

## GÜVENLİK HİZMETLERİNDE DEVLET-ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ: METODOLOJİ VE KRİTERLER

### Public-Private Partnership for Public Security Services: Methodology and Criteria

Yıldırım URYAN\*  
Alican KAPTI\*\*

#### Özet

Türkiye’de kamu güvenliği hizmetleri bizzat devlet kurumları eliyle sağlanır. Özel güvenlik hizmetleri, kanunda belirtildiği şekliyle, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyettedir. Özel sektörün güvenlik hizmetlerinde kullanımı, gelişmiş batı ülkelerinde çok daha yaygındır. Dikkatli bir şekilde planlandığı takdirde, yüksek verim, düşük maliyet gibi özel sektörün öne çıkan özellikleri, güvenlik hizmetlerinin verimini ve kalitesini artırıp, maliyetleri düşürebilir. 11 Eylül terörist saldırılarında görüldüğü gibi, güvenlik hizmetlerini yanlış bir şekilde özelleştirmek, olumsuz sonuçlar doğurabilir. Güvenlik hizmetinin özellikleri, özel sektörün karakteristikleri, piyasanın rekabet durumu, risk durumu gibi birçok faktör bir arada değerlendirilerek özelleştirmeye karar verilmelidir. Bu çalışmanın amacı, bir özelleştirme metodolojisi geliştirerek, özel sektörden güvenlik hizmeti alınımının belirlenen kriterler ışığında yapılması için altyapı oluşturmaktır. Teorik altyapısıyla geliştirilecek güvenlik hizmetleri özelleştirme metodolojisi, hizmetin bizzat devlet tarafından verilmesi veya özel sektörden satın alınması noktasında karar vericiler için kullanışlı olabilir. Bu kriterlerin belirlenmesinde, Sözleşme Teorisi olarak da bilinen “Principal-Agent” teorisi kullanılmıştır. Teori, örnek olay olarak seçilen 11 Eylül saldırıları öncesi özel sektörde işletilen Amerika Birleşik Devletleri sivil havacılık güvenliği sistemine uygulanmıştır. Geliştirilen metodolojinin kullanımı, belirlenen kriterlerin değişik kamu güvenliği hizmetlerine uygulanması ile örneklenmiştir. Sonuç olarak bu çalışmanın geliştirdiği metodoloji ve kriterler güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinde karar vericiler için yol gösterici olması amaçlanmıştır.

\* Dr., Pilot Emniyet Amiri, Diyarbakır Emniyet Müdürlüğü, uryany@gmail.com

\*\* Dr., Emniyet Amiri, Polis Akademisi Araştırma Merkezleri, akapti@egm.gov.tr

**Anahtar Kelimeler:** Kamu-özel sektör işbirliği, Kamu güvenlik hizmetleri, Özelleştirme kriterleri, Kamu hizmet alımı.

### Abstract

Public security services are directly provided by public organizations in Turkey. Private security services, as described in the law, are a complementary component of public security. Developed western countries widely utilize private sector in provision of public security services. If carefully planned, several advantages of private sector including high performance and low cost can increase efficiency and quality of public security services. However, the 9/11 terrorist attacks have shown the possible cost of incorrect private security provision. Several factors such as service features, private sector characteristics, competitive market situation, and risk assessment should be evaluated before deciding to privatize security services. A security privatization methodology supported by theory can be useful for decision makers. This article aims to develop such a methodology with privatization criteria to help decision makers arrive at effective decisions. The principle-agent theory, also known as contract theory, was used in specifying privatization criteria. The theory was applied to United States aviation security system that was provided by private sector before 9/11 terrorist attacks. The methodology developed in this article was exemplified through several public security services. As a conclusion, the methodology and criteria developed can guide decision makers on the privatization of public security services.

**Key Words:** Public-private partnership, Public security services, Privatization criteria, Public service provision.

### Giriş

Kamu güvenlik hizmetlerinin özel sektörden hizmet alımı şekliyle sağlanması gelişmiş ülkelerde sıkça başvurulan bir yöntemdir. Kamu hizmetlerinde, özel sektörün yüksek verimlilik, düşük maliyet ve kolay adapte olabilen yapısı gibi özelliklerinden faydalanarak halkın yaşam standartlarını yükseltme fikri son yıllarda Türkiye’de sıkça tartışılan bir konudur. Ülkemizde kamu güvenliği hizmetleri bizzat devletin kolluk teşkilatları tarafından sağlanır. Özel güvenlik hizmetleri Türkiye’de gelişmiş batılı ülkelerle kıyaslandığında oldukça yenidir. Özel güvenlik hizmetlerine dair 5188 sayılı kanun 26 Haziran 2004 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun birinci maddesinde özel güvenlik

hizmetlerinin kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette olduğundan bahsedilmiş, üçüncü maddede ise özel güvenlik hizmetlerinin kullanılabilceği yerler olarak üçüncü şahıs koruması, toplantı, konser ve sahne gösterileri gibi kamuya açık mekânlar ile para veya değerli eşya nakli olarak sınırlama getirilmiştir.

Kamu güvenliği hizmetleri için özel sektörden faydalanılması verimliliği ve kaliteyi artırıp maliyetleri düşürebilir. Ancak, bunun için güvenlik hizmetinin özellikleri kadar kamu/özel sektör karakteristiklerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Teorik olarak geliştirilen güvenlik hizmetleri özelleştirme metodolojisi, hizmetin bizzat devlet tarafından verilmesi veya özel sektörden satın alınması noktasında karar vericiler için kullanışlı olabilir. Belirli bir güvenlik hizmetinin özel sektörden sağlanması noktasında sağlıklı karar vermek için takip edilebilecek bir metodoloji geliştirmek bu çalışmanın temel amacıdır.

Bu çalışmada sırasıyla, kamu ve özel sektörün temel karakteristikleri ve belirli durumlardaki kurumsal davranışları incelenmektedir. Daha sonra, bir hizmeti satın alan ile hizmet sağlayanın ilişkilerini ve etkileşimlerini davranışsal varsayımlarla açıklayan Sözleşme Teorisi (principal-agent) ve önermeleri üzerinde durulmaktadır. Sözleşme Teorisinin, özel sektör ile yapılacak güvenlik hizmeti sözleşmelerinde ortaya çıkabilecek muhtemel durumları öngörüp anlaşılması açısından çalışmaya rehberlik edeceği düşünülmektedir. Teorinin uygulanacağı örnek olay olarak, 11 Eylül terörist saldırıları öncesi tamamen özel sektör tarafından sağlanan Amerika Birleşik Devletleri sivil havacılık güvenliği sistemi üzerinde kısaca durulmuştur. Sözleşme teorisinin varsayımları özelleştirme kriterlerinin belirlenmesi için ABD'nin sivil havacılık güvenliği sistemine uygulanmış ve belirlenen kriterler değişik özelliklere sahip on sekiz adet kamu güvenliği hizmeti üzerine uygulanarak metodolojinin kullanım şekli örneklendirilmiştir. Son olarak, kamu güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinin dikkatlice planlanarak, belirlenen kriterler ışığında yapıldığı takdirde, hedeflenen standartlara ulaşılabileceği, güvenlik hizmetinin verimliliğini ve kalitesini artırıp maliyetleri düşürebileceği hususları tartışılmıştır.

## 1. Güvenlik Hizmetlerinde Özel Sektör Kullanımı

Güvenlik hizmetinin özelliğine göre kamu veya özel güvenlik hizmetlerinden birini tercih etmek için her iki sektörün temel karakteristikleri üzerinde durmak gerekmektedir. Kamu teşkilatları geleneksel olarak hi-

yerarşik yapıda ve merkezi yönetim ile idare edilirler. Teşkilat yönetimi merkez tarafından belirlenmiş yazılı kurallar ve genellikle inisiyatife mahal bırakmayan yönetmelikler ile belirlenir (Salamon, 2002). Karar verme mekanizması yukarıdan aşağıya, gücün tamamı ise tepe yönetiminde olacak şekilde ayarlanmıştır. Kapalı sistem diyebileceğimiz bu yapıda tek yönlü olarak aşağıdan yukarıya bilgi akışı söz konusudur. Güvenlik hizmeti devlet işi olarak görülür, bu yüzden de halkın yönetime katılımı minimum seviyededir. Güvenlik hizmeti herhangi başka bir organizasyonla yetki paylaşımı olmadan tamamen devlet tarafından sağlanır ki bu da devlete bu alanda baskın bir rol ve alternatifsizlik verir (Salamon, 2002). Oysa devletin en önemli görevi vatandaşa daha iyi hizmet götürüp yaşam standartlarını yükseltmek olduğundan, son yıllarda devletin baskın rolünün bu göreve katkısı tartışılmaya başlanmıştır.

Demokratik kültürün yükselişi ile beraber gelen toplum hayatındaki değişiklikler ve son yıllardaki teknolojik gelişmeler, yeni kamu hizmetleri ihtiyacı ile beraber, devletin toplum hayatındaki baskın rolünün sorgulanmasına yol açmıştır (Bryer, 2007). Devletin kutsanması, bekası, devlet sırrı, ciddiyeti, kamu düzeni gibi kavramların yerine kamu hizmetlerinde etkililik, verimlilik, şeffaflık ve kaliteli hizmet gibi daha rasyonel kriterler öne çıkmaktadır (Salamon, 2002). Bu kriterlerin karşılanmasında, değişik sektörlerle işbirliği yapabilen, dışarıya açık bir sisteme, geniş bir iletişim ağına ve iki yönlü bilgi akışına sahip, daha esnek yapıdaki özel sektör kuruluşları, kapalı bir sisteme ve esnek olmayan bir yapıya sahip kamu teşkilatlarına göre daha avantajlı konuma yükselmiştir (Bryer, 2007). Bununla birlikte, özel sektörün var oluş sebebi olan kâr amacı ve kârın maksimizasyonu, hesap verebilirlik zaafı ve güvenlik hizmetlerinin ölçümünün zorluğu gibi faktörler, kamu güvenliğinde özel sektörün kullanımında soru işaretlerini de beraberinde getirmektedir. Kamu teşkilatlarında kâr için hizmet kalitesini feda etme, hesap vermekten imtina veya performans ölçme mecburiyeti gibi kaygılar söz konusu değildir (Salamon, 2002). Her iki sektör değişik kriterler göz önünde tutulduğunda avantaj ve dezavantajlara sahiptir. Güvenlik hizmetlerinin özelliğine göre en iyi performans hangi sektörün verebileceği sorusu belirlenecek kriterlerin değerlendirilmesi ile cevaplanacaktır.

Özel sektörden hizmet alımı, ihtiyaç duyulan hizmetlerin özel şirketler veya devlete ait olmayan kuruluşlardan tedariki anlamına gelmektedir (Kent, 1987). Özel sektörden kamu hizmeti alımı ile ilgili kamu yönetimi literatüründe üç farklı görüş karşımıza çıkmaktadır. Bu görüşler sırasıyla; özel sektörden hizmet alımının bazı durumlarda kamu sektöründen daha iyi sonuçlar üretebileceği görüşü, pazardaki rekabet durumuna göre özel

sektörün daha başarılı olabileceği görüşü ve son olarak özel sektör hizmet alımının yapılan işin türüne bağlı olarak değişebileceği görüşüdür. Üç görüş de aşağıda ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

Teorisyenlerden bazıları, özel sektörün her durumda kamudan daha iyi hizmet ürettiğini iddia etmektedirler (Moe, 1987). Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde 1980'li yılların başında itibaren özel sektörün kamu hizmetlerinde kullanımı devamlı bir şekilde artmıştır. Bu artışın arka planında, özel sektörün hizmet üretiminde kamu teşkilatlarından daha etkili ve verimli olduğu düşüncesi yatmıştır. Öyle ki, sarı sayfalar olarak da isimlendirilen ve kamunun bir işi devretmesi için başlıca kriter bu hizmetin özel sektörden herhangi bir kuruluş tarafından verilebilmesi görüşü devlet politikalarında bir dönem etkin olmuştur (Kettl, 2000). Maliyet fayda oranına göre yapılan bir değerlendirmede özel sektörün hizmet üretimi kamu teşkilatlarına göre çok daha yüksek çıkmıştır (Savaş, 1982). Bununla birlikte kamu hizmetlerinin nereye kadar özelleştirilebileceği konusunda da pek çok eleştiri ve özelleştirme seviyesi için belirli bir çizgi belirlenmesi gerekliliğiyle ilgili tespitler vardır.

Özel sektörün kamu teşkilatlarından her zaman değil ama, bazı durumlarda daha kullanışlı olduğu düşüncesi de ilk görüş altında incelenebilir. Buna göre, özel sektöre devredilecek güvenlik hizmetlerinde bazı şartların aranması gereklidir (Donahue, 1989). Kamu hizmetinde yapılacak işin ve arzu edilen hedefin, özel sektöre devredilmeden önce tam olarak *tanımlanabilir* olması birinci şarttır. İhtiyaç duyulan hizmetin standartlarının ve istenilen performans seviyesinin belirlenmesi zor olan hizmetlerde özel sektörün kullanılmaması tavsiye edilmektedir. Özelleştirilecek kamu hizmetinin *ölçülebilir* olması ikinci şarttır. Ölçülebilirlik kriteri, hizmetin tedarikinden sonra performansın belirlenebilmesi, özel sektörün hizmeti savaştırmamasını veya kâr maksimizasyonu için kaliteyi düşürmesini engelleyeceğinden özel sektör tercih edilebilir. Diğer yandan kamu hizmetinin performans ölçümü mümkün değilse, hizmet süresince denetleme ve gözleme kolaylığı yüzünden kamu teşkilatı tercih edilmelidir. İhtiyaç duyulan kamu hizmetini sağlayacak birden fazla özel sektör kuruluşu olması, yani pazarda rekabetin bulunması üçüncü şart olarak sayılır. Hizmet sağlayıcıları açısından *rekabet* söz konusu ise özel sektör tercih edilmelidir. Çünkü rekabetin varlığı hem fiyatların düşmesini hem de hizmet kalitesinin artmasını sağlayacaktır. Özel sektörde hizmetin sadece bir kuruluş tarafından verilmesi veya rekabetin düşük olması durumunda özel sektörün kullanımı tercih edilmemelidir (Donahue, 1989).

Kamu hizmetlerinde özel sektörün kullanımı ile ilgili ikinci görüş rekabet formülü olarak adlandırılabilir (Kettl, 1993). Buna göre, servis tedarikçileri arasındaki rekabet sektörler arasındaki başarının anahtar faktörüdür. Gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde rekabet olmayan bir ortamda kurumların performansı düşüktür. Bu görüşün çıkış yeri Apple ve Microsoft'tan önceki IBM'in, Toyota ve Honda'dan önce General Motors'un düşük performanslarıdır. Bu sebeple, hem kamuda hem de özel sektörde kamu hizmeti adına rekabet ortamı oluşturularak verimliliği artırmak gerekmektedir (Kettl, 1993).

Kamu hizmetlerinde özel sektörün kullanımı ile ilgili üçüncü görüş işlevsel uyumluluk olarak adlandırılabilir. Bu görüş, belirli özelliklerdeki kamu hizmetlerinin en verimli bir şekilde belirli tipteki organizasyonlarla sağlanabileceğini savunur (Cohen ve Eimicke, 1998). Yani kamu veya özel sektör organizasyonunun verimliliği organizasyonun özellikleri ile yapılacak işin uyumuna bağlıdır. Güvenlik hizmeti eğer *büyük bir sistemin* alt parçası ise, herhangi bir alt parçadaki zayıflık tüm sistemi tehdit ediyorsa kamu organizasyonlarındaki standardizasyona ihtiyaç vardır. Havalimanı güvenliği ve sınır güvenliği gibi hizmetler buna örnek olarak düşünülebilir. İkinci olarak, kamu güvenliği hizmetleri arasında devletin otoritesini temsil edenler, bu otorite ile vatandaşların hayatını ve özgürlüğünü kısıtlama durumunda olanlar, maksimum *hesap verebilirlik*, *gözlenebilirlik* ve *müdahale edilebilirlik* özellikleri gerektirdiğinden en iyi şekilde kamu teşkilatları tarafından sağlanabilir. Ölçülebilir olmasından ve rekabet ortamının kaliteyi artırıp maliyeti düşüreceğinden, üretim ve inşaat tipi hizmetler en iyi şekilde özel sektör tarafından verilebilir. Eğitim, kimsesiz çocukların ve yaşlıların bakımı gibi sosyal hizmetler ise inanan yüksek motivasyonlu ve istekli insanlar tarafından en iyi şekilde sağlanabileceğinden gönüllü kuruluşlar aracılığıyla sağlanmalıdır (Cohen ve Eimicke, 1998).

Birbirinden farklı olmasına rağmen üç görüş de kamu ve özel sektörün ne tür hizmetlerde başarılı olabileceğine işaret etmektedir. Her bir görüşten alınacak kriterler yardımıyla kendi özelleştirme metodolojimizi oluşturabiliriz. Belirlenen altı adet kriter, hizmetin *tanımlanabilirliği*, performansın *gözlenebilirliği*, *ölçülebilirliği*, devlet otoritesini temsil etmesinden dolayı hizmeti verecek organizasyonun *hesap verebilirliği*, büyük sistemi tehlikeye atabilecek durumda olup olmaması ile ilgili *büyük sistemi etkileme* ve *pazarın rekabet durumu* olarak adlandırılabilir. Belirlenen kriterler ve kullanımları ayrı başlıklar altında daha geniş olarak tartışılacaktır.

Kriterlerin teorik altyapısı için sözleşme teorisi (principal agent) kullanılmıştır. Herhangi bir kamu hizmetinin doğrudan devlet tarafından sağlanmasına veya özel sektörden satın alınmasına terminolojide yap-al kararı (make-buy decision) denir. Sözleşme teorisi, alımına karar verilen hizmetlerin, sözleşme yapıldıktan sonra işveren (principal) ile hizmeti verecek acenta (agent) arasındaki ilişkileri ve etkileşimleri üzerine varsayımlarda bulunur. Teorin, sözleşmenin her iki tarafının kurumsal davranışlarına yaptığı önermeler karar vericiler için bir yol gösterici olarak kullanılabilir.

## 2. Sözleşme Teorisi (Principal Agent)

Bu bölümde sözleşme teorisinden (principal agent) kısaca bahsedilerek başlıca terimleri açıklanacaktır. Bu çalışmanın genelinde sözleşme teorisi olarak teorinin orijinal ismi olan *principal agent* söylemi kullanılmıştır. Ayrıca işveren anlamını veren *principal* ve acenta anlamını veren *agent* terimleri de ayrı olarak orijinal halleriyle kullanılmıştır. Teorinin özel sektörden hizmet alımına ilişkin tespitleri, öngördüğü problemler ve ileri sürdüğü önerileri bu başlık altında tartışılacaktır.

Eisenhardt (1989) Principal Agent Teorisini incelediği makalesine Mao'nun kısa bir hikayesiyle başlar. Bir gün Mao'nun arkadaşı, torunu ile birlikte Mao'yu ziyarete gider. Mao sevimli çocuktan kendisine büyük amca diye hitap etmesini ister. Çocuğun kibar bir şekilde bunu reddetmesi üzerine çocuğun dedesi Mao'ya, çocuğa bir elma vermesini söyler. Mao çocuğa elmayı verince çocuk "Teşekkür ederim büyük amca" der. Bunun üzerine çocuğun dedesi Mao'ya dönerek "teşvikin neler yapabileceğini gördünüz mü?" diye sorar. Principal agent teorisi temel olarak başka bir şahsa kendi istediğimiz bir hedef doğrultusunda bir iş yaptırırken, iki taraf arasında olması muhtemel ilişkiler ve etkileşimler üzerine önermeler yapar. Başka bir deyişle teori herhangi bir hizmet için kontrat yapan iki tarafın hangi şartlarda ne tür davranışlar geliştirebileceğini teorik varsayımlarla açıklar (Kelman, 2002).

Teorinin terimleri üzerinde kısaca durmakta fayda vardır. *Principal* hizmeti satın alan, herhangi bir kamu hizmeti için özel sektör ile anlaşma yapan tarafa denir ki işveren olarak anlaşılabilir. Bu çalışmanın temasında principal bizzat devleti veya belirli bir kamu kuruluşunu temsil eder. Agent ise kamu hizmetini belirli bir ücret karşılığı yapabileceğini taahhüt eden özel sektör tüzel kişisi anlamına gelir ki yüklenici olarak anlaşılabilir. Agent bu çalışmada özel güvenlik şirketlerini ifade eder. Buna göre

principal agent teorisi hizmeti alan ile satan arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceğini tarif eder (Eisenhardt, 1989). Hizmeti alan tarafın yapmak istediği bir işi ve gerçekleştirmek istediği bir hedefi vardır. Bunun için dışardan birilerinin (agent) yardımına ihtiyaç duymaktadır. Hizmeti satanın ise kar etmek gibi kendi özel ajandası, farklı hedefleri ve amaçları vardır. Bu amaç ve hedeflerine yapılacak kontrat sayesinde ulaşmak istemektedir (Kelman, 2002). Yapılan kontrat ile iki temel anlayış ortaya çıkmaktadır. Yükleniciye bakan kısmı ile hizmeti satan, söz konusu hizmeti principal adına yapmayı taahhüt eder. İşverene bakan tarafta ise hizmeti satan, işverenin bahse konu hizmet ile ilgili bütün beklentilerini karşılamak durumundadır. Oysa anlaşmada tanımlanan söz konusu hizmet ile işverenin bütün beklentileri arasında önemli farklar vardır. İki tarafın aynı anlaşmaya farklı anlamlar yüklemesi, iki tarafın anlayışı arasındaki temel farkın davranışlara yansiyarak problem olarak karşımıza çıkması, principal agent teorisinin çıkış noktasıdır (Sappington, 1991).

Teori temel olarak taraflar arası çıkması muhtemel problemler ile ilgilendir. Bu problemler değişik durumlarda ortaya çıkabilir. Birinci durumda hizmeti satın alan işveren ile hizmeti sağlayan yüklenicinin amaçlarının ve hedeflerinin uyuşmaması veya çatışması söz konusu olabilir. İşveren, yüklenicinin ne yaptığını kolayca izleyemez ve bilemez. İşin yapılışı ile ilgili verilere yüklenici sahiptir ve bunları işveren ile paylaşmayabilir. Genellikle işverenin amacı hizmetin en iyi şekilde yapılması iken yüklenici için bu her zaman birinci derecede önemli değildir. Yüklenicinin tam olarak nasıl çalıştığını denetlemek işveren için hem zor olabilir hem de ekstra masraf gerektirebilir. Birinci sorun, işverenin, yüklenicinin uygun bir şekilde çalışıp çalışmadığını denetleyememesi halinde ortaya çıkar. İkinci sorun, işveren ve yüklenicinin muhtemel risklere karşı farklı tutumlar geliştirmesi ile kendini gösterir. Risk paylaşımı da denen bu durumda muhtemel bir olumsuzluk halinde işveren ve yüklenici farklı tepkiler verirler ve farklı davranış modelleri geliştirirler. Burada sorun tarafların farklı risk algıları ve buna bağlı olarak farklı reaksiyon göstermeleridir (Eisenhardt, 1989).

Muhtemel problemlerle ilgili olarak principal agent teorisi değişik çözümler önerir. İlk olarak performans bazlı sözleşmelerin davranış bazlı olanlardan daha verimli olduğunu savunur. Performans bazlı sözleşmelerde yüklenicinin, işverenin amaçları ve hedefleri doğrultusunda çalışma ihtimalinin daha yüksek olduğu öngörülmektedir. Yüklenicinin faydacılığı bu şekilde dizginlenebilir, çünkü performans bazlı sözleşmeler işveren ile yüklenicinin hedeflerini, dolayısıyla da tercihlerini birbirlerine yaklaştırır (Sappington, 1991). Bu şekilde her iki tarafın hedefleri arasın-



daki uyumsuzluk miktarı azalır. Her iki tarafın hedeflediği fayda ve ödül, yüklenicinin performansına bağlıdır. Yöneticileri aynı zamanda şirket sahibi olan kuruluşlarda yönetici fırsatçılığının azalması bu duruma örnek olarak verilebilir (Eisenhardt, 1989). İkinci olarak, işverenin, yüklenicinin nasıl çalıştığına dair bilgisinin olmasının, yüklenicinin işverenin hedefleri doğrultusunda çalışma ihtimalini artırdığı savunulur. Bilgi sistemleri ve teknolojileri yüklenicinin fırsatçılığını dizginler. Burada savunulan varsayım, işverenin yüklenicinin ne yaptığı ile ilgili bilgi sahibi olması, onu izleyebilmesi ve denetleyebilmesi, yüklenicinin işvereni aldatma ihtimalini azaltacak olması durumudur. Bu varsayıma, şirket sahibinin, yöneticilerinin çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmasının, yöneticinin fırsatçılığını azaltması, örnek olarak verilebilir (Eisenhardt, 1989).

İki durumda işverenin yükleniciyi izleme, denetleme şansı yoktur. Birincisi, ahlaki tehlike diyebileceğimiz, (moral hazard) yüklenicinin istenilen performansı bilerek göstermemesi, yani işten kaytarması durumudur (Sappington, 1991). Yüklenici sözleşme anında kabul ettiği yükümlülükleri yerine getirmek ve standardı yakalamak için gerekli gayreti göstermemesi veya gayretini başka hedefler doğrultusunda harcaması anlamına gelir. Bir şirket için çalışan mühendisin, mesai saatlerinde kendi şahsi projesi için çalışmalar yapması örnek olarak verilebilir. Burada proje konusu ileri seviyede teknik detayları içerebildiğinden yönetimce anlaşılamayacak, fark edilemeyecek kadar karışık olabilir (Eisenhardt, 1989). İkinci olarak, elverişsiz seçim (adverse selection) diyebileceğimiz durumda, yüklenici sahip olmadığı yeteneklere rağmen belirli bir hizmeti üzerine alır. İşveren tam olarak yüklenicinin gerekli donanıma sahip olup olmadığını, sözleşme öncesinde, hatta çalışma anında tam olarak bilemeyebilir. Örnek olarak bir araştırma için anlaşılan profesörün araştırma yapılacak alanda tecrübesinin olmamasına rağmen seçilmesi verilebilir. İşveren bu durumu tam olarak bilemeyebilir (Eisenhardt, 1989).

Bu durumda teorinin iki önerisi vardır. İlk olarak, işverenin, yükleniciyi izleyip denetleyebilmek için bilgi sistemlerine yatırım yapması tavsiye edilir. Rapor etme prosedürleri, daha fazla denetleyici istihdamı, uzman personel görevlendirme ve kapalı devre kamera sistemleri gibi uygulamalar buna örnek olarak gösterilebilir. İkinci öneri performans bazlı kontratlar yapmaktır ki en verimli sözleşmenin performans bazlı kontratlarla yapılabileceği ve yönetilebileceği anlamına gelir (Sappington, 1991). En verimli sözleşme koşulları, insanın kendini düşünen rasyonel birey olması, sınırlı bilgiyle kısmi rasyonel karar vermesi ve riskten uzak durmayı istemesi ön kabulleri ışığında tarif edilmiştir. Kuruluşlarda çalışan üyeler arasındaki hedef uyumsuzluğunun varlığı ve bilginin satın alın-

bilen bir mal olduğu diğer ön kabullerdir. Önerilen çözüm, yükleniciye hedef olarak belirli bir standart koyularak motive edilmesi, başarıya fazladan prim verilerek ödüllendirilmesi, işverenin ve yüklenicinin hedeflerinin yakınlaştırılması ve riskin bir kısmının yükleniciye aktarılması olarak özetlenebilir (Sappington, 1991).

Principal agent teorisi, hangi durumlarda hizmet alımını tercih etmeli, hangi durumlarda hizmeti bizzat üretmeli kararı için önemli ipuçları sunar. Yukarıda kısaca anlatılan teorinin önermeleri, ABD sivil havacılık güvenliği örnek alanına uygulanarak, tespit edilen özelleştirme kriterleri tartışılacaktır. Kriterlere geçmeden önce, 11 Eylül terörist saldırıları öncesinde tamamen özel şirketler tarafından sağlanan ABD sivil havacılık güvenliği sistemi ana hatları ile anlatılacaktır.

### 3. ABD Sivil Havacılık Güvenliği

Bu çalışmada principal agent teorisinin varsayımları ve özelleştirme ilgili belirlenen kriterler Amerika Birleşik Devletleri'nin sivil havacılık güvenliği üzerinden örneklendirilmektedir. ABD sivil havacılık güvenliği sistemi, 11 Eylül 2001 terörist saldırıları öncesi özel güvenlik şirketleri tarafından sağlanması nedeniyle, teorinin varsayımlarını incelemek için uygun bir örnek alan olduğu düşünülmektedir.

11 Eylül saldırılarından önce ABD havalimanlarındaki güvenlik hizmetleri, özel şirketler tarafından sağlanıyordu. Federal Havacılık otoritesi olan FAA (Federal Aviation Administration), bir kamu kuruluşu olarak güvenlik politikasını ve standartları belirleyen principal; özel havayolu şirketleri de belirlenen standartlarda güvenlik hizmeti vermeyi taahhüt eden agent'lardı. Havacılık güvenliği sistemi ticari havayolu şirketlerinin inisiyatifine bırakılmıştı (Thomas, 2003). Havacılık sektörü yüksek rekabet ortamında kâr amacı güden ticari havayolu şirketlerinin maliyetleri düşürmek, kâr paylarını artırmak için çalıştığı bir pazardı. Oysa, bu rekabet, sunulan güvenlik hizmetinin kalitesi ile ilgili değil, satılan bilet ve taşınan yolcu sayısı ile ilgiliydi (Uryan vd., 2009). Bilet fiyatı pek çok yolcu için havayolu seçiminde tek kriterdi. Havayolu şirketlerinin sunduğu güvenlik hizmetleri dışardan bakan yolcular için önem arz etmiyordu (Thomas, 2008). Özel havayolu şirketleri için de kaliteli güvenlik hizmeti, maliyetlerin artması, bilet fiyatlarının yükselmesi ve pazar paylarının düşmesi anlamına gelmekteydi. Doğal olarak güvenlik önlemlerinin seviyesi maliyet fayda analizleri ile ayarlanır hale geldiği gözlemlenmiştir (Hainmuller ve Lemnitzer, 2003). Bu yüzden de verilen güvenlik hizmeti

yasal minimum standartlara kadar gerilediği görülmektedir. Özel havayolu şirketleri güvenlik için minimum yatırımları yaptı ve en düşük seviyede personel çalıştırdı. Öyle ki havalimanlarındaki güvenlik personeli, aynı havalimanında hamburger restoranlarında çalışan garsonlardan bile daha düşük maaş alır hale geldiği bir gerçektir (Dillingham, 2001).

Bu durum 11 Eylül saldırılarına kadar birçok defa eleştirilse ve yeniden yapılanma tavsiye edilse de bu şekilde devam etti (DOT Report, 1999; 2000; GAO Report, 2000). 11 Eylül 2001 günü on dokuz terörist, üç uluslararası havalimanındaki güvenlik noktalarından herhangi bir problemle karşılaşmadan geçti ve uçaklara bindiler (Kean ve Zelikow, 2004). Dört adet yolcu uçağı kaçırılarak, ABD ulusal güvenliğine saldırı amacıyla kullanıldı (Dillingham, 2001). Bu saldırı tarihin dönüm noktası olarak nitelendirildi. Dünyanın güvenlik anlayışında o anki paradigmalara tamamı yeniden sorgulandı (Costello, 2005). Medya günlerce “artık hiç bir şey eskisi gibi olmayacak” manşetleri ile çıktı. En azından havacılık güvenliği sistemi, eskisi gibi olmayacaktı. Saldırıların ilk şaşkınlığı atlatıldıktan sonraki günlerde kamuoyu teröristlerin silahlarıyla beraber nasıl güvenlik noktalarından geçip uçakları kaçırabildiğini sorgulamaya başladı (Dillingham, 2001). Saldırlardan henüz 9 gün sonra Ulusal Denetleme Ofisi (General Accounting Office) Federal Havacılık otoritesi olan FAA’ın özel şirketler aracılığıyla işlettiği güvenlik sisteminin düşük performansını rapor etti. Aslında saldırılardan on dört yıl önce GAO, Ulaştırma Bakanlığı müfettişleri ve Federal Güvenlik Komisyonu değişik tarihlerde defalarca ulusal havacılık güvenliği sistemindeki açıkları ve aksaklıkları rapor etmişlerdi (GAO Report, 1987; DOT Report, 1987).

Ulaştırma Bakanlığı tarafından, 1999 yılında, uluslararası hizmet veren büyük havalimanlarında yapılan habersiz denetimlerde müfettişler, 173 teşebbüsten 117 tanesinde (% 63) herhangi bir engelle karşılaşmadan arınmış bölgelere girmişlerdi. Yüzde 37 oranında uçuşa hazır olan uçağı binmişler, güvenlik personeli yüzde 11’inde 3 dakika geçtikten sonra, yüzde 17’sinde de 3 dakika içinde durumu fark edip müdahalede bulunmuşlardı. Denetlemelerde çıkan en kötü sonuç da, 12 olayda müfettişler fark edilmeyerek uçağın kalkış anına kadar yerlerinde oturmuş ve test sona erdirilmişti (DOT Report, 1999).

GAO’nun başka bir raporunda güvenlik görevlilerinin düşük performansına dikkat çekilmiş, bunun yetersiz eğitim, düşük kalitede personel istihdamı, çok sık personel değiştirme, çok fazla yeni ve tecrübesiz personel çalıştırma gibi faktörlerle ilgili olduğu belirtilmişti (Dillingham, 2000). Bazı havalimanlarında yeni ve tecrübesiz personel devrinin yüzde

400'den fazla olduğu, hatta güvenlik personelinin sadece % 14'ünün 1 yıldan fazla süredir çalıştığı belirtilmiştir. Yetersiz eğitim, düşük kalitede personel istihdamı, yüksek oranda personel değiştirme ve düşük ücretler hedeflenen güvenlik standardının yakalanamamasına sebep olmuştur.

Havacılık güvenliğindeki tespit edilen zaaf lar aslında buzdağının görünen küçük bir parçası olarak değerlendirilebilir. Uygulayıcılar özel havayolu şirketleri olduğundan, asıl veriler yani durumun ciddiyeti FAA'den gizlenmiş de olabilir. 11 Eylül saldırıları bütün dikkatleri sistem üzerine çektiğinden artık müdahale kaçınılmaz olmuştur (DOT Report, 2003). Nitekim Ulusal Kongrenin saldırılara cevabı FAA'ye güvenlik sisteminin yeniden kökten yapılandırılması talimatı olmuştur (Kean ve Zelikow, 2004).

11 Eylül terörist saldırıları ABD havacılık güvenliğinin yoğun olarak tartışılmasına ve sistemde köklü değişiklikler yapılmasına yol açmıştır. Altmış bin güvenlik görevlisi yeni kurulan federal bir kamu kuruluşu olan Ulaştırma Güvenliği Teşkilatı TSA'da (Transportation Security Administration) istihdam edilmiştir (Costello, 2005). Daha önceden özelleştirilmiş olan havacılık güvenliği hizmetleri yeniden kamulaştırılmıştır. Federal devlet, 11 Eylül saldırıları ile güvenlik hizmeti almaktan vazgeçmiş, hizmeti bizzat kendisi verme kararı almıştır (Thomas, 2008). Bu değişiklikte temel neden mevcut sistemin düşük performansıydı. Oysa özel sektörün en önemli özelliği yüksek performans vaat etmesiydi. ABD havacılık sistemi ve 11 Eylül saldırılarından sonra tespit edilen problemler, kamu güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinde dikkat edilmesi gereken hususları somut bir şekilde göz önüne getirmektedir. Bir sonraki başlığın altında, sözleşme teorisi, ABD havacılık güvenliği sistemine uygulanarak güvenlik hizmetlerini özelleştirme kriterleri değerlendirilecektir.

#### **4. Güvenlik Hizmetlerinde Özelleştirme Kriterleri**

Özel ve kamu sektörünün hangi şartlar altında başarılı olabileceğine dair öne sürülen üç ana görüşten faydalanarak belirlenen güvenlik hizmetlerini özelleştirme kriterleri ve teorik arka planı, ABD sivil havacılık güvenliği örnekleme ile ayrı başlıklar altında tartışılacaktır. Belirlenen kriterler, hizmetin tanımlanabilirliği, performansın gözlenebilirliği, ölçülebilirliği, devlet otoritesini temsil etmesinden dolayı hizmeti verecek organizasyonun hesap verebilirliği, pazarın rekabet durumu ve büyük sisteme etkisi olarak isimlendirilebilir. Kriterlerin belirli güvenlik hizmetlerine ne

şekilde uygulanacağına örnek olay olarak, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, trafik denetleme, olay yeri inceleme, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik hizmetleri seçilmiştir.

#### **4.1. Hizmetin Tanımlanabilirliği**

Güvenlik hizmetinin tam olarak tanımlanabilmesi özelleştirme için belirlenen birinci kriterdir. Yapılacak işin, arzulan hedefin ve ihtiyaç duyulan standardın, hizmetin özel sektöre devrinden önce tam olarak tanımlanması gerekmektedir. Güvenlik hizmeti standartlarının ve iyi performansın anlamının tam olarak belirlenemediği durumlarda, hizmetin kamu organizasyonu tarafından sağlanması yoluna gidilmelidir.

Hizmetin tanımlanabilirliği kriterinin teorik arka planı, agent'in hedef sapması durumuyla açıklanabilir. Hizmeti yüklenen agent'in her zaman farklı hedefleri vardır ve bu hedefler işveren ile her zaman örtüşmeyebilir. Sorun da işveren ile işi yüklenenin hedefleri birbiri ile uyuşmadığında, hatta birbiri ile çeliştiğinde ortaya çıkmaya başlar (Malcolmson ve Spinnewyn, 1988). Eğer arzulan hedef ve ihtiyaç duyulan standartlar baştan tanımlanamazsa, agent'in bu hedefi bırakıp kendi gündemindeki hedefleri takip etmesi olasıdır.

Havacılık güvenliği örneğine dönersek, federal otorite olan FAA'in, güvenlik hizmetini satın almadaki amacı havalimanlarının güvenliğini belirlenen standartlar çerçevesinde minimum maliyetle sağlamaktır. Bunun için de özel sektörden hizmet alımı yoluna gitmiştir. Fakat havacılık güvenliğinin tanımının ve standartlarının baştan yapılmaması, özel şirketlerin hedef sapmasını ortaya çıkarmıştır. Özel havayolu şirketleri maksimum kâr hedefi ile yüksek rekabet ortamında hizmet verirler. Doğal olarak bu şirketler için yolcu sayılarını ve kârlarını artırmak güvenlik hizmetlerinin kalitesinden daha öncelikli bir konudur. Hatta güvenlik hizmetlerinin kalitesi, özel havayolu şirketlerinin hedefleri ile çalışmaktadır. Principal ve agent'in çelişen hedefleri, güvenlik hizmetlerinin inisiyatifinin özel şirketlere bırakılmış olması, agent'ların principle'in hedefleri aleyhine, kendi hedefleri doğrultusunda güvenlik maliyetlerini düşürmelerine yol açmıştır.

Hizmetin tanımlanabilirliği kriterinin örnek kullanımı, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, trafik denetleme, olay yeri ince-

leme, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik hizmetleri değerlendirilerek yapılmıştır. Bu hizmetlerden ilk göze çarpanlar, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, trafik denetleme, olay yeri inceleme ve çevik kuvvet gibi hizmetlerin tanımlanabilirliğinin daha yüksek olduğu, diğer yandan narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetlerin tanımlanabilirliğinin düşük olduğudur.

#### **4.2. Performansın Gözlenebilirliği**

Agent'in hedef sapması durumuna teorinin önerdiği iki çözüm agent'in izlenmesi/denetlenmesi ve daha iyi performans için teşvik edilmesidir. Hizmetin üretilmesi anında yetkili denetleyiciler tarafından gözlenebilmesi hedef sapmasını önleyecektir. Performansın gözlenmesi, denetlenmesi, değişik rapor etme prosedürleri, denetleyici istihdamı, uzman personel görevlendirme, kapalı devre kamera sistemleri gibi uygulamalar şeklinde olabilir. Hizmetin performans anında gözlenebilirliği hizmetin özelleştirilebilmesi için gerekli olan ikinci kriterdir.

Teoriye göre agent, yapılan iş ve verilen hizmet hakkında her zaman principal'dan daha fazla bilgiye sahiptir. Yeterli bilgiye sahip olamayan principal'ın aldatılma ihtimali her zaman vardır. Eğer hizmet üretim anında gözlenebilme özelliğine sahip değilse, bilgi sistemlerine yatırım da fayda etmeyecektir. İstihbarat çalışanlarının fiziksel takip sırasında denetlenememesi bu duruma örnek olarak verilebilir.

ABD sivil havacılık güvenliği örneğinde, normalde FAA'in havalimanları için belirlenen güvenlik standartlarına uyulup uyulmadığını gözlemesi ve denetlemesinin sorunu gidermesi gerekirdi. Havalimanı güvenlik noktalarında verilen güvenlik hizmeti normalde kolayca gözlenebilir, denetlenebilir bir hizmet şeklidir. Defalarca rapor edilmesine rağmen önlem alınmaması olayın başka bir boyutudur. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, FAA'nın düşük performansı gözleyebildiği ve tespit edebildiği halde, herhangi bir yaptırım veya teşvik ile standartları yükseltme yoluna gitmemesidir.

Hizmetin gözlenebilir/denetlenebilir olması kriterinin örnek uygulamasıyla ilgili olarak, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, trafik denetleme, olay yeri inceleme ve çevik kuvvet gibi hizmetlerin gözlenebilirliğinin daha yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Diğer yandan, havacı-

lık, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetler başta sayılan hizmetlerle kıyaslandığında gözlenebilirliği bir hayli zor ve yatırım gerektiren hizmetlerdir.

### 4.3. Performansın Ölçülebilirliği

Güvenlik hizmetinin ölçülebilirlik özelliği üçüncü kriter olarak ele alınmıştır. Hizmet üretildikten sonra performansın belirlenebilmesi, özel sektörün hizmeti ihmal etmesini, ekonomik kaygılarla kaliteyi düşürmesini engelleyebilir. Hizmetin özelliğinden dolayı performans ölçümü mümkün değilse, hizmetin üretimi süresince denetleme ve izleme kolaylığı yüzünden kamu sektörü tercih edilmelidir.

Ölçülebilirlik kriterinin teorik arka planı, asimetrik veya eksik bilgilendirme olarak adlandırılan durumdur. İşveren agent'in hizmeti ne şekilde ürettiğini, uygun çalışıp çalışmadığını her zaman denetleyemez. Bu bazı durumlarda hem zor hem de pahalı olabilir (Eisenhardt, 1989). İşveren, istediği hedefler doğrultusunda, agent'in maksimum performansını ortaya koyup koymadığından emin olamaz. Performans bazlı sözleşmeler teorinin bu soruna getirdiği ilk öneridir. Bu tür sözleşmelerde riskin bir bölümü ister istemez agent'a transfer edilir. Bu şekilde agent olası problemlere karşı daha duyarlı ve hazırlıklı hale gelir. Fakat başta da belirtilmiş gibi, performansın ölçülebilir olması şarttır.

Gerçekten de FAA havacılık güvenliği ile ilgili politikaları ve standartları belirlemiş ve bu hedef doğrultusunda özel havayolu şirketlerinden faydalanma yolunu seçmişti. Sorumluluk FAA'de olmasına rağmen, havaalanındaki güvenlik görevlileri, yolcu ve bagajları denetleyen görevliler, arınmış sahaları, uçakların bakım ve park sahalarının güvenliği, özel havayolu şirketlerinin istihdam ettiği görevlilerce sağlanıyordu. FAA'in ülkenin bütün havalimanlarında verilen güvenlik hizmetini izlemesi ve denetlemesi hem zor hem de fazladan yatırım gerektiriyordu. Zaten ihtiyaç duyduğu verilere de ancak agent üzerinden ulaşabilirdi. Seçilmiş havalimanlarını teftiş yoluna gidildi. Yapılan testlerde güvenlik zafiyeti rapor edildiyse de, önlem alınmadı. Havayolu şirketleri değişik havalimanlarında birbirinden farklı arama ve güvenlik noktaları oluşturmuştu. Bu da belirli bir standardın olmadığı anlamına geliyordu (Dempsey, 2003). FAA düzenli bir şekilde havalimanlarındaki güvenliği denetlese bile, uygulayıcılar her havalimanında farklı standartlarda olduğundan, gerçek performansın belirlenebilmesi pahalı ve zor olabilirdi.

Güvenlik hizmetinin ölçülebilir olması bakımından, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, trafik denetleme ve olay yeri inceleme gibi hizmetleri performansın tamamlanmasından sonra kolayca ölçülebilir hizmetlerdir. Diğer yandan, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetleri ilk sayılan hizmetlerle kıyaslandığında ölçülebilirliği oldukça zordur.

#### **4.4. Hizmetin Hesap Verebilirlik İhtiyacı**

Hesap verebilirlik kriteri özellikle devletin otoritesini temsil eden güvenlik hizmetleri ile ilgilidir. Vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlama durumunda olan güvenlik hizmetleri, olası bir yanlış durumun sonuçları çok ağır olacağından, maksimum hesap verebilirlik özelliği olan organizasyonlar tarafından sağlanmalıdır (Gül, 2008). Özel sektör organizasyonları, kamu teşkilatları ile kıyaslandığında, hesap verebilirlik özellikleri zayıftır. Olası bir kriz anında, özel sektör organizasyonlarının doğal reaksiyonu, olayın içinden mümkün olan en az kayıpla sıyrılmak ve değişik ayarlamalar ile krizin sonuçlarından en az zararla etkilenmektir. Krizin sonuçları ile genelde kamu teşkilatları ve seçilmiş bireyler mücadele etmek zorunda kalır.

Hesap verebilirlik kriterinin teorik arka planı olası problemlerde sözleşmenin taraflarının farklı davranışlar geliştirmesi varsayımdır. Her iki tarafın risk algıları farklı olduğundan, principal ile agent farklı tepkiler geliştirirler. Genellikle özel sektörün takındığı tavır en az zararla krizden çıkmaktır. Daha esnek bir yapıya sahip olduklarından dolayı özel havayolu şirketleri 11 Eylül terörist saldırılarından sonra kendi yapılarında değişik ayarlamalar yaparak krizden çıkmaya çalışmıştır. Sonuçta özel sektörün hesap verebilirlik kriteri kamu teşkilatları kadar gelişmiş değildir. Kamu teşkilatları ise işin içinden kolayca sıyrılamaz ve krizin sonuçları ile mücadele etmek zorunda kalır (Sappington, 1991). Buradaki temel sorun risk paylaşımının ve buna bağlı hesap verebilirlik durumunun principal ve agent arasında orantısız olarak dağılmasıdır. FAA havacılık güvenliği politikasını ve standartlarını belirleyerek bunun en ucuz maliyetle uygulanması amacıyla hizmet alımına gitmiştir. Belirlenen standartlar uygun ve kullanışlı olmasına rağmen özel havayolu şirketleri için birinci dereceden önemli değildi ve fazla maliyetli idi. Bu yüzden minimum maliyetle düşük kalitede personel ve ekipmanla standartları zorlayarak minimum yasal seviyede hizmet sunuldu. Asıl amacı kârını artırmak olan özel şirketler için bu makul bir tercihti. Olası bir kriz anında, sonuç-



larla uğraşacak ve hesap verecek olan merci kamu kuruluşu olan FAA idi. Sonuç olarak, özel sektör tarafından sunulan havacılık güvenliği hizmetinin başarısızlığı ve sonuçları ile bir kamu kurumu olan FAA yüzleşmek ve mücadele etmek zorunda kaldı.

Hesap verebilirlik kriteri açısından bakıldığında, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, trafik denetleme ve olay yeri inceleme gibi hizmetleri vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlama açısından hesap verebilirlik ihtiyacı çok fazla olmayan hizmetlerdir. Diğer yandan hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetler vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlama açısından baştakilerle kıyaslandığında hesap verebilirlik özelliği yüksek olan kamu teşkilatları tarafından sağlanmalıdır.

#### **4.5. Büyük Sistemi Etkileme**

Büyük sistemi etkileme kriteri havacılık güvenliği örneği ile anlaşılabilir. Havacılık güvenliği sistemi, yüzlerce havalimanı, pek çok alt ünite ve sistemin bir araya gelmesi ile oluşur. Havacılık güvenliği gibi büyük sistemlerin ayrı bir kategoride değerlendirilmeleri gerekir. Her bir alt ünite ve parça birbirlerine bağımlıdır ve doğrudan birbirlerini etkilerler. Herhangi bir havalimanından kalkan uçak bütün sistem için bir tehdit unsuru olabileceğinden, aslında sistemin toplam güvenilirliği en zayıf alt ünitenin güvenilirliği kadardır (Scott, 1998).

11 Eylül terörist saldırılarıyla ilgili olarak, uluslararası havalimanlarının güvenlik standartları ne kadar yüksek olursa olsun, küçük bir havalimanından kalkan bir uçağın kaçırılması bütün sistemi riske atabilir. Bu yüzden birbirini etkileyebilecek alt sistemlerden oluşmuş büyük sistemlerde belirli bir standardın ve kalitenin oluşturulması gerekir (Wilkinson ve Jenkins, 1999). Farklı özel şirketlerin sağlayacağı güvenlik hizmetlerinde belli bir standardizasyonun sağlanması, merkezi bir kamu teşkilatıyla kıyaslandığında daha zordur. Nitekim ABD ile kıyaslandığında Avrupa Birliği ülkelerinin büyük kısmı havacılık güvenliğiyle ilgili olarak merkezi kamu teşkilatlarını tercih etmiş, daha kaliteli bir güvenlik sistemi kurmuşlardır (Uryan vd., 2009). 11 Eylül'den sonra, iç güvenlik teşkilatı olan DHS (Department of Homeland Security) uzmanları da merkezi bir teşkilatın havacılık güvenliğini daha verimli bir şekilde sağlayabileceği görüşünü dile getirmişlerdir. Nitekim günümüzde ABD havacılık güvenliği kamu teşkilatı olan TSA tarafından sağlanmaktadır.

Büyük sistemi etkileme kriterini değerlendirmek için, hangi hizmetlerin alt sistemler tarafından oluşturulduğu ve bu alt sistemlerin birbirlerini etkileyerek büyük sistemi tehlikeye attığını tespit etmek gerekmektedir. Buna göre, bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, trafik denetleme ve olay yeri inceleme, hassas bölgeleri koruma gibi güvenlik hizmetlerinin büyük sistemi tehlikeye atma ihtimalleri düşüktür. Diğer yandan havalimanı koruma, havacılık, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetlerde büyük sistemi riske atma ihtimali yüksektir ve kamu teşkilatları tarafından sağlanması tavsiye edilir.

#### **4.6. Rekabet**

Özel sektörün performansının belki de en önemli kriteri belirlenen hizmet pazarındaki rekabetin varlığıdır. Kamu hizmetini sağlayacak birden fazla özel sektör kuruluşunun olması hem maliyetin düşmesini, hem de hizmet kalitesinin artmasını sağlayacaktır. Güvenlik hizmetini verebilecek sadece bir kuruluş varsa veya pazarda rekabet yoksa özel sektörün en iyi performansını göstermeyecektir (Donahue, 1989). Başarının formülü, mümkün olduğu takdirde rekabet ortamı oluşturulması, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise hizmetin kamu kuruluşlarınca verilmesidir. Bakım onarım, ikmal ve bilgi işlem hizmetlerini sağlayacak yeteri sayıda kuruluş ve rekabet ortamı mevcuttur. Trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri gibi hizmetlerde, örnekleri yurtdışında görüldüğü gibi, rekabet ortamı oluşturmak mümkündür. Yeterince özel sektör organizasyonu pazara girip, rekabet oluşturulduktan sonra, bu hizmetlerin özelleştirilmesi tavsiye edilir. Son olarak, trafik denetleme, olay yeri inceleme, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik, gibi hizmetlerinde ise rekabet ortamı söz konusu değildir.

#### **5. Metodoloji Uygulaması**

Özelleştirme metodolojisi ve değerlendirme kriterleri, seçilen on sekiz adet güvenlik hizmetine, kullanımına örnek olması maksadıyla uygulanmıştır. Aşağıda verilen Tablo 1'de X işareti güvenlik hizmetinin yukarıdaki kriterlere sahip olduğunu ve özelleştirilmesinde sakınca olmadığını, O işareti ise özelleştirme kriterini taşımadığını ve özelleştirmenin sakıncalı olduğunu ifade eder. OX işareti ise ancak belirli şartlar sağlandığı takdirde özelleştirmenin tavsiye edilebileceğine işaret eder.

**Tablo1:** Güvenlik Hizmetlerini Özelleştirme Kriterleri

Hizmetler/Kriterler	Tanımlanabilme	Gözlenebilme	Ölçülebilme	Hesap verebilme	Büyük sistem	Rekabet
Bakım onarım	X	X	X	X	X	X
İkmal	X	X	X	X	X	X
Bilgi işlem	X	X	X	X	X	X
Trafik tescil	X	X	X	X	X	OX
Pasaport	X	X	X	X	X	OX
Ruhsat işleri	X	X	X	X	X	OX
Hassas böl. koruma	X	X	X	O	X	X
Havalimanı koruma	X	X	X	O	O	X
Havacılık	X	O	X	O	O	X
Trafik denetleme	X	X	X	X	X	O
Olay yeri inceleme	X	X	X	X	X	O
Çevik kuvvet	X	X	O	O	O	O
Narkotik	O	O	O	O	O	O
İstihbarat	O	O	O	O	O	O
Terörle mücadele	O	O	O	O	O	O
Organize suçla mücadele	O	O	O	O	O	O
Asayiş	O	O	O	O	O	O
Güvenlik	O	O	O	O	O	O

Değerlendirme kriterleri açısından güvenlik hizmetleri, özelleştirilmesi tavsiye edilen, şartlar sağlandığı takdirde özelleştirilmesi tavsiye edilen ve özelleştirilmesi tavsiye edilmeyen güvenlik hizmetleri şeklinde üç ana gruba ayrıldı.

### 5.1. Özelleştirilmesi Tavsiye Edilen Güvenlik Hizmetleri

Tablo 1’den de anlaşılacağı üzere, bakım onarım, ikmal ve bilgi işlem hizmetleri bütün özelleştirme kriterlerini sağlamakta olup, özelleştirmenin bu hizmetlerin verimini ve kalitesini artırabileceği kuvvetle muhtemeldir. Bu üç güvenlik hizmetinin ortak özellikleri, özel sektörün başarılı olabileceği üretim temelli, yapılacak işin kolayca tam olarak tanımlanabileceği, işin yapılış anında gözlenebileceği, yapıldıktan sonra da perfor-

mansın ölçülebileceği türden hizmetler olmalarıdır. Ayrıca, bu hizmetlerin doğası gereği, vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlamanın söz konusu olmaması, büyük sistemi riske edecek türden alt sistemlerin bir biriyle direk etkileşimin olmaması ve piyasada bu hizmetleri sağlayabilecek yeterince şirket olması nedeniyle özelleştirmeye elverişli olduğu gözlemlenmiştir.

### ***5.2. Şartlar Sağlandığı Takdirde Özelleştirilmesi Tavsiye Edilen Güvenlik Hizmetleri***

Trafik tescil, pasaport ve ruhsat işleri, üretim temelli, verilen hizmetin kolayca tam olarak tanımlanabileceği, hizmetin üretilmesi anında gözlemlenebileceği, hizmet üretildikten sonra da performansın ölçülebileceği hizmetlerdir. Bu hizmetler, vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlamanın söz konusu olmaması, büyük sistemi riske edecek türden alt sistemlerin birbirleriyle direk etkileşiminin olmaması kriterlerine de uygundur. Altı değerlendirme kriterinden sadece rekabet ortamı sağlanamamıştır.

Gelişmiş ülkelerde trafik tescil, pasaport ve ruhsat işleri türündeki kıymetli evrak işleri, Türkiye'deki noterlik sistemine benzer, özel sektör tarafından işletilen firmalar tarafından sağlanmaktadır. Önceliğinize göre, ister size en yakın, en iyi hizmeti olan, en az sıra bekleyeceğiniz veya en ucuza hizmet veren herhangi bir ofise kıymetli evrak işlerinizi yaptırabilme imkânınız vardır. Rekabet ortamı sağlandığından özel sektör verimli bir şekilde hizmet üretebilmektedir. Ülkemizde gerekli yasal değişiklikler yapıldıktan, uygun rekabet ortamı kurulduktan sonra trafik tescil, pasaport ve ruhsat işlerinin özelleştirilmesi düşünülebilir.

Hassas bölgeleri koruma hizmeti, hesap verebilirlik kriteri hariç, diğer beş kriteri sağlamaktadır. Hassas bölgeleri koruma hizmetleri, devlet için önemli kişi ve hizmet binalarının güvenliğini sağladığından, olası bir yanlışın sonuçları çok ağır olacaktır. Özel sektörün, yanlışın sonuçları ile yüzleşip, zararı karşılaması için riskin orantılı olarak paylaşılması gerekmektedir. Sorumluluğun ve yetkinin kamu teşkilatında olduğu ve özel sektör ile risk paylaşımının orantılı bir şekilde yapılabildiği durumlarda hassas bölgeleri koruma hizmeti özelleştirilebilir.

Trafik denetleme ve olay yeri inceleme hizmetleri, rekabet ortamı hariç diğer bütün kriterleri sağlamışlardır. Yapılan özel bir iş olduğundan, bu hizmet türlerinde özel sektör firmalarının sayısını artırarak rekabet ortamı oluşturmak çok da mümkün görünmemektedir. Performans bazlı

sözleşmelerle özelleştirme mümkün olabilir, ancak hizmet üretildikten sonraki performans ölçümü dikkatli yapılmalı ve özel sektörün hedef sapmasına izin verilmemelidir.

### **5.3. Özelleştirilmesi Tavsiye Edilmeyen Güvenlik Hizmetleri**

Havacılık ve havalimanı koruma hizmetleri, hem büyük sistemi riske atabileceğinden, hem de riskin büyüklüğünden dolayı özelleştirilmesi tavsiye edilmez. Havacılık hizmetini aynı zamanda takibi/gözlenebilmesi zor bir hizmettir. 11 Eylül saldırılarında olduğu gibi, her iki güvenlik hizmetinde de alt sistemlerdeki herhangi bir zafiyet büyük sistemi riske atmaktadır. Bu hizmetlerin, standardizasyon özelliği daha yüksek olan kamu teşkilatları tarafından verilmesi, en azından idarecileri kamu teşkilatından olmak şartıyla, uygulayıcılarının özel sektörden sağlanması tavsiye edilir.

Çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik, hizmetlerin doğası gereği tanımlanması, hizmetin üretildiği anda gözlenmesi, üretildikten sonra da performansın ölçülmesi mümkün olmayan hizmet türleridir. Bu tür güvenlik hizmetleri özel sektöre emanet edilmez, çünkü işin doğası gereği sakıncalı bilgiler, devlet sırrı ve gizli bilgi ve belgeler kullanılmaktadır. Bu hizmetlerin ifası anında, vatandaşların hayatını, kişisel hak ve özgürlüklerini kısıtlama durumu sık sık ortaya çıkabilir. Yapılan hatalarda özel sektörün karşılamayacağı çok ağır sonuçlara sebebiyet verilebilir. Son olarak da bu hizmetleri sağlayabilecek yeterli sayıda özel sektör firması olmadığından, rekabet ortamı da oluşmamaktadır. Özelleştirme kriterlerinin hemen hiçbirini karşılamadığından, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi kamu güvenlik hizmetlerinin kamu teşkilatları tarafından sağlanması tavsiye edilir.

### **Sonuç**

Kamu hizmetinin özel sektör tarafından sağlanması ülkemizde yeni gelişen ve dar alanlarda kullanılan bir kavramdır. Oysa gelişmiş ülkelerde özel sektörün güvenlik hizmetlerinde istihdamı, uzun yıllardır yaygın bir şekilde yapılmaktadır. Burada önemli olan ihtiyaç duyulan güvenlik hizmetinin belirli kriterler ışığında değerlendirilerek, bizzat devlet tarafından sağlanması veya özel sektörden satın alınması kararının doğru bir şekilde verilebilmesidir. Kamu güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesinin belirle-

nen kriterler ışığında yapılması verilen hizmetin kalitesini ve verimliliğini artıracaktır.

Kriterlerin belirlenmesinde kamu ve özel sektörün karakteristikleri değerlendirilerek ne tür hizmetlerde hangi sektörün kullanılacağı araştırılmıştır. Her iki sektörün de artıları ve eksileri değerlendirilip, kriterler altı başlık altında tespit edilmiştir. Belirlenen kriterler, sözleşme teorisinin (principal agent) ABD sivil havacılık güvenliği sistemine uygulanmasıyla test edilmiştir. Güvenlik hizmetinin tanımlanabilirliği, performansın gözlenebilirliği, ölçülebilirliği, devlet otoritesini temsil etmesinden dolayı hizmeti verecek organizasyonun hesap verebilirliği, pazarın rekabet durumu ve büyük sisteme olan etkisi kriterlerinin uygulanmasına örnekler verilmiştir. Kriterlerin uygulanmasına bakım onarım, ikmal, bilgi işlem, trafik tescil, pasaport, ruhsat işleri, hassas bölgeleri koruma, havalimanı koruma, havacılık, trafik denetleme, olay yeri inceleme, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik hizmetleri üzerinden örnekler verilmiştir.

Sonuç olarak, bakım onarım, ikmal ve bilgi işlem hizmetlerinin en iyi şekilde özel sektör tarafından sağlanabileceği, trafik tescil, pasaport ve ruhsat işleri hizmetlerinin uygun rekabet ortamı kurulması şartıyla özelleştirilebileceği, trafik denetleme ve olay yeri inceleme hizmetlerinin performans bazlı kontratlarla özelleştirilebileceği, çevik kuvvet, narkotik, istihbarat, terörle mücadele, organize suçlarla mücadele, asayiş ve güvenlik gibi hizmetlerin özelleştirilmesinin sakıncalı olduğu ve kamu teşkilatları tarafından sağlanmasının gerekliliği değerlendirilmiştir.

## Kaynakça

- Bryer, Thomas A., (2007), "Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, C.17, S.3, ss.479-500.
- Cohen, Steven ve Eimicke, William, (1998), *Tools for Innovators*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Costello, Frank J., (2005), "Post-9-11 Challenges for Aviation Security", W. Nicholson (Der.), *Homeland Security Law and Policy*, Springfield: Charles Thomas Publishers, ss.234-248.
- Dempsey, Paul S., (2003), "Aviation Security: The Role of Law in the War against Terrorism", *Columbia Journal of Transnational Law*, S.41, ss.649-670.

- Dillingham, Gerald L., (2000), *Congressional Testimony on Airport Screeners*, Washington DC: General Accounting Office.
- Dillingham, Gerald L., (2001), *Aviation Security: Terrorist Acts Illustrate Severe Weaknesses in Aviation Security*, Washington DC: General Accounting Office.
- Donahue, J. D., (1989), *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, New York: Basic Books.
- DOT Report, (1987), *Congressional Testimony on Security at Highest-Risk Airports*, Washington DC: Department of Transportation.
- DOT Report, (1999), *Department of Transportation Inspector General's Report on Airport Access Control*, Washington DC: Department of Transportation.
- DOT Report, (2000), *Inspector General's Press Release on Sentences in Background Check Case*, Washington DC: Office of Inspector General.
- DOT Report, (2003), *Statement Before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States on Aviation Security*, Washington DC: Office of the Inspector General.
- Eisenhardt, Kathleen M., (1989), "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, C.14, S.1, ss.57-74.
- GAO Report, (1987), *Congressional Testimony on Passenger Screening*, Washington DC: General Accounting Office.
- GAO Report, (2000), *Aviation Security: Terrorists Acts Illustrate Severe Weaknesses in Aviation Security*, Washington DC: General Accounting Office.
- Gül, Serdar K., (2008), "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, ss.71-94.
- Hainmuller, Jens ve Lemnitzer, Jan M., (2003), "Why do Europeans Fly Safer", *Terrorism and Political Violence*, C.14, S.4, ss.1-36.
- Kean, Thomas H. ve Zelikow, Philip, (2004), *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Washington DC: Government Printing Office.

- Kelman, Steven J., (2002), "Contracting", Lester M. Salamon (Der.), *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press, ss.282-318.
- Kent, Calvin A., (1987), *Entrepreneurship and the Privatization of Government*, Westport, Conn.: Quorum/Greenwood.
- Kettl, Donald F., (1993), *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*, Washington DC: Brookings Institution.
- Kettl, Donald F., (2000), "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", *Public Administration Review*, C.60, S.6, ss.488-497.
- Malcolmson, James M. ve Spinnewyn, Frans, (1988), "The Multiperiod Principal-agent Problem", *Review of Economic Studies*, S.55, ss.391-408.
- Moe, Ronald C., (1987), "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, C.47, S.6, ss.453-460.
- Salamon, Lester M., (2002), *The Tools of Government A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Sappington, David E. M., (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationships", *The Journal of Economic Perspectives*, C.5, S.2, ss.45-66.
- Savas, E. S., (1982), *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatnam, NJ: Chatnam House
- Scott, Richard W., (1998), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Newark: Prentice-Hall.
- Thomas, Andrew R., (2003), *Aviation Insecurity*, Amherst, New York: Prometheus Books.
- Thomas, Andrew R., (2008), *Aviation Security Management*, Westport, CT: Praeger Security International.
- Uryan, Yıldırım; Breen, Gerald M. ve Matusitz, Jonathan, (2009), "A Comparative Analysis of Modern-Day Aviation Security: Understanding Public and Private Systems at the Global Level", *Journal of Homeland Security*, Mayıs 2009.
- Wilkinson, Paul ve Jenkins, Brian M., (1999), *Aviation Terrorism and Security*, London: Frank Cass Publishers.