

37

BELEDİYELEERDE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ
(MALATYA VE ADANA ÖRNEKLERİ)

Saadet AYDIN

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönergesi'nin
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI İçin Öngördüğü
BİLİM UZMANLIĞI (MASTER) TEZİ
Olarak Hazırlanmıştır.

(Malatya, Eylül 1995)

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İş bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim
Dalında BİLİM UZMANLIĞI TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Üye

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Üye

Adı, Soyadı ve Ünvanı

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

...../...../1995

İmza
Adı, Soyadı ve Ünvanı

ÖNSÖZ

Bu çalışma, belediyelerde hizmet özelleştirilmesi üzerine yapılmıştır. Ülke ekonomisinde hızlı ve tartışmalı bir özelleştirme sürecine girildiği bu günlerde, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi de gittikçe önem kazanmaktadır. Kentte yaşayan bir birey olarak, belediye hizmetleri ile ilgilenmek gerektiği kanısındayım. Konuyu seçmemde de bu kanım etkili olmuştur.

Bu tezin yazılması ve araştırmanın yönlendirilmesi aşamalarında, danışman hocam Prof.Dr. Kemal KARTAL'ın katkıları çok büyüktür. Yazıp ulaştırdığım her metni büyük bir titizlik ve sabırla, sağlığını zorlayarak okuması ve hataları bulması, tezinin bugünkü biçimini almasında rol oynamıştır. Bu nedenle bu satırlarda danışman hocama teşekkürlerimi ifade edecek sözcükleri bulmakta zorlanıyorum.

Kendisi de bir akademisyen olan eşim Bahadır'a, bilgisayarla aramda çıkan sorunları çözmeye yaptığı arabuluculuktan, çalışmama maddi ve manevi anlamda destek olmasına kadar gösterdiği anlayış ve ilgi için teşekkür borçluyum.

Bu tez çalışmamda benim "kahramanı" çeken, sabahın alacakaranlığında tez karalamalarım için sokaklara dökülen, uykusundan fedakarlık eden, yazdığım metinleri danışman hocama her koşulda ulaştırıp düzeltmeleri bana yollayan ve burada daha sayamayacağım pek çok yardımlarını gördüğüm, can dostumuz, Dr. Necdet KONAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışmama destek olan, kaynaklara ulaşmamda yardım eden, bilgisini, deneyimini benimle paylaşmak isteyen A.İ.B.Ü. İİBF Kamu Yönetimi ve İktisat Bölümü hocalarına ve Ankara'da gösterdikleri sıcak ilgi için Uğur SARI ve Ailesine ayrıca teşekkür ediyorum.

Bütün bu yardımlara ve desteğe rağmen, tezimde çıkabilecek her türlü hatanın da bana ait olduğunu belirtmek istiyorum.

Saadet AYDIN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ

İÇİNDEKİLER

BİRİNCİ KESİM: BU ÇALIŞMA NİÇİN YAPILDI ?

I. ÇALIŞMANIN KONUSU, AMACI, DENENCELERİ,

YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI

1. Konu, Amaç ve Sınırlar.....	1
2. Denenceler ve Yöntem.....	3
3. Sunuş Sırası.....	4

İKİNCİ KESİM : BELEDİYELER, BELEDİYE HİZMETLERİ VE

HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

II. BELEDİYELER

1. Belediye Kavramı ve Tanımı.....	7
2. Türkiye'de Belediyecilik.....	8
A. Türkiye'de Belediyeciliğin Başlangıcı ve Gelişimi.....	8
B. 1580 Sayılı Belediyeler Yasası.....	12
C. 3030 Sayılı Belediyeler Yasası.....	14
3. Dünyada Belediyecilik.....	15
4. Yönetim Birimi Olarak Belediye.....	19
A. Belediye Meclisi.....	19
B. Belediye Encümeni.....	20
C. Belediye Başkanı.....	21

III. BELEDİYE HİZMETLERİ

1. Hizmetlerin Sınıflandırılması.....	23
A. Zorunlu Hizmetler.....	23

B. İsteğe Bağlı Hizmetler.....	26
2. Hizmetlerin Güncel Yorumu.....	26
A. Kentleşmeye ve Kentsel Altyapıya İlişkin Görevler.....	27
B. Kentleşmeye Yardımcı Hizmetler	28
C. Çevre ve Halk Sağlığına İlişkin Görevler	29
D. Kamu Erkine Dayanan Görevler	30
3. Hizmetlerin Finansmanı : Gelirler.....	30

IV. HİZMETLERİN SUNULUŞ YÖNTEMLERİ

1. Hizmetlerin Belediye Birimlerince Sunulması.....	32
2. Belediyelerin Ortaklık Kurarak Hizmet Sunması.....	34
3. Hizmetlerin Belediye Dışındaki Kurum ve Kişilerce Sunulması.....	36
A. İhale Yöntemi	36
B. Özel Amaçlı Hizmet Kuruluşları.....	38
C. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmeleri.....	38
D. Ayrıcalık (İmtiyaz) Sözleşmeleri.....	39
E. Kiralama (leasing)/ Yönetim Sözleşmeleri	39
F. Hizmetin Desteklenmesi (Sübvansiyonu).....	40
G. Kupon Yöntemi.....	40
H. Vergi Özendirmeleri (Teşvikleri) ve Yönetimsel Düzenlemeler	40
I. Gönüllü Katkılar ve Kendi Kendine Yardım.....	41

V. ÖZELLEŞTİRME

1. Özelleştirme Kavramı.....	42
A. Ülke Ekonomisinde Özelleştirme.....	42
a. Özelleştirme Akımının Doğuşu	46
b. Neden Özelleştirme ?.....	48

c. Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları.....	49
B. Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme	53
2. Belediyelerde Hizmet Özelleştirmesinin Dayanakları.....	55
A. Yasal Dayanaklar	55
B. Toplumsal Aktöresel Dayanaklar	56
C. Kurumsal Dayanaklar	58
D. Yönetimsel Dayanaklar.....	60
E. Ekonomik Dayanaklar.....	61

ÜÇÜNCÜ KESİM: HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİNİN YAYGINLIĞI VE ÖRNEK OLAYLARIN İNCELENMESİ

VI. BELEDİYELERDE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİNİN YAYGINLIĞI

1. Dünyadan Örnekler.....	63
A. Amerika Birleşik Devletleri (ABD).....	64
B. İngiltere	65
C. Almanya.....	66
D. Fransa	67
2. Türkiye'de Hizmet Özelleştirmesi	68

VII. MALATYA BELEDİYESİ VE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

1. Malatya'nın Kent Özellikleri.....	73
2. Malatya'da Belediyecilik ve Belediye Hizmetleri.....	74
A. Esenlik Hizmetleri	75
B. Sağlık ve Çevre Sağlığı Hizmetleri.....	76
C. Temizlik Hizmetleri	76

D. İmar Hizmetleri.....	77
E. Diğer Hizmetler.....	77
3. Malatya Belediyesinde Hizmet Özelleştirilmesi.....	78
A. Esenlik İmar İnşaat Ticaret Limited Şirketi.....	78
B. Megsaş A.Ş.	80
C. Fuarcılık A.Ş.....	81
4. Özelleştirme Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	82

VIII. ADANA BELEDİYESİ VE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

1. Adana Kentinin Özellikleri.....	84
2. Adana Büyükşehir Belediyesinde Hizmet Özelleştirilmesi.....	86
A. Temizlik Hizmetlerinin Özelleştirilmesi.....	86
B. Emlak Vergisinin Hesaplanması ve Alınması.....	87
C. Toplu Taşıma Hizmetleri.....	88
D. Başboş Köpeklerle Savaş.....	89
E. ASKİ Genel Müdürlüğü'nde Özelleştirilen Hizmetler.....	90
4. Özelleştirme Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	92

DÖRDÜNCÜ KESİM: GENEL DEĞERLENDİRME

IX. ÇALIŞMAYLA İLGİLİ BULGULAR, ÖNERİLER VE

SONUÇ

1. Bulgular.....	97
A. Vesayetin Yarattığı Sorunlar ve Hizmet Özelleştirilmesi Kavramının Belediyelerce Farklı Tanımlanması.....	97
B. Özelleştirmede "Başarı Ölçütleri" Gerçekleştirilmemiştir.....	97
C. Kentsel Yaşamı Denetim Aracı Olarak Şirketleşme.....	98
D. Denetimden Kaçış Aracı Olarak Şirketleşme.....	98

E. Ne Özel Ne de Özerk Olan Şirketler.....	98
F. Şirketlerin Toplumsal Faydası Yok Mu?.....	99
G. İşçi Devrimi Değil İşçi Evrimi	99
II. Yerdeş, Kentsel Yaşam ve Hizmetler Üzerinde	
Denetim ve Yaptırım Gücüne Sahip Değil.....	100
I. Belediyeleri Özelleştirmeye İten Temel Etken Gelir	
Yetersizliğidir	100
2. Öneriler	101
A. Özelleştirme Kararıyla Eş Zamanlı TED Çalışması	101
B. Katılımcı Bir Yerel Yönetim Modelinin Geliştirilmesi	101
C. Özksel Denetimin Yeni Biçimi ve Özelleştirmenin	
Tanımı	102
D. Daha Az Devlet, Daha Çok Yerel Yönetim.....	102
E. Belediye Mahkemeleri	103
F. Kente ve Kentsel Yaşama Sahip Çıkmanın Yolları.....	103
G. Belediye Şirketleri Özerkleştirilmelidir	103
H. Şirket Konularının Doğru Seçimi Toplumsal Faydayı	
Arttırır.....	104
I. İşçi Dünyası Yasal Güvencelere Kavuşturulmalıdır	104
İ. Şirketler Belediyelerin Seçilmiş Organları Tarafından	
Denetlenmelidir	104
3. Sonuç.....	105
KAYNAKÇA	111
I. Yararlanılan Yayınlar	111
II. İlgili Yasalar ve Yasal Belgeler.....	116

BİRİNCİ KESİM: BU ÇALIŞMA NİÇİN YAPILDI ?

Bir bölümden oluşan bu kesimde, çalışmanın içeriği ve yöntemine ilişkin bilgiler sunulmuştur.

I. ÇALIŞMANIN KONUSU, AMACI, DENENCELERİ, YÖNTEMİ VE SUNUŞ SIRASI

Bu bölümde önce çalışmanın konusu ve amacı ortaya konmuştur. Daha sonra bu amaca ulaşılmasından sağlanacak yararlar kısaca belirtilmiş ve çalışmanın sınırları çizilmiştir.

Yine bu bölüm içerisinde, çalışmada belirtilen amaca ulaşmada yol gösterici olacak olan denence (hipotez) sunulmuş ve kullanılan araştırma yöntemleri sayılmıştır.

Bölüm içerisinde son olarak, eldeki bu araştırma yazanağında yer alan kesimlerle bölümlerin ayrı ayrı işlevleri ve birbirleriyle ilintileri anlatılmıştır.

1. Konu, Amaç ve Sınırlar

"Belediyelerde hizmet özelleştirmesi" konusu, şu iki bakımdan önemlidir: Birincisi, Türk siyasal yaşamında hak ettiği değeri, 80'lerde ancak bulmaya başlayan, demokrasinin "fidanlığı" ya da "okulu" olarak tanımlanan belediyelerin dünü, bugünü ve geleceğine ilişkin kapsamlı bir araştırma, inceleme ve öneriler bütünü oluşturmaktır. İkincisi ise, yine 80'lerde başlayan ve 1994 yılı Kasım ayında çıkarılan 4046 sayılı yasa ile ivme kazanan "özelleştirme" çalışmaları ile olan bağlantısıdır.

Yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin sundukları hizmetleri hangi yöntemlerle ve hangi amaçlarla özelleştirdikleri, belediye sınırları içerisinde yaşayan insanların bu oluşumdan nasıl etkilendikleri, özelleştirilen hizmetlerin nasıl denetlendiği gibi soruların yanıtları, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Ancak, konunun açıklık kazanabilmesi için, ekonominin bütünü üzerinde, genel anlamda özelleştirme çabaları da Türk siyasal yaşamındaki dönüşümlere paralel olarak çalışmaya alınmıştır. Yine bu bağlamda dünyadaki özelleştirme deneyimleri, belediye tipi örgütlenmeler dikkate alınarak, çalışmada incelenmiştir.

"Belediyelerde Hizmet Özelleştirilmesi" başlıklı çalışmanın amacı, hizmet özelleştirmesinin belediye çalışanları ve yerel halk için neler getirdiğini, nelere mal olduğunu, başarılı bir özelleştirmenin koşullarını araştırarak, konuya ilişkin öneriler sunmaktır. Amaç, belediyeleri uygulamalarından ya da tercihlerinden dolayı yargılamak ya da eleştirmek değildir. Bu nedenle, seçilmiş olan iki örnek kent belediyesinde yapılan araştırmaların sonuçları, bir karşılaştırma amacına hizmet etmemektedir. Zaten seçilen belediyelerden birisi (Adana) bir milyonun üzerinde nüfusa sahip bir metropol, büyükşehir belediyesi iken, diğeri (Malatya) 300.000 dolaylarında nüfusu olan bir kent belediyesidir. Sosyal bilimler alanında yapılan hiç bir çalışma, bir ülkenin sosyal, ekonomik ve siyasal gerçeklerinden bağımsız değerlendirilmemelidir.

"Belediyelerde Hizmet Özelleştirilmesi" başlıklı tez, Türkiye'deki belediyelerin tamamını kapsasaydı, uzun ve can sıkıcı bir araştırma ortaya çıkardı. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Yasası, o tarihten bu güne, özelleştirmeye izin vermekteydi. Ancak, her çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da konu, sınırları çizilerek incelendi. "Belediye" ve "özelleştirme" kavramlarına dayanan hizmet özelleştirilmesi konusu, iki örnek kent belediyesindeki (Malatya ve Adana) uygulamalarla sınırlandırıldı. Çalışmanın ana noktası, bu iki belediyeye ilişkin bulgular ve öneriler kısmıdır.

2. Denenceler ve Yöntem

Bu çalışmanın temel denencesi şudur:

"Belediyelerde hizmet özelleştirmesinin uzun vadede başarılı olabilmesi, yasal, toplumsal aktöresel, yönetsel ve kurumsal dayanakların oluşmasına bağlıdır."

Bu temel denence, sosyal devlet anlayışına olan inancın ifadesidir. Toplumsal yaşamın haklı gereksinimlerine yanıt veren ama bireyi de dışlamayan, bireylerin kendilerini gerçekleştirip geliştirmesi için olanaklar sunan bir devlet anlayışına güvenin ifadesidir.

Devletin yerel uzantısı olan belediyeler de hem kararlarında hem de uygulamalarında bu anlayışı taşımalıdır. Özelleştirme kararı, yapılması gereken ama bir takım olanaksızlıklar nedeni ile yapılamayan işlerin, en iyi ve uygun biçimde yerine getirebilecek kişi ya da kurumlara bırakılmasını öngörüyorsa, bu işlem yerel halkın yararına, kitleler karşılık olarak ağır bir ipotek altına girmiyorsa haklı ve yerinde bir karardır. Ama özelleştirme bir rant aktarım aracı olarak kullanılıyorsa, verimli çalışan işçileri işsiz bırakıp sosyal çalkantılara neden oluyorsa, siyasi çıkarlar ya da oy kaygısı ile kamu kaynaklarını boşa harcıyor, kentsel hizmetler alanında boşluk ve denetimsizlikle sonuçlanıyorsa, belediyeler taşeronlaşıp firmalar mafyalaşıyorsa, işte o zaman özelleştirme kararının ve uygulayıcının sorgulanması gerekir. Bu durumda yanlış ya da eksik olan bir şey var demektir. Eksik olan, en başta yerel halkın katılım ve denetimidir. Çoğu zaman halk kararlardan hatta uygulamadan habersizdir. Belediyeyi bir hizmet aracı olarak değil de, ulaşılması neredeyse olanaksız bir siyasi güç odağı olarak algırlar. Bu da belediyelerin içe dönük, hiyerarşik ve kapalı yapısından kaynaklanır. Yerdeşlik (hemşehricilik) bilincinin yeterince oturmamış olması da bu katı yapıyı besler.

Yönetimde karar alma süreci, uzun, dikkatli ve titiz bir çalışmayı gerektirir. Karar alıcılar, bir tür fayda-maliyet analizi yapmak zorundadırlar. Özelleştirme kararı da bu türden bir ön hazırlık gerektirir. Temel dayanakları belirlenip ortaya konmadan

alınan kararlar, sonuçların şansa bırakılması demektir. Örneğin, özelleştirme sonrası doğabilecek sancuları hafifletecek kurumsal hazırlıkların yapılması, denetim düzeneklerinin (mekanizmalarının) oluşturulması, uygulamalarda açıklık ilkesinin benimsenmesi gibi önkoşullar yerine getirilmeden yapılacak özelleştirme çalışmaları, belde halkının tepkileriyle karşılaşacaktır.

Araştırmanın yöntemine gelince, mahalle muhtarları ile yüz yüze görüşmeler yapılmıştır. İncelenen belediyelerde karar ve uygulama açısından yetkili kişilerle de görüşmeler yapılmış, İçişleri Bakanlığı kontrolörlerinin konuya ilişkin raporları ve Bakanlık'la Sayıştay'ın ortaklaşa düzenledikleri "özelleştirme" konulu seminer izlenmiştir.

Kuramsal çerçevenin çizilmesinde yoğun olarak yazılı kaynaklar taranmış ve belediyelerin resmi belgelerinden ulaşılmaya izin verilenler incelenmiştir. Böylece, bu araştırmada "betimsel" ve "tarihsel" araştırma yöntemleri, eşzamanlı kullanılmıştır.

3. Sunuş Sırası

Bu tez, 4 "kesim" ve birbirini kesintisiz izleyen 9 "bölüm"den oluşmaktadır. Birinci kesimde bir bölüm yer almakta (I.Bölüm) ve çalışmanın "yöntemine ilişkin bilgileri" içermektedir. İkinci kesim tezin kuramsal çerçevesini çizmekte ve 4 bölümden (II. III. IV. ve V. Bölümler) oluşmaktadır. Üçüncü kesim, tezin asıl gövdesi ve katkısıdır. Bu kesim üç bölüme ayrılmıştır (VI. VII. ve VIII. Bölümler). Tezin dördüncü kesimi ise, çalışmaya ilişkin bulgular, öneriler ve genel sonuçların topluca sunulduğu son kesimdir ve bir bölümden (IX. Bölüm) oluşmuştur.

Tezin bölümlere göre içerikleri ve birbirleriyle ilişkileri ise şöyle özetlenebilir :

I. Bölüm "yöntem", "sunuş" ve "tanıtma" bölümüdür. Burada, incelenen konunun önemi, amacı, sınırları ve sağlayacağı yarar ortaya konduktan sonra,

çalışmanın denencesi (hipotezi) ve kullanılan "araştırma yöntemi" sunulmuştur. Bu bölümde son olarak şu anda okuduğunuz "sunuş sırası"na yer verilmiştir.

II. Bölüm, kuramsal açıdan "belediye"nin bir hizmet ve yönetim birimi olarak, çalışmanın amacına hizmet edecek biçimde, tanıtılmasına ayrılmıştır. Bu bölümde önce belediye kavramı tanımlanmış, daha sonra Türkiye'de belediyeçilik, tarihsel gelişimi ve bugünkü yapısıyla verilmiştir. Üçüncü adımda Dünya'da belediyeçilik, ülke örnekleriyle birlikte sunulmuş ve son olarak da bir yönetim birimi olarak belediyenin organlarına yer verilmiştir.

III.Bölüm, belediye hizmetleri ile belediye gelirlerine ayrılmıştır. Bu bölümde belediye hizmetleri bir yandan 1580 sayılı yasaya göre sınıflandırılırken, diğer yandan da günümüz koşullarına göre yeniden yorumlanmıştır. Bölümün sonunda ise, belediye gelirlerinin yapısı ve belediyelerin gelir elde etme yöntemlerindeki gelişmeler yer almıştır.

IV.Bölüm, belediye hizmetlerinin sunulmuş biçimleriyle ilgilidir. Bu bölümde hizmet sunma yöntemleri üç başlık altında toplanmış ve yöntemler üzerinde tartışmalara yer verilmiştir.

V.Bölüm, özelleştirme kavramını çeşitli yönleriyle irdelemekte ve hizmet özelleştirmesinin istenilirlilik düzeyini arttıracak temel dayanakları tartışmaktadır. Bu bölümde, önce ulusal ekonomideki özelleştirme ile belediye hizmetlerindeki özelleştirmenin ayırımı verilmektedir. Bölümde son olarak hizmet özelleştirmesinin dayanakları, altbaşlıklar halinde sıralanmıştır.

VI.Bölüm, hizmet özelleştirmesinin yaygınlığını ortaya koyar. Bu bölümde önce dünyadan örneklerle özelleştirmeci belediyelerden söz edilmekte, son aşamada Türk belediyelerinden genel anlamda özelleştirme örnekleri verilmektedir.

VII.Bölüm, Malatya üzerinde bir alan araştırmasını içerir. Bu bölümde Malatya hem kent hem de belediye ölçeğinde incelenmekte ve Malatya Belediyesinin özelleştirme çalışmaları üzerinde bir alan araştırması sunulmaktadır.

VIII.Bölüm, Adana ölçeğinde bir alan araştırmasını verir. Bu araştırmadan elde edilen bilgiler ve Adana kentinin özellikleri, bölüm içerisinde yer almaktadır.

IX.Bölüm, tezin son bölümüdür. Bu bölümde önce tez çalışmasından elde edilen bulgular ve bulgular için üretilen öneriler, matris biçiminde bir çizelgede gösterilmiştir. Bu çizelge doğrultusunda, bulgular ve öneriler başlıklandırılmıştır. Sonuç altbölümünde ise çalışmanın bir özeti verilerek alana yapılan katkı ve çalışmanın dolduramadığı boşluklar sunulmuştur.

İKİNCİ KESİM : BELEDİYELER, BELEDİYE HİZMETLERİ VE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

Bu kesim, birbirini izleyen dört bölümden oluşmakta ve belediye ve özelleştirme kavramları ışığında belediye hizmetlerini anlatmaktadır. Çalışmanın kuramsal çerçevesine ilişkin ayrıntılı bilgiler, bu kesimde yer almaktadır.

II. BELEDİYELER

Bu bölüm dört ana başlık altında sunulmuştur. İlk olarak belediye kavramı üzerinde durulmuş, ikinci adımda Türkiye'deki belediyeçilik anlayışının ve olgusunun tarihsel gelişimi anlatılmıştır. Üçüncü olarak dünyadaki belediyeçilik anlayışı, çağdaş batılı ülkelerden örneklerle açıklanmaya çalışılmış ve son adımda Türk belediyeçiliği bir yönetim birimi olarak organlarıyla birlikte ele alınmıştır

1.Belediye Kavramı ve Tanımı

Belediye kavramı genel anlamıyla bir kentsel yönetim biçimini ifade eder. Yerel yönetim birimi olan belediyeler, kentsel alanlarda kamu hizmetlerinin görülebilmesi için, devletlerin kendine özgü sistemleri içerisinde yasal dayanaklar üzerine oluşturulmuş birimlerdir.

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa belediyeyi şöyle tanımlamıştır (md.1): "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tasviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir". 1930 yılının dili ile

yapılan bu tanımları bugün kullandığımız sözcüklerle şöyle ifade edebiliriz : "Belediye, beldenin ve belde halkının yerel nitelikteki ortak ve kent yaşamına ilişkin gereksinimlerini karşılamakla yükümlü bir tüzel kişiliktir."

1982 Anayasasının 127. maddesi, "Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir" ifadesi ile, belediyeleri tanıma dahil etmiştir. Ancak Anayasa, belediye kavramını belde kavramı ile karıştırarak yanlışlığa düşmüş ve belediye halkından söz etmiştir. Doğru olan, belediye bir yönetsel örgüttür ve belde halkının kentsel yaşam biçimini belirleyen hizmetleri sunar.

2. Türkiye'de Belediyecilik

Türkiye'de belediyecilik ya da yerel yönetim sistemi, tabandan yükselen, sosyal ve tarihsel zorlamalara dayanan bir olgu olarak ortaya çıkmamıştır (Çitçi, 1989, 47). En azından Batı Avrupa ile kıyaslandığında bu yargıya varmak doğru görünmektedir. Osmanlı Döneminin, bir kısım ayrıcalıklarla donatıp, liman kentlerinin yabancı azınlıklarına hizmet sunmaları için oluşturdukları ilk belediye örgüt tipinden başlayarak, Türkiye'de belediyeciliğin geçirdiği evrim, izleyen altbaşlıklarda yer almaktadır.

A. Türkiye'de Belediyeciliğin Başlangıcı ve Gelişimi

Türkiye'de ilk belediye örneği olarak kaynaklar, 1858 yılında kurulan 6.Belediye Dairesi'ni gösterir (Tortop, 1991, 2). Beyoğlu ve Galata çevresinde kurulan "6.Daire-i Belediye" öncelikle bu çevrede yaşayan yabancıların çağdaş kent özelemlerini gidermeyi amaçlıyordu. Paris örneğine göre oluşturulan belediyenin bütün yazışmaları da Fransızca idi. Olağan dışı gelirlerden oluşan ayrıcalıklı bir bütçeye sahipti (Tekeli, Ortaylı, 1978, 25) ve belediye yönetim kademelerinde söz sahibi olanlar ise İstanbul'un

sanayi-ticaret burjuvazisini oluşturan yabancı azınlıklardı. Avrupa ülkeleri ekonomik işlevlerini kolayca yürütebilmek için özellikle Osmanlı liman kentlerinin ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunlarının çözülmesini istiyordu (Ortaylı, 1979, 295). 1869 Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve İstanbul Şehreminliği örgütü kurulmuştur (Keleş, 1994, 112). 1876 tarihli Vilayet Belediye Yasası her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür (Keleş, 1994, 113).

Cumhuriyetin ilanından sonra 1924 Lozan anlaşmasının çizdiği sınırlar içerisinde Türk Devleti, Osmanlı'dan 389 belediye devralmış bulunuyordu. Devletin yeni başkenti, ülkenin ortalarına, Ankara'ya taşınmıştı. 1930'a kadar devam eden süreç içerisinde yeni Türk Devletinin belediyeçilik anlayışı, Ankara uygulaması ile oluşturulmaya çalışıldı. Cumhuriyetin başarısı Ankara kentinin başarısı ile özdeşleştirildi (Ortaylı, Tekeli, 1978, 25). 1930 yılına kadar Ankara valiliği ile belediye, İstanbul'da olduğu gibi hizmet ve örgüt bakımından bir bütündü (Çitçi, 1989, 64). Yönetimin başı olan "şehremini" hükümetçe atanıyor ve 24 üyeli bir belediye genel meclisi oluşturuluyordu. Ankara'nın İstanbul'dan farkı, belediye genel meclislerinin seçiminde ortaya çıkıyordu. İstanbul'da meclisi seçenler yılda yüz kuruş, meclise seçilenler ise iki yüz kuruş emlak vergisi vermek zorundayken, Ankara'da seçme ve seçilme için böyle bir önkoşul getirilmemişti (Çitçi, 1989, 64).

1930 yılına gelindiğinde Cumhuriyetin belediyeçilik anlayışı, Ankara uygulamaları ışığında somutlaşmaya başladı. 1930-1935 arası dönemde çıkarılan; 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1933 tarih ve 2256 sayılı "Okturuva Vergisinin Kaldırılarak Gümrük Resimlerine Yüzde 10 Eklenmesine İlişkin Kanun", 1933 tarih ve 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu, 1935 tarih ve

2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, 1930'ların belediyeçilik anlayışını belirledi (Tekeli, Ortaylı, 1978,45).

1930-1944 arası dönemin resmi ideolojisi, "tek parti" uygulamasından kaynaklanır. Devletle bütünleşmiş bir parti olan Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF), "devletçilik" ve "halkçılık" ilkelerini devletin resmi ideolojisi olarak benimsetmiş ve bu ilkeler belediyeler üzerinde de etkili olmuştur. Devletçilik ilkesi, bütün yerel kamu hizmetlerinin "belediyeleştirilmesi" olarak belediye düzleminde kendini gösterirken, halkçılık ilkesi (biraz fazlaca abartılı bir biçimde) kentleşen ama kentleşemeyen insanlara kentsoylu (burjuva) yaşam tarzını benimsetme çabasına girmiştir(Tekeli, Ortaylı, 1978, 46).

Parti örgütü ile devlet örgütünün çok sıkı ilişki içinde olduğu bu dönemde resmi ideoloji kentlerde kurulan "halkevleri" aracılığı ile yayılmaya başlandı. Halkevleri, belediyelerin yanısıra birer yerel hizmet birimi gibi çalışmaktaydı (Tekeli; Ortaylı, 1978, 48). Bu dönemde Ankara hem gecekondular sorununu ilk yaşayan kent, hem de arsa spekülasyonu ve yüksek konut kiralari sorunlarının merkezi oldu. Ankara'da yaşanan başarı ve başarısızlıklar, örnek kent ve belediye olması nedeni ile Türkiye'nin tüm kentlerini etkiledi.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Yasası, tüm kent ve kent yönetimleri arasında eşitlik ilkesini getirmiştir. Bu ilkenin istisnası, İstanbul ve Ankara belediyelerinin diğerlerinden farklı bir statüye sahip olmalarıdır. İkinci ilke belediyelerin eylemlerinde serbest bırakılması, üçüncüsü ise belediyeler üzerinde güçlü bir özelsel yönetim denetimidir. 1930 tarihli bu ilkeler, 1990'lara kadar, Türk belediye yönetimlerinde etkili olmuştur. Daha sonra çıkarılan yasalar, bu ilkeleri korumaya devam etmiştir.

1930-1944 dönemi, Türkiye'de kent planlamasının başladığı dönemdir. Bu dönemde kentler arası ölçek farklılıkları dışında genelde tek düze belediye programları uygulanmıştır (Tekeli, Ortaylı, 1978, 90).

Dönemin belediye hizmetlerinin genel özellikleri şöyle sıralanabilir :

- Cumhuriyet rejimini simgeleyen bir Gazi Bulvarı, Cumhuriyet Meydanı ve Atatürk heykeli yapılması,
- Çağdaş kent görüntüsüne ulaşmak için düzgün yollar açma, kent aydınlatmasını sağlama, geniş yeşil alan ve park yapma, kente su getirme,
- Kent içi ulaşım için otobüs işletmeleri ve şehirlerarası ulaşım için otogarlar kurma,
- Halkevleri kurulması, kent meydanlarına hoparlör konması, itfaiye örgütü kurma, yanıcı ve patlayıcı maddeler için güvenli depolar oluşturma,
- Et kesim yeri kurma, çöp toplamanın örgütlenmesi, halk hamamları ve dispanserler açılması,
- Sebze hali ve semt pazarları kurma, spor tesisleri oluşturma (Tekeli, Ortaylı, 1978, 98).

II. Dünya Savaşı'na kadar Türkiye'de belediyecilik anlayışı, resmi ideolojinin ve tek parti olan CHF'nın "ok" larının etkisinde tekdüze ve zorlama bir işleyiş göstermiştir. Küçük ve güçsüz belediyelerle büyük kent belediyeleri aynı görev ve organlarla aynı işlevi yapmaya zorlanmış, dönemin özelliği "halka rağmen halk için" anlayışına koşut belirlenmiştir (Tekeli, Ortaylı, 1978, 46). Ancak, günün koşulları, yeni kurulan bir devleti yaşatma çabaları, yapılanların gerekliliğine ve yerindeliğine ışık tutmaktadır. 1930'larda tüm dünyayı etkisine alan ekonomik bunalım, ülkenin siyasal konjonktürüyle birleştiğinde, "devletçilik" anlayışına sahip belediyelerin bütün yerel hizmetleri üretme çabasına girmeleri de doğru görünmektedir.

Büyük Bunalım ve II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerinin ardından, dünyada yeniden yapılanma ve ideolojik dönüşümler çağı başladı. Demokratik-kapitalist refah devleti anlayışı, devletlerin bir araya gelerek kurdukları Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi örgütleri araç olarak kullanarak yayılmaya

başladı. Sermayenin uluslararasılaşmaya başladığı bu dönemde Türkiye de çok partili siyasal yaşama geçişin sinyallerini vermekteydi. Devletçilik anlayışını terkederek piyasa güçlerine yönelmek, sanayi ağırlıklı kalkınma modelinden vazgeçerek tarımda makinalaşma aracılığı ile kalkınmaya çalışmak, dış kaynak ve dış borçlara yönelmek, demiryolu yapımından vazgeçerek karayoluna ağırlık vermek bu dönemin belirgin özellikleridir.

1950'de iktidar, 1946 yılında kurulan Demokrat Parti lehine el değiştirdiğinde, belediyeler de yeniden tanımlanmaya başlandı. CHF döneminde "devlet memuru" statüsünde kabul edilmediği için siyaset yapabilen, siyasi partilere girebilen belediye memurları, 1950'lerde bu haklarına dokunulmamakla birlikte büyük bir tasfiyeye uğramış, 1960'larda siyaset yapma hakkını yitirmiş, 1970'lerde ise genel "devlet" memurluğu kurallarına bağlanmıştır (Güler, 1992, 151).

Belediyelerin akçal yönden güçlendirilmesi 1937'den 1980'lere kadar borç ve yardım kalemleri gibi geçici çözüm önerilerine dayanmıştır. 1929-1986 tarihleri arasında belediye gelirleri ortalama genel bütçe gelirlerinin %10'una karşılık gelirken, belediyelerin öz gelirleri dönem içerisinde yaklaşık % 47 düzeyinde kalmıştır (Güler, 1992, 154).

1930'larda yaptırılan 150 imar planından (kimin yaptığı belli olanlardan) 30 tanesi müteahhitler tarafından yapılmış ya da yaptırılmıştır. Daha sonra yalnızca bu işleri yapmakla uğraşan "Fenni İnşaat Şirketleri" kurulmuş ve plan yapımını üstlenmişlerdir. Bu durum, müteahhit-belediye ilişkisindeki kurumsallaşmaya gidişin başlangıcı olmuştur (Güler, 1992, 165).

B. 1580 Sayılı Belediyeler Yasası

Türkiye'de belediyeler 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa ile yönetilir. Bu yasa, Fransız yerel yönetim sisteminden esinlenerek (Oluç, 1994, 47), yeni başkent

Ankara üzerindeki TC Devletinin uygulamalarının ışığında çıkarıldı. 1984 yılında 3030 sayılı yasayla 1580 sayılı yasada bazı değişiklikler yapılmıştır.

1580 sayılı yasa, üniter devlet yapısı çizgisinde belediye kurulması ve kuruluş sonrası olayların gerçekleşmesini şu koşullara bağlamıştır :

- a. Belli bir nüfusun varlığı,
- b. Yerleşim yerleri arasında belli bir uzaklık bulunması,
- c. Gelirlerin hizmetler için yeterli ve kuruluşun yararlı olması,
- d. Başvurma ya da istekte bulunma,
- e. Halkoylaması yapılması,
- f. Çeşitli kurul ve kuruluşların işlem yapması, görüş bildirmesi ve karar alması

koşullarıdır.

1580 sayılı yasa şu beş temel ilke üzerine hazırlanmıştır :

1. Belediyeler arası eşitlik,
2. Belediyelerin işlerinde serbest bırakılması,
3. Belediyeler üzerinde güçlü bir özelsel yönetim denetimi,
4. Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanması,
5. Belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi.

Yasanın özelliklerine bakıldığında ilk dikkati çeken, belediye görevlerinin genel bir ifade ile değil de ayrıntılı olarak tek tek sayılmış olmasıdır.

Nüfusu 2000'i geçen yerlerde köy halkının belediye kurulmasını istemesi ve bu isteğin yapılacak oylama ile resmi olarak saptanması, ilgili yönetim kurullarının olumlu kararı, Danıştay'ın incelemesi, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı gibi formalitelerden sonra belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde ise nüfusun 2000 ve üzeri olması şartı aranmaz, buralarda belediye kurulması zorunludur.

Bir belediye kurulduktan sonra o beldenin nüfusu 2000'in altına düşse bile, belediye niteliğini yitirmez.

Birden çok yerleşim biriminin birleşerek belediye kurlmaları durumunda, aralarındaki uzaklığın 500 metreden daha fazla olmaması gerekmektedir.

Belediye kurulması istenilen yerleşim biriminde sağlanabilecek gelirlerin, hizmetlerin gerçekleştirilmesi açısından yeterli olup olmadığına ve belediye kuruluşunun bu yerleşim alanının gelişmesine katkıda bulunup yararlı olup olmayacağına dair il genel meclisi ile valiliğin karar ve görüşleri alınır. Daha sonra Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Danıştay ve İdare Kurulları da devreye girerek işlem yapma, görüş bildirme ve karar alma koşulları yerine getirilmektedir.

Özetle, 1930 yılında çıkarılan bu yasa ile, son derece genörgütsel (bürokratik) süreçlerden geçilerek belediye kurulması gerçekleştirilmektedir.

C. 3030 Sayılı Belediyeler Yasası

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile 1580 sayılı yasada yapılan değişiklik, 1950 sonrası hızlı kentleşmenin (daha doğrusu, kırdan kente yoğun göçlerin) yarattığı sorunlara dayanan büyükşehir ve anakent belediyelerinin kurulmasına ilişkindir.

Bu yasada büyükşehir, " belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir" olarak tanımlanmış ve buralarda büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Büyükşehir içerisindeki ilçelerde de ilçe belediyeleri kurulacaktır.

3030 sayılı yasaya bağlı büyükşehir belediyelerinin görevleri ise şöyle özetlenebilir :

- Metropol ölçeğinde büyükşehir belediyesi tarafından doğrudan yürütülmesi daha etkili ve verimli olacak kimi kentsel hizmetleri üstlenmek, anakent ölçeğinde nazım planlar ve büyük park ve bahçeler yapmak, çöp ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, imha tesisleri kurmak, su, kanalizasyon, havagazi, toplu taşıma hizmetlerini yürütmek, caddelere isim ve binalara numara vermek, toptancı halleri ve mezbahalar

kurmak, işletmek, büyük ölçekli spor, eğlence ve dinlence tesisleri kurmak gibi başlıca hizmetler ile,

- İlçe belediyeleri tarafından yürütülecek hizmetler arasında uyum ve eşgüdümü gerçekleştirmek, bu amaçla denetim işlevi görmek ve yardım sağlamak.

Bu yasa, büyükşehir belediyesi tarafından yürütülen görev ve yetkilerin ilçe belediyelerine ya da ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine bırakılabilmesine olanak tanır (Yalçındağ, 1992, 85).

3. Dünyada Belediyecilik

Günümüz anlamında ilk kent yönetim modeli, 11. yüzyılda, Batı Avrupa'nın feodal ortaçağ kentlerinde, tüccar sınıfın etkileriyle doğmuştur. 15. yüzyıla kadar feodalitenin çözülmesini hızlandıran ticaretin, koruyuculuğunu yapmıştır. 16. yüzyılda tutucu, aristokrat (soylu) sınıfın egemenliğine geçmiş, 17 ve 18. yüzyıllarda ise aristokrasi, ticaret burjuvazisi ve geniş halk kitleleri arasında çatışmalara yol açmıştır. Yüzyıllar süren çekişmelerin ardından kent yönetimlerinin yeni yapısı, özekselsel erkin bir uzantısı olarak mülk sahipleri temelinde belirmiştir (Bireşim, 1994, 34).

Özetle, kent yönetimlerinin tarih sahnesine çıkışları, bir sivil toplum örgütü olarak değil, özekselsel devlet aygıtının bir parçası olarak yukarıdan aşağıya ve dönemin üretim ilişkilerine göre gerçekleşmiştir.

Türk yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan Fransız yerel yönetim sisteminde de benzer süreç yaşanmıştır. Sanayi devriminin ilk olarak belirlediği İngiliz ve Fransız kentleri, sanayinin gereksindirdiği sermaye birikimini sağlamak ve feodalitenin çözülmesi ile açığa çıkan işgücünü çalıştırabilmek için örgütlenirken, sanayi-ticaret burjuvazisinin istemlerine göre biçimlenmiştir. Fransız monarşisi, koyu özekselsel yapısını kentler üzerinde de göstermiş, demokratik olmaktan çok kentsel yaşamı sermaye lehine denetim altında tutmaya çalışan mutlakiyetçi yapısı ile öne çıkmıştır.

Günümüz Fransa'sında kent yönetim biçimleri, 400 yıllık süreçte oldukça önemli aşamalar geçirmiş, Bonapartist yapısından sıyrılmayı başarmıştır. Bu gün Fransa'da 36.551 belediye bulunmaktadır (1990 yılı sayımına göre) ve bu belediyelerde ortalama nüfus sayısı 1578'dir. Bu kadar çok sayıda belediyenin bulunması, Fransa'da "köy" yerel yönetim biriminin bulunmaması ve köy niteliğindeki yerlere de belediye statüsü verilmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Fransa'da nüfusu 1000'den az olan belediyelerin toplam belediye sayısına oranı, %77,1'dir (Keleş, 1994a, 4).

Fransız belediyelerinin karar organı belediye meclisidir ve meclis, belediye başkanı, başkan vekilleri (adjoints) ve üyelerden oluşur. Nüfusu 100'den az olan komünlerde meclis üye sayısı 9'ken, nüfusu 300.000'i geçen yerlerde 69'a yükselmektedir. Paris'in 163, Marsilya'nın 101 ve Lyon'un da 73 meclis üye sayısı vardır. Üyeler, 3500'den az nüfuslu yerlerde iki turlu çoğunluk sistemiyle, 3500'den fazla olan yerlerde ise iki turlu liste yöntemiyle seçilir. Seçimler 6 yılda bir yapılır.

Yürütmenin başı olan belediye başkanı ve vekilleri, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından gizli oyla ve salt çoğunluk yöntemiyle seçilir (Keleş, 1994a, 6). İlk iki turda yeterli oy sağlanamazsa üçüncü turda en çok oy alan aday seçilmiş olur.

Belediye başkanı devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Seçmen listelerinin hazırlanması ve seçimlerin yaptırılmasından sorumludur. Kimlik, pasaport, avlanma izin belgesi gibi belgeleri verir, askerlik yükümlüsü gençlerin sayımını yapar. Belediye meclisi kararlarını uygulamakla yükümlüdür ve bütçeyi hazırlayıp meclise sunma görevi vardır. Belediye gelirlerini toplar, belediyenin mallarını yönetir, meclisten aldığı yetkiyle mahkemelerde belediyeyi temsil eder, satma ve satın alma sözleşmelerini imzalar.

Taşınmaz malların tahsisi, ödünç para alma ve taşıt tarifeleri gibi bazı konularda meclis, görev süresiyle sınırlı olmak koşuluyla belediye başkanına kendi başına karar alma yetkisi tanyabilir. Başkan ise her meclis toplantısı döneminin başında bu görevlerin

uygulanmasına ilişkin yazanıkları meclise sunar. Tanınan bu yetkilerin meclisçe geri alınması olanağı da vardır (Keleş, 1994a, 7).

Fransa'da belediyeler, ilkokulların yapım ve bakım işi, yapı izni verme, kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık ve müze gibi gerçek anlamda yerel sayılabilecek, halka en yakın ve günlük hizmetleri yerine getirirler (Keleş, 1994a, 13).

Devletin belediyeler üzerindeki denetimi salt tüzeye uygunluk denetimidir ve işlem yapıldıktan sonra gerçekleşir. 2 Mart 1982 tarihli bir yasa ile öncül anlamda vesayet denetimi yetkisinden vazgeçilmiştir.

Bütün işlemler valinin denetimine bağlıdır ancak belediye valinin denetim konusunda kötü niyetli olduğunu kanıtlayabilirse, yönetim mahkemesine başvurarak durumun düzeltilmesini isteyebilir (Keleş, 1994a, 14).

Fransa'da belediyelerin gelir kaynakları ise oldukça geniştir. Bina, arazi, oturma, meslek ve çöp vergileri gibi dolaysız vergilerle, imar, yoğunluk sınırının aşılması, taban alanı katsayılarının aşılması gibi durumlarda alınan dolaylı vergiler belediyelere aittir. Elektrik tüketim vergisi ve konaklama vergileri illerle belediyeler arasında paylaşılır. Gazinolardaki oyunlardan, maden sularından, satılan etlerin sağlık koşullarına uygunluğunun denetlenmesinden alınan vergilerle, sinema, ilan ve reklam ve alkollü içki vergilerini de belediyeler alır. İntikal vergileri üzerine belediye vergisi koyma yetkisi vardır. Bunlara ek olarak, 10 binden fazla nüfuslu belediyelerde bütçenin %27'si, daha küçük belediyelerde ise %30'u oranında devlet yardımı alırlar (Keleş, 1994a, 15).

Almanya'da belediyeler ise, (1) ilçe sistemi içerisindeki belediyeler, (2) ilçe sistemi dışındaki belediyeler olarak iki kısımda ele alınmalıdır. İlçe sistemindeki belediyeler kırsal alan belediyesi olarak anılsa da bu belediyeler kırsal alan özelliklerini hızla değiştirerek kentsel özelliklere kavuşmaktadırlar.

İlçe sistemi içerisinde ya da dışında Almanya 'daki bütün belediyeler özerk ve kamu tüzel kişiliğine sahip birimlerdir ve gerek organlar gerekse kaynaklar açısından

aralarında fark yoktur. İlçe sistemi dışındaki belediyelerin denetimi yetkisi valilere, içindeki belediyelerde ise kaymakamlara aittir.

İlçe sistemi içerisindeki belediye modelinden amaç, irili ufaklı belediyeler arasında komşuluk, iş bölümü ve dayanışmayı sağlayarak etkin hizmet üretilmesine olanak tanımaktır. İstenilen işbölümünün sağlanamadığı durumlarda devreye ilçe yönetim birimi (kaymakamlık) girmektedir.

İlçe sistemi dışındaki belediyeler üç değişik modele sahiptir. Örneğin, Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde "meclis-güçlü başkan" sistemi geçerlidir. Beldenin yerdeşleri tarafından 8 yıl süre için ve doğrudan seçilen başkan, belediye içerisinde en güçlü konumdadır. Meclise karşı sorumluluğu yoktur. Meclis ise karar organı olarak 5 yıl için ve doğrudan seçilir. Meclis toplantıları kamuya açıktır ve yerdeşlerin mecliste soru sorma ve konuşma hakkı vardır. "Meclis-güçsüz başkan" sisteminin egemen olduğu Rheinland- Pfalz ve Saarland eyaletlerinde ise belediye başkanı, meclis tarafından, küçük belediyelerde fahri görev yapmak üzere 5 yıl, büyük belediyelerde maaşlı başkan olarak 10 yıl süre ile seçilir ve meclisin 2/3 çoğunluk oyu ile de görevden alınabilir (Yalçındağ, 1992, 53).

Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen'de uygulanan model "meclis-profesyonel yönetici" modelidir ve bu modelde temel yetkili organ yerdeşlerce 5 yıl için seçilen meclistir. Meclisin özelliği ise, mecliste, siyasi partilerin parti grupları oluşturması ve başkanı kendi aralarından kendilerinin seçmesidir. Belediye bürokrasisi ve birimlerinin yönetimi ise belediye direktöründedir. Direktörler, iyi öğrenim görmüş, yetenekli yöneticilerdir ve meclis tarafından 6, 8 ya da 12 yıl süre ile seçilirler. Hessen ile Schleswig Holstein eyaletleri "belediye meclisi-magistrat" modelini uygular. Magistrat, yönetsel işlevlerin yerine getirilmesi için meclis tarafından seçilen bir kuruldur. Temel karar organı olan meclisin yanında yer alan Magistrat, belediye başkanlığı görevini kurul olarak yerine getirir. Yani bu modelde bilinen anlamda bir belediye başkanı yoktur.

Belediye başkanı sıfatını taşıyan kişi Magistat'a başkanlık eder ama bu kurul aynı zamanda başkanın da üstü (amiri) konumundadır. Bu kurul, temel yönetim, eşgüdüm ve karar organıdır (Yalçındağ, 1992, 55).

4. Yönetim Birimi Olarak Belediye

Belediye, bir yönetim birimi olarak çeşitli organlardan oluşur. Türkiye'de belediye birimleri de üçlü bir yapıya sahiptir. Bu organlardan belediye meclisi karar, belediye başkanı yürütme organı ve belediye encümeni de yürütme ve karar erkine sahip karma nitelikli bir organdır.

A. Belediye Meclisi

Meclis, belde halkı tarafından doğrudan ve nisbi temsil yöntemi ile beş yıl için seçilen üyelere oluşur. Seçim bölgesi kentin tamamıdır ve meclis üye sayısı belde nüfusuna göre 9 ile 55 arasında değişmektedir (Keleş, 1994, 202). Büyükşehir belediye meclisleri ise, belediye sınırları içerisinde kalan ilçe seçim çevreleri için belirlenen üye sayısının her ilçe için beşte biri alınarak bulunan toplam sayı kadar üyeden oluşur (Pirler, 1993a, 51).

Meclis olağan toplantıları yılda üç kez, Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yapılır. Toplantılar 15 gün, bütçe görüşmeleri 30 gün sürer. Karar özetleri belediye kapısında asılarak ilan edilir.

Meclisin görevleri, bütçe, kesin hesap, çalışma izlencesi, belediye yönetmelikleri, ücret tarifeleri, imar planları, borç alışı verişleri, ayrıcalık (imtiyaz) sözleşmeleri, zabıta yönetmelikleri ile belediye taşınır ve taşınmazlarının yönetimi gibi konuları görüşmektir.

3030 sayılı yasaya tabi büyükşehir belediye meclislerinin görevleri şunlardır :

- Büyükşehir yapısı içinde hizmet birimleri kurulmasına karar vermek,

- Danışma kurullarının çalışma usul ve esasları hakkında yönetmelik hazırlamak ve kabul etmek,

- Büyükşehir belediyesinin kurduğu iktisadi kuruluşların net gelirlerinden belediye bütçesine aktarılacak oranı belirlemek,

- Büyükşehir belediye bütçesini kabul etmek,

- Büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçelerini olduğu gibi ya da değiştirerek kabul etmek,

- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkları ya da farklı uygulamaları ortadan kaldırmaya yönelik yönlendirici ve düzenleyici önlemler almak,

- 1580 sayılı yasanın ve diğer yasaların vermiş olduğu görevleri yerine getirmek (Pirler, 1993a, 65).

Meclise belediye başkanı başkanlık eder. Meclis toplantılarının gündemi belediye başkanınca belirlenip hem üyelerin adresine postalanır, hem de yerel gazetelerle duyurulur. Belediye meclisinin aldığı kararlar ya yürütmeyle ilgili ya da danışma niteliğinde kararlardır.

Belediye meclisleri üzerinde özeğin (merkezi hükümetin) vesayet yetkisi vardır. 1963 yılına kadar belediye meclislerini bakanlar kurulunun feshedebilme yetkisi vardı. Anayasa Mahkemesi 1963 yılında bu yetkiyi bakanlar kurulundan alarak Danıştay'a vermiştir. Yasal nedenlerin varlığı durumunda İçişleri Bakanlığı, belediye meclisinin feshini Danıştay'dan isteyebilir. Bu durumda yeni meclis seçimine gidilir ve seçilen meclis eskisinden arta kalan süreyi tamamlar (Keleş, 1994, 211).

B. Belediye Encümeni

Belediyenin hem karar, hem yürütme organı niteliğindeki encümen, danışma organı niteliğine de sahiptir. Encümen iki tür üyeden oluşur. Birinci tür üyeler, sayıları ikiden az olmamak koşuluyla her yıl belediye meclisi tarafından ve kendi üyeleri

arasından seçilir. Seçimle gelen bu üyelerin sayısı, seçimle gelinceyken ama yasada "doğal üye" olarak geçen ikinci tür encümen üyelerinin yarısını geçemez. Bu üyelerin belediye meclis üyeliği sıfatları sona erdiğinde, encümen üyeliklerini de yitirirler (Keleş, 1994, 212).

Encümenin doğal üyeleri, belediyede görevli kişilerdir. Bunlar, yazı işleri müdürü ya da başkatip, hesap işleri müdürü ya da muhasebeci, sağlık işleri müdürü ve/veya başhekim veya hekim, veteriner müdürü veya baş veteriner veya veteriner, fen işleri müdürü veya baş mühendis, teftiş kurulu müdürü veya gereken yerlerde personel ve hukuk işleri müdürleri olarak sayılmıştır. Encümene belediye başkanı ya da görevlendireceği başkan yardımcısı başkanlık eder. Encümen üyeleri, kişisel olarak kendilerini ilgilendiren konulardaki görüşmelere katılamazlar. Encümen toplantı zamanını kendisi belirler ve özürsüz olarak üç toplantıda bulunmayan üye istifa etmiş olur. Encümenin önüne gelen konuların en geç bir hafta içinde görüşülmesi gerekir

Bütçenin ilk incelenmesi, muhasebe hesaplarının incelenmesi, kamulaştırılacak yerler hakkında karar verilmesi, belediye emirlerinin yayımlanması, belediye cezalarının karara bağlanması, personel seçimi, yükseltilmesi gibi işlemlerle ilgili başkanın önerilerinin karara bağlanması en önemli görevleridir (Yalçındağ, 1992, 87).

Encümen kararlarına, belediye başkanı, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü gerekçesi ile itiraz edebilir. İtiraz, en büyük mülki amir aracılığı ile Yönetim Kuruluna yapılır (Keleş, 1994, 214).

C. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, seçimle göreve gelip yine seçimle görevden ayrılır. 1963 yılına kadar başkan, meclisin kendi üyeleri arasından ya da dışarıdan, meclis tarafından seçilir ve özetten onaylanarak göreve başlardı. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile, belediye

başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi benimsenmiş ve bir anlamda "güçlü başkan" yapısı doğmuştur (Keleş, 1994, 215).

Belediye başkanlığı görevinin seçim aralıklarıyla sınırlı olması yani sürekli olmaması nedeni ile, belediye başkanları teknik anlamda memur değildir. Sorumlulukları açısından - örneğin görevleri uyarınca Türk Ceza Kanununda belediye başkanına karşı işlenen suçlarda ya da belediye başkanlarının görevleriyle ilişkili olarak işledikleri bazı suçlarda cezaların ağırlaştırılması gibi - bir çok yasa da memur gibi görülürler. Ancak, Devlet Memurları yasasında memur olarak sayılmamış, yasanın 4. maddesi uyarınca "mevcut kuruluş biçimlerine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler" memur sayılmıştır (İnan, 1993, 43).

Beş yıllık süre ile belde halkı tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanı, yürütmenin başıdır. Bu niteliği ile belediye meclisi ile encümenin kararlarını uygular, yasaların verdiği görevleri yapar, belediye genörgütünü (bürokrasisini) yönetir ve belediyeyi temsil eder (Yalçındağ, 1992, 87).

Belediye meclisinin feshini gerektiren eylem ve işlemlere katılan belediye başkanının, Danıştay kararı ile görevine son verilebilir. Bunun yanında, görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile haklarında soruşturma açılan belediye başkanları, İçişleri Bakanı tarafından, yargı kararı verilinceye kadar geçici olarak görevlerinden uzaklaştırılabilir.

III. BELEDİYE HİZMETLERİ

Bu bölüm, Türkiye'deki belediye hizmetlerini, Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan yasalar ışığında incelemekte ve üç ana başlıktan oluşmaktadır.

1. Hizmetlerin Sınıflandırılması

1580 sayılı yasa belediye hizmetlerini "liste" usulünde sıralamış , "zorunlu" ve "isteğe bağlı" olmak üzere iki kısma ayırarak, ayrıntılı biçimde saymıştır. 1930 yılının ekonomik koşullarına göre belediye büyüklük ve gelirleri temelinde yapılan bu ayırım, daha 20 yıl geçmeden yasada öngörülen gelir sınırlarının enflasyon nedeni ile aşınmasından dolayı artık anlamını yitirmiştir. Yine de o günün koşullarının belediyeçilik anlayışına ışık tutmasından dolayı, bu ayırma göre belediye hizmetlerinin incelenmesi yararlı görülmektedir.

A. Zorunlu Hizmetler

Yasada bu başlık altında toplanan görevler, büyüklük ve gelir durumlarına bakılmaksızın bütün belediyeler için zorunlu sayılmıştır. Bu görevler şunlardır :

- Güncel durum haritası yaptırmak, yapı izni vermek,
- Kent sokak ve meydanlarını planlı olarak düzenlemek, sınıflandırmak, isim ve numara vermek, ağaçlamak, aydınlatmak, süslemek, durak ve park yerleri yapmak,
- Meydan ve pazar yerleri yapmak,
- Belediye sınırları içerisinde genel yarara açık iskele, köprü ve rıhtım yapmak,
- İçme suyu getirerek sağlık ve temizliğini sağlamak,
- Kanalizasyon ve çukurları yapmak, onarmak,
- Belediye et kesim işletmesinden başka yerde hayvan kesilmesini engellemek,
- Genel kullanım için tuvaletler yapmak,
- Halka açık yerlerin temizlik ve düzenini sağlamak,

- Yiyecek, içecek ve halk sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak,
 - Halk sağlık, huzur ve rahatını etkileyebilecek işleyim, üretim yerlerini ve koşullarını belirleyip halka duyurmak ve izne bağlamak,
 - Halkın ortak kullanımındaki kent alanlarının temizliği ve çöp toplama işlerinin yapılmasını sağlamak,
 - Salgın ve bulaşıcı insan ve hayvan hastalıkları konusunda hükümetle işbirliği içerisinde çalışmak, belediye mezarlığı ve ölü yıkama yerleri kurmak,
 - Yangın önlemleri almak ve yangın söndürme örgütü kurmak,
 - Tiyatro ve sinemaların sağlık, güvenlik ve yangın önlemlerini almak,
 - Patlayıcı madde ve akaryakıt depoları kurmak,
 - Her tür yapım, onarım ve eklemeler için izin (ruhsat) vermek, yasaya ve izne uygun olmayan işlemleri önlemek, yangın yerlerini düzenlemek, bayındır hale getirmek,
 - Yoksul ailelerin çocuklarını ve yoksul hastaları gözetmek, bakımını sağlamak, halk için kitaplık, okuma salonu, belediye fidanlığı, çocuk bahçeleri, oyun ve spor yerleri yapmak,
 - İş yerleri için açılış izni, hafta tatili izni vermek, pazar yerleri yapmak ve işletmek,
 - Gerekli görüldüğünde yiyecek ve yakacak maddeleri alıp stok etmek ve belirli bir karla sattırmak, gereksinme duyanlara dağıtmak, fonlar kurmak, düzenleme (tanzim) satış mağazaları açmak ve yaşamı ucuzlatıcı önlemler almak.
- * Gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için ek zorunlu hizmetler :
- Et kesim yerinin ayrıntısı olarak barsakhane yaptırmak,
 - Et, yağ, balık, zeytinyağ, peynir, sebze, meyve, turşu, tuzlu balık gibi korunması ve satılması sağlığa ve veteriner koşullarına bağlı yiyeceklerin toptan alım satımının belirli yerlerde ve belediye kontrolünde yapılmasını sağlamak için haller kurmak ve yönetmek.

30'lu yıllarda 50.000 liradan fazla gelir sahibi olmak, bir belediye için pek de küçümsenecek bir şey değilmiş ki yasa bu tür bir ayırım izlemiş. Burada sayılan hizmetlerin belirleyici özelliği ise temel gıda maddelerinin sağlığa uygun biçimde halka sunulmasını güvence altına almaktır. Bu belediyelerin haller kurarak işletmeleri de onların ekonomik yaşama doğrudan karışmalarını ve denetlemelerini kolaylaştırmıştır.

Ancak, 9 Temmuz 1984 tarihli Resmi Gazete'de (18453 sayılı) yayımlanan 3033 sayılı yasa ile "gerçek ve tüzel kişilerin belediye sınırları içinde yaş meyve ve sebzelerin toptan alım ve satımı için haller açmalarına" izin verilmiş, böylece 54 yıl sonra yerel anlamda bir tür özelleştirmeye dayanak sağlanmıştı.

* Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için ek zorunlu hizmetler :

- Yetimhane, güçsüzler yurdu, doğumevi, tımarhane ve doğum ve emzirme yerleri açmak,

- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının onayladığı ve kentin gereksinimleriyle orantılı belediye hastahanesi kurmak ve işletmek.

Bu kümede sayılan hizmetlere bakıldığında, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri niteliğinde oldukları görülmektedir. Bu hizmetler için belediyelerin doğrudan girişimci ve işletmeci olmaları istenmiştir.

* Gelirleri 500.000 liradan yukarı olan belediyeler için ek zorunlu hizmetler :

- Yarış yerleri yapmak ve işletmek,

- Gençler için stadyumlar yapmak, işletmek,

- Yeterli ve ücretsiz halk plajları açmak,

- Belediyeye ait eğlence yerleri açmak, işletmek.

Bu kümedeki hizmetler ise eğlence, dinlenme, tatil ve spor amaçlı yerler yapmak ve işletmek konusunda belediyelere görev verildiğini göstermektedir. Ancak bu hizmetler, akçal bakımdan güçlü ve kalabalık beldeler için geçerlidir. Bu, bir anlamda belde halkları arasında ayrımcı bir tutum da yaratmaktadır.

B. İsteğe Bağlı Hizmetler

Bu grupta sayılan hizmetler için belediyeler, zorunlu hizmetlerini yerine getirmeden ödenek ayıramazlar. Bu hizmetler şunlardır :

- Belediye tiyatrosu, sineması, oteli ve gazinoları, halk müzeleri, hayvanat ve botanik bahçeleri yaptırmak ve işletmek,
- Buz fabrikası, soğuk hava depoları, su depoları, buzhaneler, süt toplama ve dağıtma merkezleri kurmak ve işletmek, başkalarının kurulmuş bulunanları denetlemek,
- Borsa bulunmayan yerlerde yiyecek pazarları ve ardiyeleri yapıp işletmek,
- Yakacak pazarları kurmak ve işletmek,
- Belediye fırınları açmak ve işletmek,
- Yardım, biriktirme, memur ve müstahdem sandıkları kurmak, şehir bankası açmak,
- Kent yönetiminin gereksinme duyduğu uğraş sahiplerini yetiştirmek üzere kurslar, dersler, dersaneler açmak,
- Yoksullar için yatı evleri yapmak ve yönetmek.

İsteğe bağlı hizmetler, belediyelerin yapmak zorunda olmadıkları ama halktan istek geldiğinde yapabilecekleri ve bir bakıma da belediye bürokrasisinin olurluna bırakılmış hizmetlerdir. Bu gün Türkiye'de belediyelerin banka kurmaları söz konusu değildir. Yoksullara yardım işi ise daha çok il özel yönetimlerinin görevidir.

2. Hizmetlerin Güncel Yorumu

1580 sayılı yasanın "zorunlu" ve "isteğe bağlı" ayrımıyla saydığı bu hizmetler, günümüz sosyal devlet yapısının belediyecilik anlayışına göre bütün belediyeler için bir anlamda zorunlu hizmetlerdir. Büyüyen ve kalabalıklaşan kentlerin hizmet gereksinimleri bir yandan çeşitlilik kazanırken, bir yandan da artmaktadır. Artık hizmetleri tek tek liste biçiminde saymak yerine, genel başlıklar altında kümelendirmek

gerekir. Belediyeler de kendi kentlerinin sosyal ve ekonomik yapılarına göre bu hizmetler içerisinde seçim yapmada özgür bırakılmalıdırlar. Belediye hizmetlerinde belirleyici, yerdeşler (hemşehriler) olmalıdır. Bu anlayışla, gereken belediye hizmetlerini şu dört biçimde kümelendirmek olanaklıdır : (A) Kentleşmeye ve Kentsel Altyapıya İlişkin Görevler, (B) Kentleşmeye Yardımcı Hizmetler, (C) Çevre ve Halk Sağlığına İlişkin Görevler, (D) Kamu Erkine Dayanan Görevler.

A. Kentleşmeye ve Kentsel Altyapıya İlişkin Görevler

Bu başlık altında, yol, su, elektrik ve kanalizasyon ağının oluşturulması yer alır. Bu dört hizmet ögesi, kentsel altyapının temel taşlarıdır ve olmazsa olmaz niteliğinde hizmetlerdir. Bu gün kentlerin içinde bulunduğu en temel sorun, kanalizasyon ya da içme suyu ağlarının yetersizliği ve hatta yokluğundan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, bir belediyenin ilk görevi, bu kümedeki hizmetleri sağlamak olmalıdır.

Bu kümedeki ikinci önemli hizmet ise kentleşmenin düzenli ve bilinçli gerçekleşmesini sağlamak üzere, imar planları ve uygulama planları doğrultusunda yeni kentsel alanlar üretmektir. Kent dışında, teknik altyapısı tamamlandıktan sonra kullanıma hazır hale gelen topraklar üzerinde, nitelikli ve ucuz konutlar üretmek, kentlerin gelişme ve büyüme yönlerini denetim altına almakta etkili olacaktır. Bu konuda Kent Kooperatifleri Merkez Birliği'nin uygulamaları, belediyeler için son derece olumlu bir örnek oluşturabilir.

1580 sayılı yasa, belediyelerin konut yapmalarını ve belediye adına kiraya vermelerini "isteğe bağlı görevler" arasında saymıştır. Ancak, 1950'de başlayan kırdan kente yoğun göç dalgaları yüzünden, belediye meclislerine konut işini "zorunlu görevler" arasına alma yetkisi tanınmıştır (Keleş, 1984, 291).

1950'ler, hızlı kentleşme sonucu gecekonduların ortaya çıktığı yıllardır. 1990'lı yıllarda ise bu sorunun hala çözüme kavuşturulamadığı izlenmektedir. Aslında

gecekkondunun bir sorun mu yoksa çözümün bir parçası mı olduğu tartışmalıdır. Önder Şenyapılı'ya göre (1981) ülkede geçerli ekonomik ve siyasal yapı, gecekondu sorununu kökten çözecek önlemler alınmasını özellikle istememektedir. Çünkü gecekondu, barınma sorununun en ucuz çözümünü ve ülkenin "ucuz emek deposunu" oluşturmaktadır. Gecekondu, emeğe ödenecek ücretten, barınma giderlerinin yükünü azaltmak için uygun bir çözüm gibi görülmektedir (Şenyapılı, 1981, 132).

Tansı Şenyapılı ise bu saptamaları destekler nitelikte geliştirdiği önerisinde, gecekkondulunun ya da yoksul kesimlerin barınma sorunlarının çözümünde, uygulama maliyetlerine "... yalnızca kamu değil, ucuz emekçi kitlesinden büyük karlar sağlayan sanayici ve işadamları"nın da katılması gerektiğini savunmaktadır (Şenyapılı, 1981, 323).

Tekeli'nin gecekondu ve buna bağlı olarak da konut sorununa çözüm önerisi ise yönetim birimlerine ve yerel yönetimlere görev yüklemektedir. Tekeli'ye göre belediyeler gecekkondularını tek tek yasallaştırmak (tapu dağıtarak) yerine, gecekkondulaşma sürecini yasallaştırmalıdır (Tekeli, 1982, 234).

B. Kentlileşmeye Yardımcı Hizmetler

Kentlileşme terimi, "... kentleşme akımı sonucunda, toplumsal değişimin insanların davranışlarında ve ilişkilerinde, değer yargılarında, tinsel ve özdeksel yaşam biçimlerinde değişiklikler yaratması süreci." (Keleş, 1980, 71) olarak tanımlanmıştır. Bir başka ifade ile kentlileşme, kentsoylu olmayan insanların, kendilerine yeni yaşama ortamı olarak kentsel uzamları (mekanları) seçmeleri sonucunda yaşadıkları sosyal, ekonomik ve kültürel değişim sürecidir. Bu süreçte kentlerin geleceği açısından bireyin ekonomik bakımdan kentlileşmesinin yanı sıra sosyal bakımdan kentlileşmesi, yani " türlü konularda kentlere özgü tavır ve davranış biçimlerini, sosyal ve tinsel değer yargılarını benimsemesi" (Kartal, 1992, 50), önem taşımaktadır.

Bireylerin "kentlileşme"leri sürecinde belediyelere oldukça önemli görevler düşmektedir. "Ankara, ..., ikili sosyal, ekonomik ve kültürel yapıya sahip bir kenttir. Bu teşhisin, bir kentteki insanca yaşamın baş sorumlusu olan belediye için önemi büyüktür." diyen Göymen, bu ikili yapıyı "teğet ilişkili kültür çemberleri" olarak adlandırıp, belediyelerin bu çemberleri "yuvaları birbirine oturmuş dişlilerle, birlikte dönen bir çark sistemi" haline getirmeleri gerektiğine dikkat çekmektedir (Göymen, 1983, 227).

Karayalçın'ın kentlileşme konusuna yaklaşımı ise Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı olduğu dönemde hazırladığı uygulama planında ortaya çıkmaktadır. Bu planda gecekondu insanını kentle bütünleştirmek için bazı projeler geliştirmiştir. Örneğin, kentsel imceyi kurmak için, Kent-Koop öncülüğünde oluşturulan Gecekondu Kooperatifleri aracılığıyla, hizmetlere düşünsel, bedensel ve giderek parasal katılımı sağlama projesi; Halkın yönetimle bütünleşebilmesi için Halkdanış merkezleri ve Beldeevleri kurma projeleri (Karayalçın, 1990, 49). Yine "merkeze uzak" ve yoksul yerdeşlerin oturduğu, talebin yoğun olduğu bölgelerde, sabah ve akşam doruk saatlerde ücretsiz taşımacılık yapmak üzere Halktaşıit projesi geliştirilmiştir (Karayalçın, 1990, 20).

C. Çevre ve Halk Sağlığına İlişkin Görevler

Evsel ve sanayi atıklarının toplanması ve yok edilmesi; kirlilik yaratıcıların engellenip cezalandırılması; sağlık mekezleri oluşturarak sağlık taraması yapılması; halk sağlığıyla yakından ilgili yerlerin (lokanta, unlu ürün fırınları, et kesim yerleri, gıda üreten yerler gibi) üretim koşullarının ve gürültü kaynaklarının sağlığa uygunluğunun denetlenmesi; nitelikli ve çevreye en az zarar verici yakıt tüketimi için halkın yönlendirilmesi gibi görevler bu kümede yer alır.

D. Kamu Erkine Dayanan Görevler

Bu kümedeki hizmetler, yerleşler üzerinde kamu gücünün kullanılmasını gerektirdiği için, daha çok belediye yönetim biriminin görevleri olarak anılabilir. Bunlar, belediye gelirlerinin toplanması, ceza kesmek, izin vermek, onaylamak ve yasaklamak gibi gücünü yasalardan alan işlemlerdir. Belediye kolluk gücü (zabıta) oluşturarak, üretici, satıcı ve alıcılar ile kent halkı arasındaki ilişkileri yasal ölçütlere göre düzenlemek te bu kümede yer alır.

Dörtlü bir ayrımla kümelenen bu hizmetlerden kamu erkine dayanan görevler, sadece belediye birimleri eliyle yürütülebilir. Bu kümedeki hizmetlerin belediye dışından birimlere gördürülmesi, kamu erkinin ve yöneticilik ayrıcalığının devri anlamına gelir. Gücün yanlış ellerde toplanması ise kent yaşamında sorunlara ve kargaşaya yol açabilir. İmar planları spekülasyonlara ve haksız kazançlara en uygun ortamı sağlayabilir. Yangın söndürme birimleri kurmak ve sosyal hizmet sunmak ise karsız ama sosyal dışsallıkları yüksek olan hizmetler olduğu için, ancak kamu yöneticiliği anlayışıyla bağdaşabilir. Bu konuda gönüllü yardımlardan yararlanmak da söz konusu olabilir. Bunların dışındaki hizmetler ise kısmen ya da tamamen özel kişi ya da kurumların üretimine konu edilebilir.

3. Hizmetlerin Finansmanı : Gelirler

Değişik ülkelerdeki çağdaş yerel yönetim birimleri, genellikle şu üç tür akçal kaynağa sahiptirler. Birincisi, hizmet sundukları yerel birimden (köy, kent ya da il) elde ettikleri öz gelirlerdir. Bunlar, yerel yönetime bırakılmış olan vergi, harç ve katılma payları ile ücret, kendisine ait taşınmazları kiralama / satma yoluyla elde ettiği gelirler ve işletme karlarından oluşur. İkincisi, transfer niteliğindeki gelirlerdir ve bunlar özekten aktarılan paylar, yardımlar ve borç biçiminde gerçekleşir. Üçüncü tür gelirler ise, yerel

yönetimin sermaye ve para piyasalarından aldığı krediler olup, tahvil ve bono karşılığında da gerçekleşebilmektedir (Güler, 1994, 19).

Türkiye'de belediye hizmetlerinin finansmanı da bu üçlü yapıdadır. Para ve sermaye piyasalarından borçlanma yoluyla finansman sağlama yöntemi, 1985'ten sonra Türk belediyelerinde uygulanmaya başlanmış ve yaygın bir kabul görmüştür. Öyle ki bazı büyük belediyeler (örnek, Adana Belediyesi) uluslararası piyasalardan borç edinmişlerdir.

Türkiye'de belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden %6 oranında payı vardır. Standart belediyelerin (3030 sayılı yasayla oluşan büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler) paylaştıkları genel bütçe gelirlerinin %6'sı oranındaki bu transfer, belediyelerin nüfus büyüklüklerine göre dağıtılır ve belediye gelirlerinin % 45'ini oluşturur (Yalçındağ, 1992, 89). Büyükşehir belediyeleri ise, genel bütçe gelirlerinden iki biçimde yararlanır ; birincisi, büyükşehir sınırları içerisinde toplanan genel bütçe vergilerinin % 5'i, ikincisi ise, ilçe belediyelerinin genel bütçe gelirlerinin % 6'sından aldıkları payın % 35'idir (Yalçındağ, 1992, 96).

Cumhuriyet tarihi boyunca belediye gelirleri toplam kamu gelirlerinin % 8,81'ini oluşturmuş, belediyelerin toplam gelirleri içinde özgelirler yaklaşık % 45, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar % 36 ve yardım ve borçlar ise % 19 oranında gerçekleşmiştir (Güler, 1994, 32). 2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı "Belediyeler İle İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" adını taşıyan yasa, 1984 yılında 3004 sayılı yasa ile değiştirilerek, belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden verilen pay, % 10,30'a yükseltilmiştir. Ancak, Aralık 1985 tarih ve 3239 sayılı yasa ile bu miktar % 9,25'e indirilmiştir. 1994 yılında 3986 sayılı yasa ile de bu oran % 7,55'e kadar düşürülmüştür (Keleş, 1994, 289).

1995 yılı Bütçe Kanunu'nda belediyelere 4.5 trilyon lira ödenek, DPT'den ise kalkınmada öncelikli yöre belediyeleri için 77 milyar lira fon ayrılmıştır.

IV. HİZMETLERİN SUNULUŞ YÖNTEMLERİ

Bu bölüm, belediye hizmetlerinin sunulmuş biçimleriyle ilgili olup. üçe ayrılmıştır. Hizmet özelleştirmesi konusuna bir giriş niteliğindedir.

1. Hizmetlerin Belediye Birimlerince Sunulması

Belediye, bir yönetim birimi ama aynı zamanda da bir hizmet birimidir. Belde halkının ortak ve yerel gereksinimlerini karşılamak için hizmet üretir ve sunar. En azından yönetim bilimi açısından bu böyledir. Çünkü bazı tartışmalarda (Bireşim, 1994, 38., Forta, 1994, 51) belediyelerin belde halkından çok sermaye sahiplerine ve dolayısıyla sermaye birikimine hizmet sunduğu görüşü ağırlık kazanırken, özelleştirmenin de bu amaca hizmet eden bir araç olduğu düşüncesi egemendir.

Belediyelerin aracısız hizmet sunma yöntemi, bilinen en eski yöntemdir ve bu biçimde belediyeler kendi örgütsel yapılarında hizmet birimleri kurarak işgücü kullanırlar. Örneğin belediye zabıtası Türkiye'de, belediyenin içerisinde örgütlenir, tıpkı yangın söndürme (itfaiye) gibi. Yakın zamana kadar temizlik ve çöp toplama hizmetleri de bütün belediyelerin ana birimlerini oluştururken, şimdilerde bu hizmetler bazı belediyelerde belediye dışından kişi ya da kurumlara yaptırılmaktadır.

1580 sayılı yasanın 19. maddesi bazı hizmetlerin görülmesini belediyelere verilmiş bir hak, yetki ve ayrıcalık olarak sayar. Bunlar, belediye gelirlerini toplamak, belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak ve kentin düzenini bozulmaktan korumak için buyruklar vermek, yasaklar koymak, bunları uygulamak ve aykırı davranışları olanları cezalandırmaktır.

Belediyeler, kent düzleminde kamu hizmeti sunan birimlerdir. 1982 Anayasasının 128. maddesi ise, kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği temel ve kesintisiz görevlerin, memurlar ve diğer kamu

görevlilerince yürütüleceğini hükme bağlamıştır. Bu durumda belediyelerin kendi personeli ve hizmet birimleri ile gördüğü hizmetler kamu hizmeti niteliği taşıırken, belediye dışından kişi ve kurumlara bu hizmetlerin gördürülmesi, bunların "kamu hizmeti" niteliğini ortadan kaldıracaktır. Böyle bir sonuca ulaşmak pek mantıklı olmasa da, 82 Anayasasının mantığına çok da aykırı değildir.

Sonuçta, belde halkı hizmeti kimin gördüğünden çok, kalitesi, hızı ve faydası ile ilgilenecektir. Bu açıdan bakıldığında belediyelerin hizmeti planlayan, yönelten ve denetleyen bir orun olarak daha faydalı olabileceği de düşünülebilir. Ancak, kamu otoritesine ve kamu erkine dayanan yasaklayıcı, cezalandırıcı işlemlerle, kötüye kullanılmaya uygun imar planı hazırlanması ya da vergi toplanması gibi işlerin, belediyenin doğrudan yürütmesi gereken işler olduğuna ilişkin kamu oldukça yaygındır. Zaten, 1580 sayılı yasanın 16. maddesinde sayılan zorunlu hizmetlerin büyük bir kısmının toplum yaşamını düzenleyen, denetim ve izin vermek, yasaklamak ve onamak gibi kamu yetkisine dayalı hizmetler olduğu belirtilerek, bu hizmetlerin özel kişi ve kuruluşlara gördürülemediği, gördürülmesi halinde de bu kişi ve kuruluşlara kamu yetkisinin devrinin gerekeceğine dikkat çekilmiştir.

Halk katılımı ve denetiminin yeterli olmadığı toplumlarda, yetkinin kimin elinde olduğu çok önemli değildir. Özel kişi ya da kuruluşlar tarafından haksız ya da yanlış uygulamaların kurbanı olan insanlar, hak arama yetisine ve yerdeşlik bilincine yeterince sahip değillerse, belediye organlarının haksız ve yanlış tutumları karşısında da sessiz kalacaklardır. Bu nedenle, kamu erkinin, otoritesinin ya da yetkisinin başka ellerde toplanmasının sakıncaları üzerinde durmak zaman yitimidir. Belediye halka karşı sorumludur. Kent içerisindeki her eylem ve işlemde dolayı asıl sorumluluk belediyeye aittir. Aynı zamanda belediye üzerinde özeğin denetimi vardır. Yetki devri gerektiren işler karşısında halk, hem belediyeyi hem de yetkiyi alanları sorumlu tutabilir. Bu da halka, hizmet açısından çifte güvenlik sağlar. Ancak, özelleştirme bir araç ve belediye de

bir hizmet kurumu olduğuna göre, belediyelerin hizmetten kaçınması değil, olabildiğince hizmeti kendilerinin üretmeleri gerekir. Belediyeler, ancak ve ancak güçlerinin yetersiz kaldığı alanlarda özel kesime başvurabilmelidirler.

2. Belediyelerin Ortaklık Kurarak Hizmet Sunması

1580 sayılı Belediye Yasası'nın 19. maddesinin 5. bendinde, belediye sınırları içerisinde toplu taşıma ve et taşıma işinin, belediyelerin katılacakları ortaklıklar aracılığı ile yapılmasına olanak tanınmıştır. Ortaklıklardaki belediye payının ne kadar olacağına ilişkin bir sınırlama da getirilmemiştir (Köksal, 1993a, 56). 1950 yılında 5656 sayılı yasa ile de, belediye konutları yapmak üzere şirket kurmak ya da kurulan şirketlere ortak olmak konusu düzenlenmiştir.

Yine 1580 sayılı yasa belediyelere, ticari işlevler konusunda geniş bir yetki alanı sunmaktadır. Türk Ticaret Kanunu ise, belediyelerin şirketleşmesini engelleyici herhangi bir hüküm taşımamaktadır.

5434 sayılı Emekli Sandığı yasınının 12. maddesi, sandıktan yararlanacakları belirtirken, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olan şirketler ve belediyelerin kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıkları da saymıştır.

1988-1992 yılları arasında belediyeler ortaklık kurarken ya da ortaklıklara katılırken, DPT'nden izin almak zorundaydılar. 1992'den sonra bu zorunluluk kalkmıştır.

1.9.1992 tarihinde yapılan bir sayımla, Türkiye'de nüfusu 20.000'i geçen 275 belediyenin 107'sinde, toplam 181 ortaklık (şirket) olduğu, İçişleri Bakanlığı raporunda (İçişleri Bakanlığı, 1994) belirtilmiştir. Bu ortaklıklarda en çok pay sahibi olanlar, belediyelerle, belediyelerin kurmuş oldukları ortaklıklardır. Bu durumda bu ortaklıklar belediyelerin politik baskısını güçlü bir biçimde duymaktadırlar.

Belediyeler, bu ortaklıklara gereken araç, gereç ve donanımı çok düşük bedellerle vererek onların finansman sorununu çözerken, kendilerinin gider hanelerinde şişkinlik yaratmaktadırlar. Yine bu ortaklıklarda belediye başkanları kendilerine yakın kişileri yönetime getirerek, politik kaygularla yanlış personel rejimi izlemektedirler.

Şirketleşme, belediye taşınurları ile taşınmazlarının özel kesime aktarılması sonucunu doğurmaz, yalnızca, belediye kamu tüzel kişiliğinden alınarak, özel hukuk alanına kaydırılır ve belediye ile olan yönetim ve mülkiyet ilişkisi devam eder. Ancak, belediye meclislerinin, belediyelerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketler üzerinde doğrudan denetim yetkileri yoktur, yalnızca şirketlere katılım ya da kuruluş aşamalarında söz sahibi olmaktadır (Köksal, 1993a, 57).

Kişi, sözleşme ve sermayenin bir araya gelmesiyle kurulup, özel hukuk alanında, kar güdüsüyle çalışan şirketler, kamu hizmeti sunan ve toplumsal faydaya yönelik çalışan yerel yönetim birimlerinden oldukça farklıdır. Ancak yerel yönetim birimlerinin şirketleşmeye, uygulamada sıkça başvurdukları da bir gerçektir.

Belediyeleri şirketleşmeye iten nedenler, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının yanısıra, kamu hukukunun katı kurallarından, kamu genörgütünün (bürokrasisinin) ağır işleyişinden, özeğin "vesayet" denetiminden, nitelikli eleman çalıştırmalarını engelleyen halihazırdaki personel rejiminden kurtulmak ve ihale yoluyla özel girişimcilere giden kamu fonlarının şirketler aracılığıyla tekrar belediyelere dönüşünü sağlamaktır (Karaman ve Özgür, 1993, 173).

Şirket kurarak ya da kurulmuş şirketlere ortak olarak hizmet üretme - sunma yöntemini, daha çok büyükşehir belediyeleri uygulamaktadır. Bu konuda en çarpıcı örnekler ise İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyelerinin ortağı olduğu şirketlerdir. Öyle ki İzmir Belediyesinin 14, İstanbul Belediyesinin ise 22 şirkette katılımları vardır ve bazı belediye şirketlerinin de (örnek, İzmir ARIZKO A.Ş.) yabancı sermaye ile ortaklık kurduğu görülmektedir.

3. Hizmetlerin Belediye Dışındaki Kurum ve Kişilerce Sunulması

1580 ve 3030 sayılı yasalarla Devlet İhale Kanunu, belediyelerin bazı işlevlerini belediye dışındaki kişi ya da kurumlara gördürmesine olanak tanır. Belediyelerin, donanım, teknik, personel ve akçal olanaklarını aşan konularda dışarıdan kişi ya da kuruluşlara iş yaptırtmasına uygulamada sıkça raslanmaktadır. Uluslararası deneyimler ışığında, kent yönetim alanlarında belediye dışından hizmet sunma yöntemleri, şu dokuz başlık altında toplanabilir (Emrealp ve Horgan, 1993, 24):

- İhale yöntemi
- Özel amaçlı hizmet kuruluşları
- Belediyeler arası hizmet sözleşmeleri
- Ayrıcalık (İmtiyaz) sözleşmeleri
- Kiralama / yönetim sözleşmeleri
- Hizmetin desteklenmesi (sübvansiyonu)
- Kupon yöntemi
- Vergi özendiricileri (teşvikleri) ve yönetsel düzenlemeler
- Gönüllü katkılar ve kendi kendine yardım

Bu yöntemlerin hepsi özelleştirme kapsamına girmez. Ancak, belediyelerde bir alternatif hizmet sunma yöntemi olarak göz önüne alınabilir. Belediyelerde hizmet özelleştirmesi konusunda en çok başvurulan yöntem ise, ihale yöntemidir.

A. İhale Yöntemi

Bu yöntemde yerel yönetim, bir şirket ya da kar amacı gütmeyen bir kuruluşla bir sözleşme yaparak, bedeli karşılığında, belirli bir hizmetin sunulmasını talep eder. Bu tür sözleşmeler, belirli bir hizmetin bütünü ya da bir kısmı üzerine olabileceği gibi, birden çok hizmetin yerine getirilmesi için de yapılabilir. İhale, ihaleye katılan firmalar arasında rekabete yol açacağı için, daha düşük bedelle hizmet sunulmasını sağlayabilir.

Ayrıca, ek personel kullanmadan hizmet miktarının artırılması ve uzman personelden yararlanılmasını sağlar (Emrealp, Horgan, 1993, 25).

İhale yönteminde iki tip sözleşme kullanılır; sabit bedelli sözleşmeler ve maliyet sözleşmesi. Sabit bedelli sözleşmede yüklenici, belirli bir hizmeti, sözleşmede tanımlanan standartta ve sürede, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığı sağlamayı taahhüt etmektedir. Bu durumda, gecikmelerden doğacak maliyet artışı yüklenici firma tarafından karşılanırken, işin zamanından önce bitmesi ve maliyetlerin sözleşme bedelinin altında kalması durumunda elde edilecek kar yükleniciye ait olmaktadır.

Sabit bedelli sözleşmeler farklı biçimlerde uygulanabilir. Örneğin, "Sabit Sözleşme Bedeli", genellikle, hizmet süresinin bir bütçe döneminden daha kısa ya da enflasyon oranının düşük olduğu durumlarda uygulanır ve sözleşme bedelinde herhangi bir nedenle artış yapılmaz. Yöntemin önemli avantajı, yüklenicinin, fiyat artışlarından etkilenmemek için, sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini olabildiğince hızlı bir biçimde tamamlamak için çaba göstermesidir.

Artırılabilir (Eskalasyona Tabi) Sözleşme Bedeli, özellikle enflasyon oranının yüksek olduğu durumlarda, uzun dönemli fiyat artışlarını karşılamaya yönelik fonların da ihale teklifine dahil edildiği sözleşmelerdir ve sonuçta ihale bedelinde yapay bir şişkinliğe yol açar. Gerçekleşen fiyat artışları, başlangıçta öngörülenin altında kalırsa yüklenici haksız kazanç elde ederken, tersi durumunda ise yüklenicinin hizmet sunma gizilgücü (potansiyeli) kesintiye uğramaktadır.

Değişmez (Sabit) Bedel - Artı -Özendirici Ödemeler (teşvik primi) yönteminde ise, maliyetleri ve belirli bir kar sınırlaması içeren değişmez bir sözleşme bulunmakla birlikte, yükleniciyi hizmet etkinliğini artırma ve işi zamanında tamamlama gibi konularda özendirmek için, belirli ödemeler içermektedir.

İhalede kullanılan ikinci yöntem ise, maliyet sözleşmeleridir. Maliyet sözleşmelerinde yüklenicinin hizmete ilişkin tüm giderlerini yerel yönetim karşılamakta,

ek olarak da belirli bir kar ya da önceden belirlenen bir ücret ödemektedir. Ancak, giderlerin gerçekten hizmete ilişkin olup olmadığını denetlemek, yerel yönetim açısından ağır bir gider faturasına yol açmaktadır. Öte yandan, yüklenicinin harcamaları enazda tutmak ve maliyet etkin bir biçimde hizmet sunmak için çaba göstermesini sağlayacak özendiriciler bulunmamaktadır. Dolayısıyla, mali riskin çok büyük bir bölümünün yerel yönetime yüklenmekte olması, bu yöntemin uygulama alanını daraltmaktadır (Emrealp, Horgan, 1993, 27).

Türkiye'de Devlet İhale Kanunu'nun 145. maddesi ise, açık teklif yöntemiyle yapılacak ihale işlerini, alım, satım, hizmet, yapım, kira, takas (trampa), iyeliğin (mülkiyetin) gayri ayni hak tesisi ve taşıma olarak düzenlemiştir.

B. Özel Amaçlı Hizmet Kuruluşları

Aynı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip, yarı ticari nitelikte, ancak yerel yönetime bağlı ve yerel yönetimin genel denetiminde çalışan kuruluşlardır. Büyükşehir statüsündeki belediyelerde katma bütçeli kuruluşlar olarak hizmet gören su ve kanalizasyon idareleri, bu türün örnekleridir.

C. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmeleri

Birden çok yerel yönetim biriminin bir protokol yaparak ya da ortak bir hizmet örgütü (birlik, şirket, dernek, kooperatif, vakıf gibi) oluşturarak, belirli bir hizmeti, işbirliği yöntemi ile yerine getirmelerini kapsamaktadır. Daha çok, hizmetin bir belediyenin teknik ve akçal gücünü aştığı ya da hizmetin niteliği gereği işbirliği ve dayanışmayı gerektiren durumlarda başvurulan bir yöntemdir. Bu yöntemle göre kurulan belediye şirketleri (Türkiye'de de sıkça raslandığı gibi), belediye hizmetlerinin bir bölümünü özel hukuk kapsamına alarak, daha esnek bir hareket alanı sağlanmasına hizmet eder (Emrealp, Horgan, 1993, 32).

D. Ayrıcalık (İmtiyaz) Sözleşmeleri

Kullanıcıların belirlenebildiği durumlarda ve ücretlendirilebilir nitelikteki hizmetler için belediyenin üretim ve sunum hakkını özel firmalara ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlara, belirli bir dönem için devretmesidir. Kullanıcı, hizmetin bedelini ayrıcalık (imtiyaz) sahibine öderken, ayrıcalık sahibi kuruluş ta hizmetin bütün sorumluluğunu yüklenir.

Yerel yönetim, ekonomik (karlı) olmayan alanlara hizmet götürülmesi için özel sektör kuruluşları ile sözleşme yaparak, bu alanlara hizmet sunulması yükümlülüğüne karşılık, karlı alanlara hizmet sunma konusunda ayrıcalık (imtiyaz) sağlayabilir.

Ülkemizde sıkça sözü edilen ama uygulamada fazla yaygınlığa ulaşmayan yap - işlet- devret modeli de, özünde bir ayrıcalık niteliğindedir. Bu modelde büyük çaplı projeler, yerel yönetime akçal ve teknik yönden bir külfet getirmeden özel kuruluşlar tarafından gerçekleştirilir, bir süre işletildikten sonra, önceden belirlenen koşullara göre yerel yönetime devredilir (Emrealp, Horgan, 1993, 35).

E. Kiralama (leasing)/ Yönetim Sözleşmeleri

Bu yöntemde hizmetin sunulabilir duruma getirilebilmesi için gereken sermaye harcamaları ve tesislerin yapımı yerel yönetim tarafından üstlenilmekte, hizmetin sunum sürecinin yönetimi ise bir başka kuruluşa bırakılmaktadır. Karşılığında yerel yönetim belirli ve düzenli bir ücret almaktadır. Hizmetin tüm riski yerel yönetime aitken, işletmeci kuruluş yalnızca karlı işletmecilik sağlayarak, özendirme ödenekleri (teşvik primleri) yöntemiyle kazancını arttırmayı hedefler. Kuruluşun tüm hakedişlerini yerel yönetim verir (Emrealp, Horgan, 1993, 37).

F. Hizmetin Desteklenmesi (Sübvansiyonu)

Bu yöntem, hizmet sunma yetkisi verilen firmanın, kişinin ya da kar amacı gütmeyen kuruluşun mali olarak ya da başka biçimde desteklenmesi, böylece hizmetin kalitesinin ve bedelinin belirli bir düzeyde tutulmasını amaçlar.

G. Kupon Yöntemi

Desteklemeye benzer bir biçimde, yaşlılar, dar gelirliler ve özürülüler gibi toplumun bazı kesimlerine yönelik hizmetlerin sunulması ve yapılan yardımların yerine ulaşmasının güvenceye alınması amacıyla kullanılır.

Bu yöntemde yerel yönetim, belirli bir hizmetten daha düşük bir ücretle ya da ücretsiz olarak yararlanmalarını istediği yerdeşlerine parasal değeri olan kuponlar verir. Mal ya da hizmeti sağlayan kuruluşlar da kuponları yerel yönetime vererek karşılığı olan paraları almaya hak kazanırlar (Emrealp, Horgan, 1993, 39).

H. Vergi Özendirmeleri (Teşvikleri) ve Yönetimsel Düzenlemeler

Daha çok sosyal hizmet niteliğindeki hizmetleri üretecek kişi ve kuruluşları özendirmeyi hedefleyen bir yöntemdir. Ya da örneğin çevreyi kirleticisi nitelikte bir sanayi kuruluşunun, kendi arıtma tesislerini yapması da bu tür özendirmelerden yararlanan hizmetler içindedir. Vergiyle özendirme yanında yerel yönetim, herkesin evinin önünü süpürmesi ya da cadde üzerindeki iş yerlerinin önlerini temizlemeleri, kar birikintilerini kaldırmaları konularında da yönetsel düzenlemeler yaparak, temizlik giderlerinde azalma sağlayabilir (Emrealp, Horgan, 1993, 40).

I. Gönüllü Katkılar ve Kendi Kendine Yardım

Bazı hizmetler için yerel yönetimin yerdeşlerinin bilgi ve becerilerinden yararlanması ya da gönüllü kuruluşlara başvurması, insan gücü kaynağı ve maliyetler bakımından önemli faydalar sağlar.

Kimi zaman yerel yönetim, bireyleri, grupları, mahalleyi ya da beldeyi kendilerinin yararlanacağı hizmetlerin üretilmesi için özendirir ve yönlendirir. Böylece yerel yönetim kaynak birikimi sağlar.

Gönüllü katkı ya da kendi kendine yardım yöntemlerinde yerel hizmetlerin bazıları, dernek, vakıf, meslek örgütü gibi kuruluşlar tarafından karşılıksız yerine getirilir. Bu yöntemin uygulamadaki örneği, eski İstanbul'da "tulumbacılar" adı verilen ve İstanbul esnafından oluşan yangın söndürme ekibidir. Onlar, hiçbir karşılık beklemeden, kentin ulaşabildikleri her noktasında çıkan yangınlara gönüllü koşan bir ekipti. Günümüzde ise özellikle çevre koruma ve geliştirme, bilgisayar yazılım programları hazırlama gibi konularda gönüllü hizmet kümeleriyle karşılaşmaktadır. Bir diğer örnek olarak Doğal Hayatı Koruma Derneği verilebilir.

V. ÖZELLEŞTİRME

Bu bölüm iki ana başlığa ayrılmıştır. Önce, özelleştirme kavramı hem ülke ekonomisi açısından hem de belediye hizmetleri açısından incelenmekte, daha sonra ise hizmet özelleştirmesinin başarısını belirleyen dayanaklar tartışılmaktadır.

1. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme kavramı, değişik bilim dallarınca farklı biçimlerde tanımlandığı için, hem kuramda hem de uygulamada tam olarak açıklığa kavuşamamıŐtır. Hukuk bilimi açısından özelleştirme, "yönetimin özelleştirilmesi" olarak algılanırken, ekonomi bilimi özelleştirmeye, devletin ekonomik yaşamdaki etki ve işlev alanının daraltılması veya tamamen ortadan kaldırılması olarak bakar. Siyaset biliminde özelleştirme daha çok bir ideolojinin dışı vurumudur. Devletin siyasal rolünün ve bireylerin devletle olan ilişkilerinin de belirleyicisidir.

Genellikle kabul edilen özelleştirme tanımı ise Şudur: Devletin ekonomik yaşamdan kısmen ya da tamamen çekilmesi, üretimden vazgeçmesi ve özel kişi ve kurumlara yerini bırakması.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, ülke ekonomisindeki özelleştirme kavramından farklı bir içeriğe sahiptir. Bu bakımdan, öncelikle ekonomideki özelleştirme konusuna değinmek gerekmektedir.

A. Ülke Ekonomisinde Özelleştirme

Ekonomik yaşamda özelleştirme, dar anlamıyla, yalnızca kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade eder (Karadeniz, 1994, 35). Bundan KİT'lerin satışı anlaşılmaktadır. Bazı yazarlara göre ise bu satış, KİT'lerin mülkiyetinin en az % 51'ine karşılık gelmelidir (Aktan, 1993, 70).

Geniş anlamda özelleştirme ise, ulusal ekonomi içinde, kamunun rolünün en aza indirilmesi veya tamamen kaldırılmasıdır. Bu tanıma göre; kuruluş (müessese), bağlı ortaklık ve işletmelerdeki kamu paylarının satışına ek olarak bu kuruluşların özel kesime kiralanması, yönetimin devri, kamu mal ve hizmetlerinin üretimi için özel sektörle sözleşme yapılması biçimindeki konular da özelleştirme kapsamına girer (Doğan, 1993, 119).

Kısaca özelleştirme, "devletin ekonomik işlevlerini azaltmak veya tamamen kaldırmak amacıyla, dar anlamda KİT'lerin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi" olarak tanımlanır (Atasoy, 1993, 183).

Özelleştirme kavramının ardındaki gerçekler, insanların yandaş ya da karşıt görüşler ileri sürerek tartışmalarına yol açmaktadır. Özelleştirmeye ilişkin bu ikili görüşlerin her birinin kendince haklı ve doğru yanları olduğu yadsınamaz.

Özelleştirmeye karşı olanların çıkış noktası, özelleştirmenin işsizliğe ve değişik tüketici kesimleri için fiyat artışlarına yol açacağı şeklindedir. Buna ek olarak, özel sektörün karlı ve ekonomik olmayan alanlara girmeyeceğini, bu alanlarda hizmet sunmak istemeyeceğini savunurlar. Bu durumda ise kamu sektörü, zarar eden, karsız alanlarda yük taşımaya devam edecektir. Ayrıca, siyasi erk sahibi kamu yöneticileri ile özel sektör arasında, çıkar ilişkisine dayanan ve yolsuzluk, rüşvet, adam kayırma biçiminde ortaya çıkan çarpık ilişkilere yol açacaktır.

Özelleştirme sonrasında hizmetin denetiminin olanaksız hale gelmesi ve toplumun yaşlı, özürlü ya da kimsesiz insanlardan oluşan, çoğunlukla da yoksul kesimlerinin, sunulan hizmetlerden bedelini ödeyemeyecekleri için yararlanamamaları da söz konusu olabilir. Bir diğer sakınca ise, kamu tekellerinin belirli ellerde toplanarak özel tekellere yol açması ve halkın sömürülmesini besleyen bir süreç doğurmasıdır (Emrealp, Horgan, 1993, 13).

Özelleştirmeyi savunanlar ise (Devrim, 1994; Aktan, 1994; Eker, 1994) kamu ile özel kesimi karşılaştırarak çıkış yaparlar. Bu karşılaştırmada temel noktalar şunlardır :

- Kamu kesiminin ve özel kesimin ürettiği aynı ya da benzer mal ve hizmetlere ilişkin üretim giderleri karşılaştırıldığında, özel sektördeki üretim giderlerinin genelde önemli ölçüde düşük olduğu görülmektedir. Üretim giderlerindeki düşüklük gerekçesi, piyasa koşullarının üretkenliği özendirerek yollar arama ve yarışma (rekabet) gücü ve karı arttıracak yönde maliyet düşürmeye zorlayıcı etkide bulunması olarak belirtilmektedir. Özel kesimde birim çıktı başına işgücü maliyetindeki düşüklük, üretim giderlerinin düşük olmasındaki bir başka temel gerekçedir.

- Özel kesim çıktı düzeyinin kamu kesiminden daha yüksek olduğuna inanılır, çünkü, buna inananlar, kamu kesiminde daha fazla işgücü çalıştırıldığı ve sahip olunan tesis ve sermaye donanımının daha verimsiz kullanıldığı görüşündedirler. Kamudaki iş güvencesi nedeni ile bu sektörde üretken olmayan kişiler motivasyonda zorlanmakta, özel kesim ise atıl kapasiteyi işten çıkartmak ve personelin üretkenliğine göre özendirici ücret sistemi uygulayarak verimliliği arttırabilmektedir.

- Kamu kesimi bütçeleri hazırlanırken bakım, onarım ve yenileme harcamalarına yeterli kaynak ayırmaz, daha çok, kaynaklar yeni sermaye yatırımlarına yönelir. Bu da mevcut donanımın kısa sürede kötüleşmesine, işletme ve bakım giderlerinin artmasına ve üretkenliğin düşmesine yol açabilmektedir. Özel kesim ise tam ters yönde hareket eder (Emrealp, Horgan, 1993, 7).

- Kamu kesiminin tekeli yapısı, mal ve hizmetlerde farklılaştırma ya da nitelik artışına yönelik girişimleri engellemektedir. Genelde tüm tüketici kesimleri için tek tip bir üretim çıktısı elde edilir. Ancak, özel kesim ürün farklılaştırması yoluyla tüm tüketici kesimlerini ayrı ayrı tatmin edecek üretim arayışlarına girer. Serbest ve dolayısıyla da rekabetçi piyasa koşullarında tüketiciler tercihlerini rahatça ortaya koyabilirler.

- Kamu kesimi yeniliklere özel kesim kadar açık değildir. Yeni teknolojileri kullansa bile, teknoloji sayesinde ortaya çıkan işgücü fazlasını işten çıkarmak yerine, istihdam fazlası bir politika izlemeyi sürdürerek, maliyetlerini arttırır (Emrcalp, Horgan, 1993, 8).

Özelleştirme yandaşlarının ileri sürdüğü bu görüşlerin gerçeği ne derece yansıttığı çok önemli. Şu ana kadar sunulan bu görüşlerde kamu girişimciliği acımasızca eleştirilmekte, ama ileri sürülen karşı düşüncelerin nedenleri göz ardı edilmektedir. Bir kere düşünülmesi, göz önünde tutulması gereken bir gerçek var. Kamu işletmeleri, kapitalist birikim sürecinde kendilerine düşen görevleri hakkıyla yerine getirmektedirler. Ucuz girdi sağlayarak özel üretim kesimine kaynak birikimi olanağı veriyorlar. Bunu yaparken de kar amacı gütmüyorlar. Maliyet + kar diyerek, karı ençoklama amacıyla çalışan özel işletmeler iflas etme ayrıcalığına sahipken, kamu işletmeleri kar etmiyor diye eleştiriliyor. Üstelik batan özel kesim işletmeleri ve bankaları bu devlet kuruluşlarının kendilerini kurtarmalarını rahatlıkla isteyebiliyor, bunu hak görüyorlar. Bir diğer nokta ise, kamu kesiminde çalışan işletmelerin teknolojik yeniliklerden uzak olmaları. Evet, pek çok kamu kuruluşu eski teknolojiyle üretim yapar ama bunun sorumlusu hükümet politikalarıdır. Hükümetler, bu işletmeleri gözden çıkardıkları ve kurtulmak istedikleri için, teknolojiyi yenilemeye dönük yatırımlar yapılmaz. Kamu kuruluşlarının karsız ve verimsiz çalıştıklarını öne sürebilmek için, bu, bilinçli yapılan bir seçimdir.

Kamu kesiminin ürün farklılaştırması yapamamasına gelince, bu çok doğal bir sonuçtur. Örneğin Sümerbank İşletmeleri giyim ve ayakkabı üretiminde yıllarca son derece kaba ve modası geçmiş ürünler sundular. Ama bu ürünler dar ve düşük gelirli insanlar için önemliydi. Öylesine sağlam ürünlerdi ki, bir ayakkabı yıllarca eskimeden giyilebilirdi. Modayı izleyenler ya da isim yapmış mağazalardan giyinebilenler Sümerbank malları almazdı ama bu Sümerbank'ın satılması için yeterli bir gerekçe de olamazdı. Son on yılda Sümerbank da ürün çeşitlendirmesi yoluna gitti. Gençler için

farklı ve güncel tasarımlarla giysi ve ayakkabı üretti. Tam özel sektörle yarışabilecek konuma gelmişti ki satışına karar verildi. Şimdi bir çok kentte Sümerbank satış merkezleri kapılarına kilit vurmuş, satılmayı bekliyorlar. Kısacası, istenildiğinde kamu işletmeleri de en az özel işletmeler kadar iyi ve verimli olabilecekken, bilinçli bir seçimle verimsizliğe itiliyorlar.

Kamu işletmelerine bir diğer eleştiri de fazla, gereksiz ve niteliksiz işgücü çalıştırarak, maliyetlerini arttırdıkları biçimindeydi. Gerçekten de kamu işletmelerinde aşırı istihdam ve gizli işsizlik gibi sorunlar yaşanmakta, bir kişiyle yapılacak işe iki hatta üç işçi alınmaktadır. Ne var ki kamu işletmelerine verilen tek görev üretim yapmak değil, bunun yanı sıra bir devlet ve hükümet politikası olarak istihdam da yaratmaktır. Dünya ekonomisinin 1930'larda içine girdiği büyük bunalım dönemlerinde, Keynesgil politikalar olarak devletlerin uyguladığı ve üretken olmayan faaliyetlerle insanlara alım gücü yaratıldığı düşünülecek olursa, Türkiye gibi ulusal geliri düşük ve gelir dağılımı da dengesiz bir ülkede KİT'leri kullanarak gelir aktarmak, ülke ekonomisine zarar değil yarar getirecektir. Burada gerçek sorun, politikacıların bu işletmelerde oy ya da destek karşılığında "adama göre iş" yaratma yetkilerini sınırlandırabilmektedir. Bunun için de özelleştirme yerine "özerkleştirme" daha ekonomik bir başlangıç olabilir.

a. Özelleştirme Akımının Doğuşu

Dünyada özelleştirme hareketleri, Keynesgil iktisat politikalarının 1970'lerde ortaya çıkan ekonomik bunalımlar karşısında yetersiz kalması üzerine alternatif olarak çıkan üç temel iktisat öğretisinin düşüncelerinde doğmuştur. Bunlar; (1) Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi, (2) Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat ve (3) Arz Yönlü İktisadi Düşünce'dir (Aktan, 1993, 96).

Bunlardan Monetarizm, esas olarak enflasyon üzerinde yoğunlaşmış ve enflasyonun nedeninin, para arzının hükümetlerce gereksiz yere, aşırı ölçüde artırılması olduğunu savunmuştur.

Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat teorisyenleri ise, klasik iktisattaki "homo-economicus" kavramından hareketle kamu hizmetlerindeki artışı açıklayarak, bireylerin devletten daha çok hizmet sunmasını istediklerini ve iktidardaki karar alıcıların da çıkar arayışları içinde olduğunu söylerler. Hizmetten yararlanmak isteyen ama bedelini -vergi ile- ödemek istemeyen seçmen, sahip olduğu oy "silahı" ile politikacı-bürokrat kesimini bu hizmetleri vergi dışı yollarla -borçlanma ve para basma- finanse etmeye zorladıkları için, bütçe üzerinde baskı artar ve zamanla ekonomide sorunlar başgösterir. İşte böyle bir durumda ekonomik ve politik özgürlüğün gerçekleştirilmesi için devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlandırılması gerekir. Bu amaç için de anayasalarda güvence altına alınması gereken bazı ilkeler vardır. Bu ilkeler şöyle sıralanabilir (Aktan, 1993, 98) :

- Devletin harcama ve vergi yetkilerinin sınırları,
- Para arzını ne ölçüde ve ne şekilde arttıracak,
- Denk bütçe ilkesi,
- Devlet müdahalesinin sınırları ve serbest piyasa oluşturma ilkeleri,
- Yönetimler arası hizmet ve gelir bölüşümüne ilişkin esaslar ve akçal yerellik sağlamaya yönelik ilkeler.

Son olarak 1980'lerde yayılmaya başlayan Arz Yönlü İktisat kuramcıları da diğer kuramcılar gibi temelde aynı düşünce üzerinde, yani devletin rolünün küçültülmesini, ulusal ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin etkinliğini azaltarak piyasa ekonomisine işlerlik kazandıracak politikalar üretilmesini savunurlar.

Ekonomide ortaya çıkan bu akımların ardından, Amerika'da Reagan ve İngiltere'de ise Thatcher'ın uygulamaya koyduğu ve kısaca " Muhafazakar Kapitalizm "

adıyla anılan ekonomi politikaları, dünyadaki özelleştirme uygulamalarının da ateşleyicisi oldu (Aktan, 1993, 101). Ardından, IMF ve Dünya Bankası gibi büyük finans kurumlarının da zorlamasıyla (ya da yönlendirmesi ile) yaygınlık kazandı.

b. Neden Özelleştirme ?

Dünyadaki özelleştirme uygulamalarına bakıldığında, özelleştirmenin temel ya da diğer bir deyişle makro ekonomik amacı, devletin ekonomik alandaki ağırlığını azaltarak piyasanın işleyişini yeniden düzenlemek ve böylelikle serbest piyasa ekonomisini güçlendirmektir (Atasoy, 1993, 184).

İkinci önemli amaç akçal (mali) hedeflere yönelik olmasına karşın, devletler tarafından açıklıkla kabul ve ifade edilmez. Özelleştirilen KİT'lerin finansmanı açısından bütçe üzerindeki baskı hafiflerken, kamu aktiflerinin devredilmesi sonucu önemli bir gelir kaynağı da sağlanmış olur. Yani bir yandan bütçenin gider kalemleri azalırken diğer yandan da gelir kalemlerinde artış sağlanmış olur. Kamu kesimi borçlarını azaltmak ve ileride vergilerde hafifleme sağlamak da akçal hedefler arasındadır.

Bir üçüncü amaç, hisse senedi sahipliğini artırmak ya da sermayeyi tabana yaymaktır. Bu aynı zamanda bir sosyal amaca hizmet eden bir araç olmaktadır. Sermayenin tabana yayılması, geniş kitlelerin gelir düzeylerini artırmak için kullanılabilir. Bu yolla "refah" düzeyinde artış sağlanmış olur ki bu amaçla yapılan özelleştirme de "sosyal özelleştirme" olarak nitelendirilir (Atasoy, 1993, 184).

Yine bir başka sosyal amaç ise, çalışanların, işletmelerin sermayesine katılmasını sağlamaktır. Böylece işletmelerdeki sosyal havayı iyileştirmek ve çalışanların firmalarının daha iyi çalışması konusunda ilgilerini artırmak yönünde bir çaba harcanmaktadır.

İngiltere'de uygulanan özelleştirme çalışmalarında ise en göze çarpan amaç, sendikaların gücünü azaltmaktır.

Bütün bunlara ek olarak siyasal amaçlara yönelik özelleştirme çalışmaları da söz konusudur. İktidardaki siyasi partinin liberalizme yatkın olması özelleştirmenin en büyük destekçisi olurken, sosyalist eğilimli bir parti devletleştirmeden yana tavır koymaktadır.

c. Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları

Dünyada özelleştirme, 1980 sonrasında hız ve etkinlik kazanmaya başladı. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde serbest pazar ekonomisine işlerlik kazandırmak, temel hedef haline aldı.

İngiltere'de yapılan özelleştirme çalışmaları, diğer ülkeler için cesaret verici bir örnekti. İngiliz özelleştirme hareketlerinin temel hedefleri şöyle belirlenmişti (Doğan, 1993, 130) :

- Devletin ekonomideki rolünün azaltılması,
- Sanayide etkinliğin artırılması,
- Pay sahipliğinin ve dolayısıyla sermaye piyasasının yaygınlaştırılması,
- Devlet bütçesine katkı sağlanması ve
- Ekonomideki çarpıklıkların giderilmesi. Bu amaçlara yönelen İngiltere,

özelleştirme çalışmalarında farklı yöntemler kullandı. Bu yöntemler şu altı biçimde uygulanmıştır (Doğan, 1993, 131) :

- Devletin mülkiyetindeki işletmelerin pay senetlerinin bir kısmını ya da tamamını özel kişi ya da kuruluşlara satma,
- Tekel niteliğindeki işletmelerin bu niteliklerini kaldırarak serbest piyasa koşullarında çalışmaya zorlama,
- KİT'nin katılımları (iştirakleri) ya da yan kuruluşlarının özel sektöre devri,
- KİT ve özel sektör ortaklığında yeni işletmeler oluşturma,
- Kamu kurumlarının yürütülen hizmetlerin özel sektöre devri,
- Büyük kamu yatırımlarına özel sermayeyi ortak ederek riski paylaşma.

Burada yeri geldiği için söylenmesi gereken bir şey daha var ki o da İngiliz özelleştirmesinden en fazla etkilenen kesimin, işçi kesimi olduğudur. Açıkça belirtilmemekle birlikte herkesçe bilinen özelleştirme hedeflerinden birisi de İngiltere'de işçi sendikalarının gücünü kırmaktı ve İngiliz hükümeti bunu başardı.

Almanya'da özelleştirme çalışmaları ise Alman devletinin yapısı gereği iki kısımda yapılmıştır: Federal Devlet (Bund) düzeyindeki özelleştirmeler, bölgeler (lander) ve belediyeler düzeyinde özelleştirmeler.

Federal Devlet düzeyindeki özelleştirmenin temel düşüncesi, 1983 yılında kurulan yeni hristiyan-liberal koalisyon hükümetinin programında yer alan, "Ekonominin organizasyonu, devlet müdahalesinin azaldığı ölçüde elverişli imkanlar yaratmaktır. Daha fazla değil daha az devlet istiyoruz" (Atasoy, 1993, 203) sözleri ile özetlenebilir.

Bu ifade ile yola koyulan hükümet önce kısmi özelleştirme çalışmalarına girişmiş ve pay senetlerinin satışı ile çalışmalara başlamıştır. İlk uygulamada (VEBA; enerji, kimya ve metalurji alanında çalışan ve % 43,7'si devlete ait olan, Almanya'nın 4. büyük şirketi) 770 Milyon DM gelir elde edilmesi devleti cesaretlendirerek bir yıl sonra şirketin tamamı özelleştirilmiştir. Böylece şirkette devletin hiç payı kalmazken, 600.000 pay sahibi arasında paylaşılmıştır. Daha sonra diğer kamu şirketleri ve bankalar da özelleştirmeye konu edilmiştir (Eker, 1994, 104).

Alman Hükümeti özelleştirme politikasını, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devlet borçlarını azaltmak (ve bütçeye gelir elde etmek) amacıyla uygulamıştır.

Polonya'da özelleştirme ise bir Özelleştirme Bakanlığı aracılığı ile ve iki yöntemde yapılmıştır: Şirketleşme ve tasfiye. Şirketleşme yöntemiyle yapılan özelleştirmede Bakanlık, özelleştirme planını inceler ve "evet" derse bir şirket kurulur. Daha sonra bu şirket blok satış, halka arz, toplu özelleştirme ya da çalışanlara satış seçeneklerinden hangisi ya da hangilerinin uygulanacağına karar verir.

Tasfiye biçiminde ise, yine bakanlık özelleştirme planını inceler ve onaylarsa tasfiyesine karar verir. Tasfiye kurulu oluşturularak satış, kiralama ya da kurumun varlıklarının başka şirketlere aynı (fiziki) sermaye olarak konulması konularında seçim yapılır (Doğan, 1993, 153).

Polonya'da, bir özelleştirme yasası çerçevesinde yapılan özelleştirmeler sonrasında, çalışanların işlerini yitirmemeleri için yasal düzenekler de oluşturulmuştur.

Bu ülkelerden başka, Japonya, Fransa, Çekoslovakya, Macaristan, Romanya, İtalya, Hollanda, İspanya, ABD, Kanada ve Brezilya da özelleştirme çalışmalarını yürütmektedir (Eker, 1994, 107). Ülke ya da yöntem her ne olursa olsun, özelleştirme sonrasında ortaya çıkan değişimler şu biçimde olacaktır :

- Mülkiyet değişimi (kamu sahipliğinden, özel sahipliğe geçiş),
- Hukuki yapı değişimi (kamu hukuku alanından, özel hukuk alanına geçiş),
- Tasfiye (şirket yapısının değişimi),
- İktisadi statü değişimi (doğrudan mal veya hizmeti üretme yerine, dolaylı olarak taahhüt yoluyla mal ve hizmet üretiminin sağlanması),
- Rekabet ortamının değişimi (tekelci piyasadan serbest piyasaya geçiş) (Doğan, 1993, 161).

Bu bilgiler ışığında Türkiye ekonomisindeki özelleştirme çabalarına bakarsak, dünyadaki gelişmeye paralel olarak yine 1980'lerde ortaya çıktığı görülmektedir. 24 Ocak 1980 Kararları ile temelleri atılan liberalizme geçiş süreci, 12 Eylül 1980 oluşumlarıyla 1983'e kadar 3 yıllık bir kesintiye uğramış, 1983'te ekonomide liberal, sosyal yaşamda muhafazakar yapıya sahip Anavatan Partisi'nin iktidara gelmesi ile süreç ivme kazanmaya başlamıştır.

24 Ocak kararlarının temel felsefesi, dışa açılma ve serbest pazar ekonomisine işlerlik kazandırma olarak özetlenebilir. Bu doğrultuda KİT'lerin serbest pazar ilkelerine göre çalışması temel amaç olarak benimsenmiş ve temel mal ve hizmet kapsamı

daraltılarak, KİT'lerinin fiyatlarını serbestçe belirlemelerine olanak tanınmıştır. Bunlara ek olarak, ekonomide rekabetin canlandırılması için devlet tekellerinin bir kısmı (elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımındaki devlet tekeli, tütün ve çay tekeli) kaldırılmıştır (Doğan, 1993, 176).

29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı yasa ile özelleştirme konularında karar organı olarak "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" ve yine bu kararları uygulayıcı birim olarak da "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" kurulmuştur. 28.12.1987 tarih ve 304 sayılı KHK ile de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun yerini, Yüksek Planlama Kurulu (YPK) almıştır. 20.12.1991 tarih 473 sayılı KHK ile de, görevleri arasında "KİT'nden özelleştirilmesi gerekenler hakkında karar vermek" de bulunan Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı özelleştirme yasası ise, özelleştirmede yetki sahibi olan organlara, "Özelleştirme Yüksek Kurulu" ve "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" nı kurarak eklemeye bulunmuştur.

Türkiye'de özelleştirme politikaları bir araç olmaktan çıkıp amaç haline gelmiştir. 1990 sonrası oluşumlara göz atıldığında, ülkenin birincil hedefinin "hızlı" bir özelleştirme olduğu görülmektedir. Gerekçe ise, devlet girişimciliğinin özel girişimcilik önünde bir engel oluşturması, özel kesime gitmesi gereken kaynakların devlet kesimine aktarılması, üstelik bu ikinci kesimde kaynakların boş ve verimsiz alanlara harcanması nedeniyle ülke kaynaklarının israf edilmesi olmaktadır. Oysa ki Cumhuriyet tarihi boyunca özel kesimin maliyetlerini düşürmek ve özel girişimciliği desteklemek için ülke ekonomisinin lokomotifleri gibi çalıştırılan KİT'ler, batan sermaye sahiplerinin de can yeleği olmuştur. 24 Ocak + 12 Eylül = Anavatan Partisi denklemi ile 1983'ten başlayarak dışa açılıp, yabancı sermaye ile tanışan özel sektör, sonunda çıktığı kabuğu beyenmeyen civciv gibi acımasızca KİT saldırısına başlamış, bir yandan bu kuruluşların karsız, verimsiz ve modası geçmiş olduğunu söyleyip, diğer yandan da onları ele geçirmek için kendi aralarında amansız bir savaşa girişmişlerdir.

B. Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme

Ekonomide KİT'nin özelleştirilmesi, bir mülkiyet devri gerektiren ve devletin ekonomi alanından önemli ölçüde el çekmesini öngören yapısı ile, belediye hizmetlerindeki özelleştirme uygulamalarından farklıdır. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, belediyelerin hizmet alanından tümüyle çekilmesi sonucunu doğurmaz, yalnızca hizmetin üretim ve sunumu aşamalarını özel sektöre devretmek anlamını taşır. Hizmetin sorumluluğu yine belediyeye aittir (Köksal, 1993, 38).

Kent düzeyinde toplumsal mal ve hizmetleri sunmak üzere örgütlenen belediyeler, Osmanlı İmparatorluğu'nun kent yönetinlerinde de özelleştirmeye yönelmekteydiler. 19. yüzyıl Osmanlı liman kentlerinde rıhtım, tramvay, havagazı, elektrik, su ve yeni açılan yollar ayrıcalıklı (imtiyazlı) yabancı şirketlere yaptırılmaktaydı. Daha o zamanlarda kentsel altyapının yapım ve işletilmesi, yabancı sermayenin en karlı yatırım alanını oluşturmaktaydı (Tekeli, 1982, 40). Ülkenin genel eğilimleri, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi konusunda da belirleyici olmaktadır. 1990'larda da aynı etkileşimler yaşanmaktadır.

Hizmet özelleştirmesi, belediyelerin hem parasal sıkıntıları hem de yönetsel güçlükleri aşmak için başvurdukları bir yöntem olarak değer kazanmaktadır. Ancak, bir hizmet birimi olan belediye, bütün hizmet kollarında özelleştirmeye yönelirse, sonuçta ortaya nasıl bir belediyecilik anlayışı çıkacaktır? Toplumcu belediyecilik anlayışı terk mi edilecektir? Belediyelerin etkinliğini ve gücünü kırmak, kentlerin yönetimine sermayeyi ortak etmek, kapitalist birikim sürecinde belediyelere işlevler yüklemek için özelleştirme bilinçli bir dayatma mıdır?

Belediyelerde özelleştirme tartışmaları, ülke ekonomisindeki özelleştirme ile birlikte hız kazanmaktadır. Toplumsal hizmetlerde kar elde etmek ve ekonomik anlamda etkinlik ve verimlilik sağlamak gibi amaçlar gütmek, kabul edilebilir bir yaklaşım değildir. Gelir dağılımının bozuk ve kişi başına düşen gelirlerin de düşük olduğu bir

ülkede, belediyelerin toplumsal belediyeçilik anlayışına sahip çıkmaları, kentsel rantların özel ve varlıklı sermaye sahiplerine değil, yoksul halk kesimlerine gitmesini sağlamaları gereklidir. Hizmet özelleştirme bir amaç olarak benimsenmemelidir.

Ancak, araç olarak özelleştirme, yerinde ve zamanında kullanıldığında, yararlı olabilir. Uygun yöntemlerin doğru seçimi de toplumsal faydayı çoğaltabilir. İvedilikle yapılması gereken bir kısım hizmetlerde belediye yeterli kaynağa sahip olmadığı için özel kesimden yararlanabilir. Ama bunun bedeli, kent yaşamını ve yerdeşleri ipotek altına almamalıdır. Özelleştirme, belediyelerin ekonomik yaşamdan tümüyle çekilmesi anlamını taşımamalıdır.

Kentsel hizmetlerin sunulmasında özel sektörden yararlanılmasının sağlayabileceği yararlar ise şöyle sıralanabilir (Emrealp, Horgan, 1993, 16) :

- Hizmet maliyetlerinin düşmesi,
- Yerel yöneticiler üzerindeki ağır akçal ve yönetsel yükün hafiflemesi,
- Yeterince karşılanamayan hizmetlerin görülmesi,
- Rekabet aracılığı ile etkinlik ve verimliliğin artması,
- Girişimciliği özendirerek kentlerde yeni iş olanakları yaratması ve ekonomik kalkınmada itici bir güç olarak işlev görmesi.

Bu yararları ulaşabilmek için belediyelerin örgüt yapılarının planlama, yönlendirme ve denetim konularında uzmanlaşmaları gerekmektedir. Ancak belediyelerde yönetsel açıdan örgütlenme sorunları yaşanmaktadır. Belediyelerin bu günkü yapıları veri alındığında, özelleştirilen hizmetler üzerinde denetim sağlayabilmeleri zor görünmektedir.

2. Belediyelerde Hizmet Özelleştirmesinin Dayanakları

Belediyelerin hizmetlerini özelleştirmeye konu edebilmeleri için en belirgin yasal dayanakları, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı belediyeler yasasıdır. O tarihten sonra da pek çok yasa ile bu oluşum özendirilirken, dünyanın ve Türkiye'nin içinde bulunduğu sosyal, siyasal ve ekonomik durumlardaki dalgalanmalar, özelleştirme hareketlerine uygun zemini sağlamıştır.

Yönetimde "sistem" yaklaşımının gelişmesi ve ülkeler arasında küreselleşme (globalleşme) söyleminin yaygınlaşması, hiç bir oluşumun bir diğerinden bağımsız düşünülemediği gerçeğini ortaya koyar. Dünyanın sosyalist ülkeleri, herhangi bir kapitalist ülke gibi özelleştirme ve dışa açılma çabalarına giriştiğinde, Avrupa ile eklemleşme savındaki Türkiye de bu oluşumdan payını almıştır. Bir devlet politikası olarak uygulanan özelleştirmenin, belediyelerdeki uzantısı da kısa zamanda kendisini göstermiştir. Ancak, başarılı bir özelleştirmenin bir takım önkoşullara bağlı olması, bu önkoşulların yerine getirilmesi gereği, devlet düzleminde olduğu kadar belediye düzleminde de önemlidir. Bu nedenle, özelleştirme uygulamalarının başarılı olabilmesi için gereken temel dayanakların irdelenmesi zorunlu görülmüştür.

A. Yasal Dayanaklar

Belediyelerde özelleştirme uygulamalarının yasal dayanaklarının başında, 1580 sayılı Belediyeler Yasası gelmektedir. 1580 sayılı yasa, "...ctmek ve ettirmek", "...yaptırmak", "...yaptırıp işletmek", "...imtiyaz vermek" gibi anlatım biçimleri kullanarak, özelleştirme konusunda belediyelere hak tanımıştır. Aynı şekilde 3030 sayılı yasa da, "...yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek", "...kurmak, kurdurmak", "...gerçekleştirilmesini sağlamak" ifadeleri ile, belediyelere alternatif hizmet sunma bakımından geniş bir hareket alanı yaratmış görünmektedir.

1990 ve 1994 yılları bütçe kanunlarında, ilk kez olarak yap-işlet-devret modeline raslanmaktadır. 8.6.1994 tarihinde çıkarılan 3996 sayılı yasa ile de bu modelin yasal çerçevesi çizilmiştir. 3996 sayılı yasanın 4047 sayılı yasayla değişik 2. maddesinde bu yöntemle yaptırılacak işler tek tek sayılmıştır. 2. maddeye göre, köprü, tünel, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, fabrika ve benzeri binalar, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, yeraltı ve yerüstü otoparklar gibi belediyelerin yetki alanına giren işlerde, yap-işlet-devret modeli uygulanabilmektedir.

Kasım 1994 tarihli 4046 sayılı özelleştirme yasası ise, belediyelerin yarından fazlasına sahip oldukları işletmelerinin (BİT) hisselerini satış yoluyla özel kesime devretmelerini öngörmektedir. Bu yasadaki anlaşılacağı gibi, belediyelerin yüksek sermaye paylarıyla ortaklık kurmaları, özelleştirme kapsamına girmemektedir. Tam tersi, yerel anlamda bir devletleştirme ya da kamulaştırma gibi algılanmaktadır.

Özelleştirmenin genellikle kabul edilen sonuçlarından birisi, işsizliğe yol açmasıdır. Bunun için ülke çapında etkin bir işsizlik sigortasının kurulması ve tüm çalışanlar için yaygınlaştırılması gerekmektedir. Bu da ancak yasal düzenlemelerle gerçekleştirilebilir. 4046 sayılı özelleştirme yasası da bu görüşte olacak ki, özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin öncelikle işsiz kalacak işçilere tazminat olarak ödenmesini hükme bağlamış ama işsizliğe yol açmasını engelleyecek düzenlemelere yer vermemiştir.

B. Toplumsal Aktöresel Dayanaklar

Toplumsal aktöre, bir toplumda benimsenmiş nesnel toplumsal yasalarla belirlenen doğru ve yanlış ilişkili davranış kurallarını ifade eder (Ozankaya, 1984, 2). Bir başka anlatımla, toplumun değer yargılarının toplumsal yaşama ilişkin ahlaki kalıpları, kısaca toplumsal ahlakıdır.

Toplumsal aktöre, bazı durumlarda hukukun ürünü olan yasalardan daha önemlidir. Örneğin, İngiltere'de yazılı bir anayasa yokken, kişi ve yurttaşlık hakları ya da devletin ve kraliyetin yetki sınırları, geleneksel eğilimler, inanışlar ve yüzlerce yıllık dar yasalarla belirlenir. Yazılı olmasa da kişiler yurttaşlık haklarını, devlet ise yetki ve sorumluluklarını bilirler.

Hizmet özelleştirilmesi söz konusu olduğunda, yerel toplumun bireyleri olan yerleşler, yaşadıkları alanlarda hizmet, yönetim ve denetim boşlukları ile karşılaşabileceklerini düşünebilirler. Bu güvensizliği giderebilmek için, yerel yönetimin halkı bilgilendirmesi ve bir takım güvenceler vermesi gerekir. Örneğin hizmetin kesintisiz verileceği, etkinliğin sağlanması için planlama ve denetim aşamalarında belediyenin söz sahibi olacağı, yoksul, yaşlı, özürlü kesimlerin korunacağı ve benzeri güvenceler.

Bu gün Türkiye'de ve dünyada, özelleştirmenin halk yararına olup olmadığı konusu tartışılmaktadır. Özelleştirme halk yararına olmalıdır; işsizlik ve haksız kazançlara yol açmamalı, adam kayırma ve rant aktarım aracı olarak kullanılmamalıdır. Ancak, özel kesimin temel gayesinin yüksek kazanç elde etmek olduğu bilinince, özelleştirmenin halk yararına olması da kuşkuludur. Bu kuşkular, insanları, kamusal hizmetleri üretmede en iyi girişimcinin devlet ve yerel yönetimler olduğu gibi bir sonuca götürür. O halde, belediyelerin, özürülüler, yoksullar, yaşlılar, kimsesiz çocuklar gibi toplumun ilgiye gereksinim duyan güçsüz kesimleri ile çevre gibi dışsallıklar yaratan hizmet alanlarında ya doğrudan hizmet sunmaları, ya da bu alanlarda çalışmak isteyen özel girişimciyi sıkı bir denetimle birlikte özendirilmeleri gerekir. Toplumsal beklentilere ve halkın şikayetlerine duyarlı olmak ise bir diğer ön koşuldur.

C. Kurumsal Dayanaklar

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde başarıyı etkileyen bir diğer ön koşul ise, kurumsal dayanakların oluşmasıdır. Öncelikle, belediyenin kurumsallaşmış bir hizmet anlayışına sahip olması gerekir. Keyfi olmayan, planlı, programlı ve bilinçli bir yönetim politikasının izlenmesi, kent yaşamının her alanında belediyenin varlığının hissedilmesi önemlidir. Bunun yanı sıra ülkede yaygın bir özel sigortacılık kurumunun gelişkinliği, tüketici derneklerinin çokluğu, fiyat istikrarını sağlayıcı piyasa kurumlarının oluşturulması özelleştirmede olumlu sonuçlar alabilmenin ön koşullarındandır. Ülkede hem yerel hem de özelsel yönetim düzleminde izlenen personel rejiminin niteliğe dayalı değil de adam kayırmaya yönelik olması, politik kadrolaşmaya yol açması, halkın yönetim birimlerine olan güvenini sarsmaktadır. Yine aynı biçimde, yolsuzlukların üzerine gidemeyen kurumlar (örneğin, TBMM' nin ulusal ve yerel düzeyde siyasal denetimde etkin olamaması), halkın yönetimi beceriksiz ve iyi niyetten uzak algılamasına yol açmakta, ortaya çıkan güvensizlik, yönetim ve denetim boşlukları ise alınan özelleştirme kararlarına karşı kuşkuyu doğurmaktadır. Benzer süreçler belediyelerde de yaşanmaktadır.

Belediye, toplumcu refah devleti anlayışına karşılık gelen ve halkın yardıma gereksinim duyan kesimlerine yönelik kurumsal çalışmalar yapmalıdır. Örneğin, kiracılar için kira artışlarını denetim altına alan ve kiracıların üye olduğu dernekler ya da başka özel amaçlı sivil toplum örgütlerinin kurulmasına destek olmalıdır. Çevre ya da sosyal hizmet konularında toplumu örgütlenmeye yönlendirmelidir.

Örneğin, en küçük yerel yönetim birimi olan muhtarlık kurumunun içi boş bırakılmış, gereken işlevler yüklenememiştir. Muhtarlık, belediye ile halk arasında bir aracı konumunda görünmesine karşın, etkinliği, muhtarın kişiliği ya da politik gücü ile orantılıdır. Çoğu zaman bu orun (makam) yalnızca ekonomik beklentiler (belge düzenleme, imza ya da onay karşılığı alınan paralar) için çekici olduğundan, muhtarlar,

belediyeler üzerinde baskı gurubu olamamaktadırlar. Muhtarlık orunu ile belediye arasında çoğu kentlerde ilişki bile bulunmamaktadır. Oysa ki muhtar, belediyenin (ya da belediye dışından kişi ve kurumların) sunduğu hizmetleri, yetki alanındaki yerel halk adına denetleyecek güce sahiptir. Halkın yakınmaları ya da istemlerine belediyeden daha yakındır. Böylesi önemli bir kurumun gelişimine yardımcı ve ona yakın olmak, belediyenin işine yarayacaktır. İhale edilen işlerin hakedişlerini ödemedi ya da sözleşmeyi yenilemeden önce muhtarlardan onay ve görüş alan belediyeler, etkin ve yerinde yapılmayan işler için gereksiz ödeme yapmaktan kurtulacaklardır.

İngiltere'de, kullanıcı ile hizmet sunan birim arasında "kullanıcının hakları" adında bir sözleşme yapılır (Alpöge, 1993, 123). Sözleşmenin içeriğinde, örneğin hizmet birimi su işi yapıyorsa, ne kadar günde su saatinin bağlanacağı, aksamaların ne kadar saatte giderileceği ya da bir görevlinin gönderileceği, habersiz su kesintilerinin bir yıl içinde en çok kaç saat olacağı ve sözleşmede belirtilen koşulların dışına çıktığında idarenin ne kadar tazminat ödemeyi kabul ettiği yer alır. Hizmetin niteliği ve koşullarının ayrıntılandırıldığı böyle bir sözleşme, özelleştirilen hizmetler için, belediye, kullanıcılar ve yüklenici özel kuruluş arasında da düzenlenebilir. Hizmet sözleşmesinin en büyük faydası ise geniş bir bakış açısı sağlayarak, tek taraflı hizmet politikası belirlenmesi ve uygulanmasını engellemesidir (Martin, 1994, 234).

Belediyeler, özelleştirmeye ister başvursun ister başvurmasın, hizmet kurumları oldukları bilinciyle hareket etmelidirler. Üretim ve sunumunu dışarıya verdikleri hizmetlerin, planlama, yöneltme ve denetimi aşamalarında etkinliklerini korumalıdır. Muhtarlık gibi, benzer sivil toplum kurumlarının örgütlenmesine destek olan belediyeler, toplumda bir kurumsal denetim zinciri oluşumuna yardımcı olurlar. Denetimin etkili olduğu örgütlü toplumlarda, haksızlıkların ve yanlış uygulamaların önü alınır. Belediyelere düşen görev, bu oluşumu desteklemek, eleştiriden ve halkın sesini yükseltmesinden korkmadan toplumu örgütleyerek, yerdeslik bilincini harekete

geçirmektir. Yerdeşlik bilinci gelişmiş bir toplum, devlete bağımlılıktan kurtulup, yalnızca aidiyet duygusuyla, daha iyi bir kent yönetimi için savaşır.

D. Yönetimsel Dayanaklar

Belediyelerde her bir hizmet için ayrı birimler yer alır. Yangın söndürme, zabıta, temizlik gibi bu birimlerin her birinin personeli, araç gereci ve bütçesi de farklıdır. Müdürlükler biçiminde örgütlenen bu birimlerde, işi yapan ve yapılan işi denetleyen kişilerle, buyurma gücüne sahip müdürler çalışır. Çoğunlukla politik kadrolaşmalar ya da adam kayırma gibi gizli gerekçelerle ve "adama göre iş" felsefesiyle işe alınan bu insanları denetlemek ve güdülemek zordur. Yerel yönetimlerde (ve de özeaktaki birimlerde) insan gücü yönetimi, personel kayıtlarını tutma ya da çalışanların özlük haklarının izlenmesi gibi konularla sınırlıdır. Yönetimin tepe noktasındaki değişimler, personelde top yekün değişimlere yol açtığı ve çalışanın yaptığı işin niteliği ile değil de günde kaç saat işbaşında bulunduğu ile ilgilenildiği için bu birimlerde sürekli verimsizlik görülmektedir. Yani, belediyelerde insan gücü yönetimi yeterli değildir.

Buna karşın özel işletmelerde işgücü yönetiminde yeni teknikler ve gelişmeler düzenli izlendiği için daha üstün bir personel rejimi olduğu yadsınamaz. Özel işletmeler, dış etkilere ve yeni gelişmelere, kamu kesiminden daha açıktır. Belediyelerin, genörgütsel (bürokratik) yapıları, bütçe kısıtları ve ağır, katı bir denetim altında işlev görmek zorunda kalmaları, yöneticilerin yetkilerinin sorumluluklarından daha kısıtlı olması ve politik gerekçelerle işlerinden olma korkuları, onların sağlıklı karar alma, uygulama ve verimli yönetme yeli ve isteklerini yitirmelerine neden olmaktadır. Bu durum göz önüne alındığında, belediyelerin bazı hizmetlerinin özel kesimin bilgi, deneyim ve gelişmiş yönetim anlayışına bırakılması akılcı olmaktadır. Belediyeler, özelleştirdikleri hizmetler için personel ve ödenek ayırmaktan kurtularak, etkin ve küçük bir birimle hizmeti denetlemeye devam edebilirler.

E. Ekonomik Dayanaklar

Bir ülkede, kapitalist ekonomi düzeninin geçerli olması, özelleştirme çalışmalarının en temel dayanağıdır. Ülkedeki bütün ekonomik işlevlerin piyasa koşullarına bırakılması gereğini savunan kapitalizm, tamamen piyasaya dönük çalışan özel işletmelerin gelişmesi ve yaygınlaşması için gerekli ortamı sağlar. Türkiye, 24 Ocak 1980 ve 5 Nisan 1994 kararları ile, kapitalist devletler arasında yer alma isteğini ortaya koymuş ve Kasım 1994'te de tarihinin en hızlı özelleştirme çalışmalarına başlamıştır.

Ülke ekonomisinde pazar koşullarının geçerli olması, özelleştirmenin başarılı olduğu sonucunu doğurmaz. Başarıyı belirleyen etkenler şöyle sıralanabilir :

a. Gelir dağılımı : Bir ülkede üretilen gelir ve gelirin kişisel dağılımının ne kadar dengeli olduğu, özelleştirmenin başarısında rol oynar. Kişi başına düşen gelirin düşük ve gelir dağılımının da dengesiz olduğu bir ülkede, toplumsal mal ve hizmetlerin piyasa koşullarında üretilip sunulması, ne halk, ne de işletmeler için faydalı olabilir. Belediye hizmetleri için de, kentlerde üretilen gelirin ve dağılımının, özelleştirilen hizmetlerden yerdeşlerin hakkıyla yararlanabilmesine yetmesi gerekir.

b. Fiyat istikrarı : Ülkede düzensiz fiyat artışlarının ve enflasyonun baskısı kişilerin gelirlerini reel olarak geriletirken, harcama kalıplarında da değişiklik yaratır. Özel kesime ihale edilen kentsel hizmetlerin maliyetleri, fiyatların artan oranlarda ve sürekli yükseldiği bir ortamda, kullanıcı yerdeşlere yansıtılacaktır. Belediyelerin ise özelleştirmeden beledikleri maliyet azalışı gerçekleşmeyecektir. Kentsel hizmetlerden yararlanmak için bedelini ödemek durumunda olan insanlar, ya göç etmek ya da hizmetten kaçınmak yolunu seçeceklerdir. Bu arada, enflasyon ortamında özel kesim yatırım maliyetlerinin yüksekliğinden dolayı, yatırımdan vazgeçecek ya da hizmetin niteliğini (kalitesini) düşüreceklerdir. Bu durum karşısında ise kullanıcı yerdeşler, kentsel hizmetlerin kamu kesimince yani belediyeler tarafından sunulmasını isteyeceklerdir.

Çünkü devletin (ve belediyelerin) hizmet üretip sunma eylemleri kar amacına dayanmamaktadır.

c. Tekellerin etkisi : Hizmet üretim ve sunum alanlarında yarışma (rekabet) sağlanamazsa, maliyetler yüksek, nitelik (kalite) ise düşük olur. Örneğin, kent içi ulaşımda tek bir özel girişimcinin görev yapması, kullanıcıları bu girişimcinin sunduğu hizmete zorunlu kılar. Yarış (rekabet) ve başka seçenek söz konusu olamadığı için, kullanıcı hizmetten hoşnut olmasa bile hizmeti kullanmaktan kaçınmaz. Yine yarış (rekabet) ortamının olmaması, özel girişimcinin daha etkin hizmet sunma gibi bir kaygısının olmamasına yol açar. Belediye açısından bakıldığında ise, tek aday ve seçeneksizlik gibi nedenlerle, ihale bedelinde ve dolayısıyla da maliyetlerde bir düşme yaratması güçleşir. Bu durumda ise özelleştirmenin amaçları arasında yer alan "etkinlik ve verimlilik" koşullarının gerçekleşmemesi olasılığı yükselir.

d. İşsizlik : Bir ülkede işsizlik oranının yüksek olması, o ülkede üretilen mal ve hizmetlerden yararlanabilecek insanların az olmasına neden olur. Özelleştirmenin başarılı olabilmesi için ise özelleştirme sonucu elde edilen gelirler yeni istihdam alanları yaratacak alanlara aktarılmalıdır. Amaç, özelleştirme nedeniyle ortaya çıkacak olan iş kaybının yaratacağı gelir düşüşünün ekonomik daralmaya yol açmasını engellemekle beraber gelir dağılımının bozulmasının da önüne geçmektir..

ÜÇÜNCÜ KESİM : HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİNİN YAYGINLIĞI VE ÖRNEK OLAYLARIN İNCELENMESİ

Bu kesim, üç bölümden oluşmaktadır. Dünyadaki hizmet özelleştirme uygulamalarından örnekler verildikten sonra, Malatya ve Adana kentlerindeki alan araştırmaları bu kesim içerisinde yer almakta ve çalışmanın katkısını oluşturmaktadır.

VI. BELEDİYELERDE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİNİN YAYGINLIĞI

Bu bölüm, dünyadaki hizmet özelleştirme eğilimleri ve Türkiye'deki çalışmaların yaygınlığı konusunda araştırmanın "evreni" ni oluşturmaktadır. Örnek belediyelere geçmeden önce dünyadaki ve Türkiye'deki uygulamalar genel olarak bu bölüm içerisinde incelenmiştir.

1. Dünyadan Örnekler

2000'e doğru dünya ekonomisi, hızla kapitalist düzenin ve piyasa güçlerinin etkisi altına girmektedir. Liberal ekonomi politikası hem ulusal hem de yerel düzeyde etkinliğini arttırırken, kentsel hizmet alanlarında özel sermayenin girişimciliği, dikkat çekici boyutlara ulaşmaktadır. Belediye yönetim birimlerinin geleneksel hizmet anlayışları değişime uğramakta, artık belediyeler "çöpçülük" ya da "temizlikçilik" ile uğraşmak yerine halka daha yakın hizmetlere yönelmektedirler. Bazı belediyeler ise kentsel hizmetlere çağdaş yönetim anlayışına koşut bir biçimde planlama, örgütlenme ve denetim aşamalarında katılmayı yeterli görmekteyiz.

İzleyen altbaşlıklarda, özelleştirmeci belediyeçilik anlayışıyla çalışan örneklere yer verilmiştir. Bu örnekler, ülkeler için genelleştirilmiştir.

A. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD, liberal ekonominin ve anamalcı düzenin en güçlü savunucusudur. ABD kent yönetim alanlarında hizmet özelleştirmesine yönelten nedenlerin başında, federal hükümetin devleti küçültmek için özelleştirmeyi politika olarak benimsemesi ve yerel yöneticileri buna özendirmesi gelir. Buna ek olarak, "Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı" adlı yasanın çıkması ve halkın vergiden kaçarken aynı zamanda da nitelikli ve etkin hizmet beklentilerinin artması, kamu çalışanlarının da maliyetlerinin yüksek olması, yerel yöneticileri özelleştirmeye yönlendirmiştir. Diğer yandan da kamuya iş yapan işletmeciler ve müteahhitlere yatırım kredisi ve yıpranma payı indirimi gibi, vergi yükünü azaltan önlemlerin uygulanması, özel kesimi özendirilmektedir (Muter, 1994, 158).

ABD'de 100'den fazla belediye hizmeti, ihale yöntemi kullanılarak özelleştirilmektedir. Örneğin, Lakewood (California) kenti belediyesi, sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin tamamını, yaklaşık 30 yıl süreli sözleşmelerle ihale etmektedir (Emrealp, Horgan, 1993, 22). Belediyeler kendilerinin sundukları hizmetler için gereken araç gereci ise özel kesimden kiralamayı tercih etmektedirler. Kent yönetim birimleri ile özel kesimin bu denli yakın ilişki içinde olduğu ABD'de özelleştirilen belediye hizmetleri için sınırlama söz konusu değildir. Kamu erkine dayanan vergi toplama işi, sosyal ve kültürel hizmetler, temizlik, sokak aydınlatması, trafik ışıkları, spor alanı, yeşil alanlar, yol yapımı, bilgi işlem, ulaşım, onarım gibi hizmetlerle, hastane yönetimi, boş zaman değerlendirme merkezleri, havaalanı işletme ve güvenlikle, halkla ilişkiler gibi hizmetler, özel kesime ihale edilmektedir (Muter, 1994, 159). Belediyelerin bu hizmetleri özel kesime yükleyerek, yerel kamu hizmetlerinin maliyetinde % 50 oranında azalma sağladıkları belirtilmektedir (Muter, 1994, 158).

B. İngiltere

1979'da muhafazakar-liberal partinin (Tory'nin) Thatcher ile kazandığı zafer, hem ulusal hem de yerel anlamda özelleştirme uygulamalarına uygun zemini hazırladı. Hükümet politikası ve siyasi bir yaklaşım olarak hem özek (merkezi hükümet) hem de yerel yöneticiler kamu çalışanlarının sendikal gücünden duydukları rahatsızlığı gizlemiyorlar ve özelleştirmeye, işçilerden kurtulmayı sağlayacak çare olarak bakıyorlardı. Zaten 100'den fazla belediyede yapılan bir araştırmaya göre de emek-yoğun hizmet alanlarında özelleştirmeye başvurmanın temel nedeni, işçilerin geçici olarak işten çıkarılması olarak belirmiştir (Levrat, 1995, 40).

İngiliz belediyelerinde en sık ve yaygın kullanılan özelleştirme yöntemi ihaledir. Önceleri, cadde temizliği, çöp toplama ve ulaşım hizmetlerinde başlayan ihaleler, daha sonra hizmetlerin büyük bir kısmına genişletilmiştir. Öyle ki, İngiltere'de Adam Smith Enstitüsü'nde, özelleştirilecek kamu hizmetlerinin planlanmasının bile özel kesime devredilmesinin yararlı olacağı vurgulanmıştır.

İngiltere'de hizmetlerin belediyeler dışında üretilip sunulduğu her tür yöntem "özelleştirme" olarak adlandırılmaktadır. Gönüllü katılımlarla halkın kendi kendine hizmet sunması bile özelleştirme olarak algılanmaktadır.

İngiltere'de kent içi ulaşım hizmetlerinin özelleştirilmesi (ihale yöntemiyle), bir çok yerde istenmeyen sonuçlar doğurmuştur. Önce, devlet desteği kesildiği için taşıma ücretleri gerçek (reel) olarak % 12 artmış, otobüslere olan istem (talep) düştüğü için taşıma izlenceleri (tarifeleri) yapılmamaya başlanmıştır. Yolcunun az olduğu hatlarda ve saatlerde hizmetler kesilmiş, yoğun olan yerlerde ise aşırı yarışma (rekabet) yüzünden araç akışı (trafik) tıkanma noktasına gelmiştir.

Özelleştirmenin istenmeyen sonuçlar verdiği bir diğer örnek ise Londra Büyük Şehir Belediyesi'nde (LBŞB) görülmüştür. Milyarlarca Sterling bütçesi, mal varlığı ve yaklaşık 10 milyonluk nüfusu ile özel bir önemi olan Londra'da, 1980 başlarında İşçi

Parti'li başkanın yönetime gelmesi, olayları başlatmıştır. LBŞB Başkanı, azınlıkların desteklenmesi, kadınlara, eşcinsellere ve özürli'lere daha fazla söz hakkı tanınması, okul öncesi kreşlerin açılması, işsizliğe karşı savaş ve kent içi toplu taşımacılığın desteklenerek ucuzlatılması gibi sosyal politikalara ağırlık verince, özeğin ve doğal olarak da Tory'nin şimşeklerini üzerine çekti. Thatcher Hükümeti 1986 yılında ikinci kez seçimleri kazanıp iktidara geldiğinde, LBŞ Belediyesi'ni, yerel halkın tepkilerine karşın ortadan kaldırdı (Nişancıoğlu, 1994, 58).

LBŞ Belediyesi'nin kapatılmasının ardından ikinci saldırı, belediyenin bütçe harcamalarına yöneldi. Özek, her bir belediyenin harcamaları için birer üst sınır koyup, sınırı aşan belediyelerin meclis üyelerini, kişisel olarak ağır para cezası ile korkutmaya çalıştı. Böylece, belediyelerde güçlü olan İşçi Partisi'nin sosyal devlet anlayışıyla yapmaya çalıştığı hizmetler engellenmiş, özekle yerel yönetimler arasında kısır bir çekişme başlatılmıştır.

LBŞB kaldırıldıktan sonra, belediyenin zamanında verilen bazı hizmetler özek tarafından "atama" yoluyla işbaşına getirilen "quango" adlı örgütlere devredildi. Thames Nehri doğusundaki dokların kapatılmasıyla açılan büyük imar alanları, ilgili belediyenin denetiminden çıkarılarak, özel kesim ağırlıklı ve özekten atamayla oluşturulan bir konsorsiyuma verildi. Bu iki kuruluş da halka karşı sorumluluk taşımıyor ama çok büyük bütçeleri yönetiyorlardı. Quango'lar hakkında, oldukça katı genörgütsel (bürokratik) yapılara sahip oldukları, yanlış harcamalar yapıp parasal kayıplara yol açtıkları ve hiç kimseye hesap vermedikleri konularında soruşturmalar devam etmektedir (Nişancıoğlu, 1994, 60).

C. Almanya

Alman belediyelerinin görev alanları, dünyadaki diğer örneklerine göre daha geniştir. Belediyelerin sahip oldukları yerel sorumlulukların önemli bir kısmı Federal

Hükümet ya da il yönetimleri tarafından devredilmiştir. Bu kadar yoğun görev sorumluluğu karşısında Alman belediyeleri de özelleştirmeye sıkça başvurmaktadırlar. Ancak bu konuda özegin belediyeleri zorlayıcı bir girişimi söz konusu değildir. Özel kesime başvurmada kararı belediyeler kendi istemleriyle alırlar.

Almanya'da da ihale temel yöntemdir ve pek çok onarım, bakım, inşaat işi geleneksel olarak özel yüklenicilere ihaleyle verilmektedir (Muter, 1994, 162). Ancak, Federal Devlet'in gittikçe güçlenmesi karşısında, çoğu belediyenin güçlerini yitirme korkusuyla özelleştirmeye sıcak bakmadığı da belirtilmektedir (Atasoy, 1993, 206). Az sayıda belediyenin, su dağıtım, kent içi ulaşım ve kesim yerlerini (mezbahalarını) özel kesime bıraktığı, asıl özelleştirmenin ise belediyenin bazı yan işlerinde gerçekleştirildiği bilinmektedir. Büyük kentlerde binaların temizliği ile müze, kütüphane, tiyatro ve konser salonlarının işletilmesi gibi kültür, eğitim ve eğlence amaçlı hizmetler özelleştirilmekte, hastaneler esas olarak belediyeler tarafından işletilmekte ancak özel kesimin işlettiği hastanelere de izin verilmektedir. Bunların yanında, kent içi ulaşım, temizlik, kanalizasyon, çöp ve elektrik üretim-dağıtım hizmetleri de sözleşme yapılarak özel yüklenicilere devredilmektedir (Muter, 1994, 162).

D. Fransa

Fransa'da belediyeler daha çok ayrıcalık (imtiyaz) yöntemini kullanırlar. Bir çok kent su gereksinimi bu yolla özel kesim aracılığında karşılanmaktadır.

Belediyeler, yükleniciyle (müteahhit) aralarında bir sözleşme yaparak, yüklenicinin yatırım giderlerini amorti edecek bir süre hesaplarlar. Bu süre genellikle en az 12, en çok 24 yıldır. Süre sonunda yüklenici, kurmuş olduğu işletmeyi bedelsiz olarak belediyeye devreder. Türkiye'de yap-işlet-devret modeli olarak da bilinen bu yöntemde belediye, istediği zaman sözleşmeyi geçersiz kılabilir. Ancak yüklenicinin kusuru yoksa, belediye, yüklenicinin zararını karşılamak durumundadır.

Belediye, hizmeti, teknik koşulların yazıldığı belgedeki ilkelere göre denetler ve uygulanacak ücretleri belirler. Yüklenici hizmetin bedelini kullanıcılardan alır. Örneğin, Nimes belediye yöneticileri, hizmet koşullarının belirlenmesi ve hizmetin üretimi aşamalarında bu koşullara uyulmasını sağlayacak hükümlerin sözleşmelerde yer alması kaydıyla, su, cadde ve sokak temizliği, çöp toplama, cenaze ve kamu binalarının temizliği ile bakım işlerini özel kesime yaptırmaktadır. Belediye, bu hizmetlerin sunum sürecini yönlendirerek denetlemektedir (Emrealp, Horgan, 1993, 20).

Belediyeler 3 ile 6 yıl arasında belirlenen bir süre ile aynı hizmetin işletilmesini kirayla özel kesime verebilir. Bu durumda yatırımları belediye gerçekleştirirken, bazı durumlarda da ortaya çıkan zararı kendisi karşılar.

1901 yılında çıkarılan Fransız Dernekler Yasası, büyük kentlerdeki bazı kamu hizmetlerinin dernekler aracılığıyla yerine getirilmesine olanak tanımaktadır. Örneğin okul kantinlerinin işletilmesi, ihale yoluyla, öğrenci velilerinin kurdukları tüketici derneklerine bırakılmaktadır.

2. Türkiye'de Hizmet Özelleştirilmesi

Türk belediyelerinde özelleştirme çalışmalarının 1980'lerde etkinlik ve hız kazandığı bilinmektedir. Ulusal ekonominin hızla serbest pazar koşullarına uyumlandırıldığı 1980'ler, yerel yönetim hizmet anlayışının da liberalize edildiği dönemdir. 1983'ten sonra, ihale ve ayrıcalık (imtiyaz) gibi bilinen özelleştirme yöntemlerinin yanısıra, şirketleşme, yap-işlet-devret ve kiralama gibi bazı yeni yöntemler de uygulanmaya başlanmıştır (Köksal, 1993, 37). 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri oluşturulurken, bu belediyelerin geniş ölçekli hizmet alanlarında etkin olabilmeleri için de özel kesimin, bilgi, beceri ve sermayesinden yararlanmaları seçeneği sunulmuştur.

Kentler, emeğin yeniden üretildiği, sermaye birikiminin hız kazandığı, sanayi üretimi ve ticaretin yoğun olarak yaşandığı, ülke demokrasisinin sınındığı, sosyal yaşamı biçimlendiren kuralların ve yasaların doğduğu ve insanın kendisini sosyal, kültürel, ekonomik ve politik yönlerden gerçekleştirip geliştirdiği mekanlardır. Kentlere hizmet sunan belediyeler ise bu alanlarda yaratılan her değerın üretim ve paylaşım sürecinde etkin roller oynarlar. Bu güçlerinin farkına varan belediyeler, hizmet üretim ve sunum süreçlerini belirleyici kararlar almak ve uygulamakta daha etkili olmaya başlamışlardır. Hizmet özelleştirmesi de böyle bir gücün somut göstergesidir.

Türkiye'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde etkili olan nedenleri şöyle sıralayabiliriz :

- a. 24 Ocak 1980 kararlarının ardından, ekonomide serbest pazar düzenine geçişi sağlayacak politikaların etkinlik kazanması.
- b. Enflasyon artışında kamu harcamalarının temel neden görülmesi.
- c. Kamu giderleri içerisinde kamu çalışanlarının maliyetlerinin yüksek olması.
- d. Belediye çalışanlarının toplu sözleşme ve grev haklarını kullanmaları nedeniyle, çöp, temizlik, ulaşım gibi önemli yerel hizmetlerin kesintiye uğraması.
- e. Belediyelerde karar alma ve uygulama süreçlerinde karşılaşılan genörgütsel (bürokratik) zorluklar ve özeğin sıkı denetiminin yarattığı sorunlar.
- f. Bazı belediye başkanlarının politik kaygılarla belediye dışında kadrolaşma ve kendilerinden sonraya bir eser bırakma istekleri.
- g. Belediyelerin içinde buldukları akçal (mali) güçsüzlük.

Türk belediyelerinde özelleştirme çalışmaları içinde en ilgi çeken nokta, daha çok "şirketleşme" yönteminin kullanılmasıdır. Şirketleşmenin özelleştirme sayılıp sayılmayacağı konusu henüz açıklık kazanmamışken, Kasım 1994'te çıkan özelleştirme yasası, belediyelerin "iktisadi teşebbüsleri" olarak adlandırılan şirketlerinin özelleştirilmesini de düzenlemektedir. Şirketleşme ile hizmetler özelleştirilmemekte,

ancak, hizmetler kamu hukuku alanından özel hukuk alanına kaydırılırken, hizmete ilişkin karar alma, uygulama süreçleri ile kullanılan işgücü, özeğin denetim ve yönetiminden kaçırılmaktadır.

IV. Bölüm'de de belirtildiği gibi, 1992 yılında yapılan bir araştırma (Dilbirliği, 1995, 71), 107 belediyede toplam 181 belediye şirketinin olduğunu göstermektedir. Bu şirketlerde çalışan personel, özeğin denetim alanının dışında ve sendikal haklardan arındırılmış durumdadır. Şirketlerin sermayelerinde en büyük pay belediyelere aitken, halka açılımın gerçekleşmediği de görülmektedir.

Şirket kuran ya da kurulan şirketlere ortaklık yoluyla katılan belediyeler arasında en çarpıcı örnekler, İzmir, İstanbul ve Ankara büyükşehir belediyeleridir. Sadece bu üç büyükşehir belediyesinin kurduğu ve katıldığı şirket sayısı 45'tir.

İstanbul B.B'nin katıldığı ya da kurduğu şirket sayısı 16'dır ve bunların 13'ünde % 50'nin üzerinde sermaye payı vardır. İzmir B.B'nin ortak olduğu 13 şirketin 9'unda, sermaye payı % 50'nin üzerindeyken, Ankara B.B'nin doğrudan pay sahibi olduğu 9 şirketten 6'sında ve Belko Ltd. Şirketi aracılığıyla katıldığı 7 şirketin tamamında % 50'nin üzerinde pay sahibidir. Toplam 9 şirkette ise % 90'ın üzerinde payı vardır (Dilbirliği, 1995, 73).

İstanbul B.B'nin %1 katılımıyla kurulan SUSER (Su Servisi Tic. A.Ş.), büyükşehir belediyesine bağlı olan İSKİ ile aynı işi, yani sayaç okuma işini yapmaktadır. Şirketin geri kalan %99 sermayesi, İSKİ, İETT, İGDAŞ ve BELBİM adlı, Belediye'nin bağlı kuruluşları ile şirketlerine aittir. Bu durum İçişleri Bakanlığı müfettişleri tarafından rapor edilmiş ve Mart 1994 seçimleriyle göreve gelen yeni belediye başkanı tarafından, çalışanlarının tazminatları ödenip işten çıkarıldıktan sonra, SUSER kapatılmıştır.

Beşiktaş Belediyesi'nin BELTAŞ adlı marketler zinciri, belediye şirketlerine bir başka örnek olarak verilebilir. Sosyal demokrat belediyelerin, temel tüketim maddelerini halka gerçek fiyatlarından satmak için bazı düzenlemler yapmaları gereğine dikkat çeken

Mahmut Erdem'in, projesini hazırlayıp gerçekleşmesine katkı sağladığı BELTAŞ, 4 süpermarket ile 1 hipermarketten oluşmaktadır. 1990 yılından 1995 Ocak ayına kadar ucuz ve kaliteli mal satarak halkın yoğun ilgisini çeken marketler, yılda yaklaşık 1 trilyon lira ciro yapmıştır (Kardüz, 1995, 9).

Beşiktaş belediye başkanı, BİT'lerin özelleştirilmesi gerektiği söylemiyle BELTAŞ'ın isim ve işletme hakkını kiralamak üzere ihale açmıştır. İhaleyi kazanan şirket 2 Ocak 1995 tarihinden başlayarak 5 yıl süre ile marketlerin yönetimini devralmıştır. İhaleyi alan DENGEMEK adlı şirketin % 20 hissesi Tügiyap adlı bir işçi sendikasına ve %80 hissesi de gıda toptancılarının oluşturduğu Denge Gıda A.Ş.'ne aittir.

Dengemek, Beşiktaş Belediyesi'ne marketlerdeki mal stokları için 20 milyar lira, isim hakkını 5 yıl kiralamak için de 66 milyar lira ödemiştir. Ayrıca her yıl, yaptığı satışların KDV dışındaki satış bedelinin % 5,8'i oranında da kira ödemeyi kabul etmiştir. Yıllık cirosunun yaklaşık 1 trilyon lira olduğu düşünülürse, yılda yaklaşık 58 milyar lira kira geliri Belediye'nin kasasına girecektir. Bu arada, 4046 sayılı Özelleştirme Yasası'nın ruhuna uygun olarak, özelleştirmeden elde edilen 86 milyar lira ayrı bir hesapta toplanıp, bu paranın bir kısmı, Dengemek Şirketi'nin işten çıkardığı 76 çalışanın tazminat ödemeleri için kullanılmıştır. Şirket, geri kalan 100 kişi ile işe devam etmektedir. Ancak, Belediye'nin yaptığı bu özelleştirmenin, Beşiktaş halkı için nasıl sonuçlar doğuracağını şimdiden kestirmek zor. Bilinen tek şey, marketlerin özel kesime kiraya verilmesi ile Belediye önemli bir akçal kaynak yaratırken, 5 yıl için de olsa personel giderlerinde de bir miktar azalma sağladığıdır.

İhale yoluyla belediye işletmelerini kiraya vererek özelleştirme yolunu seçen bir diğer örnek ise Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (GBB)'dir. GBB Başkanı'nun, İçişleri Bakanlığı ile Sayıştay'ın ortaklaşa düzenlediği "mahalli idarelerde özelleştirme" konulu sempozyuma yolladığı tebliğe göre (Doğan, 1994) GBB, otogar işletmesini özel kesime

kiralayarak, 1989'da aylık 5 milyon lira olan otopark gelirini 1991'de 67 milyon liraya çıkarmıştır. 1994 yılında ise aylık otopark geliri 115 milyon lira olarak gerçekleşmiştir.

GBB'nin ikinci uygulaması, kent içi toplu taşımada olmuştur. Belediye'nin % 99 payla kurduğu Gazi Ulaş A.Ş., toplu taşıma araçlarının % 50'sine denk gelen 60 otobüsünü özel kesime ihale etmiştir. Belediye binasının temizliği ise, yıllık bir milyar lira bedel karşılığı özelleştirilerek, (başkanın ifadesi ile) % 90 kaynak birikimi (tasarrufu) sağlanmıştır.

İster sosyal demokrat söyleme sahip çıksın, ister liberal ya da muhafazakar olsun, Türk belediyelerinde yeni ve güçlü bir eğilim olarak özelleştirmeye sıkça raslanmaktadır. Özellikle belediyelerin önce şirket kurdukları ve bu şirketleri kullanarak belediye hizmetlerini özel kesime ihale ettikleri göze çarpmaktadır. Türk belediyelerindeki bu özelleştirme dalgası öylesine dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır ki bir gazetenin köşe yazarı (Ketenci, 1994, 11), "Taşeron Belediyecilik Geliyor" başlığı kullanarak halkı uyarma gereği duymuştur. Ketenci'ye göre belediyelerin bu hızlı özelleştirme uygulamaları, işçinin dünyasında sendikasılaştırma ve taşeronlaştırma olarak belirmektedir. İşsizlik oranının yüksek boyutlarda olması, ihaleyi alan kar güdülü özel şirketi, sigortasız, sendikası, asgari ücretle çalışmaya razı ve fazla çalışma ücreti istemeyecek işçiler bulmada zorlanmamaktadır. Ülkede işçi haklarını gözetecek ve nedensiz işten atılmaları denetleyecek düzeneklerin olmaması yüzünden özelleştirme bazı girişimciler için son derece çekici olabilmektedir.

VII. MALATYA BELEDİYESİ VE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

Bu bölüm, Malatya kenti ölçeğinde yapılan bir alan araştırmasına dayanmaktadır. Bölüm içerisinde önce Malatya kentinin, kültürel, ekonomik ve sosyal özellikleri incelenmekte, daha sonra belediye ve hizmet özelleştirme uygulamaları çalışmaya katılıp çıkan sonuçlar yorumlanmaktadır.

1. Malatya'nın Kent Özellikleri

Malatya kenti, Doğu Anadolu Bölgesi'nde, Elazığ, Diyarbakır, Adıyaman, Kahramanmaraş, Sivas ve Erzincan illerinin çevrelediği Malatya ilinin merkezidir. İlin, merkez ilçe dışında 13 ilçesi, 11 bucağı, 508 köy ve 915 mezrası vardır. İlin toplam nüfusu, 1990 yılında 674.903 ve Malatya kent nüfusu ise yaklaşık 300 bin dir.

Malatya kentinin temel özelliği, ekonomisinin ve ticaretinin kayısı üretimine bağlı olmasıdır. Aynı zamanda, doğulu diğer iller arasında sanayi üretiminin en yoğun olduğu ildir. Ancak, sanayi üretiminde yaratılan katma değer % 98,8'i devlete, % 1,2'si ise özel kesime aittir. Devlete ait Şeker Fabrikası, Sümerbank, Tekel Fabrikası ve Et-Balık Kurumuna bağlı Et Kombinası, Malatya kentinin toprakları üzerindedir.

1975 yılından bu yana, bölgeyi, sosyal, kültürel ve ekonomik yönlerden kalkındırmak amacıyla kurulmuş bir üniversiteye sahip olmasına karşın, kentin muhafazakar sosyal yapısıyla az gelişmiş ekonomik ve kültürel düzeylerinde kayda değer bir gelişme olmamıştır. Bu duruma biraz da kent halkının Malatya dışına yoğun göçleri ve gidenlerin yerlerine daha doğudan, kırsal alandan insanların gelmesi etkili olmaktadır. Nüfusun sayısal olarak çok fazla değişmediği kentte, sosyolojik yapı sürekli bir değişim içerisinde. Geçmiş yıllarda yaşanan mezhep çatışmalarının yarattığı etkiler, yerleşim alanlarının seçimi, iş ve sosyal ilişkilerde de belirginleşmektedir.

2. Malatya'da Belediyecilik ve Belediye Hizmetleri

1924 yılından bu yana belediye statüsüne sahip olan Malatya Belediyesi'nin bu günkü örgüt yapısı içerisinde, başkana bağlı 3 başkan yardımcısı ve 23 hizmet birimi yer almaktadır. 76 mahalle muhtarları da belediye sınırları içerisinde görev yapmaktadır.

1989 ve 1994 seçimleriyle üst üste iki dönem göreve gelen başkan, mesleği olan mimarlığın birikimlerini kent üzerinde kalıcı eserler vermek için kullanmaktadır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda asil üye olarak Malatya'yı yurt dışında da temsil etmektedir.

Başkan'ın Malatya için seçtiği iki hedef vardır: Birincisi, kenti bir bahçe-şehir yapmak, diğeri ise belediyeyi büyükşehir belediyesi haline getirmektir.

Kenti bahçe-şehir haline getirmek için 1990 yılında başlatılan bir dizi çalışma halen süregelmektedir. Kentin en işlek ve ana caddesi olan Atatürk (Kışla) Caddesi'nin orta şeridi ve göbeklerin havuzlarla süslenip çevrelerinin yeşillendirilmesi, Orduzu-Pınarbaşı bölgesinde eğlenme-dinlenme amaçlı (rekreatif) alan uygulaması, Sümerbank işçi evlerinin park alanı olarak düzenlenmesi, Kernek şelalesinin iyileştirilmesi, gecekonduların önleme bölgesi, 40.000 kişilik uydu kent kurulması ve eski Malatya evlerinin restorasyonu gibi çalışmaların bir kısmı gerçekleşmiş, bir kısmı da devam etmektedir. Bunların yanısıra İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Bölümü'nden iki öğretim üyesi de sürekli danışmanlık yapmaktadır (Erkal, 1991, 69).

Malatya Belediyesi de 1580 sayılı yasaya tabi diğer belediyeler gibi temel kentsel hizmetleri üretip sunmaktadır. Belediyenin sorumluluğundaki hizmetleri, şu beş kümede toplamak mümkündür: (A) Esenlik Hizmetleri, (B) Sağlık ve Çevre Sağlığı Hizmetleri, (C) Temizlik Hizmetleri, (D) İmar Hizmetleri, (E) Diğer Hizmetler.

A. Esenlik Hizmetleri

Bu alanda çalışmak üzere Malatya Belediyesi'nde iki hizmet birimi yer almaktadır. Bu birimler İtfaiye ve Zabıta müdürlükleridir.

Zabıta Müdürlüğü, belde halkının esenlik içinde düzenli ve sağlıklı yaşamaları için, koruyucu, önleyici ve durdurucu önlemler alan ve bu doğrultuda kent yaşamını denetleyen bir birim olarak hizmet sunar. Halk sağlığıyla doğrudan ilgili yerlerin sağlığa uygunluğu ile esnafın ve müteahhitlerin çalışma izinlerini denetleyip, kusurlu görülenlere para ya da kapatma cezası verir.

Ayrıca kentin estetiğini bozan seyyar satıcılarla savaştık, henüz üretim aşamasındayken gıda maddelerini sağlık yönünden denetlemek, hava kirliliğine önlem olarak çevreyi korumak, toplu taşımacılıkta güzergah belirlemek, park, bahçe ve eski eserleri korumak, eğlence yerlerinde gürültüyü ve halka açık yerlerin temizliğini denetlemek, iş merkezi, kapalıçarşı gibi yerlerde yangına karşı önlemler almak, kent içi trafiğin akışı ile park işaret ve levhalarını düzenlemek ve kaçak yapılaşmayı önlemek gibi konularda hem esenlik hem de bir bakıma sağlık hizmeti sunmaktadır.

İtfaiye Müdürlüğü, esenlik konusunda hizmet sunan ikinci birim olarak, 1580 sayılı yasaya göre kurulmuştur. Başlıca görevleri ise, yangın söndürme, kurtarma, koruma, ilkyardım ile doğal yıkımlar (afetler) sırasında can ve mal yitimini en aza indirecek çalışmalar yapmaktır. Müdürlük, 1 müdür, 1 başçavuş, 3 çavuş, 3 onbaşı, 58 itfaiye eri, 22 araç sürücüsü ve 4 santral memuru olmak üzere toplam 92 personele; 8 araröz ve 2 yangın söndürücü olmak üzere de 10 araca sahiptir. İki ayrı hizmet binası bulunmaktadır.

Müdürlük, yangın ve doğal yıkımlar dışında tıkanan kanalizasyonların açılması, baca temizliği, pankart asma, su gereksinimini karşılama ve Temizlik İşleri Müdürlüğüne yol yıkama konusunda da yardımcı olmaktadır.

B. Sağlık ve evre Sağlığı Hizmetleri

Belediye'de evre konusunda doğrudan ilgili bir birim olmamakla birlikte, gördükleri hizmetlerden dolayı evre sağlığına etkide bulunan bazı birimler bulunmaktadır. Örneğin Park ve Bahçeler Müdürlüğü, kent içerisindeki yeşil alanları korumak, çoğaltmak ve geliştirmek için çaba gösterirken, park ve gezinti alanları yaratmakta, ss bitkileri ve fidan yetiştirmek üzere sera işletmektedir. Kent içerisindeki ağaçların budanması, ilaçlanması, sulanması ve kuruyanların yerine yenilerinin dikilmesi de Müdürlüğün yaptığı işler arasındadır.

Belediye içerisinde yer alan Sağlık İşleri Müdürlüğü, yalnızca Belediye alışanlarının sağlık sorunlarına muayene ve ilaç yazma yoluyla yaklaşan bir birim olduğu için, kent sağlığına doğrudan bir katkısı yoktur.

Fen İşleri Müdürlüğü'nün yaptığı kanalizasyon çalışmaları ve sulama kanallarının temizlenmesi, kent ve halk sağlığına yardımcı işlevlerdir.

Daha önce sözü edilen Zabıta Müdürlüğü, gıda maddelerinin sağlığa uygunluğunu denetlerken, et ve et ürünleri konusunda birlikte çalıştığı Veteriner Müdürlüğü de sağlık konusunda etkili olmaktadır. Veteriner Müdürlüğü kesim hayvanlarının sağlığını kesilmeden önce denetleyerek, hastalık belirlendiğinde bulaşmasını nleme ve hayvanların tedavisi için çalışmakta, bunlara ek olarak başıboş hayvanlardaki kuduz tehlikesine karşı önlem alıp bazı durumlarda öldürerek gömülmesini sağlamaktadır.

C. Temizlik Hizmetleri

Bu konuda etkili birim Temizlik İşleri Müdürlüğü'dr. Müdürlüğün p süpürme ve toplama işleri özel bir şirkete (Belediye'nin % 95 payla kurduğu özel şirket) verildikten sonra görevlerinde hafifleme olmuştur. Özelleştirmeden sonra Müdürlüğün sorumluluğunda olan işler; kışın kar ve buzların temizlenmesi, çamur birikintilerinin

toplanarak sokak ve caddelerin arazözle yıkanması, ilkbaharda sırt pompası ve sisleme aleti ile haşere mücadelesi biçimindedir.

D. İmar Hizmetleri

Başkan, belediye adına bastırıldığı kitapçıklarda (Erkal, 1991, 38), belediyelerin temel görevlerinin insanları, sağlıklı, rahat ve güzel ortamlarda yaşatmak olduğunu söylemektedir. Bu görev için gereken gücün ise 1985 yılında İmar Yasası ile belediyelere verildiği düşüncesindedir.

İmar işleri konusunda hizmet sunan birimler, Emlak İşleri Müdürlüğü, İmar Müdürlüğü, Fen İşleri ve Park ve Bahçeler Müdürlükleri olarak sayılabilir. Belediyenin bu birimleri kullanarak yaptığı imar hizmetlerini şu biçimde sıralayabiliriz :

- Kentin teknik ve sosyal altyapısının ve mücavir alanlarının düzenlenmesi,
- 1990 yılında başlanılan otogar yapımı,
- 1989'da başlayan 1200 dönüm üzerine 1020 konutluk toplu konut projesi,
- 1000 dönüm üzerine hizmet kümeleri sitesi yapımı,
- 1993'te tamamlanan Orduzu Rekreasyon Alanı,
- 1991'de başlayan 35 metre genişliğindeki Turgut Özal Bulvarı,
- Yeni bir şehir mezarlığı, sabit semt pazarları ve Yeşiltepe alt geçidinin yapılması, Eski Şire Pazarı ve Yeni Cami çevresinin yeniden düzenlenmesi, mücavir alan sınırlarının genişletilmesi ile kentin otobüs durakları, bankları ve çöp kutularının yenilenmesi.

E. Diğer Hizmetler

Belediyenin sahip olduğu birimlerden bir diğeri de SOS Müdürlüğü'dür. Bu müdürlük kentin su gercksinimini karşılayan su idaresi ve toplu taşıma işini yürüten otobüs işletmesinden oluşur.

3. Malatya Belediyesinde Hizmet Özelleştirilmesi

Malatya Belediyesi'nde özelleştirme çalışmaları, 1990 yılında Esenlik İmar İnşaat Ticaret Ltd. Şirketi'nin kurulmasıyla başlamıştır. Daha sonra 1991 Temmuz'unda Megsaş ve 1993'te de Fuarcılık A.Ş. kurulmuştur. Belediye bu üç şirket aracılığıyla bazı kentsel hizmetleri özel hukuk alanında görmektedir.

Malatya Belediyesi'nin özelleştirmede araç olarak şirketleşmeyi seçmesi, Başkan'ın ifadesiyle, iş gören birimlerin örgüt, personel ve işlevlerinin kamu hukuku ve yönetsel denetim (vesayet) alanından kurtarılarak daha özgür bir biçimde çalışmalarını sağlamak ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliği artırmaktır. Ayrıca genörgütsel (bürokratik) engelleri en aza indirerek daha hızlı hizmet sunmak ve belediyeye yeni kaynaklar yaratmak amacı da vardır.

1995 yılında belediye otobüslerinin 5'erli kümeler halinde özel kişilere ihaleyle kiralanması gündeme gelmiştir. Ancak ihalelerde bazı karışıklıklar olmuş, ihaleye katılan insanların teminatları yakılarak ihaleden vazgeçilmiştir. Birkaç otobüsün özel kişiler eliyle işletildiği bilinmektedir.

A. Esenlik İmar İnşaat Ticaret Limited Şirketi

Malatya Belediyesi'nin ilk şirketi olan Esenlik, 4 Ekim 1989 tarih ve 95 sayılı Belediye Meclisi kararı ile 1990 yılı başında kurulmuştur. Şirketin tam adı Malatya Belediyesi Esenlik İmar İnşaat ve Ticaret Limited Şirketi'dir.

Şirketin kuruluş sermayesi 100 milyon lira olup, % 95 hissesi belediyeye, % 5 hissesi ise il özel idaresine aittir. 1995 yılı başında şirket sermayesi 7 milyar liradır. Kuruluş sözleşmesinde şirketin süresinin 50 yıl olacağı ve 3'ü belediyeden 2'si özel idareden olmak üzere 5 kişi ile temsil edileceği hükme bağlanmıştır.

Şirketin faaliyet alanı içerisinde, toplu konut uygulaması, kentin tamamının temizliğinin yapılması, çöplerinin toplanıp taşınması, otopark ve lokanta işletilmesi,

belediye otobüslerinin temizlik ve bakım hizmetleri ile bordür ve karo üretimi gibi konular yer almaktadır.

Şirket doğrudan belediye başkanına bağlıdır ve belediye meclisinin denetim alanının dışındadır. Şirketin müdürü başkan tarafından atanmakta ve belediye başkanı şirketin yönetim kurulu başkanlığını da yürütmektedir.

Şirketin 1991, 1992, 1993 ve 1994 yıllarında elde ettiği karlar, kurumlar vergisi ödenmesinde 2. sıraya yükselmesine neden olmuştur. Ancak şirket karları ortaklara dağıtılmayıp, sermayeye eklenmektedir. 1995 yılı başında Malatya'nın 5. büyük şirketi görünümündedir. Toplam 370 personele sahiptir.

Kentte Esenlik'in işlettiği iki tanzim satış mağazası vardır. Bunlardan ilki 1991 yılında 35 metre karelik bir alanda çalışmaya başlamış, daha sonra 1993 yılında 400 metre kare alan üzerine ikinci market açılmıştır. Fiyatları diğer satıcılara göre düşük ve satılan ürünlerin kalitesinin yüksek olması nedeniyle halktan yoğun ilgi gören marketlerin 1994 yılı cirosu 250 milyar lira olarak gerçekleşmiştir. Marketler kentte fiyat istikrarının sağlanması ve tüketicinin korunmasında etkili olmuştur.

Kentin temizlik işlerinde şirketin ilk görev alışı 1991 yılında olmuş ve önce kentin yalnızca küçük bir kısmında deneme niteliğinde başlamıştır. Şirketin temizlik konusunda etkin ve başarılı olduğu görülünce üst üste üç yıl daha çöplerin toplanması ve taşınması işi ihaleyle şirkete verilmiştir. 12 Ocak 1995 tarihinde toplanan belediye encümeni, çöp ve temizlik işlerinin tamamının ihale edilmesine karar vermiştir (228 sayılı karar). İhaleye tek aday olarak katılan Esenlik, 23 Şubat 1995'te ihaleyi kazanmış ve 6 mart 1995 tarihinde belediye ile arasında yapılan sözleşme gereği bir yıl süre ile kentin bütün temizlik ve çöp işlerini yüklenmiştir. Bu ihalenin gerçekleşmesinden sonra belediye temizlik işlerinden tamamen çekilmiştir. Temizlik işçilerinden, personel müdürünün ifadesiyle, emekliliği gelenler emekli edildikten sonra kalanları diğer birimlere aktarılmıştır.

Belediyenin kendi birimlerine hazırlattığı keşif raporuna göre ihalede esas alınan keşif bedeli yaklaşık 55,5 milyar liradır. Esenlik bu bedelden % 1'lik bir indirim teklif etmiş ve % 25 kar oranıyla işi almıştır. Şirket hizmeti sunarken kendi personelini kullanmakta ancak gereken araç gerecin bir kısmını Belediye'den almaktadır.

Belediye, temizlik işinin denetlenmesinde mahalle muhtarlarının kullanılacağını sözleşmesinde belirtmiş olmasına karşın, mahalle muhtarlarının konuyla ve sahip oldukları yetkiyle ilgili bilgileri olmadığı, şirketleri tanımadıkları ve hiç ilişkiye girmedikleri görülmüştür. Şirketlerin faaliyetleri ile ilgili kendilerine bilgi verilmediği ve görüş sorulmadığı saptanmıştır. Temizlik ve toplu konut işlerinin Esenlik tarafından yürütülmesini özelleştirme olarak görmeyen muhtarlar, bu hizmetlerin belediye genörgütüne (bürokrasisine) bağlı olduğunu ve politik kararlardan etkilendiklerini bildirmişlerdir. Yine muhtarlardan alınan bilgiye göre temizlik hizmetinde aksamaların devam ettiği ve temizlik işçilerinin yetersiz olduğu anlaşılmış, hizmetin yalnızca Başkan'ın kullandığı cadde ve yollar üzerinde yapıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Esenlik Şirketi'nin yürüttüğü ve ihale yoluyla yine özel bir şirket olan Tuna İnşaat'a verdiği toplu konut uygulaması ise halktan yeterli destek alamamaktadır. Bunun gerekçesi ise Esenlik Şirketi'nin Belediye'nin bir uzantısı olarak algılanıp, Belediye Başkanı değiştiğinde inşaatın yarım kalacağı endişesinden kaynaklanmaktadır. Toplu konut inşaatı devam etmektedir. Ancak şirketin Tuna İnşaat adıyla anılan özel şirkete toplu konut işini nasıl ihale ettiği hakkında bilgilere ulaşılamamıştır. İhalede esas alınan keşif bedeli ve ihale şartları da bilinmemektedir.

B. Megsaş A.Ş.

Tam adı Malatya Ekmek Gıda Sanayi A.Ş. olan Megsaş, kent fırıncıları, belediye ve il özel idaresi arasında kurulmuş bir ortaklıktır. 1983 yılında kurulduğunda sermayesinin büyük kısmı fırıncılara ait olan şirket, 1989 yılına kadar faaliyete

geçememiş, bunun üzerine belediye sermaye arttırımına giderek sermayenin çoğuna sahip olduktan sonra 1990 yılında fabrika binasını tamamlamıştır.

Şirket sermayesinin % 62,182'si belediyeye, % 17,450'si il özel idaresine, % 11,593'ü Esenlik şirketine ve geri kalan % 8,775'i de 95 fırıncı ortağa aittir. Şirketin 1995 yılı başı sermayesi 1 milyar 700 milyon liradır. 8 milyar 370 milyon lira değerinde makina ve donanımına sahiptir. Şirket günlük 300.000 ekmeğe kapasiteli bir ekmeğe fabrikası işletmektedir. Ancak 1995 yılı başında fabrikanın ekmeğe üretimi günlük 60 - 70 bin ile sınırlı tutularak, piyasa dengesinin bozulması ve fırıncıların zor duruma düşmesi engellenmeye çalışılmıştır.

Şirketin sermaye bileşimine bakıldığında, yaklaşık % 74 sermaye payının Belediye'nin elinde olduğu görülmektedir. Diğer yandan da şirketin yönetim kurulu başkanının aynı zamanda Esenlik Şirketi'nin müdürü olması dikkat çekicidir. Şirket yıl içerisinde elde ettiği karları dağıtmayıp makina ve araç gereç stokunu arttırmak ya da onarım işleri yapmak üzere kullanmaktadır.

Kentin çeşitli noktalarında, fabrikada üretilen ekmeği aracısız halka satmak üzere oluşturulmuş satış merkezleri vardır. Şirket, yönetim, üretim ve pazarlama hizmetlerinin toplamında 90 personel çalıştırmaktadır.

C. Fuarçılık A.Ş.

Mayıs 1993'te, kayısının Malatya ekonomisine katkısını arttırmak amacıyla kurulmuştur. Bu amaçla, araştırma ve geliştirme faaliyetleri yapmakta, kayısıyı hem ülkeye hem de dünyaya tanıtılmak için uğraşmaktadır. Kayısı fuarını yalnızca eğlencelik olma niteliğinden çıkarıp aynı zamanda ticari bir niteliğe kavuşturmak için çalışmaktadır.

Şirketin sermayesi 1,5 milyar lira olup, % 81,6'sı belediyeye, % 4'ü İnönü Üniversitesi'ne, % 4'ü Megasaş'a ve % 5'i Esenlik Şirketi'ne aittir. Geri kalan % 5,4'ü ise Ticaret Odası ile Ticaret Borsası arasında pay edilmiştir.

Şirketin, hepsi sigortalı olan 25 personeli vardır. Belediye'ye ait olan, Doğu Garajı, çay bahçesi, göl kıyısındaki fuar alanının tamamı, kapalı otopark, 40 tonluk kantar, kamyon garajı ve Ufuk TV adlı televizyon kanalını Belediye'ye kira ödeyerek işletmektedir. Televizyon kanalını, belediyelerin TV işletmesi yasaklanınca özel bir kişiye kiraya vermişlerdir. Şirketin hizmet binası da Belediye'den kiralanmıştır.

4. Özelleştirme Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Malatya Belediyesi'nin özelleştirme uygulamaları, belediye, halk ve çalışanlar açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Halkı temsilen muhtarlarla yapılan görüşmelerde, belediyenin şirketler aracılığıyla hizmet sunmasının özelleştirme olarak kabul görmediği belirlenmiştir. Şirketler Belediye'nin malı olduğu için sunulan hizmetlerin de yine Belediye eliyle yürütüldüğüne inanılmaktadır. Muhtarlar temizlik hizmetinin şirket aracılığıyla sunulması ile Belediye'nin sunması arasında belirgin bir fark olmadığı savındadırlar. Bazı muhtarlar ise eskiden olduğundan daha az temizlik yapıldığı, daha az işçi çalıştırıldığı, denetimin olmadığı konularına dikkat çekmektedirler. Ara sokak ve mahallelere temizlik hizmetinin ulaşmadığından yakınmaktadırlar. Bu konuda özelleştirmenin etkinliğinden söz etmek zor görünmektedir.

Şirket eliyle toplu konut yapımının özel kesime ihale edilmesi de beklenen ilgiyi görmemiştir. Proje uygulama alanının cazip olunması ve halkın projenin süreceği konusunda bilgilendirilmemesi gerekçelerinin yanısıra, belediyeye duyulan güvensizlik de etkili nedenlerdendir. Yine belediyenin otobüslerini ihaleye vermesi, ihale yönteminin hileli yapıldığına dair bir takım kuşkuyla karşılanmış, otobüs hizmetlerinde ise iyiye

doğru bir gelişme olmadığı öne sürülmüştür. Kent halkı için olumlu olan, temizliğin şirketleşmesi ile işsiz ve niteliksiz insanların iş bulabilmesi, markelerle kentte fiyat istikrarının sağlanması ve halkın kaliteli, ucuz ekmeğ yiyebilmesidir.

Belediye şirketlerinin sendikasız ve asgari ücretten çalışmayı kabul eden işçileri işe alması, Belediye işçilerinin gücünü kırmaktadır. Esenlik, Belediye'nin yükleniciliğini (müteahhitliğini) yaparken ucuz, niteliksiz ve toplu pazarlık gücünden yoksun kişileri seçmektedir. Bu arada şirkete devredilen hizmetin Belediye içerisindeki biriminde çalışan işçiler, sosyal haklarını yitirme ve istekleri dışında emekli edilme tehlikesi yaşamaktadırlar. Belediye işçilerine karşı şirket işçileri bir tehdit unsuru oluşturmakta ve belediye sözleşmeli personel rejimine yönelmektedir.

Belediye açısından ekonomik bir anlama sahip olan şirketleşme, belediyenin verdiği bilgilere göre, ekonomik görünmemektedir. Belediye personel müdürünün ifadesine göre, adım adım özelleştirmeye giderken, az personelle çok hizmet vermek gayesi güdülmüştür. Kadrolu işçinin belediyeye maliyetinin yüksekliğine dikkat çeken müdür (Erkal, 1994, 217), özelleştirmenin bu maliyetten kurtulmayı sağlayacağını ifade etmektedir. Ancak yine Belediye'den alınan bilgilerde, özelleştirme sonrası açığa çıkan işgücünün işten atılmadığı ve diğer birimlere kaydırıldığı belirtilmiştir. Bu durumda Belediye'nin işgücü maliyetlerinde ve dolayısıyla personel giderlerinde bir azalma olmamaktadır. Diğer yandan, şirketler elde ettikleri karı dağıtmadıkları için Belediye'nin gelirlerinde de bir artış söz konusu değildir. Tam tersine sermaye arttırımı nedeniyle Belediye'den gider oluşmaktadır.

Sonuçta şirketleşme özeğin denetiminden kurtuluş yolunu açarken, başkanın karar almada belediye genörgütü (bürokrasisi) engelinden de kurtarmaktadır. Şirket aracılığıyla "güçlü başkan" yapısı oluşmaktadır.

VIII. ADANA BELEDİYESİ VE HİZMET ÖZELLEŞTİRMESİ

Bu bölümde önce Adana kenti ve belediyesi tanıtılmaktadır. Daha sonra belediyenin yaptığı hizmetlerden özelleştirmeye konu edilenler, yöntem ve gerekçeleriyle sunulup, özelleştirme uygulamalarından alınan sonuçlar üzerinde durulmaktadır.

1. Adana Kentinin Özellikleri

Adana, Türkiye'nin güneydoğusunda, Akdeniz'den 40 km içeride ve Toros Dağları'nın eteklerinde kurulmuş bir tarım ve sanayi kentidir. Akdeniz ikliminin ve Çukurova Üniversitesi Ziraat Fakültesi'nin yarattığı üstünlükle beslenen tarım üretiminin sanayide kullanılmasıyla gittikçe gelişmektedir. Tarım ve sanayinin gelişkinliği kente göçün çekim merkezi haline geldiğinden, nüfus hızla artmakta, artan nüfusla kentte hizmet sektörü de büyümektedir. Bu büyüme ve gelişmeler doğal olarak kentte bir takım sorunları da beraberinde getirmektedir.

1980 sonrası Türkiye'de terörün de beslediği hızlı göç olgusu Adana'yı da etkisine almıştır. Birçok büyük kent gibi gecekondular ve kanalizasyon sorunlarını yaşamaktadır. Kenti ikiye bölen E-90 karayolunun güneyinde kalan alan, Adana'nın en eski yerleşim bölgesidir. Burada altyapı son derece sağlıklı ve gecekondulaşma hızı oldukça yüksektir. Bu bölge aynı zamanda kentin ticaret merkezini de içine alır. Yine kenti kuzeyden güneye ikiye bölerek Akdeniz'e dökülen Seyhan Nehri'nin doğusunda kalan (Balcalı Kampüsü dışındaki) alan, kentin "kırsal" kesimidir. Bu alanda kentten çok köy tipi yapılaşmalar görülür. Yoğun göçlerin insan ve yapı mozayığı açısından Anadolu'nun sentezi haline getirdiği Adana, kent kimliğini gerçekleştiremediği için "dünyanın en büyük köyü" olarak da tanımlanır. Öyle ki Adana'da Adana'yı değil ama Mardin'i, Elazığ'ı, Urfa'yı, Malatya'yı, Adıyaman'ı bulmak daha kolay görünür (Yiğenoğlu, 1993, 14).

Adana'da göç olgusu her yıl kente iki mahalle ekleyecek kadar hızlı yaşanmaktadır. Gelenler çoğunlukla pamuk tarlalarında mevsimlik işçi olarak çalışıp, mevsim sonunda boş bulduğu alana bir gecekondu oturtma düşüncesindedirler. Yerleşme tamamlandıktan sonra yerdeşler bulunup, kentin marjinal iş alanları olan "boşboşçuluk", işportacılık, halde kabzımallık gibi işlere geçiş yapılmaktadır. Kente olan göçlerin iş bulma dışındaki bir diğer nedeni, terör ve kan davasından kaçmaktır. Can güvenliği için köyünden kopup ailesiyle Adana'ya gelen insanlar, kentte kanlı hesaplaşmaların yaşanmasına neden olur. Bu yüzden bazı mahallelere ne polisin kolluk hizmeti ne de belediyenin kentsel hizmetleri ulaşabilir.

Kentin bu yüzünün yanısıra, Kuzey Adana (E-90 karayolunun kuzeyi) olarak bilinen ve 1983 sonrasında hızla gelişen alan, Güney Adana'ya inat, zenginliğin, bolluk ve refahın keyfini sürer. Blok apartmanlar, çift katlı villalar, geniş bulvarlar, renkli eğlence yerleri ve Baraj Gölü kıyısında kilometrelerce uzunluktaki yeni ve canlı rant alanları ile kent kimliğini ayakta tutmayı başarır. Bu bölgenin 1980'lerde oluşturulan yeni kesimlerinde altyapı sorunu çözülmüş ve kaçak yapılaşmaya, gecekondulaşmaya karşı sağlam önlemler alınmıştır.

Adana'da sanayinin kalbi Sabancı Holding'tir. Kentin hem doğusunda hem de batısında, sonu SA ile biten fabrikalar dizilmiştir. Çimsa, Teksa, Temsa, Bossa, Sasa, Piisa bunlardan bazılarıdır. Yine Sabancı'nun vakıf olarak yaptırdığı okul, kültür sitesi, öğrenci yurdu ve spor salonları kente yaşam katan unsurlardır. Koç gurubunun sahibi olduğu Tofaş, kentin batı girişinde geniş bir alan üzerinde kurulmuştur. Bu iki ailenin yatırımları kentin en önemli istihdam alanlarıdır. Toprak, Sabuncu, Paksoy, Sapmaz ve Özgür ailelerinin büyük yatırımları, kent ticaretinin ve sanayisinin gelişimini olumlu etkilemiştir. Özel kesimin yoğun ilgisini çeken kent, Çukurova Elektrik ve Çukobirlik işletmelerinin özelleştirilmesi çalışmalarında da çekiciliğini korumuştur.

2. Adana Büyükşehir Belediyesinde Hizmet Özelleştirilmesi

Seyhan ve Yüreğir ilçe belediyelerini içine alan Adana Büyükşehir Belediyesi (ABB), bu statüye 1986 yılında 3030 sayılı yasa ile kavuşmuştur. ABB, öncelikle ilçe belediyeleri arasında eşgüdümü sağlamakla görevlidir. Kentin nazım imar planlarını hazırlar ve ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarının nazım plana uygunluğunu denetler. Kent içerisindeki meydan, cadde, bulvar, anayol yapımından ve temizliğinden sorumludur. Kentin otopark, yük garajı ve otoparklarını işletir. Kolluk (zabita) işlerini kent bütünü için düzenler ve ilçe belediyeleriyle arasında eşgüdümü sağlar. İlçe belediyeleri üzerinde vesayet yetkisini kullanarak, izin ve onay işleri yapar.

Belediye Başkanı Aytaç Durak 1984 ve 1994 yıllarında yapılan seçimlerle iki kez ve aralıklı olarak göreve gelmiştir. Başkanın uygulamalarından anlaşılan temel hedefi, hızlı ve kökten bir özelleştirme'dir. Görsel ve yazılı basında sıkça görünen Başkan, "gerekirse koltuğumu bile özelleştiririm" diyerek dikkat çekmektedir. Asıl mesleği olan müteahhlik, belediye hizmetlerini özelleştirmede, Başkan için kolaylık sağlamaktadır. Başkalarına iş yaptırtmanın, kendi birim ve personeli ile yapmaktan daha az maliyetli olduğuna inanmaktadır. Bu inanışla, 1984-1989 1.başkanlık döneminde, "küçülerek büyüme" sloganı altında, belediyenin ürettiği tüm kentsel hizmetleri hızla özelleştirmeye başlamıştır.

İzleyen altbaşlıklarda, ABB'nin yapmış olduğu hizmet özelleştirme uygulamalarına değinilmiştir.

A. Temizlik Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

ABB, kentteki 53 anacadde, 8 bulvar, 4 meydan, 2 otopark, 2 toptancı hali ve 1 perakende satış halininin temizliğinden sorumludur.

1985 yılında ABB temizlik işinin maliyetini yaklaşık, 1.350 milyon lira olarak hesaplamıştır (Bu maliyet içerisinde su, elektrik, amortisman ve genel idare gideri

payları yer almamaktadır). Maliyetin yüksekliği, çok sayıda temizlik işçisi çalıştırma gereği ve etkin bir denetimi gerçekleştirilmede yaşanan güçlüklerden dolayı Belediye, 1986 yılından başlayarak özel kesim yüklenicilerine işi ihale yoluyla devretmiştir. İhale sonrasında Temizlik İşleri Müdürlüğü'nde, biri müdür olmak üzere yalnızca beş kişi kalmış, bunlar da özel kesimin sunduğu temizlik hizmetinin planlanması ve denetlenmesini üstlenmişlerdir.

Yüklenici firma, ABB'nin belirlediği maliyetin çok altında bir bedel ve Belediye'nin kullandığının yarısı kadar işçiyile gösterilen alanların temizliğini yapmaktadır. ABB Araştırma Planlama Koordinasyon biriminden edinilen resmi olmayan bilgilere göre, 1993 yılı için Belediye'nin hesapladığı temizlik işinin maliyeti 130 milyar lira, özel firmanın işi yapması karşısında ABB'den aldığı bedel ise 10 milyar lira olmuştur (Bu bilgi, APK biriminde yüzyüze yapılan bir görüşmeden elde edilmiştir. Konuya ilişkin resmi belgelere Belediyenin de sahip olmadığı belirtilmiştir).

Yapılan hizmetin denetlenmesinde ABB, kendi personelini, basını ve mahalle muhtarlarını kullanmaktadır. Basında çıkan olumsuz haberler, yükleniciye ödeme yapılmasında engel oluşturabilmektedir. Yine Mahalle muhtarlarından "temizlik uygunluk belgesi" almadan, firmaya hakedişleri ödenmemektedir. Muhtarlarla yapılan görüşmelerde, özel kesimin temizlik hizmetinden hoşnut oldukları anlaşılmaktadır. Özelleştirme öncesinde Belediye işçilerinin iş yapmadan para aldıkları, görev başında bulunmadıkları ve bazı işçilerin de ücret karşılığı işlerini başkalarına yaptırdıkları anlatılmıştır.

B. Emlak Vergisinin Hesaplanması ve Alınması

1986 yılında emlak vergisinin hesaplanması ve toplanması belediyelere bırakılınca, ABB bu görevi hemen özelleştirmeye konu etmiştir.

1985 yılında kentteki vergi daireleri 180 bin vergi yükümlüsünün varlığını belirlemiş olmasına karşın, ancak 100 bin yükümlüye ulaşabilmişlerdir. Aynı yıl, 500 milyon liralık vergi toplanmış ve 550 milyon lira da gider yapılmıştır. Vergi daireleri 50 milyon lira zarar ederken, vergi kaçaklarını önlemede de etkili olamamışlardır. Bu durum karşısında 1986 yılında Elsan adlı bir bilgisayar firmasına, verginin ödenmesi için gereken işlemlerin yapılması ve toplanması işi ihale edilmiştir. Sayıştay denetçileri ve İçişleri Bakanlığı müfettişleri, durumu yerinde inceleyerek, Belediyeye olumlu görüş bildirmişlerdir.

ABB ile Elsan Şirketi arasında yapılan sözleşmede, işin yapılması için gereken bütün araç, gereç, personel ve bilgisayarlar ile yapılan bütün giderlerin, yüklenici tarafından karşılanması koşulu belirtilmiştir. Belediye yükleniciye herhangi bir ödeme yapmamakta, ilk 100 bin vergi yükümlüsünden sonrakilerden şirket pay almaktadır.

Bu işin özel şirket tarafından yüklenilmesinden sonra, kentte kayıtlı emlak vergisi yükümlüsü sayısı, bilgisayar taramaları sayesinde üç kat artmıştır. Vergi yükümlüleri sıra beklemeden işlerini görme olanağına kavuşmuştur. Belediye yılda yaklaşık 3 milyar lira vergi toplarken, bunun sadece % 4'ünü şirkete bırakmıştır.

Uygulamanın başarılı olması üzerine, ABB 1'er yıllık sözleşmelerle özel şirkete işi vermeye devam etmiştir.

C. Toplu Taşıma Hizmetleri

Kent içi toplu taşımacılıkta özelleştirme çalışmaları 1987 yılında başlamıştır.

1987 yılında ABB, belediye otobüslerinin her birinden aylık bir milyon lira zarar ettiğini görmüştür. Otobüs alım fiyatlarının, bakım onarım giderlerinin, personel giderlerinin ve ithal edilen yedek parçaların fiyatlarının çok yüksek olması dışında bir de otobüslerin ekonomik ömürlerinin kısa ama amortisman giderlerinin fazla olması ve belediye sürücülerinin araçlarına gereken özeni göstermemeleri, belediyenin zarar

etmesine neden olmuştur. Otobüslere kaçak ya da ücretsiz binenlere de engel olunamamıştır. Bu nedenlerden ortaya çıkan zarar karşısında ABB, 1987 yılında toplu taşıma işini tamamen özelleştirmiştir.

Özelleştirme kararının ardından bir kaç dışındaki belediye otobüsleri yakın ilçe ya da köylere bağışlanarak elden çıkarılmıştır. Elde kalan altı körüklü otobüs, valiliğin istediği okul gezileri ya da cenaze hizmetlerinde kullanılmak üzere belediyede tutulmuştur. Zaman zaman Üniversite kampüsüne öğrenci taşımak için de kullanılmaktadır. 1995 yılında tüm kent içi taşıma hizmetlerini yapan 341 midibüs ve 1170 minibüs, özel kooperatifler tarafından işletilmektedir.

Özelleştirme öncesinde kullanıcıların (Adana halkı) da bazı konularda şikayetçi oldukları belirtilmektedir. Bunlar, ulaşımın yeterince hızlı olmaması, seferlerin sık sık aksaması, otobüslerin büyüklüğünden dolayı trafiğin tıkanması ve abonman biletlerinin her yerde ve her zaman bulunamaması gibi konulardır.

1995 yılında belediye, taşıma işi yapan 341 midibüsten, midibüs başına 800.000 lira olmak üzere ayda 272.800.000 lira, yılda 3.273.600.000 lira gelir elde etmektedir. 1170 minibüsten ise minibüs başına 120.000 lira olmak üzere, ayda 140.000.000 lira ve yılda 1.684.800.000 lira almaktadır. Böylece ABB yılda yaklaşık beş milyar lira gelir elde ederken, yine belediyenin hesaplarına göre, doksan milyar lira da zarardan kurtulmaktadır.

D. Başıboş Köpeklerle Savaş

1988 yılına kadar ABB, sahipsiz köpekleri toplayıp öldürmek için, Veteriner Müdürlüğü'nde oluşturulan 17 kişilik bir ekip kullanmaktaydı. Personel, araç, gereç ve diğer giderlerle toplam maliyeti yıllık 800.000.000 lira olarak hesaplanan bu işin hayvanları toplayıp getirme kısmı, 1988 yılında, özel kişilere bırakılmıştır.

Belediyenin bu iş için kullandığı yöntem, bilinen özelleştirme yöntemlerinden farklıdır. Kent halkına yapılan yazılı duyurularla, küçük köpek getirenlere 10.000 lira, büyük köpek getirenlere ise 20.000 lira ödeme yapılacağı bildirilmiştir. Duyuruları okuyan insanlar (genellikle işsiz gençler) yakaladıkları köpeklerle Veteriner Müdürlüğü önünde yığınlar oluşturmuştur. 1988 yılı içinde yalnızca dokuz ay süren bu uygulama sonunda, kentte hiç köpek kalmadığı gibi, kente yakın köylerden de köpekler toplanıp getirilmiştir. Dahası, sahipli cins köpeklerin evlerinden ya da bahçelerinden çalınıp belediyeye getirildiği bildirilmiştir. Bu durum karşısında kentli hayvanseverler ve köpek sahipleri seslerini yükseltince, dokuzuncu ay sonunda belediye uygulamayı durdurmuştur. Bu işin belediyeye dokuz aylık faturası 15.000.000 lira olmuş, belediye yıllık 800.000.000 lira sabit giderden kurtulmuştur.

E. ASKİ Genel Müdürlüğü'nde Özelleştirilen Hizmetler

ASKİ (Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi) Genel Müdürlüğü, Adana Büyükşehir Belediyesi'ne (ABB) bağlı, özerk bütçeye ve kamu tüzel kişiliğine sahip özel amaçlı bir hizmet kuruluşudur. Kentin içme suyu ve atık su (kanalizasyon) borularının döşenmesi, onarımı ve bakımı hizmetlerini yürütmektedir. Kentin su gereksinimini karşılayarak abonelerin borçlarını tahsil etmektedir.

ASKİ 1987 yılında kurulduktan hemen sonra, bir kısım hizmetlerini özelleştirmeye yönelmiştir. Özelleştirilen hizmetlerin bazılarında, özel kesim ve ASKİ birlikte çalışmaktadır.

ASKİ'nin özelleştirdiği hizmetler şunlardır:

- a. Halihazırdaki kanalizasyon borularının bakım ve onarımı,
- b. Bilgi işlem hizmetleri,
- c. İçme suyu borularının onarımı.

ASKİ'nin özelleştirmeye yönelmesinde en önemli etken, personel sayısının kent nüfusuyla karşılaştırıldığında yetersiz kalmasıdır. Bunun yanısıra, gereken araçların (ekskavatör, kompresör, motopomp, kaynak makinası, boru kesme araçları gibi) alım giderleri ile bakım, onarım, yakıt ve amortisman giderlerinin yüksek olması da özelleştirme kararında etkili olmuştur.

ASKİ tarafından özelleştirilen ilk hizmet, kanalizasyonların bakım ve onarımıdır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile ASKİ Yönetmeliği'ne göre gerçekleşen ihaleye göre, yüklenici aracılığıyla bakım ve onarım işi yapacak işçiler bulunmuştur. Bir çeşit işgücü kiralama biçiminde gerçekleşmiştir.

ASKİ, yüklenicinin çalıştıracığı işçilere, sözleşme tarihinde geçerli olan asgari ücreti ödemektedir. Adam başına 5.850.000 lira olan asgari ücret yanında, iş için gereken araç gereç ile işçilerin kışın kullanacağı çizme ve yağmurlukları da ASKİ karşılamaktadır. Bu iş için ASKİ kendi işçilerini kullansaydı, bir işçinin aylık ortalama maliyeti 15.000.000 lira olacaktı. ASKİ, taşeron kullanarak işgücü maliyetlerinde önemli bir azalma sağlamıştır. Üstelik işçilerin grev hakkı kullanarak işi aksatmasına da engel olmuştur.

ASKİ'de yapılan bir diğer özelleştirme ise bilgi işlem hizmetlerindedir. ASKİ'nin satınalma yönetmeliğine göre, belli istekliler arasından teklif alma yöntemiyle bilgisayar sistemi ve hizmetlerini kiralamak üzere ihale açılmıştır. İhaleyi kazanan firma, bir ana terminal ile çevre donanımlarından oluşan bilgisayar sisteminin kurulması, gerekli programların yazılıp yüklenmesi, gerektiğinde güncel hale getirilmesi, verilerin bilgisayara girilmesi, saklanması, bilgisayarla çalışan personelin eğitilmesi ve kurulan bilgisayar sisteminin bakım ve onarımının yapılması işini yüklenmiştir. Firma, bu anlaşmanın gereği olarak su abonelerinin borçlarını hesaplayıp tahsil etmekte, ASKİ'nin personel ve muhasebe işlemleri ile belge izlenmesi (evrak takip), Yönetim Kurulu, Encümen ve Meclis kararlarının arşivlenmesi, ASKİ'nin faaliyet raporlarının

hazırlanması ve kaçak su kullananların denetlenerek genel tarama yapılması işlerini de üstlenmektedir.

Firmanın çalıştırdığı 102 kişilik personel, ASKİ'nin Bilgi İşlem Müdürlüğü'nün denetimindedir. Personel ve kurulan sistemler firmaya aittir, ASKİ kiralama yoluyla kullanılmaktadır. Sözleşme süresince bilgisayar sistemine ilişkin tüm giderleri firma yapmakta, ASKİ yalnızca personel ve bilgisayarlar için gereken yerler ile bu yerlerde kullanılan su ve elektrik giderleri ile klimaları karşılamaktadır. Bu giderler dışında ASKİ firmaya yıllık 930.000.000 lira, artı KDV ödemektedir. Bu ödeme, DİE fiyat artış endeksine paralel olarak artmaktadır.

Özelleştirmeye konu edilen bir diğer hizmet ise içme suyu borularının onarımı işidir. ASKİ Su Tesisleri Daire Başkanlığı denetiminde çalışmak üzere ihale yoluyla işi özel bir firma almıştır.

Bu işin özel kesim müteahhitlerine yaptırılmasıyla ASKİ, gereken araç, gereç ve makinaların hem alım giderlerinden hem de bakım, onarım, akaryakıt ve amortisman giderlerinden kurtulmaktadır. Personel giderlerinde de azalma sağlamaktadır. Müteahhit, ASKİ'nin yetişemediği onarım işlerini kendi personeli ve araç gereci ile yapmakta, böylece, onarılması gereken borular zamanında onarılmakta, kentlilerin uzun süre susuz kalması önlenmektedir.

4. Özelleştirme Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Adana Büyükşehir Belediyesi (ABB), gerek kendi yapısında, gerekse ASKİ Genel Müdürlüğü'nde gerçekleştirdiği özelleştirme uygulamalarıyla belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda dikkat çekici bir örnek oluşturmaktadır.

Özelleştirilen hizmetler incelendiğinde, uygulamanın genel olarak yasal, yönetsel ve ekonomik dayanaklar üzerine oturtulduğu görülmektedir.

3030 sayılı Belediye Yasası'na, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na ve ASKİ Yönetmeliği'ne uygun olarak yapılan özelleştirmeler, Sayıştay denetçilerinden ve İçişleri Bakanlığı'nun müfettişlerinden de tüzeye uygunluk açısından onay almışlardır.

Yönetimsel dayanakların geçerliliğine bakıldığında, ilk göze çarpan ABB'nin personel sayısının kent nüfusuyla oranlanamayacak derecede düşük olduğudur. İşgücü ve gereken araç gereç miktarının azlığı, ABB'nin kentin her yerine yetişmesine ve yapılan işlerin denetlenmesine yetmemektedir. Belediye işçilerinin ücretlerinin yüksek olmasına karşın, işçilerin düzenli ve verimli çalışması sağlanamamakta, bu ise kentsel hizmet üretiminde aksamalara yol açmaktadır. Kentteki mahalle muhtarlarının ve ABB Hukuk Danışmanı'nın verdiği bilgilere göre, ABB temizlik işçileri işlerinin başına bile gitmeden ücret almaktadırlar. Bazı işçiler ise ücretlerinin bir bölümüyle kendi yerlerine çalışacak işçi tutmaktadırlar. Kısaca, ABB personel yönetimi konusunda yetersiz kaldığını, bu yüzden de özelleştirme yoluyla bu açığı kapattığını kabullenmektedir.

ABB, özelleştirilen hizmetlerin planlanması ve denetlenmesi konularında uzmanlaşarak, hizmeti üreten değil ama yöneten bir kurum haline gelmiştir. Ancak, Ketenci'nin (1994) dikkat çektiği tehlike, "taşeron belediyecilik" yani asgari ücretten, sendikasız ve sosyal güvencesiz işçi istihdam eden belediyecilik anlayışı, ABB'nde de ortaya çıkmaktadır. Anlaştığı yüklenicilerin çalıştırdığı işçilere geçimlik düzeyde ücret ödeyerek, onlara olan diğer sorumluluklarından kaçmaktadır. Yükleniciler, Belediye ve kullanıcı kent halkı kazanırken, işçi sınıfının hakları tek tek ellerinden alınmaktadır.

ABB'nin özelleştirmede en temel dayanağı, ekonomik kısıtlardan kaynaklanmaktadır. Belediyelerin içinde buldukları ekonomik koşulların, onların güçsüz yanlarını oluşturduğuna her zaman dikkat çekilmektedir. ABB özelleştirme kararını alırken önce hizmeti kendisi ürettiğinde maliyetinin ne olacağını hesaplamakta, özel kesimin maliyetleriyle (ödenecek bedelle) karşılaştırarak karar vermektedir. Belediyenin bu yöntemle oldukça önemli oranlarda kaynak birikimi (tasarrufu) sağladığı

saptanmıştır. İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin raporlarında görülen bu kaynak birikimi, ABB'nin diğer belediyelere örnek gösterilmesine neden olmaktadır.

Adana halkı hangi hizmetlerin özelleştirildiğinden habersiz, kendisine sunulan hizmetleri kullanmaya devam etmektedir. Ancak, yerel basın işlerin takipçisi ve ABB üzerinde etkili bir baskı gurubudur. Basın ve muhtarlar, kentte sunulan hizmetleri denetleyen doğal bir düzenek oluşturmaktadırlar. Muhtarların onay vermediği, basının olumsuz yaklaştığı hizmet kollarında ABB yüklenicilerin hakedişlerini ödemeyi durdurmaktadır.

ABB şirketleşmeye karşı bir tutum sergilemektedir. 1989-1994 döneminde işletilen Belediye Marketleri'ni, ABB mülkiyetinden çıkarmıştır. "Belediyeler marketçilik yapmaz" diyerek, belediyelerin ekonomik yaşama doğrudan girişimci olarak katılmalarını onaylamadığını belirtmiştir. Başkan'ın liberal siyaset ideolojisini temsil eden bir partiden olması da özelleştirmeye başvurmasında yönlendirici olmuştur.

ABB özelleştirme ile amaçlarına ulaşmıştır. Hem akçal yönden üstündeki yükü hafifletmiş, hem başarılı olamadığı işgücü yönetiminden kurtulmuş, hem de kentte daha geniş ve etkin bir hizmet ağı oluşturmuştur. Yine de özelleştirmenin Adana için yararlı ya da yararsız olduğunu söyleyebilmek, şu an için zordur. Çünkü, yapılan hizmet özelleştirmeleri, iki aşamalı olmuş, önce ABB ve özel kesim ortaklaşa hizmet sunmuşlardır. İkinci aşama olan hizmetlerin tamamen özel kesime devri ise henüz çok yeni bir uygulamadır. Halkın olumlu tepkileri yanında, olumsuz yaklaşımları da söz konusudur. Genelde, yapılan ihalelerin yeterince açık olmadığı konusunda tepki veren halk, artık gelenekselleşmiş olan yöneticilere güvensizlik duygusuyla konuya yaklaşmaktadır. Ancak, hizmetler tek tek sorulduğunda, kimse "yetersiz", "eskisinden daha kötü" ya da "beceriksiz" nitelmesi yapmamaktadır. Karşı tavırlar önyargıdan, önyargı ise toplumsal aktöresel dayanakların olmamasından kaynaklanmaktadır. Ülke genelinde adam kayırma, yolsuzluk, rüşvet, ihale mafyası gibi aktöreğe aykırı eğilimlerin

yerleşmiş olması, TBMM Araştırma Komisyonu'nun haksızlıklar üzerine gitmemesi, yasaların ve yargı gücünün de yetersiz kalması karşısında halkın yönetime kuşku duyması kaçınılmazdır.

DÖRDÜNCÜ KESİM: GENEL DEĞERLENDİRME

Bir bölümden oluşan bu kesimde, tez boyunca yapılan çalışmaların toplu bir değerlendirmesi sunulmuştur.

IX. ÇALIŞMAYLA İLGİLİ BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

Bu bölümde önce tezin bulguları topluca özetlenmekte ve bu bulgulara dayalı olarak geliştirilmiş öneriler sunulmaktadır. Sonuç altbölümünde ise çalışmanın katkısı öz olarak verilmekte ve yeni araştırma konuları önerilmektedir.

Çalışmadan elde edilen bulgular ve bulgulara karşılık gelen öneriler, okuyucuya kolaylık sağlaması için matris biçiminde bir çizelgede toplanmıştır.

ÇİZELGE: Bulgu Öneri Matrisi

		ÖNERİLER									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	İ
B U L G U L A R	A			■							
	B	■	■								
	C						■				
	D										■
	E							■			
	F								■		
	G									■	
	H					■					
	I				■						

1. Bulgular

Belediyelerde hizmet özelleştirmelerinin Malatya ve Adana örnek belediyelerindeki uygulamalarına dayanan bu tez çalışmasında elde edilen bulgular, izleyen alt bölümlerde sunulmuştur.

A. Vesayetın Yarattığı Sorunlar ve Hizmet Özelleştirmesi Kavramının Belediyelerce Farklı Tanımlanması

Vesayet, kendi başına karar alma ve uygulama yetisine sahip olamayan kısıtlılar için belki gereklidir ama yerdeşlerinin oylarıyla seçilerek işbaşına gelmiş belediyeler için, 21. yüzyılın eşiğine gelmiş dünyada küçültücü bir uygulamadır. Karar aşamasında ya da örgüt ve personel üzerinde denetim (vesayet), demokratik yönetimle bağdaştırılmaz. Bu nedenle de belediyelerin özelleştirmeye denetimden kaçış aracı olarak yaklaşmaları kaçınılmazdır.

Belediyelerin özelleştirme kavramını farklı yorumladıkları anlaşılmıştır. Belediyelerin ekonomik girişimlerde bulunmaları, bazı belediyeler tarafından şirketleşme biçiminde "özelleştirme" olarak adlandırılmıştır. Şirketleşmenin özelleştirme uygulamaları arasında vazgeçilmez bir yöntem halini aldığı belirlenmiştir. Bu bulgu için "Öneri C" geliştirilmiştir.

B. Özelleştirmede "Başarı Ölçütleri" Gerçekleştirilmemiştir

Kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinde temel dayanakların bir kısmının oluşmadığı saptanmıştır. Halka yeterli bilgi verilmemesi, ihalelerde açıklık ilkesinin benimsenmemesi, denetimde etkinlik sağlayıcı önlemlerin alınmaması ve hizmet özelleştirmesinin belediye işçileri üzerinde olumsuz etkiler yaratmasına engel olunamaması en göze batan eksikliklerdir. Bu bulgu için "Öneri A" ve "Öneri B" geliştirilmiştir.

C. Kentsel Yaşamı Denetim Aracı Olarak Şirketleşme

Belediye şirketlerinin çoğalması, kentteki ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin belediyeler tarafından denetlenmesini kolaylaştırmaktadır. Bu denetim, zamanla bu ilişkilerin yönetilmesi ile de sonuçlanabilir. Örneğin Malatya Belediyesi Esenlik Şirketinin kent içi toplu taşıma işi için ihale açması ve ihaleyi alan özel kişilerin otobüslerde kadın-erkek ayırımı yapması, özellikle üniversite öğrencisi bazı kullanıcıların tepkisini almıştır. Yine, İzmir Büyükşehir Belediyesinin Tansaş marketlerinde her çeşit ürünün satılmasına karşın alkollü içki satışının yasak olması, basında haber niteliği kazanmıştır. Bu iki örnek, belirli bir ideolojiye sahip ve bunu yayma çabasında olan belediyelerin, şirketleri kullanarak toplumsal yaşamı biçimlendirebilecekleri tehlikesine dikkat çekmektedir. Bu bulgu için "Öneri F" geliştirilmiştir.

D. Denetimden Kaçış Aracı Olarak Şirketleşme

Şirketleşme, bir özelleştirme yönteminden çok, ek istihdam ve ek finansman yaratmak, kadrolaşmak, özgeçim denetiminden kaçmak ve kente daha çok egemen olmak için kullanılan bir araçtır. Kurulan şirketlerin işlevleri (faaliyetleri) incelendiğinde, gördükleri hizmetlerin daha önce ya da aynı zamanda belediyelerin kendi örgütlenmeleri içinde görülenlerle aynı oldukları, belediyelerin o hizmete ilişkin araç-gerecini ve bütçesini kullandıkları anlaşılmaktadır. Farklı olan, şirketlerin çalıştırdıkları işgücü, sermaye ve örgüt yapılarının, gördükleri hizmetlerin ve kullandıkları bütçelerin hem belediye meclislerince hem de özek tarafından denetlenmemesidir. Bu bulgu için "Öneri İ" geliştirilmiştir.

E. Ne Özel Ne de Özerk Olan Şirketler

Belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi şirketlerden farklı olan yanları vardır. En başta belediye şirketleri bireysel kararların kar amacıyla değil, politik

kararlarla ve toplumsal fayda gözetilerek oluşturulmuş olmasıdır. Yine belediye şirketlerinde izlenen personel rejiminin işe göre adam anlayışından uzak ve adama göre iş mantığı çerçevesinde oluşturulması, özel kesim şirketlerindeki nitelikli ve en verimli çalışmayı sağlayacak olan kişileri seçme biçiminde izlenen personel rejiminden farklıdır. Şirketlerin tepesinde yer alan belediye başkanı, bu şirketler aracılığıyla izlediği toplumu belediyecilik anlayışını ve oradaki kadro birikimini, politik geleceği açısından bir "sigorta" gibi görme eğilimindedirler.

Belediye şirketlerinin özerk olduğunu söylemek de son derece güçtür. Çünkü, şirketlerin müdürleri belediye başkanları tarafından ve çoğunlukla da ideolojik yakınlık ölçütüyle atanmışlardır. Üstelik şirketlerin yönetim kurullarında da genellikle belediye başkanları ya da onlara en yakın adamları başkanlık etmektedirler. Belediye genörgütünün (bürokrasisinin) başkanda somutlaşan katı yapısı, böylece şirketlere aktarılmaktadır. Bu bulguya karşılık olarak "Öneri G" geliştirilmiştir.

F. Şirketlerin Toplumsal Faydası Yok Mu?

Bu sorunun yanıtı olumludur. Belediye şirketlerinin toplumsal açıdan sağladıkları faydalar gözardı edilemez. Malatya Belediyesi Esenlik Şirketinin işlettiği marketler, Beşiktaş Belediyesinin 1985 yılına kadar işlettiği Beltaş mağazaları ve yine Malatya Belediyesi Megsaş A.Ş.'nin ekmek fabrikası, kullanıcı halka piyasa fiyatlarından daha ucuz ve nitelikli temel tüketim malları sunmaktadırlar. Bu bulguya "Öneri H" geliştirilmiştir.

G. İşçi Devrimi Değil İşçi Evrimi

Belediye işçileri hızla "sözleşmeli" kapsamına alınırken, bir yandan da özel kesim işçileri karşısında rekabet güçlerini yitirmektedirler. Örgütsüz (sendikasız), en az düzeyde ücrete razı ve her an işinden olma korkusuyla çok çalışan işçilerin istihdam

edildiği özel kesim, belediyenin iş güvencesine sahip işçileri için bir tehlike haline gelmektedir. Üstelik belediye işçilerinin grev ve toplu sözleşme gibi haklarından hem belediyeler hem de özel kesim rahatsızlık duymaktadırlar. Bu nedenle özelleştirme, yeni işçi tipini yaratmada etkili bir araç olmaktadır. Bu bulgu için "Öneri I" geliştirilmiştir.

H. Yerdeş, Kentsel Yaşam ve Hizmetler Üzerinde Denetim ve Yaptırım Gücüne Sahip Değil

Ülkede, yasalardaki boşluklar, yargı sisteminin ağır işlemesi, meclisin (TBMM) yolsuzluklar konusunda etkisiz kalması ve belediyelerin de özeysel (merkezi) hükümet gibi dışa kapalı, açık olmayan yapıları, halkın yönetime güvenini sarsmaktadır. Haksızlığa uğrayan ya da kent yaşamının olanaklarından gereği gibi yararlanma hakkı kısıtlanan yerdeşler, nereye başvuracaklarını bilememektedirler. Belediyeler ile yerdeşleri arasındaki ilişkileri düzenleyecek kurumlar yetersizdir. Belediyesinin işlevlerini denetleyip yönlendiremeyen halk, hizmetlerin özelleştirilmesi ile devreye giren özel girişimciyi denetlemekte daha çok zorlanmaktadır. Özel yüklenicinin halka karşı sorumluluk taşımaması ve yerdeşlerin de yüklenici kişi ya da kurumları tanımaması, kente hizmet sunan özel yüklenicinin rahat hareket etmesine ve hizmetin niteliğini istediği gibi belirlemesine neden olmaktadır. Kentli, hizmet sunma adına yolları sürekli kazan, insanların can güvenliğini hiçe sayan, yeşil alanları betonlaştıran yöneticilere ya da özel yüklenicilere karşı etkisiz kalmaktadır. Bu bulgu için "Öneri E" geliştirilmiştir.

I. Belediyeleri Özelleştirmeye İten Temel Etken Gelir Yetersizliğidir

Tarım dışında diğer bütün ekonomik değerler kentlerde yaratıldığı ve ulusal gelirin en önemli kısmı kentlerde üretildiği halde, belediyelerin parasal sıkıntı içinde olmalarını anlamak zordur. Devlet, kentsel rantlara vergi, fon, harç gibi araçlarla el koyduğu sürece, belediyelerin bu sıkıntıları devam edecektir.

Belediyelerin akçal kaynaklarının yetersiz oluğu, özelleştirme kararları almalarında etkili olmaktadır. Kaynak (gelir) yetersizliği, belediyeleri özel sermaye sahipleriyle işbirliğine yönelmekte ve özelleştirme kararının ekonomik gerekçesini oluşturmaktadır. Bu bulguya "Öneri D" karşılık gelmektedir.

2. Öneriler

Tez çalışmasında elde edilen bulgulara üretilen öneriler, izleyen altbölümlerde sunulmuştur.

A. Özelleştirme Kararıyla Eş Zamanlı TED Çalışması

"Bulgu B" için geliştirilen iki öneriden birincisi şudur :

TED (Toplumsal Etki Değerlendirmesi) çalışması, özelleştirme kararı alınırken yapılması gereken bir tür fayda-maliyet analizidir. Özelleştirme uygulamalarının yerel toplum yaşamı ve bireyleri üzerinde yaratacağı olası etkilerinin, olumlu olumsuz tüm yönleriyle irdelenmesi gerekir. Belediyelerin üniversiteler, muhtarlar, meslek odaları ve yerel sivil toplum örgütleri ile ortaklaşa hazırlayacağı bu çalışma, özelleştirme sonrasında doğabilecek sancıları en aza indirecek önlemleri içermelidir. Özelleştirme, olumlu etkilerin görece daha fazla olduğu durumlarda uygulanabilirlik kazanmalıdır.

B. Katılımcı Bir Yerel Yönetim Modelinin Geliştirilmesi

"Bulgu B" için geliştirilen ikinci öneri de şudur :

Kent yönetim biçimleri kent halkının günlük yaşamlarına doğrudan etkide bulunduğuna göre, bireylerin yaşamlarına ve kentlerine sahip çıkabilmeleri için yönetsel kararlara, uygulamalara ve denetime katılmaları bir ön koşuldur. Bireylerin katılımcı oimaları için, belediyenin, etkin iletişim ağları kurması, halkı kararlara ortak etmesi, uygulamalarda yardım istemesi ve denetimde görevlendirmesi gerekir.

Belediyeler şirketleşmeyi tercih ediyorlarsa, halkın sermayeye ortak ve yönetimde söz sahibi olması için şirketleri halka açmalıdırlar.

C. Özeksel Denetimin Yeni Biçimi ve Özelleştirmenin Tanımı

"Bulgu A" için üretilen öneri şudur :

Belediyeler üzerinde özeğin (merkezi hükümetin) sıkı denetimi artık biçim değiştirmelidir. Özeğin denetimi belediyelerin işlemlerinin gerçekleşmesinden sonra ve yalnızca tüzeye uygunluk açısından olmalıdır. Özeksel denetimin dayanılmaz ağırlığı karşısında belediyelerin şirketler kurarak özel hukuk alanına kaçmaya çalışmaları, belediyelerde özelleştirme kavramına ilişkin yanlış yorumlamalara yol açtığı için, hizmet özelleştirmesi kavramının açık bir biçimde tanımlanması gerekmektedir. Bu kavram için önerilen tanım ise şudur:

Belediyelerin, yerine getirmeleri gereken hizmetlerden bir kısmını, zaman ve akçal (mali) kaynak yetersizliği ya da teknik ve yönetsel olanaksızlıklar nedeni ile daha hızlı, etkili ve ekonomik bir biçimde görülebilmesi için, yüklenici adaylar arasında yarışma ortamı yaratacak yöntemler kullanarak, özel kişi ya da kurumlara, geçici olarak devretmesidir.

D. Daha Az Devlet, Daha Çok Yerel Yönetim

"Bulgu I" için şu öneri üretilmiştir :

Genel bütçe gelirlerinin toplanması işi tümüyle belediyelere ve il özel yönetimlerine bırakılıp, devlete il nüfusu ve gereksinimleriyle ters orantılı paylar verilmesi (bu günkü sistemin tam tersi olarak) daha uygundur. Böylece, özgelirleriyle iş yapan özerk yerel yönetimler karşısında, cebinden çıkan paranın hesabını sorabilecek yerdesler yer alır. Hizmet özelleştirmesi kararlarının alınmasında gerçekçe oluşturan gelir yetersizliği sorunu aşılabilir.

E. Belediye Mahkemeleri

"Bulgu H" için önerilen şudur:

Belediye mahkemeleri, yerdeşlerle belediyeler arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların, kent ve kentsel yaşamla doğrudan ilişkili olanlarını çözmek için aracı olabilirler. Kente karşı suç işleyen yerdeş ya da belediye bu mahkemelerde yargılanarak, kentsel hizmet sunma ya da akçal (mali) gücüne göre para ödeme ile cezalandırılabilir. Belediyelerin, yerdeşleri tarafından yasal-yargısal yollarla denetlenmesi olanağı sağlayan belediye mahkemeleri, yerdeşlik bilincinin olgunlaşmasına da yardımcı olurlar. Özelleştirilen hizmetlerin aksayan ya da yasal olmayan süreçlerinde, hem belediyeler hem de yerdeşler için bir yaptırım gücü doğar.

F. Kente ve Kentsel Yaşama Sahip Çıkmanın Yolları

"Bulgu C" için önerilen şudur :

Yerdeşler, kentlerine ve kent yaşamlarına sahip çıkmalıdır. Kentsel hizmet sunan birimleri ve belediye şirketlerini izlemeli, yerel basına ve muhtarlarına destek olmalıdırlar. Belediyeler, şirketlerini halka açarak, sermayeye ve kararlara yerdeşlerini ortak etmelidirler. Şirketler üzerinde yalnızca belediye başkanının değil, belediye meclisinin de denetim ve söz hakkı olmalıdır. Belediye meclisi, denetim yetkisini yerdeşler adına kullanmalıdır.

G. Belediye Şirketleri Özerkleştirilmelidir

"Bulgu E" için önerilen şudur:

Belediye şirketlerinde "işe göre adam" ilkesiyle personel seçilmelidir. Genel müdür, müdür ve müdür yardımcısı orunlarına (makamlarına), yetenek ve bilgisini kanıtlamış, deneyimli, kendi başına karar alabilecek yeterlikte ve yaratıcı özelliklere sahip eğitilmiş insanlar getirilmelidir. Belediye başkanlarından emir almamalı, dönem

sonunda belediyeye rapor sunarak gerekleŒmiŒ iŒlemler üzerinde onay almalıdırlar. Hizmet ve personel politikalarını kendileri belirlemeli ve sorumluluğunu da taŒımalıdırlar.

H. Œirket Konularının Doğru Seçimi Toplumsal Faydayı Arttırır

"Bulgu F" için geliŒtirilen neri Œudur :

Belediye Œirketlerinin temel tketicim mallarını halka ucuz fiyatlarla satmak üzere örgütlenmeleri ve kar güdüsü taŒımamaları, toplumcu belediyecilik anlayıŒının yerleŒmesi açısından gereklidir. Bu Œirketler özellikle kentin dar gelirli kesimlerinin ulaŒabileceęi alanlara, gecekondulu semtlerine hizmet sunmak üzere kullanılmalıdır. Œirketlerin personel ihtiyaı da yine bu kesimlerden karŒılanmalıdır.

I. İŒi Dünyası Yasal Güvencelere KavuŒturulmalıdır

"Bulgu G" için geliŒtirilen neri Œudur :

Kamu kesimi olsun özel kesim olsun, alıŒan bütün iŒilerin sendikal ve sosyal hakları güvenceye alınmalıdır. Bunun için ülke genelinde yasal düzenlemeler yapılmalı, yaygın bir iŒsizlik sigortasının yanısıra, keyfi iŒten çıkarmaları ya da kazanılmıŒ iŒi haklarının geri alınmasını önleyecek düzenekler kurulmalıdır. İŒiler, sivil toplum örgütlerinin bir parçası olarak kabul edilmelidirler. Belediye iŒileri haklarını ararlarken, kentsel yaŒamı çok fazla olumsuz etkileyecek iŒ bırakma eylemlerinde daha ılımlı ve ücret artıŒı istemlerinde de gerçekçi olmalıdırlar.

İ. Œirketler Belediyelerin SeęilmiŒ Organları Tarafından Denetlenmelidir

"Bulgu D" için üretilen neri Œudur :

Belediye Œirketleri belediye meclisleri tarafından denetlenebilmelidir. Belediye baŒkanı ve belediye meclisi yıl sonlarında hem akçal hedeflere ulaŒma ve hem de Œirketin

kuruluş amaçlarına uygunluk açısından, hazırlanan raporlar doğrultusunda faaliyetleri denetleyip görüş bildirmelidirler

3. Sonuç

Bu altbölüm, "Belediyelerde Hizmet Özelleştirilmesi" başlıklı çalışmanın denencesi ve kuramsal bilgi çerçevesine eklenen alan araştırmalarının süzgecinden geçerek ulaşılan son noktayı özetlemektedir. Kısaca, eldeki bu tez çalışmasının katkısını, dolduramadığı boşlukları ve yeni araştırma konularına ilişkin önerileri sunan altbölümdür.

Bu çalışma, belediyelerin yönetim birimi olarak değil ama hizmet birimi olarak, kent yaşamının vazgeçilmez ögeleri olduklarını göstermiştir. 1990 yılında 2061 olan belediye sayısı, 1994 yılında 2716'ya çıkmış, sorumluluk alanlarındaki nüfus ise 38 milyondan 45,6 milyona yükselmiştir (Gökçe, 1995, 9). Kentlerin nüfusu arttıkça, sundukları hizmetlerin sayısı ve kullanıcıları da artan belediyeler için özelleştirme, bir çözüm yolu olarak belirmiştir.

Çalışma, "belediyelerde hizmet özelleştirmesinin uzun vadede başarılı olabilmesi, yasal, kurumsal, toplumsal aktöresel, yönetsel ve ekonomik dayanakların oluşmasına bağlıdır" denencesi ışığında yapılmıştır. Bu denence doğrultusunda tez çalışmasında sunulan bilgiler şöyle özetlenebilir:

Araştırmanın başlangıcında "belediye" kavramı, Türkiye'de belediyeciliğin evrimine paralel olarak anlatılmıştır. Bu bölümde belediyelere ilişkin çizilen kuramsal çerçeve ile Türkiye'de belediye birimlerinin ve yönetim anlayışlarının yeterli olgunluğa erişemediği ve zorlama bir işleyiş gösterdiği belirlenmiştir. Dışalım (ithal) yerel yönetim sisteminin katı özeysel (merkezi) yönetim sistemine yapılan uyarlamasının, ancak 1980'lerde, gereken öneme sahip olmaya başladığı görülmüştür.

Üçüncü bölümde, belediye hizmetlerinin yapısı ve Türk belediyelerindeki hizmet anlayışı belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde, belediyelerin kendi hizmet politikalarını üretebilme serbestisine sahip olmadıkları anlaşılmıştır. 1930 yılında liste halinde sıralanan hizmet kalemlerinin, 1995 yılına gelindiğinde hala geçerliliğini koruduğu görülmüştür. Görevlerin kolayca sayılamayacak kadar çok olmasına karşın, gelirlerin gitgide önemini yitirmesinin yarattığı sıkıntılar, belediyeleri yeni arayışlara yönlendirmişlerdir.

Dördüncü bölümde, belediyelerin hizmet üretme/sunmada alternatif yöntem arayışlarına ilişkin bilgiler özetlenmiştir. Belediyelerin geleneksel olarak doğrudan hizmet üretim ve sunumlarının yavaş yavaş yerini belediye dışındaki kişi ve kurumlara bırakışı ve bu alternatif yöntemlerin sağladıkları üstünlükler, bölüm içerisinde tartışılmıştır.

Beşinci bölüm, özelleştirme kavramı ve uygulamaları üzerine bir incelemedir. Bu bölümde özelleştirme olgusunun, dünya kapitalist birikim sürecindeki tıkanmalarla önem kazanmaya başladığı, sermayenin uluslararasılaşması ile de dünyaya yayıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Önce ülkesel boyutlarda ve genel ekonomi üzerinde başlayan özelleştirme akımları, özetten destekleme ya da zorlamalarla yerel yönetimlere benimsetilmiştir.

Belediyelerde hizmet özelleştirmesi bugün dünya üzerinde bir çok ülkede uygulama alanına sahiptir. Temel felsefesi halka hizmet olan belediyeler, güçlerini zorlayan konularda daha etkin hizmet için özel kesimden yararlanmaktadırlar. Türkiye'de 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile önem kazanan hizmet özelleştirmesi, büyük küçük pek çok belediye tarafından kullanılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayan ve Türkiye'de halen sürmekte olan güçlü özeysel (merkezi) yönetim geleneği, halkın politika dışında kalması ve yönetim kararlarına fazla karışmamasını dayatırken, Türk insanının yerdeşlik ve yurttaşlık

bilincinin olgunlaşmasına engel olmuştur. Bu nedenle de kent yönetimlerinde halk katılımı sağlanamamış, belediyeler özeğin katı denetimini altında boğularak yasaların kendilerine verdikleri görevleri yapmaya çalışmışlardır. Bu nedenlerden dolayı da Türkiye'de toplumsal aktöresel ve kurumsal dayanakların oluşumu sağlanamamıştır. Özelleştirme, özeğin denetiminden kaçış için bir araç olarak görülmeye başlandığında, belediye şirketleri birbiri ardına ortaya çıkmaya başlamışlardır. Denetimden kaçış yolunu en iyi sağlayan şirketleşme olduğu için de Türk belediyelerinde hızla çoğalmışlardır.

Belediyelerin akçai (mali) kaynaklar ve personel açısından sorunları vardır. Bu sorunlar onların yeterince hizmet sunmalarına engel olmaktadır. Özel kesimin sermaye birikimi, araç gereç donanımı ve nitelikli personeli, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile kent halkının yararına sunulmaktadır. Bu durum, belediyelerin özelleştirme uygulamalarını yönetimsel dayanaklar üzerinde yoğunlaştırdıkları düşüncesini güçlendirmiştir.

Altıncı bölümde, ABD, İngiltere, Almanya ve Fransa belediyelerinde hizmet özelleştirilmesi, amaç, yöntem ve hizmet konusu olarak incelenmiştir. Bu ülkelerde temel amacın işçi haklarından kurtulmak, temel yöntemin ihale ve ayrıcalık, temel hizmet konularının ise temizlik ve çöp oldukları saptanmıştır.

Türk belediyelerinde hizmet özelleştirmesinin genel olarak incelendiği altbölümde ise temel yöntem şirketleşme olarak belirirken, temel amacın özelsel denetimden (vesayetten) kaçış olduğu ve temel hizmet konularının da temizlik ve çöp toplama yanında gittikçe genişleyen bir hizmet alanına yayıldığı görülmüştür.

Alan araştırmasına dayanan yedinci ve sekizinci bölümlerde, Malatya ve Adana belediyeleri, kentsel özellikleri de gözönüne alınarak incelenmiştir. Bu iki belediyede hizmet özelleştirmelerinin farklı amaçlara ve yöntemlere sahip oldukları belirlenmiştir.

Malatya Belediyesinin özelleştirme yöntemi, Türk belediyelerinin genel eğilimine uygun olarak "şirketleşme" biçiminde belirlemiştir. Yaklaşık 300.000 nüfuslu Malatya

kentinde üç büyük şirkete sahip olan Belediye, temizlik, çöp, kent içi ulaşım, toplu konut, ekmeek fabrikası, market gibi hizmet konularını, şirketler aracılığıyla özel hukuk alanına kaydırmıştır. Bu uygulamadan Belediyenin temel amacının özekscl denetimden kaçış olduğu anlaşılmıştır. Ek olarak politik-ideolojik kadrolaşma için uygun bir ortam yaratılmış ve örgütlenmemiş, haklardan yoksun işçi istihdamında kolaylık sağlanmıştır.

Malatya'da yerdesclerin ilgi duyduğu ve olumlu karşıladığı iki hizmet konusu belirlenmiştir. Bunlar, ekmeek üretim ve satışı ile belediye marketlerinin sundukları hizmetlerdir.

Yine Malatya'da mahalle muhtarlarının belediye üzerinde hiçbir etkisi olmadığı ve hizmet özelleştirmesi uygulamalarından muhtarların habersiz oldukları saptanmıştır. Muhtarların muhtarlık görevini ek iş olarak yaptıkları (örneğin, görüşülen muhtarlardan ikisi çocuklar için oyuncak satan dükkanlar işletmekte, biri fotoğrafçılık yapmakta, bir diğeri ayakkabı tamircisi ve sonuncusu ise küçük bir dükkanda köfte yapıp satmaktadır) ve hem yerdesclerle hem de belediye ile ilişki kurmadıkları görülmüştür.

Adana Büyükşehir Belediyesinin (ABB) hizmet özelleştirmesinde ihale yöntemini benimsediği ve kentsel hizmetlerin önemli bir kısmının özelleştirmeye konu edildiği dikkat çekmektedir. ABB, genel eğilimlere aykırı olarak emlak vergisi toplama işini de ihaleyle özel kesime yaptırmaktadır. Ancak ABB'nin özelleştirmeyi bir amaç olarak benimsediği düşünölmektedir. Çünkü hizmet özelleştirmesine yönelmede ortaya konan belirgin bir amaç söz konusu değildir. Kaynak birikimi (tasarrufu) sağlamak ve işçi istihdamından kurtulmak gibi değişken amaçlara yer verildiği de görülmüştür.

ABB'nin özelleştirme konusunda iki üstünlüğü saptanmıştır: Birincisi, büyükşehir belediyesi olmasından dolayı ilçe belediyelerinin sunulan hizmetlerdeki boşlukları kapatmasıdır. Diğeri ise denetim konusunda muhtarlara ve yerel basına görev verilmiş olmasıdır. Bu kentte muhtarlık kurumu daha işlevsel ve basının da belediyeyi etkileme gücüne sahip oldukları anlaşılmıştır.

Son bölümde sunulan bulgular, öncelikle belediyelerin yaşadıkları sorunlardan üretilmiştir. Çünkü bu sorunların (gelir yetersizliği, katı özeysel denetim gibi sorunlar), özelleştirme uygulamalarında hatalara yol açtığı saptanmıştır. Yerel halkın yönetime katılımının eksikliği yönetime güvensizlikle birleşince, bir hizmet birimi olarak belediye örgütünün halktan kopmaya başladığı görülmüştür.

Bulgular doğrultusunda üretilen öneriler, genellikle halkın yönetime katılımı, belediyesini denetleyip yönlendirebilmesi, kentine sahip çıkması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Demokrasiye daha yakışır bir yerel yönetim yapısının oluşturulabilmesi için, ekonomik anlamda güçlendirilmiş, katı özeysel denetimi yumuşatılmış, genörgütsel (bürokratik) engelleri enaza indirilmiş bir yönetim modeli amaçlanmıştır.

Sonuç olarak, bu çalışma, Türkiye'de belediyelerin yaşadıkları sorunları çok fazla abartmadan ortaya koymaktadır. Kentine sahip çıkma anlamında kentlileşemeyen insanların yerdeşlik bilinçlerini uyandırmak ve sağlıklı kentler için etkin hizmet politikaları üretmek konularında hem belediyelere hem de yerdeşlere öneriler sunmaktadır. Belediyelerin yönetim birimleri olmaktan çok hizmet birimleri olarak algılanmaları gereğine dikkat çekmektedir. Şirketleşmenin özelleştirme değil bir tür özerkleştirme olduğu, bu özerkleştirmenin ise politik, ekonomik ve ideolojik amaçlara hizmet ettiği gerçeğini vurgulamaktadır. Hizmet özelleştirmesinde aranan temel dayanakların tam olarak gerçekleşmemesine karşın, belediyelerin özelleştirmeyi doğal bir işgörme biçimi ve en önemlisi bir amaç olarak benimsedikleri saptamasını yapmaktadır.

Bu çalışmanın, alanda dolduramadığı boşlukları ise şöyle belirlenmiştir:

a. Belediyelerin hizmet özelleştirmesi sonrasında elde ettiği toplam ekonomik birikimlerinin (tasarruflarının) miktarı,

b. Belediyelerde hizmet özelleştirmeleri sonucunda elde edilen birikimlerin nasıl ve nereelerde kullanıldığı,

c. Belediye işçilerinin, hizmet özelleştirilmesi ve şirketleşme sonrasında ekonomik ve sosyal durumlarındaki değişimler,

d. Kentsel hizmetlerde özelleştirme sonrasında niteliksel (kalite açısından) değişimler.

Bu çalışma doğrultusunda önerilebilecek yeni araştırma konuları ise şunlardır :

a. Türkiye'de muhtarlık kurumunun kentsel hizmetler üzerinde etkinliğini arttırmak için gereken düzenlemeler. Tarihsel gelişim süreci içerisinde muhtarların konumu ve daha demokratik bir kent yönetimi için muhtarlardan yararlanma yolları,

b. Özel kesim açısından kentsel hizmetlerin çekiciliği ya da özel kesim - kamu kesimi işbirliğinin boyutları,

c. Belediye şirketlerinin işletmecilik ilkeleri ve amaçları açısından özel işletmelerle karşılaştırılması,

d. Beşiktaş Belediyesi Beltaş mağazalarının işletme hakkını alan Dengemek Ltd. Şirketinin uygulamalarının izlenmesi, kent halkının yeni durum karşısındaki tepkilerinin değerlendirilmesi,

e. Belediye şirketlerindeki personel yönetiminin, belediye örgütü ve özel işletmelerdeki personel yönetimleri ile karşılaştırılması.

KAYNAKÇA

i. Yararlanılan Yayınlar

AKTAN, Coşkun Can (1993), Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine,
Ankara: TAKAV Matbaası.

AKTAN, Coşkun Can (1994), "Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi",
Özelleştirme Sempozyumu, Manisa; 28/29 Nisan, s.44-77.

ALPÖGE, Atıla (1993), Halka Dönük Yerel Yönetim, Toplu Konut İdaresi
ve İULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul: Kent Basıevi.

ATASOY, Veysel (1993), Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve
Özelleştirme Sorunu, Ankara: Nurol Matbaacılık.

BİREŞİM (1994), Yerel Yönetim Tartışmaları, İstanbul.

ÇİTÇİ, Oya (1989), Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği, Ankara:
TODAİE Yayını.

DEVİRİM, Fevzi (1994), "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel
Elementleri" Özelleştirme Sempozyumu, Manisa; 28/29 Nisan,
s.23-41.

DİLBİRLİĞİ, Muhterem (1995), "Belediye Şirketleri" Çağdaş Yerel
Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 4, Sayı 2, Mart,
s.65-80.

DOĞAN, Celal (1994), Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Özelleştirme
Çalışmalarına İlişkin Tebliğ, Ankara; 1.12.1994 Tarihli İçişleri
Bakanlığı ve Sayıştay Ortak Sempozyumu.

- DOĞAN, Yahya (1993). Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir: Fakülteler Kitabevi.
- EKER, Aytaç (1994), "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve Sonuçları", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa; 28/29 Nisan, s.96-116.
- EMREALP, Sadun ve Drew Horgan (1993) Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, İstanbul: Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi.
- ERKAL, A. Münir (1991), Belediyecilik ve Şehircilik Açısından Malatya Uygulaması, Malatya Belediyesi.
- ERKAL, A. Münir (1994), Büyükşehir Doğru Malatya'yı Sahiplenmenin Hedefleri, Malatya Belediyesi.
- FORTA, Bülent (1994), "Kentlerin Geleceğini Kim Belirleyecek?", İktisat Dergisi, İstanbul; Yıl 30, Sayı 347, Mart, s.50-56.
- GÖKÇE, Deniz (25 Temmuz 1995), "Mahalli İdareler Reformu", Yeni Yüzyıl.
- GÖYMEN, Korel (1983), Bir Yerel Yönetim Öyküsü, 1977-80 Ankara Belediyesi Deneyimi, Ankara: Özgün Matbaacılık.
- GÜLER, Birgül Ayman (1992), Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, Ankara: TODAİE Yayını.
- İÇİŞLERİ Bakanlığı (1994), Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve Yerel Yönetim Hizmetlerinin Satınalma Yolu ile Devri, İnceleme Araştırma Raporu.
- İNAN, Atilla (1993), "Belediye Başkanları ile Aile Bireylerinin Tedavi Yardımları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 1, Ocak, s.43-45.
- KARADENİZ, Günay (1994), "Kapitalizmin Yeni Çıkışı : Özelleştirme", ALTIOK Dergisi, İstanbul: Cilt 1, Sayı 1, Ağustos.

- KARAMAN, Zerrin Toprak ve Hüseyin Özgür (1993), "İzmir Büyük Kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", *Türk İdare Dergisi*, Ankara: İç İşleri Bakanlığı Yayını, Yıl 65, Sayı 399, s.173-189.
- KARAYALÇIN, Murat (1990), *Ankara Uygulama Planı*, Ankara: Anakent Belediyesi.
- KARDÜZ, Ali Rıza (16,02,1995), "Beşiktaş Belediyesi Beltaş Mağazalarını Özelleştirdi" *Sabah Gazetesi*.
- KARTAL, S. Kemal (1992), *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme*, Ankara: Adım Yayıncılık.
- KELEŞ, Ruşen (1980), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- KELEŞ, Ruşen (1984), *Kentleşme ve Konut Politikası*, Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- KELEŞ, Ruşen (1994), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem yayınevi.
- KELEŞ, Ruşen (1994a), "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 3, Sayı 1, Ocak, s.3-18.
- KETENCİ, Şükran (24.02.1994), "Taşeron Belediyecilik Geliyor" *Cumhuriyet*.
- KÖKSAL, Tunay (1993), "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 5, Eylül, s.37-41.
- KÖKSAL, Tunay (1993a), "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 6, Kasım, s.55-62.

- LEVRAT, Nicolas (Çev. Mustafa Dönmez) (1995), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanması Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 4, Sayı 2, Mart, s.31-45.
- MARTIN, Brendan (1994), Özelleştirme Kamu Yararına mı?, Ankara: Türk Harb-İş Sendikası Yayını.
- MÜTER, Naci (1994), "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme" Özelleştirme Sempozyumu, Manisa; 28/29 Nisan, s.137-170.
- NİŞANCIOĞLU, Şule Takmaz (1994), "Londra Belediyesi Devletleştirilerek Özelleştirildi", İktisat Dergisi, İstanbul: İFMC yayını, Yıl 30, Sayı 347, Mart, s.58-60.
- OLUÇ, Saruhan (1994), "Şehirlerin Patronu Kim Olacak?", İktisat Dergisi, İstanbul: İFMC Yayını, Yıl 30, Sayı 347, Mart, s.46-49.
- ORTAYLI, İlber (1979), Türkiye İdare Tarihi, Ankara: TODAİE Yayını.
- OZANKAYA, Özer (1984), Temel Toplum Bilim Terimleri Sözlüğü, TDK, Ankara: Savaş Yayınları, 3.Baskı.
- PİRLER, Orhan (1993), "Yerel Yönetim İhalelerinde Açık Teklif Yönteminin Uygulanması", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 3, Mayıs, s.57-66.
- PİRLER, Orhan (1993a), "Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 5, Eylül, s.49-71.
- ŞENYAPILI, Önder (1981), Kentleşemeyen Ülke Kentleşen Köylüler, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Ara-Yayınları.
- ŞENYAPILI, Tanrı (1981), Gecekondu "Çevre" İşçilerin Mekanı, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi Basım İşliği.

- TEKELİ, İlhan (1982), Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara: Turhan Kitabevi.
- TEKELİ, İlhan ve İlber Ortaylı (1978), Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Birinci Kitap, Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- TORTOP, Nuri (1991), Mahalli İdareler, Ankara: TODAİE Yayını.
- YALÇINDAĞ, Selçuk (1992), F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını.
- YETER, Enis (1993), "Kente Karşı Suç Kavramı Üzerine Düşünceler", Çağdaş Yerel Yönetimler, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt 2, Sayı 5, Eylül, s.43-48.
- YİĞENOĞLU, Çetin (1993), Çukurdaki Kent ve Ova, Niğde: Universal Yayınları 1.

II. İlgili Yasalar ve Yasal Belgeler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (9.11.1982), 2709 Sayılı Yasa.

Belediye Kanunu (14.4.1930), 1580 Sayılı Yasa.

Belediye Kanunu (1984). "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında

Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü

Hakkında Kanun", 3030 Sayılı Yasa.

Belediye Gelirleri Kanunu (29.5.1981), 2464 Sayılı Yasa.

Devlet İhale Kanunu (10.9.1983), 2886 Sayılı Yasa.

Özelleştirme Yasası (24.11.1994), "Özelleştirme Uygulamalarının

Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 4046

Sayılı Yasa.

Yap-İşlet-Devret (8.6.1994), "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret

Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun", 3996 Sayılı

Yasa.