

YEREL HİZMETLERDE ÖZELLEŞTİRMEYE ALTERNATİF BİR YÖNEM OLARAK REKABET YAKLAŞIMI

Yrd. Doç. Dr. Veysel Eren

Niğde Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Yrd. Doç. Dr. Selim Kılıç

Niğde Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

• • •

Özet

20. yy'ın başlarından itibaren çeşitli nedenlerden dolayı devletin işlevlerinde ve buna bağlı olarak örgütsel yapısında bir genişleme yaşanmıştır. Buna paralel olarak her şey devletten beklenmeye başlanmıştır. Ancak yüzyılın sonunda devlet işlevlerindeki bu artış tersine dönerek, kamu hizmeti olarak nitelendirilen hizmetlerin sınırlandırılması çabaları ortaya çıkmıştır. Bu çabaların en etkili olanı kuşkusuz özelleştirme olmuştur. Ancak kamunun elindeki araç, gereç, mal ve hizmetlerin mülkiyetinin ulusal ya da yabancı özel sektör kuruluşlarına devredilmesi bir çok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaların en kayda değer olanlarından birisi, özelleştirme yerine kamuya ait kurumlarda ve kamunun iş görme yöntemlerinde rekabeti savunan görüşler olmuştur. Bu çalışma, özellikle yerel hizmetlerin özelleştirilmesine alternatif olarak rekabet mekanizmalarının kullanılabileceğini savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu hizmeti, özelleştirme, rekabet, kamu sektörü, kamu sektöründe modernleşme.

Competition Approach as an Alternative Method to the Privatisation of Local Services

Abstract

From the beginning of the 20th century, for a number of reasons, there has been an expansion of the government's functions and its organizational structure. Parallel to that, expectations from the government also increased. However, towards the end of the century, the expansion observed in the number of functions carried out by governments was reversed and many arguments have been developed to limit the number of services attributed to public services. There is no doubt that the privatization argument was the most effective one among these arguments. However, transferring the equipment, goods and services owned by the government to national or foreign private sector brought about the most heated debates as well. One of the well-known arguments among these is the one that supports the idea of increasing competition in governmental establishments and public provisions. This study argues that the competition argument mentioned above can be safely used as an alternative to the privatization of local public services.

Keywords: Public services, privatization, competition, public sector, modernization of public sector.

Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı

Giriş

Özelleştirme kamu mülkiyetinde bulunan bazı üretim araçları ile mal ve hizmet üretimi yetkisinin kısmen ya da tamamen özel kesime devredilmesi şeklinde tanımlanabilir. 1980'li yıllardan itibaren yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile yaygınlık kazanan özelleştirme, önce merkezi yönetimleri daha sonra da yerel yönetimleri etkisi altına almıştır. Yerel yönetimlerde özelleştirmenin bir takım sorunları bulunmakta olup, bunlar şu şekilde sıralanabilir (FALAY, 1998: 15-19): Öncelikle çalışanların iş güvenliği ve ortak mücadele gücü azalmaktadır. İkinci olarak, mal ve hizmet maliyetlerini azaltma, hizmetleri daha etkin üretme düşüncesi yurttaşların çıkarlarının ve refahlarının göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Üçüncü olarak, hizmet sözleşmelerinin yetersiz düzenlenmesine bağlı olarak, yüklenici firmanın karını maksimize etmek amacıyla, sorumluluklarını ve yükümlülüklerini en az düzeyde gerçekleştirilmesi nedeniyle hizmet kalitesi düşmektedir. Dördüncüsü özelleştirilmiş belediye hizmetleri hizmetlerde bütünlüğü, eşgüdümü güçleştirmektedir. Beşincisi, Yerel mal ve hizmetlerin üretiminin ve dağıtımının özelleştirilmesi, seçimle işbaşına gelen yöneticilerin hemşehrilerine karşı sorumluluğunu da azaltmaktadır. Bu gibi sorunlar özelleştirmenin alternatiflerinin araştırılmasını ve tartışılmasını zorunlu hale getirmektedir.

Neo liberal politikaların etkinliğini artırması ile, sadece “devletin sorumluluğunun” azaltılması gündeme gelememekte, bunun yanı sıra, “devlet anlayışında” da bir değişim ve dönüşüm tartışılmaktadır. Öncelikle uzun zamandan beri kullanılan ve devletin hantallığını gidermeyi amaçlayan “yalın devlet” kavramının, kamu yönetiminin sorunları için bir çözüm olamayacağı düşünülmektedir. Nasıl ki, bir insanın kilo vermek için beslenme alışkanlıklarını değiştirmeksizin, zayıflama kurlarına devam etmesi çözüm değilse; aynı şekilde sadece devleti küçültmek de, bir takım görevlerden onu

arındırmak, verimli bir devlet ve kamu yönetimi sistemi için çözüm olamaz. Bu noktada önemli olanın, devleti küçültmek değil; aksine devletin ve kamu yönetiminin hizmet görme alışkanlıklarını ve anlayışlarını değiştirerek, onu topluma en faydalı bir biçime dönüştürmek olduğu savunulmaktadır (SCHUPPERT, 2004:7).

Hizmet Garanti Eden Devlet anlayışına göre, kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kalitesi için mülkiyet yapısının kamu ya da özel olması değil, aksine buna uygun bir piyasa rejimi; daha doğrusu, kamusal çıkarlara hizmet için piyasaya yönelik işlevsel bir rekabetin var olması kesin sonuca ulaşmada etkili olacaktır. Böylece rekabet, kamu yönetiminde yenilik ve iyileştirmenin teşviki için esaslı bir araç olarak görülebilecektir. Rekabet, özellikle özelleştirme kavramını sınırlandırmaktadır. Özelleştirmede, kamusal üretimin özel mülkiyete geçişi söz konusudur. Buna karşın rekabet, diğer hizmet sunucularıyla birlikte yarışma içinde çekici hizmetleri ve etkin ürünleri sürekli üretme çabası anlamına gelmektedir. Böylece örgütsel, personel ve teknik iyileşme yönünde sürekli bir değişimi zorlayan dışsal bir mantık kamu yönetimine girmiştir (WZB, 2001:35).

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetimi sorunları için sunulan özelleştirmeye karşı, kamu sektöründe ve bu arada yerel yönetimlerde, rekabet politikalarının kamu hizmet sunumunda yapısal, yönetsel ve işlevsel bir dönüşümü sağlayıp sağlayamayacağını tartışmaktır. Çalışma, kamusal mal ya da hizmetlerin kamu sektöründen özel sektöre devredilmesinin değil, aksine yerel yönetimlerde iş görme alışkanlıklarının ve biçimlerinin değiştirilmesinin çözüm olabileceğini savunmaktadır. Rekabet yaklaşımının bu çerçevede sorunların çözümünde alternatif olma potansiyeline sahip olup olmadığı irdelenecektir.

A. Kamu Yönetiminde Değişimin Temel Nedenleri

Kamu yönetiminin verimsiz olduğu konusu uzun süreden beri toplumların gündemini işgal etmektedir. Aslında bu görüşün temel çıkış noktası, liberal düşüncenin devlet konusundaki görev tanımlamasından kaynaklanmaktadır. Bu düşünceye göre, devlet ne kadar fazla görev üstelenirse, söz konusu görevlerin yerine getirilmesinde yurttaşların hoşnutsuzluğu da o kadar artacaktır. Bu nedenle, devlet olabildiğince temel görevlerin dışına çıkmamalıdır. Ancak tarihsel gelişmeler özellikle, İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin küçülmesini değil, zorunluluklar nedeni ile büyümesini gerekli kılmıştır. Bununla birlikte devletin üstlendiği görevlerin çokluğu, bürokrasinin hantallaşmasına ve pek çok alanda istenilen nitelikte kamu hizmetinin

verilememesine neden olmuştur. Bu durum, kamu yönetiminde değişim baskısını artırmıştır.

JANN (2001:83), kamu sektörünü değişime zorlayan sorunları, verimlilik, strateji, yönetim, çekicilik ve meşruluk sorunları şeklinde somutlaştırmaktadır.

- ✓ **Verimlilik Sorunu:** Araç-gereçleri sürekli ve verimli kullanmada isteksizlik,
- ✓ **Strateji Sorunu:** Açık ve orta vadeli gelişim amaçlarına ve önceliklere yetersiz yönelim,
- ✓ **Yönetim Sorunu:** Hizmetlerin iyileştirilmesi, yapısal uyumun sağlanması, kaynakların yeniden düzenlenmesi ve taleplerdeki değişime uyum sağlamada zorlayıcı unsurların ve araçların yetersizliği,
- ✓ **Çekicilik Sorunu:** Kamu kesiminde çalışanlar için sektörün çekiciliğinin az olması ve çalışmalarda yaratıcılık ve konsantrasyon eksikliklerinin olması,
- ✓ **Meşruluk Sorunu:** Kamu hizmetlerinin parasal değerinin tam olarak hesaplanmasında; hizmetlerin verimliliğinin, amaca uygunluğunun ve kalitesinin hesaba katılmasında yetersizlikler ya da başarısızlıklar nedeni ile kamuoyu desteğinin yitirilmesi.

Diğer yandan geleneksel yönetim anlayışı da kamu yönetiminin verimsizliğinde önemli bir unsur olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetimini hantallaştıran temel unsurlar, *işlevsel rekabet yetersizliği, bürokrasi ve siyaset arasındaki yetki ve görev paylaşımının belirsizliği ile bilgi paylaşımındaki yetersizlikler* olmak üzere üç noktada toplanabilir. Bu sorunlar, kamu hizmetlerinin işlevsel rekabete açık hale getirilmesi, kamu kesiminde sorumlukların açık biçimde yeniden tanımlanması ve birimler arasında sistematik bilgi paylaşımının olanaklı hale getirilmesiyle giderilebilir (EREN, 2002:63).

Kamu hizmetlerinde kalite ve verimliliğin istenilen düzeyde gerçekleşebilmesi ya da rekabet temeline dayalı bir yapının kurulması amacıyla, kamu yönetiminin değişimi ile ilgili gelişmeler temelde *siyasal liderlikteki değişime, toplumsal tutumlardaki dönüşüme, yönetim kuramında ortaya çıkan entelektüel gelişmelere, başarısızlığın toplumsal alanda kabul görmesine ve yenilenme ihtiyacına* dayandırılmaktadır (DUGGETT, 2002;1). Bununla birlikte 80'li yıllarda girişilen özelleştirme çabaları, kamu yönetimlerinin mevcut sorunlarına etkili bir çözüm olarak sunulmasına rağmen, istenilen düzeyde verimlilik, etkinlik ve kalite getirmemiştir. Gerçekten bu

dönemde özel sektör, pek çok kamu hizmetini üstlenmesine rağmen, söz konusu hizmetlerde yenilik oluşturma gücü, performans ve verimlilik artışı gibi, beklenen rekabet unsurları gerçekleşmemiştir (NULLMEIER, 2001:92). Bu nedenle, teorisyenler ve uygulayıcılar kamu hizmetlerinin görülmesinde rekabet etkisinin artırılmasını sağlayacak yeni arayışlara girişmişlerdir.

Özetle, kamu yönetiminin her alanında karşılaşılan ya da savunulan değişimin temel nedenleri, (1) yerel yönetimlerin bütçelerinde karşılaşılan sürekli açıklar, (2) kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, (3) yurttaşların değer algılamasında değişim ve (4) kamu sektöründe modernleşme olarak dört noktada toplanabilir (ANDERSEN/REICHARD, 2003:13).

1.Yerel Bütçelerde Karşılaşılan Sürekli Finansal Krizler

Yerel yönetimlerin, herhangi bir kamu hizmetini yeterli gelirleri olmadan yapmaları olanaksızdır. O halde kaliteli bir kamu hizmetinin ortaya çıkması için temel koşullardan biri, hizmeti üretecek ilgili birime yeterli kaynak sağlanmasıdır. Oysa yerel yönetimler, özellikle uluslararası alanda ortaya çıkan gelişmelerden dolayı, finansal yük getiren yeni görevler üstlenmektedirler. Ancak bu yeni görevler uygun finansal araçlar sağlanmaksızın yerel yönetimlere verilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin gelirleri ve giderleri arasındaki açık sürekli hale gelerek, bu birimleri merkezi yönetimlerin daha çok yardımına muhtaç hale getirmiştir. Örneğin Almanya’da yerel yönetimler bütçesindeki açık, 2001 yılında 3.95 ve 2002 yılında da 4.9 milyar Euro olmuştur. Bu ülkelerdeki vergi reformlarının söz konusu olumsuz tablonun ortaya çıkmasına katkı sağladığı söylenebilir. Yerel yönetimlerin yarından daha fazlası bütçesini denkleştirememiştir. Bu nedenle giderek yatırımlar azalmış, sosyal yardımlar kısılmış, personel sayısında indirime gidilmiş ve varlıklar elden çıkarılmıştır. Bu durumda yurttaşların mali sorumluluğu artmış, fakat yararlandıkları hizmetlerin kalitesi yükseltmemiştir. Böylece yüz yıl önce söylediği gibi, “kent havası insanı özgürleştirmemekte, aksine fakirleştirmektedir” (ANDERSEN/REICHARD, 2003:14).

Türkiye’de özellikle 1980 öncesi belediyelerin son derece sınırlı kaynaklara sahip olduğu bilinmektedir. 1983 yılından sonra belediyelerin kaynaklarında artış sağlamak amacıyla çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemeler belediyelere belli bir rahatlama sağlasa da, onların merkezi yönetimden bağımsız bir şekilde çalışmasını sağlayacak boyutlarda olmamıştır (ERTEN, 1999:161). Türkiye’nin de kimi maddelerine çekince koyduğu Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın da temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerin kurulmasını sağlamaktır. Bunu

gerçekleştirmenin en önemli şartı, yerel yönetimleri mali açıdan kendi kendine yeterli birimler haline getirmektir. Bunun için, yerel yönetimlere yasal sınırlar çerçevesinde en azından mali kaynaklarının bir bölümünü, kendilerinin koymuş olduğu yerel vergi ve harçlarla sağlama yetkisinin verilmesi gerekmektedir (DPT, 1994: 25).

2.Kamu Hizmeti Üretimini Özelleştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi

Kamu hizmetlerinde verimsizlik ve yurttaşların beklentilerinin karşılanamaması, söz konusu hizmetlerin yoğun bir özelleştirme baskısı altına girmesine yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, özellikle 1980 sonrası pek çok kamu hizmeti, alternatif üretim biçimlerine dönüştürülmüştür. Bu neo-liberal gelişme, Avrupa ülkelerinde genel olarak kamu hizmetinin üretimini pazarlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu anlayışa uygun olarak devlet, geçmişte üstlendiği pek çok görevi bırakarak, klasik görevlerine dönmek zorunda kalmıştır. Bunun gerçekleşebilmesi için, yoğun bir özelleştirme stratejisi izlenmiştir.

Ortaya çıkan özelleştirme politikaları, sadece merkezi yönetimle sınırlı kalmamış, aynı zamanda yerel yönetimler üzerinde de etkili olmuştur. Belediyeler de kendilerine ait bir takım kamu hizmetlerini özelleştirmeye başlamışlardır. Birçok belediye bu yolla bütçe açıklarını kapatabileceğini düşünmüştür. Ancak gerçekte belediyelerin belirtilen kötü bütçe durumlarının arkasında, 90'lı yıllarda birçok yerdeki sayısız yerel hizmet birimlerinin özelleştirilmesi bulunmaktadır. Bunlar arasında önemli bir kısmı elektrik, su, kanalizasyon, çöplerin toplanması gibi kentsel hizmetlerdir.

Kamu hizmetlerinde özelleştirme baskısı, belediyelerin üstlendiği hizmetlerle sınırlı kalmamış, onların kendi iç örgütlenmesinde ve işleyişinde de etkili olmuştur. Özellikle Avrupa'da ortaya çıkan özelleştirme süreci, AB'nin kamu hizmetlerinin yeniden düzenlenmesi, pazara açılma ve rekabetin güçlendirilmesine yönelik neo liberal politikaları benimsemesiyle daha da hızlanmıştır. AB'nin öteden beri varolan bu düzenleme politikaları ile biçimlendirilen rekabet anlayışı, üye ülkelerin mevzuatında da yerini almıştır.

Türkiye'de de, 1980 sonrası belediyelerin görev alanlarında önemli değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Uygulamaya konan liberal politikalar, kısa sürede belediyelerde kimi hizmetlerin özelleştirilmesi girişimleriyle kendisini göstermiştir. 1580 sayılı yasanın yerini alan 5272 sayılı Belediye Yasasıyla liberalleşme sürecinde hukuki altyapısının tamamlanması olarak değerlendirilebilir. Bu yasanın belediyenin görev ve sorumluluklarını açıklayan 14. maddesiyle, belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddesinde

“yapar veya yaptırır”, “yapabilir veya yaptırabilir”, “işletmek veya işlettirmek” ve “yapmak veya yaptırmak” biçimindeki ifadeler neo liberal politikaların yansımalarıdır. Söz konusu düzenlemelerle belediye üslendiği hizmetleri bizzat kendisi yapabileceği gibi, kendisi dışındaki yüklenicilere de devretme olanağına sahiptir.

3. Yurttaşın Değer Algılamasında Değişim

Modernleşme süreci ile birlikte ortaya çıkan gelişmelerin, insanın gerek şimdiki gerekse gelecekteki yaşamı için çeşitli riskler barındırması, bireyler arasında ortak yeni değer arayışlarına yol açmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan çoğulcu toplum yapısı, sosyal ve ekonomik alandaki gelişmeleri de önemli şekilde etkilemiştir. Her şeyden önce bu dönemdeki gelişmeler, yurttaşları devlet yönetimine katılmaya teşvik eden bir ortam yaratmıştır. Değer arayışlarının temelinde, yurttaşların toplumsal sorunları algılamasındaki değişiklikler bulunmaktadır. Önceden temel sorun olarak kabul edilen özgürlük, tüketim güvenliği ve sosyal haklar gibi değerler, yerini maddi olmayan insan hakları, barış hareketi, çevrecilik gibi evrensel nitelikteki değerlere bırakmıştır (ROTH, 1998: 11).

Yurttaşların değer anlayışındaki farklılaşma, onların belediye yönetiminden ve merkezi yönetimden beklentilerini de değiştirmiştir. Öncelikle sosyal devlete güven ve onun problem çözme yeteneğini konusundaki tartışmalar giderek artmıştır. Aynı zamanda bu süreç içerisinde yurttaşların beklentileri de çok yüksektir.

Bunun yanı sıra kamu yönetimi alanında yönetişim yaklaşımı devletin ve bireyin rolünü yeniden tanımlaya başlamıştır. Yönetişim yurttaşı pasif ve himaye edilen bir konumdan çıkarmakta, kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında etkin bir konuma yükseltmektedir. Böylece devlet, yönetme erkini yurttaşlarla giderek daha fazla paylaşmaya başlamıştır (ÇUKURÇAYIR, 2003: 262). Çok aktörlü yönetim kamu yönetimi alanında sık kullanılan kavramlar arasına girmiştir.

4. Kamu Sektöründe Modernleşme

Norveç, İsveç, İngiltere, Yeni Zelanda, ABD ve Avustralya gibi ülkeler, 1980 sonrası kamu sektörünü yoğun bir şekilde modernleştirme çabası içine girmişlerdir. Bu reformlar içinde devletin merkezi birimleri, yerel yönetimler ve hatta devlete bağlı özel işletmeler yer almıştır. Reformlar yönetim, çalışma, personel geliştirme, müşteri odaklı kalite üretimi ve geniş yurttaş katılımı gibi konuları kapsamaktadır (NASCHOLD/BOGUMIL, 1998:28).

1990'lı yılların başından itibaren kamu yönetiminin modernleşmesine ilişkin uluslararası düzeyde çok sayıda reform stratejisi “*Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*” (New Public Management –NPM) kavramı altında tartışılmıştır. Bu tartışmaların odak noktasını, kamu yönetiminde bürokratik yönetim modelinden yeni yönetim anlayışına geçiş oluşturmuştur. Bunun için de; rekabetin artırılması, hizmetin finansmanının kullanan üzerinden gerçekleştirilmesi, alternatif hizmet olanaklarının sağlanması gibi ilkelere dayanan *dış yapısal reform* ile yapı, yöntem, personel ve kültür gibi unsurlardaki değişimi ifade eden *iç modernizasyonun* (Binnenmodernisierung) yapılması gerektiği savunulmuştur (BUDÄUS, 1998: 2).

NPM'nin Alman versiyonu 90'ların başında Alman Belediyeler Birliğince (Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung-KGSt) geliştirilmiş ve “*Yeni Yönetim Modeli*” (Neue Steuerungsmodell-NSM) adı altında yaygınlaştırılmıştır. NSM'nin asıl amacı, yerelleşme, yapılan işlerden sorumlu tutulma, işletme yönetimi araçlarının kullanımı (denetim, fayda-maliyet analizi, bütçe, sözleşme yönetimi, personel yönetimi), rekabet ve yurttaş - müşteri odaklılık yönündeki düşünceler aracılığıyla kamu örgütünde işletme yönetimi anlayışını güçlendirmektir. Böylece, kamu hizmetlerinin verimlilik, etkililik ve kalitesinin yükseltilebileceği ileri sürülmüştür (Kgst, 1997).

Bazı ülkelerde belediyelerin modernleşme sürecinde kısmen dikkate değer bir başarı sağladığı görülmektedir. Yeni yönetim mantığının belediye işletmelerinde ve yönetime katılımında temel ilke olarak kabul görmesi birkaç kentte başarılmıştır. Üst bir kavram olan “*kent yönetim birlikleri*” dahi bu noktada yetersiz kalmıştır. Fakat kamu yönetiminin modernleşmesine, piyasaya katkı sağlayacak ve yeni iş alanlarının yaratılmasını kolaylaştıracak girişimci düşünceleri belediyeler teşvik etmektedir (ANDERSEN/REICHARD, 2003:17).

B. Geleneksel Devletin Üretim Biçimine ve Özelleştirmeye Bir Alternatif Olarak Rekabet

Geleneksel devlet anlayışı, 60'lı ve 70'li yıllarda, sosyal devlet kavramının etkisinde kalmıştır. Sosyal devlet kavramının karşısında, daha çok 80'li yıllardan itibaren etkili olmaya başlayan neo-liberal anlayış yer almaktadır (REICHARD, 2003). Bir tarafta, kamu hizmetlerinde en azı savunan neo-liberalizm ve diğer tarafta kamu hizmetlerinde en çoğu hedefleyen sosyal devlet yaklaşımı yer almaktadır. Her iki devlet anlayışı, kamu hizmetlerinin üretiminde açık bir önceliğe sahip olsa da, bu iki anlayışın kamu hizmetlerinin üretilmesine yaklaşımı arasında önemli farklar bulunmaktadır. Öncelikle neo-

liberalizm, hizmetlerin piyasa tarafından üretiminin, daha doğrusu kamusal olmayan üretimin her biçiminin, kamunun üretme biçiminden daha üstün olduğu tezinden hareket etmektedir. Böylece, minimal devlet anlayışında, hizmetlerin özel sektör tarafından üretilmesi ve dolayısıyla kamu hizmet üretiminin de yeniden yapılanması (özelleştirilmesi) önceliğe sahiptir. Oysa sosyal devlet anlayışında, kamu hizmetlerinin bizzat devlet tarafından üretilmesi öne çıkmaktadır.

Her iki yaklaşımda da tartışılan yapısal sorunlar bulunmaktadır. Gerçekten de kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından sosyal devlet anlayışında piyasa olanaklarının yeterince kullanılamaması; neo-liberal anlayışta ise, söz konusu hizmetlerin devlet tarafından görülememesi dikkat çekici bir özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Her iki yaklaşımın sorunlarını ortadan kaldıracak yeni bir arayış sonucu “*Hizmet Garanti Eden Devlet*” (*Gewehrleistungsstaat*) düşüncesi gelişmeye başlamıştır. Bu yeni yaklaşım, bu iki devlet anlayışının “*yararcı bir sentezini*” yapmayı denemektedir (REICHARD, 2003). Bu yeni yaklaşıma, kamusal hizmetlerin görülmesi bakımından liberal devlet anlayışı ile sosyal devlet anlayışı arasında bir yere konumlanmayı amaçlamaktadır. Yeni ilkelerin özünde, kamusal, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesiyle devlet ve yönetimin yapısal ve işlevsel yeteneğinin iyileştirilmesi bulunmaktadır. Devlet demokratik bakımdan meşruluk kazanmış süreçler aracılığıyla, yurttaşlara sunulacak hizmetleri tanımlar ve bunun nasıl ve hangi araçlar kullanılarak sunulacağını belirler. Böylece yurttaşlara belirli bir standartta hizmet götürülmesini garanti etmiş olur. Devlet *ekonomik verimlilik ve stratejik önem* gibi ölçütler içerisinde hangi tür hizmetleri hangi sektörün sunacağına karar verir. Ancak bu kararın alınmasında devlet, yurttaşları kamusal karar mekanizmalarına katılmaya ve kamusal hizmetlerin sunumunda rol almaya özendirir (ATEŞ, 2001:55; BANDEMİR / HILBERT, 2001:22).

Hizmet Garanti Eden Devlet anlayışında, kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kalitesi için mülkiyetin kamu ya da özel olması değil, aksine piyasanın işleyişi önemlidir. Diğer bir ifade ile, kamusal çıkarlara hizmet için piyasaya yönelik işlevsel bir rekabetin var olması, sonuca ulaşmada etkili olacaktır. Böylece özelleştirmeyi sınırlayan bir kavram olarak rekabet, kamu yönetiminde yenilik ve iyileştirmenin teşviki için önemli bir araç olabilecektir. Özelleştirmede, kamusal üretimin özel mülkiyete geçişi söz konusu olduğu halde; rekabette ise, diğer hizmet sunucularıyla birlikte yarışma içinde çekici hizmetleri ve etkin ürünleri sürekli üretme çabası söz konusudur. Böylece örgüt yapısı, personel sistemi ve teknik iyileşme yönünde sürekli bir değişimi zorlayan dışsal bir mantık kamu yönetimine girmiştir. Ancak rekabet kamu

yönetiminin modernleştirilmesinin bir amacı değil, aksine bir aracı olarak kullanılmaktadır (WZB, 2001:35).

Diğer taraftan Nullmeier (2001:96), kamu sektörünün pek çok alanının özel sektör anlayışına göre biçimlenmesinin piyasa rekabetinin ortaya çıkması için yeterli olmadığını belirtmektedir. Ayrıca günümüz kamu yönetiminde tam rekabet ve piyasa benzeri rekabet yaklaşımları yeterince tartışılmamıştır. Tam rekabetin yerine, kamu kurumlarının sahip olduğu verilerin, uyguladıkları metotların ve kurumsal çözümlerinin karşılaştırılmasını içeren sanal rekabet (virtuelle Wettbewerb) öne çıkmaktadır.

Kamu sektörünün yeniden yapılandırılmasında yararlanılan rekabetin amacı, kurum kültürünü değiştirerek çalışanlara başarıma güdüsünü aşmaktır. Böylece başarıma güdüsüne sahip çalışanların çabalarıyla kamu yönetimi, hem yeniliklere daha açık hale gelecek, hem de hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasını sağlayacaktır (EREN, 2003:87).

Kamu sektöründe rekabet farklı biçimlerde ortaya çıkabilir (WEGENER, 1997:83; REICHARD, 1998:310):

- ✓ Birbiriyle yarışan hizmet sunucuları arasında piyasa rekabeti (örneğin kamuyla özel kesim ya da kamuyla kamu kurumları arasında),
- ✓ Alternatif rekabet (Wettbewerbssurrogate) (örneğin iç hizmet muhasebesi, sözleşme yönetimi),
- ✓ Piyasaya benzemeyen rekabet biçimleri (nicht-markliche Wettbewerbsformen) (örneğin hizmet karşılaştırması, kıyaslama).

Böylece rekabetin farklı biçimleri belediyelerin kullanımına sunulmuştur. Bu durum, belediyelere rekabetin işlevlerinden yararlanma olanağı sunacak ve bununla kendi hizmet üretimlerini iyileştirmelerine, özelleştirme olgusunda karşılaşılabileceği gibi tek bir hizmet sunucusuna bağlı kalma riskine girmeksizin, imkân tanıyacaktır.

1. Hizmet Garanti Eden Belediye Yaklaşımı

Daha önce, bu kavramın çıkış noktası olan hizmet garanti eden devlet yaklaşımının neyi ifade ettiği ortaya konulmuştur. Hizmet Garanti Eden Devlet Anlayışı'na göre devlet, politik olarak istenilen kamu hizmetlerini yerine getirmeyi garanti etmektedir. Buna göre devlet anlayışının, hizmet sunan sosyal devlet anlayışından, hizmeti garanti eden devlet anlayışına doğru bir dönüşüm geçirmesi söz konusudur. Devletin hizmeti garanti etmesi, hizmetleri bizzat kendisinin yapması anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetleri özel sektöre, piyasa tarafından, kamu-özel ortaklığınca, üçüncü sektöre ya da bizzat yurttaşlar tarafından yerine getirilebilir. Görevlerin hangi birimlerce ve nasıl

yerine getirileceğine ilişkin kararda, başta verimlilik olmak üzere çeşitli ölçütler kullanılabilir.

Hizmet Garanti Eden Devlet anlayışında yönetim iki temel yapıda örgütlenmektedir: Bunlardan birincisi, söz konusu kamusal hizmetlerin asıl sahibi konumunda bulunan üst yönetim mercileridir (Auftraggeber). Bunlar daha çok bir işin kamusal hizmet kapsamında olup olmayacağına ve nasıl görüleceğine ilişkin karar veren birimlerdir. Diğeri ise hizmeti yapmakla yükümlü olan birimlerdir (Auftragnehmer). Yükleniciler de denilen bu birimler, kamu kurumlarını, özel sektör kuruluşlarını ve gönüllü kuruluşları içine alan geniş bir yelpaze oluşturmaktadırlar (SCHEDLER / PROELLER, 2000:97). Hizmet Garanti Eden Belediye Yaklaşımı'nda kamusal hizmetleri yerine getiren devlet dışı birimler, kural olarak üç grup altında toplanmaktadır. Bunlar, özel işletmeler (dışarıyla sözleşme yapma – Contracting Out, özelleştirme), kamu yararına çalışan kar amacı gütmeyen örgütler (dernekler, vakıflar vs.) ile bireyler ve ailelerdir (REICHARD, 1999:6).

Hizmet Garanti Eden Belediye Yaklaşımı, farklılaştırılmış ve sınıflandırılmış görev düşüncesine dayanmaktadır. Buna göre belediyelerin bütün görev alanlarındaki sorumluluğu aynı düzeyde değildir. Aksine görev çeşidine göre sınıflandırılmıştır. Kamusal görevlerin homojen olmaması nedeniyle, bir taraftan temel görevler ve yapılması devlet tarafından garanti edilen görevler; diğer taraftan da tamamlayıcı ya da ek görevler ve gizli temel görevler şeklinde sınıflandırılabilir. Bu sınıflandırılmış görev anlayışı, yerel yönetimler için üç farklı sorumluluk kategorisini ortaya çıkartmaktadır (ANDERSEN/REICHARD, 2003:19):

- ✓ Belediyelerin, bir kamusal görevin sürekli olarak yerine getirilmesini sağlayabilmek için, kendi kurumlarınca ya da üçüncü kişilerce (örneğin özel sektör ya da diğer devlete bağlı olmayan birimlerince) finanse edilip edilmemesine ya da söz konusu hizmetin onlar tarafından yerine getirilip getirilmemesine bakılmaksızın, hizmeti yerine getirme sorumluluğuna sahip olması;
- ✓ Belediyelerin, ilgili görevlerin finansmanı bağlamında finansal sorumluluğa sahip olması;
- ✓ Belediyeler, kendi yönetimleri çerçevesinde doğrudan doğruya tam bir sorumluluğa sahip olmasıdır. Başka bir ifade ile ilgili hizmetlerin üretimi için sorumluluk üstlenebilmelidir.

Bu sorumluluk anlayışının farklılaşması, görev algılamalarında çeşitliliği sağlayan hareket alanı yaratmaktadır. Daha doğrusu, bu farklılaşma belediyeler ile özel yüklenicilerin tam sorumluluğu arasında çok yönlü karışık bir biçim sunmaktadır. Yerel kamu hizmetleri, artık tek başına belediye yönetimlerinde

yürütülemeyecek kadar çeşitlenmiştir. Bu nedenle, belediyeler temel görevler ile devlet tarafından garanti edilen görevlerde yoğunlaşmaktadırlar. Bunların dışındaki görevleri ise, ancak verimlilik ve etkinlik söz konusu olduğunda üstlenmektedirler. Ayrıca kamu çıkarlarına uygun hizmetlerin üretilmesinin, iç ve dış; yerel ve yerel olmayan hizmet sunucuları arasında oluşturulacak rekabet çerçevesinde gerçekleşebileceği kabul görmüştür. Bu durumda, hizmet garanti eden belediye yaklaşımında rekabet yapısı nasıl oluşturulmalı temel sorunu gündeme gelmektedir.

2. Hizmet Garanti Eden Belediyelerde Rekabetin Yaratılması

Monopol yapıya sahip kuruluşlar ister özel sektörde olsun isterse kamu sektöründe olsun yenilikleri takip etmekten, müşterilerin beklentilerini karşılamaktan ve kaliteli hizmet sunmaktan uzaktır. Belediye kuruluşlarının birçok yerel kamu hizmetini tek başına yerine getiren birimler olmaları, onların tekeli özellikler göstermelerine yol açmaktadır. Bu nedenle, yurttaşlar belediyelerden beklentileri oranında hizmet alamamış ve buna bağlı olarak hizmetlerden kaynaklanan hoşnutsuzluk artmıştır. Demokrasinin beşiği olarak kabul edilen belediyelerin, yurttaşların beklentilerini dikkate almaları ve onlara kaliteli hizmet götürmeleri bir zorunluluktur. Bu çerçevede belediyelerin örgütsel yapılarının ve görev tanımlarının yeniden düzenlenmesi, tekel yapılarının kaldırılması ve serbest rekabet koşullarının yerel yönetimlerde de yaratılmasının gerekliliği ileri sürülmüştür. Hizmet garanti eden belediye anlayışı çerçevesinde rekabetin yaratılabilmesi için, örgütsel yeniden yapılanma, piyasa pozisyonu ve serbest rekabet koşullarının tartışılması gerekmektedir.

a) Yerel Yönetimlerde Rekabet Politikası ve Uluslararası Deneyimler

Rekabet uluslararası alanda kamu sektörünün modernleştirilmesi için temel bir araç olarak görülmektedir. İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Finlandiya gibi bazı OECD ülkeleri, bir süredir özel ve kamu hizmet sunucuları arasında rekabeti yerleştirerek kamu yönetiminde yeniliği ve iyileştirmeyi artırmaya çalışmaktadırlar. Çeşitli araştırmalar, bunun hem olumlu hem de olumsuz sonuçlarının olduğunu göstermektedir (DUGGETT, 2002:12-7; WZB, 2001:35).

Rekabet politikalarını uygulayan ülkelerin başında gelen *İngiltere*' gelmektedir. İngiltere'de uygulanan politikaları Thatcher Dönemi ve İşçi Partisi Dönemi olarak ikiye ayırmak gerekir. Thatcher hükümeti, hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde kapsamlı bir *değişim politikasını* uygulamaya koymuştur. Bu reformlarla, *hizmet garanti eden (Fonksiyonel)*

yönetim anlayışı çerçevesinde yerel yönetimler yeniden yapılandırılmış ve *Zorunlu Rekabetçi Eğilim** (CCT -*Compulsory Competitive Tendering*) olarak adlandırılan uygulamalar başlamıştır. Bu reformla birlikte artık İngiltere’de yerel yönetimler, belli koşullar altında ve sınırlı sayıda kamu hizmetini üstlenebilmişlerdir (REICHARD, 1998:305; NASCHOLD, 1995:44-67). Ancak burada uygulanan rekabet modeli bekleneni verememiş ve yeni bir arayış sürecine girilmiştir.

İşçi Partisinin iktidara gelmesinden sonra, *Zorunlu Rekabetçi Eğilim* yerini, İşçi Partisi’nin seçim programında yerini alan *En İyi Değer Yaklaşımı*’na** (*Best – Value Konzept – BV*) bırakmıştır. Bu yaklaşım yerel yönetimleri iyileştirmenin temel anahtarı olarak, yerel yurttaşların görüşlerinin

* CCT uygulamalarında yerel yönetimler, çeşitli kamu hizmetlerini eskisinden daha farklı bir şekilde üstlenmektedirler. Yerel yönetimlerin hizmet sunabilmesi için öncelikle, özel sektörün de katılabildiği, yerel hizmetin ihalesini alması gerekmektedir. Yapılacak işler aslında iki gruba ayrılmıştır: 1. Kendi personele ile yapacağı işler ve 2. Sözleşme ile yapabileceği işler. Bu sınıflamada en önemli ölçüt maliyettir. Eğer söz konusu yerel hizmetin maliyeti iki belediye ve özel sektörün görmesi aynı ise, bu durumda işlem maliyeti ve örgütsel maliyete bakılır (Frederick, 2005). Yerel yönetimlerde uygulanan CCT yaklaşımı, rekabetin İngiltere’de yerleşmesine katkı sağlamakla birlikte, ihaleler bakımından tatmin edici bir örnek olamamıştır. Bu durum İngiltere’deki rekabet politikalarının kim olumsuzluklarını ortaya çıkarmıştır. Çünkü bu durum, yerel yönetimlerin alanında siyasal gücün önemli ölçüde sınırlandırılmasına ve kalite standartlarının kısmen düşmesine yol açmıştır (Naschold/Bogumil, 1998:47). Diğer yandan özelleştirmenin insanları korkutması ve CCT’nin özelleştirme ile anılması toplumda bir hoşnutsuzluğu da beraberinde getirmiştir. Zorunlu uygulama olması nedeniyle, en düşük maliyet değeri anlayışının yerleşmesi, kimi olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir. CCT yerel hizmetlerde yenilikçiliği dışlamış, sıradanlığı beslemiş ve tek düzeliğe yol açmıştır (Brady ve Diğerleri, 2005).

** BV’yi oluşturan dört unsurun olduğu kabul edilmektedir (Brady ve Diğerleri, 2005): 1. *Rasyonellik (Challenge)*: Yerel yönetim hizmetlerinin ve hizmeti sunan yönetimin rasyonelleştirilmesidir. Hizmeti kullananların değişim talepleri dikkate alınmak zorundadır. 2. *Karşılaştırmak (Compare)*: Ulusal göstergeler kullanılarak ve denetim uzmanları dikkate alınarak en iyi performansta olan kamu, özel sektör ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla karşılaştırılacaktır. 3. *Danışma (Consult)*: Hizmetten yararlanan tüm yurttaşlar ve işletmeler ile danışmanın sürdürülmesidir. 4. *Rekabet (Compete)*: Hizmette en iyi değere ulaşmak için, yönetim rekabeti bir yönetim aracı olarak kullanılmaktadır. En çok faydanın sağlanabilmesi için otoriteler hizmetin kendilerinin mi üreteceklerine, ortak ya da satın alma şeklinde mi olacağına karar vereceklerdir.

dikkate alınması ve yüksek standartlı üretimi için belediye dışındaki üretim birimleri ile işbirliğini kabul etmektedir. İşçi Partisi'nin uygulamaya koyduğu yeni anlayış, ancak nüfusu 500 bin ve daha fazla olan yerel yönetim birimlerinde uygulanabilecektir.

Yeni Zelanda'da da 80'li yılların ortasından itibaren geleneksel devlet anlayışı, mali krizler ve yaygın işsizlikten dolayı geniş kapsamlı sosyal bir değişime uğramıştır. Bu ülkedeki reformun temelinde devletin sorumluluğu ve rolünün yeniden tanımlanması bulunmaktadır. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasında, "*devlet sadece yönetmeli; kürek çekmemeli, kendine değil, müşterilerine hizmet etmelidir*", şeklindeki düşünce reform çabalarının temelini açıkça ortaya koymaktadır. Kamusal görevlerin azaltılması ve kamu birimlerinin kapsamlı bir biçimde özelleştirilmesi bu ülkede devlete bağlı işletmelerin iyileştirilmesi yönündeki önlemleri olarak öne çıkmaktadır. Rekabet mekanizmalarının geniş bir alanda yerleşmesini sağlamak için önemli adımlar atılmıştır. Bu yeni yapılanma temel sorun olarak, mülkiyetin özel ya da kamu sektöründe olmasını görmemiş; aksine maliyet ve kalite yapısının iyileştirilmesini temel bir sorun olarak kabul etmiştir (DUGGETT, 2002:4).

Yerel yönetimler alanında rekabetin uygulanmasının etkileri *İskandinav ülkelerinde* de görülebilmektedir. Bu durum her şeyden önce rekabetin piyasa-benzeri biçiminin uygulanmasına yol açmıştır. Çeşitli ülkelerde rekabetin farklı türleri, öncelikle rekabetin başarısının çok aşamalı olduğunu ve karmaşık fırsatlar ortaya çıkardığını göstermiştir. Bu nedenle de, rekabetin somutlaştırılması daha çok anlam kazanmıştır. Bazı ampirik bulgular şu noktalara dikkat çekmektedir (ANDERSEN/REICHARD, 2003:25):

Üretim Biçimi: Özellikle Almanya örneğinde olduğu gibi, üretim biçimi çerçevesindeki tartışmalar çoğunlukla ideolojik ve dar kapsamlıdır. Üretim biçiminin seçiminde özel ve kamu sektörü arasında öncelik söz konusu değildir. Diğer yandan gözleme dayalı araştırmalar, özel sektörde genellikle yüksek verimlilik sağlandığı tahminlerinin isabetsiz olduğunu göstermektedir. Çeşitli ülkelerin deneyimleri, belediyelerin hizmet üretiminde bazı alanlarda fiyat ve kalite bakımından özel sektöre üstünlük sağladıklarını açıkça göstermektedir. Böylece üretim biçimine yönelik sorunların basit bir mülkiyet ilişkisi çerçevesinde değerlendirilemeyeceği söylenebilir. Çoğunlukla rekabet, verimlilik ve yenilik sürecinin lokomotifidir ve üretim biçiminin belirleyicisidir.

Kamu Hizmetine İlişkin Örgütlenme: Uluslar arası tecrübeler, kamu hizmetlerinin üretilmesinde etkinlik ve verimlilik için, *işi veren ve yüklenen* arasındaki ilişkinin yapısının son derece önemli olduğunu açıkça göstermiştir. Bu iki birim arasındaki ilişkinin sıkı bir şekilde hukuksal çerçevesinin çizilmesi ve kamuoyu denetimine tabi olması zorunludur. Öyle ki, *sözleşmeye dayalı*

ilişkinin göz ardı edilmesi, belediyeler için dış ihalelerde yetki kaybı, uzun süreli sözleşmeler nedeniyle hareket alanının sınırlanması ya da siyasi iktidarın kaybedilmesi gibi önemli sonuçlar doğabilmektedir. Gerçekten çeşitli ülkelerde yapılan kimi uygulamalar, mevcut kamu hizmetinin kalitesinin daha düşük olmasına neden olduğunu göstermektedir. Buna örnek olarak, İngiltere'deki kimi kamu hizmetlerinin kalitesinde görülen düşme ve Arjantin'deki enerji sektöründe devletin sıkıntıya düşmesi gösterilebilir.

İhale Yapısı: Uluslararası deneyimler, ihale sürecinin yapısına yönelik farklı minimal beklentilerin çeşitli kesimlerde söz konusu olduğunu göstermiştir. İhale sürecinin etkin olabilmesi için, kimi standartların hizmetin miktar ve çeşidinden bağımsız olarak tanımlanması gerekmektedir. Bir ihale sürecinde hizmetin kalitesine yönelik olarak geçerli miktarda tür ve veriye; bilgiye; denetim ve zorlayıcı önlemlere ilişkin açıklamalar olmak zorundadır.

b)Örgütsel Yeniden Yapılanma

Kamu yönetiminin yapısının değiştirilmesi gerekliliği, belediyelerin farklı sorumluluk kategorileri içerisinde bulunmalarından kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, demokratik yönetimin temel amaçlarından birisi de, yönetenlerin uyguladıkları politika ile ilgili olarak yönetilenlere karşı sorumlu olmalarıdır. Bu çerçevede belediyeler, politik, yönetsel, yasal ve profesyonellik açılarından söz konusu sorumluluk (Balcı, 2003: 120) anlayışına uygun olarak faaliyet göstermek zorundadırlar.

Sorumlulukların yerine getirilebilmesi için "*Hizmet Garanti Eden Belediye*" yaklaşımı da, tıpkı merkezi yönetimde olduğu gibi, iki kısma ayrılır. Birinci alanda, garanti edilen hizmet sorumluluğunu denetleyen "*üst yönetim birimleri* (Auftraggeberbereich)" yer almaktadır. Bu alanda belediyelerin üst yönetim birimleri ve stratejik ihale birimleri (Kamu İhale Kurumu) yer alır. İkinci kısmında ise, belediyelerin çeşitli iç ve dış, uzmanlık ve yardımcı hizmetlerinin yer aldığı "*hizmet yüklenici birimler* (Auftragnehmerbereich)" bulunmaktadır (HILLE, 2002: 17).

Hizmeti veren ve yüklenen arasındaki ilişkinin oluşumuna dönük sorun, endüstriyel üretimin yeni yaklaşımıyla, özellikle "yalın üretim" ve "tam zamanında üretim" ile önem kazanmıştır. Bu oluşum, piyasa yapısının özelliklerine ve ilgili hizmetin önemine bağlı olup, hizmeti verenlerin ve yüklenenlerin farklı güçteki ticari pozisyonuna göre gerçekleşir. Sözleşmenin özgünlüğü ne kadar az ve piyasa ne kadar işlevselse, yerel hizmeti sunan birimler karşısında yüklenici de o kadar zayıftır (WEGENER, 2000).

Kamu hizmeti, amaçları doğrultusunda belediye meclisine, üst yönetime ve ihale birimine verilen bir görevdir. Söz konusu hizmetlerin gördürülmesi,

sözleşme amaçları doğrultusunda çeşitli iç ve dış hizmet sunucularıyla (özel işletmeler, yurttaşlar, kamu-özel işbirliği) yapılan bir sözleşme çerçevesinde gerçekleşmektedir. Yüklenici olarak görev yapan yönetim birimleri, adem-i merkezi bir yapı ve yeni yönetim anlayışı modeli (özellikle yerel uzmanlık ve kaynak sorumluluğu) çerçevesinde biçimlenmektedir (SCHEDLER / PROELLER, 2000:96).

c) Piyasa Pozisyonu

Belediye meclisi ve üst yönetim, hizmetleri talep ederken varolan sözleşmeyi göz önüne alır ve istenilen ürünleri açıkça tanımlarsa; belediye birimleri ancak o zaman piyasada başarı sağlayabilir. Bunun gerçekleşmesi için öncelikle yeni işletme araçları ve süreçlerinin kullanılması gerekir. Ayrıca, ihale çerçevesinde hizmetin niteliklerinin belirlenmesi sırasında, geniş bir biçimde belediyelerin önceki deneyimlerinden yararlanılabilir. Söz konusu hizmet nitelikleriyle, sözleşmeye konu olan hizmetin türü, miktarı ve kalitesine ilişkin bilgiler ifade edilmektedir. Bu bilgiler, aynı zamanda belediye yönetimlerinin farklı alanları için de kullanılabilir özellikte olmalıdır.

Belediye hizmet birimleri, gelecekte sunacakları hizmetleri somut bir biçimde açıklamak zorundadırlar. Bunun yanı sıra, belediye hizmet birimleri tarafından tanımlanan hizmetler, kurum içi maliyet ve hizmet hesaplamaları yapılarak, bir başka ifade ile uygun piyasa analizi yoluyla fiyatlandırılmak zorundadır. Yine, piyasa fiyatının ya da maliyeti karşılayıcı fiyatın sözleşmenin esasını oluşturup oluşturamayacağı açıklığa kavuşturulmalıdır. Maliyetin belirlenmesinde, özel sektörle karşılaştırılabilir maliyet analizleri ve bağımsız hesaplama kuralları temel alınmalıdır (ANDERSEN/REICHARD, 2003:21). Çünkü hangi hizmet sunucuların, hangi hizmetleri hangi fiyattan ve kaliteden piyasaya sunacakları hem yerel yönetim birimleri ve hem de yurttaşlar açısından büyük önem taşımaktadır.

d) Serbest Rekabet Koşulları

Rekabetin ortaya çıkış koşulları kamu ve özel sektör hizmetleri için birbirinden oldukça farklıdır. Bir yanda, hukuk devleti ilkesi ve bürokratik-merkezi yönetimin geniş bir monopol oluşturduğu belediye yönetimi ve işletmeleri bulunmaktadır. Diğer yanda, kendi örgütlerini yasal çerçevede serbestçe oluşturan özel sektör işletmeleri bulunmaktadır. Kamu örgütlerinin yapısal özellikleri arasında, esnek olmayan ve kısmen yüksek ücret ve tarifelerin yanı sıra, belediye yönetimi aracılığıyla yönetsel faaliyetlerde siyasi tek görüşlülük söz konusudur. Genel olarak piyasada tekel olarak faaliyet gösteren belediye işletmeleri için özel işletmeler kadar risk bulunmamaktadır.

Ayrıca belediye işletmeleri kredilerde ve öz sermaye kullanımında düşük faizler ödeyebilirler ve kural olarak vergi ödemezler. Özel sektör örgütler ise, kural olarak piyasa koşulları çerçevesinde varlıklarını sürdürmektedir. Diğer bir ifadeyle, verimsiz olduklarında piyasadan çekilme yaptırımı ile karşı karşıyadırlar. Rekabet piyasasında varlıklarını sürdürebilmek için, verimlilik her işletmenin kılavuzu olmak zorundadır. Diğer yandan vergi ödemek yükümlülüğüne tabi olan özel işletmeler, belediye işletmelerinden farklı olarak, yeniden finansmanda faizi piyasa tarafından belirlenen kredi kullanırlar. Oysa özel ve kamu hizmet sunucuları arasında serbest rekabetin oluşturulabilmesi için en azından bazı alanlarda eşitliğin sağlanması gerekir. Bu koşullar şu şekilde sıralanabilir (ANDERSEN/REICHARD, 2003:22):

- ✓ Bir belediyede çıkar çatışmasından kaçınmak için, kamu ve özel işletme yönetimlerinin işlevleri arasında kesin bir ayırım yapmak gerekir. Bununla birlikte belediye birimlerinin faaliyetleri de, özel sektörle aynı statüde olmalıdır. Bunlar arasında özellikle aynı miktarda ödeme seviyesi, hatta benzer çalışma ve sosyal koşulların sağlanması sayılabilir. Bu koşullar altında, belediye işletmeleri ihaleleri kendileri kazanmasa bile, kamusal faaliyetlerin bu işletmelerden özel sektöre aktarılmasında çatışmalar daha da azalır ve sosyal barışın sağlanması kolaylaşır. Belediye birimleri faaliyetlerini ekonomik olarak gerçekleştirdikleri sürece, yasal çerçevede özerk örgütlenme biçimine sahip olacaktır. Belediye işletmeleri kural olarak rekabet yeteneğine sahip olabilmelidirler. Bir başka ifade ile özel işletmelerde olduğu gibi belediye işletmeleri de iflas ölçütüne benzer kurallara tabi olmalıdırlar. Belediye kurumlarının, vergi hukuku (örneğin işlem vergisi), kredi temini (örneğin yerel kredilerde imtiyaz olmaması) ve kefalet açısından özel sektörle aynı koşullara tabi olması gerekmektedir.
- ✓ Hem belediye işletmeleri hem de özel işletmeler için aşırı indirim ve fiyatlarda genel sübvansiyon açıkça yasaklanmalıdır. Belediye işletmeleri arz tahminlerini, sermaye faizini de kapsayan tam maliyet fiyatlarını içerecek şekilde yapmalıdır. Belediye birimlerinin arzları, fiyatların tespitinde olduğu gibi bağımsız bir biçimde düzenlenmelidir.
- ✓ Hizmet sunucularının verimliliklerinin belediye mantığı içerisinde yönetilmesi ve denetimlerinin yapılabilmesi için kalite ve maliyet standartlarının tanımlanması gerekmektedir.
- ✓ Belediye ve özel sektör işletmeleri anlamlı raporları uygulamalı ve etkili bir denetim (belediyenin iç denetimi, Sayıştay denetimi, mali

denetim) sağlamalıdır. Böylece belediyelerin beklenen amaçlarda üretim yapmalarını sağlamak için hizmet üretiminin işlevsel bir denetim ve gözetimi oluşturulmalıdır.

Görüldüğü üzere, belediye ve özel sektör hizmet sunucuları arasındaki yarışma farklı rekabet koşullarına dayanmaktadır. Şayet her iki taraf için de karşılaştırılabilir serbest koşullar yaratılırsa, ancak o zaman rekabet işlevsel olabilir. Bu nedenle, benzer oyun kurallarını oluşturabilmek için mümkün olduğu ölçüde kamu örgüt biçimlerinin iş görme yöntemleri özel sektöre yaklaştırılabilir. Böylece belediye işletmeleri özelleştirilmeksizin rekabet potansiyeline kavuşmuş olacaktır.

e) Yerel Yönetimler ve Özel Sektör Arasındaki İlişkiler

Bir rekabet ortamının yaratılması için çeşitli stratejiler düşünülebilir. Örneğin binaların temizlenmesi ihalesinde, belediye işletmeleri için zaten geçerli olan sosyo-politik ön koşullar getirilebilir. Yabancı firmalar, sözleşmeye uygun olarak ve arz hesaplarının şeffaflığına dayanarak, belli oranlardaki işlerin sosyal sigorta yükümlülüğünü, ödenen ücretleri ya da çalışanların bir saatte maksimum temizleme miktarını belirlemesi yönünde zorlanabilir. Diğer taraftan, belediye birimlerinin genel bütçeden aldıkları yardımla sosyo-politik beklentilere dayanan özel yükümlülükleri karşılaması düşünülebilir. Ayrıca serbest rekabet koşullarının yaratılması, belediye hizmetlerinin bu güne kadar sahip olduğu avantajlarını kaybettikleri anlamına da gelmemektedir. Belediye kuruluşları, iç yapısını optimize ederek (iş vereni yüklenici, maliyet muhasebesi, iç hizmet maliyetleri ve piyasa analizi yaparak) piyasa benzeri bir yapılanmayı gerçekleştirebilirler.

Kamu birimleri ile özel sektör arasında rekabet ortamı için gerekli koşullar sağlandıktan sonra, söz konusu kamu hizmetini kimin sağlayacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda kullanılacak ölçütlerden biri *işlem maliyeti* yaklaşımı olabilir. İşlem maliyeti yaklaşımına göre, eğer bir kamu hizmetinin başka bir örgüte gördürülmesinin maliyeti, bu yolla elde edilmek istenen tasarruftan daha yüksek çıkarsa, bu durumda söz konusu hizmetin ilgili kamu kurumunca görülmesi daha uygundur. Tersine hizmetin başka bir kurum ya da örgüte gördürülmesinin maliyeti beklenen tasarruftan daha düşük çıkarsa, bu durumda da söz konusu hizmet dışarıya gördürülecektir (WEGENER, 2000).

İşlem maliyeti yaklaşımına yapılan köklü eleştiriler dikkate alındığında, salt maliyete odaklı bir bakış açısının, yerel yönetimlere göre, özel sektör işletmelerine daha uygun olduğu kabul edilmektedir. İşlem maliyetine dayalı kuramsal gelişmeler, hizmetlerin kamu ya da özel sektör birimlerinden hangisi tarafından yerine getirileceğinin tespitinde, maliyet odaklı ölçütlerin tek başına

etkili olmadığı, bunun yanı sıra stratejik ve sosyal faktörlerin de etkili olduğunu göstermiştir. Kamu sektörünün yeniden yapılandırılması tartışmalarında “*yağ ya da satın al*” çerçevesindeki temel sorunların yanı sıra, özellikle kamu hizmet üretiminin işletmeci bir anlayış çerçevesinde örgütlenmesi eleştirilmektedir (WEGENER, 2000).

Eleştiriler işlem maliyetinin pratikte kullanılmasının olumsuz sonuçlarını ve etkilerini ortaya koymuştur. Özel işletmeler ve belediyelerin amaçlarının farklı olması, bu eleştirileri kamu sektöründe daha da güçlendirmektedir. Diğer bir ifade ile, belediyelerde tutumluluk sorununun yanı sıra, bazen verimliliği ikinci plana iten farklı amaçlar da söz konusu olabilmektedir. Bu durum çeşitli önlemler alınsa bile, özel ve kamu hizmet sunucuları arasındaki rekabet için eşit şartların yaratılmasının yapısal güçlükleri bulunduğunu göstermektedir. Çünkü kamu işletmeleri yalnızca piyasa mekanizmasına göre değil, aynı zamanda kendi koşulları içerisinde varolan birimlerdir. Diğer bir ifade ile, kamu kuruluşları ile özel sektör birimleri arasındaki farklılıklar tamamen ortadan kaldırıldığı takdirde, kamu sektörü diye bir şey kalmayacaktır.

3. Belediye Birimlerinin Rekabete Katılması

Avrupa’da yerel yönetimlerin rekabete katılımı için yerel yönetim hukuku içindeki düzenlemeler kabaca iki alana ayrılabilir. *Birincisi* belediyelerin ekonomik faaliyetleri ve bunların sınırları ile ilgilidir. *İkincisi ise*, genel rekabet hukuku, ihale düzenlemeleri, hizmet düzenlemeleri ve AB hukukuyla ilgilidir. Yerel yönetimlerin rekabete katılımı için hukuksal duruma ilişkin genel açıklamalar aşağıda yer almaktadır. Ayrıca yönetim bilimi bakış açısını ortaya koyan hukuki yaklaşımlar da vurgulanmaktadır.

a) Belediyelerin Ekonomik Faaliyetleri

Belediyelerin ve belediyelere bağlı işletmelerin, bazı hizmet ve ürünleri özel sektör işletmeleri gibi fiyatlandırmaları söz konusu olabilmektedir. Bu durumda belediyelerin piyasaya girdiklerinden söz edilebilir. Ancak bu tür hizmetlerin “ekonomik davranışla” ilişkili olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bunun için şu üç sorunun doyurucu biçimde yanıtlanması önem kazanmaktadır:

- ✓ Bu hizmetlerin üretilmesi ile kamusal bir amaç gerçekleşecek mi?
- ✓ Belediyenin kamu hizmetini kendi bölgesinde üretmesi başarılabilir mi?
- ✓ Söz konusu hizmet özel yüklenici tarafından daha uygun olarak üretilebilir mi?

Söz konusu bu sorular yanıtlanırken ekonomik faaliyet, kamu yararı, bölgesellik ve yerellik gibi kavram ve ilkelerden yararlanılmaktadır (ANDERSEN/REICHARD, 2003:28):

Ekonomik Faaliyet: Ekonomiklik kavramı genellikle “bir ticari işletme mantığıyla yönetmek” ve “değer yaratmak” ölçütleriyle tanımlanmaktadır. Bu iki ölçüt varsa, o zaman ekonomik faaliyetten söz edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerde her hangi bir değer yaratılamayacağı ve ticari işletme ölçütlerinin belediye yönetimlerinde kullanılamayacağı varsaymaktadır. Ancak kamu yönetimi değer yaratma niteliğiyle bilinmektedir. Değer yaratma ise, ölçüm sorununu gündeme getirmektedir. Ölçüm sorunu da bilgiyi elde etme, biriktirme, işleme ve aktarmadan oluşan karmaşık bir süreç içerisinde ortaya çıkmaktadır.

Kamusal Yarar ve Amaç: Devlet organlarının en önemli görevlerinden biri kuşkusuz kamu yararını gerçekleştirmektir. Yönetim, toplumun ihtiyaçlarını karşılayabilmek için topluma ya da toplumu oluşturan çeşitli gruplara ya da bireylere hizmet götürmektedir. Yurttaşların kamu hizmetlerinden yararlanması ile bunlara katkısı arasında kural olarak bir orantı söz konusu değildir. Kamu yararı kavramı tarihsel bir süreç içerisinde gelişmiş ve bu günkü anlamına ulaşmıştır.

Bugüne kadar belediyelerin ekonomik faaliyetlerinin merkezi denetim ölçütü içinde değerlendirilmesi, kamusal bir amacın göstergesi olarak kabul edilmiştir. Kamusal bir amaçtan bahsedebilmek için belediyenin, o yerin yurttaşlarının somut olarak refahlarını artırmayı görev sayması ya da belediye tarafından kamusal bir çıkarın karşılanması gerekmektedir. Eğer bir hizmetin sunulması yalnızca bazı kişiler ya da gruplar için değil, bütün toplum için bir fayda sağlıyorsa, o zaman kamusal bir amaç söz konusudur. Örneğin halkın ihtiyacı olan bir takım mal ya da hizmetlerin karşılanması veya halkın sosyo-ekonomik motivasyonunun sağlanması (işsizliğin azaltılması, çevrenin korunması v.b.) gibi durumlarda kamusal bir amaçtan söz edilebilir. Kamusal amaç durağan bir kavram değildir, aksine sürekli olarak değişen bir kavramdır. Konjonktürel koşullar kamusal amacın belirlenmesinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla kamusal amacın ne olduğunun belirlenmesi siyasal bir görevdir. Öyleyse yerel karar organlarının politik yapısına uygun olarak, devletin asli görevi, ya neo-liberal minimal devlet anlayışı içerisinde dar bir bakış açısıyla ya da hizmeti garanti eden devlet düşüncesiyle geniş bir bakış açısıyla ortaya çıkacaktır.

Yerel politikaların sorumluluğu, bir yandan denetim mekanizmalarını uygulayarak ve bazen de mevcut belediye görevlerini tasfiye ederek, diğer taraftan da yeni kamusal görev alanlarını tanımlayarak seçilen görev

stratejilerine uygulamak suretiyle yerine getirilir. Ancak hangi görevlerin kamu çıkarı içerisinde olduğunun saptanmasının çeşitli güçlükleri bulunmaktadır. Bu düşünceler çerçevesinde kamusal amacın hukuki anlamının belirsiz olduğu ve belediyelerin ekonomik faaliyetlerinin sınırlandırılması için uygun olmadığı söylenebilir.

Bölgesellik (Territorial) İlkesi: Avrupa Bölgeler Meclisi (VRA) bölgeyi, "tamamen merkezi devletin altında, politik temsile sahip olarak ortaya çıkan yerel birimler" şeklinde tanımlamaktadır. Diğer bir tanıma göre ise bölge, mekânsal bir birimdir. Bu tanım bölgeyi, hem yerinden yönetim düzeyinden daha fazla bir şey; hem de daha büyük bir birimin (devletin) parçası olarak nitelendirmektedir. Bu şekilde tanımlanan bölge kavramının altında Alman eyaletleri, İspanyol özerk toplulukları, İtalyan bölgeleri, Fransız bölgeleri ve illeri ve ayrıca Hollanda illeri toplanmaktadır. Sınır bölgesi ve sınır-ötesi bölge ise, mekânsal (territorial) bir bütünü ifade etmekte; tarihsel, sosyo-ekonomik ve kültürel ortak noktaları göstermektedir. Bu tür bölgeler, dönemsel olarak kesintiye uğramış olsa da, en azından kendi bölgesel kimliğine, ayrıca bağımsız siyasal ve sosyal kurumlara sahiptir. Bu nedenle, kendi çıkar ve gereksinimlerine ilişkin kendi tanımını yapma ve bunu siyasal açıdan dile getirme ve gerçekleştirme hakkına sahiptirler (ÖZEL, 2001:44).

Kural olarak belediyelerin ekonomik faaliyetleri kendi bölgeleriyle sınırlıdır ve belediye sınırlarının ötesinde ekonomik bir faaliyet uygun görülmemektedir; çünkü belediyelerin görev alanları mücavir alanlarıyla sınırlandırılmıştır. Ancak bu hukuksal durum, belediye işletmelerinin, piyasaya açılmaları halinde bir eksiklik olarak kendini gösterecektir. Çünkü belediye işletmelerine rakip olacak özel sektör işletmeleri mekansal bir sınırlamaya tabi değilken, belediyenin mekansal bir sınırlamaya tabi olması sıkıntı yaracaktır. Bu nedenle belediyeler, rekabetin dezavantajlarını ortadan kaldırmak için, sınırlarının dışında da faaliyette bulunabilmelidir.

Yerellik İlkesi (Subsidiaritätsprinzip): Türkçeye "yerellik ilkesi" ya da "hizmette halka yakınlık ilkesi" olarak giren kavram, birden çok düzeyde örgütlenmiş toplumsal ya da siyasal yapılarda, ilgili kamu hizmetinin bireye en yakın alt birimler tarafından yerine getirilmesini; üst düzey birimlerin ise, ancak alt birimlerin yerine getiremedikleri hizmetlerde devreye girmesini anlatır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, bireye yakın hizmet birimleri devletin dışında ya da devlet içinde olabilmektedir (CANATAN, 2001:1-34).

Avrupa Birliği'ni kuran Maastricht Sözleşmesi de yerellik ilkesine açıkça yer vermektedir. Diğer yandan Roma Sözleşmesi'ne eklenen bir madde ile Avrupa Birliği'nin yetki alanı ile ilgili yerellik ilkesi tanımlanmıştır. Buna göre, üye devletlerle ortak olan eylem alanlarında, üye devletlerin yetersiz kalması ve

Birliğin müdahalesinin daha etkili bir sonuç verecek olması durumunda AB'nin müdahalesi söz konusu olabilmektedir (CANATAN, 2001:91).

Yerellik ilkesi bağlamında, anayasalar ya da çeşitli hukuki düzenlemeler üçüncü kişilere, özellikle özel sektör kuruluşlarına çeşitli hareket olanakları tanıyarak, belediyelerin ekonomik faaliyetlerini kısmen sınırlandırmaktadır. Kural olarak, izlenen amaçlar özel bir yüklenici tarafından daha iyi ve daha ekonomik bir biçimde yerine getirilemediği sürece, belediye işletmeleri faaliyette bulunabilirler. Dogmatik olarak sınırlandırılmadığı, yani özel sektör lehine kuşku içeren bir karar bulunmadığı sürece, yerellik ilkesine hiçbir şekilde itiraz edilemez.

b) Rekabet Hukuku ve Kamu İhale Hukuku

Rekabet hukuku çerçevesinde özellikle haksız rekabete ilişkin düzenlemeler önemlidir. Öncelikle, belediye işletmelerinin ekonomik faaliyetlerinin yerel ticari örf ve adetlerle çatışıp çatışmadığı ve hukuka aykırı olup olmadığı dikkate alınmalıdır. Geçmişte özel ve kamu hukuku arasında hukuki ifadelerde önemli ihtilaflar ortaya çıkmıştır. Örneğin Almanya'da idari yargı, faaliyetlerinin ekonomik olup olmadığı ve ne kadar ekonomik olduğu konusunda belediyelere, onların kamu örgütü olmaları çerçevesinde kural olarak geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. Ancak bu yorum, özel yükleniciler için şikayet hakkı tanıyan özel hukukun belediyelere karşı geçerli olmamasından kaynaklanmaktadır (ANDERSEN/REICHARD, 2003:31).

Ülkemizde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15/24 maddesi ve 3030 sayılı "Büyük Şehir Belediye Kanunu'nun 6/A maddesi belediyenin görevlerini sayarken yapmak-yaptırmak, işletmek-işlettirmek, kurmak-kurdurmak gibi Devlet İhale Kanunu'nun uygulama kapsamına belediyeleri de alan 1. maddesi ihale yönteminin yasal dayanaklarını oluşturmaktadır. İhale yönteminin özellikle belediyelerde uygulandığı göz önüne alınırsa, bu düzenlemelerin önemi daha iyi anlaşılabilir (KARAHANOGULLARI; 2002:313). 2004 yılı sonunda yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Yasasının belediyenin görev ve sorumluluklarını açıklayan 14. maddesiyle, belediyenin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15. maddesinde "yapar veya yaptırır", "yapabilir veya yaptırabilir", "işletmek veya işlettirmek" ve "yapmak veya yaptırmak" biçimindeki ifadeler de aynı şekilde belediye hizmetlerinin başka (özel ya da kamu) kurum veya kuruluşlara yaptırılabilmesine olanak vermektedir.

Ayrıca ülkemizde belediyelerin yerel hizmetleri yürütürken yapacakları ihalelerde uymaları gereken usul ve esaslar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilmiştir. Belediyelerin özel sektör kuruluşları ile olan ilişkilerinde, özel hukuk kural ve usullerine, iç düzen ve etkinliklerinde ise kamu hukuku ilke ve

düzenlemelerine bağlı buldukları kabul edilmektedir. Ancak özel hukuk ve usulleri temel olarak piyasa kurallarını ifade ettiği için örgütlenme ve işleyişin de bu kurallar çerçevesinde yapılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu kuruluşlarının örgütlenme ve işleyiş kurallarının, mevcut kamu hukuku kurallarında bir değişiklik yapılmaksızın, özel hukuk kurallarına uydurulmaya çalışılması toplumsal bir gerilim yaratmaktadır (KARAHANOGULLARI; 2002:296). Bu sorunların mevcut ihale kanunu ile çözümü mümkün görülmemektedir. İhale kanunu ile bağlantılı olarak diğer ilgili yasalarda da gerekli düzenlemelerin yapılması zorunludur.

C. Kamu Sektöründe Rekabet Yaklaşımlarının Eleştirisi

Rekabetin kamu hizmetinde verimliliği artıracığı yönündeki görüşlere, önemli eleştiriler yöneltilmektedir. Bu eleştirilerin başında, piyasanın niteliğinin ve işlevinin ne olduğu konusu gelmektedir. Gerçekten de belediye hizmetlerinin sunulmasında oluşturulacak rekabet ortamında piyasanın niteliği (tam rekabeti sağlamak olamayacağına göre) nedir? Tam rekabeti sağlayamayan bir piyasa kendisinden beklenen işlevleri hangi düzeyde yerine getirebilecektir? Diğer yandan tartışmalarda öne çıkan bir başka eleştiri konusu piyasanın düzenleyici işlevi etrafında şekillenmekte ve piyasanın işlevselliği tartışmalı hale gelmektedir. Aşağıda rekabetle ilgili öne sürülen çeşitli yetersizlikler sıralanmıştır (WEGENER, 2000):

- ✓ Tam Rekabet Piyasasının varlığı, kuraldan çok bir istisnadır. Asimetrik bir bilgi, piyasa başarısızlıklarına neden olmaktadır; değer ve maliyetle ilgili eşgüdümsüz bilgi paylaşımı da büyük bir olasılıkla kaynakların verimsiz kullanımına yol açacaktır.
- ✓ Ekonomi literatüründe rekabet süreci göz ardı edilerek, rekabetin sonuçlarının verimliliği tartışılmaktadır. Rekabete ilişkin bilimsel görüşler, statik bir görünüm arz etmektedir.
- ✓ Disiplinler arası yaklaşımlar, kamu sektörü için, rekabet sürecinin farklı aşamalarını ortaya koymaktadır.
- ✓ Yerel gelişmelerin yönlendiricisi olarak belediyelerin, kamu yararına olan hizmetlerin görülme aşamasında, özel bir işletme kadar elverişli hale getirilemeyeceği dikkate alınmalıdır. Bu noktada sınırlama, üst politik amaçların zarar görmesinde bulunmaktadır. Bu sınır yerel düzeyde farklılık gösterir, bazı özel durumlar göz ardı edilemez. Bunun yanı sıra rekabetin yaratılması ve işlevselleştirilmesi

için, bu güne kadar sürekli bir biçimde dışarıda bırakılmış diğer koşulların da dikkate alınması zorunludur:

- Kamu sektöründe rekabet yapısı, satıcıların aynı zamanda alıcı pozisyonunda olması ile kendini gösterir. Alıcı yerel toplumun temsilcisidir; satıcı ise, hizmet kalitesine karar veren ve onun sürekli gelişmesine katkı sağlayan bir gruptur. Bir yandan onlar hizmetlerin alıcısıdır ve kamu sektörü alanında özel sektörden daha bağlayıcı olan çeşitli yasal düzenlemelere tabidirler ve diğer taraftan ihale sürecini yasaların izin verdiği ölçüde düzenlerler. Yerel kamusal çıkarlara dönük hizmetleri özel ve kamu hizmet sunucuları arasındaki rekabete dahil eden yerel yönetimlerin çok ve çeşitli rolleri bulunmaktadır.
- Rekabet koşullarının eksik rekabet çerçevesinde oluşturulması, kamusal alanda verimli bir kaynak tahsisine yaklaşmanın anahtarıdır.

Yeni teorik gelişmeler, rekabet yeteneği olan bir yapının kurulması ve sürdürülmesine yoğunlaşmaktadır. Bu yeni teoriler, endüstriyel ekonomi düşüncesini pratiğe uygulanabilen ampirik araştırmalarla bağlantılı hale getirmeyi denemektedir. Geleneksel endüstriyel ekonomiye yönelik eleştiriler temel olarak iki noktada toplanmaktadır: *Birincisi*, ekonometrik model ampirik temellere dayalı bir teorik gelişmeye uygun değildir. *İkincisi ise*, geleneksel endüstriyel ekonomide simetrik modelin baskın görüşü, gerçek rekabet koşulları ve yapısının karmaşıklığını ve çeşitliliğini yanlış tanımlamaktadır. Bu iki eleştiri noktasının aşılması, ancak sosyal bilimlerde disiplinler arası yeni metotsal bir yaklaşımla gerçekleştirilebilir (WEGENER, 2000).

Diğer taraftan NULLMEIR (2001: 102-104) rekabetin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bir yöntem olarak kullanılmasına aşağıdaki eleştirileri yönetmiştir:

- ✓ Rekabet unsurlarının uygulanması hiçbir şekilde hiyerarşik yönetimin azalmasına yol açmaz. Kamu hizmetlerinde ihale verenlerin rolü nedeniyle merkezi yönetim rekabet edilebilirliği güçlendirebilir. Diğer yandan, yüklenici ve ihale verenleri birbirinden ayırma politikası ya da kamu kurumlarının sorumluluklarının merkezi alanda yeniden tanımlanması, kamu yönetiminde yeni birimlerin kurulmasına yol açabilir. Yeni kurulan ya da mevcut kamu yönetimi birimleri arasında karşılıklı yardımlaşma ve dayanışma yerine, güçlü bir egoizm ve buna bağlı olarak aşırı rekabet ortaya çıkabilir. Rekabet ortak kimlik anlayışında değişime yol açarak, çeşitli birimlerde (kamu yönetimi, belediye v.b.) sadece kendi kurumlarıyla sınırlı kalan "biz" duygusunu ortaya çıkarabilir.

- ✓ Özellikle ihaleye dayalı bir rekabetin kurulması sonucunda, özel sektörün üstlendiği görevlerde ortaya çıkan verimlilik artışının önemli bir kısmı iç piyasanın esnekliğine, iş yoğunluğuna ve ücret ile çalışma koşullarının kötüleşmesine dayanabilir. Diğer bir ifadeyle rekabete geçiş, ücret standartlarının düşürülmesini teşvik eden bir unsur olabilmektedir. Kamu yönetiminin bu konuda kısa dönemde yarattığı tasarruflar da, uzun vadede gerçek anlamda sosyo-ekonomik bir avantaj sağlamamaktadır.
- ✓ Rekabet yapısı, hizmet yeteneğinin mevcut farklılıkları üzerine kurulduğu sürece, farklılaşma eğilimlerini artırır. Bu durum ise, sosyal adaletsizlikleri güçlendirir. Başka bir anlatımla, performans yeteneği ve verimlilik karşısında rekabete vurgu, sosyal adalet ve fırsat eşitliği gibi değerlerin savsaklanma eğilimlerini ortaya çıkarabilir. Bu açıdan eşitsizliklerin artması eğilimi göz ardı edilemez. Rekabetçi yerel yönetim politikaları, bazı belediyeler için de dezavantajlı bir duruma neden olabilir. Bunun en önemli sonucu, hizmet yoğunluklarında beklenen farklılaşma yerine, hizmet kapasitesinin bazı alanlarda kümelenmesidir. Buna karşılık diğer alanlarda ise, hizmet karşılaştırması açısından uygun büyüklüğün mevcut olmadığı görülmektedir. Böylece hizmetlerde farklılaşma yerine, belediyeler ve merkezi yönetim arasında bugüne kadar var olan eşitsizliklerin nedeni olan yapılar varlıklarını korumuş olacaktırlar.
- ✓ Rekabet, maliyetlerin düşürülmesini ve kaliteyi artırmayı teşvik eden önemli bir unsurdur. Ancak bu çaba bazen piyasa dışı fiyat rekabetine neden olabilir. Bu durum kısa vadede yurttaşlar için olumlu bir katkı sağlasa da, uzun vadede onların aleyhine olmaktadır. Bazen rekabet maliyetleri düşüren değil; aksine artıran bir unsur olabilmektedir. Buna örnek olarak reklam ve pazarlama için yapılan harcamalar gösterilebilir. Olası pazarlama harcamaları, kamu hizmetinin kamu birimlerince mi, yoksa özel sektör birimlerince mi yapılması gerektiğine karar verilirken dikkate alınmalıdır.

Bir ülkede etkin rekabet koşullarının yaratılması, sadece yüksek bir politik meşruiyet ile sağlanamaz. Bu ancak pek çok alanda düzenlemeyi ya da buna uygun davranışta bulunmayı zorunlu kılmaktadır. Kimi zaman bazı işlerin ihale yöntemi ile tek bir kuruluşa verilmesi, tercih hakkını ve hizmete katılımını önlemektedir. Böylece kamu hizmetlerinden yararlanma konusunda yurttaşların hoşnutsuzluğu ortaya çıkabilmektedir. Yurttaşın yakınlık ve yurttaş memnuniyetini giderek göz ardı eden maliyet ve hizmet karşılaştırmaları, kuşkusuz belediyelerin bütçelerine olumlu yönde etki etmektedir. Ancak bu

durum örgütlerin kamusal faaliyetlerindeki meşruluğunun sorgulanması gibi sorunlarla karşı karşıya kalmalarına da yol açmaktadır.

Sonuç

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de belediyeler yoğun bir problem yumağı ile karşı karşıya bulunmaktadır. Özellikle dar ve yetersiz bütçeler, belediye hizmet üretiminin özelleştirilmesi ve yeniden yapılanması gibi sorun ve yaklaşımlar, bu problem yumağının daha da netleşmesine yol açmıştır. Son yıllarda kamusal hizmet üretiminin boyutları hakkında toplumda ve politikada yer alan, hukuksal açıdan kısır ve ideoloji yüklü tartışmalar ise, kamu hizmetleri sorununa faydacı bir çözümleme ile yaklaşmaktadır. Oysa bu durum belediyelerin sorunlarını çözmek yerine, onların faaliyet ve hizmet yeteneğine zarar vermiştir.

Birçok ülkede giderek yükselen değişim baskısı, kamu yönetimi ve belediyelerin karşılaştığı sorunların açık göstergesidir. Kamu yönetiminde değişimin gerekliliği konusunda, hem sağ hem de sol görüşte olan kişiler arasında önemli fikir birliği bulunmakla birlikte, reformların amaçlarının ne olması gerektiğine ilişkin bir uzlaşma sağlanamamaktadır. Bu nedenle reform çabaları birçok ülkede başarısızlıkla karşı karşıya kalmıştır. Yurttaşların önemli bir kısmı zor günlerde bireysel ve sosyal güvenlik bakımından devlete bağlı olduğundan, günümüze kadar devlet ve kamu yönetiminin üstlendiği görevler bir plan çerçevesinde sunulmamaktadır. Bu nedenle devletin sorumluluğunu dışarıda bırakan bir küçülme değil; aksine reformlara gelecek perspektifi kazandıran “*yeni devlet ve kamu hizmeti anlayışı*”, parola olarak kullanılabilir.

Özelleştirme deneyimleri, özelleştirmenin kamuda hizmet sorununun çözümü için kullanılabilecek bir yöntem olmadığını göstermiştir. Çoğunlukla kamu hizmetlerinin yerel düzeyde çözümünün kamusal menfaatlere daha uygun düştüğü söylenebilir. Bunun yanı sıra kamu hizmetini üstlenenlerin üretim araçlarına sahip olup olmaması, etkili bir rekabet için çok az rol oynamaktadır. Öyleyse belediye hizmetlerinin kim tarafından sunulacağı, hizmetin hangi maliyetle ve hangi kalitede sunulduğundan; belediyelere ve yurttaşlara ne kadar yarar sağladığından çok daha önemsizdir. Bunun yanı sıra *hizmet sunmayı garanti eden* belediye yaklaşımı yeni, zorlayıcı ve belediye sorunlarına uygun bir cevap olarak düşünülebilir. Devlet ve belediyelerin görev anlayışının yeniden tanımlanması ve kamu - özel hizmet yüklenicileri arasında rekabet ortamının yaratılması hizmet üretiminde merkezi olmayan, çoğulcu bir sistem ortaya çıkarılabilir.

Ancak rekabet kuralları, yerel rakiplerin özel yüklenicilerde olduğu gibi aynı kurallar altında, ne ayrıcalıkları kullanmalarını ne de dezavantajlarla

karşılaşmalarını garanti etmelidir. Ayrıca mevcut yönetim sorunları da ortaya konulmalıdır. Belediye işletmelerinin, mevcut yönetim sorunları karşısında, nitelikli denetim birimlerinin uygun önlem ve denetim mekanizmaları yardımıyla ortaya çıkan riskleri giderebilmesi için, etkili bir karşılaştırmalı yönetim yapısına ve mekanizmalarına sahip olması da önerilebilir. Kamu yönetiminde rekabetin uygulanmasından beklenen yararlar, daha fazla yurttaş memnuniyeti ve uygun fayda – maliyet ilişkisi içerisinde hizmetlerin kaliteli, ucuz ve hızlı sunulmasının sağlanmasıdır.

Kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmanın en etkili yollarından biri de, kuşkusuz bu hizmetlerin piyasa ya da rekabet dünyası tarafından denetlenmesidir. Söz konusu hizmet üretimi için ortaya çıkan her girişimi, iki bakımdan denetlemek zorundadır: *Birincisi*, devletçe üstlenilen görevlerin yeterli bir çerçevede ve istenilen kalitede yerine getirilip getirilmediğidir. *İkincisi*, saptanmış üretim yönteminin olası alternatif süreçlerden daha yüksek olup olmadığıdır.

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde rekabet önemli bir potansiyel olabilir. Çeşitli uluslararası deneyimler, yerel yönetimler alanında uygulanan rekabetin yalnızca onları güçlendirmedeğini, aynı zamanda yurttaş /müşteri memnuniyetinde iyileşmeye ve maliyet yapılarında düzelmeye yol açtığını da göstermiştir. Ancak yerel yönetimlerde rekabetin uygulanması sorunu, yerel yönetim hukukunun detaylı bir şekilde gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Çünkü, rekabet için yerel yönetim hukukunda, ihale hukukunda ve rekabet hukukunda hangi sınırların olduğu öncelikle belirlenmelidir. Belediye düzeyinde rekabetten yararlanmak için, ancak bu belirlemeden sonra hukuksal yeniden düzenlemelere ya da çeşitli alanlarda değişikliklere gidilebilecektir.

Kaynakça

- ANDERSEN, Christoph / REICHARD, Christoph (2003), "Kommunale Dienstleistungen im Wettbewerb," COX, Helmut (Ed.), *Ausschreibungswettbewerb öffentlicher Dienstleistungen* (Baden-Baden).
- ATEŞ, Hamza (2001), "İşletmeci, Girişimci ve Verimli Yeni Bir Kamu Yönetimi ve Devlet Anlayışına Doğru," *I.Ü. SBF Dergisi*, No 25, Ekim 2001: 45-57.
- BALCI, Asım (2003), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı," BALCI, Asım / NOHUTÇU, Ahmet / ÖZTÜRK, Namık Kemal / COŞKUN, Bayram (der.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ankara : Seçkin Yayıncılık).
- BANDEMER, Stephan von / HILBERT, Josef (2001), "Von expandierenden zum aktivierenden Stat," BLANKE, Bernhard / VON BANDEMER, Stephan / NULLMEIR, Frank / WEWER, Göittrik (eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, (Opladen : Leske+Budrich, 2. Auflage): 10-25.
- BRADY, Mike - Moree Plains Shire Council / MCCOY, Richard - Kogarah Municipal (2005), *Introducing Best Value, An exploration of the implementation of Best Value in the*

- United Kingdom by the 1999 IPWEA, Overseas Study Tour Group, www.ipwea.org.au/upload/best_value.pdf, 17.12.2005.
- BUDÄUS, Dietrich (1998), "Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management- Eine Einführung," BUDÄUS, Ditrich / CONRAD, Peter / SCHREYÖGG, Georg (eds.), *New Public Management* (Berlin): 1-10.
- CANATAN, Bilal (2001), *Yerellik İlkesi* (Ankara : Galeri Kültür Yayınevi).
- ÇUKURÇAYIR, Akif (2003), "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim," ACAR, Muhittin / ÖZGÜR, Hüseyin (der.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Ankara : Nobel Yayın Dağıtım): 259-275.
- DPT (1994), *Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi* (Ankara: Yedini Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu).
- DUGGETT, Michael (2002), "Kamu Yönetimlerinde Değişim: 'Sonraki Adımlar'," *Amme İdaresi Dergisi*, 35/2: 1-9 (Çev.: A. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan).
- EREN, Veysel (2002), "Kamu Yönetiminde Bir Rekabet Aracı Olarak 'Hizmet Karşılaştırması' Yoluyla Yenilik ve Başarı Geliştirme," *Amme İdaresi Dergisi*, 35/2: 61-75.
- EREN, Veysel (2003), "Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları," *A.Ü. SBF Dergisi*, 58/4: 83-105.
- ERTEN, Metin (1999), *Nasıl Bir Yerel Yönetim?* (İstanbul : Anahtar Kitaplar Yayınevi).
- FALAY, Nihat (1998), "Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar," *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7/ 1: 14-20.
- FREDERICK, Danny (2005), *Why Compulsory Competitive Tendering For Local Government Services Is Not, As good as privatisation*, www.libertarian.co.uk/lapubs/econn/econn052.pdf, 17.12.2005.
- HILLE, Dietmar (2002), *Konkurrieren statt Privatisieren -Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb-* (Postam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam).
- JANN, Werner (2001), "Neues Steuerungsmodell", BLANKE, Bernhard / VON BANDEMER, Stephan / NULLMEIR, Frank / WEWER, Götrik (eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, (Opladen: Leske+Budrich, 2. Auflage): 82-92.
- KARAHANOĞULLARI, Onur (2002), *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)* (Ankara : Turhan Kitabevi,).
- KGST (1993), *Das Neue Steuerungsmodell* (Köln: Bericht 5/1993); www.kgst.de, 17.04.1997.
- NASCHOLD, Frieder (1995), *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik -Entwicklungsfade des öffentlichen Sektors in Europa-* (Berlin : Sigma).
- NASCHOLD, Frieder / BOGUMIL, Jörg (1998), *Modernisierung des Staates -New Public Management und Verwaltungsreform* (Opladen: Leske + Budrich,).
- NULLMEIER, Frank (2001), "Wettbewerb und Konkurrenz," BLANKE, Bernhard / VON BANDEMER, Stephan / NULLMEIR, Frank / WEWER, Götrik (eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (Opladen: Leske+Budrich, 2. Auflage): 92-104.
- ÖZEL, Mehmet (2001), *Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme ve Türkiye* (İstanbul: Marmara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- REICHARD, Christoph (1998), "Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung-Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht," KÖNIG, K. / FÜCHTNER, N. (eds.), *Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Speyerer Forschungsbericht 183 (Speyer): 305-326.
- REICHARD, Christoph (1999), "Staats- und Verwaltungsmodernisierung im 'aktivierenden Stat.," In: *Verwaltung und Fortbildung 1999*, <http://www.uni-potsdam.de/u/lspuma/!PUBLIKATIONEN/download/vuf.pdf>, 26.08.2004.
- REICHARD, Christoph (2003), "Das Konzept des Gewährleistungsstaates," <http://www.orggov.de/contento/cms/upload/pdf/publikationen/artikel/gewaehrleistungsstaat.pdf>, 23.08.2004.

- ROTH, Roland (1998), "Lokale Demokratie -von unten-," *Kommunalpolitik*, WOLLMANN, Helmut / ROTH, Roland (eds.), Bundeszentrale für politische Bildung (Bonn: Schriftenreihe Band 356): 2-23.
- SCHEDLER, Kuno / PROELLER, Isabelle (2000), *New Public Management* (Bern: Verlag Paul Haupt).
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2004), "Ein Kompass für Reformen," *WZB-Mitteilungen*, Heft 104, Juni : 7-10.
- WEGENER, Alexander (1997), "Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern," NASCHOLD, F. / OPPEN, M. / WEGENER, A. (eds.), *Innovative Kommunen- Internationale Trends und deutsche Erfahrungen* (Stuttgart): 77-106.
- WEGENER, Alexander (2000), "Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern. Idee, Recht und Realität," In: *Berliner Debatte Initial*, Jg. 11, H. 3, S. 41-49, <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/files/254.html>, 22.12.2005.
- WZB-Mitteilungen (2001), "Wettbewerb Gestalten," Heft 94, Dezember :35-37.