İŞLEM MALİYETLERİ KURAMI VE VEKÂLET KURAMI AÇISINDAN KAMU ÖRGÜTLERİNDE DIŞ KAYNAK KULLANIMI

Dr. Öğr. Üyesi, Salih ARSLAN1
1Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi,
salih.arslan@ogu.edu.tr, 0000-0002-0602-3890

Özet

Bu çalışmanın amacı, kamu örgütlerinin dış kaynak kullanımı sürecinde vekalet maliyetlerinin işlem maliyetlerini nasıl etkilediğini vekalet teorisi ve işlem maliyetleri teorisi bakış açısıyla ortaya koymaktır. Araştırma örnek olay deseniyle tasarlanmıştır. Sayıştay Temyiz Kurulu tarafından kesin karara bağlanan, bir kamu idaresinin dış kaynaklardan temin etmek üzere 36 adet tanıtım videosu için sözleşme imzalaması, bu videolardan 14 adetinin bedeli ödendiği halde hiç teslim edilmemesi ve bu durumun Sayıştay denetiminde tespit edilerek kamu zararına hükmedilmesi olayı örnek olay olarak seçilmiştir. Örnek olay betimsel olarak analiz edilmiştir. Bulgular kamu sektöründe dış kaynak kullanımı sürecinde vekillerin ahlaki tehlike sorunu oluşturmaları durumunda işlem maliyetlerinin arttığını göstermektedir. Araştırmada ulaşılan sonuç, kamuda dış kaynak kullanımında sadece soyut ve yumuşak hizmetlerde değil, izlenmesi ve ölçülmesi daha kolay olarak değerlendirilen somut ve sert hizmetlerde dahi işlem maliyetlerinin vekalet maliyetlerine bağlı olarak artabileceği şeklindedir. Çalışma elde ettiği bulgu ve sonuçlardan hareketle, kamuda dış kaynak kullanımı sürecinin işlem maliyetleri kuramı ve vekalet kuramının birlikte kullanımı yoluyla daha iyi anlaşılabileceğini iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Vekalet Kuramı, İşlem Maliyetleri Kuramı, Dış Kaynaklardan Yararlanma, Türk Kamu Sektörü

OUTSOURCING IN PUBLIC ORGANIZATIONS IN TERMS OF TRANSACTION COSTS THEORY AND AGENCY THEORY

Assist. Prof. Dr., Salih ARSLAN1
1Eskişehir Osmangazi University, Political Science and Public Administration,
salih.arslan@ogu.edu.tr, 0000-0002-0602-3890

Abstract

The purpose of this study is to reveal how agency costs affect transaction costs in the outsourcing process of public organizations from the perspective of agency theory and transaction cost theory. The study was designed with a case study design. The case study was selected as a case study where a public administration signed a contract for 36 promotional videos to be procured from external sources, 14 of these videos were paid for but were never delivered, and this situation was determined during the audit of the Court of Accounts and a public loss was ruled. The case study was analyzed descriptively. The findings show that transaction costs increase when agents create a moral hazard problem in the outsourcing process in the public sector. The conclusion reached in the study is that transaction costs may increase due to agency costs not only in abstract and soft services in outsourcing in the public sector, but also in concrete and hard services that are considered easier to monitor and measure. Based on the findings and results obtained, the study claims that the outsourcing process in the public sector can be better understood through the combined use of transaction cost theory and agency theory.

Keywords: Agency Theory, Transaction Cost Theory, Outsourcing, Turkish Public Sector

GİRİŞ

Yeni kamu işletmeciliğinin popülerleşmeye başladığı 1980'lerin başlarından itibaren bazı kamu hizmetlerinin piyasa aracılığıyla gerçekleştirilmesi ya da kamu örgütlerinin hizmet üretiminde bazı işlemleri piyasaya yaptırması giderek yaygınlaştı (Hood, 1991; Osborne ve Gaebler, 1993). Özel sektör işletmelerinden transfer edilen bu anlayışın bazı sorunlar barındırdığı zamanla görüldü (Christensen ve Lægreid, 2011). Bu sorunların en temel iki nedeninden biri işlemin kendisinden (transaction costs) kaynaklanmaktayken diğeri ise işlemin gerçekleştirilmesinden sorumlu kamu yöneticilerinden (agency) kaynaklanmaktadır. Araştırmanın temel sorunsalı; vekalet (agency) maliyetleri ile işlem maliyetleri (transaction costs) kamu sektöründe dış kaynaklardan (outsourching) yararlanma sürecini nasıl etkilemektedir? İşlem maliyetleri teorisi maliyet açısından daha uygun ise piyasanın tercih edilmesini önermektedir (Williamson, 1981; 1991; 1996). Vekalet teorisi vekilin kaynakları kullanmada asilin hassasiyetlerine uygun davranmayacağını öngörmektedir (Fama, 1980; Fama ve Jensen, 1983). Bu nedenle kamu hizmetlerinde işlem maliyetlerini azaltmak amacıyla gerçekleştirilen dış kaynak kullanımının bir diğer sorun olan vekalet maliyetlerine neden olabileceği varsayılabilir. Çalışmanın amacı; kamu örgütlerinin dış kaynak kullanımı sürecinde vekalet maliyetlerinin işlem maliyetlerini nasıl etkilediğini vekalet teorisi ve işlem maliyetleri teorisi bakış açısıyla ortaya koymaktır.

Kamuda dış kaynak kullanımı halinde kamu yöneticisi "asil", sözleşme ile kamu adına hizmeti yerine getirme yükümlülüğü üstlenen aktörler "vekil" olarak tanımlanabilir. Asil ve vekilin çıkarları farklılaşabilir ve aralarındaki bilgi asimetrisi bazı sorunlar ortaya çıkarabilir (Oğuz, 2010). Ancak başka bir diğer önemli sorun yukarıda sözü edilen işlemde "asil" olarak tanımlanan kamu yöneticisinin genelde "vekil" konumunda bulunmasıdır. Çünkü kaynakların sahipliği ve mülkiyet hakkı kamu yöneticisinde değil toplum adına kamu tüzel kişiliğindedir. Bu nedenle her bir kamu yöneticisi esasında vekil konumundadır ve karını maksimize etmede asil gibi değil vekil gibi davranması daha olasıdır. Bu durum kamusal hizmetlerin üretiminde dış kaynak kullanımını incelemede işlem maliyetleri ve vekalet maliyetlerini birlikte ele almayı daha anlamlı hale getirmektedir (Ferris ve Graddy, 1998). İşlem maliyetleri teorisi ile vekalet teorisinin birlikte ele alınmasını öneren bazı çalışmalar söz konusudur (Bahli ve Rivard, 2003; Lajili ve Mahoney, 2006; Çelik ve Bedük, 2014). Ancak bu iki teorik çerçeveyi birlikte kullanarak Türk kamu örgütlerinin dış kaynak kullanımına odaklanan çalışma bulunmamaktadır. Araştırmanın bu yönüyle literatüre özgün katkı sunması beklenmektedir.

Araştırma nitel örnek olay deseniyle tasarlanmıştır (Yin, 2003). Veri kaynağı Sayıştay raporlarıdır (Sayıştay, 2025). Bir kamu idaresinin piyasaya yaptırmak üzere sözleşme imzaladığı 36 adet tanıtım videosundan 14 adetinin hiç teslim edilmemesi olayı örnek olay olarak seçilmiştir.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE

Ekonomik faaliyet içinde üretim maliyeti ile işlem maliyetini ayırt etmek oldukça zordur (Oğuz, 2010). İşlem kavramı hem alışverişleri hem de sözleşmeleri içerir. Bir alışveriş kaynaklara ilişkin mülkiyet haklarının transferidir. Buna karşılık, bir sözleşme gelecekteki performansı vaat eder. Bu nedenle tarafların gelecekteki davranışlarına bağlıdır (Alchian ve Woodward, 1988). İşlem maliyetleri genellikle iki taraflı işlemlerin gerçekleştirilmesiyle ilişkili maliyetler olarak kabul edilir. Bu maliyetler, işlemin niteliğine ve düzenlenme biçimine göre değişir (Ferris ve Graddy, 1998).

Coase (1937) örgütlerin bir işlemi piyasaya yaptırma veya örgüt içerisinde gerçekleştirme kararının göreceli işlem maliyetlerine bağlı olacağını öne sürmüştür. İşlem maliyetleri hem mevcut hem de gelecekte oluşabilecek maliyetleri içermektedir. Fiyat araştırması, pazarlık, sözleşme hazırlanması, sözleşmeyi uygulama, belirsizlik durumunda koordinasyon, ölçme, izleme, mülkiyet haklarını tanımlama, koruma ve transfer etme başlıca işlem maliyetleri olarak tanımlanabilir. Sınırlı rasyonalite eksik sözleşmeleri ortaya çıkarırken, fırsatçı davranışlar ve belirsizlik işlem maliyetlerini artırmaktadır. Bu nedenle işlemin sıklığı, karmaşıklığı, belirsizliğin kapsamı, sonuçların ölçülebilirliği ve varlık özgüllüğü işlemin piyasa ya da hiyerarşi seçeneklerinden hangisi

aracılığıyla gerçekleştirileceği kararında önemli belirleyicilerdir. Daha ölçülebilir sonuçlara sahip işlemlerin piyasalarda, belirsizliğin yüksek olduğu işlemlerin hiyerarşi içinde gerçekleşme olasılığı daha yüksektir (Williamson, 1981; 1991; 1996). İşlemin piyasaya yaptırılması durumunda sözleşmeden kaynaklanan uygulamaların kalitesinin ve performansının güvenceye alınması esastır. İşlem hiyerarşi içinde yapılırsa kalite üretim süreci boyunca izlenmeli ve kontrol edilmelidir (Alchian ve Woodward, 1988).

Kamuda dış kaynak kullanımının tercih edilmesi durumunda maliyetleri etkileyen bir diğer husus ise asil-vekil problemidir. Vekilin asile göre avantajlı olduğu bilgi asimetrisi ve kötü vekil seçimi sözleşmenin şartlarına uyma konusunda büyük risk oluşturur (Jensen ve Meckling, 1976). Asil ve vekilin çıkarları çatıştığında ve asilin vekilin davranışlarını teyit etmesinin zor ve pahalı olması durumunda asil-vekil sorunu ortaya çıkar (Eisenhardt, 1989). En uygun vekili seçmek sınırlı rasyonalite durumunda oldukça zordur. Sözleşme şartlarının izlenmesi hem oldukça maliyetlidir hem de uzmanlık bilgisi açısından belirsizlik içerir. Vekilin ranttan faydalanmak için risk alması durumunda vekalet maliyetleri oluşur (Fama, 1980; Fama ve Jensen, 1983). Kamu örgütlerinin dış kaynak kullanımı sürecinde aday firmaların yetenekleri ve davranışları ile ilgili tam bilgiye sahip olamama durumunda kötü seçim, faaliyetin maliyet fonksiyonu hakkında tam bilgiye sahip olamama durumunda eksik sözleşme, yüklenici firmanın davranışının ölçülebilirliği ile ilgili belirsizliklerde izleme maliyetleri meydana gelmektedir (Ferris ve Graddy, 1998).

Kamu hizmetlerinin doğası, birçok işlemin asil-vekil teorisi kapsamında ele alınmasına izin vermektedir. Kamu sektöründe birden fazla vekilin varlığı söz konusudur. Nihai temsilci olarak vatandaşlarla birlikte milletvekilleri, bakanlar ve bürokratlar da birer vekil konumundadır. Demokrasilerde bu durum olağandır ancak kamu hizmetlerinin dış kaynak kullanımı yoluyla üretiminde bazı vekalet sorunları ortaya çıkarmaktadır. Aslında bu sorunun kaynağı işlem maliyetleridir. Vekil yasal olarak asilin karını maksimize etmekle yükümlüdür ancak işlem maliyetleri vekillere yasal olarak sahip olmadıkları fırsatçı davranışları sergileme imkanı vermektedir (Oğuz, 2010). Bunun başlıca nedeni asil ile vekil arasındaki bilgi asimetrisidir. Diğer yandan izlemenin maliyetli olması hem bürokratik denetimleri hem de hesap verebilirlik açısından vatandaşın işlemleri takibini zorlaştırmaktadır (Jensen ve Meckling, 1976). Bazıları güven fonksiyonunun bu tip sorunları çözmek için alternatif bir strateji olabileceğini iddia etmektedir. Güven küçük bir grup düzeyinde belki etkili olabilir ama büyük örgütsel sistemlerde çoğunlukla işe yaramaz. Bu nedenle güvenilir kamu yöneticileri yetkilendirme düşüncesi bu sorunu çözmede başarılı değildir (Ferris ve Graddy, 1998).

Vekilin rahatlıkla değiştirilebildiği durumlarda vekilin asilin çıkarlarını daha fazla düşüneceği öne sürülmektedir (Fama, 1980). Siyasetçilerin ve kamu yöneticilerinin değiştirilebilmelerinin zorluğu vekillerin asillerin çıkarı yerine kendi çıkarlarını daha fazla korumalarına olanak sağlamaktadır (Oğuz, 2010). Kamu örgütlerinin dış kaynak kullanımı sürecinde sözleşme imzalandıktan sonra yüklenici (vekil) sözleşmeyi ihlal ederek rant kazanma eğilimine girebilir (Williamson, 1981; 1991; 1996). Sözleşmenin uygulanmasını izlemek maliyetli olduğundan dolayı kamu yöneticileri kaytarma davranışı sergileyebilir. Bu ise dış kaynak kullanımının etkinlik ve verimliliğini düşürmektedir (Alchian ve Demsetz, 1977). Buradaki işlem maliyeti aslında doğrudan asil-vekil sorununun bir sonucudur ve dolayısıyla aynı zamanda bir vekalet maliyetidir (Fama ve Jensen, 1983).

2. YÖNTEM

Araştırmada nitel örnek olay deseni kullanılmıştır (Yin, 2003). Örnek olay olarak seçilen olaya ilişkin bilgiler Sayıştay Temyiz Kararları'ndan elde edilmiş ve Tablo 1'de sunulmuştur (Sayıştay, 2025).

Tablo 1. Temyiz karar detayı

Kamu İdaresi	Genel Bütçe Kapsamındaki İdareler
Yılı	2020
Daire	5
Dosya No	53680
Tutanak No	56845
Tutanak Tarihi	15.05.2024
Konu	İhale Mevzuatı ile İlgili Kararlar
Konu	Hizmet Alım İşi

İlgili kamu idaresinin hizmet alım işinde yüklenicinin 36 (otuz altı) adet tanıtım videosundan 14 (on dört) adedini idareye hiç teslim etmediği Sayıştay denetimlerinde tespit edilmiştir. Sayıştay denetçileri kamu zararı oluştuğu gerekçesiyle Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevlisi, Muayene ve Kabul Komisyonu Başkanı ve Üyeleri ile Kontrol Teşkilatı Görevlisi'nden bedelin tazminini istemiştir ve ilgili daire bu yönde karar vermiştir. Sorumlu tutulan kamu personelleri temyiz yoluna başvurarak tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu, Kontrol Teşkilatı görevlisi ve Muayene ve Kabul Komisyonu Başkan ve üyelerinin sorumluluğunu onaylamış ancak Harcama Yetkilisi ile Gerçekleştirme Görevlisi sorumlu olmadıklarına hükmetmiştir. Gerekçe olarak "yaptırılacak bilirkişi incelemesi neticesinde teslim edilen malzemenin nitelik ve nicelik olarak sözleşmeye uygun olmamasından kaynaklanan bir kamu zararı tespit edilirse bu durumda kamu zararından muayene ve kabul komisyonu başkan ve üyelerinin sorumlu olması gerekir. Harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin, bu sebeple oluşan kamu zararıyla işlemleri arasında uygun illiyet bağı bulunmadığından sorumlu tutulmamaları gerekir" ifadesine yer verilmiştir.

3. BULGULAR

İlgili kamu idaresi tanıtım videolarını örgüt içerisinde üretmek yerine işlem maliyetlerini düşürmek amacıyla piyasaya yaptırmayı tercih etmektedir. Bu doğrultuda yüklenici firmanın 36 adet tanıtım videosunu belirlenen tarihte teslim etmesini içeren bir sözleşme imzalanmıştır. Ancak yüklenici taraf (vekil) belirlenen tarihlerde 36 adet yerine 24 adet tanıtım videosu teslim etmiştir. Söz konusu hizmet alımının sözleşmeye uygunluğunu izlemek ve denetlemekle sorumlu Kontrol Teşkilatı görevlisi ve Muayene ve Kabul Komisyonu Başkan ve üyelerinin sözleşme şartlarına uygun olmadığı halde hizmetin geçici ve kesin kabulünü yaptıkları ve hizmet bedelini 36 adet tanıtım videosu üzerinden yaptıkları anlaşılmaktadır. Mevzuata uygun olmayan bir şekilde gerçekleştirilen ve kamu zararı oluşumuna sebebiyet veren bu hukuksuz işlemi Sayıştay denetçileri ortaya çıkarmış ve kamu zararının ilgili kamu personelinden tazmin edilmesi yönünde ilgili idareye görüş bildirmiştir. Hem ilgili idare hem de Temyiz Kurulu tazmin cezasını onamıştır.

4. SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Bilgi teknolojilerindeki değişimin işlem maliyetlerini düşürdüğü ve piyasa tercihini artırdığı öne sürülmektedir (Lajili ve Mahoney, 2006). Ancak bilgi teknolojileri alanında dış kaynak kullanımında müşteri uzmanlığının yetersiz olması durumunda işlem maliyetlerini artırma riskinin yüksek olduğu işlem maliyetleri ve vekalet teorisi çerçevesinde ortaya konulmuştur (Bahli ve Rivard, 2003). Genellikle hizmetin somut veya sert olduğu durumlarda kalite ve performansı ölçmenin ve izlemenin daha kolay olduğu varsayılır (Ferris ve Graddy, 1998) fakat yukarıdaki örnek olayda olduğu gibi asil-vekil ilişkilerindeki vekilin yeterli çaba göstermemesi sonucu oluşan ahlaki tehlike problemi vekalet maliyetlerini ve işlem maliyetlerini artırmaktadır (Çoban, 2018). Söz konusu örnek olayda vekalet ve işlem maliyetlerinin artması tanıtım videolarının soyut veya

yumuşak olarak nitelenebilecek içerik ya da teknolojik boyutu ile ilgili değildir. 36 adet tanıtım videosu yerine 24 adet teslim edilmesi ve 12 adetinin hiç teslim edilmemesi işlemi somut, ölçülebilir ve izlenebilir özelliklere sahiptir. Bu durumda bile söz konusu kamu idaresinin hizmeti gerektiği kalite ve performansta sağlayamaması ve kamu kaynaklarını verimsiz kullanması vekalet teorisinin önermelerinin doğrulandığını göstermektedir.

Diğer taraftan yüklenici (vekil) tarafın 36 adet yerine 24 adet tanıtım videosu teslim etmesi işlem maliyetleri teorisinin fırsatçılık varsayımını doğrulamaktadır (Williamson, 1981; 1991; 1996). Demirhan ve Sadioğlu (2016) çalışmalarında, kamu idarelerinin dış kaynak kullanımının bilgi asimetrisi, uygulama sürecindeki yetersizlikler ve denetim boşluğundan dolayı zaman kaybına ve yeni giderlere yol açarak işlem maliyetlerini düşürmek yerine bu maliyetleri daha fazla arttıracağını belirtmektedir. Bu çalışmanın sonuçları bu iddia ile örtüşmektedir. Bu sonuçlar işlem maliyeti teorisi ve vekalet teorisinin yeni kamu işletmeciliği kapsamında kamu idareleri tarafından uygulanan dış kaynaklardan yararlanma faaliyetlerini anlamada oldukça yararlı öngörüler sunduğunu (Ferris ve Graddy, 1998) göstermektedir.

KAYNAKLAR

Alchian, A. A., & Woodward, S. (1988). The firm is dead; long live the firm. *Journal of Economic Literature,* 26, 65-79.

Bahli, B., & Rivard, S. (2003). The information technology outsourcing risk: a transaction cost and agency theory-based perspective. *Journal of Information Technology*, 18(3), 211-221.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration - theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11, 407-423.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. Economica, 4, 386-405.

Çelik, N., & Bedük, A. (2014). Vekalet teorisi yaklaşımı ile işlem maliyeti arasındaki ilişki. *Sakarya İktisat Dergisi,* 3(1), 43-67.

Çoban, C. (2018). Vekâlet teorisi ve TURKCELL örneği. *Journal of Politics Economy and Management*, 1(1), 9-24.

Demirhan, K., & Sadioğlu, U. (2016). İşlem maliyeti kuramı çerçevesinde devletin gerekliliği tartışması ve güncel kamu yönetimi yaklaşımları üzerine bir inceleme. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi,* 2(4), 105-116.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Fama, E. F. (1980). Agency problems and the theory of the firm. *Journal of Political Economy*, 88(2), 288-307.

Fama, E. F., & Jensen, M. C. (1983). Agency problems and residual claims. *Journal of Law and Economics,* 26(2), 327-349.

Ferris, J. M. & Graddy, E. A. (1998). A contractual framework for new public management theory. *International Public Management Journal*, 1(2), 225-240.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration,* 69(1), 3-19.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Lajili, K., & Mahoney, J. T. (2006). Revisiting agency and transaction costs theory predictions on vertical financial ownership and contracting: Electronic integration as an organizational form choice. *Managerial and Decision Economics*, 27(7), 573-586.

Oğuz, F. (2010). Örgüt iktisadı: ekonomi, hukuk ve örgüt ilişkileri. A.S. Sargut ve Ş. Özen (Der). *Örgüt Kuramları* içinde (ss. 331-378). İmge.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: The five strategies for reinventing government.* Penguin.

Sayıştay (2025). *Temyiz kararları*. https://www.sayistay.gov.tr/KararlarTemyiz

Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology,* 87(3), 548-577.

Williamson, O. E. (1991). Strategizing, economizing, and economic organization. *Strategic Management Journal,* 12(23), 75-94.

Williamson, O. E. (1996). Economic organization: the case for Candor. *Academy of Management Review,* 21(1), 48-57.

Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. Sage.