

Özelleştirme Kavramının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi

Doç. Dr. Tarık VURAL
Abant İzzet Baysal Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü
tarikvural@ibu.edu.tr

Özet

Özelleştirme kavramı genellikle kamu iktisadi teşebbüslerine ait varlıkların özel firmalara satışı olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlama literatürde dar anlamda özelleştirme olarak da bilinmektedir. Ancak özelleştirme geniş anlamda kamu sektörünü ekonomiden uzaklaştırıcı bütün uygulamalar şeklinde de tanımlanmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin özel sektör eli ile gördürülmesi geniş anlamda özelleştirme kapsamında değerlendirilebilir. Yerel yöneticileri hizmet sunumunu özelleştirmeye iten birçok neden bulunmaktadır. Bunlar içerisinde en önemlileri maliyet tasarrufu, etkinlik ve hizmet kalitesinde yaşanan artışlardır. Bu çalışmada ilk olarak yerel yönetim kavramı ve özelleştirme kavramı kısaca açıklanmış, daha sonra özelleştirme kavramı çeşitli açılardan incelenerek yerel yönetimler açısından değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Yerel Yönetimler, Maliyet Tasarrufu

An Evaluation Of Privatization Concept In Respect Of Local Government

Abstract

Privatization is, generally, defined as sale of Public Economic Enterprises' (PEEs) assets to private firms. This is definition of privatization in narrow sense. However, privatization, in broad sense is defined as all practices related to decreasing share of state in economy. In this context, provision of local governments services by private sector can be regarded as privatization in broad sense. There are a lot of reasons for administrators favoring privatization. The most important reasons are: namely, efficiency, cost savings and enhancing service quality. In this study, first local government and privatization concepts are defined briefly and later privatization is evaluated in respect of local governments examining privatization concept from the many points of view.

Key Words: Privatization, Local Governments, Cost Saving

JEL Classification Codes: L33, H2, H75

GİRİŞ

Özelleştirme kavram olarak çoğunlukla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel sektöre devrini bir diğer ifade ile satılmasını ifade etmektedir. Oysa özelleştirme kavramı yerel yönetimler açısından hem yerel yönetimlere ait iktisadi teşekküllerin özel sektöre devri (satışı) anlamında hem de ilgili idarelerin sunmak zorunda oldukları kamusal hizmetleri alternatif yöntemlerle sunmaları anlamında kullanılmaktadır. Yerel yönetimler açısından bu ikinci durum daha çok yerel kamusal malların alternatif yöntemlerle sunumu olarak bilinmektedir.

Yerel yöneticiler çoğunlukla şikâyetçi oldukları kaynak sıkıntısı, vesayet denetimi gibi sorunlardan kurtulmak için sunmakla yükümlü oldukları birtakım hizmetleri özel sektör eliyle görmektedirler. Yerel yönetimlerin yeterli kaynak bulma konusunda içinde buldukları durum, hizmet sunumunun özel sektöre devrini; bu ise hizmet sunum maliyetlerinde tasarrufu ve ilgili idarelerin daha az kaynağa ihtiyaç duymalarını sağlamaktadır.

Özelleştirmenin hem kavram olarak hem de yerel yönetimler açısından incelendiği bu çalışmada ilk olarak yerel yönetim kavramı ve özelleştirme kavramı kısaca açıklanacak, daha sonra özelleştirme kavramı ayrıntılı olarak incelenerek yerel yönetimler açısından değerlendirilecektir.

1.Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, yerel halk tarafından seçilen organlar aracılığıyla yönetilen idari bir birimdir. Yerel yönetim birimi ise, merkezi yönetimce kurallar koymaya, çeşitli yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış, bir yerel meclisin denetimi altındaki yönetim biriminin adıdır (Keleş, Yavuz,1982;17,18).

Yerel yönetimleri merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir ihtiyacını (yerel kamusal mal ve hizmetleri) görmek üzere kurulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen demokratik ve özerk bir yönetim kademesidir şeklinde tanımlamak da mümkündür (Tortop vd,2006;2).

Anayasamızın 127. maddesinde ise yerel yönetimler “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmışlardır.

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebi ile yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi olmamakla birlikte, demokratik yaşamın yerel yönetimlerle başladığı söylenebilir. Bu nedenledir ki batı ülkelerinde önce yerel yönetimlerin daha sonra merkezi yönetimlerin ortaya çıktığı ifade edilmektedir(Karaman, 2006;12).

Yapılan tanımların çoğunda yerel yönetimlerin yerel nitelikteki bir takım hizmetleri görmekle görevli oldukları vurgulanmıştır. Yerel hizmetlerin ya da daha geniş bir anlatımla yerel kamusal mal ve hizmetlerin ne olduğunu kamu maliyesi disiplini içerisinde şu şekilde açıklamak mümkündür. Bildiğimiz gibi faydaları ülke düzeyine yayılan milli savunma, adalet gibi hizmetlerin merkezi otorite dışında herhangi bir kurum tarafından üretilmeleri mümkün değildir. Bu tip mallara tam kamusal mallar denir ve üretimi merkezi idare tarafından gerçekleştirilir. Buna karşın bir kısım mal ve hizmetler ise yerel düzeyde fayda sağlarlar. Bu tür mal ve hizmetlerin üretiminden doğan fayda sadece o yörede yaşayanlara yöneliktir. Yerel kamusal mal ve hizmetlere, çöp toplama, park ve bahçe düzenlenmesi, sokakların aydınlatılması, su, elektrik, kanalizasyon, itfaiye gibi hizmetler örnek olarak verilebilir. Bu tür malların en önemli özelliği faydalarının yerel düzeyde olmasıdır (Bruce, 1998:80-81).

Yerel hizmetler; “yerel yönetimler, gönüllü teşebbüsler veya özel sektör kuruluşları tarafından belirli bir bölgedeki mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili yerel yönetim biriminin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetler” olarak da tanımlanabilir (Bozdoğan, 1998:33).

Yerel kamusal mal ve hizmetlerin yerel düzeyde örgütlenmiş kamu kuruluşlarınca, bir başka anlatımla yerel yönetimlerce sunulması benimsenmiştir. Bunun altında yatan neden ise bu tip mal ve hizmetleri yerel yönetimlerin daha etkin sunacağı düşüncesidir. Yerel yönetimlerin yerel kamusal mal ve hizmetleri daha etkin sunmalarında halka daha yakın olmaları önemli bir rol oynamaktadır.

Etkinliğin ikinci yönünü oluşturan ihtiyaçlarla kaynaklar arasında en iyi dengenin kurulması da yerel yönetimlerde daha fazladır. Yerel idarelerin halkın taleplerine göre hizmet sunmaları ve yerel kaynakları bu amaçla kullanmaları merkezi yönetime göre daha kolaydır. İhtiyacın ne olduğunun ve niteliğinin belirlenmesi merkezden değil ancak yerinden daha net bir şekilde görülebilir.

Herhangi bir kamusal hizmetin faydası belirli bir belde ile sınırlı kalıyorsa o hizmetin sorumluluğunu beldede seçimle iş başına gelmiş olan yerel yönetim birimine vermek daha doğru olacaktır. Çünkü hizmetten faydalanan halkla, hizmeti sunan idare aynı mekândadır. Seçimle iş başına gelenler tekrar seçilme düşüncesi taşıdıkları için halkın desteğini kazanma çabası içinde olacaklardır. Hâlbuki atama yolu ile gelenler kendilerini hizmet sundukları halka karşı değil, atayan makama karşı sorumlu hissetmektedirler. Bu nedenle hizmetler konusunda halkın talep ve şikâyetlerine yeterince duyarlı olmayabilirler.

Yerel hizmetler, özellikleri gereği özel firmalar eliyle de üretilip sunulabilirler. Yerel hizmetlerin sunumunun özel firmalara devredilmesi ile yerel yönetimin hizmetin sunumundaki sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır. Hizmetin aksamadan sunumundan yerel idare yine sorumludur. Yerel idare belirleyeceği hizmet standartlarını sözleşmeye koyarak özel firmalardan bunlara uyulmasını isteyebilir. Nitekim Fransa'nın Nimes kenti, su temini, cadde ve sokakların temizliği, çöp toplama, cenaze kaldırma, kamu binalarını temizlik ve bakımı hizmetlerini doğrudan kendisi üretmeyerek özel sektör kanalıyla sağlamaktadır. Buna karşılık hizmetin sunulması sürecini yönlendirmekte ve denetlemektedir. Ayrıca yerel idare sözleşme şartları arasına hizmetin belirlenen standartlarda sunulmaması durumunda sözleşmeyi tek taraflı feshedebileceğine dair bir hüküm koyarak da denetimi gerçekleştirebilir (Emrealp-Horgan, 1993:20).

Yerel hizmetleri yerel yönetimlerin sunması gerektiği ile ilgili olarak karşımıza çıkan bir diğer kavram subsidiarite², yani hizmette halka yakınlık ilkesidir. Bu ilkeye göre herhangi bir kamusal hizmeti o hizmetin sunulacağı halka en yakın olan kuruluş sunmalıdır. Bu manada yerel kamusal hizmetlerin, yerel halka en yakın kuruluş olan yerel yönetimlerce sunulması gerekmektedir.

2. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme (privatization) kavramı literatüre ilk kez 1960 yılında Almanya'da hükümetin, Wolfsburg'deki devlet hisselerini halka satması ile denasyonalizasyon adı altında girmiştir. 1970'lerde oldukça tartışılan ve en parlak çağını 1980'li yıllarda yaşayan özelleştirme kavramı ile ülkemiz 1980'li yıllarda tanışmıştır.

Özelleştirme kavramı genel olarak dört ayrı amacı ve unsuru içermektedir. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Aktan, 1987:80);

- 1) Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özelleştirilmesi,
- 2) Kamu sektöründe finansmanı sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özelleştirilmesi,
- 3) Kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen özel kesime devredilmesi,
- 4) Mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması.

² Hizmette halka yakınlık ilkesi olarak da nitelendirilen bu görüşe göre kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Bu kavram ilk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinin üçüncü bendinde yer almıştır.

Özelleştirme; kamuya ait kuruluşların özel pazarları teşvik ediciliğini hüküm altına alarak, etkin çalışmalarını önleyen unsurları hafifletmek yönündeki genel bir çaba veya uğraş olarak da tanımlanabilir. Çeşitli tanımları yapılabilecek olan özelleştirmenin bu tanımı en geniş kapsamlı olanıdır(Bailey,1993;240).

Özelleştirmeye dair bir diğer tanımlama da, devlete ait kamu girişimciliğinin (State Owned Enterprises) azaltılması veya özel sektöre devridir³ (Bailey, 1993;242). Bu tanım genel kabul görmüş özelleştirme şeklinin de tanımıdır. Zira halk arasında özelleştirme denilince genellikle KİT'lerin satışı anlaşılmaktadır.

Literatürde yaygın olarak kullanılan diğer bir ayrımda özelleştirme dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki kısma ayrılmaktadır. Dar anlamda özelleştirme, sadece devlete ait KİT'lerin satılmasını içeren uygulamalardır. Ancak günümüzde özelleştirme sadece KİT'lerin satılmasını değil kamunun ekonomik yaşamdan geri çekilmesini ifade etmekte ve bu manada kamuyu ekonomiden uzaklaştırıcı her çaba özelleştirme olarak algılanmaktadır. Bu özelleştirme türü ise literatüre geniş anlamda özelleştirme olarak geçmiştir.

Özelleştirme kavramı yerel yönetimler açısından geniş anlamda özelleştirme kapsamında değerlendirilmektedir. Zira yerel birimler tarafından sunulmak zorunda olan bazı yerel nitelikli kamusal hizmetler özel sektöre terk edilmektedir. Bu ise yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız kamunun ekonomik yaşamdan uzaklaşmasına bariz bir örnek teşkil etmektedir.

Özelleştirme yukarıda ortaya konulan tanımlar ışığında teorik olarak dar anlamda özelleştirme, geniş anlamda özelleştirme ve süreli özelleştirme, süresiz özelleştirme olarak dört ana başlık altında ele alınabilir. Zira literatüre pek rastlamadığımız süreli-süresiz⁴ özelleştirme ayrımının yerel kamusal hizmetlerin özelleştirilmesini anlamada önemli bir kavram olduğu düşünülmektedir.

2.1. Dar Anlamda Özelleştirme

Özelleştirmenin dar anlamı ekonomik anlamda özelleştirme tanımını tamamlamaktadır. Şöyle ki; ekonomik anlamda özelleştirme devletin ekonomik hayattan geri çekilmesi serbest piyasa ekonomisinin gelişmesini teşvik etmesidir. Bu manada KİT'lerin satışı olarak tanımlayabileceğimiz dar anlamda özelleştirme sahip oldukları ayrıcalıklar nedeniyle ekonomik hayatta haksız rekabete yol açan KİT'leri ortadan kaldırarak bu amaca hizmet etmektedir. Yani dar anlamda özelleştirme KİT'lerdeki kamu mülkiyetinin özel sektöre devridir (Ulusoy,1997;17).

Dar anlamda özelleştirmede KİT'lerin özel sektöre devri kısmen olabileceği gibi, tamamen de olabilmektedir. Bir kamu işletmesinin tamamen özel sektöre devrini öngören uygulama, katı özelleştirme olarak tanımlanırken, kamu işletmelerinin içine özel sektörün girmesi de yumuşak özelleştirme olarak kabul edilmektedir. Ayrıca dar kapsamlı özelleştirmede, mutlak olarak mülkiyet devri temel ilkedir. Zira mülkiyetin özel kesime ait olabilmesi için, KİT'lere ait pay senetlerinden yarıdan fazlasının elden çıkarılması zorunludur. Bu sayede yönetimin özelleştirilmesi de sağlanmış olacaktır(Ünal,2000;44).

KİT'ler; yapıları gereği iflas, kar, zarar gibi kavramlara duyarsız kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. KİT'lerde mülkiyet kavramının söz konusu olmaması bu kuruluşları verimsizliğe iten en önemli etmenlerden biridir. Söz konusu kuruluşların sahipsiz kabul edilmesi dolayısıyla ortaya çıkan verimsizlik genel anlamda tüm toplumu etkilemekte, özelde ise kimse zarar görmemektedir. Aynı şekilde, bu kuruluşlarda kar olgusu özel kuruluşlar kadar öneme sahip değildir. Aynı şekilde, zarar eden bir KİT personeli maaşını almaktan geri kalmayacağını bildiğinden kar etmeyi motive edici bir unsur olarak görmemektedir. Hâlbuki zarar ettiği zaman cezalandırılacağını bilen özel sektör çalışanı, bu olasılığı minimum edici gayreti göstermektedir.

³ Devleti kendine ait kamu girişimi kurmaya iten nedenlerden birisi de toplumda adaleti sağlamaktır. İşte bu amaçla kurulan kuruluşların özel sektöre devride özelleştirme olarak ifade edilmektedir.

⁴ İngilizce kaynaklarda Permanent Privatization ve Temproray Privatization olarak geçen bu ayrım Türkçe kaynaklarda pek kullanılmamaktadır. Ancak konumuz açısından bu ayrımın oldukça önemli olduğunu düşünüyoruz. Zira yerel yönetimlerin kullandıkları özelleştirme yöntemlerinin tamamı belirli bir süre ile sınırlandırılmıştır.

Dar anlamda özelleştirme, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin özel sektöre devri anlamında bir özelleştirme tanımı değildir. Ancak yerel yönetimlere ait bazı şirketlerin (Belediye İktisadi Teşebbüsleri gibi) satılması dar anlamda özelleştirme olarak kabul edilebilir.

2.2. Geniş Anlamda Özelleştirme

Özelleştirme kavramını yalnız kamu iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devri olarak tanımlamak hem yanlış hem de eksik olacaktır. Günümüzde özelleştirme kavramının kapsadığı alan oldukça genişlemiştir. Artık devleti iktisadi hayattan uzaklaştırıcı her türlü eylem özelleştirme kapsamında değerlendirilmektedir. Kamunun ekonomik hayata koyduğu herhangi bir yasağı kaldırması bu anlamda özelleştirme olarak ifade edilebilir. Geniş anlamda özelleştirme ile ilgili olarak literatürde çok çeşitli tanımlamalar mevcuttur. Bunlardan bazıları aşağıda özetlenmeye çalışılacaktır.

Geniş anlamda özelleştirme, genel ekonomi içinde kamunun payının (iktisadi, mali, sosyal ve siyasal gerekçelerle) minimuma indirilmesi ya da tamamen kaldırılmasıdır. Yani geniş anlamda özelleştirmede amaç serbest piyasa güçlerini ekonomide egemen konuma getirmek ve kamu kurumlarının ekonomideki etkinliğini azaltmaktır(Cevizoğlu, 1998;11).

Geniş anlamda özelleştirme, kamunun iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar şeklinde de tanımlanabilir(Ünal,2000;44).

Kamusal hizmetlerin özel sektör eli ile gördürülmesi de aslında geniş anlamda özelleştirme tanımına girmektedir. Çünkü hizmetin sunumu belirli bir süre ile özel sektöre devredilmektedir. Dar anlamda özelleştirmede olduğu gibi hizmetin sunumunun ebediyen özel sektöre devri söz konusu değildir.

Bu noktada karşımıza literatürde pek sık kullanılmayan süresiz, süreli özelleştirme kavramı çıkmaktadır. Süresiz özelleştirmenin (permanent privatization) temelinde mülkiyet haklarının kamu sektöründen özel sektöre doğru devri, yani kamu mülkiyetlerinin satışı söz konusudur. Geçici ya da süreli özelleştirmede (temporary privatization) ise mülkiyet hakkı ya da yükümlülükler kamu sektöründen özel sektöre devamlı olarak değil bir zaman dilimi dahilinde devredilmektedir (Hirsch, 1991;22).

2.3. Geçici (Süreli) Özelleştirmenin Yapısı

1980'li yıllarda hükümetler geçici özelleştirme (temporary privatization) uygulamaları arasında yer alan ihale ve imtiyaz sözleşmelerini yaygın bir şekilde kullanmaya başlamışlardır⁵ (Hirsch, 1991;22). Bu yöntemler arasında en yaygın olarak kullanılanı ise ihale (contracting out) yöntemidir.

Hizmet sunumunun özelleştirilmesi merkezi seviyede yapılabileceği gibi yerel seviyede de yapılabilir. Örneğin ABD'de federal seviyede bir hizmet olarak kabul edilen savunma hizmetlerinden askeri araç ve silah yapımı, ihale yöntemi ile özel firmalara devredilmiştir. Bu konuda bir diğer örnek ise uçak gemisi yapım işlerinin de özel firmalar aracılığı ile gerçekleştirilmesidir. Benzer şekilde ulusal uzay bölümü uzay gemisi yapım işlerini ihale yöntemi ile özel şirketlere yaptırmaktadır.

Yerel seviyede, süreli (geçici) özelleştirme uygulamaları temelde küçük bütçeli alanlarda yapılmaktadır. Örneğin ABD'nin en büyük county hükümeti olan Los Angeles countisinde hizmetlerin en az %70'i tamamen özelleştirilmiştir. Ancak 1987-88 döneminde ihale miktarı yalnızca 95 milyar dolardır. Bu rakam county bütçesinin sadece %1.5'ini kapsayan sosyal hizmetleri ve çocuk hizmetlerini içermektedir (Hirsch, 1991;34).

⁵ Aynı zamanda, bazı yabancı devletler özellikle mülkiyeti kendilerine ait olan varlıklarını devamlı özelleştirme (permanent privatization) şeklinde özel sektöre satmaktadırlar. Örneğin İngiltere'de İngiliz Telekomünikasyon şirketi ile Jaguar'ın, ülkemizde ise KİT'lerin satışı bir tür süresiz özelleştirme uygulamasıdır.

Benzer bir manzara İngiltere’de de karşımıza çıkmaktadır. Bu ülkede 1985-86 döneminde toplam yerel harcamaların (30 milyar sterlin) çok küçük bir kısmı (11.5 milyon sterlin) özel firmalar tarafından yapılmıştır (Hirsch,1991;34).

2.4. Maddi Özelleştirme- Şekli Özelleştirme

Literatürde özelleştirme ile ilgili olarak yapılan bir diğer ayırım; özelleştirmeyi maddi özelleştirme ve şekli özelleştirme olarak ikiye ayırmaktadır. Şekli özelleştirmede ilgili görev kamunun elinde kalmakta ve anonim şirket ya da sınırlı sorumlu limited şirket şeklindeki bir tüzel kişi tarafından yerine getirilmektedir. Bu uygulamaya ait klasik örnekler yerel enerji ve su tedariki veya kamu banliyö trafiğidir (Ameln, 2000;27). Şekli özelleştirme bazı yazarlar tarafından “göstermelik özelleştirme” olarak da ifade edilmektedir (Maehrlein, 2000;90).

Maddi özelleştirmede kamusal yerel hizmet görevi tamamen özel iktisadi alana bırakılmaktadır. Burada hizmet özel sektörün kendi girişimiyle ve ekonomik riskiyle gerçekleştirilmektedir. Özelleştirmenin bu şekli özellikle gönüllü hizmetlerde ve hukuken izin verildiği ölçüde uygulanmaktadır (Ameln, 2000;28).

Gerçek özelleştirme (Outsourcing) uygulamasında ise ilgili yerel yönetim belirli görevlerin ifasıyla özel birimi görevlendirir. Bu görevin ifası için onlara ücret öder. Burada ilgili yerel yönetim birimi özel kuruluşa ücret ödeme yerine, verilen hizmet karşılığında belirli bir harç tahsil ederek vatandaşa ödettirebilmektedir. Söz konusu uygulamada önemli olan müteşebbislerin normal olarak piyasada hizmet veren kuruluşlar olması ve yerel yönetimle ne hukuksal ne de iktisadi bağlarının bulunmamasıdır (Maehrlein, 2000;90,91).

Gerçek özelleştirmede ilgili yerel yönetim birimi, herhangi bir hizmeti kendi vermesi veya bunun için bir işletmeyi veya daireyi idame ettirmesi yerine hizmeti satın almaktadır. Bu uygulama ihale (contracting out) yönteminin farklı bir ifadesidir (<http://www.privatization.org>).

3. Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeyi Gerekli Kılan Nedenler

Kamusal hizmetler alanında yapılan özelleştirme uygulamaları maliyetlerde tasarruf sağlamanın yanında hizmetin kalitesinde de artışa neden olmaktadır. Yerel yönetim hizmetlerinin özel şirketlere ihale edilmesini öneren ilk kişi Avusturyalı bir yönetim profesörü olan Peter Drucker’dır. 1980 yılına geldiğinde özelleştirme uygulamalarında önder konumda olan İngiltere’de birçok belediye hizmeti ihale yolu ile özel şirketlere gördürülmekteydi (Hakim ve Andrisani, 2001:1).

Özelleştirmenin genellikle devletin ekonomi içindeki rolünü azaltıcı uygulamaları kapsadığı önceki açıklamamızda belirtilmişti. Bu ifade aynı zamanda geniş anlamda özelleştirme anlamına gelmektedir. Devletin ekonomideki rolünü azaltıcı düzenlemeler içerisinde kamu kuruluşlarının doğrudan özel şirketlere satışı, imtiyaz sözleşmesi, özel sektöre işletme kurma hakkının satışı, bedelsiz tüketim malı ve hizmet alımları için kupon verilmesi, bağışlar, bazı mal ve hizmetlerin tedariki için alıcı olarak devlet ve satıcı olarak özel firmalar arasındaki düzenlemeler bulunmaktadır.

Yerel düzeyde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları, ulusal düzeyde gerçekleştirilenlere göre etkinlik ve rekabet açısından çok benzer değildirlir. Yerel düzeyde özelleştirme özel bir anlam taşımaktadır. Yerel ve ulusal düzeyde özelleştirme anlayışları arasındaki farklar aşağıdaki gibi açıklanabilir(Sakınç, Gezen, 2000;2):

- Yerel hizmetlerin (özellikle kent içi ulaşım, itfaiye, çöp toplama, cadde ve sokakların temizliği gibi) piyasa koşullarında sunumu daha kolaydır ve bu tür hizmetler kolaylıkla fiyatlandırılabilir.
- Yerel düzeyde özelleştirme, merkezi hükümetin bütçe açıkları üzerinde farklı etkiler yaratır. Ulusal düzeyde özelleştirme gelirleri bütçe açıklarının finansmanı için kullanılmaktadır. Bütçe disiplininin en kolay uygulanabildiği yerel yönetimlerde

özelleştirmeden beklenen yararlar ise, hizmet sunumunda sağlanacak idari ve mali tasarruflar ile etkinliğin artırılmasıdır.

- Yerel hizmetler, genellikle tüketicilerine doğrudan özel fayda sağlayan ve fiyatlandırılması mümkün olan türdendir. Tüketiciler yerel hizmetlere olan taleplerini kolaylıkla açıklayabilir ve hizmet maliyetleri talep edenler arasında paylaşılabilir.
- Yerel yönetimler, halka en yakın yönetim birimleridir. Yerel yöneticiler açısından etkinlik ve kalite hizmet sunumunda önemli faktörlerdendir.
- Harcamaya katılma payları ile fiyatlandırma arasında yakın benzerlikler vardır. Yerel hizmetlerin fiyatlandırılmasında fayda esas geçerlidir. Yerel vergilerin tahsisinde de fayda esas uygulanabilir.

Yerel yöneticileri yerel hizmetlerin özel sektör eliyle sunulmasına zorlayan nedenleri iktisadi-mali, siyasi ve idari olmak üzere üçe ayırmak mümkündür.

3.1. İktisadi ve Mali Nedenler

Özelleştirme, mevcut kaynakların etkin kullanımını teşvik etmek amacıyla gereklidir. Bilindiği gibi birden fazla üreticinin yer aldığı piyasa sisteminde işletmeler rekabet halinde olacaklarından ekonomik anlamda etkinlik ve verimlilik artacaktır. Etkinlik, teknik olarak sabit bir girdi miktarı ile en yüksek çıktıyı sağlayacak üretim teknolojisinin uygulanmasıyla ilgilidir.

Özellikle ülkemizde yerel yönetimlerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremedikleri bilinen bir gerçektir. Bunun nedenlerinin başında görevlerine işlerlik kazandıracak mali kaynakların yetersizliği gelmektedir. Ülkemizdeki üniter yapı kamusal kaynakların merkezde toplanmasına neden olmaktadır. Merkezde toplanan kaynaklardan yerel yönetimlere yeterli pay aktarılamaması yerel yönetimleri hizmet sunumunda güçlüklerle karşı karşıya bırakmaktadır. Diğer yandan, merkezi idarenin yerel yönetimleri kendisine bağımlı hale getirmek için mali kaynakları önemli bir araç olarak kullandığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerin mali ve ekonomik açıdan içinde buldukları olumsuzluklardan biri de araç gereçle ilgilidir. Bu olumsuzluk araç gereç yetersizliği veya fazlalığı şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Birinci olumsuzluk, birçok belediyenin ellerindeki araçların yetersizliği veya eski teknoloji içermesi nedeniyle hizmetleri zamanında ve yeterince yerine getirememesidir. Bazı belediyelerde görülen araç gereç fazlalığı ise bir diğer olumsuzluktur. Özellikle il belediyelerinin bir kısmında mevcut araçların atıl bir durumda bekletilmesi kaynakların israf edilmesine anlamına gelmektedir.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin özelleştirilmesinin ekonomik anlamda sağladığı tasarrufun derecesi bazı hizmet türleri için %90'lara kadar varabilmektedir. Örneğin ABD'de yapılan bir araştırmaya göre asfalt kaplama işinin özelleştirilmesi sonucu sağlanan tasarruf oranı %96 olarak hesaplanmıştır. Yine sokak temizlik işinin özelleştirilmesi sonucu sağlanan tasarruf %43 iken aynı oran çim bakım işlerinde %40, güvenlik hizmetlerinde ise %73'tür(Donahue,1989;139).

Ülkemizde de çoğu belediye hizmet sunumunu özelleştirmiştir. Özelleştirme işlemlerinde önder konumda olan Adana Büyükşehir Belediyesi özelleştirme sonucu maliyetlerinde önemli tasarruf sağlamıştır. Aynı şekilde Trabzon Belediyesi de hizmet sunumunu özelleştirerek ortalama olarak %60 düzeyinde maliyet tasarrufu sağlamıştır(Zengin,1999;224).

3.2. Siyasi Nedenler

Bu görüşe göre özelleştirme ideolojik bir yaklaşımdır. Serbest piyasa ekonomisini savunanlar özelleştirme taraftarı olmaktadır. Buna karşılık kamu mülkiyetine önem verenler özelleştirmeye karşı çıkmaktadırlar.

Geleneksel sol, kamusal üretimi özel kesim üretiminin teşvik edilmesinde itici bir güç olarak kabul eder ve kamusal üretimin tamamlayıcı niteliğine önem verir. Üstelik ekonomide sadece etkinliğin sağlanması tek başına verimliliğin artırılması için yeterli değildir, aynı zamanda eşitlik koşulunun da sağlanması gerekir. Yani üretimde sağlanan katma değer in işgücü ve sermaye arasında dengeli bir şekilde dağıtılması gerekir.

Serbest piyasa savunucuları ise özelleştirmeyi kamu sektörünün küçültülmesi için bir yöntem olarak kabul ederler. Bunlara göre etkinliğin kamu kesiminde de sağlanmasının temel koşullarından biri özelleştirme dir.

3.3. İdari Nedenler

Kamu hizmetlerinin sunumunda özelleştirmeye gitmenin temel nedeni etkinliği ve verimliliği arttırmaktır. Günümüzde devlet tarafından sunulan hizmetlerin miktarı artmış, buna bağlı olarak kamu kurumlarının yapısı büyümüş, işleyişi karmaşık bir yapı almıştır. Kamu kurumlarında görülen bu hantal yapı sunulan hizmetlerin verimliliğini de olumsuz etkilemektedir.

İdari anlamda yerel yönetimleri özelleştirmeye iten nedenler vesayet denetimi, teknik personel ve istihdam sorunu, kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş işlemeden doğan zaman kayıpları şeklinde sıralanabilir. Vesayet denetimi merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu anayasal bir yetkidir. Bu denetimden kurtulmanın yollarını arayan yerel yöneticiler özelleştirmeyi kurtuluş yolu olarak görmekte dirler.

Yapılan çalışmalar yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin büyük bir kısmının özelleştirilebileceğini göstermektedir. Nitekim dünyada yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin büyük bir kısmı özelleşmiş durumdadır. Örneğin dünya genelinde çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilme oranı %59, araç çekme işlerinin oranı %45, cadde ve sokak bakım hizmetlerinin özelleştirilme oranı ise %29'dur(Gormly,1991;8,9).

4. Hizmet Sunumunun Özelleştirilmesi Sonucu Yaşanabilecek Sorunlar

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde birtakım sorunların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Özelleştirme uygulamalarında karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir(DPT, 2001;92,93);

- Özelleştirme sonucu işgücü maliyetleri düşmektedir. Ancak bu sonuç emek verimliliği artırılarak değil, anayasal sosyal devlet ilkesi ihlal edilerek elde edilmektedir. Yerel hizmetlerde özelleştirme uygulamaları istihdamda daralma, çalışanlar açısından iş kaybı, ücretlerde düşme, çalışma koşullarında gerileme gibi sonuçlar oluşturmuştur. Şirketler asgari ücretin de altında kalan piyasa ücreti ödemek, sigorta primlerini eksik yatırmak, hizmetin gerektirdiğinden daha az sayıda işçi çalıştırmak gibi yollara başvurmuşlardır.
- Hizmet özelleştirmelerinde gerçek bir rekabet ortamı sağlanamamaktadır. Az sayıda yerel şirket, çeşitli yakınlık, akrabalık ya da siyasal ilişkilerin rekabeti zedelediği bir ortamda faaliyet göstermektedir.
- Özelleştirme uygulamaları belediye hizmetlerinin farklı yükleniciler arasında dağıtılarak çok parçalı yönetilmesi sonucunu oluşturmakta, belediyelerin güçlü bir eşgüdüm makamı olarak örgütlenmemiş olmaları verimlilikte düşüşlere yol açabilmektedir.
- Hizmet özelleştirmelerinde ihale edilen işin maliyeti hesaplanırken, belediye araçları ve olanakları yükleniciye tahsis edildiği halde hesaba katılmamaktadır. Gerçek bir maliyet hesabı ve karşılaştırması için bu unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.
- Özelleştirme, hizmetlerin uzun vadeli bakış ile yürütülememesine neden olabilir. İhaleyi alan özel yüklenicilerin, yerel hizmetlerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için uzun dönemli planlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak, bir hizmetin daha düşük standartlarda yapılmasının uzun dönemde meydana getireceği sorunlar göz ardı edilmekte, hizmetlerin uzun vadede sosyal ve ekonomik sonuçları düşünülmemektedir.

- f) Uygun özellikler taşımayan şartnameler ve denetim eksikliği hizmet üretiminde sürekliliğin sağlanamamasına, verim ve kalite düşmesine yol açabilmektedir.
- g) Özelleştirmenin kısa dönemde işsizliği arttıracığı bilinen bir gerçektir. İş alanlarının kamudan özel sektöre aktarılmasından sonra, özel firmalar, aynı hizmeti yürütmek için kamudan daha az personel çalıştırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin de kamusal hizmetlerin yürütülmesinde gereğinden fazla personel çalıştırdığı bilinmektedir. Bu durumda hizmet birimlerinin özelleştirilmesiyle bir kısım personelin işsiz kalması mümkündür. Ancak uzun dönemde ekonominin yeniden yapılanması ve verimliliğin artması nedeniyle işsizlik önlenebilecektir.
- h) Özelleştirme her şeyden önce siyasi bir tercihtir. Yani özelleştirmeye yönelik tercih yapacak karar organları, yerel yönetimlerin seçimle göreve gelmiş organlarıdır. Ekonomide devletin ağırlığının korunmasını isteyen bir siyasi görüşe sahip partiler ve yerel yöneticiler, özelleştirmeye olumlu bakmayacaklardır. Bu nedenle bazı yöneticiler kendinden önceki yetkililer tarafından yapılan özelleştirme girişimlerini iptal edebilmektedirler. Böyle bir uygulama ileriki dönemlerde özel firmaların özelleştirme girişimlerine daha temkinli yaklaşımlarına neden olabilecektir.
- i) Özelleştirme sonrası karşılaşılabilecek sorunlardan biri de, özel firmanın iflas etmesi, çalışanlarının greve gitmesi ya da firmanın sözleşmeyi tek taraflı olarak feshetmesidir. Gerçekten de böyle bir durumda, yerel yönetim biriminin yapabileceği şeyler çok sınırlıdır.
- j) Kamu kesimi tarafından sübvansede edilen bazı hizmetlerin fiyatı özelleştirme ile birlikte artacaktır. Ancak bu kısa dönemde geçerlidir. Uzun dönemde ise, rekabetçi koşullarda firmalar maliyetleri aşağı çekeceklerinden bu sorun kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

SONUÇ

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin özelleştirilmesi son yıllarda çok sık tartışılan konulardan biridir. Bunun temel nedenlerinden birisi belki de en önemlisi yerel yönetimlerin içine düştükleri mali sıkıntılardır.

Gerek dünya gerekse ülkemiz örnekleri özelleştirme işlemleri sonucunda hem yerel yöneticiler hem de vatandaşlar açısından önemli tasarruflar sağlanabilmektedir. Özelleştirme sonucu sağlanan kazançları temelde iki başlık altında toplayabiliriz:

- a) Maliyet tasarrufu,
- b) Hizmetin kalitesindeki artış.

Özelleştirme işlemi sonucu sağlanan tasarrufların temel kaynakları ise işçi sayısındaki azalma ve hem işçi hem de araç verimliliğinde yaşanan artıştır. Verimlilik artışının temelinde ise özel sektörde uygulanan maaş sistemi gelmektedir. Örneğin üretilen işle bağlantılı prim uygulaması işçileri daha fazla çalışmaya sevk etmektedir. Sağlanan tasarrufların önemli kaynaklarından biri de rekabet unsurudur. Serbest piyasada rekabet içerisinde olan firmalar daha kaliteli hizmeti en ucuz maliyetle sunma yollarını aramaktadırlar. Bu da firmaları maliyetlerini aşağı çekme yollarını aramaya itmektir.

Buradan hareketle mahalli idarelerde özelleştirmenin üç ana amacından bahsedilebilir;

- a) Hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi
- b) Verilen hizmetlerin etkili olması
- c) Verilen hizmetlerin adaletle dağıtılması.

Belediyeler hizmet sunumunu özelleştirme yolunu seçerken bu üç temel amaca sadık kalmalıdır. Yoksa sadece özelleştirme yapmak uğruna bir kısım verimsiz uygulamalara girişmemelidirler.

Özelleştirme sonucunda bir kısım olumsuzluklar da yaşanabilir. Burada kamuoyunda en çok tartışılan konu özelleştirme sonrası hizmetin sunumunda bazı aksaklıkların çıkabileceği endişesidir. Bu durum özel firmanın iflas etmesi, çalışanların greve gitmesi ya da firmanın sözleşmeyi tek taraflı olarak feshetmesidir. Aslında böyle durumda yerel yönetim biriminin yapabileceği şeyler çok sınırlıdır. Hizmet sunumunun aksaması beraberinde büyük sorunlar getirebilecektir. Çöplerin toplanmaması, toplu taşıma araçlarının sefere çıkmaması gibi olumsuzluklar günlük hayatı çekilmez bir hale getirebilecektir. Yerel yönetimlerin bu tür sorunlarla karşılaşma ihtimaline karşılık, yedekte araç gereç ve personel bulundurmaları düşünülebilir. Ancak böyle bir uygulama özelleştirmenin temel felsefesiyle çelişir. Zira özelleştirmenin temel amacı kamu harcamalarının kısılmasıdır. Bu tip sorunlara karşı hizmetlerin sunumunda birden fazla firmadan faydalanmak yerinde olacaktır. Örneğin otobüs hatlarının birden fazla firmaya ihale edilmesi durumunda firmalardan birinin devreden çıkması durumunda diğerlerinden faydalanma yoluna gidilebilir. Aynı yöntem çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesinde de kullanılabilir.

Yapılan çalışmaların büyük bir kısmı özelleştirme işlemleri sonucunda hizmetin kalitesinde artış olduğunu göstermektedir. Bu nedenle özelleştirme işlemleri hizmet etkinliğini arttırmada yararlı bir yöntem olarak kullanılabilir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1987), Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Bilkom Matbaası, İzmir.
- Ameln, Von Ralf (2000), “Belediyelerdeki Vatandaşlar İçin Daha İyi Hizmetler”, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara.
- Andrisani, Paul and Simon Hakim, Introduction The Privatization, <http://www.sbm.temple.edu/ccg/publications.html>(11.06.2009).
- Bruce, Neil (1998), Public Finance and the American Economy, Addison-Wesley Educational Publishers, Inc., USA.
- Bozdoğan, Recep (1998), “Yerel Hizmetler ve Özelleştirme”, Öneri, Sayı: 10, Cilt: 2, Haziran.
- Bailey, Robert W. (1993), “Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları”, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme İçinde, (Çev: Aytaç Eker), Yayına Hazırlayanlar, Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan, Takav Matbaası, İzmir.
- Cevizoglu, Hulki (1998), Özelleştirme, 3. baskı, Beyaz Yayınları, İstanbul.
- Donahue John D. (1989), The Privatization Decision: Public Ends, Private Means, Basic Boks, USA.
- Emrealp, Sadun (1994), Horgan, Drew, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul.
- Gormly, William T. (1991), “The Privatization Controversy”, Privatization and Its Alternatives, (Ed. William T. Gormly), The University of Wisconsin Press, London.
- Hirsch, Wernwr Z. (1991), Privatizing Government Services, Institute of Industrial Relations Publications Center, University of California, Los Angeles.
- <http://www.privatization.org>
- Karaman, Zerrin Toprak (2006), Yerel Yönetimler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Keleş, Ruşen ve Fehmi Yavuz (1983), Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Maehrlin, Ingo (2000), “Kamu Alanında Başarılı Özelleştirme”, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara.
- Sakınç, Süreyya ve Gül Gezen (2000), “Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği”, Yerel Yönetimler Sempozyumunda Sunulan Poster Bildiri, TODAİE YYAEM, Ankara.

- Tortop Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Ulusoy, Ahmet (1997), “Özelleştirme Piyasa Ekonomilerinden Dersler”, Yaman Aşıkoglu’na Armağan, SPK Yayını, Yayın No: 56, Ankara.
- Ünal, Firdevs Feyza (2000), Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine etkisi, Nobel yayın Dağıtım Ltd. Şti., Ankara.
- Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, 2001, Ankara.
- Zengin, Eyüp (1999), Yerel Yönetimlerde Özelleştirme, Mimoza Yayınları, Konya.

