

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Ramazan AKCAN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

ANKARA - 2006

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR CETVELİ.....	v

GİRİŞ

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

1.1. KAMU HİZMETLERİ.....	5
1.1.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Özellikleri.....	5
1.1.2. Kamu Hizmetlerinin Türleri.....	7
1.2. KAMU HİZMETLERİNİN MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLMESİ.....	9
1.2.1. Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi.....	12

İKİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

2.1. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI.....	15
2.1.1. Dar Anlamda Özelleştirme.....	16
2.1.2. Geniş Anlamda Özelleştirme.....	16
2.2. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENLERİ.....	17
2.2.1. Genel Olarak Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Nedenleri.....	17
2.2.1.1. Siyasi Nedenler.....	17
2.2.1.2. Ekonomik ve Mali Nedenler.....	18
2.2.1.3. İdari Nedenler.....	18

2.2.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Nedenleri.....	19
2.2.2.1. İdari Nedenler.....	19
2.2.2.1.1. İdari Vesayet.....	20
2.2.2.1.2. Kırtasiyecilik ve Zaman Kaybı.....	21
2.2.2.1.3. Teknik Personelin Yetersizliği.....	23
2.2.2.1.4.. Kentleşme ve Nüfus Artışı.....	28
2.2.2.2. Ekonomik ve Mali Nedenler.....	29
2.2.2.3. Siyasi Nedenler.....	30
2.2.2.4. Sosyal Nedenler.....	31
2.3. BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ...	32
2.3.1. İhale Yöntemi.....	32
2.3.1.1. İhale Yönteminin Faydaları.....	35
2.3.1.2. İhale Yönteminin Sakıncaları.....	36
2.3.1.3. İhale Yönteminde Kullanılan Sözleşme Türleri.....	37
2.3.2. İmtiyaz Yöntemi.....	38
2.3.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi.....	41
2.3.4. Kiralama Yöntemi.....	44
2.3.5. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi.....	45
2.3.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi.....	45
2.3.7. Fiyatlandırma Yöntemi.....	46
2.3.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi.....	48
2.3.9. Satış Yöntemi.....	49
2.3.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi.....	51
2.3.11. Vergi Teşvikleri ve idari Düzenlemeler Yöntemi.....	51
2.3.12. Kupon Yöntemi.....	52
2.3.13. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmesi.....	53
2.3.14. Sübvansiyon Yöntemi.....	54
2.3.15. İltizam Yöntemi.....	55

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

3.1. DÜNYADA BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	57
3.1.1. İngiltere’de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları.....	58
3.1.2. ABD’de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları.....	59
3.1.3. Fransa’da Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları.....	62
3.2. TÜRKİYE’DE BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	65
3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....	65
3.2.2. Cumhuriyet Dönemi.....	67
3.2.3. 1980 Sonrasındaki Gelişmeler.....	69

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDEN BEKLENEN FAYDALAR VE ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ SORUNLAR

4.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinden Beklenen Faydalar.....	76
4.2. Belediye Hizmetlerine Liberal Açıdan Yaklaşımlara Getirilen Eleştiriler ve Özelleştirmenin Meydana Getirebileceği Sakıncalar.....	79
4.3. Başarılı Bir Özelleştirme Uygulaması İçin Öneriler.....	86

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	93
KAYNAKÇA.....	97
ÖZET.....	111
ABSTRACT.....	113

KISALTMALAR CETVELİ

A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi
AMK	: Anayasa Mahkemesi Kararı
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
BİT	: Belediye İktisadi Teşebbüsü
Çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
G.Ü.İ.İ.B.F.	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MPV	: Milli Prodüktivite Merkezi
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TKİB	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
Vol.	: Volume
YİD	:Yap-İşlet-Devret

GİRİŞ

Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır.

1970'li yıllardan itibaren kamu kuruluşlarının aşırı şekilde büyümesinden kaynaklanan sorunların çözümü ve kamu hizmetlerindeki verimliliği ve etkinliği artırmak amacıyla çeşitli ülkelerde yeni politika arayışlarına gidildiği görülmektedir. Çünkü geleneksel yönetim anlayışı, mevcut yapısıyla çağdaş görevlerini yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden devletin ekonomik alanda etkinliği tartışılmaya başlanmış ve bunun sonucunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif üretim ve dağıtım yöntemi olarak özelleştirme, başta İngiltere ve A.B.D. olmak üzere birçok ülkede önem kazanmıştır.

Türkiye'de ise, 1980'den itibaren özelleştirme anlayışı yerleşmeye başlamış, kamu hizmetlerinin kamu kurumları tarafından yürütülmesinin yanında, bu konuda özel kesimden de yararlanma fikri ağırlık kazanmış ve böylece özelleştirme hükümet programlarında yer alarak bir "hükümet politikası" haline gelmiştir.

Türkiye'de "kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi" anlayışı oldukça yeni bir konudur. Önemli finans sorunlarıyla yüz yüze kalan belediyeler, özelleştirmeyi bir çıkış yolu olarak görmeye başlamışlardır.

Günümüzde bütün kentsel hizmetleri belediyelerin yapmaları halinde, her hizmet için yeni bir organizasyon, araç-gereç ve personel istihdamı ortaya çıkacaktır. Ayrıca bazı hizmetler için, üstün teknoloji ve bilgi gerekli

olmaktadır. Bu durumda; makine, araç-gereç ve personel bakımından atıl kapasite meydana gelecektir. Kamu kurumlarının yapı, işleyiş ve bürokratların davranışlarından kaynaklanan sorunlar, hizmet verimini düşürmekte, dolayısıyla maliyetleri arttırmaktadır. Bütün bunlar ise, sonuçta etkin ve verimli hizmetin sunulamamasına neden olmaktadır.

Belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde; aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımında belirsizlik, demokratik unsurlarda eksiklik, kaynak yetersizliği gibi birçok sorundan dolayı etkin ve verimli hizmet üretiminden uzak bir görünümdeydi. Bu nedenle bu yönetimlerin sorunlarını aşarak yerel hizmetleri daha etkin bir biçimde yürütebilmesi için yerel demokrasinin geliştirilmesi, yeniden yapılanma, gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gibi çözüm önerileri yanında özelleştirme yöntemleri gibi rasyonel ve esnek yöntemler de çözüm yolu olarak görülmektedir.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili olarak literatürde yeterli akademik çalışma bulunmamaktadır. Mevcut çalışmaların bir kısmı özelleştirmeyi birçok yerel problemi çözecek hayati bir yöntem gibi sunarken; bir kısmı da belediye iktisadi teşebbüslerinin tamamen özelleştirilmesini ileri sürmektedir. Ayrıca, mevcut çalışmaların önemli bir kısmı Türkiye şartlarına gereken önemi vermemiş, belediyelerdeki özelleştirme çalışmalarını mahalli idareler bağlamında algılamış ve sebep-sonuç ilişkisini kurmakta yetersiz kalmıştır. İşte bu çalışmanın amacı bu konulardaki eksikliklerin giderilmesine yardımcı olmaktır.

Türk Mahalli İdare Sistemi'nin ana unsurları konumundaki belediyeler, il özel idareleri ve köylerin, gerçekte hiçbirisi bugün layık olduğu konumda bulunmamaktadır. Özellikle, il özel idareleri ve köyler, maalesef neredeyse tamamen mahalli idare tanımının dışına çıkarılmış, adeta merkezi idarenin taşradaki birer uzantısı haline getirilmiştir. Bu şartlar altında, söz konusu birimlerin başarılı olmasını beklemek çok zordur. Mevcut sistemde il özel

idarelerinden ve köylerden hizmet beklemek gerçekçi olmaz. Bu itibarla, her iki idari birim de kapsam dışı tutulmuştur.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; kamu hizmetinin tanımı, özellikleri ve türleri ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü incelenmiştir.

İkinci bölümde; özelleştirme kavramı, özelleştirme nedenleri, belediye hizmetlerini özelleştirme yöntemleri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde; dünyada ve Türkiye’de belediye hizmetlerini özelleştirme uygulamaları incelenmiştir.

Dördüncü bölümde ise; belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinden beklenen faydalar ve belediye hizmetlerine liberal açıdan yaklaşanlara getirilen eleştiriler, özelleştirmenin meydana getirebileceği sakıncalar ve çözüm önerileri ele alınmıştır.

Son olarak, çalışmada ele alınan konular genel değerlendirme ve sonuç başlığı altında analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİ VE YEREL YÖNETİMLER

Günümüz değişen koşullarında devlet yapısında ve görevlerinde birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Devletin klasik kamu hizmeti sayılan savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerinin yanına eğitim, sağlık, kültür, ekonomik ve sosyal alanlarda da önemli görevler eklenmiştir. Bunun yanı sıra savaşlar, sınai keşifler, iktisadi çöküntü devreleri ve benzeri krizler yeni sorunlar doğurmakta ve bu krizler için oluşturulan kurumlar ve önlemler, kriz ortadan kalktıktan sonra da devam etmektedir. Bu da kamu görevlerinin genişlemesine sebep olmaktadır.

Devlet, gittikçe artan bir hızla, birçok faaliyeti kamu alanına sokarak kamu hizmetlerinin kapsamını genişletmiştir. Genişleyen hizmetlerin sunumu için devlet, ekonomi uzmanları, matematikçiler, fizikçiler gibi her türlü meslek ve sanat sahibi kişileri çalıştırmaktadır.

Devletin görevlerindeki bu artış milli gelirin gittikçe artan bir bölümünü devletin kullanmasına yol açmıştır. Bu gelişmeler kamunun daha verimli çalışmasını gerekli kılmıştır. Devletin işlevlerindeki artış, yerel yönetimlerin hizmet alanını da genişletmiş, başlıca yerel yönetim birimi olan belediyelere yeni yükümlülükler getirmiştir. Şehirlerin büyümesi de belediyelerin hizmet yükümlülüklerini artırmıştır.

Merkezi yönetim genellikle, ulusal düzeyde genel ve ortak ihtiyaçları karşılarlarken, yerel yönetimler daha çok belli bir yerleşim bölgesinde yaşayan halkın yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamaktadır.

Yerel yönetimler tüm ülkelerde görülmektedir. Fakat ülkeler, toplumsal, ekonomik, siyasi ve tarihsel nedenlerden dolayı ya geniş idari ve mali

yetkilere sahip özerk yerel yönetim sistemini veya güçlü merkezi yönetim sistemini ya da karma sistemi kabul etmektedir. Devletlerin bu yapısı, belediyelerin hizmet alanlarını belirlemektedir. Yerel yönetimlerin ağırlıklı olduğu ülkelerde belediyelerin görevleri ve hizmet yükümlülükleri, merkezi yönetimin ağırlıklı olduğu ülkelere oranla daha fazla olmaktadır.

Yerel ortak ihtiyaçların, o bölgede yaşayan halkın katılımıyla ortaya çıkan örgütlerce daha iyi ve daha etkin yerine getirilebileceği düşüncesi, sanayileşme ve demokratikleşme hareketleri yerel yönetimlerin önemini artırmıştır.

1.1. KAMU HİZMETLERİ

Kamu hizmetleri yönetim, hukuk, iktisat, maliye, işletme bilimleri ile ilişkili bir kavramdır. Kamu hizmetlerinin bu kadar disiplinle ilişkili olması bu kavramın tanımlanmasını zorlaştırmaktadır.

1.1.1. Kamu Hizmeti Kavramı ve Özellikleri

Kamu hizmeti, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin gözetim ve denetimleri altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak üzere sunulan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir (Karatepe, 1988:95). Bu tanıma göre, kamu hizmetlerinin doğrudan kamu eliyle yürütülmesi zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca kamu kurumlarının yürüttükleri bütün hizmetleri de kamu hizmeti olarak algılamak mümkün değildir. Kamu kurumları özel mal ve hizmetler de üretebilmektedir.

Bir hizmetin, kamu hizmeti olarak kamu kuruluşlarınca yürütülebilmesi yasama organının kararıyla olur. Yerel yönetim birimleri olan il, belediye ve köyler; halkın ortak gereksinimlerini karşılamak üzere ayrıntılarda düzenleme

yapabilirler. Ancak yerel yönetimler, yasa ile kendilerine verilen kamu hizmetlerini yapmaktan kaçınamazlar (Gözübüyük, 1996:241). Bununla beraber, “toplumsal bir gereksinimi karşılamaya ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet, siyasal organlarca kamu hizmeti olarak kabul edilmemiş ise, kamu hizmeti sayılamaz. Örneğin taksi işletmeciliğinde olduğu gibi” (Günday, 2002:284).

Tanımdan da anlaşılacağı gibi, kamu hizmetleri üç farklı birim tarafından yürütülmektedir. Bunlardan birincisi, merkezi yönetim teşkilatıdır. Kolektif ihtiyaçları karşılamak devletin görevidir. En büyük kamu tüzel kişisi olarak devlet, kamusal ihtiyaçları karşılamak zorundadır. Kamu hizmetlerini yürüten ikinci birim ise, yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Üçüncü birim ise, devlet veya yerel yönetimlerle karşılıklı akde dayalı olarak kamu hizmetlerini yürüten özel kişi ve kuruluşlardır. Bunlar, kamu hizmetlerini, devletin veya yerel yönetimlerin denetim ve gözetimi altında yürütmektedir (Herekman, 1988:25).

Kamu hizmetleri ile ilgili çeşitli yaklaşımlar ileri sürülmüştür. Kamu hukukçularının bazılarına göre bir faaliyetin kamu hizmeti olup olmadığını tespit etmek için bu faaliyete uygulanacak hukuki rejime bakmak gerekir. Eğer bir faaliyet özel teşebbüslere uygulanan hukuki rejime tabi olmayıp, kamu idarelerinin hukuki rejimine tabi oluyorsa, kamu hizmeti sayılmalıdır. Bir kısım kamu hukukçularına göre ise, bir faaliyet sırf devlete mahsus ve ancak devlet tarafından yapılması gerekli ise kamu hizmeti sayılır.

Bu yaklaşımlarda hizmet esas alınıp, hizmetin kamusal özelliği üzerinde durulmamaktadır. Hizmetin tabi olduğu hukuki rejim ve hizmetin kim tarafından yürütüldüğü üzerinde durulmaktadır.

Kamu hukukunda hizmeti esas alan yaklaşımı Deguit geliştirmiştir. O'na göre kamu hizmeti; yönetenler tarafından yapılması, tanzim ve kontrol edilmesi lazım gelen faaliyetlerdir (Herekman, 1988:28).

Liberal yaklaşıma göre devlet, sadece iç ve dış güvenlik hizmetleri ile özel kişilerin yapamayacağı veya yapmak istemedikleri, fakat yapılması gerekli işleri yapmalıdır. Kollektivist yaklaşımda ise tüm faaliyetlerin devlet tarafından yürütülmesi söz konusudur (Herekman, 1988:30).

Devlet hizmetleri ister toplum üyelerinin oyları alınarak, ister azınlığın tercihleri sonucu veya bir kişinin isteklerini yansıtsın, piyasanın fiyat mekanizması dışında oluşturulup sunulur. Kamu hizmetlerinin miktarı, fiyatı ve maliyetinin kimler tarafından ödeneceği siyasal yoldan kararlaştırılır (Bulutoğlu, 1981:18).

Bazı hizmetlerin yarattıkları dış faydaların büyük oluşu bunların kamu kesimine aktarılmasına sebep olmuştur; sağlık ve eğitim hizmetleri gibi. Bu tür hizmetleri devlet üstlenerek üretimini arttırmayı düşünmektedir.

1.1.2. Kamu Hizmetlerinin Türleri

Kamu hizmetleri genel olarak kamusal ve yarı kamusal olmak üzere ikiye ayrılır. Kamusal hizmetler, tabiatı gereği piyasada üretilemeyen, kamu kuruluşlarının fonksiyonlarının ürünü olan hizmetlerdir. Kamusal hizmetlerin faydasının bölünemezliği, bu hizmetlerin sunduğu faydanın tüketiciler arasında bireysel bazda belirlenememesi anlamına gelmektedir. Bundan dolayı, kişilerin istifadeleri oranında bir mali yükümlülüğe sokulması mümkün olamamaktadır. Toplum üyelerinin her birinin eşit olarak yararlandığı varsayılan bu hizmetlerin maliyeti vergi ve benzeri yollarla karşılanmaktadır. Bu nedenle kişiler böylesi hizmetlerin tüketiminden mahrum bırakılamamaktadır. Kamusal hizmetler arz edildikleri coğrafi alana göre iki gruba ayrılırlar.

Bizzat merkezi hükümet birimlerince sunulan ve faydası tüm ülke geneline yayılan hizmetler milli düzeydeki kamusal hizmetlerdir. Güvenlik ve diplomasi hizmetleri bu tip hizmetlere iyi bir örnektir. Bunların özellikleri gereği merkezi yönetim dışında üretilmesi akılcı ve bazen de mümkün değildir. Bu tür faaliyetlerin faydası bölünemez ve tüketicilere bedel karşılığında sunulamaz. Bu tür hizmetlerde kişileri tüketimden mahrum bırakmak da mümkün değildir. Bunlar tek tek bireylere değil, topluma arz edilir. Dolayısıyla bu tür mal ve hizmetler kamu tarafından yürütülmekte ve zorunlu ödemeler yoluyla finanse edilmektedir.

Bunun yanında bir kısım kamusal hizmetler mahalli özellikler göstermektedir. Bu tür hizmetlere yerel hizmetler de denilmektedir. Tüm toplum değil, sadece belli bölgelerin sınırları içinde yaşayan insanlar bu hizmetlerden yararlanırlar. Bu tür hizmetlerin üretilmemesinden dolayı belirli bir bölge zarar görebilmektedir. Örneğin, su baskınlarından koruma tedbirleri ve hava kirliliğine karşı alınacak tedbirler bu kentte oturanlara yarar sağlar. Bölgesel nitelikteki bu tür kamusal hizmetlerin faydasını o bölge içinde bölmek ve tüketicilere bedel karşılığında sunmak mümkün değildir. Bu tür hizmetlerde o bölgedeki kişiler tüketimden mahrum bırakılamaz (Nadaroğlu, 1994:39).

Yarı kamusal hizmetler, toplumsal faydası tüketiciler bazında bölünebilir, bu nedenle de alıcıların tükettikleri miktar oranında ücret ödemekle yükümlü oldukları hizmetlerdir. Yarı kamusal hizmetlerin, tek tek bireylere sağladığı faydanın yanında, topluma sağladığı faydaları da mevcuttur (Aksoy, 1991:68). Eğitim, sağlık, su, kanalizasyon, elektrik ve haberleşmenin örnek olarak verilebileceği bu tür hizmetlerde tüketiciler mali yükümlülüklerini yerine getirmedikleri takdirde tüketimden mahrum bırakılabilmektedirler. Bu özelliğinden dolayı söz konusu mal ve hizmetler özel sektör tarafından da üretilir.

Yarı kamusal hizmetlerin piyasada üretilip pazarlanabilmesi mümkün olmasına rağmen, bu tür hizmetlerin dışsallığı ile siyasi talepler, bunların kamu eliyle üretilmesini veya kamunun denetiminde özel kesim tarafından yürütülmesini gerekli kılmaktadır.

Bazı kamusal hizmetlerin sunulmasından doğan fayda tüm yurt geneline yayılmakta olup, merkezi hükümet birimlerince üretilebildikleri gibi özel sektör kuruluşlarınca da üretilebilmektedir. Bu tür hizmetlere milli düzeydeki yarı kamusal hizmetler denmektedir. Sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri ve telekomünikasyon hizmetleri bu tür hizmetlere örnek teşkil eder.

Bir kısım yarı kamusal hizmetler ise mahalli sınırlar dahilinde istifade imkanı sunarlar. Bu tür hizmetler de yerel hizmetler olarak adlandırılmaktadır. Elektrik, su, kanalizasyon hizmetleri bu tür hizmetlere örnek olarak verilebilir. Bölünebilir ve fiyatlandırılabilir olan bu tür hizmetler özel sektör tarafından da verilebilir.

1.2.KAMU HİZMETLERİNİN MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLMESİ

Kamu hizmetlerinin hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görüleceğini belirlemek oldukça güçtür. Ayrıca merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir (Aktan, 1974:107). Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşımı, kamu hizmetinin faydasının dağıldığı alan, dışsallıklar, hizmetlere olan talebin belirlenmesi ve üretim ünitelerinin optimum ölçekte kurulabilmesi kriterleri göz önünde tutularak belirlenebilir (Eryılmaz, 1994:61).

Kamusal hizmetler merkezi ve yerel yönetimler arasında tamamen bölünmüş değildir. Bazı hizmetler sadece merkezi yönetim tarafından, bazı

hizmetler tamamen yerel yönetimler tarafından, bazı hizmetler ise hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Ana yol, köprü, baraj ve liman gibi tesisler genelde merkezi yönetim tarafından yürütülürken, kent içi yolların yapımı, şehir içindeki küçük ve basit köprülerin yapımı, köyleri ilçelere ya da ana yola bağlayan ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir.

Sağlık hizmetleri ise, giderek merkezileşmesine rağmen hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim tarafından görülen kamusal hizmetlerdir. Eğitim hizmetleri de, sağlık hizmetleri gibi hem merkezi hem de yerel yönetim tarafından yürütülmektedir.

Sosyal yardım hizmetleri ki bunlar fakir ve kimsesizlere yardım şeklinde olmaktadır, ağırlıklı olarak merkezi yönetimde olmak üzere, hem merkezi hem de yerel yönetim tarafından yürütülmektedir. Sosyal yardımlar önemli miktarda mali kaynak gerektirdiği için yerel yönetimlerin buna gücü yetmeyebilmektedir.

Bazı kamu hizmetleri sadece yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Bunlar özellikle belde sakinlerinin günlük işleridir. Çöp toplama işleri, itfaiye hizmetleri, kanalizasyon hizmetleri, mezarlık hizmetleri genelde yerel yönetimler tarafından yerine getirilir. Bu hizmetlerin aksaması günlük yaşamı önemli oranda etkiler (Nadaroğlu, 1994:39).

Bölgesel kamusal malları merkezi yönetim mi, yoksa hizmetin yayıldığı alandaki yerel yönetim mi üretmelidir?

Bölgesel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere aktarılması, hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği artırabilir. Verimlilik, bir hizmetin en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Yerel hizmetlerin yerinde görülmesi, daha hızlı ve verimli olmaktadır. Çünkü hizmetlerin arz ve talebi aynı mekanda

oluşmaktadır. Halka daha yakın olan yerel yöneticiler, halkın ihtiyaçlarını daha iyi tespit edip ona göre karşılama imkanına sahiptir. Hizmetlerin yerel yönetimler tarafından karşılanması, kırtasiyeciliği ve formaliteleri azaltır ve hizmetlerin daha kısa sürede karşılanmasını sağlar. Ayrıca hemşehriler, kendi yörelerinin yöneticilerini daha etkin denetleme imkanına sahip olurlar. Devletin halka yakın olması, yerel hizmetlerin yerel yönetimler eliyle yürütülmesiyle mümkündür.

Yerel yönetimin, nüfus ve teknoloji veri kabul edildiğinde, eşit miktarda faktör kullandıkları varsayımıyla merkezi yönetime oranla daha kaliteli hizmet üretmesi beklenir. Çünkü üretim etkinliğini sağlayacak kararların zamanında ve isabetle alınması merkezi yönetim için oldukça güçtür. Bürokratik ve hiyerarşik denetimin etkileri kaliteli hizmet üretimini görece olarak etkiler. Öte yandan yerel yönetim optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Ayrıca sosyal hizmetlere olan talebi merkezi yönetime oranla daha iyi tespit edebilir. Kaynakların etkin kullanımının sağlanması için gerekli koşullardan biri olan üretimin tüketici tercihlerine göre sağlanması ve böylece fayda maksimizasyonu yerel yönetimler tarafından daha etkin ve gerçekçi saptanabilir.

Yerel ihtiyaçların yerel yönetimler tarafından karşılanmasının bir başka nedeni de idari etkinliktir. İdari etkinlik, bir faaliyetin amaca ulaşma derecesini belirtir ve sorunları anında ve zamanında çözebilme olgusunu ifade eder. Coğrafi yakınlık ve bürokratik engellerin azlığı yerel yönetimleri daha etkin kılmaktadır.

Merkezi yönetim genellikle tüm bölgeler için standart bir üretimi tercih etmektedir. Bölgesel hizmetler bazen bu standartların altında bazen de üstünde olabilir. Bu da yetersiz hizmet üretimine veya kaynak israfına neden olabilmektedir. Bölgesel farklılıklar da bölgesel hizmetlerin yerel yönetimler tarafından üretilmesini gerekli kılmaktadır (Nadaroğlu, 1994:76).

Yerel ortak ihtiyaçların o bölgede yaşayan halkın katılımıyla oluşan yönetim birimlerince daha iyi yerine getirileceği düşüncesi yerel yönetimlerin önemini artırmıştır (Keleş ve Yavuz, 1993:7). Fakat özellikle az gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin o bölgedeki güçlü kesimlerin etkisi altına girip kamusal çıkarlar doğrultusunda etkili ve verimli hizmet üretemeyecekleri yönünde de görüşler ileri sürülmektedir (Yalçıntaş, 1992:110).

1.2.1. Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi

Devlet işlevlerini kamu hizmeti örgütlenmeleriyle gerçekleştirir. Devletin işlevlerindeki genişleme, kamu hizmetinde bir genişleme; daralma ise yine kamu hizmetinde bir daralma olarak görülür.

Kamu hizmetleri devletin işlevleri bağlamında değerlendirildiğine göre, “yerel kamu hizmeti kategorisi, külli devlet iradesinin dışında ayrı bir yerel siyasallığı mı ifade etmektedir?” sorusuna yanıt verilmelidir. Bu nedenle de genel yetki kuralından bahsetmekte fayda vardır.

Kamu hizmetlerinin kurulmasında genel yetki yasa koyucudadır. Devlet adına irade açıklayarak kural koyma yetkisi ilke olarak yasama organına aittir. Sistemimizde yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkesi geçerlidir. Yürütme işlevi ise türevdir.

Yürütme organının düzenleme yetkisi ancak yasal çerçeve içinde kullanılabilir. Sistemimizin bu ilkeleri, Anayasa’nın yasama yetkisinin devredilmezliği kuralıyla birleşince, sürekli bir gerilim doğurması, her yasanın, yürütme organına verdiği yetkilerle bu kuralı ihlal etme riski taşıması kaçınılmazdır. Anayasa Mahkemesi’nin, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi vesilesiyle verdiği kararların çoğunda iptal gerekçesi yasama yetkisinin devredilmezliği kuralının ihlali olmuştur (Karahanoğulları, 2001:24).

Anayasa Mahkemesi'nin içtihadında, kamu hizmetinin kurulmasında yetkinin yasama organında olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak alanın, kanun hükmünde kararnamelere kapalı olup olmadığına ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, 1969 yılında verdiği kararda, kamu hizmetinin kurulması ve düzenlenmesi konusunda yetkili organın meclis olduğuna hükmetmiştir.

“Anayasa, kamu hizmetlerinin yasa ile kurulacağı ve idarenin görevlerinin de yasa ile düzenleneceği ilkesini benimsemiştir (Anayasa md. 106., 112., 113).

Bu nedenle, dava konusu (B) bendinde öngörüldüğü biçimde bir ortaklığa Devletin katılmasında kalkınma planının uygulanması bakımından bir zorunluluk bulunuyorsa, başka bir deyimle böyle bir katılmada kamu yararı görülüyorsa bu bir kamu hizmeti olarak ele alınabilir ve Devletin katılacağı ortaklıkların niteliğinin, Devletin katılma koşul ve yöntemlerinin, konulacak sermaye miktarıyla teşebbüsün idare ve denetim yöntemlerinin ve ortaklıktaki Devlet payı üzerindeki Yasama Meclisleri denetiminin nasıl sağlanacağını yasa ile düzenlenmesi gerekirdi. Oysa incelenen (B) bendi bütün bu konuların düzenlenmesi işlerini yıllık programlara, yani yürütme organına bırakmak yoluyla yasama yetkisini yürütmeye aktarmış bulunmaktadır. Bu nedenle dava konusu kural Anayasa'ya aykırıdır (AMK, 1969/57:18-133).”

Kararda kamu hizmetinin kurulmasında yasama organının genel yetkisi vurgulanmakta ancak yürütmeye bırakılacak düzenleme alanının sınırları değerlendirilmektedir. Ayrıca, yasama organının yetkisinin salt bir kurma olmadığı, hizmetin düzenlenmesinin ana hatlarının da yasa ile belirlenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Yerel yönetimlerin görevleri, yerel kamu hizmetleri olarak değerlendirilmektedir. Anayasa Mahkemesi, 5.1.1965 tarihli kararında köy

tüzelkişiliğinin kanunda belirtilen görevlerini, kamu hizmeti saymıştır. Kararda “yerel kamu hizmeti” kavramı kullanılmaktadır.

“Topluca anlatılmak istenirse Bayındırlık, Sağlık, Milli Eğitim ve Sosyal Yardım işlerini kapsayan birer yerel kamu hizmeti olduğu söylenebilecek olan bu hizmetlerden bir kısmının yasa koyucu tarafından zorunlu sayılması, bunların köy toplumunun ve dolayısıyla Türk toplumunun çıkarlarını çok yakından ilgilendiren önemli ve hayati hizmetlerden olması bakımından bunların yapılmasının köy karar organının takdirine bırakılmak istenilmemiş ve herhalde yapılması zorunluluğu öngörülmüş olmasından başka bir anlam taşımadığı açıktır (AMK, 1965/1:3-15).”

Anayasa Mahkemesi, daha önceki kararında da Anayasa ile devlete yüklenen görevleri kamu hizmeti olarak değerlendirmişti. Bu kararlardan bir kamu örgütüne anayasa veya yasalarla yüklenen görevler kamu hizmetlerini oluşturur sonucuna varılabilir. Anayasal ve yasal görevler kamu örgütü için yerine getirilmesi gereken kamu hizmetleridir.

İKİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

2.1. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

Özelleştirme kavramı gerek teoride gerekse uygulamada tam olarak açıklığa kavuşturulamamış ve üzerinde işbirliği sağlanamamış bir kavramdır. Özelleştirme ekonomi, işletme, yönetim, hukuk, politika gibi bir çok bilim dalının ilgi alanına girmektedir. Özelleştirme ekonomi bilimi açısından devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Buna karşılık hukuk bilimi açısından özelleştirme, yönetim biçim ve unsurlarının değiştirilmesi yani kamu girişimleri yönetiminin özel kesime devredilmesi demektir (Köksal, 1993:6).

Özelleştirme politikası, dünyanın çeşitli ülkelerinde uzun zamandır üzerinde durulan ve yıllardır da planlı bir şekilde uygulamaya konulan bir politikadır. Ancak tüm bu ülkelerdeki özelleştirme uygulamaları amacına ulaşabilmiş değildir. Ayrıca her ülkenin kendi ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarına göre yapılan uygulamaların sonuçları hakkında bir genelleme yapmak da mümkün değildir (Zengin, 1999:50).

Özelleştirme uygulamalarını genel olarak dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki kategoriye ayırmak mümkündür.

2.1.1. Dar Anlamda Özelleştirme

Dar anlamda özelleştirme, sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır (Zengin, 1999:50). Dar anlamda özelleştirme için kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin tamamının veya yarısından fazlasının daha da önemlisi yönetim hakkının, özel kişi ya da kuruluşların eline geçmesi gerekmektedir (Bedir, 1992:25). Dar anlamda özelleştirmede kesinlikle bir mülkiyet devrinin gerçekleşmesi ve mülkiyet devri işlemlerinin özelleştirilecek kamu kuruluşunun toplam sermayenin en az % 51'i kadar bir meblağa eşit olması gerekir.

2.1.2. Geniş Anlamda Özelleştirme

Geniş anlamda özelleştirme, milli ekonomi içinde kamu etkinliğinin en aza indirilmesi veya tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamalar bütünüdür. Bu bağlamda özelleştirme kavramı, kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüslerin mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının ya da üretiminin özelleştirilmesidir (Aktan, 1987:82).

Geniş anlamda özelleştirme ile devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmek ve boyutlarını mümkün olduğu kadar küçültmek amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede içinde özelleştirme bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENLERİ

2.2.1. Genel Olarak Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Nedenleri

Kamu hizmetlerini özelleştirme nedenlerini “siyasi”, “ekonomik ve mali” ve “idari” nedenler olmak üzere üç grupta inceleyebiliriz.

2.2.1.1. Siyasi Nedenler

Özelleştirmeyi savunanlar, demokrasi ile serbest piyasa düzeni arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmektedir. Bunlar, demokrasideki siyasi özgürlüğü ekonomik özgürlükle bütünleştirmek istemektedir. Bir ülkedeki siyasi sistem demokrasi olunca, ekonomik sistem de serbest piyasa anlayışına dayanacaktır. Serbest piyasa düzeni ile demokrasi, otoritenin desantralize edilmesini ve çeşitli gruplar arasında dağıtılmasını gerektirir. Teorik olarak, serbest piyasa düzeninde otorite çeşitli firmalar arasında dağılmıştır. Serbest piyasa düzeninde, rekabeti sınırlandıracak ya da önleyecek tekellerin olmaması gerekir. Bunun gibi, demokrasi de bir sistem olarak serbest bir ortamın varlığını öngörür. Bu yaklaşıma göre, devletin iktisadi alanda da faaliyetlerini sınırlandırması ve dolayısıyla piyasa sisteminin serbest olarak işlemesine müdahale etmesi gerekir (Eken ve Eryılmaz, 1990:57).

Bütün demokratik ülkelerde yerel yönetimler, siyasi sistemin en önemli ve vazgeçilmez kurumları olarak görülmektedir. Demokrasi eğitimi ve tecrübesi büyük ölçüde yerel düzeyde başlamakta ve merkeze doğru gelişmektedir. Bu gelişme süreci içinde, yerel yöneticiler halkın yerel ihtiyaçlarını daha iyi ve verimli bir şekilde karşılayabilmek için çeşitli hizmet üretim ve dağıtım yöntemleri bulmaya, uygulamaya ve geliştirmeye çalışmaktadırlar. İşte bu bakımdan, yerel yönetimler kamu hizmetlerinin

yürütülmesindeki verimli ve etkili metotların geliştirilmesine imkan sağlayan önemli yönetim kurumlarıdır. Her ülkede merkezi yönetim tek bir yapı ve işleyiş düzeni içinde yer aldığı halde, yerel yönetimler çok sayıda ve çeşitli işlevlerle yükümlü demokratik örgütler niteliğindedir (Tortop, 1985:4)

2.2.1.2. Ekonomik ve Mali Nedenler

Özelleştirmenin dayandığı gerekçelerden bir diğeri de mali ve ekonomiktir. Her siyasi tercihin toplum üzerinde iktisadi ve mali etkileri söz konusudur. Birden fazla üreticinin yer aldığı piyasa sisteminde işletmeler, rekabet nedeniyle tekellerin olduğu durumlara göre daha verimli çalışmaktadırlar. Böylelikle, hizmetlerin maliyetleri düşmekte, kamu kaynaklarını başka alanlara kaydırmak ya da vergilerin oranlarını indirmek mümkün hale gelebilmektedir. Ayrıca, serbest piyasa düzeni, girişimcilerin yeteneklerini açığa çıkarmalarına imkan tanıyarak yeni üretim teknikleri ve dağıtım yöntemlerinin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990:57).

Özelleştirme uygulamaları ile özel sektöre devredilen kamu işletmelerinden devlet önemli gelirler elde etmektedir. Bu da, kamu hizmetlerinin finansmanında önemli bir mali destek sağlamaktadır. Böylelikle özelleştirme, kısa vadede borçlanmanın bir alternatifi niteliğinde bir işlev görmektedir.

Kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları, genellikle sıfır maliyet üzerinden belirlenmekte ya da bunların fiyatlarına sübvansiyon uygulanmaktadır. Bu şartlarda çalışan kamu işletmeleri, açıklarını hazineden karşılama yoluna gitmektedirler. Böylelikle, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmının fiyatı gerçek maliyeti ya da piyasa fiyatını yansıtmamaktadır. Bu durum, uzun dönemde hizmetlerin verimini büyük ölçüde etkilemektedir.

2.2.1.3. İdari Nedenler

Kamu kurumlarının yapı, işleyiş ve personelinden kaynaklanan sorunları hizmetin verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu kurumları idari performansı artırmada özel sektöre göre teşvik edici yöntemleri kullanmakta yetersiz kalmaktadır. Kamu yönetimi, zorlayıcı meşru gücü elinde tutan devletin yürütme organının uzantısı olduğu için bürokratik, kuralcı ve şekilci olmak durumundadır.

Kamu bürokrasisi, özel sektör kuruluşlarından farklı olarak ürünleri doğrudan tüketicilere değil, belli bir siyasal organ satmaktadır. Özel sektördeki yöneticiler ise, ürünleri doğrudan tüketicilere satarak müşterinin onaylama ve reddetme sınavına tabi oldukları için verimliliği sürekli artırmak zorundadır (Eryılmaz, 1989:26).

Sonuç olarak denilebilir ki, piyasada rekabet şartlarının gelişmesi, gerçek üretim maliyetlerinin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır. Böylece, özel ve kamu sektör kuruluşlarının eşit şartlar içinde daha verimli çalışması gerçekleşmektedir. Özel teşebbüsteki kar motifi, kamu kurumlarında görülen bütçe büyütme isteklerini sınırlandıracak, uzun dönemde kamu yönetiminin aşırı şekilde büyümesini önleyecektir. Özelleştirme ile kamu kesimindeki personel harcamalarında önemli ölçüde tasarruflar sağlanacaktır. Ayrıca, kamu yöneticileri kamu sendikalarının etkisinden de belirli ölçüde kurtulmuş olacaklardır. Özelleştirme sayesinde kamudaki kısa vadeli projeler ve part-time işler, büyük bir bürokrasi meydana getirmeden yürütülebilecektir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 59).

2.2.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Nedenleri

2.2.2.1. İdari Nedenler

Belediyeleri özelleştirmeye yönelten idari nedenlerin başında “vesayet denetimi”, “kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş işlemesinden doğan zaman kayıpları”, “teknik personel sorunu” ve “kentleşme ve nüfus artışından kaynaklanan sorunlar” gelmektedir.

2.2.2.1.1. İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idare karar organlarının karar ve işlemleri üzerinde, bu karar ve işlemlerin kamu düzenine, yasalara ve kamu yararına uygun olarak alınması ve yürütülmesi amacıyla yaptığı denetimdir (Bulut, 1992:20).

1982 Anayasası’nın 127. maddesine göre de; yerel yönetimler “...mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla...” merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir. Buna göre, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde hem “hukukilik” hem de “yerindelik” denetimi yetkisine sahip olmaktadır. Ayrıca Anayasa’da yer alan hüküm vesayet denetiminin temel unsurlarını ortaya koymaktadır (Türk Belediyecilik Derneği, 1992:59). Bu denetimin genel amaçları;

- Kamu düzenini ve yurt bütünlüğünü sağlamak,
- Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesini gerçekleştirmek,
- Kamu görevlerinde birliği temin etmek,
- Toplum yararını korumak,

- Mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılamaktır.

Vesayet denetimi yol gösterici ve destekleyici olmalı, hizmetlerin yürütülmesini geciktirmemelidir (Tortop, 1985:11). Uygulamada vesayet denetimi çok sayıda makam tarafından kullanıldığından işlerin gecikmesine sebep olmaktadır.

Vesayet denetiminin amacı, yalnızca kanun ve şekli şartlara uygunluğu sağlamak olmalıdır. Bunun yanı sıra vesayet denetiminden beklenen, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin arttırılması olmalıdır.

Sonuç olarak bugün merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karışık ve ayrıntılara inen vesayet yetkisi vardır. Belediyelerin uygulamada merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi altında olmaları, özellikle yerel gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun için yerel yöneticiler sürekli olarak merkezi idarenin denetiminden kurtulma yollarını aramaktadırlar. Özelleştirme büyük lde, böyle bir kaçışı mümkün hale getiren yol olmaktadır (oker, 1992: 62).

2.2.2.1.2. Kırtasiyecilik ve Bürokrasinin Yavaş İşlemesinden Doğan Zaman Kayıpları

Günümüzde belediyeler artan kentsel ihtiyaçları karşılamak için yapı ve personel bakımından büyümeye çalışmaktadırlar. Bu da kırtasiyeciliği arttırmaktadır. Kırtasiyecilik büroda yetki devretmeksizin, hatta kendinde toplayarak büyümenin bir sonucudur (Bulutoğlu, 1981:134). Belediyelerdeki bürokratlar da yetki dağılımı konusunda cimri davranmaktadırlar. Bu da idari işlemlerin, formalitelerin çokluğuna ve bürokrasinin yavaş işlemesi gibi olumsuzluklara neden olmaktadır.

Diğer taraftan bürokratlar rekabetten uzak bir ortam içinde faaliyet gösterdikleri için kendi tercihlerini tatmin etmeye yönelik imkan elde etmeye çalışmaktadırlar. Bunun sonucu olarak bürokratlar, daha büyük bütçe ve daha fazla harcama politikasına ağırlık vermektedirler. Bu durum bürokratların ücret, terfi, personel sayısını arttırma, yeni hizmet birimleri kurma sosyal imkanları geliştirme ve hatta kurumların faaliyetlerini destekleyici anket ve raporlar hazırlatıp onlara para ödeme gibi, kişisel tercihlerini tatmine yönelik imkanlar hazırlamaktadır (Hartley, 1980:106-107). Bürokratların bu şekilde davranmaları, hem kaynak kaybına hem de zaman kaybına neden olmaktadır. Bu durum belediyeler için de geçerlidir. Bunun sonucu olarak “etkinlik” ve “verimlilik” ilkelerinden uzak belediyecilik anlayışına yönelinmektedir.

Belediyelerde kırtasiyeciliği artıran diğer bir etken de, hizmet birimlerindeki yanlış örgütlenmelerdir. Bazı durumlarda, aynı hizmetin çeşitli bölümleriyle ilgili fakat farklı kişiler tarafından yönetilen bir dizi örgütsel birimle karşılaşmaktadır. Bu durum yetki çatışmalarına sebep olmakta bunun sonucunda da işler gecikmektedir (Yaşamış, 1988:378). Ayrıca kamu kurumlarının temel niteliğinin “tekel” olması nedeniyle, bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde söz konusu “rekabet” etkeni motive etmemektedir. Bazı yazarlar bürokratları motive eden temel etkenin “prestij” ve “otorite” olduğunu belirtmektedirler. Kamu sektöründe prestij ve otorite ise, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve tüketicinin en iyi şekilde tatmin edilmesine değil, daha çok kurumların bütçelerini ve personel sayısını arttırmaya yöneliktir (Kent, 1987:11). Bu durum belediyeler için de geçerlidir.

Belediyelerdeki bu tür bürokratik engellemeler bir taraftan kırtasiyeciliğe, dolayısıyla da zaman kayıplarına neden olurken diğer taraftan da yönetimler arası işbirliği konularını engellemektedir. Böylelikle “etkinlik” ve “verimlilik” de azalmaktadır. Buna rağmen özel kesimin uyguladığı hizmet yöntemleri kamuya göre daha pratik ve daha az bürokratiktir. Bürokratik engellemelerin diğer bir sakıncası da belediyeler arası işbirliğini

engellemesidir. Nitekim, belediyeler hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine, başka belediye ya da kamu kurumu ile anlaşmak suretiyle satın alabilir ya da yaptırabilir. Fakat ülkemizde yönetimler arası bir hizmet alışverişinden söz etmek mümkün değildir. Belediyeler her alanda müstakil birer hizmet üretim örgütüne ve teknik donanımına sahip olmak istemektedirler. Büyükşehir belediyesi bünyesi içindeki ilçe belediyelerinde de bu eğilimi görülmektedir. Oysa bu durum, araç, gereç ve kamu binalarına yapılan harcamaları arttırmakta ve atıl kapasitelerin ve gizli işsizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 1989:55). Örneğin, çoğu küçük belediyeler otobüs ve benzeri ulaştırma araçlarına, yangın söndürme, mezbaha, temizlik örgütüne sahip değilken (Tortop, 1985:172), bazı belediyelerde ise kendi halkına sunacağı hizmetlerden daha çok aleti edevatı bulunmaktadır. Ancak koordinasyon eksikliği yüzünden bir belde hızlı bir şekilde gelişirken, yanındaki belediyenin bulunduğu yer geri kalmaktadır.

Sonuç olarak, belediyeler arasında bir işbirliği olmadığı için her belediye kendi ihtiyaçlarını yine kendi imkanlarıyla karşılamaya çalışmaktadır. Başka bir deyişle, her belediye kendi kendine yeter olma eğilimindedir. Bazı ülkelerde ise özellikle de ABD’de yönetimler arası işbirliği çok gelişmiştir. Bu ülkede belediyeler, hizmetlerinin büyük bir kısmını birbirinden satın almak suretiyle yerine getirmektedirler. 1973 yılında yapılan bir araştırmaya göre, 2375 belediyenin % 62’si kendi halkının bazı hizmetlerini yürütmek için diğer yönetim birimleriyle sözleşme yapmışlardır (Government Printing Office, 1974:11). Toplam belediyelerin % 43’ü de başka yönetim birimleri için hizmet üretmişlerdir. ABD’de bazı yönetim birimleri de kentsel hizmet satan örgüt niteliğinde faaliyet göstermektedir. Örneğin Los Angeles Count yönetimi, sınırları içinde 77 yönetim birimi ile 1.600 hizmet anlaşması yapmıştır. Kentlerin satın aldıkları hizmet türlerinin sayısı ise 7 ile 45 arasında değişmektedir (Eke, 1982:18-19).

Belediyeler arası işbirliğinin olmaması hizmet birimleri arasında kopukluğa, işbirliğinin eksikliği, amaç ve hedeflerde süratli sapmalara yol

açmaktadır. Birçok belediyede büyük masraflarla kurulan bir kısım birimler ve teknik donanım sadece mevsimlik olarak çalışabilmektedir. Bu da kamu harcamalarını arttıran ve atıl kapasitelere neden olan önemli bir etmendir. Oysa özel sektörlerde koordinasyon sağlanmıştır. Zaten özel firmalarda maliyeti düşüren unsurların başında işbirliğinin sağlanmış olması gelmektedir. Bunun için belediye hizmetlerinin özel firmalara devredilmesi sonucunda hizmetlerin daha etkin ve zamanında yerine getirilebileceğine inanılmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990:84).

2.2.2.1.3. Teknik Personelin Yetersizliği

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin diğer bir idari nedeni de, teknik personelin yetersizliği ve aşırı istihdamdır. Belediyelerimizde etkin bir personel rejimi sağlanmamıştır. Siyasi etki ve baskılar sonucunda aşırı istihdam meydana gelmiştir. İşçi sayısının fazla olması belediye harcamalarını artırmaktadır. Nitekim belediye harcamaları için de en geniş yeri personel giderleri almaktadır. Aşağıdaki tabloda belirli yıllardaki azalış göz ardı edilirse personel giderlerinin belediye bütçesinin % 30'unun altına düşmediği gözlenmektedir.

Personel Giderlerinin Yıllara Göre Belediye Bütçesinden Aldığı Pay

Yıllar	Payı
1970	16,5
1971	40,8
1972	36,0
1973	33,0
1974	33,0
1975	27,6
1976	36,2
1977	39,9
1978	52,9
1979	37,1
1980	56,0
1981	8,4
1982	45,3
1983	43,9
1984	41,4

Kaynak:1980'e kadar Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Araştırmaları, C.6, Yayın No: 1980/225, S.48, 1980-1984 için DİE kesin hesapları

Bugün çoğu belediye fazla istihdam sonucu alınan işçilerin aylıklarını ödeyememektedir. Diğer taraftan bugün tüm belediyelerin nitelikli yetişmiş eleman eksikliği sorunu vardır (Günel, 1988:209). Çalışan personelin % 70'ten fazlası ilkokul eğitim düzeyindeki kişilerden oluşmaktadır (Erdem, 1990:32). Özellikle kırsal belediyelerde görev yapmakta olan personelin eğitim düzeyi tamamen yetersizdir. Eğitim düzeyi iyi olan az sayıda kişi ise başka yerde iş bulamadığı için, belediyede çalıştığı hissini taşımaktadır (Eryıldız, 1989:32).

Belediyelerin ihtiyacına uygun personel yetiştiren hizmet öncesi kurumları yoktur. Öte yandan siyasal birimden olan belediye başkanlığının etkisi, hatta baskısı nedeniyle, personel kadrosunda sık sık değişiklikler yapılması, iyi nitelikte personeli belediyelerde görev almaktan alıkoymaktadır (Tortop, 1985:279). Belediyelerde işçi ve memur devir hızı oldukça yüksek olup, bazı birimlerde devir hızı % 50 oranına kadar yükselebilmektedir. Ayrıca belediyelerde görev tanımlanması, sınıflandırılması, iş yükü analizi ve personel yönetimi gibi modern teknikler ise, uygulamada yer almamaktadır (Yaşamış, 1988:438). Özellikle küçük belediyelerde çalışan personelin hizmet öncesi eğitim düzeyi ve diğer nitelikleri istenilenin altındadır. Personelin çoğunluğu ancak ilkokulu bitirebilmiştir. Belediyecilikle ilgili eğitim görmemiş bu personel işe girdikten sonra işbaşında yetişmektedir. Bu tür yetişme hem güç hem de yetersizdir (Tortop, 1985:278). Belediyelerin teknik personel gücü çok zayıftır. 1987 yılında 1705 belediye arasında yapılan bir araştırmaya göre, bu belediyelerin % 24.8'inde (423 belediyede) hiçbir teknik eleman bulunmamaktadır. Geriye kalan belediyelerin % 56'sında (722 belediyede) yalnızca bir teknik eleman vardır. 407 belediyede ise (% 31.7) teknik eleman sayısı 2-5 arasındadır (DPT, 1991:49). Oysa 1961 tarihinden itibaren yayınlanan kalkınma planlarında belediyelerin teknik eleman ihtiyacının karşılanacağı ve hizmet içi eğitime önem verileceği belirtilmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "mahalli yatırım projelerinin hazırlanmasında teknik hizmet personeli yetiştirilmesine önem verilecek mahalli idare personeli zaman zaman hizmet içi eğitimden geçirilecektir (DPT, 1973:779). Yine Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, "mahalli idare işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır ve belediye işletmeleri "karlılık" ve "verimlilik" esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir" (DPT, 1979:294). Bu ifadelerle yakın veya değişik söyleyiş tarzları diğer kalkınma planlarında da vardır. Ancak bugün için, belediye personelinin sahip olması gereken eğitim düzeyine ulaştığını söylemek güçtür. Aşağıdaki tabloda, 1992 yılı verilerine göre mahalli idarelerde mevcut kadrolar-sınıf-derece dağılımı belirtilmiştir.

Belediyelerde çalışan personelin bir çoğu genel idare hizmetleri sınıfı ve yardımcı hizmetler sınıfında yer almaktadır. Teknik hizmetler ve sağlık hizmetleri sınıfında çalışan eleman sayısı yeterli değildir. Bunun bir sebebi ücret azlığıdır. Diğer sebebi ise, belediyelerde yeterli ücret verilse bile hizmet alanının küçüklüğü nedeniyle sağlık ve teknik hizmetlerini sürdürecekt nitelikli elemanların belediyede çalışması mesleki tatmin açısından mümkün olmamaktadır. Bunun sonucunda da belediyeler etkin hizmet vermemektedirler. Buna karşın özel sektörde özellikle teknik personelin ücret düzeyleri tatmin edici olduğundan nitelikli personel belediyede çalışma yerine özel sektörü tercih etmektedir. Özel sektörün yaptığı işlerin kalitesinin yüksek olmasının sebeplerinden birisi de nitelikli personeldir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucunda, özel sektör, nitelikli personeli vasıtasıyla kamu hizmetlerini daha etkin yerine getirebilecektir (Eryıldız, 1989: 32).

(MAHALLİ İDARELER MEVCUT KADROLAR SINIF-DERECE DAĞILIMI)

DERECELER

SINIFLAR	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	TOPLAM
GİH	1388	1015	1582	1626	7863	5424	14581	9303	9970	12746	6798	9215	4305	1209	374	87399
MİAH																
SH	160	41	178	227	977	415	366	674	309	235	94	201	74	10	3	4004
TH	620	599	967	1000	3093	2170	1835	1494	1244	876	251	430	55	43	6	14749
EÖH			3	3	6	7	3	42	16	6	4	1				91
AH	68	48	60	70	136	132	40	67	21	13	1		1			665
EMH																
DH				1	16	9	93	33	16	28	10	26	5	3	3	243
YH	2	2	5	16	130	174	5022	2139	2362	3194	2743	4282	4753	1616	663	27108
HS																
ÖE						1		1	2	3	1	2				10
TOPLAM	2271	1745	2803	2976	12224	8332	21940	13753	13940	17098	9902	14157	9193	2881	1049	134264

21/04/92

2.2.2.1.4. Kentleşme ve Nüfus Artışı

Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğurması; toplum yapısında artan oranda örgütleşme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir (Keleş, 2002:22).

Kentleşme hareketleri, kentlerin nüfuslarının artmasına, eğitim düzeyinin yükselmesine, kamu hizmetlerine olan talebin artmasına neden olmuştur. Kentleşme sonucu meydana gelen nüfus artışları belediye hizmetlerinin tam anlamıyla verilmesi konusunda sıkıntılar meydana getirmektedir. Artan nüfus ve kentleşme sonucunda meydana gelebilecek sorunların çözümü için yeni idari, mali, hukuksal düzenlemeler gerekmektedir.

Kentleşme hareketlerindeki artışlar eğitim düzeylerinin yükselmesine sebep olmuştur. Eğitim seviyesi yükselen insanların sayılarının artması sonucunda, insanlar, kendisine en yakın birimler olan belediyelerin faaliyetlerini daha yakından izleyerek onlara olumlu veya olumsuz eleştiriler getirmektedir. Eğitim ve refah düzeyleri yükseldikçe yerel halkın belediyelerden beklediği hizmetlerin kalitesinde artış meydana gelmektedir.

Belediyelerimizin hızlı nüfus artışı ve kentleşme ile birlikte halkın katlanarak artan ihtiyaçlarına, verimli ve etkin bir şekilde cevap verebilme sorumluluğu, belediyeleri yeni kaynaklarla hizmet üretim yöntemleri bulmaya zorlamıştır. Artan sorunların çözümü için bazı belediyeler hizmet talebinin bir kısmını özel sektöre devretme yoluyla sorunlarının çözülmesine çalışmaktadırlar.

2.2.2.2. Ekonomik ve Mali Nedenler

Özelleştirmenin dayandığı nedenlerden biri de kamu sektörünün elinde bulunması nedeniyle tam kapasite ile çalıştırılmayan kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesi durumunda, daha verimli çalışabileceği fikridir. Söz konusu işletmelerin çoğu kullanılabilir ve geliştirilebilir kaynaklara sahiptir. Eğer bu işletmeler özel sektöre devredilirse, kar amacı nedeniyle özel sektör, ilgili işletmeleri tam kapasite ile çalıştırır, karlı ve verimli hale getirebilir. Maden ocakları, petrol sahaları, iletişim sistemleri, orman işletmeleri bu müesseselerin başında gelmektedir (Savas, 1994:11).

Tekellerin bulunmadığı, üretimde çok sayıda firmanın yer aldığı endüstrilerde, işletmeler daha karlı ve verimli çalışabilir. Karlı ve verimli çalışan işletmelerde hizmetin maliyeti düşeceğinden zorunlu borçlanma gereği kalmaz. Devlet ya da belediyeler özelleştirmeyi gerçekleştirirse, kamu hizmetlerinin finansmanı için borçlanma gereği duymayabilir ve kaynaklarını başka alanlara kaydırarak uzun süre vergileri sabit tutabilirler (Köksal, 1993:18).

Yerel yönetimler merkezi idare gibi üretim faaliyetlerine girişebilmek için kaynak tedarik etmek ve kullanmak zorundadır. Fakat yerel yönetimlerin merkezi idare gibi vergi salma yetkisi yoktur. Bu nedenle yerel yönetimlerin gelirleri yapacakları hizmetleri yerine getirmede yeterli olmamaktadır (Nadaroğlu, 1986:131).

Özelleştirmeyi gündeme getiren başlıca iktisadi gerekçe, kıt kaynakların etkin kullanım ihtiyacıdır. Bu amaç, özel teşebbüslerin, mal ve hizmet üretiminde iktisadi kaynakları kamu teşebbüslerine göre daha etkin kullandığı varsayımına dayanmaktadır. Özel sektörün etkin kaynak kullanımını sağlayan unsur, iktisadi faaliyetleri ile ilgili kararlarda piyasa mekanizmasının göstergelerini esas alması, üretim faaliyetlerini arz ve talep

şartlarına bağlı olarak gerçekleştirmesi ve piyasa faktörlerine duyarlı davranmasıdır. Kamu sektörü amaç ve karar mekanizmasının işleyişi dolayısıyla rekabete dayanan piyasa mekanizmasından uzak göstergelerle faaliyet göstermekte ve kaynak israfına yol açabilmektedir. Özel sektör etkin kaynak kullanımını gerçekleştirebilme yanında, yönetim anlayışıyla üretim faktörlerinin verimliliklerinde de artış sağlayabilmektedir. Kamu ve özel sektör müteşebbislerinin davranış farklılıklarından dolayı, özel sektör lehine ortaya çıkan bu sonuçlar, temel iktisadi problemlerin çözümünde özel sektörü daha başarılı kılabilir (Alper, 1994:35).

Yerel düzeydeki kamu hizmetlerini klasik yöntemlerle yürütmek ve işletmek artık iyice zorlaşmıştır. Ülkemizde piyasa ekonomisinin giderek gelişmesi kamu hizmetlerinin özel sektör kurumlarına yaptırılmasını daha pratik ve verimli hale getirmektedir. Yerel yönetimler bütün hizmetlerini kendi örgüt ve personeli ile yaptığında piyasaya göre çok pahalı gerçekleştiğinin bilincine varmıştır. Bu nedenle, yerel yöneticiler bazı işletmelerini kiraya vermekte, bazı alanlardaki kamu tekellerini kaldırmaktadırlar. Artık Türkiye’de hizmetlerin yürütülmesinde kamunun daha verimsiz ve bürokratik olduğu görüşü giderek kabul görmeye başlamıştır.

2.2.2.3. Siyasi Nedenler

Özelleştirmenin siyasi nedenlerini savunanların görüşüne göre, özelleştirme ile demokrasi arasında yakın bir ilişki vardır. Nasıl ki demokraside seçim hürriyeti varsa demokrasi ile yönetilen ülkelerde ekonomide de teşebbüs hürriyeti olmalıdır. Demokrasiyi benimsemiş olan ülkelerde halk istediğini yönetime getirmekte, istemediğini de yönetimden uzaklaştırabilmektedir. Ayrıca demokrasi ile yönetilen ülkelerde yönetim otoritesi çeşitli gruplar arasında (siyasi partiler, sendikalar ve sivil toplum örgütleri) bölüşülmüştür. Buna bağlı olarak demokrasi ile idare edilen ülkelerde teşebbüs hürriyetini sınırlayan engeller ortadan kaldırılmalıdır.

Böylece vatandaşlar mal ve hizmet tercihinde daha çok alternatif kavuşabilsin (Eken ve Eryılmaz, 1990:57).

Özelleştirmenin ideolojik savunucuları, daha az devlet, daha küçük devlet, daha çok, daha büyük özel sektör istemektedir (Savas, 1994:23).

Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının önemli nedenlerinden biri de ülke içindeki genel siyasi temayüldür. Ülke idaresinde özelleştirme konusunda bir fikir birliği oluşmuşsa, bu durum ister istemez yerel yöneticileri de etkilemektedir. Genel iktidarın ve yerel iktidarın özelleştirmeyi savunan bir partinin elinde olması da belediyelerde özelleştirme uygulamalarının başlıca sebeplerindendir.

Özelleştirme, yerel hizmetlerin yürütülmesi konusunda yerel yönetimler üzerinde söz konusu olabilen, merkezi idarenin ve seçmenlerin siyasi tercihleri ve şahsi çıkarlar gibi sübjektif unsurlar yerine, hizmet gerekleri gibi objektif unsurlar tarafından yönlendirilmesine imkan tanımaktadır.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesiyle yerel kamu hizmetlerinin üretiminde tekelliliğin ortadan kalkacağı belediye hizmetlerinin üretimi için birden fazla şirketin üretimde bulunacağı, böylece yerel halkın belediye hizmetlerinin tercihinde daha çok alternatif kavuşacağı savunulmaktadır.

2.2.2.4. Sosyal Nedenler

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesinin bir diğer nedeni de, idarecilerin belediye kaynaklarını kullanma konusunda yoğun bir rüşvet, suiistimal ve yolsuzluk suçlamaları altında kaldıkları dönemde, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele etmek, toplum nezdinde itibar kazanmak için, belediyeye ait üretim birimlerini özel sektöre devretmek istemeleridir. Bu anlamda özelleştirme,

belediyelerdeki siyasilerin ve bürokratların iktisadi kaynaklar üzerindeki tasarruflarını sınırladığı için rüşvet ve yolsuzlukla mücadelenin vasıtası haline gelebilmektedir (Alper, 1994:41).

2.3. BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi üretim, finansman, fiyatlama, yönetim ve mülkiyet gibi çok farklı sahalarda söz konusu olduğundan özelleştirme yöntemleri de çeşitlilik arz etmektedir. Özelleştirme yöntemlerinin bu kadar fazla olması şüphesiz özelleştirmenin çok geniş manada algılanmasından; yani, özel kişi ya da kuruluşlar tarafından sunulan tüm kamu hizmetlerinin özelleştirme olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Aşağıda adı geçen yöntemlerin uygulanabilirliği her ülkenin kendi şartlarına bağlıdır. Özelleştirmenin başarısı bu yöntemlerin uygulamada yerel tercihlere, beceri, hukuk ve ahlak kurallarına uyulmasıyla mümkün olacaktır (Muter, 1994:148).

2.3.1. İhale Yöntemi

Devletin veya belediyelerin özel şirketlere sözleşme ile kamusal mal ve hizmet üretme ve dağıtma yetkisi vermesidir (Suiçmez ve Yıldırım, 1993:23). İhale yöntemi bazen belediyelerin kar amacı gütmeyen kuruluşlardan kamu hizmetinin üretimini talep etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. İhale yöntemi herhangi bir kamu hizmetinin tamamını kapsayabileceği gibi bazen ilgili kamu hizmetinin bir kısmını da kapsayabilir.

İhale yöntemi Türkiye’de yıllardır uygulanmakta olan bir yöntemdir. Yürürlükteki 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, genel bütçeye dahil

idarelerin, katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma gibi işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür ve kalkınma planlarında bu yöntem teşvik edilmektedir. Kanuna göre ihalede kullanılan yöntemler dört kısma ayrılmaktadır. Bunlar açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık ve doğrudan temindir. Yapılacak işin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir.

İhalenin şartları kamu kurumları tarafından belirlenir. İhaleye birden fazla şirket katıldığı için şirketler arasında rekabet doğar. Böylece ihale için en düşük teklifi veren şirket seçilebilir.

İhale yönteminin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışma söz konusu olmaktadır. Bu da ilgili kamu hizmetinin verimliliğini arttıran temel noktadır (Eryılmaz, 1997:149).

Yerel hizmetlerin özel sektöre ihale edilmesi durumunda hizmetin yerine getirilmesindeki asıl sorumluluk belediyelerdedir. Vatandaşların muhatap olacakları ve sorumlu tutacakları kurum belediyelerdir (Emrealp, 1993:28).

Yüklenici şirket, ihalede belirlenen ücret karşılığında, ihalede öngörülen süre ve standartta hizmet üretmekle mükelleftir. Eğer üretimin maliyeti belirlenen ücreti aşarsa, aşan kısım yüklenici firma tarafından karşılanır.

İhale yönteminde belediyeler, kendi personeliyle kamusal mal ve hizmet üretmek yerine özel sektör kaynaklarıyla söz konusu hizmetleri üretme yoluna gider. İhale yöntemi uygulanan ve bilinen en eski özelleştirme

yöntemidir. İhale yönteminde denetleme yetkisi kamu kurumlarında olduğu için üretilen hizmetleri belirli bir standartta tutmak mümkündür.

İhale yöntemi genelde kentlerin yol, su, kanalizasyon, çöp toplama, kamu binalarının temizliği gibi hizmetler için uygulanmaktadır. Amaç en az girdi ve düşük maliyetle etkili ve verimli kamu hizmeti üretmektir.

İhale yönteminin idari ve ekonomik yararları vardır. Bu nedenle birçok ülkede belediyeler ihale yönteminden yararlanmaktadır. Örneğin, 1984'te, 20 farklı ülkede karşılaştırmalı olarak yapılan bir araştırmada 7 farklı belediye hizmetinin ihale yolu ile temin edilmesinde ortalama % 56 oranında tasarruf sağlandığı ortaya çıkmıştır (Eken ve Eryılmaz, 1990:61).

Aşağıdaki tabloda 20 değişik ülkede 7 kamu hizmeti için yapılan araştırmada ihaleden dolayı sağlanan tasarruflar ve hizmet türleri gösterilmiştir.

HİZMET TÜRÜ	SAĞLANAN TASARRUF (%)
Caddelerin Temizliği	43
Kamu Binalarının Temizliği ve Bakımı	73
Trafik Lambalarının Bakımı	565
Ağaçların Budanması	37
Çöp Toplama	42
Yolların Bakımı ve Tamiri	96
Çimlerin Bakımı	43

Kaynak: EKEN, Musa ve ERYILMAZ, Bilal, 1990:61

İhale yöntemi Amerika, İngiltere ve Japonya gibi gelişmiş ülkelerde de uygulanmaktadır. Amerika ve İngiltere'deki bazı belediyeler çöp toplama hizmetini özel sektöre ihale ederek % 40-60 arasında tasarruf sağlamıştır.

Amerika'da ihale yöntemi etkili ve verimli hizmet üretme metodu olarak görülmektedir (Eryılmaz, 1989:38).

İhale yönteminin olumlu yönlerine karşılık olumsuz yönleri de vardır. Örneğin, rüşvet verilmesi, belediye yetkilileri ile özel şirket arasında maddi çıkar anlaşması ya da ihalenin belirli kişilere verilmesi gibi (Eryılmaz, 1989:39). Böyle olumsuzlukların önüne geçebilmek için ihale edilecek hizmetin açık artırma ya da açık eksiltme ile verilmesi gerekir.

2.3.1.1. İhale Yönteminin Faydaları

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde en fazla kullanılan yöntem ihale yöntemidir. Bu yöntemin seçilmesinin bazı temel gerekçeleri bulunmaktadır (Hakim ve Andrisani, 2003:15).

- İhale yöntemi beraberinde rekabeti ve etkinliği getirmektedir. Firmalar arasında yaşanan rekabet maliyetlerde yaşanan tasarrufun temel sebebidir. Yapılan ampirik çalışmalar da hizmetlerin özel firmalarca kamudan daha etkin sunulduğunu doğrulamaktadır.
- İhale yöntemi kamu yönetiminden daha iyi bir yönetim sistemi de getirmektedir. Çünkü karar alıcılar direk olarak maliyet fayda ilişkisi çerçevesinde davranmaktadırlar.
- İhale sonucu devlet tekellerine bağımlılık da son bulmaktadır.
- İhale yönteminde hizmetin aksamaması ya da düşük kalitede sunulması durumunda cezai yaptırımlar söz konusudur. İhaleyi kazanan firmanın sözleşmeyi yenileme şansı hizmet sunu-munda gösterdiği performansa bağlıdır.

- İhale yöntemi vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada daha esnektir. Ağır bürokratik engellerin ortadan kalkması hizmet sunumunu daha etkin kılmaktadır.

Yukarıda sıralanan faydalar yanında ihale yönteminin aksayan tarafları (sakıncaları) da bulunmaktadır.

2.3.1.2. İhale Yönteminin Sakıncaları

İhale yönteminin başarısı, tahmini bedelin iyi hesaplanmasına ve söz konusu hizmetin piyasadaki rekabet derecesine bağlıdır. Yöntemin bazı olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür (Ulusoy ve Vural, 2003:123):

- Rüşvet olasılığı. Özellikle kamuoyunun bilgisi dışında yapılan ihale sözleşmeleri bu olasılığı güçlendirmektedir. Bunun önüne geçmek için ihalelerin açık bir şekilde yapılması gerekmektedir.
- Özel firmalar genellikle kalifiyesiz işçi çalıştırmakta ve işçi maaşlarını düşük tutmaktadırlar.
- İhale sonucunda bir kısım çalışan işini kaybedebilmektedir.
- Hizmetlerin tümünün aynı firmaya ihale edilmesi durumunda da bazı sakıncalar doğabilmektedir. Örneğin söz konusu firmanın iflası hizmet sunumunun aksamasına neden olabilmektedir.

2.3.1.3. İhale Yönteminde Kullanılan Sözleşme Türleri

Uygulamada, ihale edilen hizmetlerin genelde şu sözleşme biçimleri altında sağlandığı görülmektedir (Emrealp, 1992:5-8):

Sabit Bedelli Sözleşme: İhalede belirtilen sözleşme bedeli sonradan herhangi bir nedenden dolayı artırılmaz. Ancak bu yöntemin geçerli olması için sözleşme süresinin kısa, enflasyonun da sabit olması gerekir. Bu yöntemde yüklenici firma fiyat artışlarından etkilenmemek için yüklendiği hizmeti hızlı bir şekilde yerine getirmeye çalışır.

Eskalasyona (Artış) Tabi Sözleşme: Uzun süreli sözleşmelerde enflasyon ve fiyat genel seviyelerinin yüksek olduğu ortamlarda fiyat artışlarını karşılamak için ihaleye bazı fonlar da dahil edilir. Gerçekleşen fiyat artışı başlangıçta öngörülenin altında ise hizmeti üstlenen şirket haksız kazanç elde etmiş olacaktır. Eğer fiyatlar başlangıçta öngörülen fiyatın üstünde gerçekleşirse hizmetin kesintiye uğraması ihtimali vardır. İşte böyle olumsuzlukların yaşanmaması için enflasyonun yüksek olduğu durumlarda uzun süreli sözleşmelere belli bir endekse bağlı olarak eskalasyon (artış) uygulanır.

Sabit Bedel – Artı – Teşvik Primi: Bu yöntemde maliyet ve kar oranına ek olarak bir de teşvik primi verilir. Amaç hizmetin etkinliğini artırmak ve üretimi öngörülen sürede gerçekleştirmektir. Bu yöntem, daha çok, yüklenici şirketlerin üstlendiği hizmeti yerine getirmede teşvik edici unsur olarak kullanılır.

Maliyet Sözleşmesi: Hizmeti üstlenen şirketin hizmete ilişkin yaptığı harcamalar yerel yönetimler tarafından karşılanır. Ayrıca ilgili işletmeye bir de kar verilir. Az kullanılan bir yöntemdir.

Yüklenici şirketin istediği paraların amaca uygun olup olmadığının araştırılması yerel yönetimler için ek bir maliyettir. Ayrıca hizmetin bütün giderlerinin yerel yönetime yüklenmesi dolayısıyla mali riski çok yüksek olduğundan yöntemin uygulama alanını daraltıyor.

Maliyet – Artı – Teşvik Primi: Hizmeti yüklenen şirkete, hizmet için yaptığı giderler, yine yerel yönetimler tarafından ödenir. Buna ek olarak, yapılan işe göre bir de teşvik primi verilir. Primin miktarı yapılan harcamalara göre belirlenir.

2.3.2. İmtiyaz Yöntemi

Belediyelerin tekelinde olan bir hizmetin özel bir şirkete tekel olarak verilmesi ya da coğrafi bir bölgede bu nitelikteki hizmetin sözleşme ile özel sektöre devredilmesidir. İmtiyaz yöntemi genelde su, elektrik, doğalgaz gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu durumlarda uygulanan bir yöntemdir. Hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini imtiyaz hakkını kazanan şirkete öderler (Kepenek, 1990:155). Bu nedenle, imtiyaz sözleşmeleri yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği durumlarda ve fiyatlandırılabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olmaktadır. İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyazı alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konularında ilgili kamu yönetimi biriminin düzenleyici rolü de söz konusu olabilir (Muter, 1994:150).

Bu yöntem özellikle doğal tekelin söz konusu olduğu kamusal hizmetlerin üretiminde kullanılır. Yerel hizmetler alanında imtiyaz yönteminin uygulanması ise daha çok evsel atık ve ticari atık toplanması ve imhası, kamu alt yapı, hava limanı işletmesi, araç çekme ve depolama, ambulans hizmeti ve acil tıbbi hizmet işleri, şehir içi ulaşım, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum, parklar ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15 maddesinde; "müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek; kaynak sularını işletmek veya işletletmek.", "Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek.", "Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak." Belediyenin yetkileri arasında sayılmış ve belediyelerin belirtilen bu hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla kırk dokuz yılı geçmemek üzere devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hüküm altına alınmıştır.

İmtiyaz sözleşmelerinin en belirgin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- İmtiyaz sahibi yüklenici, işletme sermayesi ve diğer başlangıç harcamalarını üstlenir.
- Sözleşme süresince yüklenici, tüm riski ve maliyeti kendine ait olmak üzere hizmeti yürütür. Hizmetin yönetimini üstlenir, buna göre personelini seçer ve çalışmalarını denetler. Tesisleri, masrafları kendine ait olmak üzere modernize eder ve bakımını üstlenir; gerekli teçhizat ve malzemeyi satın alır.
- Hizmetleri karşılığında doğrudan doğruya yararlananlardan alınan ücretler yüklenicinin yatırımı olan sermaye giderlerini karşıladığı gibi kar da sağlamalıdır. Sağlanan kar imtiyaz sahibi yükleniciye aittir.

İmtiyaz yönteminde birbirini takip eden iki aşama vardır. Birinci aşama açık artırma aşamasıdır. Bu aşamada ihale yönteminde olduğu gibi şirketler arasında rekabet başlar. Böylece en düşük maliyetle en iyi üretimi gerçekleştirmeyi teklif eden şirkete imtiyaz verilebilir. İkinci aşama hizmetin üretim aşamasıdır. İmtiyaz yönteminin bu aşamasını eleştirerek imtiyazın elverişli bir özelleştirme yöntemi olmadığını ileri sürenler vardır. Ancak kamu hizmetinin özel yükleniciler tarafından temin edilmesi, imtiyaz süresinin (20, 30, 40 yıl gibi) sonunda belediyelerin dilerse ilgili kamu hizmetinin üretimi için imtiyaz sözleşmesini başka bir özel şirkete verme yetkisine sahip olması, imtiyaz yönteminin özelleştirme yöntemlerinden biri olmasına imkan sağlamıştır görüşünü savunanlar da vardır (Eken ve Eryılmaz, 1990:63).

Ancak imtiyaz yönteminin bazı sakıncaları vardır. Örneğin, imtiyaz hakkını kazanan şirket üretimi kısma yoluna gidebilir veya ürettiği mal ve hizmetin fiyatını yüksek tutarak tekel gibi davranabilir. Yerel yönetimler imtiyaz sözleşmesini birden fazla şirketle yaparak böyle olumsuzlukların önüne geçebilirler. Zaten yerel yönetimin amacı rekabeti geliştirerek kamu girişimciliğini verimli hale getirme olmalıdır (Kepenek, 1990:155).

İmtiyaz yöntemi genelde uzun süreli hizmetler için yapılır. İmtiyaz hakkını kazanan şirket bağımsız yönetim hakkını da kazanır. Ancak hizmet kalite, fiyatı ve düzeyi bakımından belediyelerin denetiminde olmalıdır.

İmtiyazı devralan şirket hizmeti sunduğu kişilerden ücret almaya hak kazanır. Ancak ilgili hizmetten yararlananlardan hizmetin ücretini ödemeye gücü yetmeyenler hizmetten mahrum bırakılmamalıdır. Özel şirket bu durumda olan vatandaşlar için ilgili kamu kuruluşuna müracaat edebilir. Hatta gerekirse belediyeler bu durumda olan vatandaşların, ilgili hizmetlerden yararlanmasını güvence altına almalıdır (Emrealp, 1993:29).

2.3.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret yöntemi, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kar gerçekleştirildikten sonra tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir (Köksal, 1993:164).

Son zamanlarda yeni kullanılan bir yöntem olmasına rağmen kamu sektörüne yeni bir işletme veya hizmet sunma tesisi kazandırdığından dolayı gittikçe önemi artmaktadır. Bu yöntemle büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren yatırımların gerçekleşmesi (metro yapımı, turizm tesisleri gibi) ve yerel yönetimlere mali ve teknik bir yük getirmeden işletme kazandırması hedeflenmektedir (Emrealp, 1993:30). Bu yöntem, kamu kurumlarına ait gayri menkuller üzerine bir tesisin kurulması, işletilmesi, sermaye ve kar çıktıktan sonra ilgili tesisin bedelsiz olarak ilgili kamu kurumuna devredilmesi esasına dayanır.

Yap-İşlet-Devret yöntemi kendi kaynağını kendin üret esasına dayandığı için önemli bir hizmet sunma aracıdır. Bu yöntem için her şeyden önce bir projenin (içme suyu, metro, alışveriş merkezi gibi) olması gerekir. Belediye ile özel şirket proje üzerinde anlaştıktan sonra belediyeye düşen, projenin gerçekleştirilmesi için arsa veya yer temin etmektir. Diğer giderler özel şirket tarafından yapılır.

Yap-İşlet-Devret modelinin hukuki dayanağını 8 Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun ve 1 Ekim 1994 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan uygulanma usul ve esaslarına ilişkin Bakanlar Kurulu kararıdır. Kanun’a göre: “Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, hizmetin

asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yanı sıra, Türk kanunlarına göre kurulmuş olan sermaye şirketleri ile Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye’de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi biçimde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunda öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında, rekabetçi bir ortamın oluşturulması, finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile devletin bütçe imkanlarının daha ağırlıklı kamu hizmetlerine kaydırılarak, özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getirebileceği gibi, hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda, yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş imkanlarının oluşturulması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır”.

Bu kanun ile, kamunun öngörülen yatırım ve hizmet alanlarından tümüyle çekilmesi değil, bütçe kaynakları dışında, özel sektöre ait kaynakların da ileri teknoloji ve yüksek finansman gerektiren yatırımlarda kullanılması öngörülmüştür (Pirler, 1995:48).

Herhangi bir yerel hizmetin YİD modeli ile ifa edilebilmesi için, söz konusu hizmet toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşımamalı, özellikle yapım ve işletmecilik yönü ağır basan görev ve hizmetlerden olmalı, büyük finansman ve ileri teknoloji gerektirmelidir.

suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, metro, raylı sistem, terminal, yerüstü ve yer altı otoparkı, fabrika ve benzeri tesisleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerine yaptırmaları mümkündür. Buna karşılık, toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşıyan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinde belirtilen kontrol, denetim, izin ve ruhsat vermek, menetmek, tasdik etmek gibi kamu kudretine dayalı ve kamu yetkisinin kullanımını gerektirir nitelikteki görev ve

hizmetlerin, belediyeler tarafından YİD modeli çerçevesinde şirketlere yaptırılması mümkün değildir (Acar, 1995:3,4).

3996 sayılı kanunun 3. maddesine göre, YİD modeli üç aşamadan oluşmaktadır: Modelin ilk aşamasında ilgili yatırım (tesis) bütün finansmanı ve riskleri şirket tarafından karşılanarak yapılmaktadır. İkinci aşamada sözleşmede yer alan esas ve usuller dairesinde tesis müteahhit şirket tarafından belli bir süre işletilmektedir. Üçüncü ve sonuncu aşamada ise, tayin edilen sürenin dolmasıyla birlikte tesisin mülkiyeti belediyeye devrolunmaktadır.

Bu kanuna göre, işi üstlenen özel firma, yapacağı işlemler için damga vergisi ve 492 sayılı Harçlar Kanunu uyarınca alınan harçlardan muaftır (Md. 12).

Belediyeler, bu kanunda öngörülen yatırım ve hizmetleri Yüksek Planlama Kurulu'nun (YPK) müsaadesini aldıktan sonra, yine YPK'nın izin verdiği sermaye şirketi veya yabancı şirketlerle, imtiyaz teşkil etmeyecek nitelikte bir sözleşme ile gerçekleştirebilirler. Söz konusu sermaye şirketi veya yabancı şirket yatırım veya hizmetin tayin edilen süre içerisinde projelendirilmesi, finansmanı, kurulması ve işletilmesinden belediyeye karşı sorumludur. Şirket, sözleşmede öngörülen yerine getirmemesi halinde belediyenin uğrayacağı zararları karşılamakla mükelleftir.

YİD sözleşmelerinde; ilgili şirketin üstleneceği yatırım veya hizmetin süresi belirlenirken, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınmalıdır.

Kanuna göre, YİD modeli ile gerçekleştirilecek yatırımla üretilecek mal ve hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek usul ve esaslar dahilinde gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanlığı

tarafından belirlenecektir. Ayrıca kanun, söz konusu yatırım ve hizmetlerin, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerinden ari, faal ve kullanılabilir bir durumda belediyeye devrini öngörmektedir. Belediyeler bu özelliklere sahip olmayan yatırım ve hizmetleri devralmayacaklardır.

2.3.4. Kiralama Yöntemi

Belediyelerin herhangi bir işletmesini taşınır ve taşınmaz varlıkları ile birlikte belli bir bedel karşılığında geçici bir süre için özel sektöre kiralamasıdır. İşletme ve işletmeye ait taşınır, taşınmaz varlıkların mülkiyeti belediyeye aittir. Bu nedenle özel şirket bu varlıklar için herhangi bir harcama yapmaz. Özel şirketin görevi kira karşılığında yönetimini devraldığı belediye işletmesi aracılığı ile kamu hizmeti üretmektir. Özel şirket kira süresinin sonunda devraldığı şirketi ve varlıklarını, devraldığı durumuyla ve çalışır vaziyette belediyeye teslim etmek mecburiyetindedir (Akış, 1994:44,45).

Kiralama yönteminden amaç belediyelerin ekonomik, karlı ve verimli çalıştıramadıkları işletmelerini özel sektöre devrederek bu işletmelerin karlı ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Kiralama yönteminde mülkiyetin transferi söz konusu olmadığından belediyeler kira bedelini düşük tutarak hem öngörülen amaçlarını gerçekleştirebilir hem de özel sektörü kamu hizmetini üretmeye teşvik edebilir. Kiralama yönteminde süre imtiyaz yöntemine göre çok kısadır. Kiralama yönteminde süre genelde dört beş yıl kadardır (Cevizoğlu, 1989:72).

Belediyeler halk ekmek fabrikaları, mezbaha tesisleri, asfalt ve beton fabrikaları, akar yakıt servis ve satış istasyonları gibi işletmeleri özel sektöre kiralarak bu işletmeleri finansal yönden güçlendirebilir. Serbest piyasa şartlarına göre çalışmalarını sağlayarak bu tür işletmelerin zarar etmesini önleyebilirler (Günel, 1988:217,218).

2.3.5. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi

Belediye hizmetlerini özelleştirmenin bir aracı olarak görülen şirketleşme, belediyelerin kamu hukuku kurallarından uzak, özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurmaları ya da bu nitelikteki bir şirkete ortak olmaları veya belediyelerin bazı şirketlerini özel hukuk hükümlerine tabi hale getirmeleri demektir. Şirketleşmeden amaç ağır işleyen kamu hukuku kurallarını bertaraf edip belediye işletmelerinin süratli, ekonomik ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Belediyeleri şirketleştirmeye iten nedenlerin başında merkezi idarenin hem yerindelik hem de hukukilik denetimini içeren sıkı idari vesayet denetiminden kurtulmak gelmektedir. Ayrıca merkezi idarenin uyguladığı düşük ücret politikasından dolayı belediyeler nitelikli ve uzmanlaşmış teknik eleman istihdam edememektedir. Şirketleşme tatminkar ücretle eleman istihdamına imkan verdiği için bu yönüyle de belediyeler için cazip olmaktadır (Eryılmaz, 1989:51).

Ortak girişim ise belediyelerin özellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren projelerin gerçekleştirilmesi için bu konuda uzmanlaşmış özel sektör işletmeleri ile birlikte şirket kurmalarıdır (Günel, 1988:217). Amaç özel sektörün sermayesinden ve uzmanlık bilgisinden istifade etmektir. Ortak girişimde bazen belediye kendi işletmelerini özel sektöre açmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus şirkete konulan belediye sermayesinin az, özel sektör sermayesinin ise çok olması, aynı zamanda denetimin belediyelerde olması hususudur.

2.3.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Kamusal mal ve hizmetlerde belediye tekellerinin, fiyat ve ücret kontrollerinin ve sübvansiyonların kaldırılmasını ifade eder. Yasal kurumsal serbestleşme yönteminin amacı, ekonomide verimliliği ve kaynak etkinliğini

sağlamaktır (Aktan, 1987:115). Bu yöntemle belediyelerin ürettiği ve belediyelerin tekelinde olan mal ve hizmetlerin özel sektörce de üretilmesine izin verilmektedir.

Yasal kurumsal serbestleşme yöntemi ile devletin, ekonominin çeşitli dallarında yaptığı kısıtlama, düzenleme ve yasaklamaların ortadan kaldırılması ve fiyatların rekabet ortamı içinde kendiliğinden oluşması sağlanır (Kösedağ,1995:112).

Daha önce kamu kurumlarınca bedava ya da düşük ücretle halka sunulan hizmetler artık belli bir ücret karşılığında sunulur. Yöntemin uygulanması ile kamu tekelleri kalkacağı için fiyatlar rekabet ortamına göre belirlenir. Böylece kamusal malların kamu kurumlarınca üretilmesine gerek kalmayabilir; kamu sektörü ile özel sektör rakip sektörler haline gelebilir (Müştak, 1993:41). Vatandaşlar bu uygulama sayesinde mal ve hizmet tercihinde daha çok alternatifte kavuşabilir

2.3.7. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi

Bu yöntemde kamusal mal ve hizmetler devlet ya da yerel yönetimler tarafından üretilmekle birlikte söz konusu malların finansmanı devlet bütçesinden karşılanmak yerine harçlar ya da satış gelirleriyle karşılanmaktadır. Eğitim-öğretim, sağlık hizmetleri, oto yolların paralı hale gelmesi bu yönteme örnek olarak gösterilebilir (Suiçmez ve Yıldırım, 1993:24).

Bu yöntemde kamusal mal ve hizmetler özel sektördeki gibi fiyatlandırılır. Böylece kamusal malların satış maliyetine bir miktar kar dahil edildiğinden kamu kurumlarının zarar etme oranı azalır. Kamu hizmetlerinin finansmanı için ek vergiler koymaktansa maliyetler dikkate alınarak

fiyatlandırma yapmak daha yararlı olabilir. Türkiye’de belediyeler 1980’den itibaren yerel hizmetlere uyguladığı sübvansiyonları kaldırarak fiyatlandırma yoluna gitmektedir (Eryılmaz, 1989:27).

Belediye hizmetlerini fiyatlandırmanın yararları şöyle sıralanabilir (Keleş, 1992:345):

- Belediye hizmetlerinin bedava ya da çok düşük fiyatla halka sunulması kamu kaynaklarında savurganlığa yol açabilir.
- Belediye hizmetlerinden hiç yararlanmayanların hizmetlerin finansmanına katılması sosyal adalete uymaz. Bu adaletsizliği gidermenin yolu belediye hizmetlerinin fiyatlandırılmasından geçer.
- Serbest piyasa ekonomisindeki fiyat, arz ve talebe göre oluşur. Belediye hizmetleri, fiyatlandırma yöntemiyle arz ve talebe göre gerçek maliyetine kavuşabilir.
- Belediyelerin finansman sorunu güçsüz kaynaklarla çözülemez. Fiyatlandırma yöntemi belediyeler için önemli bir gelir kaynağıdır.

Belediyeleri yerel kamu hizmetlerini ucuza sağlayan bir kamu kurumu olarak görenlere göre, fiyatlandırma yöntemi sağlıklı bir özelleştirme yöntemi değildir. Piyasa şartlarına göre belediye hizmetlerinin fiyatlandırılması durumunda yoksul ve dar gelirli vatandaşların bu hizmetlerden yararlanması zorlaşabilir. Ancak bu tür sakıncaları kupon yöntemini uygulayarak gidermenin mümkün olduğunu savunanlar da vardır.

2.3.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi

Devletin yapması gereken hizmet, iş veya kamu binalarının vatandaşlar tarafından yapılarak devlete teslim edilmesidir. Bu yöntemin işlerliği için halkın hayırseverlik, vatanseverlik ve dini duyguları ön planda tutulur. Söz konusu hizmetler herhangi bir mahalle, köy veya semt sakinleri tarafından yapılabileceği gibi zengin bir vatandaş tarafından da yapılabilir. Bu yöntemde devletin görevini vatandaşlar üstlenmiş olur. Ayrıca yüksek düzeydeki kamu görevlileri bu yöntemde etkili olabilir. Bu yöntem daha çok okul yapımı, ağaçlandırma, köprü yapımı, dernek ve vakıf kurma gibi sosyal amaçlı işlerde görülür (Suiçmez ve Yıldırım, 1993:24).

Gönüllü kişi ve kuruluşlar aracılığıyla yapılabilecek hizmetler yerel yönetimlerin kaynak tasarrufu bakımından son derece önemlidir. Eğer bu kişiler bir eğitim programı ile desteklenirse bunların yapabilecekleri hizmetler daha da artabilir. Yerel yönetim personelinin bu kişi ve kuruluşlarla uyumlu ve ortak çalışma yapması yerel yönetimlerin başarılı hizmetler sunma Şansını artırabilir.

Belediyelerin finansman kıtlığı ve kaynak yokluğu dönemlerinde gönüllüler, belediyelerin var olan plan, program ve projelerini sürdürmek, geliştirmek ve yeni projeler ortaya çıkarmak için olabilir.

Amerika'da 417 ilçede yapılan bir araştırmada gönüllülerin 1992 yılı içinde 1.8 milyar dolar değerinde hizmet ettiği tespit edilmiştir. Amerika'da gönüllüler kamu sektörü ile özel sektör arasında dengeleyici ve üçüncü bir sektör olarak görülmektedir (Ayhan, 1995:30-31).

Doğal özelleştirme olarak adlandırılan bu yöntemle kamu kurumları insan gücü kaynağından tasarruf edebilir. Gönüllü kişilerin tecrübe, deneyim ve danışmanlık hizmetlerinden bedava istifade edebilirler (Özçelik İş Sendikası, 1992:115).

Gönüllü organizasyon teşvik yöntemi yeni değildir. Ülkemizde cumhuriyetten önce kentsel hizmetlerin çoğu gönüllü kuruluşlar (vakıflar) tarafından yerine getirilmiştir (Tortop, 1993:1).

Her ülke gönüllü kuruluşların gücünden az ya da çok istifade eder. Kamu hizmetlerinin temininde sadece kamu kaynakları yeterli değildir. Gönüllü kuruluşların kamu hizmeti üretme oranı, ülkelerin kültürel yapılarına göre değişiklik gösterebilir. Ama her ülke gönüllü kuruluşların gücünden istifade eder ve onları kamu hizmetini yerine getirmeye teşvik eder. Örneğin, A.B.D’de itfaiye hizmetlerinin % 90’ı gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Amerika’nın Virginia Beach kentinde halk kütüphanelerinde yüzden fazla gönüllü kişi çalışarak yılda 420.000 \$ tasarruf sağlanmaktadır. Amerika’nın New Orleans kentinde 85 farklı kamu kurumunda 3000’den fazla gönüllü çalışmaktadır. Gönüllü kişiler genelde gençler, ev hanımları ve emeklilerden oluşmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990:66).

2.3.9. Satış Yöntemi

Devletin ya da belediyelerin elinde bulunan kamu sektörüne ait işletmeleri, malvarlığı ile birlikte, tamamını ya da yarısından fazlasını yerli veya yabancı özel kişilere satmasıdır.

Satış yöntemi, bazen hisse senedi satışı şeklinde gerçekleşebilir. Hisse senedi, özelleştirilecek kamu teşebbüsünün hisselerine bölünerek satışı şeklinde olabileceği gibi, sermaye artırımından sonraki hisse senetlerinin satışı şeklinde de gerçekleşebilir. Hisse senedi şeklinde satışın gerçekleşmesi için mevzuatın elverişli ve sermaye piyasasının gelişmiş olması gerekir. Hisse senetlerinin fiyatı sermaye piyasasında (borsa) arz ve talebe göre oluşabileceği gibi bazen kamu teşebbüsü tarafından (nominal değer altında olmamak üzere) da belirlenebilir (Altıntaş, 1988:58).

Hisse senetlerinin satışı için gerekli olan bazı şartlar şöyledir (Kılıcı, 1994:15-16):

- Hisseleri satılacak kamu teşebbüsünün karlı ve finansal yönden güçlü olması gerekir.
- İlgili kamu kuruluşuna ait bütün bilgiler ulaşılabilir olmalı.
- İç piyasada sermaye hareketleri akışkan olmalı.
- Sermaye piyasasının gelişmiş olması ve yatırımcıları bilgilendirecek bir aracı kurumun bulunması gerekir.

Bu yolla özelleştirmenin yapılabilmesi için halkta belli bir sermaye birikiminin olmasına ihtiyaç vardır.

Satış yöntemi bazen de blok satışı şeklinde olabilir. Bu durumda özelleştirilecek kamu teşebbüsü seçilmiş alıcılara verilebileceği gibi hükümet tarafından duyurulan ilana en iyi teklifi verene de satılabilir (Atasoy, 1993:188).

Bu yöntemle devletin tekeli kaldırılırken özel tekellerin oluşturulmamasına dikkat edilmelidir. Ayrıca yabancı kişi ve kuruluşlara satış miktarı sınırlandırılmalıdır. Ülkeler arasındaki kritik durumlarda yabancı sermaye baskı unsuru olabilmektedir. Nitekim Fransa yabancılara satılacak şirketin % 20'sine, İngiltere % 15'ine müsaade etmektedir (Bedir, 1994:30).

2.3.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi

Belediyelerin bir kısım yerel hizmetlerin görülmesini sözleşme ile özel şirketlere devretmesidir. Bu yöntem özellikle temizlik, çöp toplama, belediye araçlarının bakımı ve sayaç okuma gibi hizmetler için uygulanmaktadır. Belediyeler bu tür hizmetleri özel şirketlere devrederse, hizmet yükleri hafiflediğinden dolayı özel şirketler üzerinde daha etkin denetim yapabilirler ve bu kuruluşlar aracılığı ile daha kaliteli ve verimli hizmetler sunabilirler. Ancak hizmeti sunan şirketin, tekel gibi hareket etmesi ihtimali belediyeler tarafından göz ardı edilmemelidir (Bedir, 1994:32). Belediyelerin bu gibi durumlara dikkat etmesi gerekir. Böyle durumlarda belediyelerin yapabilecekleri en akıllıca iş, tekeli önlemek ve rekabet ortamını geliştirmek için hizmet sözleşmesini ayrı ayrı şirketlerle gerçekleştirmektir (Kılıcı, 1994:19).

Bu yöntemde demirbaş eşyalar veya hizmet sunma tesisi belediyelere aittir. Özel şirket sözleşmeye dayanarak belediye adına çalışmaktadır. Mülkiyet devrini içermeyen bu yöntemde yapılan işe göre belirlenen ücretin tahsili belediye tarafından yapılmaktadır.

2.3.11. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Bu yöntemle, yerel hizmetler için vergi, resim ve harçlardan indirim yapılarak şirketlerin ya da kar amacı gütmeyen kuruluşların, kentsel hizmetleri yerine getirme bakımından teşvik edilmesi amaçlanmaktadır (Emrealp, 1993:30).

Vergi indirimleri, bazen hizmet için yapılan harcamaların gerçek maliyetinin altında tutularak özel kuruluşlarca kamu hizmetinin üretilmesi özendirilmektedir. Böyle durumlar daha çok kreş, yaşlı ve özürlü hemşehrilerin bakımı gibi sosyal amaçlı hizmetler için uygulanır. Bazı

durumlarda bu yöntem çevreyi kirleten işletmelerin, çevre kirliliğini önlemek ve arıtma sistemini kurmak için ilgili işletmelerin vergi ve harçlarından indirim yapılarak onları arıtma sistemini kurmaya teşvik eder. Ayrıca bu yöntemde yerel yönetimler bazı yetkilerini kullanarak özel şirketlerin karşılaştığı mevzuat engellerini kaldırabileceği gibi vatandaşlara bazı işleri yaptırabilir ve daha az personelle daha çok iş yapabilirler. Örneğin evsel atıkların çöp bidonlarına atılması, caddelere bakan iş yerlerinin önünün temiz tutulması, evlerin önünün kardan temizlenmesi gibi yerel idari düzenlemeler bu alanla ilgili yapılan düzenlemeler olarak sayılabilir (Horgan ve Emrealp, 1993:40).

Bu yöntemin bir amacı da özel sektörün kamu alanına daha fazla yatırım yapmasını ve özel sektörün kamu hizmetlerinin üretimine katılmasını sağlamaktır (Eken ve Eryılmaz, 1990:69).

2.3.12. Kupon Yöntemi

Kupon yöntemiyle belediye hizmetlerinin fiyatlandırılması durumunda bu hizmetlerden yararlanma gücü olmayan yoksul ve dar gelirli vatandaşların belediye hizmetlerinden düşük ücretle yararlanması sağlanır. Belediyelerin nakit yardımlar yerine kupon dağıtması, vatandaşlara yapılan yardımların amacına uygun kullanılmasını sağlar (Emrealp, 1993:32).

Kuponlar gelişigüzel herkese verilmemelidir. Kuponlar gerçekten maluliyeti tespit edilen yoksul, dar gelirli, yaşlı ve özürlü kimselere verilmelidir. Belediyeler kupon yöntemiyle hem tüketicileri hem de üretici özel şirketleri desteklemiş olmaktadır (Suiçmez ve Yıldırım, 1993:24).

Kupon yönteminin, yerel idarelerin diğer vergi mükelleflerine aşırı yük getirmemesi ve belediyeleri ekonomik dar boğaza sokmaması için iyi planlanması ve denetlenmesi gerekir (Horgan ve Emrealp, 1993:39).

Kupon yönteminin bir amacı da yoksul ve dar gelirli vatandaşlara ek satın alma gücü kazandırmaktır. Böylece vatandaşlar ihtiyaçlarını belediyeden karşılamak yerine serbest piyasadan karşılamaya çalışarak daha fazla alternatifte kavuşabilmektedir. Kuponların belirli bir parasal değeri vardır. Örneğin toplu taşıma için verilen kuponlarının değerinin 500 bin lira olduğu kabul edilirse, özel şirketin toplu taşıma için sattığı kartların değeri de 750 bin lira ise, özel şirketin taşıma hizmetlerinden yararlanmak isteyen kupon sahibi (yoksul ya da dar gelirli) özel şirkete 250 bin lira ve 500 bin lira değerindeki kuponunu verir. Özel şirket kuponun bedelini daha sonra belediyeden alır. Kupon yöntemi belediyeler tarafından daha çok yiyecek, sağlık, eğitim ve konut gibi hizmetler için kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1989:47).

2.3.13. Belediyeler arası Hizmet Sözleşmesi

Birden fazla belediyenin aralarında bir protokol imzalayarak ya da hizmet organizasyonu kurarak (vakıf, dernek, şirket gibi) bu birlikler aracılığıyla ya da birlikte kamu hizmeti üretmesidir (Emrealp, 1993:28-29).

Günümüzde yerel yönetimlerin hizmet alanları gittikçe genişlemektedir. Çoğu zaman belediyelerin bireysel olarak bu hizmetleri (planlama, danışmanlık, çevre koruma, taşımacılık gibi) yerine getirmesi güçtür. Belediyelerdeki ekonomik ve teknik imkan sınırlılığı ve bu tür hizmetlerin yapısından kaynaklanan zorluklar belediyeleri işbirliğine ve dayanışmaya zorlamaktadır. Belediyelerin kurduğu birliklerin ihtiyaç duyduğu hizmetler, bazen de kendi alanında uzmanlaşmış özel şirketlerden satın alınmaktadır (Eryılmaz, 1989:32).

Yerel yönetim birlikleri Anayasal kurumlardır. T.C. Anayasası'nın 127. maddesine göre mahalli idareler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilirler.

Belediyeler tarafından kurulan birlikler ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye farklılık gösterebilir. Birliklerin rolleri kurucu belediyelerin verdiği yetki ve göreve göre değişebilir. Kurulan birlikler tek amaçlı olabileceği gibi çok amaçlı da (kültür hizmeti, ambulans, itfaiye hizmetleri, konut yapımı gibi) olabilir (Horgan ve Emrealp, 1993:32).

2.3.14. Sübvansiyon Yöntemi

Hizmet sunma yetkisi verilen özel şirketin mali yönden desteklenmesi bu yöntemle sağlanır. Hizmet sübvansiyonu, hizmetin temel insani amaç taşınması durumunda bazı vatandaşlara (yoksul ve dar gelirli) hizmetin bedava ya da çok düşük ücretle verilmesi amacıyla uygulanır. Böylece yerel hizmetin belli bir standartta ve kalitede tutulması sağlanır. Aslında hizmet sübvansiyonu yerel idareler için bir nevi programlı zarar niteliğindedir. Çünkü sübvansiyonun uygulandığı hizmetler genelde ekonomik yönden pazarlanamayan hizmetlerdir (Emrealp, 1993:31).

Hizmet sübvansiyonu değişik biçimlerde olabilir. Ancak genelde şu şekilde uygulandığı görülmektedir (Horgan ve Emrealp, 1993:37):

- Hizmet sübvansiyonu bazen gönüllü kuruluşlara (parasal) bağış şeklinde olur.
- Bazen mali destek yerine ilgili kuruluşlara personel, malzeme ve teçhizat sağlama şeklinde olur.
- Hizmet sübvansiyonunun bir başka uygulama şekli ise sosyal ve insani amaçlı olup çalışan annelere destek niteliğinde gerçekleşir. Örneğin çocuk bakımevlerine belediyelerin elindeki gayri menkullerden arsa tahsis etmesi gibi.

Bu yöntemde asıl üretici özel sektör olduğu için yerel hizmetlerin üretiminde belediyelerin tekeli kalkar. Dolayısıyla yerel hizmetler için rekabet ortamı doğabilir (Kepenek, 1990:155).

2.3.15. İltizam Yöntemi

Tarihte kamu gelirlerinin mültezim denilen kişiler aracılığı ile toplanması şeklinde ortaya çıkmıştır. Devlet ya da belediyeler kamu gelirleri toplama yetkisini ihale yolu ile mültezim denilen kişiye devreder. Mültezim topladığı gelirlerden ihalenin şartları gereği hazineye ödemeyi vaat ettiği miktarı devlete öder. Geri kalanını kendisine ayırır (Duran, 1982:333).

Geçmişte uygulanmakla beraber bu yöntemin şikayet edilen yönü mültezimlerin daha fazla gelir elde edebilmek için halka baskı yapmış olmasıdır. Ama günümüzde vergi matrah ve oranları devlet tarafından net bir şekilde belirlendiği için bu yöntemin bazı değişikliklerle uygulanması mümkündür. Belediyeler personel yetersizliğinden ya da siyasi kaygılardan dolayı birçok işletmeyi denetleyememektedir. Eğer belediyeler toplanacak vergiler üzerinden mültezim denilen kişilere bir pay verecek şekilde iltizam yolunu seçerse kendisi ile ihale yapılan mültezim, toplanacak vergilerden daha çok pay almak için tahakkuk eden bütün vergileri toplama yoluna gider (Eryılmaz ve Eken, 1990:69). Böylece belediyeler piyasayı denetimi altına alabilir ve personelden tasarruf ederek daha çok vergi toplayabilir.

Özelleştirme yöntemleri bu saydıklarımızla sınırlı değildir. Özelleştirmenin gerçekleştirildiği ilk ülkelerden olan İngiltere’de yapılan bir araştırmaya göre, 22 çeşit özelleştirme yönteminin olduğu tespit edilmiştir. Bazıları özelleştirme yöntemlerinin daha çok olduğunu kabul etmektedir. Öyle ki evinden dışarı çıkamayan yaşlı ve özürlü kimselere araçlarla yemek

dağıtmaktan tutun da kent dışında kar amacı gütmeyen bir şirketle anlaşarak bir konaklama tesisi kurmayı özelleştirme sayanlar bile vardır (Savas, 1994:3). Ancak özelleştirme yöntemlerinin bunlardan daha az olduğunu söyleyenler de vardır. Dolayısıyla özelleştirme yöntemleri hakkında kesin bir sayı söylemek güçtür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

3.1. DÜNYADA BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi günümüzde birçok ülkede ve özellikle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa’da uygulanmaktadır. Bu ülkelerin belediye hizmetlerini özelleştirmeye gitmesinin temelinde belediyeler üzerindeki sert finanssal baskılar, işçi sendikalarının kuvvetlenmesi ile belediye işçilerinin ücret artışı taleplerinin fazlaşması yatmaktadır.

Belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Her ülke kendi hizmet sunma yöntemini belirlemiştir. Bu hizmet sunma yöntemleri zamana ve iktidardaki siyasal partilerin ideolojik anlayışına göre değişmektedir. Siyasal partilerin bazıları belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini öngörebilmekte, bazı partiler ise bu hizmetlerin kamu eliyle ve kamu örgütlerince yürütülmesini parti ideolojisi olarak görmektedir.

Tezin bu bölümünde belediye hizmetlerini özelleştirmeye ilk başlayan İngiltere ile özelleştirme çalışmalarını daha çok yerel yönetimler alanında yapan A.B.D, Fransa ve ülkemizde 1980’lerden sonra başlayan belediye hizmetlerini özelleştirme çalışmaları incelenecektir.

3.1.1. İngiltere’de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları

Yerel yönetim hizmetlerini özelleştirmeye giden ilk Avrupa ülkesi İngiltere’dir. İngiltere’de özelleştirme çalışmaları esas olarak 1979’lu yıllarda ulusal ekonomi için önemli yeri olan bazı büyük işletmelerin özelleştirilmesi ile başlamıştır.

Thatcher Hükümetinin iktidara geldiği 1979 yılından itibaren İngiltere’de özelleştirme faaliyetlerine programlı bir şekilde başlanmıştır. Ayrıca, 1979 yılında uzun süren çöpçü grevi, bazı belediyeleri biriken çöp dağlarını temizlemek için, çöp toplama işini özel yüklenicilere ihale etmeye zorlamıştır. Bu deneyim, hem ihale yöntemine hem de rekabetçi hizmet arzı yöntemlerine geniş bir ilginin uyanmasına yol açmıştır. Belediyelerin temizlik ihalelerini açık ihaleye götürme konusunda tecrübelerini, kısa sürede birçok İngiliz belediyesi izlemiştir. Bu belediyelerin hepsi Muhafazakar Partili belediyelerdir. Bunlardan bazıları, özelleştirme kendi ideolojik tercihlerine uygun olduğu için, bazıları tasarruf sağladığı için, bazıları da işçi sendikalarının baskısından kurtulmak için ihale yolunu tercih etmişlerdir (Köksal, 1993:99).

Bu dönemde ayrıca kamu harcamalarının hızla artması ve bütçe zorlamaları nedeniyle hükümet kamu harcamalarında daralmaya gitmiştir. Kamu harcamalarındaki daralmaya paralel olarak yerel yönetimlere aktarılan gelirlerin azalacağına işaret etmiştir. Bu ise İngiltere’de yerel yönetimlerin finanssal özgürlüklerine bir saldırı olarak nitelendirilmiştir. Hükümet çok geçmeden 1984 yılında bazı bölgelerde alınacak yıllık emlak vergisine üst sınır koyan bir yasayı yürürlüğe koymuştur. Yerel yönetimlerin görev alanları üzerinde artan merkezi kontrol yalnızca mali alanda sınırlı kalmamıştır. Yerel hizmetler üzerinde de devlet müdahalesi gözlenmiştir.

Bütün bu sebeplerden dolayı hizmet sektöründe yeniden yapılanmaya gidileceği belirtilmiştir. Yerel yönetimler alternatif yöntemler aramışlardır. Bu

yöntemlerin başında da rekabete dayalı teklif verme (ihale) yöntemi gelmiştir. İhale yöntemi, eskiden beri bilinmekle beraber, 1980'li yılların başından itibaren sıkça başvurulmuş bir yöntem haline gelmiştir. Ayrıca, merkezi hükümet de ihale yöntemini teşvik etmektedir (Coyaud, 1988:53).

İngiltere'de özelleştirme programı çerçevesinde caddelerin temizliği, çöp toplama ve ulaşım gibi bazı belediye hizmetleriyle ulusal sağlık idaresindeki çamaşır yıkama hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesiyle ortalama % 46 oranında tasarruf sağlandığı belirtilmiştir. Böylelikle yerel yönetimler bir taraftan merkezin ağır vesayetinden kaçarken diğer taraftan da kendilerine yeni gelirler sağlamışlardır (Altıntaş, 1988:92).

Sonuç olarak, İngiltere'de ihale sonucunda kamu hizmetlerinde tasarruf yapabilme imkanı bulunmuştur. Bazı belediye meclisleri, aynı harcamalarla daha iyi standartlarda hizmet alabilmişler, bazı belediye meclisleri de daha az harcamayla aynı standartta hizmet alabilmişlerdir. Özelleştirmenin yerel hizmetlerin yürütülmesinde başarılı bir yöntem olarak görülmesinin temel nedeni, bu yöntemin, yerel halkın ihtiyaçlarına eski hizmet yürütme sistemiyle cevap veremeyen belediyelerce yoğun olarak uygulanmış olmasıdır. Gerçekten de ihale ve diğer özelleştirme yöntemlerinin yerinde kullanımı, İngiliz belediyelerine birçok eski yerel hizmet problemleri için yeni çözümler sağlamıştır. Özellikle ihale yönteminin uygulanması ile, hem mevcut mal varlığını daha verimli çalışan işletmecilere devretmek suretiyle etkin hizmet sağlanabilmiş hem de sözleşme döneminin bitiminde yeni ihale rekabete açık olduğundan söz konusu hizmetin yürütülmesi için daha düşük teklifler ortaya çıkabilmiştir (Köksal, 1993:116).

3.1.2. ABD'de Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları

ABD'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusu, 1960'ların sonlarından itibaren gündemi meşgul etmeye başlamıştır. 70'li ve 80'li

yıllarda yaşanan ekonomik gerileme ve Reagan yönetimi döneminde belediyelere yapılmakta olan federal mali yardımlardaki azalmalar, belediyeleri alternatif hizmet üretim yöntemlerine itmiştir (Benton ve Menzel, 1992:436).

Seçmenlerin artan hizmet talepleri, belediye çalışanlarının ücret artış talepleri veya azalan bütçe gerçeğinin baskısı altında kalan belediyeler, ayakta kalabilmek için özelleştirmeyi bir çözüm yolu olarak benimsemişlerdir. Federal düzeyde özelleştirme girişimleri geniş ölçüde ideolojik olarak yönlendirilirken, eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde bu girişimler, daha çok söz konusu idarelerin çıkarları tarafından yönlendirilmiştir (Köksal, 1993:78).

ABD'de özelleştirme uygulamaları çok yaygın olarak kullanılmaktadır. Cadde ve sokakların onarımı, ağaç budama, duyuru, peyzaj düzenlemeleri, toplu ulaşım, taşıt bakım-onarım, çöplerin toplanması ve başıboş köpeklerin toplanmasına kadar her alanda belediyelerin kent hizmetlerini yürütmek için özel şirketlerle yaptığı sözleşmelerin sayısı sürekli artmaktadır. Uluslar arası Kent Yönetimi Derneği tarafından yapılan bir araştırmada, on yıl içerisinde (1976-1986) özelleştirme yapan kent sayısında % 50 oranında bir artış olmuştur. Geçen on yılda çöplerin toplanmasında özel şirketlerden yararlanma iki kat artmıştır. Bu artış cadde ve sokak onarımında % 600, park işletmelerinde ise % 2700'dür (Eker ve Aktan, 1993:347).

ABD'de yüzlerce kent ve kasabada birçok belediye hizmetleri özel kesim tarafından yürütülmektedir. Örneğin, temel belediye hizmetlerinden olan çöp toplama, sokak ve cadde onarımı, park düzenlemesi, şehir içi taşımacılık, ambulans hizmetleri ve hapishane hizmetleri özel kesime devredilmiştir. Arizona ve Phonix gibi kentlerde kamu itfaiye teşkilatı bulunmamaktadır. California'nın 40 bin nüfuslu Lamicade kentinde resmi görevli sayısı 55'tir. Bu kentte 60 değişik belediye hizmeti doğrudan belediye eliyle değil özel sektörce yürütülmektedir. ABD'de belediyelerin % 35'i ev

öplerinin, % 44'ü ticari çöplerin toplanması, % 42'si yolcu taşıma hizmetlerini, % 80'i park yasağına uymayan vasıtaların çekilmesi ve depolanması hizmetlerini, % 35'i kreşleri, % 30'u hastanelerin yönetimini sözleşme yoluyla özel sektöre yaptırdığı tespit edilmiştir (Eken ve Eryılmaz, 1990:72).

ABD'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde ihale yöntemi daha çok kullanılmaktadır. Bu yöntemin diğerlerine göre daha avantajlı olduğu ileri sürülmektedir. Rakip firmalar arasındaki ihaleyi kazanma yarışı hizmetlerin maliyetini düşürmektedir. Mevsimlik veya geçici işler için sürekli personel çalıştırma ihtiyacı duyulmadan faaliyetler yürütülebilmektedir.

ABD'de bazı belediyeler, hizmetlerin yürütülmesi için gerekli teçhizatı satın almak yerine özel şirketlerden kiralamaktadırlar; belediyeye ait olan tesislerin işletilmesi için yönetim sözleşmeleri yapmaktadırlar. Teçhizatı kiralama işlemi belediye yönetimlerini ağır yatırım yükünden kurtardığı için giderek yaygınlaşmaktadır.

ABD'de son zamanlarda çok çeşitli sözleşmeli hizmet uygulamaları görülmektedir. Bazı belediyeler , atık toplatılması hizmetlerinin tümünü veya bir kısmını özel sektöre ihale etmektedirler. Bu konuda kullanılan sözleşme tipi, çoğunlukla hizmet sözleşmesidir. Sözleşme belli vergilerden karşılanmaktadır. Sözleşmelerde hizmetin kalitesinin tanımlanması, yüklenicinin üstlendiği sorumluluklar, hizmetten yararlananların şikayetlerinin giderilmesi, ihmal veya hizmetin yerine getirilmemesi halinde doğacak zararların tazminini ve uygulanacak cezalar, uygulamaların kent yönetimi müfettişlerince denetlenmesi diğer konularla birlikte hükme bağlanmıştır. Fakat hepsinden önemlisi, yüklenicilerin hizmet sağladıkları konut sayısına göre hizmet bedeli alacaklarına dair hükümdür.

Su temini ve dağıtımı hizmeti de özel sektöre ihale edilmektedir. Özel yatırımcının sahipliğindeki su temini sistemleri, işletme sistemlerinin % 56'sını

oluşturmaktadır. Genel su işleri (General Waterworks) gibi bazı özel şirketler, bağlı şirketler aracılığı ile birçok eyalette su temini sistemlerine sahiptirler ve bunları imtiyaz sözleşmeleri olarak tanımlanabilecek anlaşmalar çerçevesinde işletmektedirler (Vuylsteke, 1988:248).

ABD’de gönüllü kuruluşların ve kilisenin de yerel hizmetlerin yürütülmesinde küçümsenmeyecek paya sahip olduğunu belirtmek gerekir. ABD’de özel sektörün ve gönüllü kuruluşların ekonomide büyük bir paya sahip olması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde büyük ölçüde özel sektörden ve gönüllü kuruluşlardan yararlanılması sonucunda; devlet, savunma ve uzay araştırmaları, adalet hizmetleri gibi diğer alanlarda etkin olabilmektedir. Bunun yanı sıra belediye hizmetlerinin başarıya ulaşmasında politik alanda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda konsensüse varılmış olmasıdır. ABD’de hem Demokrat Parti hem de Cumhuriyetçi Parti özelleştirmeye sıcak bakmışlar ve desteklemişlerdir.

3.1.3. Fransa’da Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Uygulamaları

Birçok ülkede, su temini, kanalizasyon, drenaj ve katı atık toplanması ve yok edilmesi dahil sıhhi hizmetler merkezi veya yerel idarenin sorumluluğu altındadır. Ancak Fransa’da bu hizmetlerin çoğu özel sektör, bir kısmı da kamu sektörü tarafından yerine getirilmektedir.

Fransa’da kent yöneticileri özelleştirmeye yönelmenin belediyelerin yararına olduğunu, hem hizmeti ucuza mal ettiklerini hem de sosyal piyasa ekonomi kollarının daha iyi işlediğini belirtmektedirler (Yeter, 1992:565).

Fransa’da bugün, özellikle su dağıtım hizmetlerinin % 45’i belediyeler veya belediye gruplarınca yürütülmektedir. İşletme sistemi özerk bir yönetim kuruluşu olabildiği gibi, Paris’te olduğu üzere, yerel kamu kuruluşu da olabilmektedir. Kamu hizmetinde iki eğilim göze çarpmaktadır; kamu

kuruluşlarından giderek daha az yararlanılması veya imtiyaz sisteminin yerine “Farming-out”, kiralama sisteminin giderek yaygınlaşmasıdır. Su temini hizmetlerinin büyük çapta tesis gerektirmesi ve su arıtma işleminin özel teknikler gerektirmesi nedeniyle oluşan teknik güçlükler, birinci eğilimin tercihinde rol oynamıştır. Bugün Fransa’daki su dağıtım uygulamalarının % 55’i özel firmalarca ya imtiyaz sözleşmesi ya da kira sözleşmesi esasına göre üstlenilmiştir. İkinci eğilimin oluşmasında, kamuoyunun, belediyelerin ve belediyede hizmet etmek üzere seçilen görevlilerin su temini konusunda gösterdikleri ilgi rol oynamıştır. Kira sistemi belediyelerin hizmetten sorumlu özel firmayı daha iyi denetlemesine izin vermektedir. Fransa’da imtiyaz ve kiralama sözleşmesi ve hatta kamu kuruluşu arasında tercih yapılmasında etkili olan faktörler şunlardır: Ülkenin koşulları, gelişme düzeyi, altyapıların özelliği, müteahhit firmaların varlığı ve yokluğu, kamu ve özel sektör rayiçleri vb. (Duffau, 1988:251).

Fransa’da imtiyaz ve ihale sözleşmeleri bazı yerel hizmetlerde yaygın olarak eskiden beri uygulanmaktadır. Birçok kentin su ihtiyacının karşılanmasında imtiyaz sistemi kullanılmıştır (Eryılmaz, 1995:40). Ancak günümüzde Fransa’da kiralama yöntemi daha sıklıkla kullanılmaktadır. “Kiralama” veya “icara verme” yönteminde, kuruluşun sahip olduğu sistem ve bakım işlerinin yürütülmesi için hizmet özel bir şirkete ihale edilmekte, işletmenin bakımı ve mali riski tümüyle kiracı işletmeye ait olmaktadır (Coyaud, 1988:24).

1950’lerden beri Fransa’da su temini ve kanalizasyon hizmetlerinde kiralama sözleşmesi yoluyla özel şirketlerden yararlanma en yaygın yöntem olarak kullanılmaktadır. Örneğin; Auxerre kentinin artan su ihtiyacını belediye tek başına karşılayamadığı için, 1972 yılında Lyonnaise firması ile belediye kira sözleşmesi imzalamıştır (Ambert, 1988:81).

Belediye suyu yetiştiremezken Lyonnaise firması sorunu çözebilmiştir. 1972’den beri Auxerre kenti ve civar kasaba ve köyleri su dağıtım çalışmaları

yönünden sorunla karşılaşmamışlardır. Temin edilen suyun kalitesi, miktarı ve basıncı genellikle kabul edilen standartlara uygundur. Özel firma Auxerre'nin kent nüfusunun 2000 yılında 90.000'e ulaşacağı varsayılarak kent su sistemini buna göre ayarlamıştır (Coyaud, 1988:25).

Özel sektör iştirakinde ilk denemenin başarılı sonuçlar vermesi üzerine belediye kanalizasyon sistemlerinin yönetimi sektöründe de 1972 ortaları ihale açmaya karar verdi. O tarihte kanalizasyon şebekesi ve pompaj tesislerinden oluşan sisteme 80.000 kent sakinine hizmet götüren yeni bir kanalizasyon arıtma tesisi eklendi. Fransa'da özel şirketlere su ve kanalizasyon hizmetlerinin verilmesinden sonra özel şirket sayısında artış olmuştur (Coyaud, 1988:25).

Özel şirketler tarafından yapılan hizmetin kalitesi artmıştır. Aynı zamanda hizmetin fiyatında da artış görülmüştür. Bunun sonucunda su ücretleri, enflasyonu yakından takip etmiştir (Ambert, 1988:83).

Fransa'da özel şirketler aynı zamanda katı atık toplama ve yok edilmesi, şehir merkezi ısıtma sistemi ve cenaze hizmetleri gibi çok geniş kapsamlı belediye hizmetlerinde de giderek daha fazla rol almaktadır (Coyaud, 1988:26).

1970'lerin sonlarında Fransa'da özel araba sayısının artması, çevre alanlarındaki yoğun kentleşme ve kentlerin sosyal simalarının değişmesi, nüfus mobilitesinde meydana gelen artışlar nedeniyle Fransa'da kamu ulaşımı sorunları önemli ölçüde artmıştır. Bunun sonucunda da belediyeler kent içi kamu ulaşımının organizesi ve finansmanı konusunda büyük zorluklarla karşılaştılar. Fransa'da bun tarihte belediyelerin kamu ulaşımı hizmetlerini nasıl finanse edeceği konusunda tartışmalar meydana geldi (Duffau, 1988:258).

Bu tartışmalar sonunda Fransa'da daha evvel ulaşım konusunda çıkarılan 3 yasa birleştirildi ve kentsel ulaşım intibak yasası (OLTI) çıkarıldı. Bu yasayla Fransız belediyeleri özel firmalara daha çok ihale vermişlerdir. Yine bu yasayla çeşitli firmalar ve ulaşım modelleri arasında adil rekabet olanağı sağlanarak, gerçek ekonomik ve sosyal maliyetleri dikkate alınarak toplumun yararına hizmet etmek üzere çok modelli bir yaklaşım getirilmiştir. Böylelikle hizmetten yararlananların tümü özellikle hizmetin yürütüldüğü bölgede yer alan firmalar veya girişimci kuruluşlar tarafından ödenen ücretler kanalıyla ulaşım şirketlerine adil ödeme yapılması karara bağlanmıştır. Bu yasa sonucunda belediyeler özelleştirmeyi başarıyla uyguladıklarını belirtmişlerdir (Laffitte, 1988:146-147).

3.2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

3.2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Batıda uzun ve istikrarlı bir gelişmenin ürünü olarak ortaya çıkan belediyeler, ülkemizde farklı bir gelişme seyri izlemiştir. Türkiye'de batılı anlamda belediyelerin ortaya çıkışı 19. yüzyıl ortalarına rastlar. Bu dönem, Tanzimat hareketi ile ortaya çıkan idari yapıda modernleşme ve yeni model arayışlarının hakim olduğu bir dönem olup, belediyeler de batılı bir kurum olarak ülkemizin idari yapısında yer almıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:5).

Belediye idarelerini kuran Tanzimat yöneticilerinin amacı, merkezi iktidarın egemenliğini sağlamlaştırp yaygınlaştırmak olduğu için, yerel idare anlayışı kuruluş aşamasında merkeziyetçi bir eğilim taşımaktaydı ve bu eğilim günümüze kadar süregelmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978:6).

Tanzimat'tan önceki dönemlerde, belediye hizmetleri büyük ölçüde vakıflar ve esnaf kuruluşları gibi toplumsal kurumlar tarafından yürütülmekteydi.

Tanzimat döneminde oluşturulan belediyecilik anlayışı, özerk yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, bayındırlık ve kentsel hizmet bütününe yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:20).

Belediye örgütü kurulmasına rağmen bu örgüt yönetsel ve mali özerkliğe sahip değildi (Görmez, 1997:88).

“Bu dönemde günümüz anakent yönetimine örnek gösterilebilecek veya anakent yönetiminin temeli sayılabilecek bir gelişmeyi de belirtmek mümkündür. 1857 yılında azınlıkların yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesine yerel hizmetler götürmek üzere Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulduğunu görüyoruz. Aynı yılda bir yönetmelik ile İstanbul on dört belediye dairesine ayrılmış ve bunlardan sadece Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir”(Görmez, 1997:88, 89).

Osmanlı döneminde, belediye örgütünün gerçek temelleri Birinci Meşrutiyet Döneminde atılmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan tüzel kişiliği haiz belediye statüsü ve uygulaması, sonraki düzenlemelere de damgasını vurmuştur. Ancak bu dönemde de su işleri gibi bazı yerel hizmetlerin vakıflar tarafından yürütülmesi uygulamasına devam edilmiştir (Tekeli ve Ortaylı, 1978:21-22-23).

“Yerel demokrasinin şartlarından biri olan mali özerkliğin belediyelerimiz açısından var olduğunu, Osmanlı dönemi için söylemek mümkün değildir. Altıncı Daire-i Belediye, kısa süre için bu konuda örnek olmuşsa da, daha sonra bu dairenin de özerkliği yok edilmiştir. Görüldüğü gibi Türkiye’de batı, özellikle de Fransız belediye sistemi örnek alınıp

belediyecilik uygulaması başlatılmasına rağmen özerklik ve yerel demokrasi gibi hususların dikkate alınmadığı görülmektedir. Bunda Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısı, imparatorluğu oluşturan çeşitli din, ırk ve kültürlerle sahip toplulukların varlığının etkilerini de belirtmek gerekir. Ayrıca özerklik ve demokrasi konusunda, halkın isteksizliği, katılımsızlığı gibi etkenler de rol oynamıştır" (Görmez, 1997:94, 95).

3.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyetin kendi belediyecilik anlayışını oluşturması zaman almıştır. Çünkü, Cumhuriyetin devraldığı Osmanlı belediyeleri, yasal ve mali bakımdan güçsüz; işlevleri vakıflar ve esnaf kuruluşları gibi diğer endüstri öncesi kurumları ile çatışan, köksüz kent yönetimleriydi.

Ankara Şehremanetinin 1930 yılına kadar geçen süredeki deneyimleri, adeta Cumhuriyet belediyeciliğinin laboratuvarı olmuştur. Ankara örneğinden çıkan sonuçlar, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na işlenmiştir. 1930-1944 yılları, Belediye Kanunu dahil tüm belediye mevzuatının denenerek geliştirilip yaygınlaştırıldığı ve özgün çözümlerin arandığı, Cumhuriyet belediyeciliğinin kuruluş dönemi olmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978:21-22-23).

1926 tarihli ve 831 sayılı Sular Kanunu ile, şehir ve kasabalarda kamu ihtiyacını temine mahsus suların idaresi vakfa veya kime ait olursa olsun belediyelere bırakılmıştır. Sular Kanunu'nun konumuz açısından en önemli boyutu, yerel hizmetlerin görülmesinde vakıfların rolünün azaltılmasına yönelik bir adım olmasıdır. Gerçekten de Cumhuriyetin ilk döneminde de belediyeler ve vakıf idareleri arasında yerel hizmetlerin yürütülmesi konusunda sürmekte olan görev yetki çatışmasını, Cumhuriyet yönetimi belediyeler lehine çözmüştür (Tekeli ve Ortaylı, 1978:35-36).

Dönemin belediyelerle ilgili önemli düzenlemelerinden birisi de 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'dur. Belediye özerkliğinin ya da demokratik belediyeciliğin şartlarından birisi belediyelerin kendi gelir ve vergi kaynaklarına sahip olmalarıdır" (Görmez, 1997:106).

Bu dönemde bu şartın da pek gerçekleştiğini söylemek mümkün değildir. "423 sayılı kanunla belediyelerin küçük miktarda yerel vergilere sahip olmalarına karşılık esas gelirlerinin devletten aktarmalar olduğu görülmektedir" (Görmez, 1997:106).

1927 yılında ise Ankara'da elektrik üretim ve dağıtım hizmetleri, 60 yıllık işletme imtiyazı verilmek suretiyle bir Alman firmasına devredilmiştir. Yine aynı tarihte aynı Alman firmasına 60 yıl süreyle havagazı işletme imtiyazı da verilmiştir. Bu imtiyaz anlaşmalarına dayanarak, Ankara Elektrik T.A.Ş. ve Ankara Havagazı T.A.Ş. 1928 yılında kurulmuşlardır (Ankara Belediyesi, 1973:9).

Bu yıllarda elektrik ve havagazı hizmetlerinin yürütülmesi özelleştirilirken su ve kanalizasyon hizmetlerinin bizzat belediye örgütü tarafından yürütülmesine devam edilmiştir.

1927 yılından itibaren Ankara'da sadece altyapı işletmelerinde değil, Ankara'nın imarında da yabancı sermaye ve yabancı şirketlerden yararlanılmaya başlanılmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:45-46).

1930-1950 yılları arasında, Türkiye'de tek parti rejiminin devletçi ve merkeziyetçi yönetim anlayışı, bu dönemde hazırlanan belediye mevzuatına da yansımıştır. Bu dönemde üretimde devletçilik ilkesinin benimsenmesi etkisini belde düzeyinde de göstermiş, daha önce özel sektörcü yürütülen yerel kamu hizmetinin üretimi "belediyeleştirilmiş"tir (Tekeli ve Ortaylı, 1978:218-239).

1950-1960 döneminde, dönemin merkezi yönetiminin liberal anlayışının da etkisiyle önceki dönemden farklı olarak, belediye hizmetlerinin yürütülmesinde özel sektörün katılımını sağlamaya önem verilmiştir. Bu çerçevede, bazı belediye hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi yöntemine oldukça sık başvurulmuştur.

1960-1973 döneminde, belediyeler düzeyinde yaygınlaşan “Toplumcu Belediyecilik” anlayışı belediye hizmetlerine de yansımış; birçok yerel hizmeti bizzat belediye örgütlerinin yürütmesi gerektiği vurgulanmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978:218-239).

3.2.3. 1980 Sonrasındaki Gelişmeler

1980 yılından itibaren ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusundaki düşünceler ve girişimler yoğunluk kazanmaya başlamıştır. Bu durum, büyük ölçüde 1980’li yılların başından itibaren bazı gelişmelerin sonucudur. Söz konusu gelişmelerin bazıları şunlardır:

Birincisi, dünyadaki gelişmelerle ilgilidir. Özellikle ABD ve İngiltere gibi bazı ülkelerin öncülük ettikleri kamu kesimini (devleti) küçültme ve özelleştirme düşüncesi ve politikası, ikili ilişkiler ya da uluslar arası finans kuruluşları yoluyla diğer ülkelere başarıyla aktarılmış ve benimsetilmiştir. Bu gelişme, belediyelerin de ekonomik yaşamdaki doğrudan etkilerinin azaltılmasını gerektirmiştir. Bu çerçevede, belediyelerin yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerinin en aza indirilmesi yönündeki eğilimler ve uygulamalar güçlenmiştir (Keleş, 1992:352).

İkincisi, daha çok ülke içindeki siyasal gelişmelerle ilgili bulunmaktadır. Bilindiği gibi, ülkemizde özelleştirme uygulamaları uzun bir geçmişe dayanmaktadır ve bu nedenle özelleştirme halkımızın yabancı olmadığı bir kavramdır. Ancak, özelleştirmenin bir hükümet politikası şeklini alması 1980’li

yıllarda başlamıştır. 1980’de 24 Ocak kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri 1983’ten sonra iktidara gelen hükümetler tarafından güçlendirilerek sürdürülmüştür. Merkezi düzeydeki özelleştirme politikaları ve uygulamaları kısa süre içerisinde, dönemin hükümetinin de teşvikiyle belediyeler düzeyinde yaygınlık kazanmıştır. Özelleştirme girişimleri, küçük ve orta büyüklükteki belediyelerden çok Büyükşehir belediyelerinde yoğun olarak görülmüştür.

Üçüncü gelişme, ilk ikisiyle yakından ilgilidir. Bu da dış ve iç siyasal düşünsel ve pratik gelişmeler çerçevesinde, ülkemizde farklı siyasi görüşlerdeki partiler arasında, belediyecilik ve kent yönetimi konularındaki görüş ayrılıklarının azalmasıdır. Bunun sonucu olarak 26 Mart 1989 Genel Mahalli İdare Seçimlerinde, seçim kazanan belediye başkanları görevi devraldıkları farklı partiye mensup başkanların başlattıkları özelleştirme girişimlerini genellikle sürdürmüşlerdir.

1983’ten sonra hükümet politikasının etkisiyle belediyelerde özelleştirme yoğun bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Özellikle özelleştirmeyi “devletin müdahale ettiği alanlardan çekilip, bu alanları özel sektöre, gönüllü kuruluşlara ya da kişilere bırakması” (Şengül, 1988:18) şeklinde tanımlarsak ülkemizde geniş bir alanda belediye hizmetlerinde özelleştirmeye gidildiğini görürüz.

1982 Anayasası ve kanunlarda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda herhangi bir engel yoktur. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda, belediyelerin görevlerini düzenleyen maddelerde çoğu görevler için “yaptırmak ve işletmek”, “kiraya vermek”, “izin vermek”, “imtiyaz vermek” ve “şirkete katılmak” gibi ifadelerle geniş bir alanda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini mümkün kılmaktadır.

Adı geçen kanunlarda belirtilen bu özel yetki ve imkanların yanında bir de 5393 sayılı Kanun'un 15. maddesinde belediyelere zelleştirme konusunda geniş yetkilerin tanınmış olduğu dikkati çekmektedir.

İhale, belediyelerde öteden beri bilinen ve uygulanan bir zelleştirme yöntemidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde belediyeler çoğu hizmetlerini ihale ile özel yüklenicilere yaptırabilmektedirler.

Ülkemizde belediyeler, bazı kentsel hizmetleri öteden beri ihale yoluyla yürütmekle birlikte özellikle 1963 yılından sonra hükümet politikasının da etkisiyle birçok alanda zelleştirme uygulamasına geçilmiştir. Özelleştirmede çeşitli yöntemlere başvurmakla beraber, en fazla başvurulan yöntem, ihale yöntemidir.

Belediyeler, özellikle de Büyükşehir belediyeleri, ihale yönteminden yoğun bir şekilde yararlanmaya başlamışlardır. Nitekim, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri, hizmet binalarının temizliğini ihale yöntemi ile özel girişimcilere yaptırmakta; diğer bazı belediyeler de çöp toplama işlerini, iktisadi ve turistik işletmelerini bu yöntemle zelleştirmektedir (Eryılmaz, 1989:39).

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin (ASKİ), abonelere ait saat okumalarının değerlendirilmesi ve faturalarının düzenlenmesi işi, ihale yöntemiyle özel bir şirketin bilgisayarlarıyla yapılmaktadır. Özel şirketler, birçok alanda ASKİ'nin faaliyetlerine katkıda bulunma olanağına sahiptirler. Bu alanlardan başlıcaları şunlardır: Saat okuma, teçhizat bakımı ve onarımı, pompa istasyonu teğhizatının bakımı ve onarımı, büro ekipmanının periyodik bakımı, bilgisayarlarla muhasebe ve veri işleme gibi (Köksal, 1993:151).

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, uzak mesafeli nakliye işlerini, su kanal işlerinin bir kısmını, taş ocaklarının işletmesini ve bazı inşaat işlerini ihale yöntemiyle özel girişimcilere yaptırmaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesi 1993 yılında kendi sorumluluğunda bulunan ana cadde, toptancı hali, merkez otogar ve mezarlık gibi yerlerin tümünün temizliğini ve buralardaki çöpleri toplama işini bir yıllık süreyle beş ayrı özel firmaya ihale etmiştir. Büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri de kendi sorumluluklarında bulunan bütün sokakların temizliği ve çöp toplama işini özel firmalara ihale etmişlerdir. Böylece Adana'da çöp toplama ve temizlik hizmetleri tamamen özelleştirilmiş durumda olup, söz konusu belediyelerin temizlik işleri müdürlükleri, sadece özel yüklenici firmaların denetimini yapmaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, emlak vergisini mükelleflerince verilecek beyannamelerin kabulü, tarh, tahakkuk, tahsilat, ihbarname, ödeme emri tanzimi, dava ve icra takibi, kaçakçılık ve usulsüzlük hallerinde uygulanacak usuller, mükellef ile gayri menkullere ait tüm bilgilerin bilgisayara aktarılması, sistem analizi, programlama, data girişleri gibi genel olarak Belediye Emlak Vergi Dairesinde yapılabilecek tüm hizmetleri, muhasebe işlemlerini, maaş ve ücret tahakkuklarının bilgisayarla yürütülmesi, bulvar ana caddelerde bulunan refüjlerin bakım ve onarımı, sinekle mücadele işlerini özel sektöre devretmiştir (Dağtaş, 1987:286).

Belediyelerde imtiyaz yönteminin uygulanması, az sayıda birkaç hizmet alanı ile sınırlı kalmaktadır. Bazı büyük kentlerimizde görülen özel halk otobüsü uygulaması aslında bir imtiyaz yöntemidir. Burada önemli olan imtiyazın birden fazla kişi ya da kuruluşa verilerek rekabete açıklığın sağlanmasıdır. Nitekim Türkiye, özel halk otobüsü ve dolmuşlarla topluma taşıma hizmetlerini özelleştiren örnek ülkeler arasındadır (Eryılmaz, 1989:45).

Yap-İşlet-Devret yöntemi, 1983 yılından itibaren imtiyazın güncelleştirilmiş bir biçimi olarak ülkemiz belediyelerinin gündeminde önemli bir yer işgal etmektedir. Birçok belediyenin bu yöntemi benimsedikleri ve uygulamaya koydukları gözlenmektedir.

Belediyelerimiz kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri ancak günlük hayat için gerekli olan metro, raylı sistem, ticaret merkezi, iş hanı, otogar, konut inşaatı, gazino, otel, eğlence merkezleri, turistik tesislerin yapımı, yenilenmesi ve işletilmesi gibi bazı önemli yatırımların gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Yap-İşlet-Devret yöntemini uygulamaktadırlar. Bu yöntemin, özellikle teknoloji ve yabancı sermaye gerektiren hizmet alanlarında uygulandığı görülmektedir.

1980-1990 yılları arasında Ankara'da üç, İstanbul'da iki, Konya'da bir tane olmak üzere toplam beş adet raylı sistem projenin yapım ihalesine çıkmış; bir raylı sistem de işletmeye açılmıştır. Raylı sistemlerin finansmanı için genellikle YİD (Yap-İşlet-Devret) yöntemi uygulanmaya çalışılmıştır (EGO, 1991:140).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, doğalgaz şebekesi kurulması ve işletilmesi, hızlı tramvay yapımı, turistik otel yapımı, sahil düzeltme, yalı ve köşklerin restorasyonu, süper market yapılması, yat limanı yapımı, otogar inşaatı gibi birbirinden farklı birçok alanda YİD yönteminden faydalanmaktadır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1991:20-22).

Adana Büyükşehir Belediyesi, belediyenin mülkiyetindeki gayri menkuller üzerine özel firmalar tarafından dinlenme tesislerinin yapılması, belli bir süre işletilmesi ve bu süre için önceden tespit edilen bir kiranın ödenmesi ve belirlenen süre sonunda, tesisin belediyeye devredilmesine ilişkin YİD sözleşmeleri imzalamıştır (Dağtaş, 1987:274).

Ankara’da döner kule olarak da bilinen “Atakule” adlı alışveriş ve eğlence merkezi de YİD yöntemiyle yapılmıştır.

YİD yönteminin uygulanması konusunda güncel örneklerden bir tanesi ise, İzmit Büyükşehir Belediyesinin İzmit’in içme suyunun özelleştirilmesi projesidir. Proje bitiminde on beş yıl yüklenici firmalar tarafından işletilecek su şebekesi, bu süre sonunda bedelsiz olarak İzmit Büyükşehir Belediyesi’ne devredilecektir (Köksal, 1993:179).

Belediyelerimiz, karlı ve etkin olarak işletemedikleri tesislerini ve araçlarını özel sektöre kiralamak suretiyle özelleştirebilmektedirler. Bu çerçevede Adana Büyükşehir Belediyesi, 1984’te toplu taşıma araçlarını, emanet eşya ve depo işletmesini özel sektöre kiraya vermiştir.

Belediyelerimiz halk ekmek fabrikalarını, mezbaha tesislerini, asfalt ve beton fabrikaları ile taş ocaklarını, akaryakıt servis ve satış istasyonları gibi tesislerini de kiralama yoluyla özelleştirebilirler. Ayrıca belediyelerin çöp toplama araçlarını kiralamaları da mümkündür (DPT, 1991:65).

Belediyelerde yasal kurumsal serbestleşme yöntemine örnek olarak belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinden bir bölümünü meslek örgütlerine devretmeleridir. Çünkü kanunlarla belediyelere tanınmış olan bazı hak ve yetkilerin belediye dışındaki kuruluşlara devredilmesi de özelleştirme türlerinden biridir (Keleş, 1992:355).

Ülkemizde belediyeler, doğrudan kendilerinin yürüttükleri kamu hizmetlerinin fiyatlarını, piyasa şartlarına göre belirli bir kar ekleyerek saptamaktadırlar. Örneğin, belediye otobüsleri ile dolmuşlar arasındaki ücret farkı hemen hemen kalkmıştır. Bu uygulamalar ile, 1980’den önce belediye hizmetlerinin sıfır maliyet düzeyinde fiyatlandırılması büyük ölçüde terk edilmeye başlamıştır.

Fiyatlandırma yöntemi uygulanırken dikkat edilecek husus, belirli sosyal ihtiyaçlar dikkate alınarak, özellikle belde halkının maddi bakımdan zayıf olan kesimlerinin menfaatleri göz önünde tutularak, söz konusu yerel hizmetin fiyatının makul seviyede belirlenmesidir.

Günümüzde bazı belediye hizmetlerini yürütmek üzere vakıflar kurulmakta ve bunların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Ülkemizde vakıfların yerel hizmetlerdeki rolü daha çok sağlık, eğitim, kültür ve çevre koruma alanlarında yoğunlaşmıştır. Ayrıca son yıllarda halk arasında kendiliğinden oluşan gönüllü grupların özellikle çevre koruması ve temizliği konusunda belediyelere destek olduğu gözlenmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDEN BEKLENEN FAYDALAR VE BELEDİYE HİZMETLERİNE LİBERAL AÇIDAN YAKLAŞANLARA GETİRİLEN ELEŞTİRİLER

Tüm dünyada ve ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin sonuçlarının tam olarak değerlendirilmesi için henüz çok erkendir. Bundan dolayı, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucunda elde edilecek olan yararlar konusunda, somut bir yargıya varmak, bu aşamada henüz mümkün değildir. Ama gözle görünen bir gerçek vardır. Bu gerçek de ülkemizde belediyelerin önemli sorunları bulunduğuudur. Bu sorunları giderme yollarından biri olarak görülen özelleştirme üzerinde durulması gerekir. Çünkü özelleştirme ile belediyeler kaynaklarını rasyonel kullanarak halka daha iyi hizmet sunabilirler.

Özelleştirmeye liberal açıdan yaklaşanların ise getirdiği en önemli eleştiri kamu yararı kavramında yatmaktadır. Bu kısımda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin faydalı olacağını belirten çeşitli görüşlerle özelleştirmenin belediyelere fayda sağlamayacağını belirten görüşleri vrmeye çalıştık.

4.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinden Beklenen Faydalar

Günümüzde gelişen piyasa şartları içinde, her türlü hizmetin belediye örgütü tarafından sunulması zorunluluğu yoktur. Doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin (su, kanalizasyon, metro gibi) dışında kalan işlerin, “ihale/sözleşme” ya da işletmeleri “kiraya verme” yöntemleriyle özel sektöre yaptırılması, verimliliği ve yönetsel etkinliği arttıracaktır (Eryılmaz, 1989:55). Böylelikle de halkın ihtiyacı maksimum seviyede karşılanacaktır. Bugün

toplum halinde yaşayan insanların özel mal ve hizmetler kadar kamusal mal ve hizmetlere de ihtiyacı vardır. Halk için önemli olan bu hizmetlerin karşılanmasıdır. Halk için, hizmetin kimin tarafından yürütüldüğü önemli değildir. Önemli olan hizmetin düzeyi, kalitesi ve etkinliğidir. Hizmetin sorumluluğu, belediye yönetiminde kaldığı sürece, mahalli hizmetlerin özel sektör kuruluşları tarafından sunulması ve dağıtılması, kamu yararı açısından önemli bir sorun meydana getirmeyecektir. Çünkü belediye herhangi bir olumsuz durumda, hizmete her zaman müdahale ederek, kamunun hakkını koruyabilir. Böylece de kamuya karşı sorumluluğunu yerine getirir. Belediye bu görevi yerine getirmezse, belediye yönetimini yargılama görevi seçim vasıtasıyla halka düşer (Köksal, 1993:38-39). Öyleyse belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi kamu yararına aykırı değildir. Özelleştirme yolu ile de kamu yararı sağlanabilir. Ancak burada belediyelere önemli bir görev düşmektedir. Bu da denetimdir. Özelleştirmeden olumlu sonuç alınabilmesi için etkin ve zamanında denetim yapılması gereklidir.

Bazı görüşlere göre, ülkemizde belediyelerce kurulan BİT'ler ile belediyelerin sorunlarına yeni sorunlar eklenmektedir. Bu görüşe göre belediyeler BİT kurarak buralarda çalışacak insanları başka şehirlerden getirerek oy alma hesapları yapmaktadırlar. Bunun sonucunda da mevcut kent nüfusları artmaktadır. Bunun için, derhal yeni hukuki düzenlemeye gidilerek başta otobüs işletmeciliği olmak üzere, çöp toplama hizmeti, park ve bahçe düzenlemesi ve bakımı, otopark yapımı ve işletmesi vb. birçok hizmetin süratle özelleştirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre yalnız Büyükşehirlerdeki otobüs işletmeciliğinin özelleştirilmesi ile 10 trilyon liranın üzerinde bir tasarruf ve gelir elde edileceği (Birkal, 1993:102) belirtilmiştir.

Ayrıca bugün belediyelerin, iyi bir hizmet sunmak için özel sektörle işbirliği yapması gereklidir. Çünkü günümüzde belediyelerin yürüttüğü hizmetler daha çok teknik niteliktedir. Bu işlerin yapılması için de uzmanlaşmış kadrolara belediyelerin ihtiyacı vardır. Bu nedenle belediyeler,

bazı hizmetlerde özel sektörle ister istemez işbirliği yapmak durumunda oldukları gibi, yabancı sermaye ile de ilişki kurmak zorundadırlar (Eken ve Eryılmaz, 1990:95). Aksi takdirde belediyelerin her hizmet alanında müstakil bir hizmet örgütüne ve teknik donanımına sahip olmaları gerekecektir. Oysa bu durum, araç, gereç ve kamu binalarına yapılacak harcamaları arttıracak, atıl kapasitelerin ve gizli işsizliğin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Özelleştirme sonucunda ise kaynak ve zaman kaybı önlenecektir. Çünkü, özelleştirme ile, belediye harcamaları daraltılacak ve belediyeler ellerindeki mevcut kaynakları daha etkin ve verimli olacak alanlara kaydıracaklardır. Örneğin, temizlik hizmetlerinin özelleştirilmesi yoluyla belediyelerin bu hizmeti yerine getirmek için alacağı araç, gereçlerin, istihdam ettiği işçilerin sayısı azalacaktır. Böylelikle maliyetler düşecektir. Bunun sonucunda ise belediyeye ek gelir sağlanmış olacaktır.

Ayrıca ülkemizde belediyeler, sağlık hizmetleri, elektrik üretimi ve iletimi gibi birçok görevlerini mali kaynaklarının, teknik araç-gereç donanımlarının ve nitelikli uzman personel sayılarının yetersizliği nedeniyle tam olarak yerine getiremedikleri için merkezi idareye devretmek zorunda kalmışlardır. Sayıları her geçen gün artarak 2.500'ü geçen yurt düzeyine dağılmış bütün belediyeleri, kendilerine kanunlarla verilen tüm görevleri yerine getirebilecek mali ve teknik yeterliliğe kavuşturmak mümkün olmayacağından, belediye hizmetlerini yürütmeye özel sektörün mali kaynaklarından, teknik bilgi ve donanımlarından yararlanmak amacıyla özelleştirme yöntemlerine başvurması (Köksal, 1993:41) belediyelerimizin yararına olacaktır. Çünkü belediyelerimiz bazı görevlerini özel şirket aracılığı ile yerine getirirken halkın ihtiyacı olan diğer önemli hizmetlere daha fazla zaman ve kaynak ayırabileceklerdir.

Kamu yararını güvence altına alacak tedbirler ihmal edilmemek kaydıyla, özel teşebbüsler kamu hizmetlerini daha ucuza ve kamu sektörü standartlarına eş veya onlardan daha yüksek standart da sağlayabilir. Çünkü özel işletmelerin maliyet avantajları vardır. Bu avantajlarını iki bölümde

toplayabiliriz. Birincisi, özel şirketlerin genel masrafları azdır. İkincisi ise, işgücü verimi yüksektir. Bunun nedeni maliyetin düşük tutulmasına önem verilmesi ve esnek istihdam şartlarının bulunması, ayrıca işçi performansının yüksek olmasıdır. Bunun yanı sıra rekabetin artmasına paralel olarak hizmet yürütülmesindeki randıman da artmaktadır (Ljung, 1988:3). Bunun sonucunda da özel işletmeler daha etkin ve verimli çalışmaktadır.

Ayrıca belediyeler düzeyinde özelleştirme yöntemlerinin başarıyla uygulanması sayesinde elde edilecek olumlu sonuçların halk tarafından görülmesi, kamuoyunda ve siyasi partiler arasında daha fazla tartışma konusu olan KİT'lerin özelleştirilmesi hususunda da halin desteğinin kazanılmasını kolaylaştıracaktır (Köksal, 1993:40). Belediye hizmetlerinin ve şirketlerinin özelleştirilmesi sonucunda elde edilecek yarar özelleştirmeye getirilen eleştirilerin azalmasına neden olacaktır.

Sonuç olarak belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinden beklenen yararlar bugünkü belediyelerimizin mevcut idari, mali ve siyasi sorunlarının çözümlenmesini sağlamaktır. Ancak özelleştirmeden etkin bir sonuç almak için kamu yararı gözetilmeli ve belediyeler tarafından etkin denetim yapılmalıdır.

4.2. Belediye Hizmetlerine Liberal Açıdan Yaklaşanlara Getirilen Eleştiriler ve Özelleştirmenin Meydana Getirebileceği Sakıncalar

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine başta sendikalar olmak üzere, mesleki örgütlerin, siyasi partilerin, bilim adamlarının, belediye meclis üyelerinin ve basının bir bölümü karşı çıkmaktadır.

Özelleştirmeye karşı çıkanların getirdiği ilk eleştiri; özelleştirmenin mevzuata aykırı olduğu konusudur. Anayasa'nın 127. maddesinde

“belediyeler (diğer mahalli idare birimleri) halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş organlardır” şeklinde belirtilerek, mahalli hizmetlerin yalnızca belediyeler (ve diğer mahalli idare birimleri) tarafından yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Öyleyse, anayasa hükmü açıktır. Mahalli hizmetler belediyelere ve diğer mahalli idarelere verilmiştir.

Diğer taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesi belediyelerin görevlerini saymıştır. Bu kanunlarla belediyelere büyük hizmet alanlarının açıldığı, yani bir dizi kamu hizmetinin görülmesi yetkisinin, belediyeye devredildiğini söyleyebiliriz. Belediyeler bu kanunlarla beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla görevlendirilmiştir.

Halkın belediyeden birçok beklentileri vardır. Bu beklentiler, kentin temiz tutulması, yiyecek ve hizmetlerin kalite ve fiyatlarının denetlenmesi, kent içi ulaşımın sağlanması ve düzenlenmesi, suların akması, elektriklerin yanması gibi kentlilerin günlük yaşamını kolaylaştıran, çağdaşlaştıran hizmetlerdir (Yayın ve Acaroğlu, 1983:89). Bu görevler belediyelere kanunlar tarafından verilmiştir. Öyleyse bunları belediyelerin yapması gereklidir.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine karşı çıkılmasının en önemli sebeplerinden birisi de; kamu yararı konusundan kaynaklanmaktadır. Çünkü belediyeler yerel kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli kuruluşlardır. Kamu hizmeti kavramının değişmeyen ögesi ise kamu yararını sağlamaktır. Bunun için gelişmekte olan ülkemizde; ancak zengin ülkelerin yararlanabileceği özelleştirme gibi yöntemleri, belediye yönetimlerinin benimsemesi sonucunda çeşitli aksaklıklar çıkacaktır (Keleş, 1992:11). Bunun sonucunda da toplum yararı zarar görebilecektir şeklinde endişeler vardır.

Ayrıca belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine karşı olanlar bazı hizmetlerin ancak kamu yararı amacıyla kurulmuş kurum ve kuruluşlar tarafından yapılabileceğini, özel sermaye ve girişimlerin bunlara yönelemeyeceğini (TOBB, 1992:156) belirtmektedirler. Bu hizmet ve mallar kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerdir. Belediyeler yarı kamusal mal ve hizmet üretmektedirler (Nadaroğlu, 1994:49) ve kamu yararı için çalışan kurumlardır. Bunu yerel yönetimlerin tanımından da çıkarabiliriz. Örneğin Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından yerel yönetimler şöyle tanımlanmıştır. “Belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir” (KAYA, 1992). Tanımda yer alan “belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireyelerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek” cümlesinin temelinde kamu yararı kavramı yatmaktadır. Buradan şu yargıya varabiliriz. Yerel yönetimler kamu yararına çalışan kuruluşlardır. Belediye hizmetleri de kamusal hizmetlerde olduğu gibi özel şirketlere bırakılamazlar. Bölünebilen ve fiyat karşılığında sunulabilmeleri mümkün olan bu malların üretiminin firmalara bırakılamayışının nedeni bunların üretimi ve/veya tüketimi sebebiyle ortaya çıkan ve günlük yaşantıyı önemli ölçülerde etkileyen dışsalılıklardır. Örneğin; kanalizasyon hizmetleri üretiminin firmalara bırakıldığını varsayalım. Talep elastikiyeti özellikle fakir mahallelerde fazla olan bu hizmetlere firmalar yeterli kaynak ayıramayacaklardır. Ancak bu takdirde bir bedel ödememek için talepten vazgeçenlerin mahrum kalacakları özel faydanın yanı sıra toplum açısından çok önemli dış kayıplar söz konusu olacaktır. Örneğin; kanalizasyon hizmeti talebinden vazgeçip, basit septik çukurları tercih ederek bilerek ya da bilmeyerek tifo ve benzeri salgın hastalıklara elverişli bir ortam hazırlayacaklardır. Bu durumda, üretimin bir kamu otoritesi örneğin; mahalli idareler tarafından yapılması kaçınılmazdır

(Nadaroğlu, 1994:49). Belediyelerin yerine getirdiği hizmetlerin çoğu da yarı kamusal mal niteliğini taşımaktadır. Bunun için bu tür hizmetlerde özelleştirme zararlı sonuçlar verebilecektir.

Ayrıca özelleştirme konusunda özel sektör de eleştirilmektedir. Bu eleştiriye göre, özel sektörün temel arzusu kar elde etmek olup, kısa dönemde kara geçmek olduğu (TOBB, 1992:156) savunulmaktadır. Bu görüşe göre özel sektör kar amacıyla vardır ve kar ettiği ölçüde ve sürece hizmet verir. Özellikle günümüzde özelleştirmeye en çok gidilen alan olan çöp toplama işinde de özelleştirme bir takım sakıncalara yol açmaktadır. Çöp toplama işinde ihale sonrası rekabet söz konusu olmayıp, hizmetin aksatılması halinde vatandaşın özel sektörle karşı karşıya gelmesi olumsuz gelişmelere neden olabilir. Halk sağlığıyla doğrudan ilgili olan temizlik hizmetinin halka karşı yasal ve siyasi sorumluluğu olan yerel yönetim tarafından özel sektöre devredilmesi belediyenin mevcudiyetini tartışılır bir konuma getirebileceği (Oruç, 1992:3) iddia edilmektedir.

Özelleştirmeye karşı ileri sürülen görüşlerden bir diğeri de, özel sektörün zaman içinde tekelleşme eğilimine doğru gideceğidir. Bu görüşe göre, özel sektör açısından kar sağlayabilmenin tek geçerli ölçüt olduğu düşünüldüğünde durum zaten açıktır. Firmalar karlı buldukları pazara gireceklerdir. Ancak, dikkat edilmesi gereken nokta, firmaların piyasada tekel haline gelip bu tür karlar sağlamalarıdır. Örneğin, çöp toplama işinde belediye başlangıç yıllarında firmalarla makul bir fiyatta anlaşsa bile, belediye bu işten çekildikten sonra, piyasada bir ya da birkaç firmanın tekelinin oluşması büyük olasılıktır. Piyasada tekel durumuna geldikten sonra söz konusu firmalar belediyeyi istediği fiyata razı etmekte zorlanmayacaklardır (Şengül, 1988:19). Uygulamada işletmelerin tekel durumuna geldiğini görmek mümkündür. Bunun bir örneği 1977 yılında California, Garden Grove şehrinde yaşanmıştır. 1977 yılında belediye, sokak temizliği için ihale açmıştır. Beş yıllık bir anlaşmadan sonra müteşebbis yakıt ve işçi maliyetinin yükselmesini gerekçe göstererek belediyeye yeniden pazarlık önermiştir.

Müşteşebbisin mahkemeye gidebilme hakkı da vardır. Belediye meclisi ise kısa bir süre içinde yeni bir anlaşma yapmanın ya da hizmeti bizzat üstlenmenin imkansız olduğunu bilmektedir (Şengül, 1989:117). Özel kurumların tekel haline gelmesi sonucu piyasada istenilmeyen durumlar ortaya çıkabilir. Örneğin; özel sektör fiyatları yükseltebilir. Yine tekel durumunun bir başka sakıncası da teknoloji araç ve ekipmanların ve yeni buluşların özel sektörçe kullanılmamasıdır. Özel sektörün yeni teknoloji kullanmak istemeyişinin sebebi ise, politik durumun uygunsuzluğudur. Diğer bir deyişle özel müşteşebbisler özelleştirme işleminin devam edip etmeyeceğini bilmedikleri için bu konuda isteksiz davranmaktadırlar.

Özelleştirmeye getirilen diğer bir eleştiri de; özelleştirme sonucunda tüketicinin ezileceği endişesini taşımasıdır. Bunun için kamu hizmeti niteliği ağır basan ve bir kamu görevi olduğu kabul edilen hizmetler özelleştirilirken, en çok karı elde etmek değil, genel yararın korunması söz konusu olduğundan, kamu fiyatlarının üstünde fiyatlar belirleyen özel kuruluşların tüketiciyi ezmesine fırsat vermemek büyük önem taşır (Karabilgin, 1989:23). Özelleştirmeye karşı ileri sürülen diğer bir eleştiri de, özelleştirme savunucularının kendi içinde çelişkiye düştüğü konusudur. Bu görüşe göre özelleştirmeyi savunanlar kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik ve etkinliğin sağlanmasının tek çözümünün özelleştirme olduğu görüşünü benimsemektedirler. Oysa liberal iktisatta kamu hizmeti toplumsal olarak gerekli mal ve hizmetin, piyasanın üstesinden gelemeyişi sonucu devlet tarafından sunulması ile açıklanmaktadır. Ancak piyasanın üstesinden gelemeyişi ölçütüyle tanımlanan bir kamu hizmeti kavramından hareket eden özelleştirme savunucuları toplumsal olarak gerekli mal ve hizmetin nasıl oluyor da etkinlik, verimlilik ve karlılık gibi ölçütlerle değerlendirmeye başlıyorlar (Keskinok, 1988:75). Bunlara göre bu noktada özelleştirme savunucuları çelişkiye düşmektedirler. Yani bazı mal ve hizmetlerin üretimi piyasa yapamadığı için devlete bırakılmıştır. Ancak şimdi piyasanın üstesinden gelebileceği varsayımıyla özelleştirmeye gidilmektedir. Bu da

kendi içinde çelişkiye neden olmaktadır şeklinde belirtilerek belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine karşı gelmektedirler.

Özelleştirmeye karşı çıkanlardan biri de sendikalardır. Türkiye’de ve diğer özelleştirme uygulamalarına girilmiş ülkelerde sendikalar özelleştirmeye karşı çıkmaktadırlar. Özelleştirme uygulamalarının ilk başladığı yer olan İngiltere’de de sendikalar özelleştirme çalışmalarına tepki göstermişlerdir. Örneğin, İngiltere’de 1983 yılında Gloucester City’de yerlerin temizliği, yiyecek ve içecek hizmetleri özelleştirildiğinde buna ilk karşı çıkan sendikalar olmuştur (Ascher, 1984:229-230). Sendikaların özelleştirmeye karşı çıkmalarının ilk nedeni “özelleştirme uygulamalarının işten çıkarılmalarına ve istihdamın daraltılmasına yol açacağı” endişesidir (Uslu, 1993:121).

Sendikaların özelleştirmeye karşı çıkışlarının temel nedenlerinden birisi de özelleştirme sonucunda sendikasızlaştırma boyutlarının genişlemesidir. Bir sendika başkanı: “günümüzde her yüz kişiden ortalama yirmi beşi sendikasızdır. Yirmi beşi geçici işçi, onu taşeron işçidir. Geçici işçilerin toplamı SSK’lı işçiler toplamının % 15’idir” (Çelik, 1993:27). Sendikasızlaştırma oranı özelleştirmeden sonra daha da hızlanmıştır. İşverenlerin sendikasızlaştırmaya yönelik olumsuz tutumları, sendikalı işçilerin çalıştığı üyeleriyle sendikasız işçilerin çalıştığı işyerlerindeki işçilik maliyeti farkının işverenler arasında rekabet eşitsizliği yaratması, sendikalı işçi çalıştıran işverenleri de sendikasızlaştırma girişimlerine yöneltmektedir. İşverenlerin başvurduğu hileli yollardan birisi de geçici veya mevsimlik işçilerin sayısının arttırılması, eve iş verme gibi uygulamalardır (Başdemir, 1993:26). Bu şekilde işverenler maliyetleri düşürmeye çalışmaktadır. Bu bağlamda özel girişimin etkin ve verimli çalışmasının temellerinin de burada aranması gerekmektedir.

Sendikalar özel şirketlerin herhangi bir sosyal güvenceden yoksun olarak daha ucuz emek istihdam ettiklerini, böylelikle işçi ücretlerini düşürerek maliyetleri azalttıklarını ve işi daha karlı elde ettiklerini

belirtmektedirler (Belediye-İş Sendikası, 1992). Gerek çalışanların hiçbir güvenceden yoksun olarak çalıştırılması, gerekse özelleştirme yoluyla işçi çıkarma sosyal hukuk devleti ilkesine ve 1982 Anayasası'nın 60. maddesine aykırıdır. 60 madde, Sosyal Güvenlik Hakları başlığını taşımaktadır. Bu maddede, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliğini sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" denilmektedir.

Sendika yöneticileri, özelleştirmenin uzun dönemde geniş alanda yapılırsa büyük bir ihtimalle iş kayıplarının yükseleceği ve sendikaların üye sayısının azalacağını belirtiyorlar. Çünkü özel sektör ekonomik olmayan istihdamın getirdiği mali yükü taşımak istemeyecektir. Bunun için çeşitli yollardan personel tasfiyesine gideceklerdir. Bu durum ise Türkiye'de zaten fazla olan işsizliğin daha da artmasına neden olacaktır. İşsizlik ise pek çok sosyal problemlerin kaynağını teşkil etmektedir. Suç işleme eğilimleri artmaktadır. Özellikle bir iş bulmuş iken özelleştirme uygulamaları sonucunda işlerini kaybeden insanların ortaya çıkması bu eğilimleri daha da arttıracaktır. İşini ve ücretini kaybeden insanlarda dejenerasyon daha çok olacağı için bu insanlarda topluma ve devlete karşı nefret duyguları artabilir. Bu durum ise, Türkiye için arzu edilen bir durum değildir (Bedir, 1992:50). Aynı zamanda Anayasa'nın 49. maddesi ile de çelişkilidir. Bu maddenin ikinci fıkrasına göre; "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır". Öyleyse devlet çalışma barışını düzenleyici tedbirleri almak zorundadır. Özelleştirme çalışmalarına gitmeden evvel işçi ve sendikaların bu endişelerini giderici hukuki ve idari düzenlemelere gitmesi gerekmektedir.

4.3. Başarılı Bir Özelleştirme Uygulaması İçin Öneriler

Özelleştirme konusunda uygulama aşamasına gelen belediye yetkililerinin öncelikle göz önünde bulundurması gereken bir takım hususlar bulunmaktadır. Özelleştirmenin asgari müştereklerini de içeren bu hususları şöyle sıralayabiliriz(Yaşamış, 1995:99):

- Hizmetin özelleştirilmesi hususunda seçilen yöntemin başarılı olabilme ihtimali.
- Özelleştirme uygulamasının belediyenin gelirlerine yapacağı etki.
- Özelleştirmenin belediye bürokrasisine yapabileceği etkiler.
- Özelleştirmenin yerel hizmetlerin kontrolüne muhtemel etkileri.
- Özelleştirme kamu yararını ve özel sektörün kar maksimizasyon saikini bağdaştıracak optimal noktayı bulabilecek mi?

Özelleştirme alanında söz konusu olan bu ve benzeri hususların aydınlığa kavuşması için bazı noktalara dikkat edilmeli ve gerekli şartların temini için azami gayret sarf edilmelidir.

Başarılı bir özelleştirme uygulaması için dikkat edilmesi gereken hususları şu şekilde sıralamak mümkündür(Devrim, 1994:25-35):

- **Özelleştirme uygulamaları için en uygun yöntem seçilmelidir:** En uygun yöntemin seçilmesinde bir takım hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Evvela, özelleştirme yöntemlerinden hangisinin en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceği belirlenmelidir. Aynı zamanda, daha

düşük maliyetle sunulacak hizmetten elde edilecek kazançların, hizmet sunma yaklaşımının değiştirilmesinden doğacak riskleri haklı kılacak ölçüde büyük olması önemlidir. Etkin olarak sunulmayan bir hizmete ilişkin maliyetler dikkate alınırken, hizmeti sunmakta olanları değiştirmenin maliyeti ile o hizmeti alternatif bir yöntemle sunma arasındaki maliyet karşılaştırmaları da yapılmalıdır. Hangi yöntem söz konusu olursa olsun, maliyetler hesaplanırken, yalnızca yatırım maliyetleri değil, cari giderlerin de dikkate alınması gerekir. Bu kapsamda, hizmetin sunulma yöntemi ile ilgili karar alınmadan önce, o hizmete ilişkin yatırım ve işletme maliyetlerini ve alternatiflerini çeşitli boyutlarıyla değerlendiren çalışmaların yapılması büyük önem taşımaktadır. Aynı şekilde, çeşitli alternatiflerin yarar ve maliyetleri hesaplanarak, en yüksek verim sağlayan yöntemin sunulması gerekir.

➤ **Zamanlama:** Hizmetin özelleştirilmesine karar verildiğinde piyasa buna uygun olmayabilir. Örneğin, özel sektör firmalarının gerekli tecrübe ve imkanlardan yoksun olması piyasadaki alternatif yatırım araçlarının getirisinin yüksekliği, borsanın halka arz olayını kaldıramayacak kapasitede olması, tasarrufların yetersizliği gibi etkenler özelleştirilecek hizmetler konusunda muhatap bulunamamasına yol açmaktadır. Özelleştirme çalışmalarının başarılı olabilmesi için hem belediyelerin hem de para piyasalarının sağlam ve sağlıklı bir kurumsal altyapıya sahip olması ve gerekli hukuki altyapının da bulunması gerekmektedir (Yaşamış, 1995:75). Bütün bu hususlar göz önünde tutularak zamanlama iyi ayarlanmalıdır. Piyasadaki ekonomik dengelerden ve rekabet şartlarından optimum seviyede faydalanmaya çalışılmalıdır.

➤ **Regülasyon:** Başarılı bir özelleştirme uygulamasında regülasyon politikasının açık ve net bir biçimde şekillendirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, belediyeler hizmetler için belirlenen fiyat ve standartların kontrol ve muhafaza edilmesinde ve tüketicinin istismar edilmesini engelleyerek tüketici haklarının korunmasında “regülatör-

düzenleyici” olarak müdahale etme inisiyatifiellerinde bulundurmalı, gerekli tedbirleri yerinde ve zamanında alabilmelidir.

➤ **Özelleştirme Gelirlerinin Kullanılış Yerleri Belirlenmelidir:**

Özelleştirmeden elde edilecek gelirler, yatırımların finansmanı ve borç stokunun azaltılması gibi alanlarda kullanılmalıdır. Özelleştirme gelirlerinin bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılması gerçekçi bir uygulama olmayacağı gibi, belediyeyi daha büyük problemlerle yüz yüze bırakabilecektir.

➤ **Özelleştirme Stratejisi Belirlenmelidir:**

Belediyeler içinde bulundukları şartlara göre bir hizmet stratejisi tespit etmelidir. Özelleştirme stratejisi de bu ana stratejiye uygun olarak hazırlanmalıdır. Bir de, özelleştirilmesi düşünülen her bir hizmet veya iktisadi teşebbüs için ayrıca özelleştirme stratejileri belirlenmeli ve özelleştirme uygulamaları bu stratejiler çerçevesinde yürütülmelidir.

➤ **Özelleştirme Sonrası Yatırımların Önemi:**

Özelleştirilen bir hizmette etkinlik ve verimlilik artışlarının sağlanması büyük ölçüde yeni yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Başarılı bir özelleştirme politikası için hizmeti devralan şirketlerin gerekli yatırımları yapması özelleştirme aşamasında zorunlu kılınmalı, titizlikle takip edilmeli ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda taviz verilmemelidir.

➤ **Özelleştirmede Şeffaflık:**

Özelleştirme ile ilgili kurallar ve bunların uygulanış sırası açık ve şeffaf olmalı, halka etraflı bir şekilde duyurulmalı, sık sık değiştirilmemelidir. Söz konusu tedbirler, alıcılarla belediye arasındaki pazarlık alanını daraltması ve kamuoyunda özelleştirme süreciyle ilgili olarak meydana gelebilecek kuşkuları azaltması açısından önemlidir. Şeffaf, iyi tanımlanmış, açıkça belirtilmiş kurallara ve işlem sırasına sahip bir özelleştirme süreci çok daha sağlıklı bir şekilde yürütülebilecektir. Özelleştirilecek hizmetlerle ilgili reklamların gerçekçi olması gerekir.

Yatırımcıların neyi satın aldıklarını tam olarak bilmeleri gerekir. Ayrıca, alıcılarla belediye arasındaki pazarlık zemini mümkün olduğunca daraltılmalıdır. Kamuoyu ve çalışanlar da özelleştirmenin tüm süreçleri hakkında bilgilendirilmelidir.

➤ **Özelleştirmede Hedef Kitleye Göre Tanıtım Kampanyası:**

Herhangi bir hizmet özelleştirme aşamasına geldiğinde, söz konusu hizmetin yapısına göre bir hedef kitle belirlenmeli ve tanıtım çalışmaları bu doğrultuda olmalıdır.

➤ **Özelleştirmede Otorite ve Uzmanlık:** Özelleştirme programını

gerçekleştirecek uzman ve tecrübeli bir kadronun varlığı, özelleştirmenin başarısı açısından vazgeçilmez bir şarttır. Yoğun bir çalışma ve özen ile yürütülmesi gereken özelleştirme çalışmaları, bu görevi ifa edecek ayrı bir birim tarafından yürütülmelidir. Söz konusu birim mümkün olduğu kadar bağımsız olmalı, siyasi müdahalelerden etkilenmemelidir.

➤ **Özelleştirmede Kamuoyu Desteği:** Başarılı bir özelleştirme

politikasının varlığının ön şartı geniş kamuoyu desteğidir. Özelleştirme faaliyetlerinde mesafe kat edebilmek için öncelikle kamuoyunun bu programın mecburiyetine kısa ve uzun vadeli zararlarına ve ideolojik-politik bir konu olmadığına inandırılması gerekir.

➤ **Hizmette Devamlılığın Sağlanması:** Özelleştirilen hizmetin

kesintiye uğrama ihtimalinin ortadan kaldırılması için belediyeler yedekte araç, gereç ve personel bulundurabilirler. Ancak, böyle bir uygulama, özelleştirme amaçlarından olan kamu harcamalarının kısılması gereği ile çalışmaktadır. Diğer bir seçenek ise, daha önce de belirtildiği gibi, hizmetlerin üretiminde birden fazla özel firmadan faydalanmaktır. Mesela, yolcu taşıma hatlarının birden fazla özel firmaya ihale edilmesi halinde, firmalardan birinin devreden çıkması durumunda diğerlerinden faydalanma yoluna gidilebilir. Aynı sistem çöp toplama hizmetlerinde de uygulanabilir. Diğer bir alternatif

ise belediyenin bu tür hizmetlerin hepsini değil bir kısmını özelleştirmesidir. Mesela, İstanbul-Beyoğlu Belediyesi'nde çöp toplama hizmetlerinin tümü değil % 52'si ihale edilmiş ve böylece çöpü toplayan özel sektörle belediye arasında rekabet sağlanmış, ayrıca herhangi bir sorunla karşılaşıldığı zaman işin belediye tarafından yürütülebilme imkanı da saklı tutulmuş olmaktadır (Bulut, 1995:69).

➤ **Özelleştirme Sürecine Sendika ve Çalışanların Desteği:**

Özelleştirme programları yürütülürken, sendikaların ve çalışanların da katılım ve desteği sağlanmalı ve özelleştirme uygulamaları bir uzlaşma ortamında yürütülmelidir. Çalışanların ve sendikaların desteğinden yoksun bir özelleştirme programının başarı şansı istenilen seviyede olamaz. Sağlıklı bir özelleştirme politikası için çalışanların ve sendikaların özelleştirme programına katılımı ve desteği sağlanmalı, sendikalarla daima diyalog halinde bulunmalı, mümkünse özelleştirmede sendikalara öncelik tanınmalıdır. Çalışanların, özelleştirilmesi düşünülen işletmelere ortak olması sağlanmalı veya teşvik edilmelidir. Özelleştirilen yerlerdeki işçilerin işten çıkarılması yerine alternatif yöntemlere başvurulmalıdır. Mesela, işçiler yeniden eğitilerek daha verimli alanlara kaydırılabilirler. Merkezi hükümetle, diğer yerel yönetim birimleriyle veya özel sektör firmaları ile görüşülerek ihtiyaç duydukları alanlara bu işçilerin uygun şartlar altında nakli sağlanabilir. İşten çıkarılması mecburi olan işçilere uygun tazminat şartları sağlanmalıdır.

➤ **Sürekli Zarar Eden İşletmelerin Akıbeti:**

Bütün tedbirlere rağmen sürekli zarar eden ve özel sektörde dahi kar etme ihtimali son derece düşük olan hizmetler ve işletmeler ne pahasına olursa olsun özelleştirilmeye çalışılmamalıdır. Bu hizmetlerden ve işletmelerden uygun olanlar kısmen diğerleri bütünüyle tasfiye edilmelidir. Ancak, stratejik öneme sahip bulunanlar bu durumdan müstesnadır.

➤ **Hizmetin Diğer Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi:**

Hizmet sunma sürecinin iyileştirilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemleri

değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir nokta da hizmetlerin geniş kapsamlılığıdır. Alternatif yöntemlere konu olan hizmetler, genelde daha kapsamlı kentsel dokuların bağlamı içersinde yer aldıklarından, diğer hizmetlerle sıkı bir ilişki ve etkileşim içersindedirler. Hizmetin alternatif bir yöntemle sunulmaya başlanması halinde, bu değişimin diğer hizmetler üzerindeki muhtemel etkileri değerlendirilmeli ve önemli etkilenmelerin söz konusu olduğu hallerde, gerekli tedbirler alınmalıdır. Mesela, kışın karlanma ve buzlanma ile mücadele, belediye bünyesindeki temizlik işleri birimine ait araçlarla yapılıyorsa, temizlik hizmetlerinin ihale yolu ile belediye dışındaki bir kuruluşa verilmesi halinde, bu konuya hizmet sözleşmesi içersinde yer verilmesi ya da başka şekillerde tedbir alınması gerekecektir (Emrealp ve Horgan, 1992:49).

➤ **Siyasi Kararlılık ve Cesaret:** Özelleştirme sadece teknokratik bir uygulama değil aynı zamanda politik bir süreçtir. Dolayısıyla, özelleştirme siyasi bir tercihtir, siyasi kararlılık ve cesaret ister.

➤ **Fert Başına Düşen Tüketim Bedeli:** Özelleştirme ile hizmetlerin fiyatlarında bir takım yükselmeler olabilir. Bu sorunun ortadan kaldırılması için, özelleştirilen hizmetlerin ifasında rekabetçi bir ortam oluşturulmalı ve uzun dönemde firmaların maliyetleri aşağıya çekme yönündeki eğilimlerinden faydalanmaya çalışılmalıdır. Bu süre zarfında, gelir düzeyi düşük olan kesimlere “kupon” sistemiyle gerekli yardımlar da yapılabilir. Diğer bir tedbir de “regülasyon” kavramı içersine hizmet fiyatlarını belirleme yetkisinin de alınması ve belediyenin bu yetkiyi hizmetle ilgili tüm çevreleri düşünerek makul oranlarda kullanmasının sağlanmasıdır.

➤ **Özelleştirmede Bütünlük:** Özelleştirilmesi düşünülen bir hizmetin bazı kısımları karlı fakat, bazı kısımları da kar getirmeyen, ya da karı az nitelikte ise, özelleştirme aşamasında sözleşmeye konulacak hükümlerle karlı kısımların yanı sıra diğer kısımların da devralınması mecburiyeti getirilebilir.

➤ **Hizmetin Düzenli Olarak Değerlendirilmesi:** Gerek belediye yöneticileri tarafından belirlenen hedeflere ulaşılması ve gerekse hemşerilerin ihtiyaçlarının ve taleplerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla, düzenli bir hizmet değerlendirme sisteminin oluşturulması ve kurumsallaştırılması gerekmektedir (Emrealp ve Horgan, 1992:48).

➤ **Muhtemel Yerel Tekellerin Ve Bunların Neden Olabileceği Olumsuzlukların Önlenmesi:** Özel sektörün yerel hizmetlerin temininde tekeller oluşturabilme ihtimali daha çok su, elektrik, metro, doğalgaz gibi hizmetlerde söz konusudur. Yerel yönetimler regülasyon yetkisini kullanarak hizmetin istenilen seviyede gerçekleştirilmesini sağlayabilirler. Böylece, hizmetin ifasında tekel konumundaki bir şirketin neden olabileceği olumsuzluklar giderilebilir. Ancak, bu yöntem oldukça eski ve nispeten yetersizdir. Bu nedenle, bir tek özel tekel yerine, bölgeler itibarıyla birbirleriyle rekabet edebilecek şirketler oluşturulabilir. Bunlar kalite ve fiyat açısından rekabet ederek, gelecek ihalelerdeki şanslarını korumaya uğraşırken tüketicilerin yararına da çalışmış olurlar.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

1980'li yıllarda başta Amerika ve İngiltere gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere, birçok ülkede özelleştirme uygulamalarına başlanmıştır. Özelleştirme uygulamalarının arkasında siyasi nedenler bulunsa bile asıl amaç ekonomik, sosyal ve idari nedenlerdir. Çünkü giderek genişleyen ve büyüyen kamu kurumları çeşitli bürokratik nedenler ve idari formalitelerden dolayı ağır işlemekte ve kamu hizmetlerinin süratle yerine getirilmesine engel olmaktadır. Ayrıca büyüyen kamu kurumlarının finansman ihtiyacı da giderek artmaktadır. Söz konusu ihtiyaçlar vergilere yansıdığından dolayı kamuoyunda rahatsızlığa sebep olmaktadır. Çoğu ülke böyle olumsuzlukları gidermek ve kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli, süratli, kaliteli ve tasarruf sağlayıcı bir şekilde yerine getirmesini sağlamak için özelleştirme uygulamalarına başlamıştır.

Özelleştirme genellikle kamuya ait iktisadi kuruluşların satışı olarak algılansa da bu çalışmada bu anlamda kullanılmamıştır. Bu manada belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi (satışı) mümkün değildir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde belediye yönetimi hizmetten sorumlu olmayı sürdürmektedir. Belediye yönetimi hizmetleri özelleştirdiğini gerekçe göstererek bu konudaki sorumluluğundan kurtulamaz. Özelleştirilen hizmetler üzerindeki kamu denetimi devam etmektedir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sadece hizmetin sunuluş biçimini etkilemektedir. Hizmetin mahiyetini etkilememektedir. Belde halkı hizmetin kimin tarafından yürütüldüğü sorunuyla değil daha çok hizmetin düzeyi, kalitesi ve etkinliği ile ilgilenmektedir. Hizmetin sorumluluğu, belediye yönetiminde kaldığı sürece, mahalli hizmetlerin özel sektör kuruluşları tarafından yürütülmesi ve dağıtılması, kamu yararı açısından önemli bir sorun meydana getirmeyecektir.

Günümüzde, özeleştirme yapılması ekonomik zorunluluklar nedeniyle bazı hizmetlerde kaçınılmaz gibi görünmektedir. Çünkü belediyeler, artan hizmetleri kendileri yapmaları hem mümkün değildir hem de gereksizdir. Belediyeler, daha etkin hizmet vermeleri için daha az maliyetle daha fazla fayda elde edebileceği alanlara yönelmelidirler. Özelleştirme, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kaçınılmaz gibi görünmektedir. Ancak özelleştirme yapılırken bir takım kurallara uyulması gerekmektedir.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinden önce, belediye tüm hukuki sorunları, mali etkileri, ekonomik ayrıntıları ve belde halkı üzerindeki olası etkileri değerlendirmelidir. Ayrıca hangi öncelikle, hangi belediye hizmetlerinin, hangi çerçevede, hangi yöntemle özelleştirileceğini kesin sınırları ile belirlemelidir.

Özelleştirme yapılırken mutlaka halkın fikri alınmalıdır. Belediyenin mahalli hizmetleri temin eden değil, teminini kolaylaştıran bir araç olarak değerlendirilmesinin kamuoyunda oluşturulması sağlanmalıdır. Özelleştirme konusunda çeşitli çevrelerin endişeleri tespit edilmelidir. Özellikle, işçilerin işten çıkarılması, ücret sisteminde bozulmaların meydana geleceği gibi endişelerine kalıcı çözümler bulunulmalıdır. Özelleştirme, sosyal hukuk devleti ilkesine uygun olarak yapılmalı, sosyal özelleştirme politikası uygulanmalıdır.

Belediyeler hangi hizmetlerin özelleştirilmesinden en az maliyetle en fazla toplumsal fayda elde edebileceği hizmet alanlarını belirlemeli ve yalnızca bu hizmet alanlarında özelleştirmeye gitmelidirler. Özelleştirme, öncelikle belediyelerin çok fazla kaynak kullandığı, fakat marjinal fayda elde edemediği alanlarda olmalıdır.

Özelleştirme yapılırken, her bölgenin sorunları farklı olduğu için bir bölgede fayda sağlayan özelleştirme, diğer bölgelerde aynı oranda fayda getirmeyebilir. Bunun için hangi hizmetlerin özelleştirilmesi sonucunda fayda

elde edilebileceği, belediye meclisi tarafından, halkın fikri alınarak belirlenmesi gerekir. Ayrıca diğer ülkelerde uygulanan model ve hizmet seçimleri her ülkeye uyan nitelik göstermemektedir. Bunun için yabancı ülkelerde uygulanan modeller aynen alınmamalıdır. Özelleştirme yöntemlerinden hiçbirinin standart bir çözüm getirdiği de söylenemez. Bir kent için geçerli olan yöntem, diğeri için geçerli olmayabilir. Bir hizmete uygun yöntem bir başka hizmet için uygun olmayabilir. Özelleştirmede uygulanacak yöntemi belediyenin kendi sosyo-ekonomik koşulları ve belde halkı belirlemelidir. Özelleştirme kararı, kamu hizmetinin amaçlarına zarar vermeden maliyeti düşürüyorsa alınmalıdır.

Özelleştirme sonucunda, belediyeler etkin denetim mekanizması kurmalı ve belde halkına özelleştirilen hizmetler konusunda belediyenin sorumluluğunun devam ettiğini açıkça göstermelidirler. Diğer taraftan denetim vasıtasıyla, özel şirketlerin piyasada tekel durumuna gelmeleri engellenmelidir. Ayrıca belediye özel şirketlerin etkin ve verimli kamu hizmeti verip vermediğini ve hizmetlerin bölge düzeyine dengeli dağılıp dağılmadığını da kontrol etmelidir.

Özelleştirme konusunda her zaman göz önünde bulundurulması gereken önemli bir husus da, özel sektörün her koşulda verimli, kamu sektörünün her koşulda verimsiz olduğu şeklindeki bir genellemenin gerçekçi bir değerlendirme olmadığıdır. Bu tür değerlendirmelerin özel sektör lehine olmak üzere, özelleştirme literatüründe sıkça yapıldığı görülmektedir. Özelleştirme bir “moda kavram” olarak görülüp, sırf özelleştirme yapılmış olsun diye değil, maliyet indirme veya hizmetin kalitesinin iyileştirilmesi gibi açıkça görülebilen faydalar sağlayabiliyorsa yapılmalıdır. Bu çerçevede, özelleştirme yöntemlerini, mahalli hizmetlerin sunulmasında sadece bir araç olarak görmek ve uygun şartlar ortaya çıktığında kullanmak yerinde olacaktır.

Belediyelerin yerel hizmetlerin yürütülmesindeki temel görevi; planlama, koordinasyon, denetleme gibi makro düzeydeki yönetim

faaliyetlerini daha iyi bir şekilde yürütmek olmalıdır. Bu nedenle, sonuç olarak, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi yöntemlerini, uygulamada görülen bazı olumsuzlukların asgari düzeye indirildiği takdirde, mahalli kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir alternatif çözüm yolu olarak değerlendirmek mümkündür.

KAYNAKÇA

ACAR, Abdurrahman

- 1995 “Belediye Yatırım ve Hizmetlerinin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması”, Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, sayı 18.

AKIŞ, Ercüment

- 1994 “Belediyelerde Kiracılık ve Taşınmaz Mal Kiralama İlişkileri”, Belediye Dergisi, 1.4-5, Ekim

AKSOY, Şerafettin

- 1991 *Kamu Maliyesi, Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Bütçe Maliye Politikası*, İstanbul: Filiz Kitabevi

AKTAN, C. Can

- 1987 *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özeleştirme*, İzmir: Bilkom Matbaası

AKTAN, Tahir

- 1994 “Mahalli İdarelerin Bazı Sorunları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, VII, 2, Haziran.

ALPER, Yusuf

- 1993 *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özeleştirme*, Sağlık-İş Yayınları, Ankara.

ALTINTAŞ, M. Berra

- 1994 *KİT’lerin Özeleştirilmesi ve Özeleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*, Ankara, SPK Yayını.

AMBERT, J.C. Bovelle-Brocot

- 1988 “Auxerre Su Temini”, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

ANKARA BELEDİYESİ

- 1973 *Cumhuriyetimizin 50. Yılında Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletmesi Müessesesi*, Ankara.

ASCHER, Kate

- 1984 *The Politics of Privatization*, Macmillan Education, London.

ATASOY, Veysel

- 1993 Türkiye’de *Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme Sorunu*, Ankara, Nurol Matbaası

AYHAN, Hakan

- 1995 “Yerel Yönetimlerde Gönüllüler”, Belediye Dergisi, I, 7, Ocak

BAŞDEMİR, Ali

- 1993 “Taşeron Nedir?”, Belediye-İş Dergisi, 65, Ocak.

BEDİR, Eyüp

- 1992 “Özelleştirme Soruşturması”, Hak-İş Dergisi, 18, Ankara.

BEDİR, Eyüp

- 1992 *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri*, Ankara

BELEDİYE-İŞ SENDİKASI

- 1992 *Belediye-İş Sendikası Çalışma Raporu*.

BENTON J. Edwin and Donald C. MENZEL.

- 1992 "Contracting and Franchising County Services in Florida",
Urban Affairs Quarterly, Vol: 27, No: 3, March.

BİRKAL, Erdal

- 1993 "KİT'ler ve Özelleştirme", Finans Dergisi, Mayıs.

BULUT, Cengiz

- 1993 "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 1, Ocak.

BULUT, O. Kemal

- 1995 "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme", Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslar arası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı, Stratejik Araştırmalar Vakfı, Ankara.

BULUTOĞLU, Kenan

- 1981 *Kamu Ekonomisine Giriş*, İstanbul: Filiz Kitabevi

CEVİZOĞLU, M. Hulki

- 1989 *Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme*, İstanbul: İlgi Yayıncılık.

COYAUD, D.

- 1988 "Su Temini ve Kanalizasyon Temizliği İçin Özel Kamu Alternatifleri", Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

ÇELİK, Necati

- 1993 “Yedinci Olağan Genel Kurul Açış Konuşması”, Hak-İş Dergisi, 21, Mart.

ÇOKER, Ziya

- 1992 “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 2, Mart.

DAĞTAŞ, M. Ali

- 1987 *Belediyeler Maliyesi*, Adana.

DOĞAN, Yahya

- 1993 *KİT’ler ve Özelleştirme*, İzmir: Fakülte Kitabevi.

DOĞAN, Zeki ve M. DAĞ

- 1995 “Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, IV, 3, Mayıs.

DPT

- 1973 *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*, Ankara.

DPT

- 1979 *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, Ankara.

DPT

- 1991 *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu*, Ankara.

DUFFAU, J.

- 1988 “Bazı Yerel Kamu Hizmetlerinin Analizi”, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20

Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

DURAN, Lütfi

1982 *İdare Hukuku*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını

EGO

1991 *Dördüncü Toplu Taşıım Kongresi*, Ankara.

EKE, Ali Erkan

1982 *Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No: 505, Ankara.

EKEN, Musa ve B. ERYILMAZ

1994 "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları" Türk İdare Dergisi, 62, 387.

EKER, Aytaç ve C.C. AKTAN

1993 *Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme*, (Seçme Çeviriler), İzmir: Tokov Matbaası.

EMREALP, Sadun

1992 *Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi*, Yerel Yönetim El Kitabı Serisi, IULA-EMME, İstanbul.

EMREALP, Sadun

1994 *Belediyelerde Mali Denetim*, İstanbul: TKİB Yayını.

EMREALP, Sadun ve D. HORGAN

1993 *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, İstanbul: TKİB Yayını

ERDEM, Behiç

1990 “Sayıştay’ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık, IV.

ERYILDIZ, H. Semih

1989 *Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma*, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal

1994 *Kamu Yönetimi*, İzmir

ERYILMAZ, Bilal

1997 *Kamu Yönetimi*, Genişletilmiş 3. baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal

1995 “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 4, Mart.

ERYILMAZ, Bilal

1989 “Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”, Türk İdare Dergisi, 62, 382.

GERAY, M. Cevat

1993 “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, II, 5, Eylül.

GÖRMEZ, Kemal

1993 *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref

1994 *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi

GÜNAL, Gülin

1988 "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, IV, 4.

GÜNDAY, Metin

2002 *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayıncılık

HAKIM, Simon ve P. ANDRISANI

2003 "Introduction The Privatization",
<http://www.temple.edu/ccg/introprivatization.doc>

HARTLEY, Keith

1980 "Economics of Bureaucracy and Local Government", The Enstitue Of Economic Affairs, West Sussex, England.

HEREKMAN, Aykut

1988 *Kamu Maliyesi, Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri*, Ankara: Sevinç Matbaası

KARABİLGİN, Ahmet

1989 "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 1, Ocak.

KARAHANOGULLARI, Onur

- 2001 “Kamu Hizmetinin Kurulmasında Yerel Yönetimlerin Yetkisi”,
Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, X, 4, Ekim.

KARATEPE, Şükrü

- 1988 *İdare Hukuku*, İzmir: Anadolu Yayıncılık.

KELEŞ, Ruşen

- 2002 *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen

- 1992 “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 2, Mart.

KELEŞ, Ruşen

- 1993 *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Ankara: Cem Yayınevi.

KELEŞ, Ruşen ve F. YAVUZ

- 1993 *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.

KENT, Calvin A.

- 1987 “Privatization of Public Functions”, “Promises and Problems”,
Entrepreneurship and The Privatization of Government,
Quorum Books, New York.

KEPENEK, Yakup

- 1990 100 *Soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de KİT’ler*, Ankara: Gerçek Yayınevi.

KESKİNOK, Çağatay

- 1988 “Comments on The Recent Debates On Privatization of Service and Goods Provided Publicly”, ODTÜ Gelişim Dergisi, 151.

KILCI, Metin

- 1994 *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*, Ankara, DPT Yayını

KÖKSAL, Tunay

- 1993 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları, (Uzmanlık Tezi), DPT Yayınları, Ankara.

KÖKSAL, Tunay

- 1993 “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, II, 5.Eylül.

KÖSEDAĞ, Mehmet

- 1994 KİT’ler Özelleştirme ve Özelleştirme Açısından Özelleştirme İdaresinin Durumu, Ankara: TODAİE (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)

LAFFİTLE, J.A.

- 1988 “Montpellier Ulaşımı”, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

LJUNG, P.

- 1988 “Yönetim Seçeneklerinin ve İşletme Kavramlarının İncelenmesi”, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20 Kasım 1985),

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını,
Ankara.

MUTER, Naci

1994 “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, Özelleştirme
Sempozyumu, Manisa.

MÜŞTAK, Salih

1993 Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Kamu Yönetimine
Etkileri, Ankara, TODAİE, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi)

NADAROĞLU, Halil

1994 *Mahalli İdareler Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması*, İstanbul:
Beta Yayınları

ORUÇ, Nazmi

1992 “Temizliğin Özel Sektöre Devri Yerel Yönetimin Varlığını
Tartışılır Duruma Sokar”, Belediye-İş Dergisi, Şubat.

ÖKMEN, Mustafa

1999 “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve son
Reform Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, İller ve
Belediyeler, 641, Mart.

ÖZÇELİK-İŞ SENDİKASI

1992 *Özelleştirme Seminerleri Dizisi*, Ankara, Özçelik-İş Sendikası
Yayını

ÖZTÜRK, Azim

1994 “Türkiye’de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim
Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Temel Sorunlar”, Türk İdare
Dergisi, 405, Aralık.

PİRLER, Orhan

- 1995 “Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, IV, 1.

SAVAS, E.S.

- 1994 *Özelleştirme, Daha İyi Devlet Yönetmenin Anahtarı*. Çev. Ergün YENER, Ankara: MPM Yayını

SUIÇMEZ, Halit ve Ş. YILDIRIM

- 1993 *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*, Ankara: MPM Yayını.

ŞENGÜL, Tarık

- 1988 “Belediyeler ve Özelleştirme”, Bilim ve Sanat Dergisi, Ekim-Kasım

ŞENGÜL, Tarık

- 1989 *The Privatization of Municipal Services In Turkey: ADANA CASE*, Doktora Tezi, Ankara.

TEKELİ, İlhan ve İ. ORTAYLI

- 1978 *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, Belediyecilik Araştırma Projesi, Birinci Kitap, Birinci Baskı, Türk İdareciler Yayını, Ankara.

TOBB

- 1992 “KİT’ler Konusunda Görüş ve Değerlendirmeler”, Özelleştirme mi?, Tekelleştirme mi?, Öz Gıda-İş Sendikası Yayını, Ankara.

TOBB

- 1996 *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

TODAİE

- 1992 *KAYA Yerel Yönetimler Araştırma ve Görevler Raporu*, Ankara.

TORTOP, Nuri

- 1993 *Mahalli İdareler*, TODAİE Yayını, Ankara.

TORTOP, Nuri

- 1985 “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler”, Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 4.

TÜRK BELEDİYESİLER DERNEĞİ

- 1992 *Belediyelerimize Rehber*, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını, Ankara.

TÜSİAD

- 1995 *Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler*, İstanbul: Yayın No:T/95-984, Eylül.

ULUSOY, Ahmet, T. VURAL

- 2003 “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, Türk İdare Dergisi, Haziran.

USLU, Salim

- 1993 “İşçiler Açısından Özelleştirme Ve İstihdam Sorunu”, Hak-İş Dergisi, 21, Ankara.

VUYLSTEKE, C.

- 1988 “Kentsel Hizmetlerin Temini; Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler”, Kentsel Hizmetler İçin İşletme Yöntemleri, Çevre Seminer Bildirileri, (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1992 “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Yeni Bir Bakanlık”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, I, 4, Temmuz.

YALÇINTAŞ, Selçuk

- 1992 *Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara, TODAİE Yay.

YAŞAMIŞ, F. Demir

- 1988 “Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişim”, Türk İdare Dergisi, 60. Yıl Özel Sayısı, 378, Mart.

YAŞAMIŞ, F. Demir

- 1995 “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme”, Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslar arası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı, Stratejik Araştırmalar Vakfı, Ankara.

YAYIN, Teoman ve İ. ACAROĞLU

- 1983 *Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım*, Belediye Araştırma Projesi 2, II.

YETER, Enis

- 1992 “Orta ve Doğu Avrupa’da Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi”
Konulu Seminer Notları, İller ve Belediyeler Dergisi, 48, 565,
Kasım.

ZENGİN, Eyüp

- 1999 “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme”, Yerel Yönetim ve
Denetim, IV, 10, Ekim.

ÖZET

Günümüzde şehirler hızla büyümekte ve şehirlerde karşılaşılan problemler insanların sayısı ile birlikte artmaktadır. Hızlı şehirleşme belediyelerin sunduğu kamu hizmetlerine olan talebi arttırmaktadır. Bu durum kamu hizmetlerinin sunulmasında yeni ve dinamik yaklaşımları kaçınılmaz kılmaktadır.

Özelleştirmenin yaygınlaştığı günümüzde, yerel yönetimlerde bazı hizmetlerin arzında çeşitli yöntemlerin kullanılmasıyla, bu tür hizmetlerin bürokrasiye takılıp gecikmesi önlenirken, üretimde de verimlilik artışı görülmektedir. Kaynak yetersizliği, bürokrasiden kaçmak, teknik personel eksikliği, vesayet dışına çıkmak gibi arayışlar, yerel yönetimleri alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanmaya teşvik etmektedir.

1970'li yılların sonlarına doğru aranan yöntemler içerisinde en fazla önem arz edeni özelleştirme olmuştur. Bugün öncelikle gelişmiş ülkelerde görülen özelleştirme uygulamaları dünya ölçeğinde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde, kamu hizmetinin tanımı, özellikleri ve türleri ile kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler tarafından yürütülmesi incelenmiştir. İkinci bölümde özelleştirme kavramı, özelleştirmenin nedenleri ve yararları açıklandıktan sonra genel olarak uygulamada rastlanılan özelleştirme yöntemleri anlatılmıştır. Bu yöntemlerin bir bölümü ülkemiz koşullarında sınırlı bir uygulama alanı bulabilmekteyse de, belediyelerimiz açısından yol gösterici nitelikte oldukları için bu bölümde bu yöntemler hakkında bilgi verilmiştir. Üçüncü bölümde, özelleştirmeye öncülük eden ve özelleştirme uygulamalarını başarı ile diğer ülkelere aktarabilen İngiltere, ABD ve Fransa'daki belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile Türkiye'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamaları üzerinde durulmuştur. Dördüncü bölümde, belediye

hizmetlerinin özelleştirilmesinden beklenen faydalar ve belediye hizmetlerine liberal açıdan yaklaşımlara getirilen eleştiriler, özelleştirmenin meydana getirebileceği sakıncalar ve çözüm önerileri ele alınmıştır.

ABSTRACT

In the contemporary world cities are getting larger and necessities of the living population in the cities are increasing with their problem. Rapid urbanization has increased the demand for lots of municipal services. This situation necessitates new and dynamic approach of in the supply of public services.

By provision of some of the services by local governments, retarding effects of bureaucracy can be prevented and efficiency in production can be increased. The reasons such as insufficient resources, refraining from bureaucracy, lack of technical personel, avoiding from central control encourage local governments to use alternative service provision methods.

In the end of 1970's, the most favorite method was privatization. Today privatization seen especially in the developed countries, is practised widely in the world scale.

In the first part of this work we mentioned the definition, the attributes and the kinds of public service and regulation of public services by central and local governments. In the second part, privatisation as a concept, the reasons and benefits and the common ways of privatisation was explained some of the ways are rarely applied in our country's under this conditions, however, they guide and help our municipalities. Therefore in this part about these methods information was given. In the third part, the privatization of municipality services in England, USA and France is mentioned who are the leaders of privatization and who successfully transferred their implementation experiences of privatization to other countries. In this section we also mentioned the application of the privatization of municipality services in Turkey. In the fourth part, we mentioned, the expected benefits of the privatization of municipality services and the criticism to people who

approach to the municipality services by the liberal paradigm, the disadvantages of privatization and the offers of solution.