin ekonomi alanındaki faaliyetlerinin daraltılması ve sendikal faaliyetlerin baskı altına alınması gibi yönelimleri içinde barındırmaktadır. Bununla birlikte neoliberalizme geçiş refah devleti döneminden farklı içerikte olmakla birlikte devlet müdahaleleriyle gerçekleştirilmiş ve birçok ülkede kamu yönetimi reformlarının biçimlenmesini beraberinde getirmiştir (Aydın, 2020: 273-274). Kamu harcamalarına ve özel olarak KİT'lere yönelik bakış da bu süreçte ciddi ölçüde değişmiştir. 1970'li yıllar boyunca sosyal güvenlik ve sosyal refah finansmanında kullanılan transfer harcamalarının ülkelerin bütçelerini giderek daha fazla zorlaması ve KİT'lerde etkinlik sorunlarının neden olduğu kayıplar, uygulanan sistemin yeniden sorgulanmasına yol açmıştır. Neoliberal dönemde önemli gündem maddelerinden birisi de KİT'lerin özelleştirilmesidir. Özelleştirme uygulamalarının gerekçeleri arasında KİT'lerin zarar ettiği ve bütçeye yük oluşturduğu, devlet tekeli olarak piyasada rekabeti bozucu etkiye sahip oldukları, verimsiz çalıştıkları ve gereğinden fazla istihdam sağladıkları gibi iddialar öne çıkmaktadır (Eren ve Şimşek, 2022: 350-352). Neoliberal politikalarla birlikte devletin ekonomi alanında doğrudan yatırımcı ve işletmeciler olarak faaliyetlerinin azaltılması giderek öne çıkan bir eğilim halini almıştır. Bu durum kamu örgütlenmesini de doğrudan etkileyen reformlarla birlikte sürmüştür. Söz konusu dönemde kamu yönetiminde ortaya çıkan reform ve uygulamalar Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olarak bilinmekte ve YKİ devletin büyümesine karşı eğilimlerle, özelleştirme uygulamalarıyla, hizmet sunumunda yerelliğin öne çıkmasıyla, kamu hizmetinde performans yönetiminin artan etkisiyle ve özel sektör tekniklerinin kamu yönetimine aktarılmasıyla beraber düşünülmektedir (Hood, 1991: 3-5). Bu anlamda YKİ'yle birlikte kamu hizmet sunumu açısından ortaya çıkan yeni çerçeve verimlilik, performans ölçümü ve kalite gibi unsurlara dayanmakta ve yöneticilerin bu unsurların yanında yenilikçiliğe, esnekliğe, rekabetçiliğe ve kâr odaklı piyasa deneyimlerine açık olması beklenmektedir. Bununla birlikte YKİ kamu yönetimi ve sivil toplum arasındaki sınırları belirsizleştirmiş ve kamusal ile özel arasında sentetik bir bağlamın ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir (Brereton & Temple, 1999).

Reformlara paralel olarak kamu yönetimi literatüründe 1980'lerin başında ilk olarak yürütme erkine ve kamu örgütlerindeki işleyişe odaklanan 'Kamu İşletmeciliği' (*Public Management*) yaklaşımıyla kendisini gösteren eğilimler YKİ başlığı altında yeniden üretilmiş ve akademik alanda YKİ'yle İngiltere başta olmak üzere dönemin idari reform girişimlerinin açıklanması ve tanımlanması hedeflenmiştir. YKİ kavramsallaştırmalarını ortaya atan Hood YKİ'nin kökeninde Yeni Kurumsalcılık ve profesyonel işletmecilikten (menajeryalizm) gelen düşüncelerin ve dönemin Yeni Sağ politikalarının, müşteri-merkezli ve piyasa-yönelimli reformların olduğunu öne sürmektedir (Üstüner, 2000: 16-21). Hood (1991: 4) YKİ'yle kamu yöneticilerinin eylemlerinin sorumluluğunu doğrudan üstlenmesi iddiasını içeren profesyonel işletmecilik arasında bağ görmekte ve kamu örgütlenmesinde standart kriterler üzerinden performans ölçümüne ve çıktı denetimine gidilmesi yoluyla amaç ve sonuçlar arasında

açıklığı sağlamanın hedeflendiğini ifade etmektedir. Kamu yönetiminin geneli açısından yeni birimlerin ortaya çıkmasını, monolitik merkezi birimler yerine adem-i merkeziyetçilik temelinde sonuç odaklı ve yönetilebilir olduğu varsayılan yeni örgütlenmelere gidilmesini içeren YKİ reformları, kamu maliyesi açısından da sözleşmeye dayalı rekabetçi ilişkilerin yoğunlaşması yönelimini ve kamu ihaleleri yoluyla kamu hizmetlerinde maliyetlerin düşürülmesi hedefini içinde barındırmaktadır. Bu bakımdan kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluğa gidilmesi de benzer şekilde YKİ reformlarında kendine yer bulmaktadır. Bu anlamda reformların odak noktası daha az kaynakla daha çok sonuç elde etmek olarak belirginleşmektedir (Hood, 1991: 4). 1990'ların başı itibarıyla YKİ başlığı altında çerçevelenen söz konusu duruma kritik bir katkı ABD'de 'Hükümetin Yeniden İcadı' (*Reinventing Government*) adıyla bilinen ve Clinton döneminde yapılan idari reformların kılavuzu niteliğinde olan Osborne ve Gaebler'in çalışmalarıyla gelmiştir. YKİ'nin ABD'deki karşılığı olarak konumlanan bu çerçeve içerdiği 'katalizör yönetim' kavramsallaştırmasıyla kamu yönetiminde yürütülen faaliyetlerin özel sektöre devredilmesini, Geleneksel Kamu Yönetimi'ne atfedilen devletin 'kürek çekme'si yerine artık 'dümende durma'sını (*steering rather than rowing*) salık vermekte; kamu yönetiminde rekabet ve kaliteyi, sıkı kuralcı yaklaşımlar yerine esnek ve amaca yönelik faaliyetleri önermektedir. Bu anlamda vatandaşların kamu hizmetlerinin 'müşteri'leri olduğu yönündeki piyasa-yönelimli mantık 'Hükümetin Yeniden İcadı' açısından kritik bir konuma yerleşmekte; girişimci, harcamaları azaltan ve para kazanan bir aktör olarak devletin piyasa ilişkilerine göre yeniden tasarlanması öngörülmektedir. İngiltere ve ABD'de ortaya çıkan söz konusu yönelimler genel olarak bakıldığında Yeni Sağ ve neoliberal politikaların bir karşılığı olarak vücut bulmuştur (Üstüner, 2000: 23-24). 'Hükümetin Yeniden İcadı'nın yazarlarından Osborne (1993: 350) hedeflenen şeyin devleti daha üretken ve verimli hale getirmek olduğunu, dünyada değişen koşullar nedeniyle kural ve düzenlemeleri yoğun olarak içeren geçmişin büyük ölçekli ve hiyerarşik bürokrasilerinin artık ihtiyacı karşılamadığını ve değişmesi gerektiğini öne sürmektedir. Bu anlamda Osborne'a göre geçmişte örneğin yoksullar için uygulanan refah politikaları veya toplumun geneline yönelik standartlaşmış hizmetler tercih edilmiş, bürokrasinin etkin denetimi nedeniyle toplum bürokrasiye bağımlı hale gelmiş ve rekabetten yoksun tekeller oluşturulmuştur. Söz konusu durumun toplumun değişen tercihlerine cevap veremez hale geldiğini öne süren Osborne artık 'tercih'e dayalı hizmetleri hayata geçirebilecek bir kamu örgütlenmesine gidilmesinin zorunlu olduğunu düşünmektedir. Bu bakımdan kamu yönetiminde etkili bir örgütlenme yalın nitelikte olmalı, 'müşteri'lerinin taleplerine yanıt verebilmeli, değişime ayak uydurabilmeli, verimliliği artırabilmeli ve bürokratik olmak yerine 'girişimci', 'rekabetçi', 'görev odaklı', 'sonuç odaklı' ve 'müşteri odaklı' olmalıdır (Osborne, 1993: 350-355).

Özel sektör tekniklerinin ve kavramlarının kamu yönetiminde uygulanmasına yönelik vurgunun yoğunlaştığı söz konusu dönemde verimliliğin ve hizmetlerden faydalanan müşteriler olarak vatandaşların memnuniyetinin artması yoluyla olumlu sonuçlar alınacağı beklense de kamu yönetimini piyasa-yönelimli reformlar doğrultusunda 'işletmeci' ve 'girişimci' hale getirmenin muhtemel sorunlara yol açacağı ve kamu yönetiminden beklenenler açısından uyumsuzluk yaratacağı yönünde düşünceler de ortaya çıkmıştır (Box, 1999: 33). Hood (1991: 9) henüz 1990'ların başı itibarıyla YKİ reformlarının yeni bir nitelik taşımadığına, iddiasının aksine maliyet ve harcamaları azaltmada başarı elde edemediğine, kamu hizmetinin gerekliliklerine zarar verdiğine ve kamu yararı yerine belirli grupların çıkarlarına öncelik veren bir araç olduğuna yönelik eleştiriler aldığını dile getirmektedir. Benzer bir doğrultuda, 2000'lerin başına gelindiğinde Denhardt (2002: 65) ABD'de içinde bulunan evredeki kritik sorunlardan birisinin devlet ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin aşınması olduğunu ifade etmekte, devlete güven duygusunun azaldığını ve kamu kurumlarının etkili şekilde yönetilmemesinin de olumsuz bir görünüm arz ettiğini belirtmektedir. Yazara göre bu ilişkinin düzelmesi ve güvenin yükselmesi katılımcılığa dayalı topluluk örgütlenmelerinin geliştirilmesinin yanısıra aktif vatandaşlık zemininde demokratik bir devletin yürüteceği faaliyetlere ve vatandaşları cesaretlendirmesine bağlıdır (Denhardt, 2002: 65-68). Dolayısıyla YKİ reformlarının genel itibarıyla devlet-vatandaş ilişkisi, kamu yararı, piyasa-yönelimli süreçler ve kamu harcamalarında ortaya çıkardığı sonuçlar bakımından sorgulanan bir konumda olduğunu ifade etmek mümkün görünmektedir.

Genel olarak bakıldığında YKİ reformlarını hayata geçiren devletler hedef olarak KİT'leri özelleştirmeye, kamu harcamalarını azaltmaya ve transfer ödemelerini kısıtlayıp kendisine asli görev olarak tanımlanan düzenleyicilik ve denetleyicilik rolüne yönelmiştir. Dönem boyunca gündemdeki

kamu politikaları çerçevesi özelleştirmeleri, kurullar yoluyla yönetimi, Kamu-Özel İşbirliği'ni (KÖİ)² esas alan ve harcamaları azaltmaya dönük politikaları içermiştir. Bu anlamda örneğin KÖİ uygulamaları başlangıç itibariyle Anglosakson ülkelerde ortaya çıkmış, YKİ reformları kapsamında geliştirilmiş ve uluslararası kuruluşların girişimiyle küresel olarak yaygınlık kazanmıştır (Yalçın, 2014: 140). KÖİ modeli kamusal ve özel aktörlerin işbirliği ve ortaklığı temelinde ortaya çıkmıştır. Sözleşmeler esas alınarak biçimlendirilen ortaklıklar arasında eğitim, sağlık ve altyapı hizmetlerinin yürütülmesi yanında kamu sektörüne dair kimi faaliyetlerin özel sektör aktörleri tarafından yerine getirilmesi de bulunmaktadır (Ball, Heafey & King, 2007). Bu tür ortaklıklar Geleneksel Kamu Yönetimi perspektifinden bakıldığında politika yapım süreçleri üzerindeki siyasal denetimin azalması olarak görülmektedir. YKİ'yle birlikteyse sözleşme usulüyle kurulan bu tür ilişkiler esas itibariyle devletlerin mali konularda yaşadığı sorunlar neticesinde özel sektörden gelecek mali kaynaklara ve işletmecilik faaliyetlerine yönelik talebin artmasına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Karşılıklı olarak bağlayıcı nitelik taşıyan sözleşmeye dayalı süreçler uzun vadeli ve güven temelli ilişkiler üzerine bina edilmekte; tedarik usulü, aktörlerin hizmetleri birlikte-üretimi veya hizmetlerin tümüyle dışsallaştırılması ve özel sektöre bırakılması gibi farklı tipte uygulamaları içinde barındırmaktadır (Bovaird, 2004). Bununla birlikte sözleşmelerin sürdürülmesi rekabete, kaliteye veya tercihlere ilişkin potansiyel sorunlar taşıyabilmekte ve kimi durumlarda hizmet sunumunun tekrar kamusal aktörlerce yürütülmesi yönünde değişikliklere gidilebilmektedir (Bovaird, 2004; Domberger & Jensen, 1997; Hefetz & Warner, 2004). Diğer yandan KÖİ uygulamalarında hizmet sunumunda parçalılığın artması, sorumluluk alanlarının belirsizleşmesi ve hesapverebilirliğe ilişkin mekanizmaların etkisiz hale gelmesi gibi sorunlar bulunmakta; hizmetlerden yararlanan vatandaşların süreçlerin tümüyle kârlılık temelinde yürütülmesine yönelik endişeler yaşaması imkân dahiline girebilmektedir (Bovaird, 2004). Zaman içinde KÖİ modeli YKİ gündemine özgü bir unsur olmanın ötesine geçerek hükümetlerin karmaşık sözleşme ilişkileri bakımından özel sektör aktörleriyle etkileşimi bağlamında düşünülür hale gelmiştir (Casady ve ark., 2020: 162).

Şimdiye kadar bahsi geçen dönemleri kamu yönetimi modelleri ile eşleştirmek gerekirse devletin ekonomiye etkin müdahalelerde bulunduğu, kamu yatırım ve harcamalarının öne çıktığı 1930'lardan neoliberal politikaların uygulamaya geçtiği 1980'lere kadar geçen dönemin kamu yönetimi modelini Geleneksel Kamu Yönetimi olarak ifade etmek mümkündür. Neoliberal politikalarla birlikte ortaya çıkan ve yaygınlaşan modelse YKİ'dir. Geleneksel Kamu Yönetimi hiyerarşik otorite temelinde kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasinin doğrudan kontrolünü içermekteyken, YKİ kamu hizmet sunumunun piyasa-yönelimli bir mantıkla verimlilik, performans ve çıktı odaklı bir zeminde yürütülmesini esas almaktadır (Brereton & Temple, 1999; Peters, 2002). Bununla birlikte özellikle 1990'ların sonlarından itibaren YKİ de çeşitli eleştirilere konu olmaktadır. Aşağıda da tartışılacağı üzere yönetim ve vatandaş katılımını esas alan farklı yönelimler son yıllarda YKİ-sonrası yaklaşımlar başlığı altında ele alınmakta ve içinde bulunduğumuz dönemin yeni paradigması olmaya aday gösterilmektedir (Demir, 2017). Bununla birlikte YKİ'nin ve yaklaşımın merkezinde yer alan piyasa-yönelimli mantığın tümüyle ortadan kalktığını iddia etmek gerçekliği yansıtmaktan uzaktır. Bu nedenle mevcut dönemin YKİ ile ilişkili olarak ele alınmasında yarar bulunmaktadır. Avrupa Birliği, Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund-IMF*) ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar³ eliyle

² KÖİ uluslararası literatürde *Public-Private Partnership* olarak kavramsallaştırılmıştır. Bu bakımdan Türkçe'ye ortaklık olarak çevrilmesi gereken *partnership* terimini içermektedir. Ancak ülkemizde yaygın kullanımlardan birisi olan Kamu-Özel İşbirliği ifadesi resmi olarak da tercih edilmektedir. Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2025. Bu nedenle bu çalışmada Kamu-Özel İşbirliği ve kısaltma olarak da KÖİ ifadeleri kullanılmıştır.

³ Örneğin finansal bakımdan uluslararası ölçekte büyük önem taşıyan DB ve IMF 2. Dünya Savaşı'nın ardından oluşan Bretton Woods sisteminin asli kuruluşları olmakla birlikte kendi üyeleri üzerinde neoliberal döneme kadar etkili bir dönüştürücü kapasiteye sahip bulunmamaktaydı. Neoliberal dönemdeyse bu kuruluşlar Küresel Kuzey olarak da adlandırılan gelişmiş kapitalist ülkelerin çıkarları doğrultusunda azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerinde dönüştürücü etkisini genişletmiş ve borç krizleriyle karşılaşan ülkelerin neoliberal ekonomi politikaları yönünde reformlara gitmesinde kritik rol oynamıştır. İki kuruluşun da merkezlerinin Washington'da olması nedeniyle 1980'lerde oluşan yeni durum Washington Uzlaşısı (*Washington Consensus*) olarak adlandırılmıştır. Washington Uzlaşısı borç verilen ülkelerdeki devletçi ve kalkınmacı uygulamaların sona ermesini, iç piyasaların serbestleştirilmesini, korumacılığın azaltılmasını ve uluslararası sermaye hareketliliğinin önündeki engellerin kaldırılmasını içermektedir (Güven, 2013: 42-44).

yaygınlaştırılan YKİ’de devlete biçilen rol ekonomi alanında küçülmek ve özel girişimi teşvik ederek kamu hizmeti alanları da dahil olmak üzere doğrudan ekonomik faaliyet yürütmekten çekilip, özel sektörün girişimci potansiyeliyle büyüyen ekonomiden vergiler yoluyla gelir elde ederek bunu ulusal savunma, adalet ve güvenlik gibi temel alanlarda kullanmaktır. Osborne (2006: 379) YKİ’nin kamu hizmetlerini temel birimlere doğru ayrıştırarak, maliyet yönetimini odak noktası haline getirdiğini, hizmet sunumu ve kaynak tahsisi bakımından piyasa, rekabet ve sözleşme gibi araçların öne çıktığını belirtmektedir. YKİ reformları kamu hizmet sunumuna özel sektörü dahil etmek hedefiyle devletin yapı ve işlevini dönüştüren adımları içermiştir. Bunlar arasında örgütsel bakımdan küçülme arayışı, özelleştirmeler, yetki devri ve adem-i merkezizetçi eğilimler yer almaktadır (Casady ve ark., 2020: 163-164).

Buraya kadar özetlenen sürecin paylaşılmasındaki temel neden, dönemler itibariyle değişen kamu yönetimi yaklaşımlarının her birinde öne çıkan uygulamaların özü itibariyle dönemin ruhuna uyumlu olduğunu göstermek ve önerilecek olası yeni bir modelin geçmiş dönemlerdeki uygulamalardan farkını ve son yıllarda ortaya çıkan gelişmelerle ne denli uyumlu olduğunu ortaya koymaktır. Bir diğer neden ise önerilecek modelin teorik ve pratik çerçevede bir disiplin ve uygulama alanı olarak kamu yönetimi ile ilişkisini öne çıkarabilmektir. Bu bakımdan YKİ reformlarına yönelik yakın tarihli eleştirileri ve günümüzdeki yönetsel arayışları ele almak yararlı olacaktır.

3. Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası Arayışlar

Gelişmiş ülkelerde kamu yönetimine ve idari reformlara yönelik farklı yaklaşımları sınıflandırmak ve analiz etmek için çeşitli çerçeveler geliştirilmiştir. Bunların önemli bir kısmı, 1980’ler ve 1990’larda Geleneksel Kamu Yönetimi’nden Yeni Kamu İşletmeciliği’ne (YKİ) geçiş üzerinde durmaktadır. 2000’lerdeyse, "Yeni Kamu Hizmeti", "Yeni Kamu Yönetişimi" veya daha genel ifadeyle "Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası" gibi farklı başlıklarla ele alınan modeller ortaya çıkmıştır (UNDP, 2015: 4). YKİ’ye 1990’lardan itibaren getirilen eleştiriler giderek artmış, YKİ uygulamalarıyla kamu hizmetlerinde yaşanan piyasalaşma ve vatandaşların müşteri olarak görülmesi temel eleştiri başlıkları arasında yer almıştır. Kamu yararı, vatandaşlık ve sosyal devlet temalarının yeniden merkeze yerleştirildiği bu eleştiriler YKİ sonrası yükselen düşüncelerin zeminini oluşturmaktadır (Uysal, 2020: 126). Bunun altında yatan koşullarıysa 1990’larda neoliberal politikaların ortaya çıkardığı sonuçlar ve aldığı eleştiriler oluşturmaktadır. 1980’lerdeki ilk reform dalgası Washington Uzlaşısı olarak da adlandırılmış ancak DB ve IMF gibi aktörler aracılığıyla uluslararası ölçekte yaygınlaşan reformlar 1990’lara gelindiğinde Meksika, Türkiye ve Arjantin gibi ülkelerde yaşanan finansal krizler karşısında şiddetli eleştiriler almıştır. 1990’ların sonunda Asya Krizi’yle birlikte yapısal istikrarsızlıklara ilişkin eleştiriler yoğunlaşmış ve yeni bir dönüşüm dalgası tetiklenerek Washington Sonrası Uzlaşısı (*Post-Washington Consensus*) adı verilen yeni bir politikalar seti oluşturulmuştur. Neoliberal paradigmanın rafa kalkmasından ziyade paradigmanın sağlamlaştırılmasına ve genişletilmesine yönelik bir girişim olan yeni uzlaşma geçmişten farklı olarak yoksulluğun azaltılması, insani kalkınma ve reformları güvence altına alacak yönetim kurum ve mekanizmalarının oluşturulması gibi gündemlere sahiptir. Bu doğrultuda DB ve IMF gibi kuruluşlar tarafından farklı ülkelere önerilen yeni politikaların merkezinde yer alan yönetim şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve yönetsel kapasitenin geliştirilmesi gibi boyutlar üzerinden ele alınmakta ve neoliberal paradigmanın ortadan kalkmasından ziyade toplumsal konulara ağırlık vererek paradigmanın sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik bir arayış ifade etmektedir (Güven, 2013: 44-47). Bununla paralel olarak kamu yönetimi alanında YKİ’ye yönelik eleştirilerle gelişen yeni arayışlar da toplumsal ve ekonomik krizlerin önüne geçecek araçları ortaya çıkarma ve neoliberal paradigmanın sürdürülebilirliğini sağlama hedefinin baskın hale geldiği koşullarda biçimlenmiştir. 2000’li yıllarda kamu yönetimi alanında öne çıkan Yeni Kamu Hizmeti ve Yeni Kamu Yönetişimi gibi modellerin eleştirel unsurları bu durumun yansımalarını sunmaktadır.

Demokrasi, katılım ve yönetim vurguları bu tartışmalarda önemli bir yer kaplamaktadır. Bu anlamda Yeni Kamu Hizmeti (YKH) bu yaklaşımlar arasında önemli bir konuma sahiptir. 1990’ların başlarından itibaren Louis Gawthrop’un (1993; 1999; 2005) kamu yönetimindeki demokratik öze yaptığı vurgular ile Denhardt’ın ileri sürdüğü teorik ve pratik çerçeve, YKH anlayışının temel ilkelerini oluşturmaktadır. YKH Robert Denhardt ve Jane Denhardt’ın (2007: 191-192) ifadesiyle yalnızca son yönetim modası ya da tekniği değil, daha ziyade “kim olduğumuzun ve neden diğerlerine hizmet ettiğimizin” bir tanımıdır. YKH yönetim ve yöneticilere topluluk ve gruplar arasında aracılık ve

müzakere ile işbirliğine dayanan ilişkiler kurma görevini yüklerken (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 302); kamu yönetiminin rolünü sivil katılımı, demokratik yönetişimi ve kamu hizmetini merkezine alan bir sistem içerisinde yeniden tanımlamaktadır (Chaicharoun, 2013: 142). Kamu yararı ve sivil haklar fikrinden hareketle, kamu kurumlarının vatandaşlara hizmet etmesi ve hizmetten yararlananlarla birlikte çalışması ile vatandaşları güçlendirip yetkilendirerek onlarla ortaklık kurması vurgulanmaktadır (Akyıldız, 2017: 150). Dolayısıyla YKH kamusal çıkar, demokratik yönetişim idealleri ve yenilenmiş bir sivil katılım temelinde inşa edilirken (Denhardt ve Denhardt, 2015: 4), “vatandaşların topluma yönelik kaygıları ve toplumsal konulara ilişkin kararlılıklarını, komşuluk ilişkileri veya toplumla ilgili olarak sorumluluk alma isteklerini dile getirmeleri gerektiği” (Ütük, 2015: 57) belirtilmektedir.

YKH’nin 7 temel ilkesi: “müşterilere değil vatandaşlara hizmet, kamusal çıkarın kollanması, vatandaşlığa girişimcilikten daha yüksek bir değer atfedilmesi, stratejik düşünürken demokratik hareket edilmesi, hesap verebilirliğin öne çıkarılması, yönlendirmek yerine hizmet edilmesi, üretkenliğe değil insanlara değer verilmesidir” (Denhardt ve Denhardt, 2007: 42-43; Denhardt, Denhardt ve Blanc, 2015: 400). Dolayısıyla yukarıda ‘Hükümetin Yeniden İcadı’ ve YKİ bahsinde de ifade edilen ‘kürek çekmek yerine dümende durmak’ (*steering rather than rowing*) olarak özetlenebilecek durum da YKH’nin eleştirel yaklaştığı bir içeriğe sahiptir. Bu anlamda yönetsel örgütlenme bakımından refah devletleri dönemindeki gibi devletin küreklere asılıp baskın kontrol arayışında olması da YKİ dönemindeki gibi küreklerin devredilip dümenin ele alınması da YKH yaklaşımı tarafından benimsenecek olan yöntemler arasında yer almamaktadır. YKH dümende de kürekte de vatandaşların etkin olduğu, devletin her iki noktada da vatandaşları destekleyip onlara hesap verdiği demokratik ve hizmet temelli bir yöntemi tercih etmektedir. YKH’nin odak noktasında vatandaşlar ve sivil toplum alanı yer almakta, vatandaşların sadece müşteri veya seçmenler olarak görüldüğü perspektiflerden farklılaşarak demokratik düşüncüyü asli vurgu haline getirmektedir (UNDP, 2015: 9). Bu doğrultuda YKH yaklaşımı yeniden icat edildiği öne sürülen piyasa-yönelimli bir çerçeve olarak YKİ’nin yalnızca Geleneksel Kamu Yönetimi’yle karşılaştırılması gerekliliğini reddetmekte ve ikisine de alternatif olarak farklı bir yol önerisine dayanmaktadır (Denhardt & Denhardt, 2007: 24).

Bu doğrultuda Denhardt ve Denhardt’ın (2007: 42-43) temel vurgusu vatandaşların müşteri olarak görülemeyeceğinde ve müşterilere değil vatandaşlara kamu hizmeti sunulması gerektiğinde düğümlenmektedir. YKH yaklaşımı kamu yararını merkeze alarak kolektif bir yarar düşüncesinin inşasına, ortak çıkar ve sorumlulukların belirlenmesine ve topluma anlamlı katkılar sunacak yolların geliştirilmesine öncelik vermektedir. Buna koşut olarak değer verilecek olan unsurun ‘girişimcilik’ değil vatandaşlık olduğuna, kolektif çabaları ve işbirliğine dayalı süreçleri içerecek demokratik uygulamaların temel alınması gerektiğine dair düşünceler yaklaşımın merkezinde yer almaktadır. Kamu hizmeti bakımından kamu görevlilerine ve kamu yönetimine atfedilen nitelik YKH’de ‘dümende durmak yerine hizmet etmek’ olarak kurgulanmakta ve YKH sadece verimliliğin esas alınmasından ziyade insanlara değer verilmesini öne çıkarmaktadır (Denhardt & Denhardt, 2007: 42-43). Katılım ve katılımçılık da YKH için kritik bir boyut arz etmektedir. Yazarlara göre demokratik bir toplumda etkin katılım en iyi siyasi sonuçlara zemin hazırlayacak, çok sayıda vatandaşın çıkarlarına hizmet edecek yollar bulmaya katkı sunacak ve demokratik boyutuyla katılım nihai anlamda devletin meşruiyetini artıracaktır (Denhardt & Denhardt, 2007: 50). Öte yandan Denhardt ve Denhardt güncel olarak pek çok alanda politika ağlarının biçimlenmesinin toplumsal bağlamda pazarlık ve müzakere süreçlerini öne çıkardığını ve kamu yönetimi dışından aktörlerin de dahil olduğu yönetim mekanizmalarının dikkate alınması gerektiğini düşünmektedir. Bu bakımdan yazarlara göre yönetim kamu otoritesinin uygulanmasına yönelik bir yol olmanın yanında gelenekleri, kurumları ve süreçleri içermektedir. Yönetişimde toplumun tercihlerini nasıl oluşturduğu, kaynakların nasıl bölüştüğü ve ortak değerlerin nasıl inşa edildiği üzerinde durulmakta ve bu süreçte devlete söz konusu oyunun kurallarını ve ilkelerini belirlemekle ilgili roller düşmektedir. Diğer yandan kaynakların dağıtımı hususundaki gereklilikleri yerine getirmek ve demokrasi, kamu yararı ve sosyal eşitlik gibi başlıklarda gözetim faaliyetleri yürütmek devletin yönetim sürecinde üstleneceği roller olarak konumlandırılmaktadır (Denhardt & Denhardt, 2007: 86-87). Kamu hizmetlerinin üretimi de dahil olmak üzere tüm bu süreçlerde vatandaşların aktif katılımı sağlanmalı ve tüm taraflar kamu yararı doğrultusunda birlikte hareket etmelidir. Buna uygun olarak birlikte-üretim kavramı üzerinde duran yazarlar bunun piyasa-yönelimli olmasından ziyade topluluklardan hareketle kurgulanması gerektiğini düşünmekte ve toplulukların karşılıklı yardımlaşma ve işbirliğini merkeze alarak hareket ettiği bir işleyiş doğrultusunda kamu hizmetlerinin birlikte-

üretiminin sağlanabileceğini öne sürmektedir. Bu tür bir durum maliyet açısından da daha olumlu bir tablonun ortaya çıkmasına katkı sunacaktır (Denhardt & Denhardt, 2007: 114-115). Genel olarak bu tür bir perspektiften hareket edildiğinde; mevcut dönemin kamu politikası ve temel alınacak finansman modelinin de vatandaşların etkin şekilde müdahil olduğu, hem yatırımcı hem de gözlemci olarak masada aktif olarak bulunduğu, kendi yatırımlarının işleyiş ve akıbetleri noktasında şeffaf biçimde kendilerine hesap verilen demokratik değerler ve katılımcılık yönüyle öne çıkan bir model olması gerekliliği belirgin hale gelmektedir.

YKH'ye benzer şekilde, Yeni Kamu Yönetişimi (YKY) yaklaşımı da YKİ reformlarına ve uygulamalarına karşı katılım ve demokrasi vurgusunu öne çıkaran yaklaşımlar arasındadır. Genel olarak bakıldığında yönetim ilgili literatürde ekonomi ve topluma dair süreçlere hükümetler dışındaki aktörlerin de dahil olması üzerinden düşünülmekte, hedeflerin kolektif olarak belirlendiği söz konusu mekanizma içinde devletin hiyerarşik ve buyurgan bir role sahip olmasından ziyade yönetim süreçlerinde kolaylaştırıcı bir işleve sahip olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu anlamda kamu politikalarının oluşturulması ve kamu hizmetlerinin sunulması hususunda yönetim süreçlerinde sözleşmelere, ortaklıklara, birlikte-üretim ve ortak finansman uygulamalarına kritik araçlar olarak bakılmaktadır (Peters, 2002: 167-168). Yönetimde temel amaç verimlilikten ziyade vatandaşların süreçlere katılımı olarak görülmektedir. YKİ'de yöneticilerin son sözü söylemesi esasa alınır ve vatandaşlarla kurulan etkileşim danışma düzeyiyle sınırlı kalırken yönetim paradigmasında hesapverebilirlik ve daha iyi çıktılar elde edilebilmesi için katılım elzem sayılmakta ve karar verme süreçlerinin çoğulcu hale getirilmesinin yanında amaçların ortak şekilde eşgüdümlemesine özel önem atfedilmektedir (Bovaird, 2004). KYK yaklaşımını da geçmişteki örneklerle karşılaştırmalı şekilde düşünmek yararlı görünmektedir. Bu bağlamda Osborne (2006: 377) 1980'lere kadar hâkim olan devletçi ve bürokratik eğilimlerin ardından YKİ döneminin geçici bir süreliğine öne çıktığını ancak onun da yerini KYK'nin aldığını iddia etmektedir. KYK geçmişteki devletçi, bürokratik yönelimlerden de YKİ'nin piyasa mekanizmalarına dair vurgularından da farklılaşarak kamu politikalarının ortaya çıkarılmasında ve kamu hizmetinin sunumunda birden çok aktörün var olmasını ve çoğulcu bir bakışı merkeze koymaktadır (Dickinson, 2016: 42).

Dolayısıyla YKH'de önerilen türden bir devlet-toplum ilişkisi ve kamu hizmeti perspektifi KYK'nin çok aktörlü ve çoğulcu içeriğiyle örtüşmektedir. Bu anlamda YKİ sonrası dönemde belirginleşen arayış özü itibarıyla vatandaş katılımının öne çıktığı, çoğulcu karar ve uygulama süreçlerini temel almaktadır. Vatandaşların politikaların ve hizmet sunumunun ortak üreticileri olarak merkezde yer aldığı KYK, basitçe yeni bir kamu yönetimi biçimi önermek yerine, hem Geleneksel Kamu Yönetimi'yle bağlantılandırılan devletçi ve bürokratik yönelimden hem de piyasa-yönelimli uygulamalar içeren YKİ'den ayrılmaktadır (UNDP, 2015: 9). KYK'de vatandaşlar kamu hizmetleri alanında ortak üreticiler olarak değerlendirilmekte ve birçok aktör ve sektör arasında işbirliği ve katılım vurguları öne çıkmaktadır (Uysal, 2020: 130). Bununla birlikte KYK yaklaşımı da kamu yönetimi ve özel sektör arasında YKİ reformlarıyla başlayan KÖİ gibi ortaklıkları önemli birer araç olarak içermekte (Casady ve ark., 2020: 162) ve bu anlamda demokrasi ve vatandaş katılımı gibi vurgularla birlikte düşünüldüğünde sadece özel sektör katılımına yönelme ihtimali bakımından kendi içinde bir eksiklik taşımaktadır (Chen, Hubbard ve Liao 2013; Greve ve Hodge, 2010). Bu durum yukarıda da söz edildiği üzere neoliberal paradigmanın tümüyle ortadan kalkmamasıyla uyumlu bir görünüm arz etmekte ve her ne kadar vatandaş katılımına yönelik vurgu yaklaşımın söylem bakımından asli unsuru olarak öne çıksa da devlet ve özel sektör arasındaki ortaklıkların yanında kamu yönetimiyle doğrudan doğruya vatandaşlar arasında gerçekleştirilebilecek işbirliğinin istisnai nitelikte kalmasını beraberinde getirmektedir. Devam eden bölümlerde ayrıntılarıyla sunulacağı üzere Kamu-Vatandaş İşbirliği Projesi bu bakımdan devlet ve özel sektör ortaklığından ziyade doğrudan vatandaş katılımını esas almasıyla söz konusu çelişkinin bertaraf edilmesine de katkı sunma potansiyeline sahiptir.

Yönetim süreçlerinde kamusal aktörler hesapverebilirliği sağlama, tarafları yönlendirme, katılım ve etkileşimin ilkelerini belirleme gibi alanlarda rol üstlenebilmektedir. Özel sektörle kurulan ortaklık ve sözleşmelerin izlenmesi de bu genel tablo içinde yer tutmaktadır. Ancak özel sektörün öne çıktığı süreçler demokratik ilişkiler açısından sorgulamaya açık bir konumdur. Sivil toplumdan diğer aktörlerin de süreçlere katılımını ve kurulan etkileşimin kamusal amaçlar doğrultusunda düzenlenmesini sağlamak kamusal aktörlerin sorumluluğunu gerektirmektedir (Peters, 2002: 175). Devlet-vatandaş ve

kamu yönetimi-özel sektör ilişkileri açısından ortaya çıkan veya çıkma potansiyeli taşıyan dengesizlikler ve çelişkiler yönetişimin demokrasi açısından sorgulamaya açık nitelikler taşıyabileceğini göstermektedir. Buraya kadar aktarıldığı üzere kamu yönetimindeki güncel arayışlar YKİ'ye ve geçmişteki neoliberal politikalara karşı birtakım eleştirel unsurları içinde barındırsa da özellikle finansal bakımdan özel sektörü dışarıda tutarak doğrudan vatandaşlarla kurulacak ortaklıkların oluşmasına dair girişimlerle tam anlamıyla uyuşmamakta ancak demokrasi, vatandaşlık ve katılımcılık vurgularıyla bahsi geçen türden ortaklıklar için önemli bir çıkış noktası oluşturmaktadır. Bu bakımdan vatandaşlık ve demokrasi vurgularını öne çıkaran ve devlet-toplum ilişkisinde özel sektör aktörleri dışında doğrudan vatandaşların da dahil olabileceği bir kamu finansman modeline yönelik ihtiyaç ilgili konudaki eksikliğe de son verme potansiyeline sahiptir.

4. Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Modeli ile Diğer Modellerin Karşılaştırılması

Yukarıda belirtilen eksikliğe yönelik bir çözüm niteliği de taşıyabilecek ve KÖİ modeline alternatif olarak ortaya çıkan bir öneri Demirdaş'ın (2023a; 2023b) ileri sürdüğü Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) modelidir. KAVİ Demirdaş (2023a) tarafından “devletin en fazla ihtiyaç duyduğu ve ekonomik olarak değer üretebilecek yatırım alanlarında, vatandaşların da bu yatırımlara ortak ederek yatırımlarını gerçekleştirme projesi” olarak tanımlanmaktadır. KÖİ modeli özel sektörle kurulan sözleşmeler ve alım güvenceleri içermekte, iyi planlandığında finansman alanında devletin yükünü hafifletme potansiyeli taşımaktadır. Ancak maliyetler açısından plansız ilerleyen bir süreçteyse ilgili ödemelerin ilerleyen safhada artan bir yük haline gelmesine neden olabilmekte ve özellikle döviz bazlı verilen ödeme taahhütleri kamu maliyesine risk niteliği kazanabilmektedir. KÖİ ve önerilen KAVİ modelinin ortak noktasını yatırımda kamu finansmanı dışındaki seçeneklere başvurulması oluşturmakta ancak KÖİ'de yatırım doğrudan özel şirketler vasıtasıyla yürürken KAVİ'de yatırımın başlangıcında vatandaşlara yer verilmekte ve vatandaşlara borsa, faiz veya tahvil gibi araçlar dışında bir kazanç elde etme imkânı sunulmaktadır (Demirdaş, 2023b).

Devletin ekonomi alanında öncelikleri hesaba katarak planlama yapma yoluyla öncü rol üstleneceği KAVİ'de vatandaşların katılımı esas alınacak ve yatırım için gereken sermayenin tabana yayılması vasıtasıyla finansman alanında daha demokratik bir çerçevenin esas alınması sağlanacaktır. Bu bakımdan hisse bazlı yürütülecek yatırım projelerinde hisse değerlerinin reel anlamda korunması ve hisse satışı yapmak isteyenlere yönelik devletin alım güvencesi sunması gibi uygulamalar yürütülecektir. Özellikle otoyol, baraj, enerji santralleri gibi projelerde maliyet analizleri, fizibilite çalışmaları ve kâr beklentilerinin tespitiyle başlayacak olan süreçte gerekli bilgiler vatandaşlara şeffaflık gereği ilan edilecek, oluşturulacak “ortaklık sisteminde bireysel talepten toplu taleplere ve kişilerden şirketlere doğru bir talep toplama işlemi yapılacaktır”. Burada özel şirketlere de yer verilmekle birlikte hisse değer kaybını önlemek amacıyla her hissenin 1 gram 24 ayar altına eşitlenmesi önerisi getirilmekte ve beş yıllık bir süre sonrasında gerçekleştirilecek hisse satışları için devletin sağlayacağı alım güvencesi bu değer üzerine bina edilmektedir (Demirdaş, 2023a).

Demirdaş (2023a) şeffaflık ve güven tesisi gereği bu amaçla oluşturulacak kurumlarda profesyonel yöneticilerin bulunması gerektiğinin, gereğinden fazla çalışanın istihdam edilmemesinin ve yatırım yapılacak alanların ülke ihtiyaçları gözetilerek belirlenmesinin gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Bu anlamda önerinin içinde KÖİ projelerinin de bu modele dönüştürülebileceği ancak KAVİ'nin çoğunlukla yeni projelerde tercih edilmesi gerektiği düşüncesi yer almaktadır. Bu bakımdan KAVİ'yle murat edilen durum “borsa, faiz ve döviz gibi alanların dışında vatandaşlarımıza yeni ve alternatif bir yatırım imkânı kazandırmak” ve devlete ilgili alanlarda bütçeye ilişkin yük oluşturmaktan, KÖİ uygulamalarındaki eleştirilere alan bırakmadan vatandaşlarla kurulacak ortaklıklarla süreci yürütme yeteneği sağlamak olacaktır (Demirdaş, 2023a). KÖİ modelinde yatırım uzun vadeli bir sürece konu olmakta ve yatırım yapan şirket kâr elde edecek süre kadar işletmeci vasfı üstlenmektedir. Buna karşılık KAVİ'de olması gereken daha kısa süreli bir yatırım sürecinde devletin işletmeciliği üstlenmesi olacaktır (Demirdaş, 2023b).

Anlaşılabileceği üzere bu haliyle önerilen KAVİ modelinin ana çerçevesi, vatandaşların kamu yatırımlarına ortak edilmesi, bu türden yatırıma açık alanlarda yatırımlara devletin de katılıp yönetsel süreçlerin içinde bulunarak vatandaş ve devlet çıkarlarının yanında tavır almasıdır. Yatırımların şeffaf bir şekilde izlenebilir bir duruma getirilmesi sayesinde katılımcı, hesap verebilir ve demokratik bir kamu politikası

önerisi ortaya çıkmaktadır. Geçmişte, vatandaşların refahının ve ekonomik çıkarlarının, sermayenin baskın olduğu piyasa koşullarının insafına bırakılmasının olumsuz sonuçları deneyimlenmiş, uluslararası düzeyde bunalımlar ancak devlet eliyle yatırımlar üzerinden engellenebilmiştir. KAVİ modeli bu yönüyle tam piyasacı bir yaklaşım önermemektedir. Bununla birlikte Demirdağ tarafından geliştirilen modelin iki temel hususta belirsizlik içerdiği görülmektedir. Öncelikle finansmanın hangi koşullarda ve platformlarda yürütüleceği ve dolayısıyla şeffaflığı sağlayacak süreçlerin nasıl kurgulanacağı net olarak saptanmamıştır. Diğer yandan devletin işletmeci olarak bulunacağı süreçlerde yönetsel işleyişin ne olacağı ve oluşturulacak kurumsal altyapının içeriğinin neyi gerektirdiği de belirsiz bir durumdadır. Bu anlamda bu çalışmanın amacı önerilen KAVİ modelini finansman şekli ve oluşturulacak kurumsal yapı bakımından geliştirmektir. Bununla birlikte Demirdağ'ın geliştirdiği modelde vatandaşların yanında özel şirketlerin de yatırımcı olarak yer alması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu noktada, mevcut KÖİ uygulamalarında yer bulan özel şirketlerin sermaye payı bakımından vatandaşlarla eşitsiz bir ilişki içine girmesi ve hedeflenen vatandaş katılımı yerine özel sektörün avantajlarının KAVİ'de de sürmesi ihtimal dahilindedir. Dolayısıyla KAVİ modelinin ilk versiyonundan farklı olarak bu çalışmada KAVİ yatırımcıları arasında özel sektörden aktörlerin yer almaması, yatırım alanında sadece vatandaşlar gibi gerçek kişilerle birlikte dernekler ve vakıflar gibi kâr amacı gütmeyen kuruluşların sürece dahil edilmesi önerilmektedir. Bu anlamda KAVİ modelinin işleyişi bakımından önerilere geçmeden önce modelin daha önceki yönetsel çerçevelerden farklılıklarını irdelemek yerinde olacaktır.

Geleneksel Kamu Yönetimi'nin baskın olduğu dönemde ortaya çıkan ve devleti doğrudan yatırımlarla piyasada aktif bir oyuncu haline getiren anlayış KAVİ finansman modelinin benimseyeceği bir kamu politikası yöntemi olarak uyumsuzluk arz etmektedir. Neoliberal politikaların ortaya çıktığı 1980'lere kadar devletin ekonomi alanına müdahale ve doğrudan yatırım kapasitesi yüksek olmakla birlikte yapılan yatırımlar gerek özel sektörün sermaye bakımından yetersizliği, gerek 1929 Buhranı'nın ve İkinci Dünya Savaşı'nın devletin faaliyet alanını genişletmesi nedeniyle kamu bürokrasilerine özgü bir konumda olmuştur (Eren ve Şimşek, 2022: 343-344). Kamu hizmetlerinin görülmesinde, ekonomik büyüme arayışlarına yönelik faaliyetlerde devletler bu dönemde kendi örgüt ve finansman kaynaklarına başvurma eğilimindedir (Uysal, 2020: 119). KİT'ler de bu dönemin ekonomi alanındaki önemli araçları arasında yer almaktadır. Ancak KİT'ler 1980'lerden sonra devletin tekel konumunda olduğu alanlar dışında kamusal kaynakların etkin kullanımından söz etmenin güç olduğu örnekler olarak nitelendirilir hale gelmiştir (Eren ve Şimşek, 2022). Devletin tekel imtiyazına sahip olduğu alanlarda piyasa tipi fiyat mekanizması devrede olmadığı için piyasa başarısızlığı örneği olarak görülen bu yatırımlarda genellikle etkinliğin sağlanamadığı düşünülmektedir (Kettle, 2010: 243-245). Ancak dönem uygulamaları, özellikle ilk yatırım maliyeti yüksek olan ve diğer ülkelere bağımlı olunabilecek alanlarda devlet eliyle yatırım ve üretim hem sosyal refahın artmasına hem de dış ticaret dengesine olumlu katkılarda bulunmuştur (Eren ve Şimşek, 2022: 342-343). Gelişme sürecinde olan, girişimcilik potansiyeli bakımından istenen seviyeye ulaşamamış, sermaye birikimi konusunda sınırlılığın söz konusu olduğu örneklerde bu türden durumların görülmesi de makuldür. Hal böyle iken, başta gelişmekte olan ekonomiler olmak üzere kimi ülkelerde devletin ekonomik müdahaleleri, belirli sektörlerde ortaya çıkan deregülasyonlarla karşılaştırıldığında nispeten olumlu sonuçlar üretebilmektedir.

Diğer yandan neoliberal politikaların ve YKİ yaklaşımının parlayan yıldızları olan özelleştirme, KÖİ, düzenleyici/denetleyici kurullar ve benzeri uygulamaları Kamu Vatandaş İşbirliği finansman modeli ile karşılaştırarak ele almakta yarar vardır. Uluslararası ölçekte 1970'lerden sonra yaygınlaşan özelleştirmeler yüksek düzeyde sermaye yatırımı gerektiren alanlarda kamusal kaynak yetersizliklerine bağlı olarak gündeme getirilmiş ve yatırım finansmanına özel sektörün katılımını temel almıştır (Yalçın, 2014: 151). Bu doğrultuda özelleştirme belirli alanlarda etkinliğin sağlanamadığı kamu yatırımlarında etkinliği desteklemesi bakımından tercih sebebi olabilmekle birlikte, fayda-maliyet, kâr-zarar karşılaştırması olmaksızın yapılan özelleştirme uygulamaları beklenenin ötesinde sonuçlar doğurabilmektedir. Öyle ki özelleştirilen varlığın yatırım maliyetinin süreç içinde vergiler üzerinden tahsil edilmesi bir yana, satış bedeli sırf özelleştirme sürecinde tamamen veya kullanım hakkı devredilen taşınmazların değerini bile karşılamayabilmektedir. Bunlara ek olarak, devletin tekel imtiyazına sahip olduğu alanlarda faaliyet gösteren işletmelerin alıcıları, çoğunlukla yeni yatırım maliyetlerinin yüksek olduğu bu alanlarda avantajlı konumlarının bir süre daha devam edeceğini uman uluslararası sermaye olmaktadır. Sürecin ilerleyen dönemlerinde ise işletmeyi devir alan yatırımcıların kısa dönemde yüksek

kâr niyetiyle yatırımdan imtina etmesi söz konusu olabilmektedir. Sonuçta tekel imtiyazının kaldırılmasıyla özelleştirmeye konu alana yatırım potansiyeline erişebilen yeni işletmeler de dahil olduğunda özelleştirilen şirketin değerinin düşmesi nedeniyle kamu yararı sınırlı kalabilmektedir (Şanlıoğlu, 2003). KAVİ finansman modeliyle ise arazi stoğu ve yatırım maliyetlerinden kaynaklanan avantajların karlılık potansiyelini artırdığı alanlarda bir yatırım ve özelleştirme aracı şeklinde devreye alınıp, ulusal kaynakların yerli ve milli sermaye ile eşleştirilmesi sağlanmış olacaktır.

KÖİ modeli ise YKİ döneminin bir diğer yaygın uygulamasıdır. Modelde, belirli alanlara dönük özel sektör yatırımlarının işletme hakkı devri, yap-işlet-devret, yap-kirala-devret ve yap-işlet modellerinden birisi doğrultusunda teşvik edilmesi söz konusudur (Demirdaş, 2023b; Yalçın, 2014: 138). KÖİ uygulamalarındaki arayışlardan birisini finansman konusunda vergilerin payını sınırlayarak, özellikle ulaştırma ve altyapı projeleri gibi yatırımlarda finansman imkanlarını ve araçlarını genişletme yönelimi olmuştur (Kettle, 2010: 242). Her ne kadar ilk dönem örneklerinde başarılı uygulamalar ortaya çıkarılmış olsa da küresel enflasyon ya da ekonomik krizler nedeniyle bu modellerin, pahalı finansman araçlarına dönüştükleri yönünde eleştirildiği görülmektedir (Demirdaş, 2023b). Diğer yandan kamu hizmetinin içeriğinde getirdiği dönüşüm ve örgütlenme yapısı itibarıyla KÖİ, özelleştirme uygulamalarının bir örneği niteliğini taşımaktadır (Yalçın, 2014: 155). Bu modelde devlet doğrudan yatırım yapmayarak bunun yerine sağlanan finansmana garantör olmaktadır. Bu sayede devlet açısından yatırım maliyeti neredeyse sıfıra inerken, kamusal kaynaklar vatandaşların refahına doğrudan etki edecek başka yatırımlara ayrılabilir. Yolcu garantileri ya da hasta garantileri gibi öngörülerin başlangıç döneminde devlet ya da vatandaşlardan ziyade yatırım yapan şirket ya da konsorsiyum lehine işlemleri; yatırımcıların pandemi, savaş, ekonomik sorunlar gibi kriz senaryolarında ortaya çıkabilecek riskleri garantör rolündeki devlet bütçesinden karşılaması gibi durumlar modelde uyarılma gerektiği yönünde değerlendirilmektedir (Eriçok, 2023: 623). Dünya genelinde uygulama örnekleri artan ve YKİ sonrası arayışlardan birisi olan YKY’de içerilen düşüncenin de kritik bir aracı olarak konumlanan KÖİ’nin yönetsel kapasite bakımından eksikliklere sahip olduğu ve başarı için daha güçlü kurumsal yeteneklere ihtiyaç duyulduğu düşünülmektedir (Casady ve ark., 2020: 177). Öte yandan KÖİ modeli vatandaş katılımına ve şeffaflığa sınırlı bir alan bırakmakla, vatandaşlara kapalı karar ve planlama süreçlerinin varlığıyla ve maliyetlerin kamu sektörüne ve dolayısıyla vatandaşlara yansıtılması gibi sonuçlarla birlikte değerlendirilmekte ve eleştirilere konu olmaktadır (Chen ve ark., 2013: 840, 844). Bu bakımdan KÖİ’yle karşılaştırıldığında KAVİ modelinin finansman yönüyle enerji, ulaşım ve sağlık gibi alanlarda alım güvencesi yanında vatandaş katılımına öncelik veren kurumsal yapı temelindeki bir ortaklık biçiminde yürümesi ve bir ekonomik kayıp durumu ortaya çıksa bile bunun vatandaş lehine bir transfer süreci niteliğinde değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Piyasa başarısı konusunda yüksek verim alınamayan ve/veya sermaye birikiminin manipülatif sonuçlara yol açma potansiyeline sahip olduğu alanlar başta olmak üzere düzenleyici ve denetleyici kurullar rekabet ve ticari etik gibi konularda belirleyicidir. Özellikle ekonomisi gelişmekte olan ülkelerde yatırım potansiyelini artırmak bakımından bu kurullar idari tasarruflarda şeffaflık, rasyonellik ve hesap verebilirliği öne çıkarmaktadır. Uluslararası kuruluşların da teşvikiyle kurulların, serbest piyasa koşullarında piyasa başarısızlığı durumlarının idaresi ile rasyonel ve hesap verebilir yönetim uygulamaları noktasında kamu hizmetlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunduğu bilinmektedir. Ancak kurullar; teşkil biçimleri, uluslararası sermaye çekme amaçlı uygulamalar gibi konularda ise eleştiriler almaktadır (Yaşar ve Korkut 2018:49). Bu bakımdan KAVİ’de kurumsal yapı düzenleyici ve denetleyici kurullar örneğinden farklılaşmak, salt piyasa başarısızlıklarına karşı düzenleyici standartlar koyma ve denetim işlevlerinden ziyade yönetsel işlevlerin tamamını üstlenebilecek yeterlilikte tasarlanmak durumundadır. KAVİ modelinde kurul tipi örgütlenme, oluşturulacak iktisadi işletmelerde yönetsel işlevi üstlenmek üzere var olacak organlara ilişkin olmalıdır. Bu anlamda kritik unsur ilerleyen kısımlarda anlatılacağı üzere “Kamu Girişim Şirketleri” adını taşıyan kamu kesimine ait işletmeler şeklinde bir örgütsel tasarımın esas alınmasıdır. Ancak bu kamu işletmeleri hisse bazlı ortaklık temelinde örgütleneceği ve geçmişteki finansman örneklerinden önemli ölçüde ayrışacağı için geleneksel KİT yapılanmalarından farklı olacaktır. Yönetim kurulu söz konusu kamu işletmelerinin karar organı niteliğini taşıyacaktır. Sağlık ve sosyal hizmetler ile özellikle enerji ve ulaşım gibi sektörlerde vatandaşların yatırıma açık özel hukuka tabi tüzel kişiliklerin, yatırımcılar olarak vatandaşların ve garantör olarak da devletin temsiline olanak tanıyan demokratik, hesap verebilir bir kurumsal yapı üzerinden idare edilmesi önerilmektedir. Söz konusu tüzel kişilikler, özel hukuk

hükümlerine tabi olacak, bu sayede vatandaş yatırımlarının ve yönetime katılımlarının idare karşısındaki durumu yasal güvenceye kavuşacaktır. Bu kurumsal yapının teşkiline ilişkin hususlar bahse konu tüzel kişiliklerin kurulması ile ilgili kanunlarla düzenlenip, vatandaşların tüzel kişiliklerin karar organı olan yönetim kurullarında payları nispetinde temsil edilmesi sağlanacaktır. Bu bakımdan KAVİ modelinin iyileştirilmesine yönelik finansman biçimi ve kurumsal yapı önerileri üzerinde durmakta fayda vardır.

5. KAVİ Modeli Uygulama Çerçevesi

KAVİ modelinin hedeflediği yatırım alanları, yatırımların geri dönüşünün hızla gerçekleşeceği (Demirdaş, 2023a; Demirdaş, 2023b), demografik fırsat penceresinin daha da daralması halinde özel sektör mantığı ile hizmet üretmenin güç olabileceği sağlık, ulaşım, savunma sanayi ve enerji başta olmak üzere, vatandaşların süreçlere dahil edilmesinin rıza ve hizmetlerden memnuniyet oranını artıracığı alanlardır. Modelin uygulanabileceği alanların tek tek sayılarak dile getirilmesindeki en temel neden, bu alanların vatandaşların doğrudan hizmet alıcısı konumunda bulunduğu alanlar olmasıdır. Nitekim, bu alanlar; günlük yaşantılarında vatandaşların bir şekilde kullandığı, deneyimlediği bir yandan da bir aksaklık halinde en çok eleştirdiği alanlardandır. Dolayısıyla bu alanlardaki sorunlar yaşam kalitesini olumsuz etkileyip şikayete neden olurken, iyileştirmeler ise vatandaşlarda rıza ve siyasi mekanizmalara dönük meşruiyet algısını olumlu yönde destekleyebilmektedir. Bu bölümde ilk olarak KAVİ modelinin finansman biçimi bakımından neyi içermesi gerektiği ele alınacaktır. Ardından yönetsel işleyiş ve kurumsal yapı üzerinde durulacaktır. Son olarak, KAVİ modeli yukarıda bahsedilen potansiyele sahip alanlarda olası uygulama örnekleri üzerinden izah edilecektir.

5.1. KAVİ Modelinde Finansman Biçimi: Kitlese Fonlama Önerisi

Finansman biçimi olarak KAVİ'nin, 2008 krizi sonrasında dünya genelinde yaygınlaşan kitlese fonlama (*crowdfunding*) uygulamalarını temel alması önerilmektedir. Kitlese fonlama özel sektörde başlayan, günümüzde giderek yaygınlık kazanan ve çevrimiçi platformlar üzerinden yürütülen bir fon toplama uygulamasıdır. Girişim sermayesinin geleneksel araçlar yerine doğrudan kitlelerden toplanmasını içeren kitlese fonlamada büyük miktarlarda kaynağa ulaşma imkânı artmaktadır (Çubukçu, 2017: 156-157; Davis ve Cartwright, 2019: 5; Doğan ve Bozkurt, 2024: 23-24; Erkuş, 2023: 141; Lee Zhao ve Hassna, 2016; Sakarya ve Bezirgan, 2018: 20-21; Uyanık ve Çınaroğlu, 2023: 281). Günümüzde İngiltere, İtalya ve Fransa gibi birçok ülkede kitlese fonlama uygulamaları giderek artmakta ve gerekli yasal altyapının oluşumuna yönelik düzenlemelere gidilmektedir (Sakarya ve Bezirgan, 2018: 22). Küçük ölçekli bireysel nitelikte katkılar önne çıktığı uygulamalarda bağış ve hayır amaçlı faaliyetler yürütülebildiği gibi (Erkuş, 2023: 141-142) finansal katılımcıların kazanç elde etmesini temel alan örnekler de kendisine yer bulmaktadır. Bu bakımdan ilki ödül ve bağış gibi amaçlarla yürütülen “finansal olmayan fonlama”, ikincisi borçlanma veya hisse senedi temelinde yükselen “finansal fonlama” şeklinde kategorize edilebilmektedir (Çubukçu, 2017: 159; Doğan ve Bozkurt, 2024: 27; Uyanık ve Çınaroğlu, 2023: 287-290). Finansal olmayan fonlama örnekleri Türkiye’de de sıklıkla duyulur hale gelmiş ve gündelik hayatımızda bir süredir yer bulmaya başlamış durumdadır. Bağış temelli fon toplama girişimleri AFAD, Kızılay, AHBAP ve LÖSEV gibi aktörlerin faaliyetlerinde yardıma muhtaç kişilere yönelik yürütülen kampanyalar veya afetlerde ortaya çıkan gereksinimler doğrultusunda yapılan yardımlar bu türden bir kitlese fonlama türü olarak karşımıza çıkmaktadır (Uyanık ve Çınaroğlu, 2023: 283). Bununla birlikte finansal fonlama örneklerinden olan ‘ortaklık’ta hisse senedi piyasasına benzer bir işleyiş söz konusu olmakta, çevrimiçi platformlardan ilan edilen projelerde süreç içinde kârlılığın artması ve oluşacak taleple yatırımcıların finansal kazanç elde etmesi mümkün hale gelmektedir. Ancak bu durumda gerekli toplam finansmana ulaşılması ve projenin uygulamaya geçirilebilmesi katılımcıların zararına durumlar oluşmaması adına önem arz etmektedir (Sakarya ve Bezirgan, 2018: 24-26). KAVİ modelinde kamusal projelerin finansmanına ve bu girişimlerde vatandaş katılımına yönelik bir hedef bulunmasından hareketle bağış veya ödül temelli girişimlerden ziyade finansal kitlese fonlama, modele daha uygun bir içeriğe sahip görünmektedir.

Finansal nitelikte kitlese fonlama örneğin İngiltere’de en büyük alternatif finans sektörü halini alan kitlese fonlamada yatırım tabanlı uygulamalarla kendisini göstermekte ve kişilere finansal kazanç elde etme imkânı sağlamaktadır. Ancak bu tür kitlese fonlama örneklerine kamu kesimi tarafından nadiren başvurulmaktadır. Bunun nedenleri arasında yatırım tabanlı kitlese fonlama hususunda bilgi ve uzmanlık eksikliğinin ve ilgili modellerin kamu maliyesini iyileştirmeyeceği yönündeki kaygıların var

olması bulunmaktadır (Davis ve Cartwright, 2019: 5). Bununla birlikte genel olarak bakıldığında kitlesel fonlama sadece özel sektör girişimleri olarak kalmamakta farklı örneklerde kamusal projelerin yürütülmesi amacıyla “sivil kitlesel fonlama” (*civic crowdfunding*) uygulamalarına gidilmektedir. Hükümetler bu tür bir yönelimle kâr amaçlı olmayan kuruluşlarla ve vatandaşlarla kurulacak ortaklıkları gündeme getirmeye başlamış durumdadır (Hong ve Ryu, 2019: 145). Bu bakımdan özel sektörde başlayan uygulamalar çeşitli ülke örneklerinde yerel ve ulusal düzeylerde kamusal projeler için de cazip bir seçenek haline gelmektedir. Kamu kesiminde kitle fonlaması proje finansmanında katılım imkanlarını genişleten yenilikçi bir yol olarak görülmekte ve sivil kitlesel fonlama uygulamalarıyla altyapıya, eğitime ve çevre ya da park düzenlemelerine ilişkin projelere katılım mümkün hale gelmektedir. Bu anlamda hükümetler tarafından teşvik edilen projelerde sivil kitlesel fonlama önemli bir finansal enstrüman niteliği kazanmakta; bütçe süreçlerinde, kamu-özel işbirliği örneklerinde ve şeffaflığı sağlamada etkili bir mekanizma haline geleceği düşünülmektedir (Lee ve ark., 2016: 2).

Oldukça yeni bir alan olması nedeniyle kamusal projelere yönelik kitlesel fonlama faaliyetlerine ilişkin deneyim ve bilgi eksikliklerinin olduğu göze çarpmaktadır. Bununla birlikte Güney Kore örneğinde kamusal projelerin finansmanında kitlesel fonlama platformlarının kullanımı yaygınlaşmakta ve bu durum kamu yönetimi alanında yenilikçi bir yönelim olarak yorumlanmaktadır. Bu anlamda yeniliğin kaynağı finansmanın demokratik nitelik kazanması, bu tür projeler yoluyla siyasal olarak desteklenebilecek ve vatandaşlar tarafından benimsenebilecek yatırımların ortaya çıkması ve vergi tabanlı finansman seçeneklerine önemli bir alternatif sağlanması olarak görülmektedir (Hong ve Ryu, 2019: 145-146). Vatandaşların devletle veya yerel yönetimlerle işbirliği halinde kamusal projelerin finansmanında yer alması anlamına gelen sivil kitlesel fonlamada ayırt edici unsur ortaya çıkan mal veya hizmetin kamusal nitelikte olmasıdır. Bu bakımdan sivil kitlesel fonlamada projenin sahibi ve kampanyayı başlatan aktörün kamu kesiminden olması şartı bulunmamakta, herhangi bir kişi veya kurumun kamusal nitelikte mal veya hizmet ortaya çıkarabileceği bir durum yeterli görülmektedir (Lee ve ark., 2016: 3-4). Bununla birlikte Lee ve arkadaşları (2016: 4) sivil kitlesel fonlamanın bir alt kategorisi olarak kampanyayı, projeyi ve dolayısıyla fon çağrısını kamusal aktörlerin başlatabileceği “kamusal kitlesel fonlama”nın (*public crowdfunding*) mümkün olduğuna işaret etmektedir. Öte yandan kitlesel fonlamanın KÖİ projelerine de uygulanabileceği (Davis ve Cartwright, 2019: 34) ve kamu-özel sektör işbirliğini olumlu yönde teşvik edeceği düşünülmektedir (Lee ve ark., 2016: 6). Bunun haricinde sivil toplum kuruluşları tarafından başlatılan hayır temelli kamusal projelerde kamu kesimi desteğinin etkilerini inceleyen Hong ve Ryu (2019: 152), devletin ve kamu kurumlarının sürece katılımının akreditasyon sağladığını, vatandaşların güvenini olumlu yönde etkilediğini, bilgi konusundaki eksiklikleri telafi ettiğini ve şeffaflık açısından olumlu sonuçlar verdiğini gözlemlemektedir. Bu anlamda genel olarak bakıldığında sivil kitlesel fonlama örneklerinin kamusal nitelikteki projeler için yükseliş eğiliminde olan bir finansman modeli görünümü kazandığını söylemek mümkündür. Bu anlamda kamusal nitelikte kitlesel fonlama KAVİ modeli için uygun zemini sağlama potansiyeli taşımaktadır. KAVİ modelinde projenin geliştirilmesi, teklif çağrısının yapılması ve kampanyanın yürütülmesi sürecinde temel rol oynayacak aktörün kamusal bir aktör olması önemli bir güvence sağlayacaktır.

Bu bakımdan Türkiye’de kitlesel fonlamanın mevcut durumuna ve işleyişine bakmak KAVİ için nasıl bir yol izlenebileceğine ışık tutacaktır. Türkiye’de 2017 yılına kadar sadece ödül ve bağış temelli kitlesel fonlama uygulamaları ortaya çıkmış, yasal anlamda eksiklikleri gidermek için 2017’de bir kanun tasarısı hazırlanmış (Çubukçu, 2017: 159) ve 7061 sayılı kanunla kitlesel fonlama platformları ve sürecin işleyişi düzenlenmiştir (Sakarya ve Bezirgan, 2018: 20). Finansal nitelikte kitlesel fonlama açısından koşullar daha yakın tarihlerde oluşmuştur. 2019’da paya dayalı kitlesel fonlamanın önünü açan tebliğin ardından 2021’de ilk paya dayalı kitlesel fonlama platformu ortaya çıkmış ve ilerleyen süreçte özellikle teknoloji, enerji, tarım ve finans gibi alanlarda yapılan projelerin tümünde başarılı sonuçlar elde edilmiştir (Doğan ve Bozkurt, 2024: 22, 24). 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nun 35/A maddesine göre Türkiye’de kitlesel fonlama platformlarının kuruluşu ve faaliyete geçmesi Sermaye Piyasası Kurulu’nun (SPK) iznine tabidir. Güncel olarak SPK tarafından yetkilendirilmiş 18 adet paya dayalı kitlesel fonlama platformu bulunmakta ve bunlar arasında Vakıf Yatırım Menkul Değerler Anonim Şirketi ve Halk Yatırım Menkul Değerler Anonim Şirketi gibi kamusal sermayeli bankaların şirketleri de yer almaktadır (SPK, 2025). KAVİ modelinde uygulanacak kitlesel fonlama girişimlerinde kamusal

sermayeli bankaların şirketleri olan kitlesel fonlama platformlarının tercih edilmesinin uygun olacağı öngörülmektedir.

Kitlesel fonlama sürecini anlamada ilgili aktörlerin kimler olduğunun tespiti önem taşımaktadır. Süreçte temel olarak üç aktör veya paydaş bulunmaktadır. Bunlar yatırımcılar, girişimciler ve kitlesel fonlama platformlarıdır. Girişimciler veya diğer deyişle fon talep edenler geliştirdikleri projeyi kitlesel fonlama platformuna sunmakta ve projenin başarıya ulaşması halinde yatırımcılara pay karşılığı kazançlarını sunma taahhüdü vermektedirler. Özel sektördeki kitlesel fonlama örneklerinde bunlar şirketler olabileceği gibi fikir veya tasarımı geliştiren bireyler de olabilmektedir. Yatırımcılar veya diğer ifadeyle fon sağlayıcılar kitlesel fonlama platformlarında ilan edilen projelere yatırımlarıyla katılanları tanımlamaktadır. Kitlesel fonlama platformlarıysa girişimcilere fikirlerini duyurmasında ve ilgili projelere yatırımcıların katılmasında işlev üstlenen yapılardır. Kitlesel fonlama çevrimiçi olarak yürütülen, internet teknolojisi üzerinde yükselen ve platformlar aracılığıyla tarafların etkileşim imkânı bulunduğu bir süreç içerisinde gerçekleşmektedir (Doğan ve Bozkurt 2024: 26-27; Uyanık ve Çınaroğlu, 2023: 286-287). KAVİ modelinde başvurulacak kamusal nitelikte kitlesel fonlamada yatırımcıların vatandaşlardan ve kâr amaçlı olmayan dernek ve vakıf gibi tüzel kişiliklerden oluşması öngörülmektedir. Yukarıda da söz edildiği üzere girişimcilerin kamusal aktörlerden ve kitlesel fonlama platformlarının da kamusal sermayeli bankaların şirketleri arasından seçilmesi modelin amacı, yapısı ve işleyişi açısından uygun görünmektedir.

27.10.2021'de Resmî Gazete'de yayınlanan Kitle Fonlaması Tebliği'nin⁴ 14. maddesine göre yatırımcıların işlem yapabilmeleri için kitlesel fonlama platformuna üye olmaları şartı bulunmakta ve e-devlet üzerinden kimlik doğrulama işleminin yapılması gerekmektedir. Platform kimlik ve üye bilgilerini Merkezi Kayıt Kuruluşu Anonim Şirketi'ne⁵ (MKK) iletmek durumundadır. Dolayısıyla yasal bakımdan platformda yürütülecek işlemlerin elektronik ortamda entegrasyona dayalı sistemlerle güvence altına alındığı anlaşılmaktadır. Kitlesel fonlama sürecinde başlangıçta girişimciler projelerini metinleri, görselleri, gereken fon miktarını, proje uygulamasına ilişkin takvimi ve fon karşılığı elde edilecek karşılığı içerecek şekilde platformlara sunarak başvurmakta, ardından platformlar değerlendirme sonucunda projeyi uygun bulmaları halinde ilan etmektedir. Devam eden aşamada fon toplama işlemi yürütülmekte ve projenin başarısız olması halinde genellikle yatırımcılara para iadesi gerçekleşmektedir (Onur ve Değirmenci, 2015'ten akt. Uyanık ve Çınaroğlu 2023: 286). Başarısızlık ihtimali bakımından kitlesel fonlama yeterli kaynağa ulaşılabilmesi, siber saldırı gerçekleşmesi ve ilgili örgütün kapanması gibi riskleri ihtiva etmektedir (Kirby ve Worner, 2014: 21'den akt. Sakarya ve Bezirgan, 2018: 24). Bununla birlikte KAVİ modelinde devletin ve kamu kurumlarının sunabileceği güvenceler, teknolojik altyapı ve teknik bilgi ve uzmanlığa ilişkin imkanlar ilgili riskleri en aza indirmede ve projelerin başarıya ulaşmasında kritik rol oynayacak durumdadır.

Kitlesel fonlamaya ilişkin mevcut yasal düzenlemelerde riski azaltmaya yarayacak birtakım unsurlar bulunduğu görülmektedir. Örneğin Tebliğ'e göre SPK tarafından standartları saptanan bilgi formu girişimci veya girişim şirketine hazırlanıp kampanya sayfasında duyurulmalıdır. Bu bilgi formunu onaylama ve girişimcinin hazırladığı fizibilite ve kredibilite raporlarını değerlendirme hususundaysa yetki kitlesel fonlama platformunun yönetim kurulunca belirlenen yatırım komitesine verilmiştir. Tebliğ'in 16. maddesine göre *“yatırımcılara verilecek paylardan doğan ortaklık hakları ile varsa bu paylara ilişkin imtiyazlar bilgi formunda açıkça”* ifade edilmek durumundadır. 21. madde fonların kullanımının bilgi formunda belirtilen amaçlara uygun olup olmadığının denetimiyle ilgili hükümler içermektedir. Bu doğrultuda denetim *“bağımsız denetim kuruluşu tarafından özel amaçlı bağımsız denetim raporu hazırlanmak suretiyle”* yapılmakta ve fonların uygun şekilde kullanılmadığının tespiti halinde bağımsız denetim kuruluşu SPK'ya bilgi vermekle sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca kampanya süresinin bitişinden fonların tümüyle kullanıldığı tarihe kadar her altı ayda şirketin ve projenin

⁴ Kitle Fonlaması Tebliği buradan itibaren kısaca tebliğ olarak ifade edilecektir.

⁵ 6362 sayılı kanunun 3/p maddesine göre MKK “sermaye piyasası araçlarının kaydedilmesine ilişkin işlemleri gerçekleştirmek, kaydedilen bu araçları ve bunlara bağlı hakları, elektronik ortamda, üyeler ve hak sahipleri itibarıyla kayden izlemek, merkezî saklamasını yapmak” ve SPK “tarafından sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere kurulmuş bulunan özel hukuk tüzel kişiliği”dir. Bu anlamda MKK tarafların paylarını, haklarını ve bilgilerini muhafaza etme bakımından güvence sağlayan bir nitelik taşımaktadır.

durumuna ve fonun kullanıldığı yerlere dair bilgilerin kampanya sayfasında ilan edilmesi gerekmektedir. Anlaşılacağı üzere kitlesel fonlama süreci bakımından hem denetime hem de şeffaflığa ilişkin unsurlar ilgili alanda olası eksiklikleri, haksızlığa yol açabilecek uygulamaları ve riskleri en aza indirmek üzere kurgulanmış durumdadır. KAVİ modeli gibi kamusal aktörlerin yürütücülüğünde gerçekleşecek bir uygulama için söz konusu tedbirler oldukça yeterli bir zemin oluşturmaktadır. İlgili düzenlemeler yatırımcı olarak projede yer alacak vatandaşların ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların nezdinde güven oluşturacak düzeydedir. Ancak ilgili yasal düzenlemelerde kamusal nitelikte kitlesel fonlamaya uygun ekleme ve değişiklikler yapmak gereklilik arz etmektedir. Yukarıda da söz edildiği üzere kitle fonlamasına ilişkin mevcut düzenlemelerde proje girişimciler veya girişimci şirketler tarafından hazırlanmaktadır. Bu anlamda girişimci aktörün KAVİ modelinde yürütülecek kamusal bir projede nasıl bir yapı ve işleyişe sahip olması gerektiğine açıklık kazandırmak gerekmektedir.

5.2. KAVİ Modelinde Yönetmelik İşleyiş: Kamu Girişim Şirketi Önerisi

KAVİ modelinin yönetmelik işleyişi ve özel olarak girişimci niteliği taşıyacak aktörün hangi özellikleri taşıması gerektiğini ele almak modelin uygulama süreçleri bakımından önemli bir boşluğun doldurulması anlamına gelmektedir. Daha önce de söz edildiği üzere modelin YKY ve YKH gibi yaklaşımlarda öne çıkan demokrasi ve vatandaş katılımına dair vurgulara uygun bir çerçevede oluşturulması hedeflenmektedir. Yönetmelik işleyiş bakımından kitlesel fonlamaya dayalı finansman yapısından hareketle uygun bir mekanizma oluşturmak mümkündür. Bu doğrultuda Kitle Fonlaması Tebliği'nde yer alan girişim şirketinin özelliklerini temel almak yararlı olacaktır. Tebliğ'in 4. maddesine göre girişim şirketi Türkiye'de kurulu bulunan ve geliştirdiği projede fona ihtiyaç duyan anonim şirketleri ifade etmektedir. Buna paralel olarak fonlanan şirket de girişimcilerin kurduğu anonim şirkete veya fonun aktarılacağı girişim şirketine karşılık gelmektedir. 16. maddeye göre fonların toplandıktan sonra aktarılabilmesi için girişimcinin yeni bir anonim şirket kurması, limited şirket söz konusuysa bunun anonim şirkete dönüştürülmesi ve fonların sermaye artırımını yoluyla çıkarılan paylara karşılık olarak fonlanan şirkete aktarılması zorunluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla anonim şirket yapısı kitlesel fonlama için temel alınmış durumdadır. Bununla birlikte kamusal aktörler tarafından yürütülecek projeler bağlamında KAVİ modelindeki anonim şirketlerin kamu kesimi tarafından oluşturulması tutarlı olacaktır. Bu bakımdan KAVİ modeli için "Kamu Girişim Şirketi" (KGŞ) adıyla her proje için ayrı ayrı teşkil edilecek anonim şirketler oluşturulması önerilmektedir. Kamu girişim şirketlerinin kanunla kurulması, yasal statülerinin açıkça belirlenmesi ve ilgili yasal düzenlemeler içinde yapılacak değişikliklerle mevzuata eklenmesi sürecin düzgün işlemesi için olmazsa olmaz görünmektedir.

KGŞ kitlesel fonlama uygulamalarında var olan girişim şirketlerinin kamu kesimi tarafından kurulan örnekleri olacak ve bu bakımdan mevcut düzenlemelerde geçen girişim şirketleriyle benzer özellikler taşıyacaktır. Tebliğ'in 17. maddesine göre paya dayalı kitlesel fonlamada kampanya süreci girişimcinin veya girişimci şirketin platforma başvurusuyla başlamakta, kampanya süresinin bitmesinin ardından fonlanan şirket otuz işgünü içinde toplanan fon kadar miktarda sermaye artırımını yapmaktadır. Bunu takiben kitlesel fonlama platformu yatırımcıların fon tutarlarını ve karşılık olarak çıkacak payların nominal değerlerine ilişkin bilgiyi MKK'ye bildirmek ve bütün payların MKK'ce kaydedilmesine dair gereken işleri gerçekleştirmek durumundadır. Dolayısıyla KGŞ'nin de benzer şekilde yapılması ve süreç içerisinde yer almasıyla mevcut mekanizmaların sağladığı şeffaflık ve güven tesisinden yararlanmak imkân dahiline girecektir.

Şüphesiz KGŞ kamu kesimine ait bir şirket yapılması olması itibarıyla Türkiye'de mevcut bulunan KİT'lerle birtakım benzer nitelikler taşımaya ve dolayısıyla yeni bir örnek olmakla birlikte KİT'lerle karıştırılmaya açık durumdadır. Bu bakımdan ikisi arasındaki benzer ve farklı özellikler üzerinde durmak gerekmektedir. 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye göre KİT'ler Cumhurbaşkanı tarafından kurulan ve anonim şirket olarak da kurulabilen özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliklerdir. KİT'ler iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları olarak ikiye ayrılmakta; ilki ticari esaslarda faaliyetler yürütmek, ikincisi kamu yararı doğrultusunda tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üretmek ve pazarlamak amacıyla oluşturulmaktadır. Ancak iki örnekte de tüm sermaye devlete ait olmak durumundadır. Buna karşılık KGŞ yukarıda belirtilen finansman yapısının doğası gereği vatandaşların ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların fonlarına dayalı olarak sermayesini oluşturacak ve ilgili pay sahiplerinin ortaklığı temelinde hareket edecektir. Bu nedenle sermaye yapısı bakımından KİT ve KGŞ arasında temel bir fark bulunmaktadır. Kitle Fonlama

Tebliğî'nin 4. maddesine göre paya dayalı kitlesel fonlamada pay *“fonlanan şirketin sermayesini temsil eden ve sahibine ortaklık hakkı veren menkul kıymet”* olarak tanımlanmaktadır. Buna bağlı olarak pay sahiplerinin ve KAVİ modeli bağlamında da olması gerektiği üzere yatırım yapan vatandaşların KGŞ'de birtakım haklara sahip olması gerekmektedir. Bu durum katılımcı ve demokratik işleyişin varlığı için de ayrıca bir dayanak noktasıdır.

Bu bakımdan KİT ve KGŞ yapıları arasında ortaya çıkacak önemli bir fark örgütlenmenin içerdiği organlara ilişkin olacaktır. 233 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 3. ve 5. maddeleri dikkate alındığında anonim şirket olarak kurulan KİT'lerde yönetim kurulu bulunmakta ancak genel kurul bulunmamaktadır. 5. madde KİT'lerin organlarını yönetim kurulu ve genel müdürlük olarak sıralamakta; KİT'in karar organının yönetim kurulu ve yürütme organının da genel müdürlük olduğu hükme bağlanmaktadır. Bu durum KİT'lerin anonim şirket yapılanmasında istisnai örnekler olduğu anlamına gelmektedir. Çünkü 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 365. maddesi anonim şirketlerde yönetim kurulunu yönetsel işlevlerle ve tüzel kişiliğin temsiline ilişkin görevlerle sorumlu kılmakla birlikte aynı kanunun 407. ve 408. maddeleri pay sahiplerinin şirket işlerine dair haklarının genel kurulda kullanılacağı ve genel kurulun *“kanunda ve esas sözleşmede açıkça öngörülmüş bulunan hâllerde karar”* alacağı hükmünü içermektedir. 6102 sayılı kanuna göre pay sahiplerinin *“genel kurula katılma”* (425. madde) ve genel kurulda *“paylarının toplam itibarı değeriyle orantılı olarak”* oylarını kullanma (434. madde) gibi kişisel haklara sahip oldukları görülmektedir. Bununla paralel biçimde Kitle Fonlaması Tebliğî'nin 25. maddesi fonlanan şirketlerde genel kurula ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Buna göre payları MKK tarafından kayıt altına alınarak izlenen fonlanan şirketler kampanyanın gerçekleşmesinden sonra beş yıl içinde genel kurul çağrısını yapmak durumundadır. Pay sahipleri MKK tarafından hazırlanan listeye bağlı olarak kimlikleriyle doğrudan veya MKK tarafından hazırlanan elektronik ortam vasıtasıyla genel kurula katılabilmektedir. Bu bakımdan kitlesel fonlamaya ilişkin mevcut düzenleme kapsamında girişimci şirkette genel kurulun ve katılım olanaklarının varlığı pay sahipleri lehinedir. KAVİ modeli bağlamında KGŞ'de de benzer şekilde genel kurul ve pay sahibi katılımına ilişkin imkânların var olması demokratik işleyiş açısından olumlu sonuçlar doğurma fırsatı sağlayacaktır.

Yatırımların yürütücüsü rolü üstlenecek olan KGŞ'lerin kanunla kurulması ve yasal çerçevenin açık şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Kanunda ve ilgili yasal düzenlemelerde KGŞ'nin yönetim yapısı, payların değeri, kitlesel fonlamaya katılım koşulları, payların devri ve katılımcılara sağlanacak faydalar gibi hususlara yer verilmelidir. KAVİ modelinde KGŞ'ler anonim şirket olmalarına tezat oluşturmayacak şekilde özel hukuk tüzel kişiliğini haiz olmalıdır. Bununla birlikte KGŞ'ler kâr elde etme hedefini doğal olarak taşımakla birlikte, özü itibarıyla kamusal projeleri yerine getirmeyi ve bu anlamda kamu hizmeti görmeyi temel alacak olan kamu işletmeleri olarak tasarlanmalı ve kamu yararı doğrultusunda hedefler KGŞ faaliyetlerinde göz önünde bulundurulmalıdır.

Diğer yandan KGŞ'lerin özel hukuk tüzel kişiliği taşımaları sayesinde oluşturulan kurumsal yapının devletin tek başına söz sahibi olduğu, devlet mekanizmasının içinde erimiş bir tüzel kişiliğe dönüşmesi engellenerek, vatandaşların idare karşısındaki anayasal hakları, oluşturulacak kurumsal yapılarda kamu yararının maksimum düzeyde gözetilmesine hizmet edebilecektir. Bununla birlikte KGŞ yönetim kurullarında pay sahiplerinin etkisinin baskın olması ve yönetim kurulu üyelerinin en az %80 oranında genel kurulda seçilen üyelerden oluşması önerilmektedir. Bu doğrultuda pay sahiplerinin iradesine geniş alan bırakılmalıdır. Diğer %20'lik kısım devletin ve/ya projelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında belirleyici rol üstlenen kamu kurumlarının temsilcilerinden oluşmalı; bu sayede kamu kesiminin yönetsel alanda garantör niteliğinde var olmasının yanında projelere ilişkin teknik detaylar uzmanlık sahibi aktörlerin gözetiminde sürdürülmelidir. Yönetim kurullarında kamu kesimi temsilinin yasal dayanağını 6102 sayılı kanunun 334. maddesi oluşturmaktadır. Bu maddeye göre *“devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine, esas sözleşmede öngörülecek bir hükümle, pay sahibi olmasalar da, işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurma hakkı”* verilebileceği görülmektedir. Bu üyeler ancak temsilcisi oldukları kamu tüzel kişilerin görevden alınabilmektedir. Bunlar haricinde çoğunluğu oluşturan yönetim kurulu üyelerinin genel kurulda seçim yoluyla belirlenmesi sayesinde pay sahibi vatandaşlar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar yönetim kurullarında temsil edileceklerdir. Yönetim kuruluna ve genel kurul faaliyetlerine ilave olarak, KGŞ'ler ve kitlesel fonlama platformları tarafından kamuoyuna düzenli olarak sunulacak

mali tablolar ve faaliyet raporları gibi araçlar üzerinden de şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik ve demokratik yönetim anlayışı gelişme imkânı bulacaktır.

5.3. KAVİ Modelinde Olası Uygulama Örnekleri

KAVİ finansman modelinde vatandaşlar ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar kitlesel fonlama sürecinde katkı sundukları fon miktarının karşılığı olan paylar üzerinden enerji, ulaştırma, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda yatırımlara dahil olabileceklerdir. Ancak yatırımcıların fon miktarlarında üst sınır belirlenmediği takdirde pay sahipleri arasında yoğun bir eşitsizliğin ortaya çıkması ve KGŞ'nin paylarının birtakım kişi veya gruplar lehine dağılım göstermesi olası hale gelecektir. Bu yüzden mevcut durumda Tebliğ'de çizilen yatırım sınırları yol gösterici durumdadır. Tebliğ'in 15. maddesine göre gerçek kişilerin bir takvim yılı dahilinde en çok 50000 Türk Lirası tutarında yatırımda bulunabileceği ve üst sınırın *“200.000 Türk Lirasını aşmamak kaydıyla, yatırımcının platforma beyan ettiği yıllık net gelirinin %10'u olarak”* gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir. Ancak ilgili düzenlemede bir alt sınır söz konusu değildir. Bu nedenle pay sahipleri arasında olası dengesizlikleri önlemek adına KAVİ modelinde fonların en az 50.000 ve en çok 200.000 Türk Lirası şeklinde daha somut bir sınırlandırmaya tabi tutulması ve KGŞ'de oluşacak payların bu sınırlar dahilinde gerçekleşmesi önerilmektedir. Diğer yandan KAVİ'de gerçek kişiler haricindeki yatırımcılar olarak öngörülen kâr amacı gütmeyen kuruluşlar da söz konusu yatırım sınırları içinde hareket etmelidir. Bu yolla katılımcı ve demokratik işleyişi sağlamanın yanında eşitsiz pay dağılımlarının önüne geçmek de mümkün hale gelecektir.

Kurulacak KGŞ'lerin borsada işlem görmesinin pay değerlerine olumlu yönde etki sağlayabileceği ve bunun paylar için genel bir ölçüm standardı oluşturmada yarar sağlayabileceği kabul edilmektedir. Bunun yasal zemini de Kitle Fonlaması Tebliği'nin 11. maddesinde halihazırda bulunmaktadır. Buna göre *“borsa tarafından uygun görülen fonlanan şirket paylarına ve borçlanma araçlarına ilişkin ikincil piyasa işlemleri, borsa tarafından hazırlanan”* ve SPK tarafından *“uygun görülen usul ve esaslar çerçevesinde ilgili pazarda gerçekleştirilebilir”* durumdadır. Bu doğrultuda önerilen KAVİ modelinde yatırım yapmanın vatandaşlara maliyeti, BIST 100 endeksi gibi yatırım yapma mantığı ile uyumlu bir yeniden değerlendirme aracına endekslenebilir. Böylece pay değerinin nominal olarak sabit kalmasından ziyade enflasyon gibi risklere karşı güncellenen makul bir fiyat mekanizmasına göre değerlendirilmesi sağlanacaktır. Tüm bunlara ilaveten, ulaştığı değer genel refah düzeyinin de bir yansıması olarak görülen borsa endeksinden yararlanılması, yabancı paralarda ve kimi menkul kıymetlerde karşılaşılabilen revalüasyon, devalüasyon ve küresel ekonomik şoklar gibi riskleri de azaltacaktır.

Öte yandan bireysel emeklilik fonuna benzer şekilde yatırımlara belirli oranda devlet katkısı sağlanması ile bu katkının yatırıma ortaklık hissesinin belirlenmiş bir süre boyunca elde tutulması koşuluyla oranlanmış geri ödeme garantisi içermesi, yatırımcılar nezdinde teşvik edici bir araç olma potansiyeline sahiptir. Bahsedilen devlet katkısı, yatırımda ve proje süreçlerinde en kritik aktör olan KGŞ yönetim kurulunda devletin temsil edilmesinin meşruiyetine hizmet edecektir. Bununla birlikte, KGŞ'de görevlendirilecek olan alanında yetkin kamu kesimi temsilcilerinin uygulama ve denetleme aşamalarında yetki ve sorumluluklarının salt yasal çerçevelerle sınırlı kalmamasını ve yönetsel kapasitenin güçlenmesini sağlayacaktır.

KAVİ modeliyle yer altı zenginliklerinin işletilmesi, yeşil enerji ve hatta nükleer enerji gibi alanlarda oluşturulacak yatırım projeleri bağlamında, KGŞ'ler bu alanlarda enerji sağlayıcısı şirketler olacaktır. Demirdağ (2023a) KAVİ modeline örnek olarak Güneş Enerjisi Santrali (GES) projesi üzerinde durmaktadır. Bu bakımdan örnek bir yatırım ilanı şablonuyla yatırımla ilgili bilgileri sunmakta ve bunlar arasında üretilecek tüm elektriğin Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi tarafından satın alınacağı şartına yer vermektedir. Bu tür bir şart ilgili enerji projelerindeki ticari riskleri proje başlangıcında azaltması bakımından önem taşımaktadır. Bununla birlikte kâr dağıtımına ilişkin öneri *“%20 devlet, %80 hissedarlar”* şeklinde geliştirilmektedir (Demirdağ, 2023a). Ancak bu durum bu çalışmadaki KAVİ içeriğinde yer alan kitlesel fonlamaya dayalı finansman yapısı ve KGŞ'deki pay sahipliği çerçevesine uygun görünmemektedir. KGŞ bir kamu işletmesi olarak varlık bulacaktır. Yatırımlara bütçeden doğrudan pay ayrılmayacak ve kamu harcamalarını artırmak bir yana kamusal mal ve hizmetleri üretmede alternatif bir yol çizilmiş olacaktır. Bu yüzden projelerde edinilen kazancın bir kısmının kamu kesimine ayrılmasından ziyade projelerin kamu yararına yönelik sonuçlar üzerinden düşünülmesi daha yararlı görünmektedir.

GES örneği üzerinden devam etmek gerekirse, vatandaşların açıklanan tutarlar karşılığında kurulacak olan GES'in ortakları olması sağlanacaktır. Enerji sektörünün ilk yatırım maliyetinin yüksek, özellikle yeşil enerji alanında olmak üzere işletme maliyetlerinin ise diğer pek çok yatırım alanıyla karşılaştırıldığında görece düşük olduğu bilinmektedir. Yenilenebilir enerji santrallerindeyse değişken işletme maliyeti de bulunmamaktadır (Kaya ve Koç, 2015: 65). Bu durum KAVİ projelerinde yatırım yapan vatandaşların ve tüzel kişilerin yatırımlarının karşılığını kısa sürede almasını sağlayacak önemli bir etkidir. Güneş enerjisi yatırımlarının ve GES'lerin ekonomik ömrü hali hazırda ortalama 25-30 yıl arasındadır (ELKOM, 2025). Bu bağlamda, yatırım yapılan GES'ten elde edilen enerjinin 15 yıl gibi önceden belirlenmiş bir süre boyunca yatırımcılara aynı bir getiri olanağı biçiminde sunulması da imkan dahilindedir. Örneğin belirli pay miktarına sahip olan yatırımcı 15 yıl boyunca ayda 200 kilovat elektriği kullanımına ücret ödemeyecek, söz konusu kullanım hakkı vatandaşın ikamet ettiği konuta tanımlanacaktır. Yatırımcı vatandaşın, böylece yatırım bedelinin tamamını belirlenen 15 yıllık sürenin ilk yarısında geri alabilmesi ve sürecin kalan yarısı boyunca kullanımı nispetinde kâr elde etmesi mümkün olabilecektir. Bu süre zarfında isteyen yatırımcılar kitlesel fonlamaya ve sermaye piyasalarına ilişkin düzenlemelerde öngörülen şekilde paylarını devretme imkanını elde bulunduracaktır. Bu durum yatırım projelerinde istikrarın sağlanmasını olumlu yönde etkileyecektir. GES'lerde söz edilen modele benzer uygulamalar, doğalgaz ya da hidroelektrik santrallerin işletilmesi konusunda da uygulanabilecektir.

Vatandaşların KAVİ modeli üzerinden yapacakları katkılar üzerinden otoyol, köprü, tünel ve havaalanı gibi ulaşım yatırımların gerçekleştirilmesi de imkân dahilindedir. Bu yatırım türünü cazip kılan da tıpkı enerji yatırımları gibi işletme maliyeti görece düşük olduğu halde ilk yatırım maliyetlerinin yüksek olmasıdır. Bu bağlamda kitlesel fonlama süreçlerindeki proje ve kampanya süreçlerine bağlı biçimde ilk olarak yatırıma konu projenin teknik detayları, yatırımın ihtiyaç duyulan fon miktarı ve zaman bakımından sınırları ve edinilecek kazançlara ilişkin genel bilgiler belirlenecektir. İlgili alanda KGŞ'nin oluşturulması ve yatırımın sürecinin ardından (kullanımın ücretlendirildiği ulaşım ve altyapı yatırımları) kurulan işletmede yatırımcılar arasından talepte bulunanlara, yasal sorumluluklar ve gerekirse diğer başvuranlar ile yarışma durumunu kabullenmek kaydıyla işletmede çalışma konusunda öncelik sağlanması mümkündür. Söz konusu uygulama ile yatırımcı vatandaşlar bir yandan yatırım yaptıkları işletmelerin çalışanı da olabilecektir. Bu kapsamdaki fayda da diğer KAVİ modeli yatırımlarda olduğu üzere payların alt ve üst sınırlara sahip olması gibi yöntemlerle adalet ve eşitlik ilkesine uygun hale getirilebilecektir. Aynı geri dönüş sağlama, sürekli ve düzenli gelir getirme potansiyeli bu türden yatırımların vatandaşlar nezdinde cazibesini artıracaktır.

KAVİ modeliyle sağlık alanında halihazırda uygulanan KÖİ'lerde "Ö" harfinin temsil ettiği özel sektör işletmelerinin yerini KGŞ'lerin ve dolayısıyla vatandaş yatırımlarının almasını sağlamak mümkün görünmektedir. Elbette sağlık alanında da aynı geri dönüş temelli katkı payı indirimi ve öncelikli randevu gibi bir uygulamaya girişilmesi, olası hassasiyetler nedeniyle sorun potansiyeli taşımaktadır. Bu bakımdan, sağlık alanındaki yatırımlarda sürekli ve düzenli gelir potansiyeli ile yatırım geri dönüş hızının öne çıkacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte Doğan ve Bozkurt (2024: 37) Türkiye'de sağlık alanında yürütülen kitlesel fonlama projelerinin yarısının başarısızlıkla sonuçlandığını ve bu tür alanlarda projelerin kitlesel fonlamaya uygun olup olmadığının tartışmalı bir durum içerdiğini ifade etmektedir. Sağlık sektöründe kazanç beklentisi temelinde uygulamalar ayrıca etik sorunlar doğurma potansiyeli de taşımaktadır. Dolayısıyla ilaç ve tıbbi cihaz alanları gibi üretimin söz konusu olduğu boyutlar dışında sağlık hizmetlerinin KAVİ modelindeki ilk uygulamalara konu olmaması ve ilerleyen süreçte ortaya çıkabilecek birikim üzerinde ilgili alanda planlama yapılması önerilmektedir. Bununla birlikte sağlıkta araştırma ve geliştirme projelerinin KAVİ kapsamında uygulanması mümkündür. Ancak maliyetler ve istenen hedeflere ulaşılması gibi hususlarda olası riskler konusunda yatırımcılar ayrıntılı biçimde önceden bilgilendirilmelidir.

KAVİ modelinin sosyal hizmet alanına yapılacak yatırımlar için uygulanması ise, Türkiye'nin halen içinde olduğu demografik fırsat penceresi sürecinde sona yaklaşılmasından dolayı önemlidir. Zaman içerisinde yaş ortalaması giderek yükselecek olan nüfusun sosyal hizmet alanında yapılacak yatırımlara duyacağı ihtiyacın artacağı değerlendirilmektedir. Bu bakımdan tıpkı ulaşım alanındaki yatırımlarda olduğu gibi bu alana yatırım yapan vatandaşların da yönetim kurulları içinde temsil edilmelerinin yanında bu kurumların hizmet sunum aşamalarında da yer alarak yatırımının aynı geri dönüşünü

hızlandırması ve yine katkı payı muafiyeti gibi olanaklardan yararlanması söz konusu olabilecektir. KAVİ için önerilen finansman ve yönetim yapısı hukuki çerçevesi açık şekilde belirlenmiş, uygulanabilirlik açısından sorun taşımayan ve olası sonuçları öngörülebilir bir nitelik taşımaktadır. Bu bakımdan söz konusu projeler iyi analiz edildiği takdirde katılımcı ve demokratik bir perspektifle devlet-vatandaş ilişkisini güçlendirme, kamu hizmetlerini iyileştirme ve kamu finansmanı alanında önemli bir alternatif inşa etme yolunda yarar sağlayacaktır.

6. Sonuç

Kamu yönetimi anlayışındaki değişimler ve uygulamaların odak noktalarına dair güncellemeler, küresel düzeydeki ekonomik değişim eğilimlerinin bir yansıması görünümündedir. Dolayısıyla Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Hizmeti ve Yeni Kamu Yönetişimi gibi yaklaşımlar popülerlik kazandıkları dönemlerin ekonomik arayışlarına uygun kamu politikası araçlarını öne çıkarmaktadır. 1980'lerden sonra ortaya çıkan neoliberal politikaların özellikle ilk evredeki sonuçlarına dönük eleştirilerin yükseldiği yakın dönemde Yeni Kamu Hizmeti ve Yeni Kamu Yönetişimi gibi yaklaşımlar demokratik değerlere ve vatandaş katılımına vurgu yapmaktadır.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının kamusal çıkar, demokratik yönetim ve yenilenmiş bir sivil katılıma odaklı çerçevesi, kürektekten dümene geçen idarenin yeni dönemde küreği de dümeni de vatandaşlara emanet ederek hizmet misyonunu üstlenmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Çalışmanın odak noktasını oluşturan kamu hizmeti finansmanı noktasında ise artık vatandaşlar daha etkin ve katılımcı, devlet ise onların hizmetinde ve hesap verebilir nitelikte olmalıdır. Yeni Kamu Yönetişimi'nin vatandaşlar ve devlete biçtiği roller de benzer olup, çok aktörlülük ve çoğulculuk ön plandadır. Bu bağlamda yeni dönemde devlet ya da özel sektör odaklı finansman modellerinden, vatandaş inisiyatifi esas alan modellere daha yoğun bir geçiş olacağını öngörmek makuldür.

Hal böyle iken, kamu-vatandaş işbirliğini esas alan finansman uygulamalarının kamu-özel sektör işbirliği modellerine iyi bir alternatif oluşturması beklenmektedir. Demirdağ'ın (2023a; 2023b) ileri sürdüğü Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) projesi, bu çalışmanın inceleme nesnesi olup, ilgili modelin geliştirmeye açık yönleri ele alınmıştır. KAVİ, çeşitli yönleriyle devletin doğrudan yatırımcı olduğu KİT modelinden ve özel sektöre geniş bir alan açan KÖİ modelinden farklılaşmaktadır. KAVİ'de KİT modelinden farklı olarak devlet yatırımlarda tek başına bir yatırımcı ve aktör olarak yer almamaktadır. Diğer yandan KÖİ'deki özel sektörün yerini KAVİ'de vatandaşlar almakta; bir başka ifadeyle kamu politikaları finansmanında devlet ve vatandaşlar arasında ortaklık tesis edilmesi önerilmektedir.

Üst sınırı belirlenmiş, paylara ayrılmış, ilan yoluyla vatandaşlara duyurularak hisse devri yapılan ortaklık düzeninde otoyol, baraj, enerji santralleri gibi projelerde vatandaşların paylarının da yer alması sağlanacaktır. Yatırımın ilanında ve yatırımın ekonomik ömrü boyunca ilan duyurulacak veriler, oluşturulacak katılımcı yönetim modeli ve endekslediği bir menkul kıymete göre korunacak yatırım değeri gibi uygulamalar; şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik gibi hedef değerlere yaklaşmayı sağlayacaktır. Üstelik birikimlerini genellikle pasif yatırım araçlarında değerlendiren vatandaşların devletin taraf olduğu bir proje yoluyla getiri potansiyeli daha yüksek aktif yatırıma yönlendirilmesi de mümkün olabilecektir. Demirdağ'ın (2023a; 2023b) önerdiği modelin bu özellikleriyle; KİT'lerdeki etkinlik sorunlarına yönelik bir çözümler, KÖİ'lerdeki hesaplama-uygulama sapmalarını vatandaşlar lehine dönüştürmekte bir araç ve vatandaşların birikimlerini yatırıma dönüştürmesinde bir alternatif olarak tasarlandığı görülmektedir.

Araştırmamız boyunca söz konusu modele dair çeşitli öneriler ileri sürülmüş olup bu öneriler aşağıda özetlenmiştir:

- ✓ KAVİ'de yatırım tabanlı sivil kitlesel fonlama uygulamalarının esas alınması,
- ✓ Türkiye özelinde 7061 Sayılı Kanun ve ilgili tebliğin oluşturduğu çerçevenin esas alınması,
- ✓ Yatırımcıların vatandaşlar ve dernek, vakıf gibi tüzel kişiliklerden oluşması,
- ✓ Kitlesel fonlama platformlarının kamusal sermayeli bankaların şirketleri arasından seçilmesi,
- ✓ Fon toplama sırasında devletin ve kamu kurumlarının sunabileceği güvenceler ile teknolojik altyapı, teknik bilgi ve uzmanlığa ilişkin imkanlardan azami düzeyde yararlanılması,

- ✓ Yürütülecek projelerde “Kamu Girişim Şirketi” (KGŞ) adıyla her proje için ayrı ayrı teşkil edilecek özel hukuk tüzel kişiliğini haiz anonim şirketler oluşturulması,
- ✓ Kurulacak KGŞ’de genel kurul işleyişine ve pay sahibi katılımına ilişkin imkânların tesis edilmesi,
- ✓ Projelerin faaliyet alanının kamusal faaliyetler ve kamu hizmeti niteliğindeki işlevleri üstlenecek girişimlerle sınırlandırılması,
- ✓ KGŞ yönetim kurullarında pay sahiplerinin etkisinin yüksek tutularak yönetim kurulu üyelerinin en az %80 oranında genel kurulda seçilen üyelerden teşekkül etmesi,
- ✓ Devletin ve/ya projelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında belirleyici rol üstlenen kamu kurumlarının genel kurul üyeliklerinin yaklaşık %20’sini oluşturacak şekilde temsil edilmesi,
- ✓ KGŞ’ler ve kitlesel fonlama platformları tarafından faaliyet raporları ve mali tabloların düzenli olarak kamuoyuna sunulması,
- ✓ KGŞ’lerin pay sahipliği konusunda; yönetilebilirlik bakımından bir alt sınır ve geniş tabanlılık yönünden de bir üst sınır uygulanması,
- ✓ KGŞ paylarının borsada işlem görmesinin sağlanması ya da nominal değerinin BIST100 gibi bir katsayıya endekslenmesi yoluyla yatırımların reel değerinin korunması,
- ✓ Devlet katkısı, uzmanlık desteği, kâr payı ve geri ödeme gibi yöntemlerle KAVİ projelerine dönük yatırımların teşvik edilmesi,
- ✓ Projelerin devletin çıkarından ziyade yatırımcıların çıkarlarının gözetileceği bir mantıkla planlanarak cazibesinin korunması,
- ✓ Nakdi getiriler ve menkul yatırım potansiyeli yanında, başta enerji alanındaki projeler olmak üzere projelerden aynı faydalar da sağlanması,
- ✓ Yatırımları ile KAVİ projelerine ortak olan kişilere, talepleri halinde projelerin oluşturduğu istihdam olanaklarından yararlanmada öncelik verilmesi,
- ✓ Sağlık ve sosyal hizmet gibi alanlarda kısa, uzun ve orta vadeli mali veriler ışığında, KAVİ modelinin uygulanma potansiyelinin değerlendirilmesi.

Sonuç olarak KAVİ modelinin günümüzde uygulanan kamu politikası finansman modellerine bir alternatif oluşturması fikri incelemeye değer bir potansiyele sahiptir. Diğer yandan, nihai bir kaniya varabilmek, işbu çalışmanın hacminin ötesinde değerlendirmeler gerektirmektedir. Gelecek çalışmalarda KAVİ modelinin uygulanabileceği yeni alanların ele alınması, incelenen ve seçilecek yeni alanlara ilişkin geçmiş dönem verileri üzerinden fizibilite çalışmaları ve düzenleyici etki analizleri yapılması mümkün ve yararlı görünmektedir.

Kaynakça

- 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmî Gazete Tarihi: 18.06.1984, Sayı: 18435.
- 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 14.02.2011, Sayı: 27846.
- 6362 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu, Resmî Gazete Tarihi: 30.12.2012, Sayı: 28513.
- Akyıldız, F. (2017), Yeni Kamu İşletmeciliğine Karşı Yeni Kamu Hizmeti: Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım ve Büyükşehir Belediyeleri, M. Güler ve A. M. Turan (Ed), *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar* içinde (ss. 146-182), İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayınları.
- Aktan, C. C. (2010), Kamu Ekonomisinin Rolü ve Fonksiyonlarının Piyasa Ekonomisine Devredilmesi: Özelleştirme, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(1), 101-119.
- Al, Hamza (2022), Kamu Yönetimi, *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi (2. baskı)* içinde (ss. 328-330), İstanbul: Tübitak Bilim Yayınları.

- Aydın, R. (2020), Neoliberalleşme Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Merkezileşme Süreci: 1980 1980'li Yıllarda Yönetmelik Merkezileşmenin Araçları, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 7(13), 267–295.
- Ball, R., Heafey, M. ve King, D. (2007), The Private Finance Initiative in the UK: A Value for Money and Economic Analysis, *Public Management Review*, 9(2), 289–310.
- Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2017), Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 37, 299-315.
- Bovaird, T. (2004), Public–Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice, *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215.
- Box, R. C. (1999), Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice, *American Review of Public Administration*, 29(1), 19-43.
- Brereton, M. ve Temple, M. (1999), The New Public Service Ethos: An Ethical Environment For Governance. *Public Administration*, 77, 455-474.
- Casady, C. B., Eriksson K., Levitt, R. E. ve Scott, W. R. (2020), (Re)defining Public-Private Partnerships (PPPs) in the New Public Governance (NPG) Paradigm: An Institutional Maturity Perspective, *Public Management Review*, 22(2), 161-183.
- Chaicharoun, S. (2013), A Book Review The New Public Service: Serving, Not Steering Expanded Edition by Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, *Journal of Social Sciences Naresuan University*, 9(1), 139-151.
- Chen, C., Hubbard, M. ve Liao, C. (2013), When Public–Private Partnerships Fail: Analysing Citizen Engagement in Public–Private Partnerships – Cases From Taiwan and China, *Public Management Review*, 15(6), 839-857.
- Claver, E., Llopis, J., Gascó, J. L., Molina, H. ve Conca, F. J. (1999). Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-oriented Culture, *International Journal of Public Sector Management*, 12(5), 455–464.
- Çubukçu, C. (2017), Kitleli Fonlama: Türkiye’deki Kitleli Fonlama Platformları Üzerinden Bir Değerlendirme, *Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 6(2), 155-172.
- Davis, M. ve Cartwright, L. (2019), *Financing for Society: Assessing the Suitability of Crowdfunding for the Public Sector*, Leeds, UK: University of Leeds.
- Demir, F. (2017), Post-NPM and Re-centralisation: Current Themes in Europe and Turkey, *Journal of Contemporary European Studies*, 26(2), 149–164.
- Demirdağ, Ö. (2023a), *Yeni Bir Kalkınma Modeli Olarak Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Projesi Nedir? Nasıl Uygulanabilir?*, Retrieved from: <https://www.fikiranalizi.com/yeni-bir-kalkinma-modeli-olarak-kamu-vatandas-isbirligi-projesi-kavi-nedir-nasil-uygulanabilir>
- Demirdağ, Ö. (2023b), *Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Projelerinin, Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) ve Gelir Ortaklığı Senetlerinden (GOS) Farkı Nedir?*, Retrieved from: <https://www.fikiranalizi.com/kamu-vatandas-isbirligi-kavi-projelerinin-kamu-ozel-isbirligi-koi-ve-gelir-ortakligi-senetlerinden-gos-farki-nedir>
- Denhardt, R. B. (2002), Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsiveness, *Public Organization Review: A Global Journal*, 2(1), 65–76.
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2007), *The New Public Service: Serving Not Steering (Expanded Edition)*, New York, USA: M. E. Sharpe Inc.
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2015), *The New Public Service: Serving Not Steering (Expanded Edition)*, Londra, UK: Routledge Taylor ve Francis Group.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. ve Blanc T. A. (2015). *Public Administration: An Action Orientation*, Boston, USA: Wadsworth Cengage Learning.

- Dickinson, H. (2016), From New Public Management to New Public Governance: The Implications for a New Public Service, J. R. Butcher ve D. J. Gilchrist (Ed.), *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-For-Profits and Business* içinde (ss. 41-60), Acton, UK: ANU Press.
- Doğan, B. ve Bozkurt, Ö. (2024), Girişimciler İçin Yeni Bir Fon Kaynağı Olarak Kitlesele Fonlama ve Kitlesele Fonlama Platformlarının Kategori Bazlı İncelenmesine Yönelik Bir Araştırma, *Ekonomi İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 22-41.
- Domberger, S. ve Jensen, P. (1997), Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects, *Oxford Review of Economic Policy*, (13)4, 67-78.
- Dye, T. R. (2013), *Understanding Public Policy*, New Jersey: Pearson.
- ELKOM (2025), *GES Ömrü Ne Kadar?*, [https://elkomelektrik.com.tr/ges-omru-ne-kadar/#:~:text=Bir%20g%C3%BCne%C5%9F%20enerjisi%20santralinin%20\(GES,%80%2D90%20verimlilikle%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9F%C4%B1r](https://elkomelektrik.com.tr/ges-omru-ne-kadar/#:~:text=Bir%20g%C3%BCne%C5%9F%20enerjisi%20santralinin%20(GES,%80%2D90%20verimlilikle%20%C3%A7al%C4%B1%C5%9F%C4%B1r,Erişim Tarih: 20.02.2025), Erişim Tarihi: 20.02.2025.
- Eren, A. A. ve şimşek, O. (2022), Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve Özelleştirmenin Ekonomi-Politik: Türkiye Örneği, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(1), 337-361.
- Eriçok, R. E. (2023). Dünyada ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamaları: Rakamsal Verilerle Bir Analiz. *İktisat Politikası Araştırmaları Dergisi - Journal of Economic Policy Researches*, 10(2), 629-661.
- Erkuş, S. (2023). Davranışsal İktisat Perspektifinde Hayırseverliği ve Bağış Yapmayı Nasıl Alışkanlık Haline Getirebiliriz?, N. M. Hamzaoęlu (Ed.), *Davranışsal İktisadın Geliřimi ve Uygulamaları* içinde (ss. 127-149), Ankara: Nobel Yayınevi.
- Gawthrop, L. C. (1993). Images of the Common Good, *Public Administration Review*, 53(6), 508-515.
- Gawthrop, L. C. (1999), Public Service and Democratic Values: The Moral Interface, *Administrative Theory & Praxis*, 21(4), 427-432.
- Gawthrop, L. C. (2005), Public Administration in a Global Mode, *Public Integrity*, 7(3), 241-259.
- Greve, C. ve Hodge, G. (2010), Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges. S. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* içinde (ss. 149-162). London, UK: Routledge.
- Güven, A. B. (2013), IMF, Dünya Bankası ve Küresel Kriz: Yeni Dengeler, Eski Yönelimler. F. şenses, Z. Öniş ve C. Bakır (Ed.), *Küresel Kriz ve Yeni Ekonomik Düzen* içinde (ss. 41-64), İstanbul: İletişim.
- Hefetz, A. ve Warner, M. (2004), Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process, *Journal of Public Administration Research and Theory*, (14)2, 171–190.
- Hong, S. ve Ryu, J. (2019), Crowdfunding Public Projects: Collaborative Governance for Achieving Citizen Co-funding of Public Goods, *Government Information Quarterly*, 36, 145-153.
- Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaya, K. ve Koç, E. (2015), Enerji Üretim Santralleri Maliyet Analizi, *Mühendis ve Makina*, 56(660), 61-68.
- Kettle, D. F. (2010), Governance, Contract Management and Public Management. S. Osborne (Ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* içinde (ss. 239-254). London, UK: Routledge.
- Kitle Fonlaması Tebliği (III – 35/A.2), Resmî Gazete Tarihi: 27.10.2021, Sayı: 31641.
- Lamba, M. (2014), Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135–152.

- Lee, C. H., Zhao, J. L. ve Hassna, G. (2016), Government-incentivized Crowdfunding for One-Belt, One-Road Enterprises: Design and Research Issues, *Financial Innovation*, 2(2), 1-14.
- Osborne, D. T. (1993), Reinventing Government, *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349-356.
- Osborne, S. P. (2006), The New Public Governance?, *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Öniş, Z. (1991), The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public-Enterprise Reform, *International Journal of Middle East Studies*, 23(2), 163-176.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2025), *Türkiye’de Özelleştirme*, <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>, Erişim Tarihi: 29.07.2025.
- Özer, M. A., ve Çiftçi, A. (2023). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Sonrası Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi ve Türkiye Açısından Bir Durum Analizi. *Yıldız Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 25-38.
- Peters, B. G. (2002), The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions, *Asian Journal of Public Administration*, 24(2), 153-183.
- Pollock, F. (1978), State Capitalism: Its Possibilities and Limitations, A. Arato & E. Gebhart (Ed.), *The Essential Frankfurt School Reader* içinde (ss. 71-94), Oxford: Basil Blackwell.
- Sakarya, Ş. ve Bezirgan, E. (2018), Kitleli Fonlama Platformları: Türkiye ve Yurtdışı Karşılaştırması, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(2), 18-33.
- SPK (2025), Listeye Alınan Platformlar, Retrieved from: <https://spk.gov.tr/sirketler/kitle-fonlama-platformlari/listeye-alinan-platformlar>
- Şanlıoğlu, Ö (2003), Türkiye’de Özelleştirmenin Önündeki Başlıca Engeller ve Daha İyi Bir Özelleştirmenin Çerçeve Koşulları, *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, VII(3-4), 865-888.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2025), *Kamu-Özel İşbirliği ile Yürütülen Projeler*, <https://koi.sbb.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 29.07.2025.
- UNDP (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Uyanık, K. C. ve Çınaroğlu, S. (2023), Sağlık Hizmetlerinde Alternatif Bir Finansman Modeli Olarak Kitleli Fonlama, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, 26(1), 279-304.
- Uysal, Y. (2020), Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-Yki’ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme, *International Journal of Management and Administration*, 4(7), 112-155.
- Üstüner, Y. (2000), Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Ütük, U (2015). Denhardt ve Denhardt’ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış, *Sayıştay Dergisi*, 99, 47-70.
- Yalçın, F. C. (2014), Kamu Özel İşbirliği ve Özelleştirme: Kavramsal Bir Çerçeve, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, 13(25), 133-162.
- Yaşar, M. E. ve Korkut, F. (2018). Türkiye’de Denetim ve Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar, *Atlas International Referred Journal On Social Sciences*, 4(8), 40-52.

Research Article

Kamu Politikalarına Sivil Katılımda Kamu Vatandaş İşbirliği (KAVİ) Modeli ve Modelin Geliştirilmesine Yönelik Öneriler

The Public Citizen Partnership (PCP) Model for Civil Participation in Public Policies and Suggestions for Improving the Model

Yasin TAŞPINAR Assoc. Prof. Dr., Karabük University Faculty of Economics and Administrative Sciences yasintaspinar@karabuk.edu.tr https://orcid.org/0000-0002-4116-9801	Gökhan AŞKAR Assistant Prof. Dr., Karabük University Faculty of Economics and Administrative Sciences gokhanaskar@karabuk.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-2603-0817
---	--

Extended Summary

This paper examines the changes in public administration and financing models over time, highlighting the differences they have created in the content and financial resources of public projects. It also demonstrates how these changes reflect global shifts and emerging conceptual frameworks. Overall, conceptual frameworks in public administration such as Traditional Public Administration, New Public Management (NPM), New Public Service, and New Public Governance have been accompanied by public policy tools that align with the general trends popular during the rise of these frameworks. In this regard, New Public Management is seen as a reflection of neoliberal policies, which have led to the widespread adoption of private sector practices in public administration and the increasing use of Public-Private Partnerships (PPP) in financing. After the 1990s, critiques of neoliberal policies and the NPM suggest the possibility of a new quest for today. In the post-NPM approaches, such as New Public Service and New Public Governance, there is a stronger emphasis on democratic values and citizen participation. These frameworks, which focus on public interest, democratic governance, or renewed and strengthened civil engagement, imply a need for models where citizen participation plays a more significant role in public service delivery and financing of public policies.

The main focus of this paper is on the increasing role of citizens in public service financing and citizen involvement in participatory relationships, with a growing demand for the state to operate with accountability and transparency in public services. In this context, the roles attributed to citizens and the state within the framework of New Public Service and New Public Governance are explored, particularly about participation and pluralism. For instance, New Public Governance emphasizes the importance of including diverse stakeholders in decision-making processes, allowing for a more inclusive and representative form of governance. However, New Public Governance seems limited to PPP proposals focused on private sector participation. From a financial perspective, models that promote collaboration between the public sector and citizens should offer a compelling alternative to the conventional PPP structures. There is a clear need for a significant shift away from financing models that are primarily state- or private-sector-driven, towards models that prioritize citizen initiatives and active engagement. This transition may reflect a broader societal movement towards greater citizen involvement in public affairs and the decentralization of power. These alternatives are expected to foster more equitable, transparent, and participatory financing mechanisms, where citizens not only contribute financially but also have a say in how resources are allocated and managed.

Among the relevant studies or proposals in Turkish literature, the Public-Citizen Partnership (PCP) model proposed by Demirdas is examined in this paper, and the areas for development in this first version of the PCP model are discussed. The PCP model differs from both examples where the state is a direct investor and from private sector-oriented PPP applications. In the PCP, the state is not the sole investor and actor in public investments. Instead of the private sector organizations' dominant position in the PPP cases, citizens take on the role in the PCP. In other words, a partnership between the state and citizens in the financing of public policies is proposed by the model. However, the PCP model developed by Demirdas contains uncertainties in two fundamental areas. Firstly, the model does not clearly define and explain the conditions and platforms under which financing will be conducted and the processes to ensure transparency. Additionally, the managerial process in which the state will play a role, and the structure of the organizational framework to be created, remain unclear. Therefore, this paper aims to develop the PCP model in terms of its financing method and the organizational structure to be established.

In terms of financing, PCP has the potential to provide the necessary ground for democratic participation and functioning, if it would be based on crowdfunding. Crowdfunding, which started in the private sector, has become an increasingly popular practice carried out via online platforms. Initially a private sector application, crowdfunding is now becoming an attractive option for public projects at both local and national levels in various countries. In the public sector, crowdfunding is an innovative way to expand participation opportunities in project financing. Civil crowdfunding applications have made it possible for citizens to participate in projects related to infrastructure, education, environment, or park arrangements. In this respect, the PCP might be rearranged as an initiative to be executed under public sector leadership, and with expanded regulations on crowdfunding in Türkiye. A crowdfunding-based content appears feasible to create initiatives that would ensure citizens' and non-profit organizations' participation in the PCP model. In this context, a partnership system involving shares, with an upper limit set for shares, announced to citizens via public calls, could be implemented in projects related to highways, energy plants, and social policies. Through the announcement of investment details and the values disclosed throughout the investment's economic lifespan, the creation of a participatory management model, and the protection of investment value indexed to a tradable instrument, it would be possible to guarantee goals such as transparency, participation, and accountability. The PCP model should be based on financial crowdfunding applications and the current regulations in Türkiye should be adapted to create a suitable framework for this. In such a crowdfunding case, it is recommended that investors consist of citizens and associations or foundation organizations, and crowdfunding platforms should be selected from public-sector capitalized banks' companies. The guarantees offered by official actors, the technological infrastructure, and the technical expertise provided by public organizations will be crucial to the success of such projects.

Furthermore, the administrative development of the model is discussed through suggestions and alternatives regarding organizational aspects, with the proposal to establish Public Enterprise Companies (PEC) for each project. PECs should be open to citizens and non-profit organizations for shareholding, while state representatives and relevant public organizations play a regulatory and supervisory role on the boards, ensuring technical expertise within the structure. Moreover, the general assemblies of these companies should be formed based on the democratic participation of shareholders, with elected representatives occupying positions on the management boards. This participatory structure is expected to provide a sufficient basis for accountability and transparency. With these revisions, the PCP model might address inefficiencies in state-owned enterprises or compensate for calculation and implementation discrepancies of the PPPs in favor of citizens. In this way, the PCP offers a viable alternative for citizens to convert their savings into investments. PECs in the proposed model should be formed as private legal entities to prevent direct intervention of the state. In the organizational structure of the PECs, it is recommended that the influence of shareholders be maintained through specific representation ratios and that reporting and auditing mechanisms be established to ensure the proper oversight of operations.

The study has made revisions to the PCP model in terms of both financial and organizational aspects. With the help of these revisions, it holds potential as an alternative to the current public policy financing models, and it remains open to further elaboration and expansion through future studies. Empirical

research, including sector-based comparative examples and various impact assessments, might contribute to its development in terms of efficiency and democratic participation. Such further studies may facilitate obtaining results that align with the framework of post-NPM approaches based on democratic participation and governance. Additionally, they may open the way for new financing models centred on citizen demands.