Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/1 (2011). 53-72

KAMU YÖNETİMİNDE KONTRAT YÖNTEMİ: FIRSATLAR VE TEHDİTLER[†]

Belgin UÇAR KOCAOĞLU**

Öz:

20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetimleri zorunlu bir değişim sürecine girmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin, yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmeler karşısında yetersiz kalması refah devleti anlayışının ve Keynesyen politikaların sorgulanmasına neden olmuştur. Yaşanan bu değişimler neticesinde birçok ülkede özelleştirme politikaları ile kamu yönetimleri küçültülmeye başlanmış ve devletin tüm işleri bizzat yerine getirmek yerine bazı hizmetleri koordine eden bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.

Hizmet sunumunda verimliliğin artacağı inancı ve hizmet kullanıcılarının kaliteli hizmet taleplerinin en mükemmel ölçüde karşılanabilmesine olanak sağlaması, özelleştirme biçimlerinden kontrat yönteminin kamu yönetiminde yaygın bir şekilde kullanılmasına neden olmuştur. Kontrat yöntemi, maliyet tasarrufu ve etkinlik, rekabetin artması ve kaliteli hizmet sunumu, hesap verilebilirlik ve katılımın artması, uzmanlaşma, esneklik gibi çeşitli fırsatlar ortaya çıkarırken, özel sektörün sadece kâr amacı gütmesi, yöntemin uygulanmasındaki güçlükler ve teknik eleman eksikliği, kontratlara karşı çıkabilecek direnmeler, rüşvet ve yolsuzluğun artması gibi bazı tehditler de ortaya çıkarmaktadır.

Bu çalışmanın temel amacı kamu yönetiminde kontrat yöntemi kullanımının hangi durumlarda fayda sağlayacağını hangi durumlarda ise bir maliyet unsuru olacağını tespit ederek kontrat yönteminin lehindeki ve aleyhindeki argümanları ortaya koymaktır.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Kontrat Yöntemi (Contracting-Out), Kamu Yönetimi.

---

* Bu çalışma, Prof. Dr. Önder Kutlu danışmanlığında Belgin Uçar Kocaoğlu tarafından 2006 yılında Selçuk Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tamamlanan 'Belediyelerde Kontrat Yöntemi (Contracting-Out) ve Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği' adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

** Araştırma Görevlisi, Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, belginucar@hacettepe.edu.tr

CONTRACTING-OUT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Abstract:

Public administrations have entered into a compulsory transformation process since the last quarter of the 20th century. Traditional public administration fell behind the economic, social, political and technological developments, which resulted in questioning of the welfare state approach and the Keynesian policies. As a result of these changes and transformations, public administrations have started to shrink due to privatization policies and it is aimed to develop a public structure which coordinates some services rather than undertaking all of them itself.

Thanks to the belief that efficiency of service provision will increase and its capacity meet high-quality service demand of the service users at the highest level, contracting-out, one of the privatization methods, has started to be used widely in the public administration. Contracting-out brings some opportunities like cost saving and efficiency, increasing competition and high-quality service provision and increasing accountability and participation, specialization, flexibility on one hand and brings some challenges like private sector seeking only profit, difficulties in application of the contracting out method and lack of technical personnel, possible resistance to the contracts and increase in corruption and fraud on the other hand.

Main aim of this study is to detect the conditions under which contracting-out can be beneficial in public administration and the conditions under which this method can turn into a cost element and to list the arguments in favour of and against the contracting-out method.

Keywords: Privatization, Contracting-Out, Public Administration**.**

GİRİŞ

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmeler karşısında yetersiz kalması kamu yönetimi reformu çalışmalarını hızlandırmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının rasyonellikten uzak olduğu, kamu sektörünün üstlendiği hizmetleri çeşitli yöntemlerle özel sektöre bırakması gerektiği iddiaları çeşitli reform çalışmalarının odağına yerleşmiştir. Tüm bu gelişmelerin düşünsel temelini ise Thatcher ve Reagan'ın öncülük ettiği, devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesini en aza indirmeyi amaç edinen Yeni Sağ akımı hazırlamıştır

Yeni Sağ'ın temsilcileri yaşanan ekonomik krizi, refah devletinin ekonomik ve sosyal nitelikli birçok görevi üstlenmesiyle, gitgide büyümesiyle ve bu faaliyetleri finanse edecek yeterli kaynakları bulamamasıyla açıklamaktadırlar. Çözüm olarak devletin küçültülmesini, kamunun faaliyet alanının daraltılmasını öngörmekte ve böylece piyasa ekonomisinin kendi koşul ve kurallarına göre çalışabileceğini, bireysel girişimin rekabet ortamında üretim kaynaklarını daha verimli, rasyonel ve optimal sonuçlara ulaşmada kullanabileceğini savunmaktadırlar (Aksoy, 1995:161–162).

Dünyada yaşanan bu değişim ve gelişmeler, hizmet sunumunda verimliliğin artacağı inancı ve hizmet kullanıcılarının kaliteli hizmet taleplerinin en mükemmel ölçüde karşılanabilmesine olanak sağlayacağı düşüncesi, kamu yönetiminde özelleştirme biçimlerinden kontrat yönteminin yaygın bir şekilde kullanılmasına yol açmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde ise bazı yazarlar kontrat yönteminin başarısızlığa uğradığı iddiasında bulunurken bazı yazarlar ise kontrat yönteminin eskiye nazaran daha az politik ve tartışmalı olduğu ve hizmet sunumunda daha çok kullanılır duruma geldiği iddiasında bulunmuşlardır (Chen, 2009; Fernandez, Ryu ve Brudney, 2008).

Çalışmamızda ilk olarak kamu yönetiminde kontrat yönteminin hangi durumlarda kullanılması gerektiği üç adımda anlatılmıştır. Daha sonra kontrat yönteminin lehindeki ve aleyhindeki argümanlar ortaya koyularak bir analiz yapılmaya çalışılmıştır.

I) KONTRAT YÖNTEMİ KAVRAMI

Birçok ülkede devlet; bazı hizmetleri bizzat yerine getirmek yerine kontrat yöntemiyle özel sektöre devretmektedir. Genellikle hizmet sektöründe başvurulan kontrat yöntemi; "hizmet üretim faaliyetinin kontrol ve gözetimi, ilgili kamu kuruluşunda kalmak suretiyle, kamu hizmetlerinin bir ihale sonucunda yapılan sözleşmeye dayalı olarak özel sektör teşebbüsü tarafından gördürülmesi" olarak tanımlanmaktadır (Baytan, 1999:357).

Kontrat Yöntemi, hükümet ve müteahhit arasında yazılı bir anlaşmaya dayalı olarak anlaşmada belirtilen sureler çerçevesinde görev ve yetkinin hizmet yüklenicisine devredilmesi olarak da tanımlanabilmektedir (OECD, 2010:1).

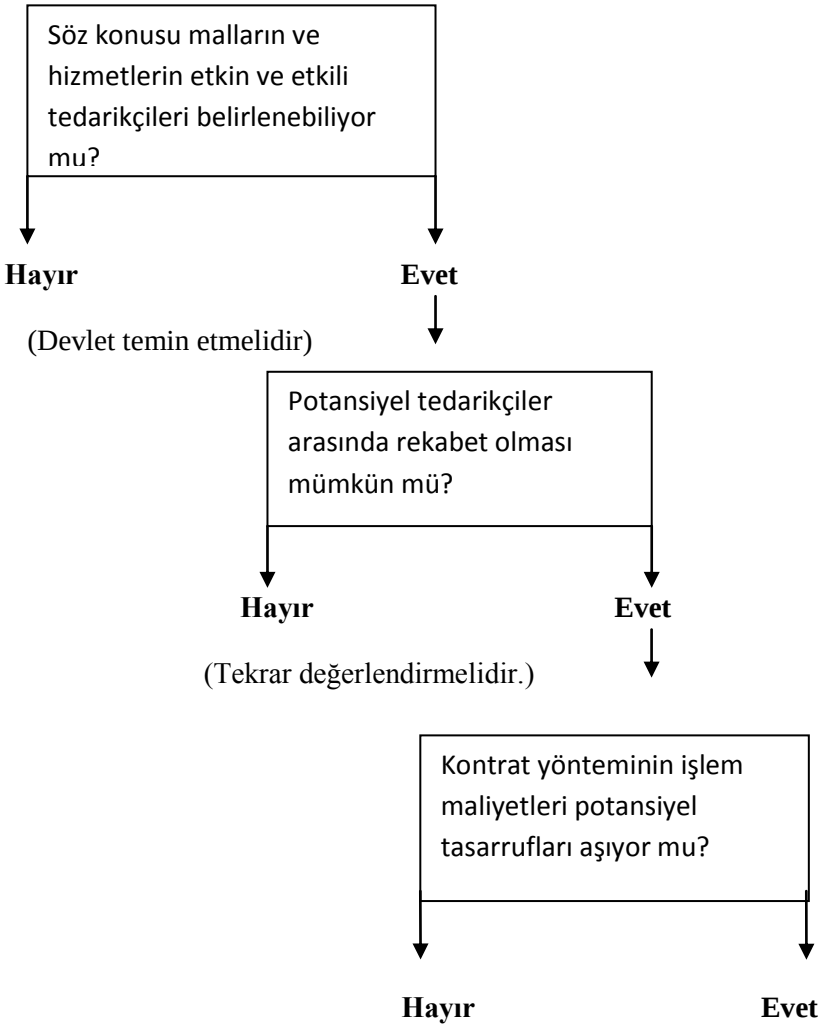
Eryılmaz'a (2002:223) göre, kontrat yöntemiyle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yöneten (organizatör), üreten ve tüketen olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Örneğin belediye, temizlik veya çöp toplama hizmetlerini kontrat yöntemiyle bir şirkete verdiği zaman belediye yönetimi hizmeti yöneten diğer bir ifade ile organizatör, özel firma üreten, halk ise tüketen konumunda olmaktadır.

Kontrat yöntemi, basit bir ekonomik etkinlik meselesi değildir. Kamu hizmeti kararları aynı anda birkaç amacı göz önünde bulundurmak zorundadır. Mesela çöp toplama faaliyetiyle, çevresel zararları minimize etmek, caddelerin güzel ve temiz görünmelerini sağlamak aynı anda da bir takım istihdam hedeflerini karşılamak amaçlanmaktadır. Bu yüzden kontrat yapmadan önce her bir alternatif metodun maliyetine karşı faydalarını tartarak mevcut olan farklı araçları değerlendirmek gerekmektedir (Wisniewski,1999:95–96).

Kontrat yönteminin, kamu yönetiminde etkili ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için hem kamu yönetiminin hem de tedarikçilerin kontrat yöntemi için gerekli kapasiteye sahip olmaları gerekmektedir. Kontrat yöntemine ilişkin kapasite üç seviyede ele alınabilir: Birincisi, insan kaynaklarına ilişkin kapasitedir. Kontrat yöntemini uygulayacak, denetim ve kontrolünü yapacak yeterli bilgi, beceri ve tecrübeye sahip siyasi liderler ve üst düzey yöneticileri de içeren insan kaynağı gereklidir. İkinci olarak gerekli bilgi, beceri ve tecrübeye sahip elemanların yer aldığı örgütsel kapasite ise yapı, süreç ve kaynakları içermektedir (hizmetleri belirlemek, maliyetleri tahmin etmek, yönetsel ve finansal sistemi kurmak, denetleme ve

değerlendirme faaliyetleri). Son olarak ise uygulanabilir kurallar, yasal ve düzenleyici çerçeveler vb. yer aldığı kapasite ise kontrat yönteminin diğer kapasitelerini de içinde barındırmaktadır. Üç kapasite birbirleriyle ilişkilidir. Kontrat yöntemini uygulayacak yeterli bilgi ve beceriye sahip insan kaynakları, faaliyetlerini ancak kendine gerekli kaynak ve teşviki sağlayan bir organizasyon içinde gerçekleştirebilmektedir. Organizasyon ise faaliyet gösterdiği çevreden etkilenmektedir (OECD, 2010:33).

Domberger ve Rimmer (Rimmer, 1994:80, Domberger ve Rimmer, 1994:440–442) ise kontrat yönteminin mal ve hizmet sunumunda etkili ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmayacağını Şekil 1'de görüldüğü gibi üç adımda tespit etmeye çalışmışlardır. İlk adımda muhtemel üreticiler belirlenecek ve diğer örgütlerin gerekli mal ve hizmetlere, teknik ve idari kapasiteye sahip olup olmadığı analiz edilecektir. Dolayısıyla **ilk adım** *söz konusu mal ve hizmetlerin etkin ve etkili tedarikçileri belirlenebiliyor mu?* sorusunu içermektedir. Eğer cevabımız hayır ise hizmeti kontrat yöntemiyle temin etmek yerine devlet kendi sağlamaya devam edecektir. Cevap evet ise ikinci adıma geçilecektir. **İkinci adım** *ise pazarın rekabete açık olup olmadığının analizidir ve potansiyel tedarikçiler arasında rekabet olması mümkün mü?* sorusundan oluşmaktadır. Eğer cevabımız hayır ise durumu tekrar değerlendirmek gerekmekte ancak cevabımız evet ise üçüncü adıma geçilecektir. **Üçüncü adım ise** kontrat yönteminin işlem maliyetinin belirlenmesidir. Bu süreç sözleşme süresi boyunca uygulamada ve denetlemede ortaya çıkacak maliyetleri kapsar. Birçok yorumcu kontrat maliyetlerinin bazen kontratlardan sağlanan tasarrufları aşabileceğini ve yok edebileceğini ileri sürmüşlerdir. Bu adımda ise *kontrat yönteminin işlem maliyetleri potansiyel tasarrufları aşıyor mu?* sorusunu sormaktayız. Eğer cevabımız evet ise mal ya da hizmet devlet tarafından sunulmalı, cevabımız hayır ise kontrat yöntemi kullanılmalıdır.



Kaynak: Domberger ve Rimmer, 1994: 442.

Şekil: 1

Kontrat Yönteminde Üç Adım

II) KONTRAT YÖNTEMİ: FIRSATLAR VE TEHDİTLER

Tablo 1'de görüldüğü gibi kontrat yöntemi, maliyet tasarrufu ve etkinlik, rekabetin artması ve kaliteli hizmet sunumu, hesap verilebilirlik ve katılımın artması, uzmanlaşma, esneklik gibi çeşitli fırsatlar ortaya çıkarırken özel sektörün sadece kâr amacı gütmesi, yöntemin uygulanmasındaki güçlükler ve teknik eleman eksikliği, kontratlara karşı çıkabilecek direnmeler ve rüşvet ve yolsuzluğun artması gibi bazı tehditler de ortaya çıkarmaktadır. Kuskusuz kontrat yöntemi yukarıda değinilen tehdit ve fırsatlarla sınırlı değildir. Çalışmamızda temel başlıklar ele alınmıştır.

Tablo: 1
Kontrat Yöntemi: Fırsatlar ve Tehditler

FIRSATLAR	TEHDİTLER
Maliyet Tasarrufu ve Etkinlik	Özel Sektörün Sadece Kâr Amacı Gütmesi
Rekabetin Artması ve Kaliteli Hizmet Sunumu	Kontrat Yönteminin Uygulanmasındaki Güçlükler ve Teknik Eleman Eksikliği
Hesap verilebilirlik ve Katılımın Artması	Kontratlara Karşı Çıkabilecek Direnmeler
Uzmanlaşma	Rüşvet ve Yolsuzluğun Artması
Esneklik	

A) Fırsatlar

Kontrat yöntemi, maliyet tasarrufu ve etkinlik, rekabetin artması ve kaliteli hizmet sunumu, hesap verilebilirlik ve katılımın artması, uzmanlaşma ve esneklik gibi bazı fırsatlar ortaya çıkarmaktadır.

1) Maliyet Tasarrufu ve Etkinlik

Kontrat yönteminin sağladığı en önemli fırsat maliyet tasarrufu ve bundan kaynaklanan etkinlik kazancıdır. Kontrat yöntemi sonucu elde edilen maliyet tasarrufu ne kadar çok ise kontrat yönteminin kullanımı o oranda artacaktır.

Maliyet tasarrufu üç kaynaktan elde edilmektedir (Ferris and Graddy, 1986:332–333):

1- Ölçek ekonomileri

2- Sektörlerin işçi çalıştırmadaki farklılıkları

3- Tedarikçiler arasında rekabet

Ölçek ekonomilerinden, girdi fiyatlarından ve kapasite kullanımından tasarruf elde edilerek yararlanılmaktadır. Eğer hizmetin girdilerinin büyük bir kısmı donanım ve materyal ise büyük ölçekli üretim, küçük ölçekli üretime göre daha kârlı olabilmektedir. Bu yüzden küçük şehirler bazı hizmetleri büyük şehirlere ihale ederek o hizmeti daha ucuza temin edeceklerinden maliyet tasarrufu sağlayacaklardır. Kapasite kullanımından kaynaklanan tasarruf ise büyük şehirlerin değişim ve kriz sürecinde girdileri yönetmede küçük şehirlere oranla daha esnek olmalarından kaynaklanmaktadır. Büyük şehirler kriz ve değişim sürecinde en azından düşük kapasitede de olsa çalışabilmekte hizmet sunumunu aksatmamaktadırlar. Böylece küçük şehirler hizmetlerini büyük şehirlere ihale ederek hem hizmetlerinin sürekli olmasını sağlamakta hem de maliyet tasarrufu elde etmektedirler (Ferris and Graddy, 1986:332–33, Levin and Tadelis, 2005:4).

Maliyet tasarrufunun ikinci kaynağı sektörlerin işçi uygulamalarındaki farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Özel sektör part-time işçi çalıştırarak, yöneticilerini donanım, materyal ve işçi maliyetlerinden sorumlu tutarak ve hizmetlerin sağlanmasında daha az emek yoğun araçlar kullanarak maliyet tasarrufu sağlamaktadır (Ferris and Graddy, 1986: 333).

Maliyet tasarrufunun üçüncü kaynağı olan tedarikçiler arasındaki rekabet ise hem kalitenin hem etkinliğin artmasını sağlayarak kontrat yönteminden beklenen faydanın artmasına neden olmaktadır.

Maliyet tasarrufunun gerçekte mi yoksa görünürde mi sağlandığı ise birçok çalışmacı tarafından tartışma konusu olmaktadır. Bu nedenle maliyet tasarrufunda, tasarrufun kaynağının iyi bilinmesi gerekmektedir. Eğer maliyet tasarrufu etkinliğin artışıyla ortaya çıkıyorsa kontrat yönteminde gerçek anlamda bir fayda vardır. Ancak tasarruflar ücret azalışları, iş yoğunluğunun artması, maliyet değişmeleri ve sosyal hizmet zorunluluklarının terki şeklindeki transferlerden kaynaklanıyorsa maliyet tasarrufu gerçek anlamda bir artıştan ziyade görünürde meydana gelen bir artıştan elde edilmektedir (Quiggin, 1996:49).

2) Rekabetin Artması ve Kaliteli Hizmet Sunumu

Rekabetin artması ile hem düşük maliyet hem de kalite artışı gerçekleşecektir. Rekabet konusunda üç unsur bulunmaktadır: Fiyat, miktar ve kalite. İlk olarak önemli olan fiyatın düşük olmasıdır. Ancak sadece fiyatın düşük olması yetmemekte hizmetin aynı zamanda yeterli miktar ve kalitede de olması gerekmektedir. Bir başka deyişle, fiyat, miktar ve kalite unsurlarından birinin ihmali halinde diğer unsurlarının varlığının çok fazla bir anlamı kalmayacaktır (Kutlu, 2004:202).

Rekabetin, maliyet tasarrufu sağlarken hizmetin kalitesinde bir azalmaya neden olacağı da birçok kişi tarafından dile getirilmektedir. Hodge (1998:100–101) ise düşük maliyetlerin genellikle hizmet kalitesindeki düşüşlerden kaynaklanmadığını hizmetleri daha ucuza temin edip aynı zamanda da hizmet kalitesini korumanın mümkün olabileceğini düşünmektedir.

Kalitenin ölçümü de ayrı bir tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Kalite ölçümünde sayısal ölçümler önemlidir. Ancak kamu hizmetinin kalitesini ölçmede tek yaklaşım olarak ele alınırsa önemli bir araç olma özelliğini kaybedecektir. Kalite değerlendirilirken kullanılan ölçütlere de dikkat edilmeli kalite ölçümünde bir ya da iki ölçüt kullanılarak değerlendirme yapılmamalıdır. Çöp toplama hizmetinde kalite ölçümü yapılırken genellikle iki ölçüt kullanılmaktadır. Bunlar sıklık ve toplama yöntemidir. İngiltere Denetleme Komisyonu ise bu hizmete özgü sekiz ölçüt belirlemiştir (Boyne, 1998:705).

Roland Almovist (2002:695–96) ise ihale sürecini ihaleye çağrı aşaması, ihale aşaması ve sözleşme aşaması olarak üç bölüme ayırmış ve incelemiş olduğu on tane örnek olayda bu aşamalarda ortaya çıkan kalite ölçütlerini tespit etmiştir. Her aşamada hemen hemen farklı kalite ölçütleri öne çıkmıştır. İhaleye çağrı aşamasında öne çıkan ölçütler çalışanların yeterliliği ve erişebilir olması, ihale aşamasında ise bilgi ve iletişim kriterleri, sözleşme aşamasında öne çıkan ölçüt ise kullanıcı değiştirmedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise kalite kararlarının hizmet sunumundan önce belirlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Böylece sistemin iyi çalışıp çalışmadığını belirleyecek ilkeler uygulamadan önce tespit edilebilecektir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bu varsayımı kalite kararı önce alındığı takdirde fikir yürütme diyaloga değil direkt ölçüme dayalı olur bu da ölçümün makul olup

olmadığını tespit etmeyi imkânsız kılar şeklinde eleştirilmiştir (Deakın and Wash, 1996:38–39).

3) Hesap Verilebilirlik ve Katılımın Artması

1980'lerde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkmasıyla enformasyon teknolojisi olanakları, performans ölçümüne dayalı yeni yöntemler ve vatandaşların kamu hizmetlerinde bilgi edinmelerinin kolaylaştırılması yönündeki çalışmalar hesap verilebilirliğin ve katılımın artmasına neden olmuştur (Balcı, 2003:129).

Özel sektörde hesap verilebilirlik modelinin temelinde yöneticinin hissedar çıkarlarına göre hareket etmesi yatar. Bu yüzden performans net şekilde belirlenir ve yöneticinin eylemleri hissedarlara açık ve şeffaftır. Kamu organizasyonlarında ise hesap verilebilirlik üç boyutu içermektedir. Bunlar parlamentoya hesap verilebilirlik, idarenin hesap verilebilirliği yani vatandaşların idareden kararların tekrar gözden geçirilmesini isteme gücü ve katılım formlarından oluşmaktadır. Katılım formları ise tüketici konseyi ve kamu denetçisi gibi yollarla bireyin beklentilerinin karşılanıp karşılanmadığının değerlendirilmesini içermektedir (Hodge, 1998:103). Kontrat Yöntemi hizmet özelliklerini gözden geçirerek, performans denetimi yaparak ve bireylerin zarara uğrayabileceği durumları giderecek mekanizmalar kurarak hesap verilebilirliği güçlendirdiği iddia edilebilir (Domberger and Jensen, 1997:76). Ancak uygulamada hizmet yüklenicilerinin, hizmet kullanıcılarının şikâyetlerini dikkate almadıkları, kamu hizmetini ihale edene yanlış şekilde ilettikleri hatta hiç iletmedikleri görülmüştür. Hesap verilebilirliği azaltan bu gelişmeler kontrat yönteminin ortaya çıkardığı sosyal maliyeti artırmaktadır (Wisniewski, 1999:102–103). Hizmet yüklenicilerin vatandaşların şikâyetlerini kamu hizmetini ihale edene doğrudan iletebilecekleri bir mekanizma geliştirilmesiyle bu olumsuz durum ortadan kaldırılabilir.

4) Uzmanlaşma

Kontratların uzmanlaşmayı teşvik ettiği varsayımı, yönetimin gündelik işler yerine daha önemli işlere vaktini ayırması sonucu daha etkin ve verimli çalışacağı yönündeki düşünceye dayanmaktadır. Yönetim vaktini daha önemli işlere ayırırken, kontratı alan tedarikçiler de kamu hizmetlerinin

yerine getirilmesine daha fazla odaklaşacaklarından uzmanlaşma ortaya çıkacaktır (Deakin and Walsh, 1996:44–45).

Devletin sunmuş olduğu hizmetlerin çeşitlenmesi ve vatandaşların daha kaliteli hizmet talep etmesi uzmanlaşmanın ortaya çıkmasını gerekli kılan diğer nedenler arasındadır. Uzmanlaşma bazı bilim adamları tarafından bütünü görememe riskini ortaya çıkaracağı gerekçesiyle eleştirilmiştir.

5) Esneklik

Küçük yapılı örgütlerin yönetiminde karar alma, büyük ve bürokratik yapılı örgütlerde karar almadan daha kolaydır. Küçük yapılı yönetimlerde uygulanan politikanın yanlışlığı fark edildiğinde tamamen değiştirilip yeni bir politika uygulanabilmekte buna karşın büyük yapılı yönetimlerde bir politika uygulanmaya başladıktan sonra değiştirmek sanıldığı kadar kolay olmamaktadır (Savaş, 1987:182). Ayrıca küçük yapılı yönetimlerde reformlarda meydana gelebilecek olumsuzluklar daha kolay görülebilmekte ve önlem alınabilmektedir (Kutlu, 2004:80).

Özel sektör yöneticilerinin, kamu yönetiminde var olan kanunlara, düzenlemelere, işe alma ve terfi kurallarına bağlı olmamaları da esnekliği artırmakta ve yöneticilere daha hızlı karar alma ve harekete geçme imkânı sağlamaktadır (Lee, 1998:22). Yönetimde esneklik, karar verme sürecinin hızlanmasına, birimler arasında koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olarak bürokratik işlemlere takılma gibi olumsuzlukların giderilmesinde önemli bir görev üstlenecektir.

Esnekliğin bir diğer boyutu da araç ve gereç kullanımı bakımından ortaya çıkmaktadır. Bir kamu kurumunun kamu hizmetini gerçekleştirmekte kullandığı araç ve gereçler vardır. Bu araç ve gereçlerin nerede ve ne zaman kullanılacağı de bellidir. Belli zamanlar dışında araç ve gereçler kimse tarafından kullanılmamakta atıl olarak beklemektedir. Özel sektör ise bu araçları kullanmadığı zamanlarda kiraya vererek kâr elde etmektedir (Kutlu, 2004:53). Kullanılmış araçları elden çıkarmadaki esneklik de ayrı bir kazançtır. Kamu kuruluşlarının araçları için belli bir kullanma süresi olmasına karşın, özel şirketler ellerindeki araçları istedikleri zaman satabilmektedirler (Savas, 1987:182). Özel sektörün elindeki araçları hemen elinden çıkarabilme ve yeni çıkan teknolojik araçları hemen alabilme

esnekliği kâr etmesine ve etkin çalışmasına büyük ölçüde katkı sağlamaktadır.

B) Tehditler

Kontrat yöntemi, özel sektörün sadece kâr amacı gütmesi, kontrat yönteminin uygulanmasındaki güçlükler ve teknik eleman eksikliği, kontratlara karşı çıkabilecek direnmeler, rüşvet ve yolsuzluğun artması gibi bazı tehditleri ortaya çıkarmaktadır.

1) Özel Sektörün Sadece Kâr Amacı Gütmesi

Kamu sektörünün hizmet sunumundaki temel amacı kamu yararıdır. Özel sektörün temel amacı ise kârını maksimize etmektir. Özel sektörün sunduğu hizmetlerde sosyal maliyetleri göz önünde bulundurmama riski kamu sektörüne göre çok daha fazladır. Perry ve Babitsky (1986:57), yaptıkları araştırmada kamusal ulaştırma araçlarının yükselen işlem maliyetlerini karşılamak için bilet fiyatlarını artırmadıklarını buna karşın özel firmaların artan maliyetlere ayak uydurmak için bilet fiyatlarını artırdıklarına dikkat çekmişlerdir. Burada kamu sektörünün temel amacı ulaşıma bağımlı olan herkese ulaşım imkânı sağlamak iken özel sektör sadece kârını maksimize etmeyi amaçlamaktadır.

Kontrat yöntemine karşı olanlar devletin kontrat yöntemi yoluyla hizmet sunmasının ve maliyet tasarrufu sağlamayı amaçlamasının mantıklı bir davranış olmadığını ileri sürmektedirler. Onlara göre devlet genellikle temizlik gibi günlük ve kol gücü gerektiren hizmetlerin sunumunda kontrat yöntemine başvurmaktadır. Bu hizmet sunumunda hem kamu sektörü hem özel sektör aynı aracı yani emek gücünü kullanmakta buna karşın özel sektör sadece insanları daha çok çalıştırarak, boş zamanlarından çalarak verimliliği artırmakta ve tasarruf sağlamaktadır. Kontrat yöntemine karşı olanlara göre devletin bu yola başvurması özel sektör gibi temel amacının sadece kârını maksimize etmek olduğunun kanıtıdır (Quggin, 1996:5).

2) Kontrat Yönteminin Uygulanmasındaki Güçlükler ve Teknik Eleman Eksikliği

Kamu yönetimlerinin, kontrat yöntemi sürecinde karşılaştıkları en önemli zorluklardan birisi ise farklı bölüm ya da sektör de çalışan yönetici ve liderleri yönetmedeki zorluklardır. Bu zorlukları bertaraf etmek, örgütler

arası ilişkilerin iyi bir şekilde düzenlenmesine bağlıdır. Aksi takdirde kontrat yöntemi, kamu yönetimleri için bir tasarruf unsuru olmaktan ziyade maliyet unsuru olarak ortaya çıkacaktır (Cohen and Eimicke, 2008:143).

Kontratlar hazırlanırken herhangi bir yanlış anlamaya mahal vermeyecek şekilde hazırlanmalı ve kimseye ayrıcalık sağlamayacak şekilde uygulanmalıdır. Bu da ancak yeterli bilgi ve yeteneğe sahip teknik uzman elemanlar sayesinde gerçekleştirilecektir.

Başarılı bir kontrat yöneticisi (Gooden, 1998:500–506):

1- Organizasyonda çeşitli fikirler arasında anlayış birliği sağlayabilen güçlü ve pazarlıkçı bir yöneticidir.

2- Teklif öncesi özellikle planlama ve ihtiyaç değerlemesi faaliyetlerinin önemine vurgu yapar.

3- Teklifleri değerlendirmede diğer personelin bilgi ve uzmanlığını ve çok sayıdaki katılımcının fikirlerini hesaba katar.

4- Hizmeti gerçekte kimin kullandığını belirlemek ve servise kimin ihtiyaç duyabileceğine yönelik eğilimleri bulmak için araştırma ve gözlem yapar.

5- Deneyim, bilgi, katılma ve sürekli gelişen bir teknik uzmanlığa dayanan bilgiyi işler.

Kontrat yönteminin uygulanmaya başlanmasıyla bu özelliklere sahip yöneticiler önem kazandı. Buna rağmen kamu yönetimleri bu karmaşık pazarlık ve ihale sürecini başarılı bir şekilde yönetebilecek uzman kadrosuna sahip değillerdir. Ayrıca birçok yönetici kontrat yöntemine kontrolünü, otoritesini kaybedeceği korkusuyla karşı çıkmaktadır.

Kontrat yönteminin kamu yönetimlerinde başarılı bir şekilde işleyebilmesi gerekli beceri ve yeteneğe sahip personeli işe almayı, eğitmeyi ve bu personeli elinde tutmayı gerektirmektedir. Gerekli beceri ve yeteneğe sahip personeli işe almak, eğitmek ve elinde tutmak ise kamu yönetimleri açısından önemli bir maliyet unsuru olarak ortaya çıkmaktadır (Cooper, 2003:104). Bir çok kamu yönetimi ise bu maliyeti dikkate alarak personel eğitimini göz ardı edebilmektedir.

Kamu yönetimlerinin, gerekli beceri ve yeteneğe sahip eleman ve teknik araca sahip olmaması hizmet yüklenicilerin gerçekleştirdikleri hizmetleri

sağlıklı olarak denetleyememe sonucunu da beraberinde getirmektedir. Yeterli bilgi birikimine, tecrübeye sahip olmayan elemanların denetim yapması uygulamada önemli aksaklıklara neden olacaktır.

Kontrat yönteminin uygulamasındaki zorluklar çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Temizlik, çöp toplama ve hapishane yönetimi gibi kontrat yönteminin kullanıldığı üç servis düşünüldüğünde bu durum daha iyi anlaşılır. Bunlardan temizlik hizmetinin özel şirkete ihale edilmesinde herhangi sakınca bulunmamaktadır. Bu hizmetin sunumunda büyük bir sermayeye ihtiyaç yoktur. Sermaye insan gücü, emeğidir. Özel sektör sermayeyi kendisi temin ederek hizmeti yerine getirmektedir (Domberger and Jensen, 1997:70).

İkinci hizmet alanı ise çöp toplama hizmetidir. Çöp toplama hizmetinde ise sermaye hem insan gücünden hem de çöp toplama araçları gibi araçlardan oluşmaktadır. Burada sermayeyi devlet sağlayıp hizmeti özel sektör müteahhidi sağladığında etkin bir ihale çözümü gibi gözükmektedir. Ancak özel sektör yöneticileri araçları kendi sermayeleri olmadığı için kötü, itinasız kullanma gibi davranışlara yönelebilecekleri gibi araç onarım ve bakım hizmetlerinden maliyetleri artıracağı düşüncesiyle kaçınacaklardır. Dolayısıyla bu alanda daha çok sermayenin müteahhit tarafından karşılanması tercih edilmektedir (Domberger and Jensen, 1997:70).

Üçüncü hizmet alanımız ise birçok ülkede yaygın olarak kullanılan ve uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşılan hapishane yönetimidir. Hapishane yönetiminde insan sermayesine göre fiziksel sermaye daha önemlidir. Bu sermayeyi eğer devlet temin edecekse hapishane inşa edilmeli ve özel sektör müteahhitlerine belirli süreyle kiraya verilmelidir. Ancak bu durumda da bazı sakıncalar ortaya çıkacaktır. Müteahhit kirasını vermeme ya da binayı hor kullanma, bakım yaptırmama gibi yollara başvurarak kârını maksime etmeye çalışacaktır. Bunun alternatifi ise yöneticinin tesise sahip olmasına müsaade etmektir. Burada iki sakınca karşımıza çıkmaktadır. İlki sözleşmeden beklenen performans için yaptırım uygulamak zor olmakta ve sözleşme bozulursa tesisin geri alınması gerekmektedir. İkinci sakınca ise müteahhitler uzun süre sonra kâra geçecekleri yatırımlara sıcak bakmamaktadırlar (Domberger and Jensen, 1997:70).

Bunların yanında özelleştirme karşıtları, hapishanelerin kontrat yoluyla özelleştirilmesine özel kurum ve kuruluşların bireyleri özgürlüklerinden

mahrum bırakma hakkına sahip olmadığı yönünde karşı çıkmışlardır. Özelleştirmeye muhalif olanlar sadece devletin adil, eşit, güvenilir ve ahlaki ölçütler çerçevesinde hapishaneleri yönetebileceğini düşünmekte ve başkalarını hapsederek kâr elde etmeyi amaçlamanın ahlaka aykırı olduğunu iddia etmektedirler (Savaş, 1987:252–253).

3) Kontratlara Karşı Çıkabilecek Direnmeler

Kontrat yöntemi sayesinde aynı hizmet daha az sayıda elemanla yapılacağı için kontratlara en çok direnecek grup, işlerini kaybedecek olan çalışanlardır. Bu konuda Shaw, Fenwick ve Foreman (1994:202–203) beş olasılık sıralamaktadır:

İlk olasılık kontratların getireceği yeni düzene düşmanlıktır. Yukarıda bahsettiğimiz gibi işini kaybetme olasılığı olan personel kontrata karşı çıkacaktır. Bu direnmenin önemi kamu personel sendikalarının gücüne bağlıdır. Bu güç genel veya hizmete has olabilir. Mesela kamu sendikaları bir toplulukta çalışan nüfusun önemli bir kısmını teşkil edebileceği gibi önemli bir hizmet sendikası da güçlü olabilir (Ferris and Graddy, 1986:333). İkinci olasılık, kontratlar ve uygulama sonuçları hakkında yeterli bilgisi olmayanlar ortaya çıkacak riskler konusunda korkuya kapılabilirler. Üçüncü olasılık, bu süreçte kendine çıkar sağlamayı düşünecek kişi ve kuruluşlar ortaya çıkabilir. Dördüncü olasılık ise yöntemin uygulanmasının kendi durumlarını etkilemeyeceğini düşünenler tarafsız kalarak olayları izlemekle yetineceklerdir. Son olasılık ise yöntemin kendilerine çıkar sağlayacağını ve pozisyonlarını güçlendireceğini düşünenler sürecin uygulanmasını aşırı istekle destekleyeceklerdir (Shaw, Fenwick and Foreman 1994:202–203).

4) Rüşvet ve Yolsuzluğun Artması

Hizmetlerin özel sektöre verilmesi sırasında siyasi kayırmacılık ortaya çıkabilmektedir. Yasal boşluklardan yararlanılarak hizmetler aynı ideolojik görüşe sahip müteahhitlere verilebilmektedir. Hizmeti sağlayacak olan özel kuruluşların, hizmet kullanıcılarının şikâyetlerini dikkate almadıklarını, kamu hizmetini ihale edene yanlış bir şekilde ilettikleri hatta hiç iletmediklerinden daha önce bahsetmiştik. Bu sorun ihale eden ve ihaleyi alan kurum arasında denetim ve gözetim sağlayan düzenleyici kurumlar kurularak ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Kontrat sürecinin, geleneksel bürokrasinin etki alanından alınarak özel bir kuruma transferi, düzenleyici

kurumlara aynı zamanda yolsuzluğu bertaraf etme gibi bir işlev de yüklemektedir (Kutlu, 2003:96). Uygulamada ise bu önemli bir denetim mekanizması olarak gözükmemekte denetlenenler rüşvet, hediye gibi çeşitli yolsuzluklarla denetleyicileri kontrol altına almaktadırlar.

Yolsuzluğun bir etkisi de rekabet üzerinde olacaktır. Rekabet sürecinde firmalar aralarında anlaşarak tek bir firma gibi rekabete katılacakları gibi bazı firmalar illegal yöntemler kullanarak ihaleyi alacaklardır. Sorun rekabete karşı hareketlerden kaynaklanmakta ve yeni bir firma bir bölgeyi uzun süredir elinde tutan bir başka firmayla rekabete girdiğinde şiddet eylemlerine kadar varan tepkilerle karşılaşabilmektedir (Savaş, 1987:166). New York'ta 475 şirketin katıldığı çöp toplama hizmeti ihalesinde etkin bir rekabet olmamıştır. İhale mafyaları (kartelleri) sayesinde üç yıl üst üste aynı şirket ihaleyi almıştır (Hodge, 1998:103).

SONUÇ

1929 yılında yaşanan ekonomik bunalım, devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini öngören Keynesyen anlayışla aşılmıştır. Bu anlayışla reforma tabi tutulan devlet ise 1970'li yıllara gelindiğinde büyümüş, hantal ve verimsiz bir yapı halini almıştır. 1973 yılında meydana gelen petrol krizi ile bu bunalım iyice gün yüzüne çıkmış ve krizden çıkış için çözüm yolu olarak devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesini en aza indirmek fikri kabul görmüştür. Devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolünün azaltılması ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde gündeme gelen özelleştirme ile başarılmaya çalışılmıştır.

Özelleştirme tekniklerinden olan kontrat yöntemi ile bazı kamu yönetimleri önemli maliyet tasarrufları sağlamışlardır. Kontrat yönteminin kamu yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanması ve maliyet tasarrufu sağlaması için bazı konulara dikkat edilmesi gerekmektedir. Dikkat edilmesi gereken noktalar şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu yönetiminde maliyet tasarrufu etkinliğin artışıyla ortaya çıkıyorsa kontrat yönteminde gerçek anlamda bir fayda vardır. Ancak tasarruflar ücret azalışları, iş yoğunluğunun artması, maliyet değişmeleri ve sosyal hizmet zorunluluklarının terki şeklindeki transferlerden kaynaklanıyorsa maliyet tasarrufu görünürde meydana gelen bir artıştan elde edilecektir. Bu durumda ise maliyet tasarrufu kamu yönetimi açısından bir fırsat

değil tehdit durumuna dönüşebilecektir. Bu durum, kamu yönetimi açısından bir tehdit oluşturmadan tespit edilerek çeşitli önlemler alınmalıdır. Eğer gerçek anlamda bir maliyet artışı olmayacaksa hizmet devlet tarafından yerine getirilmelidir.

- Rekabetle gelen hizmet kalitesi kontrat yöntemi açısından önemli bir gösterge olabilmektedir. Ancak hizmet kalitesinin ölçümü mümkün değilse yöntemin ne derece avantajlı olduğu tespit edilemeyecektir. Hizmet kalitesi tek kriter dikkate alınarak değil birden fazla kriter dikkate alınarak ölçülmeli ve diğer yöntemlere göre elde edilen sonuç karşılaştırılmalıdır. Eğer diğer yöntemlere göre daha iyi bir hizmet kalitesi ortaya koyuyorsa kontrat yöntemi uygulanmalı eğer diğer yöntemlerden daha düşük bir kalite ortaya koyuyorsa kontrat yöntemi uygulanmamalıdır.
- Kontrat yönteminin en önemli sakıncalarından birisi yolsuzluğun ortaya çıkmasına imkân tanımasıdır. Yolsuzluk kontratların çeşitli aşamalarında farklı şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Kontrat sürecinde yolsuzluğa yer vermeyecek şekilde bir düzenleme yapmayan kamu yönetimleri önemli sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Kamu yönetimleri tüm süreci yasal olarak düzenlemeli ve yöneticinin takdirine fazla yer vermemelidir.
- Kontrat yönteminde dikkat edilmesi gereken önemli noktalardan birisini de teknik personelin eğitimi oluşturmaktadır. Eğitimli personel olmayışı özel sektöre bazı konularda taviz verilmesi ile sonuçlanabilmektedir. Sonuç olarak da hizmet, sunuculara bazen gecikmeli olarak ulaşmakta ve sorun yaşanmaktadır. Kontrat yöntemini uygulamak isteyen kamu yönetimleri öncelikle kontrat sürecinde ilgili personelini eğitmeli ve gerekli bilgileri vermelidir.
- Kontrat yöntemi kullanımı özelleştirme karşıtları tarafından bir fayda-maliyet analizi yapmaya gerek olmaksızın eleştirilmekte ve kamu yönetiminde kullanılmasına kesinlikle karşı çıkılmaktadır. Özelleştirme taraftarları tarafından ise yine fayda-maliyet analizi yapılmaksızın kamu yönetiminde kullanılmasının hiçbir sakınca ortaya çıkarmayacağı iddia edilmektedir. Önemli olan nokta, hizmete ilişkin fayda-maliyet analizi yapmak ve faydası maliyetinden fazla ise kamu yönetiminde kontrat yöntemini kullanmak, faydası maliyetinden az ise kontrat yöntemini kullanmamaktır.

KAYNAKÇA

AKSOY, Şinasi (1995), "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri* (İkinci Cilt), TODAİE, No. 262, ss. 159–183.

ALMQVIST, Roland (2002), "Management By Contract: A Study of Programmatic and Technologıcal Aspects" , *Public Administration*, Vol. 79, No. 3, pp. 689–706.

BALCI, Asım (2003), "Kamu Yönetiminde 'Hesap Verilebilirlik' Anlayışı", Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed.) Asım Balcı; Ahmet Nohutçu; Namık kemal Öztürk ve Bayram Çoşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

BAYTAN, İlhan (1999), Özelleştirme**,** TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü, Ankara.

BOYNE, George A. (1998), "Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence", *Public Administration,* Vol. 76, Winter, pp. 695–712.

CHEN, Chung-An. (2009), "Antecedents of Contracting-Back-In: A View Beyond the Economic Paradigm, *Administration & Society*, Volume 41, Number 1, pp. 101-126.

COHEN, Steven and EIMICKE, William (2008), The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World (Public Management and Change), Georgetown University Press, Washington DC.

COOPER, Phillip J. (2003), Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers, CQ Press, Washington, D.C.

DEAKIN, Nicholas and WALSH, Kıeron. (1996), **"**The Enabling State: The Rol of Markets and Contracts"**,** *Public Administration*, Vol. 74, pp. 33–48.

DOMBERGER, Sımon and JENSEN, Paul (1997), "Contracting out by the Public Sektör: Theory, Evidence, Prospects" , *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13, No. 4, pp. 67–78.

DOMBERGER, Simon and RIMMER, Stephen. (1994), "Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey", *International Journal of the Economics of Business,* Vol. 1, No. 3, pp. 439–458.

ERYILMAZ, Bilal (2002), Bürokrasi ve Siyaset**,** Alfa Yayınları, İstanbul.

FERNANDEZ, Sergio; RYU, Jay Eungha; BRUDNEY, Jeffrey L. (2008), "Exploring Variations in Contracting for Services Among The American Local Governments: Do Politics Still Matter?', *The American Review of Public Administration*, Volume 38, Number 4, pp. 439-462.

FERRİS, James and GRADDY, Elizabeth (1986), "Contracting Out: For What? With Whom?", *Public Administration Review*, 46, pp. 332–344.

GOODEN, Vincent (1998), "Contracting and Negotiation: Effective Practices of Successful Human Service Contract Managers", *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 6, pp. 499–509.

HODGE, Graeme (1998), "Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence", *Australian Journal of Public Aministration*, 57 / 4, pp. 98–110.

KUTLU, Önder (2003), "Yerel Yönetimlerde Kontrat Yönteminin Kullanımı", (Ed.) M. Akif Çukurçayır, Ayşe Tekel, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çizgi Yayıncılık, Konya.

KUTLU, Önder (2004), Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi, Nobel Yayınları, Ankara.

LEE, Seong Se. (1998), *Contracting Out: Predictör of success of selected California Public Work Services*, University of La VerneA Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Public Administration, California.

LEVIN, Jonathan and TADELİS, Steven (2005), "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities ", *Wharton Applied Ecenomics Workshop Seminer*, November 9, Pennsylvania.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELEOPMENT- OECD. (2010), *Handbook: Contracting Out* Government *Functions and Services in Post- Conflict and Fragile Situations*, Paris: OECD, www.oecd.org/dataoecd/ 24/14/46119235.pdf (03.04.2011).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELEOPMENT- OECD. (2010), *Lessons on Contracting Out Government Functions and Services*, Paris: OECD, www.oecd.org/dataoecd/38/4/44688368.pdf (10.03.2011).

PERRY, James L. and BABITSKY, Timlynn T. (1986), "Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies**",** *Public Administration Review*, Jenuary / February, pp. 57- 66.

QUIGGIN, John (1996), "Competitive Tendering and Contracting in the Australian Public Sector", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55, Issue.3, pp. 49–57.

RIMMER, Stephen (1994), "Competitive Tendering and Contracting: Theory and Research" ,*The Australian Economic Review*, 3rd Quarter, pp. 79–85.

SAVAS, Emanuel, S. (1987*), Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme*, (Çev.) Ergün Yener, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No: 517, Ankara.

SHOW, Keith; FENWICK, John ve FOREMAN, Anne (1994), "Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experience of Local Authorities in the North of England 1988–1992 ", *Public Administration*, Vol. 72/1, pp. 201–217.

WISNIEWSKI, Stanley C. (1991), "Analyzing the Contracting-Out of Government Services: Relevant Cost-Benefits Considerations" , *Public Budgeting & Finance*, Summer, pp. 95–107.