

## BİR YERELLEŞME BİÇİMİ OLARAK ÖZELLEŞTİRME, REKABETLE İLİŞKİSİ VE YEREL YÖNETİMLERDE UYGULAMALARI

*Yrd.Doç Dr. Mehmet ÖZEL\**

### ÖZET

Özelleştirme, kimi yaklaşımlara göre, yerelleşme (desantralizasyon) düşüncesiyle ilişkilendirilmektedir. Bu düşünceden hareketle, özelleştirmenin, özellikle demokrasisi gelişmemiş ülkelerde çoğulcu demokrasiyi geliştirici bir araç olarak kullanılabilmesi söylenebilir. Diğer taraftan, özelleştirme, kamu örgütlerinin etkinliği ve verimliliği bağlamında da ele alınan bir konudur. Ancak, örneğin yerel yönetimlerde bunun sağlanmasının tek yolunun, “mülkiyeti özel kesime aktarma” anlamında “gerçek” özelleştirme olmadığı; “kamu örgütleri arası rekabet” mekanizmalarının da denenebileceği ileri sürülmektedir; ki, bu rekabet yaklaşımı, özel sektörde kullanılan kimi tekniklerin yerel yönetim düzeyinde kullanılmasını gerektirmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşım, “geniş anlamda” özelleştirme kavramı içine dahil edilebilir. Bu çalışma, özelleştirmeyi, “geniş” anlamı içinde yerel yönetimler bağlamında incelemektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Yerelleşme, Yerel yönetimler, Özelleştirme, Rekabet

### ABSTRACT

#### **Privatization As A Format Of Decentralization, Its Relationship With Competition And Applications In Local Administrations**

Privatization, according to some approaches, is related to the idea of decentralization. In the light of this idea, it could be said that privatization could be used as an implementation to develop pluralistic democracy, especially in undemocratic countries. On the other hand, it is subject to the efficiency and productivity matters of public organizations. However, it is argued that “real” privatization which can be described as transferring ownership to private sector is not the only way to increase efficiency and productivity. In addition to this, competition mechanisms among public organizations should also be tested through this aim. This competitive approach involves the usage of methods that are benefited by the private sector in local administration. In consequence, this approach can, broadly, be included in the context of “privatization”. This study aims to investigate privatization approaches in connection with local administrations.

**Keywords:** Decentralization, Local Administrations, Privatization, Competition.

### GİRİŞ

1970’li yıllardan itibaren ABD ve diğer gelişmiş ülkelerde, kamunun mevcut genişlemiş yapısını olumlu bulmayan ve devletin küçültülmesi gerektiğini ileri süren görüşler öne çıkmaya başlamıştır. Bu görüşlerin hedeflerinin, “kamu kesiminin daraltılması”, “devletin rolünün yeniden tanımlanması” ve bununla bağlantılı olarak, “kamu kesiminin daha etkin hale getirilmesi” olduğu görülmektedir ki, bu gelişme, özelleştirme konusunu gündeme getirmiştir (Odabaş, 1997:65). Bir başka açıdan, yönetimdeki etkinlik ve verimlilik sorunlarının doğurduğu Yeni Liberal Yaklaşım (Yeni Sağ), devletin (görevler açısından) küçültülmesini öngörürken; bu anlayışın pratiğe aktarılması iki biçimde kendini göstermiştir: özelleştirme ve yerelleşme (desantralizasyon).

\* Niğde Üniversitesi. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Klasik anlamda yerelleşme, Fransız idari sisteminin anlayışına uygun şekilde, “devletin içinde, yukarıdan aşağıya bir yetki aktarımı” olarak tanımlanırken; günümüz küreselleşme döneminde Anglo-sakson dünyanın yaklaşımı olan kavramlaştırma yaygın hale gelmeye başlamıştır. Buna göre yerelleşme, “merkezden taşra örgütüne yetki devri”, “taşra örgütünden yerel yönetimlere yetki devri”, “yetkinin her kademedede bir alta devri” ve “yetkilerin topluma-özel sektöre devri” anlamlarını birlikte içerir bir boyut kazanmıştır (Güler, 2005:68).

Yerelleşmenin böyle bir anlam kazanmasında 1970 Krizi sonrasında başta Dünya Bankası olmak üzere diğer uluslar arası kuruluşların, “yeniden yapılanma” girişimlerinin rolü olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, “yerelleşme”nin gerisinde, “sermaye”ye, konuşlanacağı uygun bir mekân yaratma ve “özelleştirme politikaları”nın gerisinde de, “sermaye”nin karşı karşıya olduğu “birikim krizi”ni aşma uğraşı / isteği bulunduğu belirtilmektedir (Nacar, 2005:229). Sermayenin birikim krizinin, sadece ulusal düzeydeki özelleştirme politikalarıyla aşılamayacağı; diğer bir ifadeyle, ulusal pazarın küçük kaldığı ve bu nedenle de daha geniş pazarlara gereksinim duyduğu gerçeği kendini göstermektedir ki, bu durum, bir taraftan, küreselleşmeyi tanımlarken, diğer taraftan, özelleştirme uygulamalarının gelişmiş-azgelişmiş ülkelerin birçoğunda yaygınlık kazanmasının nedenini de açıkladığı söylenebilir. Şu halde, özelleştirme, liberal siyasal ve iktisadi yapı ve işleyişe sahip toplumlarda kendini gösteren bir krizi aşma uğraşdır. Bu çerçevede, gelişmiş liberal ülkeler, gelişmekte olan ülkeleri de yeni-liberal politikalar içine çekerek, mevcut ideolojik sistemlerini hem muhkemleştirme hem de yaygınlaştırma amacı güttükleri söylenebilir. Bunun sonucu olarak günümüzde sürekli daha fazla ülke, liberal iktisadi işleyiş çerçevesinde birbiriyle bir ağ yapısı içinde bütünleşmektedir. Bu aynı zamanda değişik ülkelerde benzer iktisadi ve siyasi politikaları takip etmeyi beraberinde getirdiği söylenebilir. Bu nedenle, yerelleşme ve özelleştirme politikaları, dünya geneline yaygınlaşma eğilimi göstermektedir.

Bu çalışmada, özelleştirmenin, gelişmiş ülkelerdeki liberal iktisadi işleyişin içinde bulunduğu kriz (sermayenin birikim krizi) yanında, söz konusu modele yakın duran diğer devletlerin de içinde bulunduğu “kamu mali krizi”ni aşmada (kamuda etkinliği ve verimi artırmada) bir yöntem / araç olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, özelleştirme, yerelleşme ile de ilişkilendirilmekte ve bu çerçevede, özelleştirmenin, çoğulcu demokrasiyi güçlendirici bir süreç olarak düşünülebilecek “yerelleşme”yi güçlendirici sonuçlara sahip olduğu teorik olarak ele alınmaktadır. Bütün bu çerçevede özelleştirmeye, “geniş anlamda” yaklaşılmaktadır. Geniş anlamda özelleştirme ile “kamunun iktisadi faaliyetlerinin sınırlanması” (Bozlağan, 2003:278) ya da “merkezi yönetimin faaliyet alanının daraltılması” anlatılmaktadır. Bir başka deyişle, geniş anlamda özelleştirme, “insan ihtiyaçlarının karşılanmasında toplumun özel kurumlarına daha çok, devlete daha az dayanma” biçiminde ifade edilebilir (Bulut, 1995:464). “Devlete daha az dayanma”nın, desantrale bir toplumsal yapı ve işleyiş anlamına geldiği söylenebilir. Kısaca “geniş anlamda” özelleştirmenin, “yerelleşme”yi de kapsadığı söylenebilir. Özelleştirme - yerelleşme ilişkisi ve bu çerçevede özelleştirmenin “çoğulcu” demokratik yapıyı güçlendirebileceği savı, bu noktadan hareketle ileri sürülebilir.

Geniş anlamda özelleştirme, “kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis ederek, rekabet ortamı oluşturma”yı da içerebilmektedir (Thieme, 1995:89). Bu nedenle, özelleştirme – rekabet ilişkisi de bu çalışmada ele alınmıştır.

Günümüz küreselleşme dönemindeki “devletin küçültülmesi” politikası, yerel yönetimlerin öne çıkması sonucunu doğurmaktadır. Oysa kamuda yaşanan “mali kriz”, bir kamu idaresi olan yerel yönetimleri de içine almış olması gerekir. Hem bu durum hem de devletin küçültülmesi politikasının bir sonucu olarak, daha fazla görevin yerel yönetimlere aktarılması bir çelişki oluşturmaktadır. Bu çerçevede, yerel yönetimlerin bu yeni dönemde üstlendikleri kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemleri / özelleştirme uygulamaları önerilmektedir (Yıldırım, 2004:20) ki, buradaki “özelleştirme” ifadesinin, “geniş anlamda özelleştirme” kavramı içinde düşünülmesi gereği vardır. Bu çalışmada ortaya konulmaya çalışılan yerel düzeydeki “alternatif hizmet sunma organizasyon şemaları” da yerel yönetimlere bu çerçevede yol gösterici bir işlev görebilir.

Kısaca, küreselleşme çağında özelleştirme genel bir yaygınlık kazanırken; özelleştirme – yerelleşme ilişkisinin döngüsel biçimde birbirini etkilediği ve çerçevede yerel yönetimleri ve bu birimlerde de alternatif hizmet sunma yöntemlerini öne çıkardığı söylenebilir. Bu çalışma, bu çerçevede yerel yönetimler düzeyinde özelleştirme uygulamalarına yaklaşmaktadır. Ancak bu uygulamaları sınırlayan unsurların da bulunduğunu ortaya koymaktadır.

## I. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE ETKİNLİK VE VERİMLİLİKLE İLİŞKİSİ

### A. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

Özelleştirme, bugüne kadar kamu eliyle görülen belirli etkinliklerin\* genel (ulusal) ekonominin özel kesimine aktarılması (Olsson ve Piekenbrock, 1998:280) biçiminde tanımlanabilir. Dolayısıyla özelleştirme bir görev aktarımı seçeneğidir. Ancak özelleştirmeyi “görev aktarımı” ile sınırlamak doğru olmayabilir. Çünkü görevin sorumluluğunu taşıma ve görevi yerine getirme yanında hizmetin üretimi de özelleştirilebilir (Eichhorn, 2000:837). Şu halde özelleştirme varlıkların ve görevlerin kamu mülkiyetinden özel mülkiyete ve hizmetin yapılmasının özel kesime devredilmesini veya yükletilmesini ifade etmektedir. Burada farkında olunması gereken husus, kamu varlıklarının özelleştirme gereği dolayısıyla özel hukuka dayalı mülkiyet biçimine dönüşmesidir. Kamu varlıkları çerçevesindeki bir özelleştirme girişiminde mülkiyet hakkı kamunun elinde bulunduğu sürece [tam] bir özelleştirmeden söz edilemeyeceği ileri sürülmektedir (Czade, 1995:618). Bu noktadan hareket edildiğinde, kamu varlıklarında mülkiyeti de içeren tam bir “özelleştirme”\*\* ile yaygın biçimde özellikle yerel yönetimler alanında uygulama bulan “hizmetin (sunumunun)” özelleştirilmesi uygulamalarının özelleştirme eleştirilerinde birbiriyle eş düzeyde ele alınmaması, ayrılaştırılarak değerlendirilmesinin gerekli olduğu ileri sürülebilir.

Özelleştirme politikası, kamusal varlıkların iktisadi alan içindeki konumlarına ilişkin olarak liberalleşme ve yeni bir düzen kazandırma politikası olarak ifade edilebilir. Burada kimi devlet tekellerinin kalkması veya bazı kamusal düzenlemelerin kaldırılması ya da yumuşatılması söz konusudur. Ancak özelleştirme politikası kavramıyla yeterince açıklanamayan ve özel kesime ilişkin gelişme ve girişimlerin güçlenmesiyle sonuçlanan “devletsizleştirme” (Denationalisierung) ve kamu düzenlemelerinin dışına çıkarma (Deregulierung) politikaları da geniş anlamda özelleştirme içine dâhil edilebilir. Belirtmek gerekir ki özelleştirme politikaları güçlü bir şekilde ideolojik yaklaşım içermektedir. Sorun, esas itibarıyla kamuya veya piyasaya göre açıklansa da bunlar sıklıkla politik kutuplaşma aracı olmaktadır. Çünkü özelleştirmeye konu olan hususlar kamu yönetimi birimleri (merkezi yönetim, yerel yönetimler) ile kamusal makamlar, partiler, çıkar grupları ve sendikalar arasındaki paylaşım sorunlarıyla doğrudan ilgili olduğu için politik gündemde sıklıkla tartışmalı biçimde yer almaktadır (Czade, 1995:618).

Özelleştirme esas itibarıyla liberal ekonomi-politik düzlemde örgütlenmiş toplumlarda görülen bir gelişmedir. Toplumsal yaşamdaki gelişmelere göre şekillenmiş olan kamusal alandaki iktisadi yapı ve işleyiş, çağdaş gelişmelere göre bir biçim almak durumundadır. Bu zorunluluğu oluşturan unsurların hepsinin haklılığı ortaya konulmasa bile günümüzde birçok toplum özelleştirme girişiminde bulunmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği’nde, özelleştirme konusunda, piyasadan hizmet talep edilmesine esas teşkil eden kurallar çok somut olarak öngörülmüş; ayrıca bunun üye devletlerin ulusal hukukuna dönüştürülmesini sağlayan birçok ilke belirlenmiştir (Yıldırım, 2004:33). Bugün genel olarak kamusal alanda şöyle bir ekonomik görünüm bulunmaktadır: Merkezi yönetimin ya da yerel yönetimlerin şirketleri ve sermaye katılımlı kuruluşları vardır. Bu yönetimlerin geleneksel olarak ulaşım, enerji ve iletişim sektörleri gibi alanlarda “doğal tekelleri” bulunmaktadır (örn. demiryolu, havayolu, posta, elektrik üretimi ve dağıtımı gibi). Bunların dışında, yerel hizmet temin kuruluşları (gaz temin kuruluşları, ulaşım işletmeleri, mezbahalar vb.), ayrıca kamu bütçelerini finanse eden kendine özgü kuruluşlar ve kamusal sermayeli piyasa kuruluşları (tasarruf sandıkları, ulusal bankalar, özel statülü finans kuruluşları, borsalar, ciro merkezleri) yer almaktadır. Bütün bunlara ek olarak kimi ülkelerdeki ağır sanayi alanındaki büyük devlet payları (maden ocakları, kamusal sanayi holdingleri) belirtilebilir (Czade, 1995:618). Takdir edilir ki, kamu ekonomisinin bu geniş yapısı, benimsenmiş olan “genel liberal sistem”in işleyişi içinde istenen etkinliğe ve verimliliğe olanak vermeyecektir.

Daha önce de belirtildiği üzere “özelleştirme”ye, “dar” ve “geniş” anlamda yaklaşılabılır. Dar anlamda özelleştirme, “özel hale getirmek, özellikle bir iş veya endüstrinin kontrol ve mülkiyetini kamudan özel sektöre geçirmek” anlamına gelirken; geniş anlamda özelleştirme, “insan ihtiyaçlarının

\* Bu makale çalışması boyunca, yerel yönetimlerin faaliyet ve etkinliklerine ilişkin verilen örnekler, Türk yerel yönetimlerinin faaliyet alanlarıyla sınırlandırılmamış, yerel yönetim alanına ilişkin genel bir yaklaşım benimsenmiştir.

\*\* Burada “tam bir özelleştirme” ifadesiyle, mülkiyeti, “kamu”dan özel kesime aktarmayı öngören özelleştirme uygulaması anlatılmak istenmektedir.

karşılansında toplumun özel kurumlarına daha çok, devlete daha az dayanma” biçiminde ifade edilebilir (Bulut, 1995:464).

Küreselleşme döneminde yaygınlık kazanmış bulunan özelleştirme politikalarının gerisinde “sermaye”nin karşı karşıya olduğu birikim krizini aşma isteği olduğu ileri sürülmektedir (Nacar, 2005:229). Ancak konuya sadece “sermaye” temelinde bakmak yerine, liberal devlet modelinin bir krizi olarak bakmak daha doğru olabilir. Buna göre, 1970’lerdeki ekonomik kriz, birçok ülkede IMF tarafından ileri sürülen katı monetarist politikalarla aşılmaya çalışılmıştır. Devlet harcamalarının büyüklüğü dolayısıyla krize düşüldüğünü savunan “Yeni Sağ” akım, çözüm olarak, devletin küçültülmesini, bunun aracı olarak da, özelleştirmeyi önermiştir (Kartal, 2000:67). Dolayısıyla, kamunun bir mali kriz içinde bulunduğu, artan ve çeşitlenen toplumsal talepleri karşılamada yetersiz kaldığı; bu nedenle de, genişlemiş olan görevlerini devrederek asli görevlerine dönmesi gerektiği ileri sürülmektedir ki, özelleştirme, böyle bir gereğin aracı olarak sunulmaktadır. Bu yaklaşımlara göre, kamuda genel toplumsal bir yetersizliğin varlığı söz konusudur; “bürokratik” kamu idareleri, esnekliğini yitirmiş ve genişçe bir alanda işlevsiz bir hal almıştır. Bu yapıyı, etkin ve verimli davranan, yurttaş odaklı bir kamu hizmet kuruluşlarına dönüştürme gereği küreselleşme döneminde ortaya çıkmıştır (Budaeus ve Finger, 1999:314) ki, özelleştirmenin, bu doğrultuda kullanılan bir araç olduğu söylenebilir.

Günümüzde Avrupa’nın gelişmiş ülkelerinde bile genel idare ve yerel yönetimler bağlamında, yetersiz etkinlikten, iktisadi olmamaktan, maliyet bilincinin oluşmamasından, esnek olmamaktan, yavaşlıktan, yurttaş / müşteri odaklılıktaki yetersizlikten, partizanlıktan, yolsuzluktan, demokrasi açığı ile malul olmaktan, yerel yönetim kararlarında zayıflayan bir meşruiyet ve demokratik denetimin aşınmasından, kısaca, yerel yönetim idarelerinin bu günkü görünümü içerisinde yerel toplumsal talepleri karşılamasının olanaksızlığından söz edilmektedir (Banner, 1996:81). Önceleri, daha çok iç ve dış güvenliğin sağlanmasına yönelik olan ve “klasik görevler” olarak adlandırılan kamu hizmetlerini yerine getirmekte olan devlet, sosyal refah devleti anlayışının gelişmeye başlamasıyla haberleşme, ulaşım, eğitim, sağlık, sosyal konut ve çevre koruma gibi sosyal ve ekonomik nitelikli hizmetleri de yüklenmiştir (Toprak, 2006:3). Bu durumun, kamudaki mali krizin nedenlerinden biri olduğu söylenebilir. Bu çerçevede devletin küçültülmesi, yerelleşme ve alternatif hizmet sunumlarının hayata geçirilmesi (“geniş anlamda” özelleştirme yöntemlerinden yararlanılması) gündeme gelmiştir. Sonuç olarak, özelleştirme, liberal sistemin, karşı karşıya olduğu bir soruna geliştirmiş olduğu bir çözüm aracı olarak kabul edilebilir.

Öncelikle ABD’de başlayan özelleştirme uygulamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de gelişme göstermiştir. Özelleştirmenin temelinde bir kısım siyasi nedenlerin bulunduğu yadsınmazsa da, burada asıl önemli olanın, özelleştirme politikasının, iktisadi, mali ve idari alanda kamu kurumlarında görülen kimi sorunların çözümüne katkı sağlaması olduğu belirtilmektedir (Odabaş, 1997:75). Çünkü günümüzde büyümüş ve hantallaşmış, verimliliğini ve etkinliğini yitirmiş bir kamusal yapılanma söz konusu olup; devletin asli görevlerine dönmesi ve görevlerinin azaltılması gereği bulunmaktadır. Bu noktadan hareketle, aşağıda, özelleştirme ile kamu sektöründe etkinlik ve verimlilik ilişkisi değerlendirilmektedir. Zaten özelleştirmeye, “etkinlik ve verimlilik doğrultusunda pragmatik bir baskı” olarak yaklaşanlar da var. Örneğin Savaş’a göre, özelleştirme hareketini zorlayan pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist güç ve baskılar söz konusudur. Pragmatistlerin hedefi, maliyet açısından daha etken olma anlamında daha iyi bir devlettir. İdeolojik yaklaşım, özel kurumlara göre daha sınırlı bir rolü olan bir devleti hedeflemektedir. Ticari çıkar grupları, kendilerine yönelmiş daha çok devlet harcaması yoluyla daha çok iş yapmayı; popülistler ise, insanlara ortak ihtiyaçlarını karşılamak için daha fazla güç verilmesi ve büyük kamu özel sektör bürokrasilerinin gücünü azaltarak daha iyi bir topluma ulaşmayı amaçlamaktadırlar (Savaş, 2003:5). Bu son noktanın, toplumda güç odaklarını / mikro iktidarları artırma anlamına gelebileceği söylenebilir ki, bu durum, bu çalışmanın temel bir savını oluşturmaktadır.

## **B. ÖZELLEŞTİRMENİN ETKİNLİK-VERİMLİLİK VE REKABETLE İLİŞKİSİ**

### **1. Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarına Bir Yaklaşım**

İktisat biliminde etkinlik kavramının iki önemli terimi içerdiği söylenebilir: “Teknik etkinlik” ve “kaynak dağılımı etkinliği”. Teknik etkinlik dar kapsamlı olup; girdi-çıkıtı arasındaki ilişkiyi gösterir. Teknik etkinliğe, veri girdi sepetinden en yüksek çıktı elde edildiğinde veya finansal açıdan, üretimin

birim maliyeti en düşük düzeye indirildiğinde ulaşılır. Bir başka ifadeyle, teknik etkinlik, veri çıktı düzeyine en az girdi ile ulaşılmasını ifade eder (Leathers, 1979: 63).

Teknik etkinlik ile verimlilik kavramlarının birbiriyle yakın ilişkisi bulunmaktadır. Şöyle ki, verimlilik, çıktı birimlerinin girdi birimlerine oranıdır (Ceritli,2003:192). Dolayısıyla girdi başına çıktı, maksimize edilmiş ise teknik etkinliğe ulaşılmış ve verimlilik maksimize edilmiş demektir. Ancak belirtmek gerekir ki, belirli bir anda teknoloji sabitken bu iki terim aynı anlama gelir. Bir başka deyişle, tek bir dönem için etkinlik ve verimlilik tanımı aynı anlama gelirken; verimlilik, statik etkinlik ölçütü yanında dinamik teknolojik değişimleri de içerir. Diğer taraftan kaynak dağılım etkinliği, mal ve hizmetlerin doğru kombinasyonda, maksimum miktarda üretimini gerektirir. Bir başka deyişle, kaynak dağılım etkinliği, tüketiciye veya kullanıcıya olan faydaların maksimize edilmesini; tüketicinin en çok tercih ettiği mal ve hizmetlerin üretilmesini gerektirir. Teknik etkinliğe de bu süreçte ulaşılmalıdır (Leathers, 1979: 64).

Bu yaklaşımın, piyasa mal ve hizmetlerine olduğu kadar kamusal mal ve hizmetler için de geçerli bir kavramsal çerçeve sunduğu ileri sürülebilir. Kamu ile özel sektör arasında, mal ve hizmetlerin doğası, kararların alınmasındaki kurumsal yapılar ve sonuçların değerlendirilmesindeki görece değişiklik gibi farklar bulunmaktadır. Ancak amacın tanımı açısından büyük bir farkın bulunmadığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, kamu kesiminde de kaynak dağılımında etkinlik gözetildiği varsayılmaktadır. Şu farkla ki, özel sektörde, piyasa güçlerinin ve rasyonel bireylerin kararları, kaynak dağılımında etkinliği sağlarken; kamu sektöründe böyle “otomatik” bir mekanizma bulunmamaktadır. Burada yönetsel tekniklerden yararlanılarak kaynak dağılım etkinliği sağlanabileceği ileri sürülmektedir (Leathers, 1979: 64) (ki, yerleşme uygulamaları ve özelleştirme bu yöndeki yönetsel tekniklerden biri olarak değerlendirilebilir).

Diğer taraftan, kar amacı gütmeyen çeşitli kamu ve özel örgütlerde verimliliğin tam olarak ölçülebilmesi, verimliliği bir ölçüt olarak alan ve bundan daha geniş bir kavram olan “etkinlik”in gelişmesine neden olduğu ileri sürülerek; verimliliğin, girdi ve çıktıları ilgilendirdiği, buna karşın etkinliğin, girdiler, sonuçlar ve bunların etkileriyle ilgili olduğu da belirtilmektedir (Ceritli, 2003:192-193).

Burada tanımlanması gereken diğer bir kavram da *etkililik*dir. Kamu sektöründe kaynak dağılım etkinliğine ulaşma hesaplamalarında kimi yöntemlerden yararlanılabilir. Gerçek hayatta tam bir maliyet-getiri analizinin yapılabilmesi olanaklı görülmemektedir. Çünkü kamu iktisadi kararlarının, kaynak dağılım etkinliğini hangi düzeyde gerçekleştirdiğinin tam olarak belirlenebilmesi gerekir. Ancak kimi durumlarda dolaylı veya dolaysız biçimde performans düzeyinin ölçümüne yardımcı olabilecek ara hedefler belirlenebilir. Bu durumda çıktının, bu belirlenen hedefe ulaşma düzeyi *etkililik* olarak tanımlanır.

Günümüz toplumlarında verimlilik kavramına büyük değer verilmekte ve bu nedenle, çeşitli alanlarda verimliliğin belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi konularında yoğun çalışmalar yapılmaktadır.

## 2. Özelleştirme ile Etkinlik ve Verimlilik İlişkisi

Bugün devletin (merkezi yönetimin) yapısal olarak çok büyüdüğü; etkin, verimli ve süratli hizmet veremediği; hantallaştığı genelde kabul edilmekte ve bu soruna çözüm olarak iki yöntem ileri sürülmektedir: özelleştirme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi (Başsoy, 1997:4). Şu halde özelleştirme ile etkinlik ve verimlilik artışı arasında bir ilişki kurulmaktadır. Diğer taraftan, bu ilişki yerel yönetimler açısından da kurulmaktadır. Şöyle ki, yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri yeterince etkin ve verimli olarak yerine getirememeleri nedeniyle kamu kaynakları üzerindeki baskıyı azaltmanın ve hizmetlerin sunulmasında etkinlik ve verimliliği artırmanın bir yolu olarak, yerel yönetimlerin geleneksel görevlerinin bir bölümünün özel sektöre yönlendirilmesinin, önemli bir seçenek olarak ortaya çıktığı belirtilmektedir (Yıldırım, 2004:32).

Özelleştirmeye gidilmesinin temel gerekçelerinden biri, özelleştirilen işletmelerin daha etkin hale gelmesidir (Tandırıcıoğlu, 2002:200). Gerçi, tam bir özerklik ve rekabetçi bir piyasa sağlandığında ancak, kamu ya da özel mülkiyette olsun, her büyüklükteki işletme yönetimlerinde genelde etkinlik sağlanabileceği ileri sürülüyorsa da, özel işletmelerle karşılaştırıldığında kamu işletmelerinin kimi kamu müdahalelerine daha açık olduğu görülmektedir. Bu müdahaleler, (temel yatırım kararları, kredi sağlanması gibi) yararlar oluşturuyorsa da mülkiyet tipinden kaynaklanan olumsuzlukların, bu yararları bertaraf ettiği söylenebilir. Çünkü en belirsiz mülkiyet tipinin “ortak mülkiyet” olarak adlandırılan kamu

mülkiyeti olduğu belirtilmektedir (Tandırcıoğlu,2002:201). Herkesin mülkiyet haklarına sahip olduğu mülkler, serbest mallar olarak kabul edilebilir. Çünkü kimse bu tür malların tek başına mülkiyetine sahip olmadığı için sorumluluğunu da taşımaz. Bu nedenle, kamu işletmelerinin etkinliği diğer koşullar sabitken özel statüdeki emsallerinden daha az etkin ya da en iyi olasılıkla eşit etkinliktedir. Kamu işletmelerinin koşullar eşitken özel kesimdeki emsallerininkinden daha etkili bir idare ile yönetiliyor olabileceğini temellendirebilecek teorik bir neden de bulunmamaktadır.

1960'lı ve 70'li yıllarda hızla genişleyen kamu sektörü sadece ekonomik büyümeye değil aynı zamanda sosyal ve siyasal durgunluğa da önemli katkılarda bulunmuştur. Kamu sektörünün artan bu rolüne 70'li yılların ortalarında ekonomilerin dış piyasadaki fiyat değişimlerine uyum sağlayamaması ve makroekonomik performansta gerilemenin oluşmasıyla karşı çıkılmaya başlanmış ve kamu sektörünün verimlilik ve etkinliği ciddi bir şekilde sorgulanır olmuştur. Bu gelişmenin sonucu olarak kamu sektörünün küçültülmesi gerektiği gündeme gelmiş ve özelleştirmenin de bu çerçevede önemli rol oynayacağı kabul edilmiştir (Tatar, 1997: 79).

Kamu işletmelerinin düşük performansı, özelleştirme politikasının dayandığı temel nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Ancak bu sorunun çözümünde özelleştirmenin tek yol olduğu görüşüne katılmayanlar bulunmaktadır (Tatar,1997:79). Bunlara göre, yurttaş (tüketici) ihtiyaçlarına cevap verememe sorununa karşılık bir seçenek olarak tüketiciler daha fazla bilgilendirilebilir. Ayrıca birbiriyle rekabet eden kamu kurumları arasında seçim yapmak için daha fazla formel güç verilebilir.

Belirtilen bu “kamu kurumları arasında rekabet” konusunu burada biraz açmak gerekir. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumları arasında rekabet ne oranda geçerli olabilir, bu tür bir rekabetin teorik temelleri var mıdır?

Türkiye’de özellikle 1975’ten sonraki çalışmalarda KİT’lerin piyasa koşullarına göre çalışmasını sağlayacak, rekabete dayalı ve verimli kuruluşlar olarak, özerk bir yapı içinde kendi kararlarını alıp uygulayabilecekleri ve bu kararların sonuçlarından sorumlu tutulabildikleri bir yapının oluşturulması dile getirilmiştir (Aksoy, 1994: 14). Ancak piyasa koşullarında ve rekabete dayalı olarak mal ve hizmet üretim ve sunumunda bulunmanın, potansiyel kar kadar potansiyel riskleri de beraberinde getirdiği (Kaya, 1997: 219), KİT’lerin daha sonraki “görev zararları” dikkate alındığında görülmüştür. Dolayısıyla kamusal sektörün piyasa yönelimli faaliyette bulunmasının rekabet çerçevesinde çok da sağlıklı işlemediği söylenebilir. Şüphesiz hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik, mali ve yönetsel yapıyla olduğu kadar aynı zamanda üretim teknik ve yöntemleriyle de yakından ilgilidir (Eryılmaz, 1997: 141).

Mal ve hizmetlerin rekabetçi piyasa koşullarında sağlanmasının, tüketicilerin tercihlerini ifade edebilecekleri bir ortam oluşturduğuna ilişkin genel bir görüş birliği bulunmaktadır. Özel sektör firmaları çok farklı tüketici ihtiyaçlarını karşılamak için müşteriye yönelik bir rekabet içindedirler ve bu çerçevede kullandıkları bir mekanizma olarak ürün farklılaştırmasına giderler. Ayrıca özel sektör kuruluşları tüketicilerin ihtiyaçlarını karşılayacak yeni kar alanlarının arayışı içindedirler. Bu yaklaşıma göre kamu sektörü tüketici gereksinimlerini fazla gözetmez. Çünkü kamu kesiminin tekeli olduğu alanda piyasa mekanizması gerektiği gibi işlemez ve halk da kamu sektörüncü üretilen mal ve hizmeti satın almaktan başka seçeneğe sahip olmaz (Emrealp ve Horgan, 1993:8).

Kamu kuruluşlarının yöneticileri temelde karmaşık, çatışma halinde ve ne olacağı önceden öngörülemeyen bir siyasal ortamda görev yapmaktadırlar. İçinde bulunulan ortamdan kaynaklanan sorunların ağırlığı, görevde kalma süresinin kısıtlılığı, siyasilerin bu tür yöneticilere sınırlı düzeyde bir takdir yetkisi tanınması, bu kuruluşların amaç ve hedeflerinin siyasilerce belirlenerek kuruluş yetkililerine talimat biçiminde aktarması gibi hususlar, bu kuruluşların yöneticilerini etkisiz, kuruluşları da verimsiz kılmaktadır. Ayrıca KİT gibi kuruluşlara bütçeden genel tahsisat yapılması, kaynakların ekonomik biçimde kullanılması düşüncesini zedelemektedir. KİT benzeri kuruluşların yöneticileri, kuruluşun verimliliğinden çok personel olarak çalışan astının sayısını artırarak saygınlık kazanma eğilimindedirler. Diğer taraftan KİT yöneticilerinin herhangi bir mülkiyet ilişkisi içinde olmamaları verimsizliğe yol açan diğer bir faktördür.

Kamu kurumlarının içinde bulunduğu bürokratik yapılanma, değişen sosyo-ekonomik koşullara uyumu güçleştirmektedir. Buna karşın, özel sektör ise, mevcut yatırım olanaklarını daha etkin ve verimli biçimde değerlendirebilmektedir. Kamu yöneticileri genel olarak bütçenin hazırlanması sırasında bakım onarım ve yenileme harcamalarına yeterince kaynak ayırmamaktadırlar. Bu nedenle, mevcut donanım kısa

sürede yıpranmakta, işletme ve bakım giderleri artmakta ve üretkenlik düşmektedir. Oysa özel sektör firmaları ekonomik nedenlerle bu işleri özenle yapmakta ve yeni ve ileri teknolojileri uygulamaya koyabilmektedir (Bozlağan, 2003: 280). Bütün bunlara karşın, özelleştirmenin ekonomide verimliliği artırdığına ilişkin kanıtların çok güçlü olmadığı ileri sürülmektedir. Bu görüş çerçevesinde, özelleştirme uygulamalarının çok güçlü olduğu İngiltere gibi ülkelerde bile özel sektörün, verimliliği artırdığının, kamu sektörüyle karşılaştırıldığında görece olarak daha verimli çalıştığının tereddütle karşılandığı uyarısı yapılarak; özelleştirmenin, her zaman hizmetlerde kalitenin artmasına ve fiyatların düşmesine yol açmadığı belirtilmektedir (Bozlağan, 2003: 283 ve 285).

Günümüzde devlet aygıtının etkinliğinin sağlanmasında özelleştirmenin önemli bir araç haline geldiği ileri sürülmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:48). Ancak etkin bir devlet için özelleştirme uygulaması her koşulda güvenli bir yol olarak değerlendirilmemelidir. Çünkü devletin etkinleştirilmesi; kurumsal düzey, idarede patronaj ilişki düzeni ve siyasal boyutlarla beraber birden fazla bağımlı değişkeni içeren, iç içe geçmiş bir denklemdir. Piyasalarda rekabetin artması, devletin bu çerçevede mekanizmanın gerektirdiği kuralları sağlam biçimde ortaya koyması konuları da en az özelleştirme kadar verimliliğe katkı sağlayacak unsurlardır. Bu rekabete vurgu yanında, devletin özelleştirme yoluyla küçültülmesinin de ancak bir yere kadar olabileceği ileri sürülmektedir (Saygılıoğlu ve Arı,2003:48).

### 3. Bir Rekabet Aracı Olarak Özelleştirme

Özel ya da kamu, hangi sektöre ait olursa olsun bütün üretici birimlerin “iktisadi” davranması gereği vardır. Bu gerek, her şeyden önce kaynakların kıtlığına dayandırılabilir. Kamu sektöründe iktisadiliği sağlamanın ön koşulunun rekabet olduğu ileri sürülmektedir (Thieme, 1995:89). Burada rekabet düşüncesi ileri sürülürken belirtmek gerekir ki, esas amaç, şimdiye kadar kamusal olarak görülen hizmetlerin özel piyasaya aktarılması değil, kamusal bir rekabete dayalı hizmet sunumunu olanaklı hale getirmektir. Bu düşünce temelde özelleştirme amaçlı değildir; kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis ederek rekabet ortamını oluşturmaktır. Bu şekilde kamu hizmetlerinde iktisadiliğe ulaşılabilecektir. Çünkü kamu hizmetlerinin verimli ve yurttaş odaklı görülebilmesi için rekabeti geliştirici bir çerçevenin oluşturulması zorunludur (Naschold ve Bogumil, 1998:51). Bununla birlikte, ileride değinildiği üzere yerel yönetim alanında rekabetin üç değişik biçiminden söz edilmekte ve bu çerçevede de rekabet ile özelleştirme arasındaki ilişki değerlendirilmektedir.

Günümüzde öne çıkan bir yönetim düşüncesi ve uygulaması olan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (New Public Management: NPM), yerel yönetim alanında daha fazla mali disiplini sağlayabilmek ve daha iyi hizmet üretebilmek için belirleyici bir itici güç olarak “rekabet” düşüncesini geliştirmeyi amaçlamaktadır (Steffen, 2001:40). Bu rekabet düşüncesi çoktandır Anglo-Sakson dünyada ve İskandinav ülkelerinde uygulanmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetim alanında özgün bir rekabet teorisinin bulunduğundan söz edilememektedir. Yerel yönetim alanında NPM’in bu çerçevedeki görüşleri, özel sektör ekonomisinin kullandığı bilgi ve deneyimler biçiminde uygulamaya konulmaktadır. Ancak bu girişimlerde rekabet düşüncesi, idarenin modernleştirilmesinde amaç olarak kabul edilmemeli; tersine amaca ulaşma faaliyetlerinin örgütlenmesinde bir araç olarak görülmelidir.

Yerel yönetim ile ilgili literatürde, “piyasa-dışı”, “piyasa benzeri” ve “piyasa rekabeti” biçimlerinde ayrımlar yapılmaktadır (Steffen, 2001:40).

#### a. Piyasa-Dışı Rekabet (Nicht-marktlicher Wettbewerb)

Yerel yönetimler, üstlenmiş oldukları görevlerde başarı düzeylerini görebilmek için; yerel yönetimler-arası, yerel yönetim-içi veya kamusal/özel sektör arasında performans karşılaştırması yapabilirler. Hatta böyle bir karşılaştırmaya gitmenin, ekonomik bir gereklilik olduğu söylenebilir. Çünkü “bölgesel [yerel] nitelikteki kamusal hizmetlerin mahalli idareler tarafından sunulmasının iktisadi gerekçesi, kaynakların optimum etkinlikte kullanılmasını gerçekleştirmek, kısacası kıt kaynaklardan mümkün olan en çok faydayı sağlamaktır” (Nadaroğlu, 2001:31). Yerel yönetim içinde ya da yönetimlerarası karşılaştırmada değişik birimler içinde uzmanlık hizmetleri veya bir hizmetin bütün bir sürecinin parçaları kendi aralarında karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmalar genelde (inşaat ruhsat maliyeti, bir kreşin gelir-gider dengesi gibi) maliyet esaslı olmaktadır (Schedler ve Proeller, 2000:158).

Bir yerel idare kendisini, bir özel hizmet kuruluşuyla (işletme) karşılaştırabilir. Örneğin hukuk işleri dairesi, bir avukatlık bürosuyla bir davanın takip edilmesi masrafları açısından; personel dairesi, vergi danışma bürolarıyla (mali müşavirliklerle) gelir ve giderlerin muhasebeleştirilmesi için yapılan

harcamalar açısından veya ana kamu binasının binaların temizlenmesi masrafları açısından bir özel firmanın bu yöndeki maliyetleri ile karşılaştırılması gibi.

Diğer rekabet biçimleri ile karşılaştırıldığında “piyasa-dışı rekabet”in, fazla önem gösterdiği söylenemez. Gerçi, burada söz konusu edilen, bir anlamda performans karşılaştırması olup; kamu idarelerinin hizmetleri daha nitelikli ve daha ucuz maliyetle sunup sunmadıklarını ve ne oranda başarı sağladıklarını ortaya koyar. Bununla birlikte, yerel idarenin kendine özgü işgörme biçimlerini yeniden oluşturabilmesi için gerekli dış motivasyonlar burada eksiktir. Bu yüzden, performans karşılaştırmaları, yerel idarede rekabet anlayışının yerleşmesi için sadece bir başlangıç adımı olarak değerlendirilebilir.

### **b. Piyasa Benzeri Rekabet**

Piyasa benzeri rekabet biçimlerinde, rekabet koşulları, idarenin içerisinde özel sektöre başvurmaksızın rekabet yerine geçebilen araçlarla yaratılmaktadır. Piyasa benzeri rekabet biçimleri, kamu ve özel sektör alanında hizmet gören birimler arasında doğrudan rekabetin olanaklı olmadığı veya rekabetin gerçekleştirilemediği alanlarda söz konusu olabilmektedir. Burada iç piyasaların oluşturulması, idare içinde rekabet yerine geçecek mekanizmaların kullanılması söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, burada temel düşünce, bir kamu kurumu dâhilinde farklı hizmetleri görmeye dönük oluşturulmuş birimler arasında veya bunların alt birimleri arasında bir “hizmeti veren–alan” ilişkisi oluşturmaktır (Reichard,1998:310). Bu çerçevede, “sözleşme çerçevesinde sorumluluğun aktarılması” ve “kamu kurumu çevresinde rekabet” biçiminde rekabet yapılanması örnekleri verilmektedir (Eren, 2003:97).

Bir yerel yönetim örgütü içerisinde “görevi (hizmeti) aktaran-görevi üstlenen” ilişkisini şu biçimde kurma olanağı bulunmaktadır: Yerel yönetim örgütü içerisinde iki birim, bir hizmetin satın alınmasına ilişkin bir sözleşme kararlaştırabilir veya böyle bir sözleşme yapmayabilir. Bu her iki durum için örneğin uzmanlaşmış bir birim, personel giderleri açısından personel dairesinin performansının, kurum içi performans hesaplamasında dikkat çekip çekmediğini ya da daha iyi bir tercih olarak, görevi, kendisinin yapmak isteyip istemeyeceğini belirleyebilir. Burada bir taraftan, Personel Dairesi, kendi bütçesine gelir sağlama ve bu yüzden rekabet koşullarına uygun biçimde ürettiği hizmetin karşılığı olan bedeli saptama zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Bu durum, maliyetlerin asgarileştirilmesini gerektirmektedir. Diğer taraftan, uzmanlaşmış birim, kendi bütçesiyle yetinmek zorundadır; bu nedenle de kaynak yönetimi maliyetini düşük tutmak uğraşındadır. Bunun sonucunda etkinliği ve verimliliği artırmaya doğru bir eğilim ortaya çıkmaktadır. Şu halde belirtilmelidir ki, piyasa-benzeri rekabet, en azından hizmeti yüklenen tarafta, hizmeti yerine getirmede kaliteyi artırmaya olanak vermelidir (Schedler ve Proeller, 2000:162).

### **c. Piyasaya Dayalı Rekabet**

Bu kavram ile farklı bütünleşik yapıların, rekabete dayalı karşılaştırma yöntemleri anlatılmak istenmektedir (Steffen, 2001:42). Sadece özellikli hizmet sunan idarelerin (örneğin inşaat işlerine ilişkin görevlerin yerine getirilmesinde veya ihale yapılmasında olduğu gibi) yarışma yöntemleri arasında farklar bulunmaktadır. Diğer taraftan bu özellikli hizmeti sunan idarenin, yerel kamu hizmetinin yerine getirilmesi açısından bir yerel yönetim idaresiyle rekabet ettiğinde kullandığı yöntemler arasında farklar vardır. Birinci durumda, yerel yönetim, en uygun fiyat-hizmet ilişkisini amaçlamaktadır. İkinci durum ise, yerel yönetim, yenilikçi bir zorlukla karşı karşıyadır. Bu ikinci durum, diğer ülkelerdeki deneyimlere de bakılarak geliştirilmelidir.

Bu yöntem 1980’li yıllarda İngiltere’de Thatcher döneminde uygulanmış ve burada yerel yönetimlerin kendi kamusal görevlerini yerine getirmede rekabeti esas alması istenmiştir. Bu ülkede daha sonraları bütün kurum-ichi hizmetler (örneğin personel yönetimi, hukuk işleri vb.) tamamen veya kısmen rekabete açılmıştır.

Wegener (1997:94)’e göre, piyasaya dayalı rekabette temelde uluslararası verimlilik artışı sağlanmakta, ancak düzeyleri farklılık göstermektedir. Bu uygulamalarda bu yönde yapılmış hiçbir araştırmada kalite kayıplarından söz edilmediği belirtilmekte (Steffen,2001:43); oysa çok sayıda OECD devletinin deneyimlerinin, hizmet sunumlarının kalitesinin artmasını göstermesine karşın, buna ihtiyatla yaklaşılmalıdır. Çünkü işgörme biçimlerinin dayandığı kalite standartları çoğunlukla değişmiştir. Öyle ki, hizmetin öncesi ve sonrasında doğrudan bir kalite karşılaştırması pek olanaklı değildir. Diğer taraftan



piyasa temelli rekabetin kimi istihdam alanlarında daralmalara yol açtığı da belirtilmektedir. Piyasa temelli yaklaşımın, yerel yönetimlerin karar alma özgürlüklerini önemli oranda sınırladığı da ileri sürülmektedir.

#### **d.Yerel Yönetim Alanında Rekabet ve Özelleştirme**

Günümüzde kamu hizmet kuruluşları, hizmette kalite ve verimlilik artışına öncelik vererek, buna katkı sağlayacağını düşündüğü ve temelde özel sektörece kullanıla gelen teknikleri tercih etmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak, piyasa mekanizmalarının ve rekabet gücünün denendiği kamu kurumlarında kamusal hizmet sağlamasında yeni bir tanımlama olarak “garantör devlet” modeli geliştirilmiştir. Bu modele göre, diğer kamu kurumları ve yerel yönetimler, talep edilen hizmetleri, kalite standartlarına uygun olarak yurttaşa sağlamayı garanti etmektedir. Garanti edilen hizmetin yurttaşa sunulması, bizzat yönetimin kendi birimlerince olabileceği gibi dışarıdan bir özel şirket aracılığıyla da olabilecektir. Önemli olan, hizmetin yurttaşa etkin, ekonomik, verimli ve kaliteli bir şekilde götürülmesidir (Reichard, 1998:306).

Bugün Almanya’da yerel yönetimler, geleneksel olarak rekabet serbestisi bir ortamda bulunmaktadır ki, bu alanda piyasa ekonomisine dayalı bir rekabet, hukuk kuralları yerine yarışma halindeki alternatifler yoluyla istisnai bir yükümlülük bağlamında ikame edilmektedir. Böyle bir ilişki çerçevesinde daha fazla rekabet talebi, yerel kamu hizmetlerinin özel(-piyasa) ekonomisine aktarılmasıyla ancak mümkün olacaktır; ki bu, özelleştirme yapılması anlamına gelmektedir (Steffen, 2001:44). Bu çerçevede özelleştirme, bugün de hala en fazla başvurulana araç durumundadır. Bunun nedenleri olarak, kamu hukukunun (bütçe hukuku, idare hukuku, anayasa hukuku gibi) zincirlerinden kurtulmak, kamu görevlerinin siyasallaşmasından uzaklaşmak, daha fazla iktisadilik yaklaşımı içinde yerel yönetimin bütçesini denkleştirme arzusu gibi hususlar sayılabilir.

Ekonomik koşullar açısından bir özelleştirmenin yapılmasının uygun olup olmayacağına ilişkin bir “rasyonellik değeri” önerilmektedir (Schnorrenberg, 1995:11). Özelleştirmenin rasyonellik değeri, mikroekonomi, makro ekonomi ve kamu ekonomisi alanında kamu ve özel hizmet üretimleri arasındaki maliyet karşılaştırmalarını ifade etmektedir. Mikro ekonomi çerçevesinde hizmetin kamusal ve özel biçimde görülmesi işletme maliyetleri açısından karşılaştırılmaktadır.

#### **e. Yerel Alanda Rekabet ve Gönüllü Kuruluşlar**

Yerel toplumsal yaşamda “gönüllü kuruluşlar” tarafından yerine getirilen veya getirilebilecek ve ağırlıklı olarak sosyal nitelikli görevler (örn. yaşlılara yardım, çocuk ve gençlere yardım, psikososyal yardım, sağlık ve kendi kendine yardım, tehlike-risk altında bulunanlara yardım, sakatlara yardım, aile-destek yardımları gibi) bulunmaktadır. Birçok Batı ülkesinde yerel kimi hizmetlerde dernek ve diğer gönüllü kuruluşlar büyük rol oynamaktadır. Örneğin, Almanya’da itfaiye örgütü tamamen gönüllü çalışan kişilerden oluşmaktadır (Yeter, 1994:64).

Bu üçüncü sektör de yerel yönetim alanındaki rekabet çerçevesi içine dâhil edilmelidir. Çünkü burada da hizmeti, “kimin yerel topluluğun çıkarına en iktisadi (verimli) şekilde yerine getirebileceği” sorusu kendisini göstermektedir. Dolayısıyla hizmetin özelleştirilmesi, rekabet ekseninde gönüllü kuruluşlara aktarmak biçiminde de gerçekleştirilebilir. Örneğin, bir kreşin sorumluluğu, bir sözleşme temelinde bir derneğe bırakılabilir veya yerel yönetimin kendisinde kalabilir.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılmaktadır ki, etkinlik ve verimliliğe ulaşabilmek için, hangi koşullar altında yerel hizmetin rekabete dayalı, özelleştirme ve topluma bırakma biçimlerindeki üç ekonomi-stratejisince yerine getirileceği hususu açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu konuya ilişkin bu uğraş, yerel yönetim hizmet zinciri (başarı-/performans zinciri) ve hizmetin (performans) derinliği (Leistungstiefe) hakkında kafa yormayı gerektirmektedir (Steffen, 2001:46).

Başarı (performans)-zinciri, hizmetin gerçekleştirilebilmesi için gerekli değişik girdilerle çeşitli faaliyetleri bir araya getirmek ve yurttaş (müşteri) yararını artırmak suretiyle talebin artmasına yol açan bir başarıya ulaşabilmek için bütün aşılacak faaliyetlerin ve işlevlerin ardı sıralığını kapsar. Performans derinliğinden, bir yerel idare dâhilinde birbiriyle ilişkili işbaşarımı aşamalarının sayısı anlaşılmaktadır. Performans derinliği ile aynı zamanda bütün bir işbaşarımı zinciri içindeki üretici-tüketici yapısı belirlenmektedir. Bu yaklaşım, yerel-kamusal malların özel mal haline gelerek, piyasa üzerinden yurttaşlara ulaşması durumunda, bu mallar için de Pareto Optimali’ne uygun bir paylaşım sağlayabilir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerle özel firmalar arasında yerel kamu hizmetlerinin başariim zincirinin bir aracı olarak kamusal görevlerin sınırlı bir zamanda yerine getirilmesi konusunda piyasa rekabeti

anlamında bir rekabet, ancak görevlerin stratejik önemine, kaynakların özelliğine ve iktisadiliğine bağlı olacaktır (Steffen, 2001:54).

## II. YERELLEŞME VE ÖZELLEŞTİRME KAVRAMLARINA İLİŞKİSEL BİR YAKLAŞIM

Günümüzde yerelleşme (desantralizasyon) düşüncesinin öne çıkmaya başladığı, bu doğrultuda birçok ülkenin yerelleşme politikaları takip ettiği söylenebilir. Bu yerelleşme politikalarının, 1970 Krizinin ardından “yeni liberal” anlayış ve öneriler doğrultusunda belirlenen ve Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kurumların öncülüğünde yaşama geçirilen “yeniden yapılanma” sürecinin önemli bir parçası olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, yetkilerinin fazla olması nedeniyle aşırı bürokratik, hantal ve verimsiz hale gelen devletin küçültülmesi hedeflenmektedir. Böylece, merkezi yönetimin yapısının küçültülmesi ve denetiminin kaldırılması; buna paralel olarak, yerel halkın denetim ve katılımının artırılması, hizmetin yerinde karşılanması, diğer bir ifadeyle, yerel yönetimlerin özerkliklerinin artırılması ve bunun uzantısı olarak, sermayeyi kendi alanlarına çekmek üzere gerekli zemini ve koşulları yaratması sağlanmak istenmektedir (Nacar, 2005:229). Bu durumda, “yerelleşme”nin nedenlerinden birinin, “sermaye”ye, konuşlanacağı uygun bir mekan yaratma isteği olduğu; yerel yönetimlerin bu doğrultuda öne çıkarılmaya çalışıldığı sonucuna varılabilir. Bu çerçevede, yerelleştirme politikalarının, gerçekte “küresel sömürgeciliğin iktidara yerleşme politikası olduğu” (Güler, 2005:207) yönünde keskin bir yargı dile getirenler de bulunmaktadır.

Bugün yerelleşmeden söz edilirken aynı zamanda bir süreçten söz edilmektedir. Bu sürecin merkezinde mali, siyasal ve yönetsel sorumlulukların daha aşağıdaki veya öne çıkan siyasal ve yönetsel düzeylere aktarılması konuları bulunmaktadır. Bu nedenle, yerelleşme (Thomi, 2001:17) ;

- “Merkezi hükümet ve onun kurumlarından, merkezin taşra birimlerine, ikinci derecedeki birimlerine, merkezi yönetim (hükümet) kademelerine, yarı özerk kamu otoritelerine veya işletmelerine, bölgesel veya fonksiyonel otoritelere, özel veya gönüllü kuruluşlara planlama, yönetim, kaynak sağlama ve dağıtım konularında sorumluluk transferini”,
- “Kurumsal kapasitenin ve sevk ve idare etkinliğinin, daha alt düzeylerde inşa edilmesini” anlatmaktadır ki, burada sevk ve idare, hedefleri saptama ve bu hedefleri gerçekleştirebilmek için beklentileri tahmin etme, bilgiye dayalı karar alma, kaynakları kendine çekebilme ve yönetme yeteneği olarak tanımlanmaktadır.

Günümüzde yerelleşme düşüncesi popüler bir konu haline gelmiştir. Bu düşünceye taraftar olanlara göre, yerelleşme yoluyla, “kamu yönetiminin davranışlarının etkinliği ve verimliliği optimallaştırılır; halkın, kamu sektörünün faaliyetlerine katılımı güçlendirilmiş olur; ...” (Steinich, 2001: 187).

Yerelleşmenin, “... piyasa yönelimli (özelleştirme, kamusal malların temini) ...” boyutları bulunduğu söylenebilir (Altmann, 2006). Bir başka deyişle, yerelleşme, günümüz çağdaş yaklaşımı içinde, (geniş anlamda özelleştirme uygulamalarını içeren) denationalisation, deregulation ve özelleştirme kavramları ile ilişkilendirilmektedir (Thomi, 2001:17). Burada özelleştirme, “delegasyon”dan farklı olarak, devletin denetim ve gözetim işlevlerinin gerçekleştirilmesinin sona ermesi biçiminde, bu işlerin özel sektöre üstlenilmesidir. Bir başka deyişle, “kamunun görevsel sorumluluklarının, gönüllü organizasyonlara veya özel sektör işletmelerine transferi”ni anlatır.

Bu kavramlaştırmalar göstermektedir ki, düzenleme (kural koyma) politikasına ilişkin karşı bir önlem olarak yerelleşme, daha çok kamusal görevlerin yeniden organize edilmesiyle ilgilidir. Bununla birlikte, bugün yerelleşmenin, kamusal-olmayan alandaki muhtemel üreticiler alanının tamamını da kapsadığı söylenebilir. Burada devletin yanında, sivil toplum alanındaki örgütlenmeler (örneğin, hükümet dışı organizasyonlar), piyasa yönelimli örgütlenmeler (firmalar) ve hane halkı (aileler) söz konusudur. Bu dört organizasyon biçimi mal ve hizmetlere ilişkin zorunlu ihtiyaçların toplumsal yeniden üretimini

• Delegation, spesifik görevlerin, kural olarak, sivil toplum alanındaki kamusal olmayan veya yarı kamusal sorumlulara aktarılmasıdır. Bir başka deyişle, “otoritenin kamu kuruluşlarına veya mevcut bürokratik yapı dışındaki özel otoritelere kaydırılmasını” ifade eder (Thomi, 2001:17).

düzenlemekte ve örgütlemektedir. Yerelleşme artık, yeniden üretim ağı içinde yatay ve dikey yeniden örgütlenmeyi ifade etmektedir. Bu yeni ağ, toplumsal düzenleme matrisinin bir türünü oluşturmaktadır (Thomi, 2001:19).

Kısaca, günümüzde modern anlamda yerelleşme düşüncesi, “özelleştirme”yi (privatization) de kapsar bir biçim almıştır (Eryılmaz,1999:77). Dolayısıyla, özelleştirme uygulamalarının, devletin desantralize edilmesi biçiminde okunması olanaklıdır. Nitekim, “KİT hisselerinin özel kişilere aktarımı (satımı), idarece yerine getirilmekte olan bazı kamu hizmetlerinin özel kişilere bırakılması, kamusal düzenlemelerle ekonomik hayat üzerindeki zorlamaların azaltılması” (başka deyişle, deregulation) anlamlarında kullanılan (Tan,1992:27-28) özelleştirme ile yerelleşme kavramı arasında yakın ilişki kurulabilir.

Yerelleşme ve özelleştirmeye, liberal toplumlarda başvuru alan ekonomik-siyasal politikalar / araçlar olarak yaklaşıldığında, “bu iki aracın, çoğulcu demokrasi üzerindeki etkisi ne yönde olabilir?” sorusu, “demokratikleşmek” açısından önemlidir. Çoğulcu demokrasi, farklı dünya görüşlerine, programlara ve çıkarılara sahip olan çeşitli kişi ve grupların serbestçe örgütlenip siyasal iktidar yarışına katılabilmelerini ifade eder. Başka bir anlatımla, siyasi çoğulculuk yarışmacı bir siyaset, çok partili siyasal hayat demektir ki, bu, toplumun çoğulcu yapısının bir sonucudur (Erdoğan, 2004:116). Yerelleşme, toplumun çoğulcu yapısına katkı sağlayabilir ve bu çerçevede yerel yönetimler de öne çıkar ki, günümüzde yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi yönünden çok önemli kuruluşlardır (Tortop vd., 2006:22).

Çağımızın küreselleşme düşüncelerinin de desteklediği özelleştirme kavramına, yerelleşmeyi güçlendiren bir düşünce ve uygulama olarak yaklaşılabılır. Nitekim, yerelleşme eğilimleri, sanayileşmiş milli ekonomilerde iç modernleşme çerçevesinde çoğunlukla kamusal düzenlemelerden uzaklaşma (deregulation) ve *özelleştirme* sorununa yoğunlaşmış etkinlikler biçiminde kendini göstermektedir (Thomi/Steinich/Polte, 2001:15). Yerelleşmenin, siyasal (demokratikleşme, sivil toplum), mekansal-coğrafiği, *piyasa yönelimli (özelleştirme)*, kamusal malların temini ve yönetsel (yetki genişliği, devolution, delegation) boyutları bulunduğu belirtilmektedir (Altmann, 2006). Bir başka deyişle, yerelleşmenin değişik biçimlerini ve düzeyini veya özel bir faaliyet konusunu açık bir biçimde adlandırabilmek için genellikle bu kavram ile yetki genişliği (deconsentration), delegation, devolution, denationalisation, deregulation ve *özelleştirme (Privatizing)* kavramları arasında yakınlık kurulmaktadır (Thomi , 2001 :17).

Toplumun siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelik taşıyan faaliyet alanlarının hepsini belirli biçimlerde içerdiği belirtilen yerelleşme kavramının (Keleş, 2000:21), özellikle demokratikleşme yolundaki ülkelerin demokrasilerini güçlendirici bir işlev görebileceği en azından teorik olarak söylenebilmekle birlikte, yerelleşme – özelleştirme ilişkisi dolayısıyla, özelleştirme de benzer bir işlev görebilir mi? Bu soruya olumlu yanıt bulunması, özelleştirmeye, demokrasiyi güçlendirici bir araç olarak bakılmasına olanak verecektir ki, bu, özellikle “az gelişmiş demokrasiler” için önemli olabilir. Çünkü demokrasilerde siyasal, yönetsel, ekonomik ve diğer toplumsal politikalar, esasta / teorik olarak halk tarafından şekillendirilir. Diğer bir ifadeyle, kamusal karar süreçleri sonucu belirlenen politikaların, toplumca benimsenmesi gereği vardır ki, bu, toplumda tatmin sağlanmasıyla doğrudan ilişkilidir. Şu halde devletçe sunulan hizmetler, toplumu tatmin edecek biçimde etkin ve verimli bir şekilde sağlanmalıdır. Yerelleşme ile ilişkilendirilebilen özelleştirme, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırarak toplumsal tatminin artmasına ve “daha az devlet” öngörerek de çoğulcu demokrasinin gelişmesine katkı sağlayabilir.

Demokrasi, devlet iktidarının sınırlanmasını öngören bir yönetim biçimidir. Devlet iktidarını, yetkileri dağıtmak yoluyla sınırlamanın bir yöntemi de yerelleşmeyi artırıcı düzenlemelerdir (Erdoğan, 2004:71). Demokrasinin amacı, halkın tam / ideal anlamda özgür olmasıdır. Halkın çoğulculuğa dayalı olmayan çoğunluk tarafından yönetilmesi durumunda tam anlamda özgürlükten söz edilemeyecektir (Gözübüyük, 2003:22). “Halk”, hiçbir zaman türdeş bir yapı olmayıp çeşitli bakımlardan bölünmüş ve farklılık gösteren çoğulcu bir gerçekliktir. Bu nedenle, eğer demokratik siyaset halkı temsil edecekse bu yönetim yapısı böyle bir toplumsal yapının bir yansıması biçiminde olmalıdır (Erdoğan, 2004:116); diğer bir ifadeyle, çoğulcu demokrasi yaklaşımının benimsenmesi gereği vardır. Böyle bir kabul de yerelleşme uygulamalarını gerekli kılacaktır ve örneğin özelleştirme gibi gelişmeleri destekleyecektir. Çünkü özelleştirmenin, yerelleşmenin türevi bir işlev gördüğü söylenebilir.

Günümüzde, küreselleşmenin de bir etkisi olarak demokratikleşme, ekonomik serbestleşme, özelleştirme, yerelleşme, sivilleşme ve bilgi teknolojilerindeki devasa gelişme, devletin küçültülmesi yönündeki beklentileri kaçınılmaz hale getirmiştir. Devletin küçültülmesinde ise, temelde üç yöntemden yararlanıldığı söylenebilir: Birincisi özelleştirme olup; bununla devletin ekonomik alandaki görev ve işlevleri, olanak ölçüsünde özel sektöre devredilmektedir. İkincisi, devletin bir kısım görevlerinin dernek, vakıf, araştırma merkezleri gibi “kar amacı gütmeyen üçüncü sektör”e bırakılmasıdır. Üçüncüsü ise, kamu hizmetlerini mümkün olduğunca yerinden yönetim birimlerine devretmektir (Yüksel, 2004:2). Bütün bu gelişmelerin çoğulculuğu ve çoğulcu demokrasiyi güçlendiren / güçlendirecek uygulamalar olduğu yadsınamaz. Bu çerçeveden hareketle, özelleştirme kavramı geniş anlamda kamunun iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması (Bozlağan, 2003:278), yukarıda belirtilen çerçevede ise, “merkezi yönetim”in (devletin) faaliyet alanının daraltılması şeklinde ifade edilebilir. Bu durum, kamu otoritesinin sınırlandırılması biçiminde de okunabilir. Çünkü yerelleşme, “yetkilerin topluma-özel sektöre devri” (Güler, 2005:68) olarak da tanımlanmaktadır ki, özelleştirme, iktisadi faaliyette bulunma ve hizmet sunum yetkilerinin /görevlerinin devletten topluma /diğer toplumsal aktörlere kaydırılması anlamına gelebilmektedir.

### III. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRME BİÇİMLERİ VE ORGANİZASYONLARI

Daha önce de belirtildiği üzere, günümüz küreselleşme çağında “yerelleşme” ve “özelleştirme” birbirini destekleyen kavram ve uygulamalar olarak gelişme göstermektedir. Bu süreçte, yerel yönetimler ve bunların, özelleştirme kapsamı içinde alternatif hizmet sunum yöntemleri öne çıkmaya başlamıştır. Burada bu yöntemler ve bunların organizasyon şemaları değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimlerde özelleştirmeye duyulan ilginin değişik nedenleri vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir (Odabaş,1997:68 ve Kartal, 2000:65):

- Özelleştirme, yerel yönetim hizmetlerinin harcamalarında doğrudan azalma sağlar, hizmet maliyetlerini düşürebilir ve bu durum, yerel yönetimlerin genel borçlanma kredi avantajını artırır.
- Yerel yönetimlerin mali ve idari yükü hafifletilebilir.
- Belediyelerin yetersiz kaldığı hizmetlerin sunumunda kolaylık sağlanabilir.
- Özelleştirme ile yerel yönetimlerin riski azaltılmış olur. Çünkü risk, ya özel sektöre devredilir veya paylaşılır.
- Özel sektörün [sağladığı] etkinlik ile maliyetler düşer. Yapı maliyetlerindeki düşüşün yanı sıra, zaman tasarrufu ve üretimdeki artışlar belli bir birikime olanak verir.
- Özelleştirme ile vergi oranlarında ve kullanıcı fiyatlarında bir artış olmadan hizmet kalitesi artırılabilir.
- Rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik artırılabilir.
- Yeni iş olanaklarının yaratılması ve girişimciliğin teşvik edilmesiyle kentsel ekonomik gelişme hızlandırılabilir.

Kuşkusuz özelleştirmeye ilişkin bu nedenler yanında küresel süreçlerden kaynaklanan başka nedenler de belirtilebilir.

Türkiye’de 1580 sayılı eski Belediye Kanunu, “yapmak-yaptırmak”, “etmek-ettirmek”, yaptırıp işletmek”, “imtiyaz vermek” gibi ifadelerle bir kısım hizmetleri, belediyelerin bizzat yapabileceği gibi başkalarına yaptırmasına da olanak vermişti, 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu da benzer bir yaklaşıma sahipti. 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun da, belediyenin görev ve sorumluluklarını belirten 14. maddesinde “yapar veya yaptırır”, “yapabilir veya yaptırabilir”; 15. maddede “işletmek veya işlettirmek”, “kurmak- kurdurmak”, “ortak olabilir” ifadeleri kullanılarak, önceki kanunun içeriğini takip ettiği görülmektedir. Bu çerçeveden hareketle, belediyelerin kentsel hizmetleri bizzat sunmaları söz konusu olduğu gibi, hizmet sunumunda farkı yöntemleri uygulamasının da olanaklılığı belirtilebilir. Aslında yerel yönetim hizmetlerinin sunumlarında ülkeden ülkeye de farklı yöntemlerin tercih edildiği söylenebilir. Örneğin ABD’de, “yerel yönetimler arası anlaşmalar”, “ihale”, “imtiyaz”, “bağış”, “ikarne”, “gönüllü hizmet” ve “kendi kendine hizmet” gibi yöntemler kullanılmaktadır

(Odabaş, 1997: 69). Fakat özelleştirme süreçlerinde hem kamu hem de özel sektörün düzenleyici olabileceğinden hareketle on farklı yöntemin ortaya çıktığı görülmektedir (Kartal, 2000:64):

- *İdare Hizmeti*: Bir idari kurumun, kendi personelini kullanarak bir hizmeti sunmasıdır. Burada idare hem üretici hem de düzenleyici rolündedir; örn. Kamu İktisadi Teşekkülleri.
- *İdarenin Hizmet satması*: Bir kurum ya da bireyin herhangi bir idari kuruluştan mal ve hizmet satın alması; örn. Bir spor karşılaşmasında özel güvenlikçi yerine ücret karşılığı polisin görevlendirilmesi.
- *İdarelerarası Sözleşme*: Herhangi bir hizmet sunumu için kamu idarelerinin kendi aralarında ücret karşılığı anlaşması; örn. sağlık veya ulaşım hizmeti için.
- *Sözleşme*: İdarenin bir işi, bir firma veya gönüllü kuruluşa sözleşme ile yaptırmasıdır; örn. bir kamu binasının inşası.
- *İmtiyaz*: Belli bir hizmetin sunumu karşılığında, fiyat düzenlemesi idarede kalmak koşuluyla, tekel ayrıcalıklarının bir veya birkaç özel sektöre verilmesidir; örn. kent içi ulaşımda otobüs, dolmuş ve taksilerde olduğu gibi.
- *Tahsisat*: İdarenin üreticiyi sübvansede etmesidir. Tahsisat, nakit para, vergi indirimi veya düşük maliyetli borçlanma biçimlerinde olabilir.
- *Kupon*: Kupon sistemi, tüketicinin desteklenmesidir; örn. yiyecek karnesi, konut kupunu gibi.
- *Pazar*: Tüketici, bedelini kendisinin ödediği bir hizmeti bir özel firmaya gördürür.
- *Gönüllü Hizmetler*: Gönüllü/hayırsever kuruluşların, kendi çabalarıyla ihtiyaç sahiplerine hizmet götürmeleridir; örn. aşevleri.
- *Kendi Kendine Yardım*: İmece usulü örgütlenmelerdir.

Türkiye’de belediyelerin görevleri dikkate alındığında özelleştirme açısından üç noktanın kendisini gösterdiği söylenebilir (Bulut, 1995:466):

- Belediyenin kimi görevleri, “düzenlemeyi ve denetimi” içerir. Belediyeler bu görevlerini hiçbir kuruluş veya kişiye devredemezler. Çünkü bunlar, kamu otoritesi ile ilgilidir.
- Belediyeler, “belediye iktisadi teşebbüsleri (BİT)” kurabilirler. Bular, özel hukuka tabi olduklarından daha kolay bir biçimde özelleştirilebilirler.
- Belediye görevlerinin bir kısmı ise, kentsel hizmetlere ilişkindir. Bunlardan kimileri özelleştirilebilir. Ancak bu noktada yapılacak özelleştirmenin özellikli bir yönünün bulunduğu söylenebilir: Burada bir hizmetin bir sözleşme çerçevesinde özel sektöre ihale edilmesi söz konusudur; belediye hizmetten sorumlu olmayı sürdürmektedir.

Şu halde belediyelerde özelleştirme denildiğinde “şirketlerin ve hizmetlerin” özelleştirilmesi anlaşılabilir. Şirketlerin özelleştirilmesinde, “blok satış”, “halka arz”, “belediyelerin ve il özel idarelerinin birbirlerine hisse devri”, “gecikmeli halka arz”, “varlık satışı” yöntemleri uygulanırken; hizmetlerin özelleştirilmesinde, “ihale yöntemi”, “imtiyaz sözleşmesi”, “kiralama sözleşmesi” yöntemlerinden söz edilebilir (Gökdeniz,1995:473-475; Bulut, 1995:468-470 ve Ulusoy/Vural, 2006). Belirtmek gerekir ki, buraya kadar belirtilen yöntemlerin çoğu yatay ve düşey olarak birbiriyle etkileşim içerisindedir. Dikey olarak birbirine benzeyen bu yöntemlerin bazıları iç içe geçmiş ya da birlikte kullanılan özellikler taşımaktadır (Yıldırım, 2004:35).

Bununla birlikte, literatürde özelleştirme konusuna aşağıda değinildiği biçimde de yaklaşılarak kavramlaştırıldığı görülmektedir ki, bu durum, özelleştirme biçimlerini bir bütün olarak görebilme olanağı vermektedir.

Özelleştirme genel olarak kamu kesiminin hizmet veya mallarının (varlıklarının) özel sektöre aktarılması anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, bütün kamusal görevler aynı kapsamda özelleştirilmeyeceği için -bu çerçevede egemenliğe dayalı kamusal görevler grubu düşünüldüğünde- özelleştirmenin şu temel biçimleri, Şekil-1’de de gösterildiği üzere, ortaya çıkmaktadır (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:69):

- Görevlerin özelleştirilmesi (maddi veya gerçek özelleştirme),
- Organizasyonun özelleştirilmesi (şekli veya gerçek olmayan özelleştirme),
- Hizmetin yürütülmesinin özelleştirilmesi (ihale yöntemi) (contracting out)
- Finansman biçiminin özelleştirilmesi.

**Tablo: Özelleştirme Tipolojisi**

Hizmetin Özelleştirilmesi	Organizasyonun Özelleştirilmesi	Hizmetin Yürütülmesinin Özelleştirilmesi	Finansmanın Özelleştirilmesi
Kamusal Faaliyetin Durdurulması	Özel Kuruluşlar (ör: Lmt. Şrt., Anonim Şrt.)	Kamu-Özel Ortaklığı (Public-Private Partnership- PPP)	Kayyum Biçiminde Finanse Etme (Treuhandfinanzierung)
Özel Sektöre Devir	İştirakler	İmtiyaz Modeli	Finansal Kiralama (Leasing)
		Kiralama Modeli	Fon Şeklinde Finanse
		İşbirliği Modeli	Etme
		<b>Birleşik Model</b>	

**Kaynak:** Eickmeyer/Bissinger, 2002:69

*Hizmetin (faaliyetin, görevin) özelleştirilmesi*, yerel yönetimin görev ve sorumluluğu altında bulunan bir kamusal görevin, özel sektör alanındaki bir girişime bırakılmasıdır. Böylece yerel kamusal görevlerin ve tesislerin özel firmalara tamamen aktarılması ve buna bağlı olarak kamusal hizmet üretiminin özel yükleniciye kapsamlı bir şekilde aktarılarak, görevin, özel sektör faaliyet alanı haline getirilmesidir.

*Organizasyonun özelleştirilmesinde (şirketleşmede)*, şimdiye kadar yerel yönetim birimi tarafından doğrudan gerçekleştirilen görev, bir özel hukuk tüzel kişisine aktarılmaktadır. Bu şekilde oluşturulan şirket, limitet veya anonim şirket biçiminde organize edilebilir. Örn: A kenti belediye yönetimi ile yerel bir banka, bir inşaat şirketi kurar. Şirketin temel sermayesinin % 95’ini kent belediyesi, % 5’ini banka üstlenir. Şirketin amacı, geniş halk yığınlarının konut gereksiniminin karşılanmasıdır.

Bu tür özelleştirmede çoğunlukla hizmetlerin paylaşımı yalnızca şekli olarak gerçekleştirilmektedir. Çünkü kurulan şirketin hisseleri tamamen veya ağırlıklı olarak yerel yönetimde olmaktadır. Bu tür bir özelleştirmenin avantajı olarak, bu şirketlere, hizmetin yerine getirilmesinde merkezi bütçe kararlarından bağımsız kalmak suretiyle büyük bir iktisadi yarar ve esneklik sağlanması ve ayrıca oluşturulan bu tür şirketlerde karar alımı süreçlerinin günübirlik politik tartışmalardan uzaklaşması gibi hususlar belirtilebilir.

*Hizmetin yürütülmesinin özelleştirilmesi*, contracting out (ihale) yöntemi de adını almakta olup; burada hizmetin sunumunun özelleştirilmesi (outsourcing) söz konusudur. Bu özelleştirme biçimi genelde, daha iyi bir yöntem olan maddi özelleştirme (görevin özelleştirilmesi), hukuksal nedenler dolayısıyla mümkün değilse, o takdirde gündeme gelmektedir ((Schedler ve Proeller, 2000:166). Bu yöntemde yerel yönetimin mülkiyet ve ortaklık hakları olduğu gibi kalmakta ve temel karar alma yetkisi yine belediyede

kalmaya devam etmektedir. Genelde özelleştirmenin bu biçimine, temel görevlere yardımcı ve/veya ek uğraş alanlarında rastlanmaktadır. Örneğin, hizmet binalarının temizlik işleri gibi.

Hizmetin yürütülmesinin özelleştirilmesi, esas itibarıyla “Kamu-Özel ortaklığı” (KÖO) (Public Private Partnership, PPP) altında toplanabilir. Ancak KÖO’nu, “hizmetin yürütülmesi (ifası)” biçimindeki özelleştirme içine dâhil etmek, tümünden de sorunsuz (tartışmasız) değildir. Bununla birlikte, “yürütmenin özelleştirilmesi” içinde sayılan yöntemler burada KÖO olarak ifade edilmektedir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:74). Anglo-Sakson ülkelerde özel sektörün, özellikle şirketlerin, neredeyse bütün katılım biçimleri KÖO altında toplanmaktadır (Steffen, 2001:116).

KÖO, hizmetleri sağlama ve atıkları yok etme konularında yerel yönetimlere, yüksek yatırım maliyetinin bütçe üzerindeki ağırlığını azaltıcı bir olanak sağlamaktadır. Bu yöntemle sağlanmakta olan güvenceli gelirler (harçlar, katkılar) özel girişimci için ilgi çekici olmaktadır. Bunların dışında, bu yöntem yerel yönetimlere, özel sektörün teknik bilgisini kazanma, daha hızlı ve daha uygun maliyetle inşaat maliyetlerini gerçekleştirme, özel hukuk çerçevesinde yüksek ücret ödeyebilme olanağı dolayısıyla daha nitelikli personelin çalıştırılabilmesi ve yönetimin sadeleştirilmesi olanakları vermektedir.

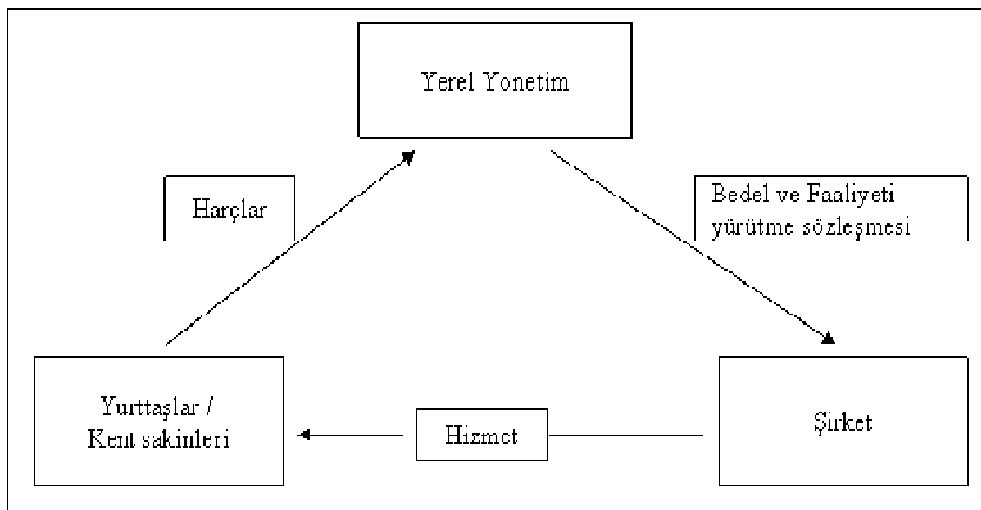
Bu başlık altındaki bütün modellere yönelik eleştiri ise, yerel yönetimin, kural olarak özel sektörün bütün masraflarını karşılamak durumunda kalması, hukuksal nedenler dolayısıyla ücretlerin artması ve sonuçta hizmetin gerektiği gibi yerine getirilmesi sorumluluğunun yerel yönetimlerde kalmasıdır.

Kamu yönetimleri ile özel sektör arasındaki işbirliğinin çok farklı modelleri uygulamada geliştirilmiştir ki, bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:74):

- İmtiyaz Modeli (Franchising) (Konzessionsmodell)
- Kiralama Modeli (Betreibermodell)
- İşbirliği Modeli (Kooperationsmodell)
- Birleşik Model (Kombinationsmodell)

*İmtiyaz yönteminde*, ki Franchising olarak da adlandırılmaktadır, yerel yönetimin mülkiyetinde olan bir tesis (örn.bir arıtma tesisi) bulunmakta ve bir özel girişimci, sistemin içine dâhil olarak bu tesisin işletilmesini üstlenmektedir. Yerel yönetim buna karşılık özel girişimciye, tesisin işletilmesine karşılık olarak belirli bir miktarda para ödemektedir. Böylece yerel yönetimin tesisinin yönetim fonksiyonu özel girişimciye yüklenmektedir. Tesisin yapımı, finanse edilmesi, hizmete karşılık bedel alınması işleri yerel yönetim üzerinde kalmaya devam etmektedir.

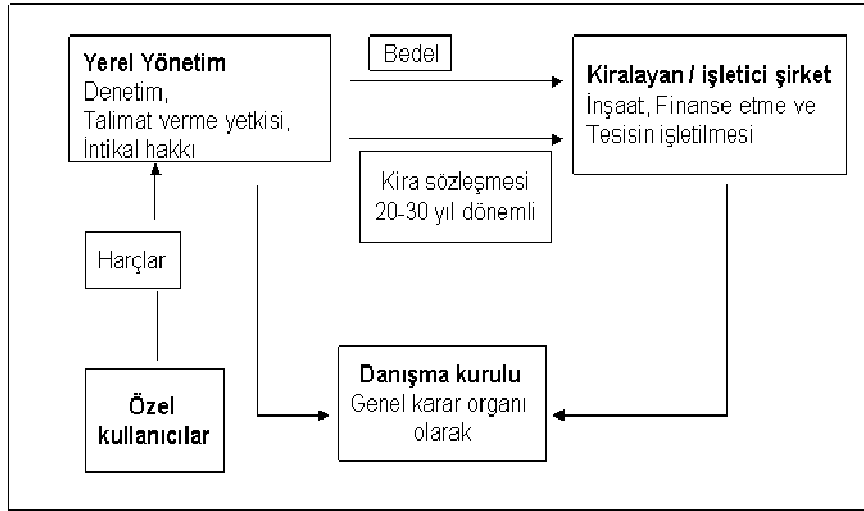
**Şekil 1:** İmtiyaz (Konzession) (Franchising) Modeli



**Kaynak:** Eickmeyer/Bissinger, 2002:75

Kiralama modelinin yerel yönetimlere sağladığı özel bir fayda ise, bu model kural olarak atık su alanı yanında, gübre tesisleri, çöp işleme tesisleri gibi alanlarda kullanılabilir. Bu model kural olarak atık su alanı yanında, gübre tesisleri, çöp işleme tesisleri gibi alanlarda kullanılabilir.

**Şekil 2:** Kiralama Modeli

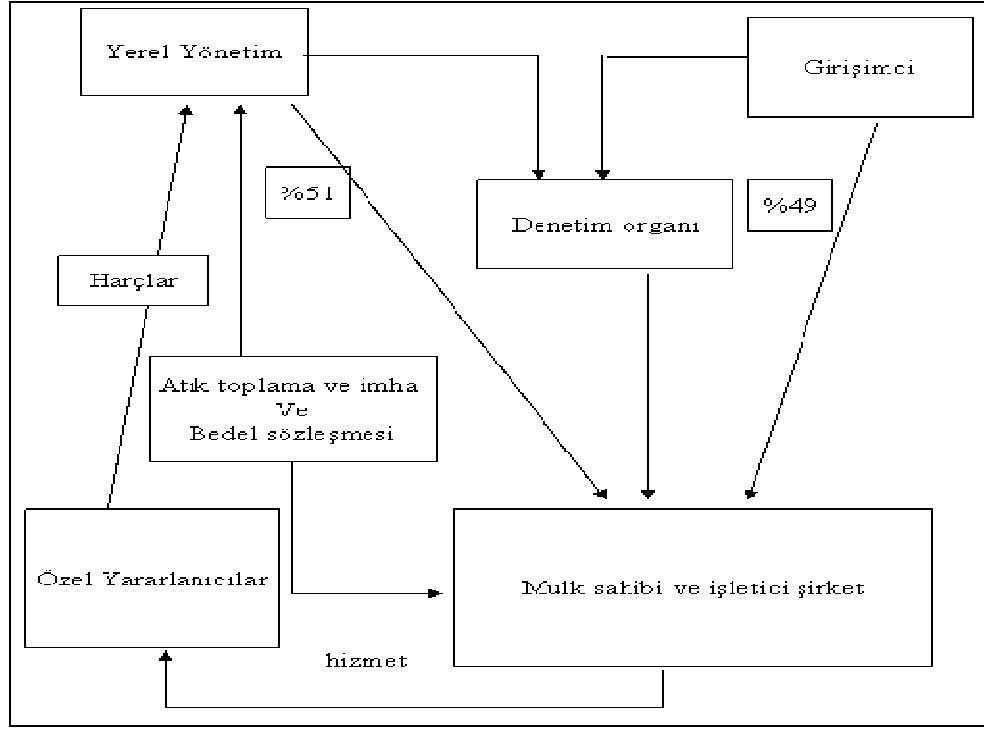


**Kaynak:** Eicmeyer/Bissinger, 2002:75

*Kiralama modelinde*, imtiyaz modelinden farklı olarak, kiralayan (işletici), tesisin sadece işletilmesini üstlenmemekte, aynı zamanda tesisin yapımını ve finansmanını da üstlenmektedir. Tesisin mülkiyeti, özel sektörde kalmakta, yerel yönetimce bu tesis kiraya alınmaktadır. Burada yerel yönetim ile özel girişimci arasında uzun dönemli tesisi işletme sözleşmesi yapılmaktadır. Yerel yönetim, tesisi işletecek özel girişimciye bir ödemede bulunmakta, diğer taraftan hizmet karşılığı alınacak bedellerin toplanması işini kendisi üstlenmektedir.



Şekil 3: İşbirliği Modeli



**Kaynak:** Eicmeyer/Bissinger, 2002: 78

*İşbirliği Modelinde*, yerel yönetim ve özel girişimci, özel hukuka dayalı ortak bir şirket kurmakta; bu şirket, hizmetin yerine getirilmesi işini tamamen üstlenmektedir. Şirket, tesisin mülkiyetine sahip olmak yanında, tesisin yapımından, finansmanından ve işletilmesinden sorumludur. Yerel yönetim, denetim organı aracılığıyla şirket üzerinde etkili olabilmektedir. Hizmetin karşılığı olarak harç ödenmesi yerel yönetimin üstündedir. Yerel yönetim, şirket ile bir sözleşme imzalayarak, bu sözleşmede bir taraftan yerel yönetimin ödemesi gereken bedel belirlenmekte, diğer taraftan örneğin çöplerin veya atık suyun nasıl ve hangi kapsamda bertaraf edileceği belirlenmektedir.

*Birleşik Model*, işbirliği modelinin unsurlarını, kiralama modeli ile birleştirmektedir. Böylece yerel yönetim ve özel girişimci, ortak mülkiyette bir şirket kurmaktadır. Tesisin yapımı ve işletilmesi, kimi zaman bunlara ek olarak finanse edilmesi mülkiyet sahiplerinden, özel bir işleticiye, kural olarak da mülkiyet sahiplerinden özel tarafı temsil edene bırakılmaktadır. Bu çerçevede ortaya çıkan karmaşık hukuksal ve işgörme (hizmet görme) ilişkileri şekil-4'deki gibi ifade edilebilir.

#### IV. YEREL YÖNETİMLERDE MALİ ÖZELLEŞTİRME

Son on yıllarda yerel yönetimlerin (genelde devlet ve kamu yönetiminin) bir mali kriz içinde olduğu sürekli dile getirilmiştir. Yerel yönetim alanında görülen mali krizin, kapitalizmin yerel düzeyde yoğunlaşan çelişkilerinin bir ifadesi olduğu belirtilmektedir. Şöyle ki, devlet denilen mekanizma "liberal kuram"a göre, doğası gereği verimsiz ve savurgandır. Devlet, piyasa mekanizması koşullarına göre hareket etmediğinden, kamu hizmetlerine ilişkin fayda ve maliyetlerin, dolayısıyla arz ve talebin doğru saptanması imkânsızdır. Bu durum kaynakların yanlış tahsisine yol açtığından, özel sektörün gücünü ve işleyişini zayıflatmakta ve böylece ekonomik büyüme için gerekli yatırımların yeniden yapılmasını imkânsızlaştırmaktadır. Sonuçta özel sektörün vergi ödeme gücü zayıfladığından, devlet aslında kendi kaynağını zayıflatmakta ve krize sürüklenmektedir. Bu nedenle, devletin küçültülmesi, yerelleşme, özelleştirme politikalarına ağırlık verilmelidir. Ancak bu önerilerin esasta, devletin ve yerel yönetimlerin krizinden çok, sermayenin, kendi birikim krizini bunlar eliyle aşma isteği olduğu da ileri sürülmektedir (Nacar, 2005:236). Bununla birlikte, liberal kapitalist bir devlet modelinde "sermaye", modelin sacayağından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, sermayenin krizi, modelin krizi olarak düşünülebilir. Dolayısıyla çözüm de modelin içinde kalınarak aranacaktır. Burada yerel yönetimlerde mali özelleştirme, bu çerçevede değerlendirilmektedir.

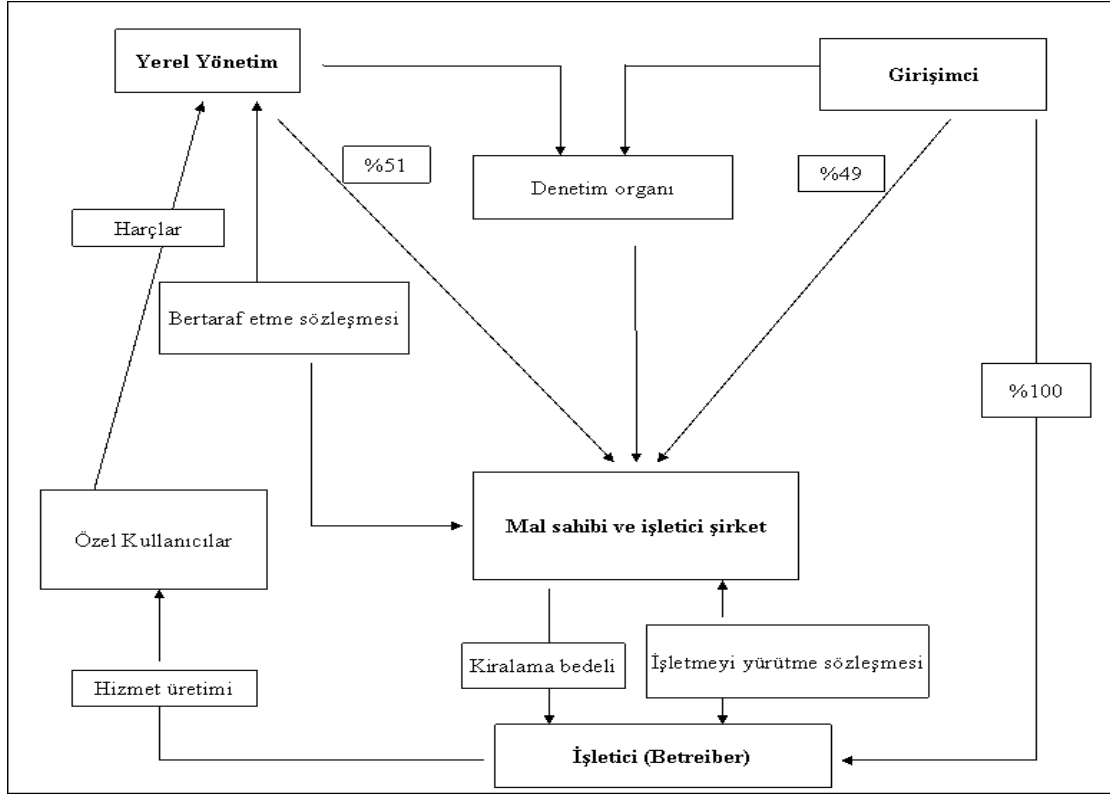
Kaldı ki, yerel yönetimlerin mali krizini başka nedenlerle de açıklayan yaklaşımlar vardır. Buna göre, merkezi yönetimler, yerel yönetimler üzerinde kendi güç ve politikalarını hakim kılmak için yoğun bir biçimde idare ve kontrollerini artırmaya yönelirler. Bu çerçevede, merkezi yönetimin egemenliğini ifade eden kurum ve süreçlerin giderek artması bu krize yol açmaktadır. Diğer bir yaklaşıma göre, güç ve sorumluluk arasındaki dengesizlik de yerel yönetimlerin mali krizinin en önemli nedenlerinden birisidir. Buna göre, verimli vergilerin merkezi yönetimce ele geçirilmesi ve yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarını iyi sınırlayamamaları, yerel yönetimlerde mali krize yol açmaktadır (Nacar, 2005:227).

Yerel yönetimler bağlamında kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin yerel yönetimlere mali avantajlar yaratacağı; bunun da küreselleşme çağında temel kamu yönetimi aktörlerinden biri olarak kabul edilen yerel yönetimleri güçlendireceği, üstlenecekleri kamusal görevleri daha iyi yerine getirmelerine olanak vereceği düşünülmektedir. Çünkü “kamu hizmetlerinde devletin üzerindeki mali ve idari yükü azaltmanın, etkinlik ve verimliliği artırmanın en rasyonel yolunun özelleştirme olduğu” ileri sürülmektedir (Bulut, 1995:464). Örneğin 1984 yılında Barbara J. Stevens başkanlığında ABD’de yapılan bir araştırmada, belediyelerin sunduğu 8 değişik hizmet, 2060 kent merkezinde araştırılmış ve özel sektörle ihaleye girmek suretiyle belediyelerin yerel hizmetlerin maliyetlerinde ortalama %50 tasarruf sağladıkları tespit edilmiştir (Odabaş, 1997:72). Diğer taraftan, 1990’ yılların ikinci yarısında Ankara ASKİ’de araçların bakımının özelleştirilmesinde, firma çalışanlarının kamu personelinden daha titiz ve dakik çalışmaları nedeniyle hizmette verimliliğin arttığı belirtilmektedir (Kartal, 2000:75). Ancak yine ASKİ’de 1997 yılında yemekhanenin özelleştirilmesinden sonra, ASKİ çalışanları yemek kalitesinin değişmediğini belirtmeleri önemlidir. Fakat burada da idarenin taşıma ve emek maliyetinden tasarruf sağladığı belirtilmektedir.

Özerk yerel yönetim düşüncesi, yerel yönetimlerin kendi faaliyetlerini kendi sorumluluğu içinde düzenleyebilmesini / sorumluluğunu ifade eder. Bu sorumluluk, örgütlenme serbestliğini, serbestçe takdir etmeyi, idari görevlerin yerine getirilmesinde serbestçe talimat verebilmeyi ifade eder. Bu görevleri ne zaman ve nasıl yerine getireceği yerel yönetimin meselesi olmalıdır. Bu nedenle, yerel yönetimler, özerk idari görevler açısından sadece vesayet denetimine tabidir. Diğer taraftan, yerel yönetimler görevlerini yerine getirmede sadece idare hukuku araçlarından yararlanmamakta, aynı zamanda giderek artan biçimde özel hukuk zeminine yönelmektedir. Aslında özel hukuk içinde faaliyet gösterebilme yeteneğinin, yerel özerk idarenin özünde bulunduğu söylenebilir (Vogelgesang vd., 2005:39 ve 225). Eğer kamusal görevler idari davranış araçlarıyla yerine getirilemiyor veya etkinlik sağlanamıyorsa, belediyeler özel hukuk çerçevesinde mali olanaklara başvurma ihtiyacı duyacaklardır. Bu durumda da, yerel yönetimlere hukuksal bir üstünlük ve öncelik tanınamayacak, özel bir girişimci gibi hukuksal akışa uymak durumunda olacaklardır. Bu bir zorunluluk olarak kendini gösterecektir; çünkü modern, hizmet odaklı bir idarenin yapabilirlik yeteneği, ancak mali araçları yerel düzeyde de kullanım gücüyle artırılabilir. Gerekli mali araçlar olmaksızın bir belediye kişisel sorumluluğunu içeren kararlar alamayacaktır. Bu nedenle, mali özerklik, yerel yönetim özerkliğinin ayrılmaz bir parçasıdır (Vogelgesang vd. , 2005:265).

Yerel yönetimler, yeni sanayi ve meslek kuruluşlarının kendi yönetim sınırları içinde faaliyete başlamaları için yoğun çaba sarf ederler. Çünkü kamu yönetimleri, eğer işlevsel bir ekonomi, kendisine mali getiri sağlıyorsa, ancak o zaman varlıklarını daha sağlıklı bir şekilde sürdürebilir, görevlerini yerine getirebilirler. Bu nedenle, yerel yönetimler, kendi sınırları içinde faaliyet gösteren girişimlere, vergi ve benzeri yollarla mali olanaklar yarattıkları için büyük önem verirler (Joeger ve Geppert, 1974:118). Belediyelerin yatırım faaliyetleri, ekonomik gelişme ve toplumsal kalkınma için büyük öneme sahiptir (Zielinski, 1977:76). Diğer taraftan, günümüzde yerel yönetimlerin faaliyetleri %90 oranında hizmet üretmek biçiminde gerçekleşmektedir. Diğer bir ifadeyle, kültür, eğitim, sağlık, gençlik, spor, sosyal alanlara ilişkin yerel yönetim kuruluşlarınca sunulan çeşitli hizmetler ve ayrıca konut üretimi, elektrik, su, gaz temini sokakların temizlenmesi, çöplerin toplanması gibi hizmetler bu nitelikteki hizmetlerdir. Yerel yönetimlerin hizmet alanının kapsamının artması, personel maliyetlerinin devasa artmasına ve büyük oranda ek para ihtiyacına yol açmaktadır. Bu nedenle, maliyet ve iktisadilik odaklı bakış açıları önemli hale gelmektedir (Banner, 1996:87).

Şekil 4: Birleşik Model



Kaynak: Eickmeyer/Bissinger, 2002:78

Buna karşın, yerel yönetimlerin mali hareket alanları son yıllarda giderek daha fazla daralmaktadır. Gelirler ile giderler arasındaki negatif kalanın, ne vergi oranlarının yükseltilmesi ne de vergi benzerlerinin (harçlar gibi) artırılarak azaltılması yoluna gidilmesi çokta mümkün olmamaktadır. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin “harçlar yoluyla finanse edilmesi” potansiyeli ise, genelde vergi yasalarıyla “maliyetlerin karşılanması”yla sınırlandırılmaktadır. Oysa özellikle atık suların bertaraf edilmesi ya da çöplerin toplanması (yok edilmesi) gibi maliyet yoğun alanlar birçok yerel yönetimde ancak tamamen harçlarla karşılanabilmektedir. Diğer bir takım yerel yönetim görev alanlarında ise (örneğin kreşler, yüzme havuzları veya kültürel tesislerde olduğu gibi) harçlar, politik veya sosyal mülahazalarla maliyetleri tamamen karşılayacak şekilde yükseltilememektedir. Hatta arazi vergisi, sanayi vergisi gibi gerçek vergiler de politik ve ekonomik sebepler dolayısıyla istenildiği kadar artırılmamaktadır. Diğer bir takım gelir kaynaklarının (tüketim vergisi, harcama / küçük miktar vergileri gibi) da verimsiz olduğu söylenebilir. Şu halde, mali denkleştirme çerçevesinde elde edilen gelirlerin yerel yönetimlerin müdahale gücünün dışında kaldığı söylenebilir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:127). Oysa kamu örgütlerinde de, dolayısıyla yerel yönetimlerde de mali dengenin sağlanması için özel sektörde kullanılan “finanslama teknikleri”ne başvurulabilir.

Finanslama teknikleri denilince, bir kuruluşun mali dengesini sağlamaya dönük mali araçların kullanımı anlaşılmalıdır. Yukarıda belirtilen koşullar altında yerel yönetimler için genelde son çare olarak sadece “borçlanma” (kredi sağlama) yolu kalmaktadır. Ancak bütçe hukukuna ilişkin düzenlemeler genelde kredilerin sınırsız (istenildiği kadar) kullanımını kısıtlamaktadır; çünkü krediler sermaye bütçesine fazlaca yük oluşturmakta ve yerel yönetimleri borçlanma sınırına götürmektedir. Bu borçlanma sınırı ise yeni kredi talepleri için neredeyse hiç hareket alanı bırakmamaktadır. Belirtilen nedenler dolayısıyla yerel düzeyde kamusal görevlerin yerine getirilmesinde yeni Finanslama teknikleri giderek artan biçimde denenmektedir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:127).

Yerel düzeyde sürekli olarak yeni finansman kaynakları ve yöntemleri geliştirilmek durumundadır. Çünkü kent yönetimleri ve belediyeler, devletin temelini oluştururlar; bunlar yurttaşlarla sürekli yüzleşmektedirler; yerel halkın devletle genel olarak ve doğrudan ilişki kurması bunlar aracılığıyla olanaklı olmaktadır. Bununla birlikte, kimi gelişmelerin yerel özerkliği ve yerel görevlerin finansmanını

tehdit ettiği söylenebilir. Oysa bir taraftan, yerel görev alanlarının çeşitlenmesi, diğer taraftan, merkezi yönetimden yerel düzeye sürekli yeni görevlerin aktarılması finansal alanda yeni düzenlemeler yapılmadan gerçekleşmekte ve bu durum da yerel yönetimlerin hareket ve hizmet üretme kapasitelerini büyük oranda olumsuz etkilemektedir (Murawski, 2002:62).

Sözü edilen bu yeni Finanslama tekniklerinin şu amaçları taşıdığı söylenebilir: Kamusal alanda bütçedeki varlıklar bölümünün, alışlagelen biçimde krediyle finanse etme yerine, yatırımlar için eksik kalan mali araçları, kredi ikamesi yoluyla başarmaktır. Burada öncelikle kredi kurumu veya özel sektör şirketi, yerel yönetimin finans sorununun çözümüne ilişkin olarak “özel finanse etme modeli” içinde sermayeyi kullanıma arz ederek katkı sağlamış olmaktadır.

Burada finanslama teknikleri olarak, “teminat (kayyum) yöntemi”, “taşınmaz mal kiralaması”, “taşınmazların kiralanması” ve “fonlar yoluyla finanse etme” gibi tekniklerin bulunduğu belirtilmektedir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:127).

## V. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZELLEŞTİRMENİN SINIRLILIKLARI

Buraya kadar özelleştirme olanaklarının en önemlileri üzerinde durulmuştur. Acaba yerel kamu hizmetlerinin özel sektöre devrinde ne gibi kısıtlılıklar söz konusudur? Bu kısıtlılıkların, yerel yönetimin müdahaleci bir idareye, hizmet kuruluşu anlayışına dayanan bir idareye veya yerel yönetimin ek görevlerinin bulunup bulunmamasına göre değişik durumların ortaya çıktığı söylenebilir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:79).

*Müdahaleci idare*, kamusal düzeni ve güvenliği hukuka uygun şekilde sağlayan ve yurttaşların özgürlüklerine müdahale eden ve çoğunlukla bunu buyruklarla veya yasalara dayanan idari eylemlerle gerçekleştiren bir idaredir; örneğin, bir binanın yapım izni veya yıkım işinin düzenlenmesinde olduğu gibi. *Hizmet kuruluşuna dayanan idare*de kamu idaresi, toplumun üyelerini, doğrudan sağladığı faaliyetleriyle desteklemektedir. Müdahaleci idarenin tersine burada aynı oranda yasal bir çerçeveye gereksinim yoktur. Hizmetin sağlanması kamu veya özel hukuk çerçevesinde gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla bu yaklaşım, ağırlıklı olarak buyruk ve zorlama olmaksızın işlemektedir. Bu biçimde gerçekleştirilen hizmetlere örnek olarak; toplumun tüm üyelerinin gereksinim duyduğu kamusal kuruluşların yapımı ve işletimi (caddeler, toplu ulaşım araçları, okullar, kreşler, hastaneler, temel alt yapı hizmetleri, kültürel ve sosyal kuruluşların işletilmesi) sayılabilir.

*Ek görevler* ise, yerel yönetimin doğrudan yetkisi içine girmeyen, yardımcı faaliyetlerdir. Ek görevlere örnek olarak; kamusal binaların temizlik işleri, kamusal binaların yapımı ve bakımına ilişkin önlemler, kamu görevlilerinin mesleki gelişim önlemleri, yerel yönetimin sorumluluğu altındaki hastanelerde çamaşırhane faaliyetleri sayılabilir.

Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin sınırlandırılması; hukuksal, iktisadi ve yerel yönetim politikası açılarından sınırlama başlıkları altında toplanabilir (Eickmeyer ve Bissinger, 2002:80).

### 1. Hukuksal Sınırlılıklar

Söylenebilir ki, devlet, görevini yerine getirebilme açısından ne kadar yetenekli ise ve kendi anlayışı açısından, bu görev ne kadar önemliyse, bu durumda, kamusal görevlerin yerine getirilme sorumluluğu da o kadar doğrudan gerçekleşmektedir. Ayrıca bu sorumluluğa koşut olarak o düzeyde özelleştirme konusunun gündeme geldiği / gelmesi gerektiği söylenebilir. Dolayısıyla, “müdahaleci idare”, egemenliğe dayalı görevleri, anayasa hukukundan kaynaklanan nedenlerle kendi elinde tutmak durumundadır. Bireysel girişime veya özel kişilerin mülkiyetine karşı müdahaleler, hukuk devleti ilkesi gereği, yasal bir yetki çerçevesine gereksinim duyar. Bütün girişimlerin (faaliyetlerin) özel sektöre bırakılması şu halde, anayasal düzene ilişkin yasama faaliyeti, yürütme erki ve yasaya (hukuka) uygun bir yargı ile bağlantılı olarak demokratik hukuk devleti anlayışı ile bağdaştırılamaz. Bütün girişimlerin özel sektöre bırakılması, “toplumun ortak yararı”na da uygun düşmez. Oysa devletin ortaya çıkışında bulunduğu varsayılan esaslardan biri de “ortak yarar”dır (Zabunoğlu, 1973:35). Ayrıca devlet, ayırım yapmaksızın herkese, insan onuruna yakışır bir yaşamı garanti eder (Kriele, 1994:74). Nitekim, 1982 Anayasası’nın “başlangıç” bölümünde “... her Türk vatandaşının... onurlu bir hayat sürme... hak ve yetkisine sahip olduğu” belirtilmektedir ki, bu ifadelerden Türkiye’de de özelleştirmede hukuksal sınırlamaların olduğu sonucuna varmak mümkündür.

## 2. Özelleştirmenin İktisadi Sınırlılıkları

Bütçe hukukuna ilişkin çok sayıda (düzenleme), iktisat temelinde bir işletme yöneticiliğini güçleştirmektedir. Gerçi kamu yönetimi hukuki açıdan, iktisadi girişimde bulunma yükümlülüğü altındadır. Bununla birlikte, fiilen idari davranışlar öncelikle kurallara uygun ve gerçeğe uygun (yerinde) olmalıdır. Bunun anlamı şudur: kamu yönetiminde bir iktisadi işletme biçiminde hareket etme oldukça daraltılmıştır. Bunun nedeni şu iki sebebe bağlanabilir (Hopp ve Göbel, 1999:19): Birincisi; yerel yönetimler 80’li yılların ortasına kadar mali açıdan fazla baskı altında bulunmamışlardır. İkincisi; kamu yönetimi alanı, özel ekonomiden esaslı bir şekilde ayrılmış bir saha olarak kabul edilmiştir. Bu yüzden, yasalar ve iktisadi sistemin gerekleri, kamusal hizmetler için kesin bir şekilde geçerlilik oluşturmuyordu.

Ancak, sosyal devlet yaklaşımı ve özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki toplumsal zorunluluklar, KİT’lere dayalı bir kamu ekonomisinin gelişmesine yol açmıştı. Günümüzde ise bu belirtilen şartların ve toplumsal işleyişin hızlı bir şekilde değiştiği gözlemlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, iktisadi sistemin gereklerinin “kamu hizmeti” için de geçerli olabileceği düşünülmektedir, ki özelleştirme uygulamalarının bu kabule dayandığı görülmektedir.

Yerel yönetim alanında özelleştirme uygulamaları ile öncelikle yerel yönetim bütçesinin yükünün hafifletilmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla iktisadi açıdan, maddi anlamda bir özelleştirme, eğer yapılan iş başarımlı, masrafları (maliyeti) karşılamadığı bir durumda ya işin yapımına son verilir veya özel sektöre aktarılırsa, bütçe yükünün hafiflemesine yol açacaktır.

Özel girişimciler, örneğin bir tiyatro, bir müze veya bir kapalı yüzme havuzu işletimi gibi eksik iş başarımlı gerçekleşen alanlarda ancak eğer sübvansiyon yapılırsa bu tür faaliyetleri üstleneceklerdir. Sübvansiyon durumunda yerel yönetimin bütçe yükünün hafiflemesi, eğer özel sektöre sağlanan sübvansiyonlar, kamusal üretimin mevcut maliyetlerinden daha az olursa gerçekleşmiş olacaktır. Eğer hizmet miktarını azaltma ya da hizmet bedelini yükseltme hakkı özel sektöre bırakılırsa, geniş halk kitlelerinin fiilen kamu kuruluşlarından yararlanamamak gibi bir tehlike doğar. Bu da genel politik amaçlara uygun düşmez.

Gelir-gider dengesi veya buna yakın düzeylerde faaliyetlerini yürüten kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi kamu yönetimlerinin yükünün hafiflemesine yol açmaz. Özellikle yerel yönetimlerin iktisadi girişimleri örneğin enerji, su temini tesisleri, genelde yerel yönetim bütçesine gelir sağlamaktadır. Dolayısıyla bunların özelleştirilmesi gelir azalmasına yol açabilir. Bu yüzden de bu tür girişimlerde kural olarak modeli özelleştirme anlamında bir yöntemle özel girişime aktarma uygun düşmeyebilir.

İktisadi bakış açısından özelleştirmeye, vergi açısından da yaklaşmak gerekir. Özelleştirme bağlamında vergiye ilişkin sorunlar toptan cevaplanamaz. Dolayısıyla her bir özel durumu da ayrı ayrı incelenmelidir.

## 3. Yerel Yönetim Politikası Açısından Özelleştirmenin Sınırlılıkları

Politik bir bakışla özelleştirmeye yaklaşıırken sürekli olarak vergiler dolayısıyla ortaya çıkabilecek kayıpları ve yerel yönetimin demokratik bir meşruiyete sahip organınca denetlenmesinin göz önünde tutulması gereği vardır. Bu çerçevede belediyelerin karar organı olan meclislerin ne kapsamda özelleştirmeye izin vereceği hususu önem arz etmektedir. Demokratik bir seçim yoluyla yurttaşlar yerel yönetim kuruluşuna yurttaşlara sorumluluk içinde yerel toplulukların bütün işlerini kamu yararına uygun şekilde yerine getirme sorumluluğu çerçevesinde vekâlet vermektedirler. Bu yerine getirme sorumluluğunun burada özelleştirmeye de olanak verip vermediği sorusu gündeme gelmektedir. Çünkü özelleştirme ile yerel yönetimin girişim ve düzenleme olanaklarının önemli bir kısmı ortadan kalkmaktadır.

Dolayısıyla bir özelleştirme durumunda yerel yönetimin yukarıda yurttaşlara karşı sahip olduğu sorumluluğa ilişkin güvence sorunları, yerel yönetim politikasını oluştururken karar alma süreçlerine dâhil edilmelidir.

Diğer bir tehlike ise özellikle kamu hizmetlerinin tedariki ve atıkların bertaraf edilmesinde yerel kamusal görevlerin imtiyaz yoluyla ihalesinde görülebilmektedir. Yerel yönetim bu gibi durumda, yirmi-otuz yıllık bir süreyle bir işletmeciyeye bağımlı hale gelmektedir. Böylece söz konusu işletmeciyeye bu şekilde tekel bir konum kazanmaktadır. Bu tekel durumu ise rekabeti ortadan kaldırmaktadır.

Sonuç olarak bir yerel yönetimin nihayetinde hangi özelleştirme olanağından yararlanacağı hususu daima ilgili yerel koşulların dikkate alınmasına bağlı olacak ve ayrıca hukuksal, iktisadi ve yerel yönetim politikasına ilişkin sınırlılıklara uyulması çerçevesinde gerçekleştirilmek durumunda olunacaktır. Özelleştirmenin lehinde veya karşısında genel geçer bir tez veya ilke ileri sürmek mümkün değildir. Ayrıca özelleştirmenin, yerel yönetimlerin finans sorunlarında her derde deva bir araç olmadığını da belirtmek gerekir.

## SONUÇ

1980’li yıllara kadar genelde kamu yönetimlerinin iktisadi etkinlik alanlarının ve kamu hizmetlerinin, işletme iktisadi kurallarına uygun şekilde görülmesi doğru tercih olarak görülmemiştir. Bununla birlikte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde KİT’lere dayalı bir kamu ekonomisinin oluştuğu ve hatta bunun genel ekonomi içerisinde oldukça büyük bir orana karşılık geldiği görülmektedir. Böyle bir gelişmede, burada belirtilen “kamu alanında iktisat yaklaşımı olunamayacağı” düşüncesinin kabullenilmemesi değil, bu ülkelerin özgün koşullarının buna itmesi olduğu söylenebilir. Gelişmiş ülkeler açısından 80’li yıllardan itibaren ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımları (New Public Management gibi), ise, kamunun da piyasa ekonomisi ilkelerine uygun hareket edebileceği, hatta etmesi gerektiği savını dile getirmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin de küreselleşme süreçleriyle dünyanın gelişmiş ekonomileriyle ekonomilerini bütünleştirmeleri gereği, bunların da yeni yaklaşım ve uygulamaları benimsemelerine yol açmaktadır.

Belirtilen gelişmelerin sonucu olarak bugün özelleştirme neredeyse bütün dünya toplumunun gündeminde olduğu ve özelleştirme hareketini zorlayan pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist baskıların bulunduğu belirtilmektedir.

Özelleştirmenin, temelde kamu yönetimlerinde etkinlik ve verimliliğe olanak vereceği ileri sürülmektedir. Özellikle yerel alanda halka birçok kamu hizmeti götüren yerel yönetimlerin, özelleştirmenin değişik yöntemlerini kullanmasının, hizmet üretiminin miktar ve kalitesini artırmak açısından gerekliliği dile getirilmektedir. Özellikle mali özelleştirmenin, mali açıdan zaten sıkıntı içinde olan yerel yönetimlere önemli avantajlar yaratacağı söylenebilir. Ancak özelleştirmenin uygulama sonuçları değerlendirildiğinde, hep arzu edilen sonucun ortaya çıkmadığı görülmektedir. Yerel yönetimler alanında kullanılan birçok özelleştirme yöntemi bulunmaktadır: ihale yöntemi, özel amaçlı hizmet kuruluşları, hizmet sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, imtiyaz sözleşmesi, kiralama/yönetim sözleşmeleri, kupon yöntemi, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, gönüllü katkılar, kendi kendine yardım, yap-işlet-devret, ortak girişim yöntemi, yönetim sözleşmesi yöntemi, yönetim devri, yasal kurumsal serbestleşme yöntemi, fiyatlandırma yöntemi, şirketleşme.

Diğer taraftan, özelleştirme ile yerelleşme arasında da ilişki kurulmaktadır ki, özelleştirme, bir biçimde yerinden yönetimi geliştirme olarak kabul edilebilir. Yerinden yönetimin gelişmesinin, çoğulcu demokrasiye katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Bu süreç, yerel yönetimleri de öne çıkarmaktadır ki, burada özelleştirmenin yerel düzeyde ele alınmış olması, birbirini bütünlemesi açısından önemlidir. Aslında özelleştirme ile yerelleşme arasında birbirini etkileme yönünde döngüsel bir ilişki olduğu söylenebilir. Yerelleşme ile özelleştirme arasında ilişki kurulması, özelleştirme ile demokratikleşme arasında da ilişki kurulmasına olanak vermektedir. Özellikle demokrasisi sorunlu gelişmekte olan ülkeler açısından özelleştirme şu halde sadece iktisadi boyutlu olmamakta, aynı zamanda siyasal boyutu da bulunmaktadır.

Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, “kamu yararı” düşüncesi, özelleştirmede sınırlılığa dikkat çekmektedir. Özellikle yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde sınırlılıklar bulunmaktadır. Buna göre, yerel hizmetlerin özelleştirilme biçimleri belirli kamu hukuku kurallarına uygun şekilde, yetkili özerk karar organlarının izin verdiği ölçüde uygulama alanı bulacaktır.

Belirtmek gerekir ki, yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları Türkiye de dahil bütün ülkelerde henüz kesin sonuçlar vermemiştir. Bu nedenle, özelleştirmenin henüz araştırılması gereken bir olgu olduğu söylenmelidir. Bir yargıya varmak için belirli bir süre uygulama sonuçlarının gözlemlenmesi, bu konuda daha doğru sonuçlara varmaya olanak verecektir.

## KAYNAKÇA

AKSOY, Ş.(1994), “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Bir Bakış, *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (2), 3-23

ALTMANN, J. (2000), "Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess", in: *E+Z- Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nu:10, Oktober, 275-277, <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez1000-4.htm> , (10.07.2006).

BANNER, G. (1996), "Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlaufrag, Bürgerschaft und Markt", *Kommunale Selbstverwaltung- Europaeische und Nationale Aspekte*, M. Nierhaus (Hrsg.), Band-1, Berlin: Dunker und Humblot, 81-107.

BAŞSOY, A. (1997), "Uygulanmakta Olan Yöntemlerle Yerel Yönetimler Reformu Yapılamaz", *ÇYY Dergisi*, 6 (4), 3-11.

BOZLAĞAN, R. (2003), "Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı", *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, M. Acar- H. Özgür (ed.), Ankara: Nobel Yay. , 277-303.

BUDAEUS, D., FINGER, S. (1999), "Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, in: *Die Verwaltung*, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften, 32 (3), Berlin: Dunker und Humblot, 313-343.

BULUT, C. (1995), "Özelleştirme ve Belediyelerde Uygulama Alanları", *Yeni Türkiye*, 1 (4), 464-471.

CERİTLİ, İ. (2003), *Kentleşme Sürecinin Ekonomi-Politiği ve Bir Türkiye Uygulaması*, Ankara: Yargı Yayınları.

CZADE, R. (1995), "Privatisierungspolitik", in: *Wörterbuch Sraat und Politik*, D. Nohlen (Hrsg.), Neuausgabe, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung , 617-623.

EICHHORN, P (2000), *Verwaltungslexikon*, 3. neu bearbeitete Auflage, Bade-Baden: Nomosverlagsgesellschaft.

EICKMEYER, H., BISSINGER, S. (2002), *Kommunales Management: Organization, Finanzen und Steuerung*, Stuttgart: Kohlhammer GmbH.

EMREALP, S., HORGAN, D. (1993), *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, TC. Başbakanlık TOKİ ve IULA-EMME, İstanbul: Kent basımevi.

ERDOĞAN, M. (2004), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ankara: Liberte Yay.

EREN, V. (2003), "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları", *AÜ. SBF Dergisi*, 58 (4).

ERYILMAZ, B. (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul: Birleşik Yay.

ERYILMAZ, B. (1999), *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaacılık.

GÖKDENİZ, S. (1995), "Belediyeye Ait Kuruluşların Özelleştirilmesine İlişkin Yasal Prosedür ve Uygulamaları", *Yeni Türkiye*, 1 (4), 472-475.

GÖZÜBÜYÜK, Ş. (2003), *Anayasa Hukuku*, 12. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

GÜLER, B. A. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf.

HOPP, H., GÖBEL, A. (1999), *Management in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart: Schaeffer-Poeschel Verlag.

JOEGER G., GEPPERT, M. (1974), *Grundzüge der Verwaltungslehre*, , Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz: Verlag Kohlhammer Deutsche Gemeinde Verlag.

KARTAL, F. (2000), "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler", *ÇYY. Dergisi*, 9 (1), 58-80.

KAYA, B.(1997), "Özelleştirmenin Gerçekleri, Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri", *Türk İdare Dergisi*, 69 (416), 211-222.

KELEŞ, R. (2000), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Dördüncü Basım, İstanbul: Cem Yay.

LEATHERS, C.G. (1979), "Language Barriers in Public Productivity Analysis: The Case of Efficiency and Effectiveness", *Public Productivity Review*, 3 (4), 63-68.

MURAWSKI, Klaus-Peter (2002), "Politische Steuerung im Dialog", in: *Die Regierbare Stadt*, W. Schuster- K.P. Murawski (Hrsg.), Kohlhammer-Deutsche Gemeinde Verlag, Stuttgart, 61-66.

- NACAR, B. (2005), “Yerel Yönetimlerin Mali Krizi Üzerine Kuramsal Açıklamalar: Nedenler, Öneriler ve Bir Değerlendirme”, *Akdeniz Üni. İ.İ.B.F. Dergisi*, 5 (9), 202-247.
- NADAROĞLU, H. (2001), *Mahalli İdareler*, Yenilenmiş 7. Bası, Ekim, İstanbul: Beta.
- NASCHOLD, F., BOGUMIL, J. (1998), *Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform*, Opladen: Leske + Budrich.
- ODABAŞ, H. (1997), “ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme”, *ÇYY Dergisi*, 6 (4), 65-77.
- OLSSON, M., PIEKENBROCK, D. (1998), *Kompaktlexikon Umwelt- und Wirtschaftspolitik*, 3. aktualisierte Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- REICHARD, C.(1998), “Kommentierung aus wissenschaftlichen Sicht, zu den Tagungsbeitragen zum Themenbereich Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung”, *Schlanker Staat Verwaltungsmodernisierung im Bund*, König/Füchtner (Hrsg.), Zwischenbericht, Berlin, 305-326.
- SAVAS, E.S. (2003), Özelleştirme, (çev.) E. Yener, 3. Baskı, Ankara: MPM Yay.
- SAYGILIOĞLU, N. , ARI, S. (2003), *Etkin Devlet- Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, Birinci Basım, İstanbul: Sabancı Üni. Yay.
- SCHEDLER, K., PROLLER, I. (2000), *New Public Management*, Bern –Stuttgart –Wien: Verlag Paul Haupt.
- SCHNORRENBURG, G.(1995), *Weniger Saat und mehr Privat?*, Schriften für Studium und Praxis, Nr.7, Verwaltungsfachhochschule, Altenholz.
- STEFFEN, Karl-Heinz (2001), *Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand*, München-Moring: Rainer Hampp Verlag.
- STEINICH, M. (2001), “Wirkungsbeobachtung im Vorhaben der Dezentralisierung”, in: *Dezentralisierung in Entwicklungsländern*, W. Thomi/ M. Steinich/ W. Polte (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Auflage, 187-203.
- TAN, T. (1992), “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (1), 27-64.
- TANDIRCIOĞLU, H. (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, *Dokuz Eylül Üni. S.B.E. Dergisi*, 4 (3), 198-226.
- TATAR, F.(1997), “Özelleştirme ve Sağlık Hizmetleri:Teori ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (2), 73-90.
- THIEME, W. (1995), “Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Verwaltung”, *Verwaltung und Management*, 2, 88-91.
- THOMI, Walter (2001), “Hoffnungsträger Dezentralisierung- Zur Geschichte den Potentialen und Perspektiven eines Instrumentes” , in: *Dezentralisierung in Entwicklungsländern*, (Hrsg.) Walter Thomi/Kadutz Züerich/ Wifried Polte, Nomus Verlagsgesellschaft, 17-42.
- THOMI, W., STEINICH, M., POLTE, W. (2001), “Ursachen und Hintergründe gegenwärtiger Dezentralisierungstendenzen”, in: *Dezentralisierung in Entwicklungsländern*, W. Thomi/ M. Steinich/ W. Polte (Hrsg.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Auflage, 1-1.
- TOPRAK, Z. (2006), *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayınları, 6. Baskı, Ankara: Nobel.
- TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M.A. (2006), *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel.
- ULUSOY, A., VURAL T. (2006), “yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, [http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/yerel\\_hizmet.doc](http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/yerel_hizmet.doc) , (07.05.2006).
- VOGELGESANG, K., LÜBKING, U., ULBRICH, I. (2005), *Kommunale Selbstverwaltung*, 3. überarbeitete Auflage, Berlin: E. Schmidt Verlag.
- WEGENER, A. (1997), “Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern”, in: *Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Naschold/Oppen/Wegener (Hrsg.), Stuttgart, 77-106.



YETER, E. (1994), “Yerel Yönetimlerde Kaynak Sorunu”, *Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Sempozyumu*, Kent Basımevi, İstanbul, 57-64.

YILDIRIM, U. (2004), “Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Modelleri”, *ÇYY. Dergisi*, 13 (4), 19-38.

YÜKSEL, F. (2004), “Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısı”, *Kamu Yönetimi-Kuramdan Uygulamaya*, A. Yılmaz- M. Öktem (Ed.), Gazi Kitabevi, Ankara, 1-22.

ZABUOĞLU, Y.K. (1973), *Kamu Hukukuna Giriş*, No:328, Ankara: A.Ü.H.F.Yay.

ZIELINSKI, H. (1977), *Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen*, Frankfurt- New York: Campus Verlag.