T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Neslihan KOÇ

Yrd.Doç.Dr. Tuncay ÖNDER

Ankara-2010

ONAY

Neslihan Koç tarafından hazırlanan “Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi” başlıklı bu çalışma, 20.04.2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

[İ m z a]

Doç.Dr. Hikmet KAVRUK (Başkan)

…….

[İ m z a]

Yrd.Doç.Dr. Tuncay ÖNDER

…….

[İ m z a]

Yrd.Doç.Dr Bülent BAYAT

……

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i
TABLOLAR vi
GİRİŞ 1

1. BÖLÜM
YEREL HİZMETLER VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER

1.1.KAMU HİZMETİ KAVRAMI 5
1.1.1.Kamu Hizmetinin Özellikleri 6
1.1.2. Kamu Hizmeti Türleri 9
1.2. YEREL KAMU HİZMETİ 10
1.2.1. Yerel Kamu Hizmeti Tanımı ve Özellikleri 10
1.2.2. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Hizmetler 13
1.2.2.1. Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Uygulama Alanları 14
1.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Hizmetler 15
1.3. YEREL YÖNETİMLER 17
1.3.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri 18
1.3.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri 19
1.3.3. Desantralizasyon- Yerelleşme 20
1.3.4. Osmanlı'dan Cumhuriyete Merkez-Yerel İlişkileri Bağlamında Yerel Yönetimler 21
1.3.5. Osmanlı'dan Cumhuriyete Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci 24
1.3.5.1. Tanzimat Öncesi Dönem 24
1.3.5.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası 26
1.3.5.3. Cumhuriyet Dönemi 27

1.3.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Düzeydeki Yansımaları 29
1.3.6.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı 31
1.3.6.2. Yönetişim Kavramı 33
1.3.6.2.1. Yerelde Yönetişim 36
1.3.6.3. Toplam Kalite Yönetimi ve Yerel Yönetimler 36
1.3.6.4. Küreselleşme ve Yerel Yönetimler 37
1.3.7. Belediyelerle İlgili Son Hukuki Düzenlemeler 38
1.3.7.1. Belediyeler Tarafından Sunulacak Hizmetler 39
1.3.7.2. Belediyelerin Gelir Kaynakları 41

2. BÖLÜM
ÖZELLEŞTİRME VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

2.1.ÖZELLEŞTİRME 44
2.1.1. Dünyadaki Gelişim Süreci 44
2.1.2. Türkiye'deki Gelişim Süreci 48
2.1.3. Kavramsal Düzeyde Özelleştirme 50
2.1.3.1. Dar Anlamda Özelleştirme 50
2.1.3.2. Geniş Anlamda Özelleştirme 51
2.1.4. Özelleştirmenin Gerekçeleri 52
2.1.4.1. İktisadi ve Mali Nedenler 52
2.1.4.2. Sosyal ve Siyasal Nedenler 53
2.1.4.3. Uluslararası Nedenler 54
2.1.4.4. Diğer Nedenler 54
2.1.5. Özelleştirmeye Karşı Olanların Görüşleri 55
2.2- YEREL KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME 58
2.2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi İle Ulusal Düzeyde Özelleştirme Anlayışları Arasındaki Farklar 60

2.2.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirmesinin ve Alternatif Hizmet Sunumu Yöntemleri Kullanmalarının Nedenleri..... 61
2.2.2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin İktisadi ve Mali Nedenleri..... 61
2.2.2.2 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Sosyal ve Siyasi Nedenleri..... 64
2.2.2.3. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin İdari Nedenleri..... 66
2.2.2.4. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Uluslararası Nedenleri..... 68
2.2.3. Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Uygulamalara Getirilen Eleştiriler ve Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar 69
2.2.3.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Doğabilecek Bazı Sorunlar 69
2.2.3.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar..... 70
2.2.3.2.1. Hizmetin Maliyeti 70
2.2.3.2.2. Hizmetin Kalitesi ve Denetlenmesi 71
2.2.3.2.3. Hizmetin Niteliği..... 72
2.2.3.2.4. Zamanlama..... 73
2.2.3.2.5. Halkın Katılımı 74
2.2.4. Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri..... 74
2.2.4.1. İhale Yöntemi..... 77
2.2.4.1.1. İhale Yönteminin Faydaları;..... 81
2.2.4.1.2. İhale Yönteminin Zararları 81
2.2.4.2. İmtiyaz Yöntemi 82
2.2.4.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi..... 85
2.2.4.4. Kiralama Yöntemi 88
2.2.4.5 Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi 90
2.2.4.5.1. Şirketleşme Yöntemi..... 90
2.2.4.5.1.1. Şirketlerin Kurulma Nedenleri..... 92
2.2.4.5.1.2. Şirketleşmeye Yöneltilen Eşletiriler

ve İçerdiği Sorunlar 94
2.2.4.5.2. Ortak Girişim Yöntemi..... 96
2.2.4.6. Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi..... 96
2.2.4.7. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi 98
2.2.4.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi..... 99
2.2.4.9 Satış Yöntemi 101
2.2.4.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi 103
2.2.4.11. Belediyeler arası Hizmet Sözleşmesi Yöntemi 103
2.2.4.12. İltizam Yöntemi 104
2.2.4.13. Diğer Yöntemler..... 104
2.2.4.13.1. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi 105
2.2.4.13.2 Sübvansiyon Yöntemi..... 105
2.2.4.13.3. Kupon Yöntemi 106

3. BÖLÜM
DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR

3.1. Dünyada Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Uygulamalar..... 107
3.1.1. Amerika Birleşik Devletleri.....111
3.1.2.İngiltere.....115
3.1.3.Fransa.....118
3.1.4.Almanya..... 121
3.1.5.İspanya 124
3.2. Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Uygulamaları .. 128
3.2.1 Adana Büyükşehir Belediyesi..... 130
3.2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi..... 132

3.2.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 134
3.2.4. Bursa Büyükşehir Belediyesi..... 136
3.2.5. Aydın Belediyesi 138
3.2.6. Manisa Belediyesi 138
3.2.7. Kütahya Belediyesi 140
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ..... 142
KAYNAKÇA 148
ÖZET 164
ABSTRACT 166

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Yönetim Ve Yönetişim Arasındaki Farklar 35
Tablo:2 Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri 50
Tablo 3. Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri, milyar TL 1983-1998 63
Tablo 4: ABD'de Katı Atık Toplama ve Su Dağılımı Trendleri 108

GİRİŞ

1970'lere kadar uygulanan neo-klasik ve Keynesyen ekonomi politikaları ile gelişmiş ülkelerde sağlanan refah artışı bu tarihten sonra yerini, kâr oranlarının ve milli gelirin düşmesi, enflasyon, stagflasyon ve işsizlik gibi sorunlara bırakmıştır. Devletin aşırı büyümesinin yarattığı olumsuz sonuçlardan hareketle, neo-liberal görüş, bu dönemdeki sorunların devletin kamu girişimciliğini terk ederek piyasadan çekilmesi ile çözülebileceğini belirtmiştir.

1980'lerden sonra Keynesyen ekonomi teorisinin terk edilmesi, bu anlayış çerçevesinde oluşturulmuş kamu yönetimi anlayışının da terk edilerek merkezi ve yerel yönetimlerin işleyişlerini ilgilendiren örgütsel, teknolojik ve yönetsel bir değişimin gerekliliğini gündeme getirmiştir. Birçok ülkede devletin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmalar yapılmıştır.

1990'lı yıllarda öne çıkan yönetişim kavramı ile merkez-yerel dikotomisi kırılmaya başlayarak, yönetimlerin özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile karşılıklı etkileşim içinde olmaları gerektiği düşüncesi yaygınlaşmıştır.

Türkiye'de kırtasiyecilik, hantal bürokratik yapı, şeffaf ve katılımdan uzak yönetim anlayışı, merkezi ve yerel yönetimler için ortak sorunlardır. Her iki yönetimi ilgilendiren bu sorunların giderilmesi amacıyla, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı'nın ilkelerinin temel alındığı, özelleştirme ve alternatif hizmet sunma yöntemlerinin yer aldığı birtakım hukuksal düzenlemeler yapılmıştır.

Subsidiarite ilkesine göre yerel hizmetlerin halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da bu ilke vurgulanmış, merkez tarafından yerel idarelerin yetkilerinin sınırlandırılmaması ve bu idarelere mali ve idari özerklik tanınması gerektiği belirtilmiştir. Ancak ülkemizde yerel yönetimlerin ellerindeki kıt kaynaklarla kendilerine verilen görevleri etkin ve kaliteli olarak yerine getirmeleri mümkün olmamaktadır. Desantralizasyon düşüncesine

paralel olarak mevzuatın izin verdiği ölçüde yerel hizmetler, yerel birimler dışında, hizmetlerin niteliğine bağlı olarak, sivil toplum kuruluşları, dernek, vakıf gibi gönüllü örgütler, meslek örgütleri ve özel sektör firmaları tarafından da yerine getirilebilmektedir. Yetki genişliği çerçevesinde sadece yerel yönetimlerin değil, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün de hizmet sunumunda etkin rol oynaması gündeme gelmektedir. Önemli olan hizmetin kim tarafından karşılandığı değil, mahalli ortak ihtiyaçların, belirli bir kalite, standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli, az maliyetle ve zamanında karşılanmasıdır. Kamu idareleri dışındaki aktörler ve alternatif yöntemler kullanılması, müşteri- vatandaş ihtiyaçlarını karşılayan, şeffaf, katılıma olanak tanıyan kamu hizmetlerinin sunumunu mümkün kılacaktır.

Çalışmanın amacı, zaman içerisinde yerel idarelere verilen görev ve yetkilerde yaşanan değişimi belirlemek, bu idarelerin alternatif hizmet sunumuna yönelmelerinin nedenlerini, özelleştirmenin olumlu ve olumsuz olarak kabul edilen yönlerini, özelleştirmede kullanılan yöntemleri ve diğer bazı ülkelerdeki ve Türkiye'nin bazı kentlerindeki özelleştirme uygulamalarını inceleyerek neden-sonuç ilişkisi kurmaktır.

Türk mahalli sistemimizde köy ve il özel idareleri yerel hizmet sunumuyla görevlendirilmiş olsalar da belediyeler daha etkin ve belirleyici durumdadır. Bu nedenle bu iki birim çalışmamızın kapsamı dışında tutulacaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kamu ve yerel kamu hizmetlerinin tanımı ve özellikleri; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Subsidiarite ilkeleri çerçevesinde yerel kamu hizmetleri; Osmanlı'dan günümüze yerel-merkez bağlamında yerel yönetimler ile bu yönetimlerin varlık nedenleri ve özelikleri; yerel yönetimler ekseninde desantralizasyon, yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim, küreselleşme, toplam kalite yönetimi kavramları ve belediyelerle ilgili güncel hukuki düzenlemeler incelenecektir. Hukuki düzenlemeler kapsamda "5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile "5779 No'lu İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ele alınacaktır.

İkinci bölümde özelleştirme kavramı, özelleştirmenin nedenleri ve tarihi süreçteki gelişimi, belediye hizmetlerinin özelleştirme nedenleri, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucu doğabilecek sorunlar ile dikkat edilmesi gereken hususlar ve özelleştirme yöntemleri ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesiyle ilgili daha iyi bir fikir sahibi olabilmek için dünyada ve Türkiye'de gerçekleştirilen uygulamalara ve konuyla ilgili yapılmış araştırmalara yer verilecektir. Bu uygulamalar, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de özelleştirmeye başvurma nedenlerinin genellikle benzer olduğu görülmektedir. Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi özellikle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede uygulanmaktadır.

Çalışmada incelenecek ülkeler arasındaki Amerika Birleşik Devletleri yerel yönetimlerinin kendine has özellikleri bulunmaktadır. Türkiye ile ABD yerel yönetimleri arasında tam bir kıyaslama yapma imkânı yoktur. ABD'de 1960'ların sonundan itibaren başlayan özelleştirme uygulamaları günümüzde hemen her alanda yaygın olarak kullanılmaktadır.

Seçilen diğer ülke olan İngiltere'nin yönetim yapısı ülkemize ABD'ye nazaran daha yakındır. Bu ülkenin tercih edilmesinin nedeni, özelleştirme uygulamalarının başladığı dönemlerde ve günümüzde de özelleştirmeye en çok başvurulan ülkelerden biri olmasıdır. İngiltere'de Thatcher, ABD'de Reagan özelleştirmenin dünyadaki öncü isimlerinden kabul edilmektedir.

Fransa, üniter bir yapıya sahip olması bakımından Türkiye ile benzeşmektedir. Bu ülkede de özellikle 1985'ten sonra başarılı özelleştirme uygulamaları yapılmıştır.

Almanya federalizm ve yerinden yönetimin hâkim olduğu bir ülkedir ve belediye hizmetlerinin çoğu özel sektöre devredilmiştir.

İspanya'nın yönetim yapısı daha farklı ve karmaşıktır. İspanya'da özerk belediyeler anayasa ile güvence altına alınmıştır. İspanya'da özelleştirme ile ilgili yapılan pek çok araştırma mevcuttur.

Türkiye'de belediye hizmetlerinin özelleştirmesi ile ilgili genellikle iktisadi ve mali faktörlerin ağırlığı görülmektedir. Ülkemizde konuyla ilgili ilk seçilen il, özelleştirme uygulamalarında önde gelen ve günümüzde hemen

hemen tüm hizmetlerini özelleştiren Adana Büyükşehir Belediyesi'dir. Ankara, İstanbul ve Bursa Büyükşehir Belediyeleri de sahip oldukları şirketler ve özelleştirme uygulamaları ile önde gelen belediyeler olduklarından çalışmada yer verilecektir.

Özelleştirme uygulamaları neticesinde önemli tasarruflar elde ettiği belirlenen Aydın Belediyesi, 15 hizmet türünü ihale yöntemi ile özelleştiren Manisa Belediyesi ile ilk özelleştirme çalışmalarına 1990'lı yıllarda başlayan Kütahya Belediyesi daha küçük ölçekli belediyelere örnek olması bakımında çalışmaya dâhil edilecektir.

1. BÖLÜM

YEREL HİZMETLER VE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE YEREL YÖNETİMLER

1.1. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti deyimi, 19. yüzyılın ilk yarısından itibaren kullanılmaya başlamıştır. Kamu hizmetleri çeşitli yöntemlerle ve örgütlenmelerle yerine getirilmektedir. Kamu hizmeti sunan devlet, daha çok iç ve dış güvenliğin sağlanmasına yönelik klasik anlayışı gerçekleştirirken, zaman içinde bu anlayış değişikliğe uğramıştır. Haberleşme, ulaşım, eğitim, sağlık, sosyal konut ve çevre koruma gibi sosyal ve ekonomik nitelikli hizmetler devlet tarafından yüklenilmiştir.[1]

Kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerinin karşılanması ve toplumsal yaşamın düzenlenmesi amacıyla kamu otoriteleri tarafından yürütülen hizmetler olarak tanımlanabilir. Kamu hizmetleri; kamu tüzel kişileri veya bunların yetkili kıldığı özel kişiler tarafından kamu yararına sunulan, kamu hukuku kurallarına uygun olarak gerçekleştirilen ve finansmanı özel finansman yöntemiyle değil de kamusal finansman yöntemiyle (vergi) sağlanan hizmetlerdir[2].

Kamu hizmetleri, vatandaşların gereksinimlerinin karşılanması yanında, bireylerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmesi ve temel hak ve özgürlüklerini kullanabilmesi için idare tarafından yürütülen zorunlu ve faydalı eylemler olarak da tanımlanabilir. Bu çerçevede;

- kır veya kent, ırk, dil, din gibi özelliklere bağlı olmaksızın yurttaşların tümü için yatay ve dikey hareketliliği kolaylaştırıcı,

---

[1] Zerrin Toprak, "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşım", **Türk İdare Dergisi**, 1990, Sayı 387, s.151.

[2] Naci B. Muter, A.Kemal Çelebi, Süreyya Sakınç, **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa, 2003, s.48.

- kendi kendine yönetim erkini geliştirici, katılım ve üretkenliği yaygınlaştırıcı önlemleri almak,
- bu gereksinimleri karşılamak, bunların sağlanmasını ve sürekliliğini denetlemek,
- bireyin veya toplumsal kesimlerin bunlardan yararlanmasını engelleyici sosyal, kültürel, ekonomik, politik engel ve eksikliklerinin aşılmasını sağlamak, kamu görevlerini tanımlamaktadır.[3]

1.1.1.Kamu Hizmetinin Özellikleri

Kamu hizmetlerinin sınıflandırılmasında kullanılan temel özelliklerden biri bölünebilme ve bölünememe özellikleridir. Bölünebilme ve bölünememe kavramlarından anlaşılması gereken söz konusu mal ve hizmetin faydasının o mal ve hizmetten yararlananlar arasında bölünüp bölünememesidir. Savunma hizmetlerinde olduğu gibi bu hizmetin tüketiminden sağlanan faydanın bu hizmeti tüketen bireyler arasında bölünmesi mümkün değildir. Bunun nedeni ortak tüketime konu olması dolayısı ile fiyatlandırılmasının mümkün olmamasıdır.

Kamusal hizmetlerle ilgili diğer bir özellik ise yukarda bahsettiğimiz bölünememe ilkesine dayanmaktadır. Bölünememe ilkesinin doğal bir sonucu olarak kamusal hizmetler pazarlanamazlar. Başka bir ifade ile fiyatlandırılamazlar. Hizmetlerin fiyatlandırılamamasının nedeni bireylerin bu kamusal hizmetten ne kadar fayda elde ettiklerinin tespit edilemiyor olmasıdır.

Bölünememe ve fiyatlandırılamama nedeniyle kamu hizmetlerinin finansmanı zorunlu olarak sağlanmaktadır. Özellikle tam kamusal mallarda söz konusu mal ve hizmetlerin maliyetlerinin karşılanmasında gönüllü

[3] DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.36

finansman başarılı olamamakta dolayısı ile kamusal finansman tekniklerinden faydalanılmaktadır[4].

Bir diğer özellik, kamu hizmetlerinin tüketiminin ortak tüketime tabi olmasıdır. Ortak tüketimden kastedilen toplumdaki tüm bireyler tarafından bu hizmetlerin kullanılması yani hiçbir bireyin bu hizmetlerin faydasından mahrum bırakılamamasıdır. Bir bireyin bu hizmetlerden fayda sağlaması diğer bireyin fayda sağlamasını engellemez, bu hizmetlerin tüketiminde bireylerin rekabeti ya da dışlanması söz konusu olmaz.

Kamusal hizmetlerin ne miktarda ve nasıl üretileceği piyasa koşullarında değil siyasal talep çerçevesinde şekillenmeleri diğer bir özellik olarak söylenebilir.

İdare hukuku açısından kamu hizmeti kavramının temel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür[5]:

a) Kamu hizmetleri bireylerin yararlanmalarına açık olan hizmetlerdir. Bu yararlanmada eşitlik ilkesi gözetilmektedir.

b) Kamu hizmetleri, kamuya yönelik ve kamuya yararlı hizmetlerdir. Kamuya dolaylı olarak fayda sağlayan hizmetler kamu hizmeti sayılmamaktadır.

c) Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması, toplumun içinde bulunduğu koşullar ile yakından ilgilidir. Yine bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması siyasal bir kararla belirlenir.

d) Kamu hizmeti, ülkesel, yerel veya bölgesel olabileceği gibi toplumun belli kesimine yönelik de olabilir

e) Kamu hizmetleri kural olarak kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedirler. Ancak kamu hizmetlerinin kamu kuruluşları tarafından sunumu zorunlu değildir. Kamu hizmetleri, kamunun denetimi altında özel kesimce de sunulabilirler.

f) Bir hizmetin kamuya yönelik olması, kamu hizmeti sayılması için yeterli değildir.

---

[4] Arif Nemli, **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s. 6.

[5] A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 12. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 236- 237.

g) Kamusal hizmetler kural olarak süreklilik arz eden hizmetlerdir. Bununla birlikte sürekli ya da geçici nitelikte kamusal hizmetler de mevcuttur.

h) Herhangi bir hizmetin kamusal hizmet sayılması için tekel konumunda bulunması gerekmemektedir. Benzer nitelikteki hizmetler hem kamu hem de özel kuruluşlar tarafından sunulabilir.

i) Kamu hizmetleri belli bir bedelle sunulabileceği gibi bedelsiz de sunulabilir. Bununla birlikte kamusal hizmetlerin büyük bir bölümü bedelsizdir.

j) Bir hizmetin kamu hizmeti olarak, kamu kuruluşlarınca sunulabilmesi ancak yasama organının izni ile olur.

k) Kamu hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca yalnız kamu hukuku kurallarına göre yürütülmesi gerekli değildir. Sunulan hizmetin niteliğine göre özel hukuk kuralları da uygulanır. Özellikle iktisadi nitelikteki kamu hizmetlerinde özel hukuk kuralları, kamu hukuku kurallarına göre daha ağır basar.

Yukarıda kamu hizmetlerinin özellikleri sayılmakla birlikte bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için iki temel koşul bulunmaktadır. Bunlardan ilki hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması ikincisi ise hizmetin ya kamu kuruluşlarında ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesidir[6].

OECD Kamu Yönetimi Servisi'nin belirlediği ilkelere göre, kaliteli kamu hizmetinin şu niteliklere sahip olması gerekir:[7]

-*Şeffaflık*: Vatandaşlar kamu yönetiminin nasıl yürütüldüğü, kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının neler olduğu ve kendilerine sunulan hizmetlerle ilgili hataların nasıl düzeltilebileceği konusunda bilgi sahibi olmalıdır.

-*Katılım*: Vatandaşlar kamu hizmetlerinden sadece devletin kendilerine sunduğu kadarıyla yetinen, edilgen durumdaki kişiler olmayıp, bunların niteliklerinin belirlenmesinde ve hizmet sunulmalarında söz sahibi olmalıdırlar.

---

[6] Gözübüyük, a.g.e., s. 238.

[7] Özcan Sezer, "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8, 2008, s. 163.

-Müşteri ihtiyaçlarının karşılanması: Kamu hizmetlerinin, olabildiğince vatandaşların hizmet ve beklentilerine göre belirlenmesi ve sunulması sağlanmalı ve bu konuda gereken esneklik gösterilmelidir.

1.1.2. Kamu Hizmeti Türleri

Kamu hizmetinin sunumu önemleri nedeniyle özel sektöre devredilmiyor ise bunlara tekelli kamu hizmetleri denilmektedir. Bunlara örnek olarak adalet ve savunma hizmetlerini verebiliriz. Kamu hizmetlerinin görülmesinde özel kesimin de yer aldığı hizmetlere tekelsiz kamu hizmeti denilir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler bu gruba girmektedir.

Kamu hizmetleri işlevleri bakımından da bir ayırıma tabi tutulabilir. Bu ayrımda kamu hizmetleri, koruyucu, düzenleyici ve yardımcı olmak üzere üç grupta toplanabilir[8]: Koruyucu kamusal hizmetler, insanların maddi ve manevi varlığı ile çevresinin korunarak geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bu tür hizmetlere savunma, adalet, itfaiye, sağlık ve çevrenin korunması örnek olarak verilebilir. Düzenleyici hizmetler planlama, bölgelere ayırma, izin ve ruhsat verme, iktisadi faaliyetleri düzenleme, denetim gibi konuları kapsamaktadır. Yardımcı hizmetler ise, kişilerin ve grupların ekonomik olarak desteklenmesi, sosyal güvenliklerinin sağlanması ve hayatlarını iyileştirilmesi için yürütülen faaliyetlerden oluşmaktadır[9].

Kamusal hizmetlerin faydasının yayıldığı alanlar bakımından da küresel, bölgesel, ulusal ve yerel olmak üzere dörtlü bir ayrıma tabi tutulabilir.[10]

---

[8] Tarık Vural, **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, İzmir, 2007, s.15.

[9] Musa Eken, **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi**, İzmir Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 7, İzmir, 1995, s.7.

[10] Vural, a.g.e. s.17.

Global kamu hizmeti faydası ve zararı ülke sınırlarını aşan ve bu nedenle de üretimi ve finansmanı uluslararası işbirliğini gerektiren mal ve hizmetler anlamında kullanılmaktadır. Küresel kamu hizmetleri gelecek nesilleri de kapsayan şekilde tüm dünyayı ilgilendirdiğinden ülkeler arası işbirliği yoluyla sunulmaları gündeme gelmektedir. Bu hizmetlere örnek olarak ozon tabakasında meydana gelen bozulmanın giderilmesi verilebilir[11].

Bölgesel kamu hizmetleri; hizmetlerin faydasının üretildiği ülkeyi aşarak o bölgede bulunan diğer ülkeleri de içine almaktadır. Buna su kaynaklarının korunması örnek olarak verilebilir. Bu hizmetlerin yerel ya da ulusal yönetim tarafından sunulması ölçek ekonomileri, fiyat ve yaratılacak fayda açısından değişiklik gösterebilir.

Ulusal kamusal hizmetler; "faydasından bireyleri mahrum etmenin (dışlamanın) mümkün olmadığı ve faydalarının bölünememesinden dolayı fiyatlandırılmaları ve piyasa şartları ile sunulmalarının mümkün olmadığı"[12] hizmetlerdir. Bu hizmetlerin faydaları ulusal ölçekte yayılmıştır. Bu hizmetlere örnek olarak eğitim, sağlık ve savunma hizmetleri verilebilir.

Yerel kamu hizmetleri; faydası belirli alanlarla sınırlı kalan hizmetlerdir. Örneğin çöp toplama, park bahçe gibi hizmetler bunlara örnek olarak verilebilir.

1.2. YEREL KAMU HİZMETİ

1.2.1. Yerel Kamu Hizmeti Tanımı ve Özellikleri

Yerel hizmetleri idare hukuku açısından yerel yönetimler, gönüllü teşebbüsler veya özel sektör kuruluşlarının belirli bir bölgedeki mahalli

[11] Hülya Kirmanoğlu, Binhan Elif Yılmaz, Nazan Susam, "Maliye Teorisi'nin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı", **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak-Haziran 2006, s.27.

[12] Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 144.

müşterek ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili yerel yönetim biriminin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Yapılan tanımdan da anlaşılabileceği gibi yerel kamusal mal ve hizmetler bizzat yerel yönetimler eliyle sunulabileceği gibi, söz konusu hizmetlerin nitelikleri ve mevzuattan kaynaklanan bazı nedenlerle iktisadi teşebbüsler, özel sektör firmaları veya sivil toplum kuruluşları eliyle de sunulabilirler[13].

Yerel kamu hizmetlerinin bir kısmı büyük bir sermaye birikimi ve teknik donanım gerektiren hizmetlerdir. Bunlara örnek olarak toplu taşıma, yeşil alan, çöp toplama, elektrik ve doğalgaz dağıtımı, kanalizasyon, itfaiye hizmetleri verilebilir. Bu hizmetlerin finansmanı genelde kullanıcılar tarafından ödenen ücretlerle karşılanır. Bu gruba giren hizmetlerin sunumu yerel otorite tarafından karşılanabildiği gibi özel sektöre de devredilebilir.

Yerel hizmetlerin bir bölümü ise toplumsal ve kültürel alanda sunulan hizmetlerdir. Kütüphane hizmetleri, spor merkezleri, ücretsiz kurslar gibi bu gruba giren hizmetlerin finansmanında kullanıcılardan alınan ücretlerin payı genelde çok düşüktür ya da alınmaz. Bu hizmetlerin sunumunda özel sektör ya da sivil toplum kuruluşlarından faydalanılabilir, ancak bu hizmetlerin kâr marjı düşük olduğundan özel kesim tarafından pek tercih edilmez.

Yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulması bu hizmetlerin daha etkin ve verimli şekilde sunulacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Yerel hizmetleri sunanlar ile hizmetten faydalanan bireyler aynı yerde olduklarından yerel hizmetlerin neler olduğunun belirlenmesi daha kolay olmaktadır.

Yerel hizmetler özellikleri gereği özel firmalar eliyle de üretilip sunulabilirler. Önemli olan mahalli ortak ihtiyaçların belirlenerek belirli bir kalite, standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli, az maliyetle ve zamanında karşılanmasıdır. Yerel halk açısından hizmetlerin kimler tarafından sunulduğu daha az önemlidir[14]. Çünkü hizmeti kim sunarsa sunsun yerel birimin sorumluluğu bitmemektedir. Aksama ya da standartların

---

[13] Vural, a.g.e., s.37.
[14] Recep Bozloğan, "Yerel Hizmetler ve Özelleştirme", **Öneri**, Cilt: 2, Sayı: 10, Haziran 1998, s. 33.

altında hizmet sunumundan doğacak itiraz ve şikâyetler yerel idareye yönelmektedir. Özelleştirme ile yerel idareye verilen görev ya da sorumlulukların devri söz konusu olmamakta sadece hizmetin sunumu belli bir süreliğine devredilmektedir.

Yerel nitelikli hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasına karşı bazı endişeler dile getirilebilir; ilk olarak yerel yönetimlerin varlığı yeni vergileri ortaya çıkaracaktır. Yerel birimler kaynakları etkin kullanamazlar ise kamusal hizmetlere yeterli finansman ayıramayacaklardır ve hizmet kalitesi düşecektir.

Yerel idareler kaynak kullanımı ve borçlanmayla ilgili sınırlanmadıkları takdirde aşırı harcamalarla bir süre sonra yine merkezi yönetimlere yük olacaklardır. Merkezin yerel yönetimlere yardımı vergi gayretini de kapsamıyorsa, yerel harcamalar vergilerden daha hızlı artacaktır[15].

Yerel yönetimler, harcamaların denetimindeki ve proje değerlendirmedeki zayıflıkları nedeniyle, merkezi yönetimden daha düşük bir etkinlik düzeyinde çalışabilirler[16].

Yerel yöneticilerin, kendilerinin ve yöredeki güçlü aktörlerin çıkarları doğrultusunda davranarak aşırı siyasallaşmaları ve kendi görüş ve çıkarları karşısında olan ya da onlara destek vermeyen grupların isteklerini göz ardı edebilmeleri mümkündür.

Yerel hizmetlerin yerel idareler tarafından görülmesinin doğurabileceği olumsuzluklar etkin bir hukuksal denetim ve sosyal bilinçle giderilebilecek niteliktedir. Yerel hizmetlerin yerel idareler tarafından görülmesi gerektiği düşüncesi daha çok kabul görmektedir ve kısaca şu avantajlarından bahsetmek mümkündür: Yerel kavramı, genelden farklı olan ve o bölgeye ait özellikleri içinde barındırmaktadır. Bu açıdan da yerel, kendi kaynak ve ihtiyaçlarını belirleme ve halkın isteklerine hızla yanıt verebilme özelliklerini kendi içinde barındırmaktadır. Halk katılımının en kolay ve en uygun olduğu

---

[15] Güneri Akalın, "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler,** Cilt 3, Sayı 2, 1994, s.13.
[16] Akalın, a.g.m. s.14.

birimlerdir. Bu nedenledir ki yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlere bırakılacak kamusal hizmetlerin saptanmasında bazı temel ölçütler göz önünde tutulmalıdır[17]:

-Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan,

-Yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan,

-Bölgesel ya da ulusal düzeyde bir koordinasyonu gerektirmeyen,

-Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik uzmanlığı gerektirmeyen,

-Yerel yönetim birimlerince yönetilmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve yönetilmesi sorumluluğu yerel yönetimlere verilmelidir.

Yerel hizmetlerin yerel birimler tarafından yerine getirilmesiyle ilgili hizmette halka yakınlık ilkesi yani subsidiarite ilkesi karşımıza çıkmaktadır.

1.2.2. Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Hizmetler

Türkçede subsidiarite kavramını ifade etmek için "yerellik", "hizmette halka yakınlık", "ikame", "yetki ikamesi", "ikincilik", "ikincillik", "talilik", "yerindelik", "hizmette yerellik", "devletin ikincilliği" gibi deyimler kullanılmaktadır.[18]

Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarı ile vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini ifade eder. Eğer söz konusu hizmet, bu birim

---

[17] **Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)** Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu 1992, TODAİE Yayını, Ankara, s.64.

[18] Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), **Vergilemede Global Eğilimler Avrupa Birliği ve Türk Vergi Sistemi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Aydoğdu Ofset, Ankara, 2001, s. 74; TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetimler Reformu Özel ihtisas Komisyonu Raporu**, s. 24.

tarafından yerine getirilemez ya da etkin bir şekilde sunulamaz ise bir üst birim tarafından bu hizmetin üstlenilmesi mümkün olur.

Avrupa Birliği Anayasası'nda (Başlık III, md I–11) birliğin yetkilerine ilişkin temel ilkelerden biri olarak subsidiarite ilkesi kabul edilmiştir[19]. Bu ilke ile yeterli yetki ve imkânlar tanınmak koşuluyla daha alt basamaklarda bulunan yönetim birimlerine öncelik tanınması öngörülmektedir. Asıl olan hizmetin "yerinde" ve aynı zamanda "yerinden" görülmesidir[20].

Yerel özerklik ile istenen merkezi yönetim yerel yönetim çatışması yaratmak değil kaynak dağılımı ve hizmetlerin sunumunda uzlaşmacı bir işbirliği yaratmaktır. Bu işbirliğinde merkezi yönetimlere düşen sorumluluk; yerel idareleri hiyerarşik olarak bir alt basamak olarak değerlendirmek yerine onların hizmet sunumunda tamamlayıcı rollerini kabul ederek gelişimlerine katkıda bulunmaktır.

Jacques Delors, subsidiarite ilkesinin, sadece üst düzeyde bulunan bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir kişinin ya da bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmak anlamına gelmediğini; aynı zamanda, üst düzeydeki otoritenin, bu kişi ya da kurumlara kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanması ödevini de içerdiğini belirtmektedir. [21]

1.2.2.1. Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Uygulama Alanları

Subsidiarite ilkesi bir ülke sınırları içinde merkezi yönetim, varsa bölgesel yönetimler ve yerel yönetimler arasındaki sorumlulukların paylaşılması noktasında uygulanır.

Bu ilkenin diğer bir uygulama alanı olarak sorumlulukların kamu kesimi ile sivil toplum ve özel kesim arasında paylaştırılmasından bahsedilebilir.

---

[19] Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Kasım 2006

[20] Ruşen Keleş, Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi, Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Gürün, (edit) ,**Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmalarında Avrupa Konseyi**, İzmir,2004, s.11.

[21] Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1 (Ocak 1995), s. 5-6.

Subsidiarite ilkesinin bu iki uygulama alanı sayesinde yönetim tek merkezli hiyerarşik bir yapı dışına çıkarak karşılıklı işbirliğine ve toplumdaki çeşitliliğin yönetime yansıtılmasını sağlar.

Merkeziyetçi katı hiyerarşik yapı dışına çıkılması geleneksel kamu yönetimi anlayışının ve devlet yönetim yapısının da değişmesini gerekli kılmaktadır.

Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından gördürülmesi merkezden ayrılacak görev ve sorumlulukları getireceğine göre, bu hizmetlerin sunumunu sağlayacak mali kaynak ve personelin de merkezden ayrı ya da farklı olarak yeniden düzenlenmesini gerektirecektir.

Bu ilkenin uygulama alanı bulmasında etkili olan belgelerden biri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır.

1.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Hizmetler

Yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde sanayileşmiş batılı ülkeler tarafından sürekli olarak geliştirilmesi ve özerk kılınması gereken halka en yakın yerel hizmetleri sunması gereken kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan ifadeler de bunun bir göstergesidir.

1985 yılında İsveç' in başkenti Stockholm'de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Süreklilik Konferansı'nda hazırlanarak Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kabul edilen ve üye devletlerin imzasına sunulan Avrupa Yerel Yönetimle Özerklik Şartı ülkemiz tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış ve 3723 sayılı yasa ile yürürlüğe konmuştur.[22] (R.G. 21 Mayıs 1991, No: 20877)

[22] Süleyman Ruhi Aydemir, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri", **Mevzuat Dergisi**, Yıl.4, Sayı 45, Eylül 2001, s.1.

Kent yönetimlerinin özerkliğine odaklanarak kentsel gelişmenin yönetsel ve yasal boyutlarını ele alan Şart, Avrupa yerel yönetimlerinin; yerel özerklik, mali kaynaklar, yetki ve sorumluluklar, merkezi yönetimle ilişkiler, yerel birimler arası işbirliği ve yargı güvencesi gibi konularda dayanacağı kuralları ortaya koymaktadır[23].

Şartın önsözünde ortaya konan hedefte, yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğundan hareketle, halkın kamu hizmetlerine katılımı üzerinde tüm üye devletlerin hem fikir olduğu düşüncesi hâkimdir. Bu hakkın doğrudan kullanım seviyesinin "yerel düzey" olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca etkili ve vatandaşa en yakın yönetimin ancak gerçek yetkilerle donatılmış yerel idareye bağlı olduğu belirtilmiştir.[24]

Şartın kabul edilmesine yönelik çıkarılan 3723 sayılı kanunda özerk yerel yönetim kavramı tanımlanmıştır: "Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Şarta göre, kamu hizmetleri vatandaşa en yakın makamlar tarafından sunulmalıdır. Yerel yönetimler, yetki alanlarındaki konularda faaliyet gösterirken tam takdir yetkisine sahip birimlerdir. ve yetkilerinin daha üst makamlar tarafından zayıflatılıp sınırlandırılmaması gerekir.

Yerel makamların sundukları hizmetlere yönelik idari denetim kanuna ve anayasaya uygunlukla sınırlı olmalıdır.

---

[23] Bülent Duru, "Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine", **Mülkiye Dergisi**, C.29, Sayı: 246, Bahar 2005, s.66.
[24] Aydemir, a.g.m., s.2.

Yerel makamlara sağlanan özerklik bu kadarla da yeterli olmamaktadır. Yerel makamlara yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanmalı; bu kaynaklar yerel birimlerin sunacakları hizmetleri karşılayabilecek oranda olmalıdır. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır.

Özerklik kavramının temel çizgileri; yerel özgürlüklere saygı, yerel yaşamın kendine has ve siyaset dışı karakterinin korunması, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin yasalarla düzenlenmiş olması, yerel yönetimlerin mali özerkliği, gerçek bir yerel yönetim bilincinin gelişmesi olarak belirtilebilir.

1.3. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler yerel nitelikli hizmetleri karşılamak amacıyla kurulmuşlardır. Kamu hizmetlerinden ulusal nitelikte olanların görülme ihtiyacı da genel olarak merkezi yönetimlerin varlık nedeni olarak söylenebilir.

Türkiye'de merkezi yönetimden anlaşılan yasama ve yargı organları ile yürütmeye bağlı bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlardır. Valilikler, kaymakamlıklar ve bakanlıkların bölge ve il teşkilatları da merkezi yönetim olarak sayılmaktadır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı da yerel düzeyde ancak yetki genişliği esasına göre ve merkezin hiyerarşisi altında görev yapmaktadırlar.

Yerel yönetimler ise merkezi yönetimin yanında ona rakip olmayan bir yerel iktidar kavramı çerçevesinde hizmet sunan birimlerdir. Yerel iktidardan anlaşılması gereken bir egemenlik iddiası değil kendi yönetimleri altında belli bir özerkliğe sahip olmalarıdır.

1.3.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

20. yüzyılda ulus devletler kurulmuş, yaşanan ekonomik, sosyal ve teknolojik değişimler devletlerin daha etkin hale gelmesini sağlamış, kamu hizmetlerinin boyutları artmıştır. Her hizmetin merkez tarafından ve tek elden karşılanması planlama ve organizasyon sorunlarına aynı zamanda etkinlik ve verimliliğin düşmesine neden olabilecektir. Bazı kamu hizmetlerinin yerel idarelere bırakılması temelde merkeziyetçiliğin hantal yapısı, bürokrasi ve kırtasiyecilik gibi kamu hizmetlerini yavaşlatan sakıncalarından kaçınmak ve yerinden yönetimin güçlü yanlarından faydalanmak suretiyle birbirlerinin eksik yönlerini tamamlamak için kullanılmaktadır.

Yönetimle ilgili bu neden dışında ekonomik olarak, yerel yönetimlerin kendi bölgelerindeki ihtiyaçların türü ve miktarını daha gerçekçi olarak belirleyip kaynakların bu alanlara ivedilikle yönlendirilmesini ve optimum etkinlikte kullanılmasını sağlayacakları düşünülmektedir. Bazı hizmetlerin merkez tarafından sunulması o bölgeye has farklılıkların göz ardı edilmesine, tek bir standartta ve miktarda hizmet sunumunu sağlayacaktır. Hizmet çeşitliliğinin tek düze olması yerel kaynak çeşitliliğinin hizmet üretimine girmesini de engelleyecektir. Bu anlamda yerel yönetimler, bölgelerin içinde ve arasında tercihlerin çeşitlenmesine olanak tanırken tüketici refahının optimal seviyeye ulaşmasını sağlamak açısından merkezi yönetim ile kıyaslandığında daha rasyonel olanıdır. Buradan anlaşılmaktadır ki, yerel ihtiyaçları ve talepleri karşılayacak politikaları hayata geçirmek ve refahı geliştirmek için yerel yönetimlere daha fazla güç, özerklik ve otorite vermek önemli ve gereklidir.

Yerel kaynak, girişim ya da düşüncelerin yönetime aktarılmasını sağlayan ve kolaylaştıran yerel yönetimler toplumsal gelişime katkı açısından da değerlendirilebilirler. Güçlü yerel yönetimlerin varlığı merkezin gücünü sınırlar ve olası keyfi uygulamalara karşı bireyleri korurken aynı zamanda yaratacağı olumlu potansiyel nedeniyle merkezi yönetimin de güçlenmesini sağlayacaktır.

Bunun dışında siyasal açıdan yerel yönetimlerin temelinde güçlü bir demokrasi inancı vardır. Organları seçimle iş başına gelen ve halkın yönetime etkin katılımını sağlayan yerel yönetimler bireysel olarak talep ve isteklerin eşit bir şekilde dile getirilmesini, şeffaf ve etkin olmayan yönetimlerin uzaklaştırılmasında bireyin etkin rol oynamasına imkân vermektedir.

1.3.2. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Desantralizasyon, yerinden yönetim, âdem-i merkeziyet veya yerelleşme olarak birbirinin yerine kullanılabilen kavramların içeriğini oluşturan yönetim sisteminin[25], özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:[26]

-Belirli bir coğrafi alanda (kent, ilçe, köy gibi) yasayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır.

-Ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar.

-Yerinden yönetim ilkesine tabidirler.

-Merkezi yönetimin denetimine tabidirler. Ancak bu denetim, hiyerarşik olmayıp vesayet ya da hukuka uygunluk denetimidir.

-Kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. İdari ve mali özerkliğe sahiptirler.

-Yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahiptirler.

-Karar organları, yerel toplulukça seçilerek iş başına gelir.

-Açıkça tanımlanmış coğrafi sınırları vardır. Devlet sınırları içinde yer alan bu sınırlar bitişiktir ama kesişmezler.

---

[25] Fatma Nil Yücel, **Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007, s.8.

[26] Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 20-21.

-Çok fonksiyonlu birimlerdir. Birden fazla hizmeti gerçekleştirmek için kurulurlar.

Yerel yönetimlerin genel olarak aşağıdaki temel değerlere dayandığı kabul edilmektedir:[27]

Özgürlük; Özgürlükten kastedilen, bireysel özgürlüklerin toplamı değil, yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesidir.

Katılım; Yerel yönetimler, halka en yakın düzeyde hizmet sunan, halkın yönetime gerçekten katılabildiği en demokratik birimlerdir.

Eşitlik; Yerel yönetimler, insanların kendi hayatlarını yönetebilmeleri, siyasal makamlara ulaşabilmeleri için gerekli yerel katılım imkânlarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirir.

Etkinlik; Yerel yönetimlerden beklenen, üstlendikleri hizmetleri halka kaliteli ve etkin bir şekilde sunmalarıdır. Ancak yerel yönetimlerin bu beklentileri karşılayabilmesi için yeterli yetki ve mali kaynaklarla donatılmaları gerekir.

Refah; Yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için etkin, verimli ve yerel koşullara duyarlı kararlar alınmasını sağlayarak refahı artırır.

1.3.3. Desantralizasyon- Yerelleşme

Desantralizasyon, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere yetkilerinin bir kısmını aktarma, kendi örgütlenme biçimlerini kanuni sınırlar içinde ihtiyaçlarına göre düzenleme ve tam rekabet piyasası içinde hizmet sunumunda kendi insan kaynağı ve birimleri dışındaki meslek kuruluşlarından, vakıflar, dernekler gibi gönüllü örgütlerden ve şirketlerden faydalanılmasına olanak tanımaktadır. Gelinen noktada yetki genişliği

[27] Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s.35.

çerçevesinde sadece yerel yönetimlerin değil sivil toplum örgütleri ve özel sektörün de hizmet sunumunda etkin rol oynaması gündeme gelmektedir.

1990'lardan sonra popülaritesi artan bir kavram olup, her ülke ve sistem için farklı amaçla kullanılmıştır. Dünya Bankası 1980 sonrası yapısal uyum politikaları çerçevesinde, az gelişmiş ülkelerde finans krizine çözüm için desantralizasyon ve özelleştirmeyi birlikte önermiştir. Litvack ve Seddon'a göre de yerelleştirmenin ekonomik açıdan en yaygın biçimi; özelleştirme ve deregülasyon yani bürokrasinin azaltılmasıdır[28].

Desantralizasyonun nedenlerinin; merkeze duyulan güvensizlik neticesinde bireysel- yerel sorumluluklara ve özerkliğe yer verilmesi talebi; demokratikleşme, temsil gibi siyasi nedenler; hizmetlerin verimli ve etkin sunumu ve teminlerinde rekabetin artırılması gibi işlevsel nedenler ile küreselleşme sonucu yerel faktörlerin önemlerinin artması (bölgeye özgü zenginliklerin yatırımları çekme ve besleme başarısı) olduğu söylenebilir[29].

1.3.4. Osmanlı'dan Cumhuriyete Merkez-Yerel İlişkileri Bağlamında Yerel Yönetimler

Geçmişten günümüze merkez-yerel ilişkilerine baktığımızda; Osmanlı Devletinin Türkiye Cumhuriyeti'ne miras bıraktığı alanlar, yönetim kültürü ve siyasal gelenektir.

Ekonomi, sosyal alan, kültür gibi alanlara nazaran idari alanda sürekliliğin daha fazla hissedildiği söylenebilir. Cumhuriyete geçişle birlikte yeni devletin devraldığı kültürel mirasın, özellikle bürokratik kültürün, Osmanlının merkeziyetçi yapısı olduğunu, yani Osmanlının merkeziyetçi

---

[28] J.Litvack ve J. Seddon, **Decentralization Briefing Notes**, World Bank Instıtute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004.

[29] A. Bongwa, **Decentralization, Public Management and Urban Governance in Transitional Countries**, **Short Course Training Materials**, IHS, Rotterdam, Holland,2007, aktaran L. Özmüş Desantralizasyon (Yerelleşme) Ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı***,* 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara, s.2.

kültürünün, Türkiye Cumhuriyetini de önemli ölçüde etkilediğini belirtilmektedir[30].

Osmanlı'da yerel yönetimler, genel olarak, halkın katılımı ya da demokrasi gibi sonuçlar doğuran siyasi birimler olarak görülmemiş, sadece merkeze yardımcı olacak birer yönetim makamı gibi düşünülmüşlerdir. Cumhuriyet döneminin yerel yönetimlere bakışı da aynı doğrultuda olmuştur. Merkezin otoritesini sarsacak ve birlik ve bütünlüğe zarar verecek endişesi ile yerel yönetimlerin yerel iktidarlara dönüşmesi ve güçlenmesine sıcak bakılmamıştır.

Osmanlı'da Tanzimat'la birlikte başlayan yenileşme hareketleri, yönetim alanına da yansımış ve Fransa modeli örnek alınarak yerel idareleri kapsayan değişiklikler gündeme gelmiştir. Bu halktan gelen bir beklenti ya da eylem sonucu oluşmuş bir durum olmadığı gibi; asıl hedeflenen, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin uzantısı şeklinde onun için ve onun adına hizmet vermesidir. Amaç ve öncelik yozlaşma ve bozulmanın yıprattığı merkezin güçlendirilmesidir. Ortaylı bu durumu, merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi olarak değerlendirmekte ve Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin modern merkeziyetçilikle yaşıt olduğunu belirtmektedir.[31]

Ülkemizde yerel yönetimlerin çözülemeyen sorunlarının temelinde; tarihsel gelişim süreci dışında yerel idarelerin batıya uyarlama yoluyla yönetim sürecine dâhil edilmeleri ve hiyerarşik olarak hep en altta görülmeleri etkin olmuştur denilebilir.

Tek parti iktidarı süresince devam eden merkez ağırlıklı sistem, 1950'lerde hızlı kentleşme ve yenidünya koşullarının getirdiği dönüşüm çerçevesinde yeniden düzenlemeler yapma gereksinimi doğurmuştur. Görmez'e göre[32] , bu dönemde, çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli kararlar alınmamıştır.

Merkezin ağırlığı devam etmekle birlikte 1961 Anayasası ile anayasallaştırılan yerinden yönetim ilkesi önemli bir gelişme olarak

---

[30] Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları,1997, Konya, s.99.
[31] İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, s.31.
[32] Görmez, a.g.e. s.122.

değerlendirilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin en üst kanuni metine dâhil edilmesi, bu idarelerin asıl varlık nedenlerinin toplumda içselleştirilmesi sonucunu yaratmamıştır. Merkeziyetçiliğin katı yapısı, eskiye göre daha hızlı değişen dünyayı takip etmekte yetersiz kalmış ve yönetimin işleyişi ile ilgili sorunların giderek artmasına sebep olmuştur.

1980'lerde daha liberal bir dönemin başlamasıyla yönetimin yeniden yapılandırılması tartışmalarının da başladığı görülmektedir. Artık sorunun sadece merkez-yerel arasındaki yapısal sorunlarla sınırlı olmadığı, hem merkez hem de yerel yönetimlerin işleyişini ilgilendiren örgüt kültürü, insan kaynakları, teknolojik yapılanmalar, yönetim tekniklerinin de değişmesi gerektiği gündeme gelmiştir.

1990'lı yıllardan itibaren kamuya kendi içinde bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımı oluşmaya başlamıştır. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetişim kavramı ile özetlenebilir.

Merkez ve yerel olarak ayrım yapmadan her iki örgütün yönetim kültürüyle ilgili benzer sorunları olduğu görülmektedir. Bu sorunlardan biri kırtasiyeciliktir. Hizmeti sunanlar hizmetlerin kalitesi yerine kurallara uygunluğunu, hizmetin hızı yerine geç de olsa sonunda yerine getirmiş olmasını yeterli görmektedirler. Zira performans olarak kendilerini sorgulayacak profesyonel yöneticiler ya da hizmetin nasıl görüldüğü takibini mümkün kılacak teknolojik bir altyapı bulunmamaktadır. Hizmet alan kişiler de bu durumdan şikâyetçi olmakla birlikte; genelde temel odak bu durumun düzeltilmesi için baskı unsuru yaratmak yerine işlerinin yapılması için (tanıdıkları devreye sokma, rüşvet gibi yollarla) imkânlar yaratmaya çalışmak olmaktadır.

Diğer bir sorun yönetim süreçlerinin bilgi edinilmesine imkân tanımayacak şekilde gizli tutulmasıdır. Bu durum vatandaşların karar alma ve hizmetlere katılımını zorlaştırmakta aynı zamanda yönetime duyulan güvenin sarsılmasına sebep olmaktadır. Particilik, kayırma, rüşvet ve ayrımcılık

özellikle yerel yönetimleri tanımlarken sık sık başvurulan kavramlar olmuşlardır.

Kısaca yönetim yapısının işlevsel ve rasyonel olarak sağlam temellerde yapılandırılmamış olduğunu ve siyasi, idari ve toplumsal olarak da zihniyet sorunu yaşadığını söyleyebiliriz.

Bu sorunları çözmeye yönelen arayışlar, yeni yönetim yaklaşımlarının oluşturduğu faktörlerle birleşerek yönetimin yeniden yapılandırılmasını gerektirmiştir. Bu noktada, yönetimdeki vurgu merkezden yerele, yerelden de özele ve halkın katılımıyla oluşturulmuş diğer örgütlere doğru olmuştur.

1.3.5. Osmanlı'dan Cumhuriyete Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci

Ülkemizdeki belediyecilik hizmetlerini; Tanzimat öncesi, Tanzimat dönemi ve sonrası ve Cumhuriyet Dönemi olmak üzere üç döneme ayrılarak incelemek mümkündür.

1.3.5.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz etmenin mümkün olmadığı daha önce vurgulamıştı. Bununla birlikte bu hizmetleri gören bir takım yerel idari birimler olarak adlandıracağımız teşkilatlar bulunmaktadır.

Batılı anlamda bir belediye teşkilatının örgütlenmesi çeşitli iç ve dış koşulların etkisiyle Tanzimat yıllarında olmuştur. Bu döneme gelinceye dek

hizmetlerin yürütülmesinde yerel örgütlenmelerden olan vakıflar, loncalar ve mahalleler etkin olarak görev üstlenmiştir.[33]

Öte yandan devlet teşkilatlanması içerisinde, İstanbul dışındaki diğer yerleşim birimlerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içinde mütalaa edilmesi, Osmanlı devletinde, kent, kasaba ve diğer yerleşim birimlerinin ayrı bir hukuki varlığı ve tüzel kişiliği olmamasına ve geleneksel şehir hizmetlerinin merkezden atanan görevliler tarafından yerine getirilmesine sebebiyet vermiştir.[34] Bu anlayışla taşra bölgelerine Sancakbeyi ve Kadı gibi yöneticiler atanmıştır.

Tanzimat'a kadar Osmanlı'nın mülki yapılanması eyalet, sancak, kaza ve köy esasına dayanmaktadır. Eyalet ve sancaklar daha çok askeri birimler olarak değerlendirilmiş, Rumeli, Anadolu ve Mısır olmak üzere üç bölgeye ayrılan kazalardaki teşkilat ve kadılar kazaskerlerin idaresine verilmiştir. Kadılar kazalarda kendine bağlı kasaba ve köylerde şer'i ve hukuki hükümleri uygulayan görevlilerdir ve bu anlamda yerel özellikleri ön plana çıkmaktadır.[35]

Bu dönemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde bir diğer önemli birim vakıflar olmuştur. Şehir dâhilindeki belediye hizmetlerin önemli bir bölümü vakıflar tarafından yerine getirilirken, devlet sadece vakıf hizmetlerini kadının gözetiminde[36] denetlemeye yönelik faaliyet yürütmüştür[37]

Hiyerarşik yapıda örgütlenmiş birer esnaf birlikleri olan loncalar da hem kendi teşkilatlanmalarının gereği olarak üyeleri arasında düzeni temin etmek hem de merkezi idarenin taşra birimi olarak görev yapmaktaydılar.[38]

Kısaca, Osmanlı Devleti'nde bugünkü anlamda belediye hizmetleri olarak nitelendirebileceğimiz hizmetler, başta kadılık olmak üzere, esnaf

---

[33] [33] Fuat Yörükoğlu, "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", **Mevzuat Dergisi**, Yıl 11, Sayı 135, Mart 2009, s.1.
[34] Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2007, s.183
[35] Yörükoğlu, a.g.m.,s.2.
[36] 1826 yılına gelindiğinde ise Evkaf nezareti kurulmuş ve bu kurum tarafından vakıf malları idare edilmiş ve kadının idaresi ortadan kaldırılmıştır.
[37] Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s.150.
[38] Yörükoğlu,a.g.m.,s.3.

kuruluşları ve vakıflar tarafından yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak yerel yönetimlerde bir kurumsallaşma söz konusu değildir[39].

1.3.5.2. Tanzimat Dönemi ve Sonrası

3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayun'un ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat döneminde, modern anlamda belediye teşkilatlarının kurulmasına yönelik önemli adımlar atılmıştır.[40]

Şehirlerdeki temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçları gereği gibi karşılayacak uygun yapılanmaların ortaya çıkarılması sorunu, yerel yönetimlerin ortaya çıkarılmasındaki temel amaçlardan biri olmuştur[41].

Gerek batılıların istek ve talepleri doğrultusunda, gerekse de şehirlerin büyüyen yapılarından doğan ihtiyaçların giderilmesi amacıyla 16 Ağustos 1854 tarihinde batılı anlamda ilk belediye örneğini oluşturan ve merkeze bağlı olarak çalışan İstanbul Şehremaneti kurulmuştur.[42]

Örgütün kendi bağımsız gelir kaynaklarına sahip olamaması, kendisinin bizzat merkezin bir kurumu olarak görülmesi gibi nedenlerle Şehremanetinin kendisinden beklenen işlevi yerine getiremediği söylenebilir.[43]

1858 yılında azınlıkların çoğunlukta bulunduğu bir semt olan Galata ve Beyoğlu'nda Altıncı Daire-i Belediye oluşturulmuş ve hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra, gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimi olmuştur.[44] Bu tarihten sonra Altıncı Daire-i Belediye örneğinin tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması düşünülmüştür.

---

[39] Cengiz Sunay, **Türkiye'de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi, Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak, 2008 s.42.
[40] Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yay. İstanbul, 2006, s.92.
[41] Bilal Eryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, 1995, s.340.
[42] Hakkı Uyar, "Türkiye'de ve Dünya'da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe", **Aydınlanma 1923**, sayı 51, Kış 2004, s.3. http://kisi.deu.edu.tr/hakkı.uyar/6.pdf (erişim 01.08.2009)
[43] Yörükoğlu, a.g.m.,s.5.
[44] Ulusoy veAkdemir, a.g.e., s.154.

İstanbul'da Altıncı Daire uygulaması örnek alınarak 1868 tarihinde Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayınlanmıştır. Nizamname ile Şehremaneti yeniden yapılandırılmış ve İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması kararlaştırılmış ancak bu dairelerin örgütlenmeleri tamamlanamamış, İstanbul'un bütün semtlerinde belediye örgütü kurulamamıştır.[45]

I.Meşrutiyet ile oluşturulan 1876 Anayasa'sında belediyelerin özel bir kanunla düzenleneceğini ifade edilmiş ve 1877 yılında "Dersaadet Belediye Kanunu" kabul edilmiştir.

İkinci Meşrutiyet döneminde ise "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkatı" ile İstanbul'da belediye teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve çeşitli değişikliklerle 1930 yılına kadar uygulanmıştır.

İstanbul dışındaki yerleşim merkezlerine yönelik batı tarzı belediye teşkilatlanmalarının kuruluşu ile ilgili ilk düzenleme 22 Ocak 1871 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi"dir.

1877 yılında Vilayetler Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile İstanbul dışında da 1930 yılına kadar uygulanacak bir yapı getirilmiştir.

1.3.5.3. Cumhuriyet Dönemi

Çeşitli alanlarda belediyeleri yetkilendiren, belediyelerin hizmet alanlarını genişleten 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu, halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bir takım yetkiler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu belediyelerimiz için önemli düzenlemeler getirmiştir.

[45] Eryılmaz, 2007, a.g.e. s.188.

1948 yılında ise 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış ve 30 yıldan fazla yürürlükte kalan bu kanunla belediyelerin gelirleri derli toplu hale getirilmeye ve borçlanma konusunda belediyelerin olanakları artırılmaya çalışılmıştır.

1950 Demokrat Parti iktidarı ile devletçilik politikasın terk edilmiş ve ekonomik dışa açılma girişimleri başlamıştır. Bu dönemde sanayileşme ile birlikte kırsal kesimden kentlere göçlerin artması, nüfusun belediye sınırları dışına taşması sonucunu doğurmuş ve kontrolsüz ve çarpık yerleşme gecekondu sorununu yaratmıştır. Nüfusun genelde büyük kentlerde yığılması hem kentlerle kırsal alanlar arasında, hem kentlerin kendi aralarında ve hem de bölgeler arasında eşitsizlikler yaratmış çözüm güçleşmiştir.

1961 Anayasası'nın 116.maddesinde yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yoluyla olacağını ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerektiği hükme bağlanarak belediyelerin özerk kuruluşlar olarak algılanmasını güçlendiren bir düzenleme getirilmiştir

Önceleri gecekondulaşma sürecine geçici bir sorun olarak bakan merkezi iktidar, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nu ile bir takım düzenlemelere gitmiştir.

1973 yılında CHP'nin büyük kent belediyelerindeki belediye başkanlığı ve belediye meclis üyelikleri seçimlerini büyük çoğunlukla alması "demokratik sol belediyecilik" anlayışını ortaya çıkarmıştır.[46] Bu dönemde, demokratikleşmeye ve özerkleşmeye yönelik adımlardan biri olarak 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş fakat kısa bir süre içersinde kaldırılmıştır.

Tanzimat'tan sonra belediyeler açısından en önemli dönem 1980'lerden sonra başlamıştır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nu ve

[46] Yörükoğlu, a.g.m. ,s.10.

2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelerin gelirleri kısmen arttırılmıştır.

1984 yılında büyük kentler için yeni bir yönetim modeli devreye sokulmuş, Büyükşehir yönetimi uygulaması başlamıştır.

Bu dönemde dünyadaki küreselleşme süreci yerelleşme politikalarına hız kazandırmıştır. Bazı belediye hizmetleri özelleştirilirken bazı alanlarda ise belediye iktisadi teşebbüslerinin (BİT) kurulması önemli gelişmeler olarak değerlendirilebilir[47].

1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, Türkiye'de kamu yönetimi alanında değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur[48].

1990'lı yıllarda ise daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacına cevap verilememiş, 2000'li yıllarda ise Avrupa Birliği Süreci'nin de etkisiyle yeniden yapılanma süreci ciddi bir ivme kazanmıştır. Bu amaçla son dönemlerde yerel yönetimlere ilişkin olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır.

1.3.6. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Düzeydeki Yansımaları

Toplumlar sanayileştikçe kamu hizmetlerine ayırdıkları kaynaklar ulusal gelirin bir payı olarak artmakta, düzen, alt yapı kişilere refah sağlama hizmetleri önem kazanmaktadır.[49]

---

[47] Eryılmaz, a.g.m. ,s.343.
[48] Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara, 2003, s.6.
[49] Kenan Bulutoğlu, **Kamu Maliyesine Giriş**, 3. Baskı, İstanbul, 1981, s.217.

Sanayileşmenin hızlandırdığı kentleşme; üretim, demokrasi, çeşitlilik gibi olumlu sonuçları karşılayacak aynı zamanda doğurduğu sorunları giderecek yeni hizmetleri gerektirmiştir.

Kapitalizm ve küreselleşme, sanayileşmenin önemli sonuçlarındandır. Seri üretimle daha çoğunu üreten kapitalist düzen kişilerden de en çoğunu tüketmelerini beklemektedir. Teknolojideki gelişmeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi etkenlerle bilinçlenen kişiler de ihtiyaçlarının belli kalite ve standartların üstünde karşılanmasını istemektedirler.

Üretim ve tüketim kalıpları ve kişilerin beklenti düzeylerindeki değişim kamusal alana da yansımış, kamu hizmetleri sunumunun ve yönetim anlayışının değişimi gerekmiştir. Güçlü merkeziyetçi yapıdan daha desantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan şeffaf yönetime, hantal bürokratik yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden katılımcı uygulamaların yaygınlaştırılması anlayışı gelişmektedir[50].

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak ifade edilebilecek süreç tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bu sürecin öne çıkan kavramlarından bazıları; devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, yerinden yönetim, yerellik, yerindelik, özerklik, yerel özerklik, yönetişim ve özelleştirmedir. Bu kavramlarla kamu yönetimi anlayışı sorgulanmakta ve merkezi yönetimin yetki alanının daraltılarak yetkilerinin bir kısmının yerele devredilmesi gündeme gelmektedir. Yerinden yönetim (desentralizasyon) ve bürokrasinin azaltılması (debürokratizasyon) her şeyden önce karar alma sürecinin rasyonalizasyonu açısından büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği müzakere sürecinde olan Türkiye hukuki düzenlemelerini bu yeni anlayış çerçevesinde yapacak ve etkileri büyük oranda yerel örgütlere de yansıyacaktır.

---

[50] M. Akif Çukurçayır, "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50- 51, s.35.

1.3.6.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesinin, yalnızca tek bir alanın aksamasından ötürü değil; yönetim anlayışını etkileyen alanların işlevlerini tam olarak yerine getirememesinden dolayı değişime uğramaları gerektiği düşüncesinden ortaya çıktığı söylenebilir.

D. Osborne ve T. Geabler'in "Devleti Yeniden Keşfetme" adlı eserinde Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, vatandaş ve yöneticiler arasında farklı bir etkileşim öngörmekte, özel sektör benzeri bir organizasyon kültürü ve piyasa teorisi esas alınmaktadır. Bu yaklaşımın beş temel ilkesi; küçülme, işletmecilik, adem-i merkeziyetçilik, bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme olarak ifade edilebilir.[51]

Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi çerçevesinde kamu hizmetlerinde stratejik yönetim, performans yönetimi ve devletin yeniden yapılandırılması, bu doğrultuda gündeme gelmekte, girişimcilik ve özel sektörden alınan toplam kalite yönetimi önemli rol oynamaktadır.

Müşteri odaklılık[52], üst yönetimin liderliği ve sorumluluğu, katılmalı yönetim yaklaşımı ve sürekli gelişme, hedeflerle yönetim unsurları ön plana çıkmakta, "kalite" bir kontrol aracı olmaktan öte, sürdürülebilir başarının anahtarı ve herkesin sorumluluğunda olan bir strateji silahı olarak ele alınmaktadır. Yönetim ve astlar arasında uyum, uzlaşma ve işbirliğiyle birlikte sıcak, yüz yüze ve çok yönlü ilişkiler geliştirilmiş, katı hiyerarşik örgütler, yatay, daha az kuralcı ve daha bağımsız örgütlere dönüşmüşlerdir.[53]

Düşüncenin ortaya çıkışı serbest piyasa ekonomisinin hâkim olduğu, devletin özel sektör temsilcileriyle etkileşimlerinin yoğun olduğu bir döneme rastlamaktadır. Bu dönem, dünyada Reagan ve Thatcher dönemlerinde Amerika ve İngiltere'de kendisine uygulama alanı bulmuş olan yeni sağ düşünce tarzının ortaya çıkış dönemiyle paralellik göstermektedir.

---

[51] Pınar Acar, **Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan-2003, s. 49- 50.

[52] Literatürde müşteri odaklılık vatandaş odaklılık terimi yerine sıkça kullanılmaktadır. Yapılmak istenen vurgu eskiden pasif yurttaş olan bireyin yönetim sürecinde aktif rol oynayarak etkin, verimli ve kaliteli hizmete bir müşteri gibi ulaşabileceğidir.

[53] Musa Eken, Mahmut Demirkan, "Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği", **Yerel Yönetim ve Denetim**, 3 (2), 1998, s. 25.

1970'lerde yaşanan ekonomik krizlerin ardından şekillenen bu ideoloji, devletin piyasada asgari düzeyde etkinlik göstermesi ve devletin görevlerinin, piyasa koşulları üzerinde rehberlik ile sınırlanması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Bu ideolojinin temel ağırlık noktalarından biri de özelleştirmeye yaptığı vurgudur.

Günümüzde de sosyal refah devlet ile düzenleyici devlet arasında bir tercih yapılması önemli bir koşuldur. Böyle bir dönemde yeni yönetim paradigması, bu ideoloji ile ilişkili olarak etkinlik yaratabilmiştir. Bu nedenle, devletin, özel sektör temsilcileri ile etkileşim içinde bir hareket tarzını benimsemesinin gerekli görülmesi, aslında yönetişim kavramının da temellerinin atılmasını ifade etmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının fikri temellerinden bir de post-modern düşüncedir. Modern dönemde bilimsel akıl ön plandadır ve en çok güvenilen olgudur. Bu yüzden yönetim, yurttaşların isteklerini karşılarken onlar için en iyi olana karar verme sorumluluğunu da taşıdığını düşünür. Post-modern yaklaşımlar ise bürokrasisiz bir yönetimi amaçlar. Bunun sağlanması için sivil toplum örgütlerini, katılımı, yönetim- vatandaş karşılıklı etkileşimini ve özelleştirmeyi destekler. Bu düşüncenin yurttaş üzerine odaklanması, yurttaşlara ulaşmak için en uygun yol olarak yerel yönetimleri görmesini sağlar. Bu anlamda yönetim-vatandaş arasında karşılıklılık nedeniyle hem bir bağımlılık hem de karar verme özerkliği açısından bir bağımsızlık ilişkisi doğmaktadır.

Yeni kamu yönetiminin temel amaçlarından birisi, geliştirdiği yeni anlayış doğrultusunda devlet yönetiminde etkinliğin nasıl sağlanacağı sorusunun cevaplanmasıdır.[54]

Yeni kamu yönetiminin temel kabulleri şu şekilde belirtilebilir:

- Hizmet sunulan vatandaşlar müşteri olarak algılanmalıdır.

- Piyasa mekanizmasının genel koşullarını belirleyen devlet müdahaleci olmamalıdır. Piyasa mekanizmasını teşvik etmeli rekabet ortamının oluşmasını temin etmelidir.

---

[54] Asım Balcı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Hizmet Sunumuna Etkileri, http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf. (Erişim: 10.08.2009)

- Bürokratik mekanizmaların vatandaşlarca denetimine izin verilmeli katılımcılık ve desantralizasyon teşvik edilmelidir.

- Kamu sektöründe performans ölçütü getirilmeli, girdi-çıktı, fayda-maliyet ve etkin, hızlı karlı hizmet sunumu gerçekleştirilmelidir.

Kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi; hizmetlerin etkenlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde daha hızlı, ucuz ve amaca uygun olarak yerine getirilmesini ve böylelikle *müşteri-vatandaş* memnuniyetini sağlar. Hizmet kalitesinin yükselmesi, aynı zamanda, kaynak israfına, yüksek enflasyona, aşırı borçlanmaya ve dengesiz gelir dağılımına yol açan ve ülke ekonomileri üzerinde ağır bir yük oluşturan bütçe açıklarının giderilmesinde somut katkılar sağlayan bir yol olarak kabul görmektedir.[55]

Küreselleşmeyle birlikte geliştirilen bağımlılık teorilerine göre ülkelerin birbirlerini etkileme güçleri artmakta ve devletler, küresel rekabet içerisinde ayakta kalabilmek için birtakım düzenleyici tedbirleri uygulamak zorunda kalmaktadır. Ulus-devlet, egemenliğini hem uluslararası alanda hem de yerel ölçekte yer alan aktörlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. Bunun dışında bilgi teknolojileri hizmetlerin daha esnek ve daha düşük maliyetler ile üretilebilmesine olanak vermektedir. Elektronik devlete geçiş ile kamu hizmetlerinde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması mümkün olabilmektedir. Her ikisi de yeni anlayışın temel kabulleriyle uyumlu gözükmektedir.

Kısaca, yeni anlayış devletin refah devletinden sözleşmeci devlete dönüşmesini öngörmektedir. Bu da devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız vermektedir.

1.3.6.2. Yönetişim Kavramı

Yönetişimin ekonomik, siyasi ve idari olmak üzere üç temel dayanağı mevcuttur. Ekonomik yönetişim, bir ülkenin ekonomik faaliyetlerini ve diğer

[55] Sıtkı Gözlü, Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri,** TODAİE Yayını, 1996, s. 48.

ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar alma süreçlerini içermekte olup, eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi, üzerinde etkileri bulunmaktadır. Siyasi yönetişim, strateji oluşturmada karar alma sürecine ilişkindir. İdari yönetişim ise, politikaların uygulandığı sistemi ifade eder. Bu üç unsur birlikte ele alınışında, 'iyi yönetişim' siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri yönlendiren süreç ve yapıları tanımlamaktadır.[56]

Uluslararası alanda iyi yönetişimin birbirinin üzerine oturabilecek üç temel unsurunun olduğu söylenebilir[57]. Bunlar katılım, sorumluluk ve hakkaniyet şeklinde belirtilebilir. Bu üç temel prensibin yanında bunlarla yakından ilgili olmak üzere bütün iyi yönetişim yazınında şeffaflık, yolsuzluklarla mücadele, demokrasi ve desantralizasyon gibi unsurlara da yer verilmektedir[58].

Yönetişim anlayışının ortaya çıkmasında şu hususlaki tartışmalar etkili olmuştur:

- Merkezi ve yerel yönetimlerin görev, sorumluluk ve işlevleri
- Kamu sektörünün yapısı ve büyüklüğü
- Özelleştirme
- Yetki aktarımı
- Pazara ait yönetim araç ve kavramlarının kamuya uyarlanması
- Kamu hizmetinde olması gereken ölçütler, daha duyarlı yönetim yapısı ve denetim
- Sonuç ve performans odaklılık,
- Şeffaflık ve bilişim teknolojilerine geçiş, e-devlet uygulamaları.

---

[56] Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları,** Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan- 2003, s.1.

[57] Ngaire Woods, **"**Good Governance in International Organization**", Global Governance**, Jan-Mar. 1999, Vol.5,Iss.1, s.44.

[58] Francis N. Botchway, **"**Good Governance: the Old, the New, the Principle, and the Elements**"**, **Florida Journal of International Law**, vol.13,no.2,(Spring 2001), s.159- 210.

Bu tartışmalar çerçevesinde şekillenen yönetişim anlayışı ile yönetim anlayışı arasındaki farklar şu şekilde ifade edilebilir[59]:

Tablo 1: Yönetim Ve Yönetişim Arasındaki Farklar

YÖNETİM	YÖNETİŞİM
*mevcut durum odaklı	*etkinlik, verimlilik, daha fazla kalite odaklı, dinamik
*kural odaklı	*ulaşılmak istenen kamu hizmeti standartları odaklı
*yasalarla belirlenmiş ayrıntılı kurallar	*sadeleştirilmiş ve azaltılmış kurallar
*gelenekçi	*değişime açık
*pasif yurttaş	*aktif müşteri, aktör
*merkezi yönetim odaklı	*yetki genişliği çerçevesinde yerel yönetim odaklı
*kamu odaklı	*sivil toplum kuruluşları ve özel sektörüyle etkileşim odaklı
*kamu tekelciliği ve klasik yönetim araçları	*rekabet koşullarını sağlayan ve piyasa benzeri yönetim araçları
*hiyerarşik yönetim anlayışı	*toplam kalite yönetimi anlayışı
*gelir-gider esaslı klasik bütçe	*fayda-maliyet, nakit akışına dayalı bütçe
*eşit ücret	*başarıya dayalı performans esaslı ücret
*standart hedefler ve kararları zamanında alamama riski	*stratejik planlarla hedeflere ulaşma ve değişen şartlara uyum

[59] Tablo 1, M.Akif Özer, "Yönetişim Üzerine Notlar" **Sayıştay Dergisi** Sayı 63 (www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh329.pdf); Fikret Toksöz**, İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yay. Mayıs 2008 (www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/Iyi%20Yonetisim-Kaliteli%20Yasam.pdf); Salih Batal, "Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri",Mevzuat Dergisi Yıl.12.Sayı.145, Ocak 2010 (http://mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm) çalışmalardan esinlenerek hazırlanmıştır.

1.3.6.2.1. Yerelde Yönetişim

Yerel yönetişim, yerel yönetimlerin ve toplumda yer alan tüm kurumların etkileşim içerisinde yer aldığı bir yönetim yapılanmasını ifade etmektedir. Demokratik zemini güçlü bir yerel yönetişim modeli, sorumluluk, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinliğin sağlandığı bir anlayış çerçevesinde hareketi gerekli kılmaktadır.

Yerelde yönetişim kavramının uygulamaya yansımalarından biri Gündem 21'lerdir. 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde yapılan Rio Konferansı'nda ortaya konulan metinlerden biri Rio Bildirgesi diğeri ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır.

Sürdürülebilir gelişme kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı olan Gündem 21 belgesi aslında karşı karşıya kalınan yeni gündemin uygulanması görevini yerel yönetimlere vermekte ve katılım unsurunu sürekli olarak ön plâna çıkarmaktadır.

Gündem 21'in en önemli önerisi, ulusal eylem plânlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem plânlarının hazırlanmasıdır. Kentler İçin Eylem Plânı hazırlama sorumluluğu verilen yerel yönetimlere sorunların çözümünde merkez ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmaları önerilmiştir.

1.3.6.3. Toplam Kalite Yönetimi ve Yerel Yönetimler

Toplam kalite yönetimi, ürün ve hizmetlerin her düzeydeki çalışanların katılımı yoluyla geliştirilmesi, iç ve dış müşteri tatminin arttırılması ve alınan sonuçların sürekli iyileştirilmesine dayanan; müşteri beklentilerini ve kaliteyi ön plana alan günümüzün çağdaş bir yönetim anlayışıdır.[60] Kamu yönetimine

[60] E.Caner Bener, **Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi**, TODAİE, Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1997, s.231. ayrıca; www.maliye.gov.tr/defterdarliklar/erzurum/toplamkalite.htm (10.08.2009).

ve özelde de yerel yönetime bu anlayışın uygulanmasının yararları şu şekilde sıralanabilir[61];

- Hizmet üretimi tüm süreçlerde kontrol edileceği için hizmet kalitesi sağlanmış olur.

- Vatandaş-müşteri şikâyeti azalır, bu da yönetime duyulan güveni artırır.

- Kaynakların etkin bir şekilde hizmete yönlendirilmesi israf ve maliyetleri azaltır.

- Organizasyon açısından bilgi akışı düzenli hale gelir.

1.3.6.4. Küreselleşme ve Yerel Yönetimler

Küreselleşme; sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal anlamda dünyaya açılma ve dünyayla bütünleşme şeklinde tanımlanabilir.

Küreselleşme süreci, yerelleştirme politikaları kapsamında kimi yapısal özelliklere sahiptir. Bunlardan ilki, küreselleşme çağının yerelleştirme anlayışı, merkeziyetçilik ilkesi yerine âdem-i merkeziyetçilik ilkesini temel saymaktadır. İkincisi küreselleşmenin başarısı, yerelleşme süreci ile birlikte yürümesine bağlıdır.

Klasik anlamda, yerelleşme, merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre güçlendirilmesidir. Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar alma ve yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler vb) ve şirketlere aktarılması olarak kabul edilmektedir. Yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları, yerelleştirme kavramının uygulamalarındandır. Yerel yönetimler, yerelleştirme politikaları

[61] İsmail Türkmen, "Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Bazı Engelleyici Faktörler", **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları, 1995, s 5-12.

ile güçlendirilmekte ancak piyasa araçları da bu amaçtan büyük bir pay almaktadır. Günümüzdeki yerelleşmenin temel ayrım noktası budur.

Küreselleşme döneminin diğer özelliği, yerel yönetimleri, hem ulusal piyasalarda rol sahibi yapan hem de dünya piyasalarında uluslararası şirketler ile doğrudan karşı karşıya bırakan bir dönem olmasıdır.

Modern yerelleştirme kavramı, yerel yönetimlerin hizmet verdikleri kesimin tanımını da değiştirmiştir. Yurttaş, yerel halk, hemşehri olarak tanımlanan kesim küreselleşme süreci ile birlikte yerini müşteri kavramına bırakmıştır. Böylece, yerel hizmetler alanı piyasa süreci içinde hizmetten yararlananların karşılığını ödemeleri ilkesi üzerine yerleşmeye başlamıştır. "Kullanan öder" ilkesi, bireylerin kamu hizmetlerine daha duyarlı olmaları, etkin sunulmayan hizmetler için yönetimden hesap sorma ve katılım sağlama davranışını geliştirecektir.[62]

1.3.7. Belediyelerle İlgili Son Hukuki Düzenlemeler

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ele alınan diğer başlıklarda da görüldüğü gibi günümüzün öne çıkan kavramlarından biri yerelleşmedir ve yerel yönetimlere ağırlık verilmektedir. Bu anlamda, ülkemizde yapılan yeniden yapılanma çerçevesinde çıkarılan kanunlarda da yerel yönetimler düzenlenmiş ve yeni düşünceler bu hukuki düzenlemelere yansıtılmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde yerel yönetimler belediyeler, il özel idareleri ve köyler olarak üçe ayrılmaktadır. Konumuzla ilgili olması bakımından bu bölümde

[62] Buna karşın, Türkiye'de genel ekonomik yapı da göz önüne alındığında genel eğilimin, yerel yönetimlerin ortak yaşamın asgari ölçülerde sürdürebilirliğini sağlamaları olduğu söylenebilir. Bu hizmetlerin de fiyatlandırma olanakları oldukça sınırlıdır ve kâr marjları düşüktür. Yerel yönetimler, yerel refahı artırarak toplam refah düzeyini artıracak birimler olarak düşünülmelidir. Ancak; böyle bir zorlama yerel ortak yaşamın asgari şartlarının yerine getirilememesi anlamına da gelebilir. Öte yandan, yerel halkın müşteri olarak anılması, kaynakların ödeme gücü olan kesime yönlendirilmesi anlamına gelir. Oysa kentleşme, nüfus yapısı, göç, işsizlik gibi nedenlerle ülkemizde sınıflararası önemli eşitsizlikler mevcuttur. Bu nedenlerle, Türkiye'de yerel hizmetlerin kamusal niteliğinin korunması ve küreselleşme ile oluşan koşulların ülke koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

sadece belediyeler incelenecektir. Yine konumuzla ilgili sınırlılıktan dolayı belediyeler tüm yönleriyle ele alınmayacak, sadece görev ve sorumlulukları ile yerel hizmetleri gerçekleştirebilmeleri için gerekli finansman yapılarına yer verilecektir.

Bu kapsamda "5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile "5779 No'lu İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ele alınacaktır.

1.3.7.1. Belediyeler Tarafından Sunulacak Hizmetler

Kamu hizmetlerinin görülmesinde ele alınan temel ilkeler, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da belirtilmiştir.

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini ele alan 5.maddenin b fıkrasına göre; Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır. Aynı maddenin "e" fıkrasında 'Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir' denilmiştir.

Yapılan düzenlemede yerindelik ilkesinin benimsendiği, hizmet sunumunda yeni kamu yönetimi anlayışı, subsidiarite ilkesi, yönetişim anlayışının etkileri görülmektedir.

5227 sayılı kanunun ikinci bölümünde merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler belirtilmiştir. Bunlar, adalet, savunma, dış politika, eğitim, sosyal güvenlik, nüfus, tapu gibi geniş çaplı olarak ele alınması gerekebilecek ulusal nitelikteki hizmetlerdir.

5227 sayılı kanunun mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarına yer veren ikinci bölümde; "Mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir" denilmektedir. Bu kanunda yer verilmemekle birlikte 5393 sayılı Belediye

Kanunu hükümleri incelendiğinde; nüfusu 5.000 ve üzerindeki yerleşim birimlerinde idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliğe sahip belediyelerin kurulacağı belirtilmiş ve belediyelerin, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla yapacakları hizmetler madde 14'te belirlenmiştir. Bunlar;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı, coğrafî ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediyenin yetkileri ve imtiyazları ise madde 15'te belirlenmiştir. Tek tek maddeler halinde sayılan hizmetler, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimler olarak özetlenebilir. Burada içme ve atık su, toplu taşıma ve katı atıklarla ilgili

tanımlanan hizmetlerin kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Yerel hizmetlerin görülmesinde yerel birimler; idarenin bütünlüğüne, kanunlara ve kalkınma planlarına uymak dışında kendi strateji, amaç ve hedeflerine ve performans ölçütlerine de uymak durumundadır. Yani artık yerel birimler hantal ve merkezi idarenin gölgesinde birer birim olarak değil pazarla ve halkın ihtiyaçlarıyla uyumlu hedeflerini ortaya koyup gerçekleştirebilen ve bu noktada da performans, strateji gibi özel sektör kavramlarını da hayata geçirebilen kurumlar olarak düşünülmüştür.

1.3.7.2. Belediyelerin Gelir Kaynakları

Yerel birimlerin özgün ihtiyaçlarını tespit edip bunlarla ilgili hizmetleri sunabilmeleri için en önemli sorunlarından biri gelir kaynağıdır. Bununla ilgili 5227 sayılı kanun 10.maddede ‘ Mahallî idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır. Mahallî idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından pay ayrılır. Payların ayrılmasına, dağıtımına ve bu paylardan yapılacak kesintilere ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.’ denilmektedir.[63]

5779 No’lu İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2. maddesinde de İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verileceği, Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; % 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,5’i büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılacağı belirtilmiştir.

[63] Mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gerekliliği mali özerklik ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan ifadelerle uyumludur.

Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar da aynı kanunun 5. maddede düzenlenmiştir. Buna göre 2. maddede belirtilen orana göre ayrılan belediye payının; % 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve % 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır.

Bu Kanunda ayrılması öngörülen paylar ile birinci denkleştirme ödeneği[64] dışında, mahalli idarelere yardım amacıyla, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla başka bir ödenek konulamayacağı da ayrıca belirtilmiştir.

Merkezden ayrılan bu pay dışında 5393 sayılı kanunda belediyenin diğer gelirleri belirtilmiştir. Bunlar;

-Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.

-Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

-Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

-Faiz ve ceza gelirleri,

-Bağışlar,

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirlerdir.

Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla gelirlerinin yetmediği durumlarda kanunda belirtilen usul ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir.

Bunlar dışında Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir. Belediye, özel gelir ve

[64] 5779 nolu İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 6.maddesinde Denkleştirme ödeneğine yer verilmiştir. Buna göre; Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001 – 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.

gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.

5227 sayılı kanun 11.maddede hem merkezi idare hem yerel idarelerin kendilerine ait hizmetleri ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceği de hükme bağlanmıştır.

Görüldüğü gibi belediyeler kamu hizmeti sunumunda tanımlanan gelirler dışında özelleştirme yoluna da gidebilmekte hizmet sunumunu özel sektöre devredebilmektedirler.

Yapılan hukuki düzenlemeler ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları arttırılmış, yerel yönetimlere idari ve mali özerklik verilmiştir. Yetki ve sorumlulukları arttırılan yerel yönetimlerin kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanması gereği doğmuştur.

2. BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

2.1.ÖZELLEŞTİRME

2.1.1. Dünyadaki Gelişim Süreci

Kapitalist sistem bazen krizler yaşamakta ve kendini yeniden üretmek ve krizden çıkmak için çözüm yolları geliştirmektedir.

24 Ekim 1929'da Amerikan Borsası Wall Street'in çöküşüyle ortaya çıkan finansal kriz, piyasa mekanizmasının dengeli ve kendiliğinden oluşan yapısıyla ilgili kuşkular doğurmuştur. Bu aşamada Keynes'in kamu harcamalarının artırılması yoluyla talebin artacağı teorisi destek bulmuş ve devletin yani kamu iktisadi teşebbüslerinin rolü giderek artmıştır.

Bu dönemde yaşanan iki büyük savaş da kamunun ekonomi içindeki yerini artırmıştır. Bunun dışında kişilerin ekonomik ve sosyal talepleri pek çok uluslararası sözleşmeye konu olmuş ve devlet sosyal refahı gerçekleştirme sorumluluğu altında kalmıştır.

Piyasa başarısızlığını ortaya çıkaran nedenlerden hareketle neo-klasik ve Keynesyen iktisatçılar, *piyasa başarısızlığı teorisi* geliştirilmişler, devletin ekonomiye müdahale ederek ekonomik dengeyi sağlamasını ve piyasanın yarattığı olumsuz sonuçları ortadan kaldırmasını önermişlerdir. Piyasa başarısızlığının nedenleri[65];

-Piyasada tam rekabetin, şeffaflığın ve piyasaya giriş-çıkış serbestliğinin olmaması,

-Dışsal ekonomiler ve ölçek ekonomilerinin varlığı,

-Üretim faktörlerinin, özel gelir ve servet dağılımındaki dengesizlik,

-Özel gelirin toplum yararı dışında israf edilerek kullanılması ve savurganlık olarak gösterilmektedir.

---

[65] Coşkun Can Aktan, Devletin Başarısızlığının Anatomisi, http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm (erişim 30.11.2009)

1970'lere kadar bu teori ile özellikle Batı Avrupa ülkelerinde ve gelişmiş ülkelerde büyük bir ilerleme ve refah düzeyinde artış gözlenmiştir.

Gelişmekte olan ülkeler de ithal ikameci sanayileşme modeline yönelmiş ve bu modeli kendi ülkelerine uyarlamaya çalışmışlardır.

Doğu Avrupa'nın eski sosyalist ülkelerinde ve SSCB gibi komünist rejime sahip ülkelerde de devlet, sosyal sigorta, sosyal güvenlik gibi çalışma koşulları, sağlık, eğitim, konut gibi alanlarda politikalar ve kurumlar oluşturarak, refah devleti biçimini almıştır.[66]

Ancak; 1970'lerde gelişmiş ülkelerde kâr oranlarında ve milli gelirde yaşanan düşüşü enflasyon ve işsizlik izlemiştir. Stagflâsyon krizi ve petrol şoklarının da desteklediği gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi sorunları eşliğindeki etkiler kapitalist sistemin yeniden krize girmesine neden olmuştur.[67]

Petrol fiyatlarındaki artış ithal ikameci politikaya zarar vermiş; az gelişmiş ülkeler kamu açıkları ve üretim darboğazı sorunlarını, gelişmiş ülkelerden alınan yardımlarla çözmeye çalışmışlardır. Bu durum az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelere çok daha fazla bağımlı hale gelmeleri sonucunu yaratmıştır.

Aşırı büyüyen devletin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlardan hareketle iktisatçılar bu sefer piyasa başarısızlığına alternatif bir yeni teori geliştirmişlerdir. Kamu tercihi iktisatçılarının öncülüğünde geliştirilen bu teori *"devletin başarısızlığı teorisi"* olarak adlandırılmaktadır. Devletin başarısızlığının nedenleri[68];

-Politikada tam rekabetin, serbestliğin ve şeffaflığın olmaması,

-Politik dışsal ekonomiler, negatif ölçek ekonomileri, patronaj ilişkileri, politik yandaşlık ve partizanlık,

-Rant oluşturma ve rant dağıtma faaliyetleri ile çıkar gruplarının rant kollama faaliyetleri,

---

[66] Süleyman Özdemir, "Refah Devleti'nin Gelişimi ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları" (http://sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm)
[67] Özdemir,a.g.e.
[68] Coşkun Can Aktan, http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm (erişim 30.11.2009)

-Politikada bütçe kaynaklarının coğrafi ve sektörel dağılımında dengesizlikler,

-Kamusal güç ve yetki dağılımında adaletsizlik ve devlet harcamalarında israf ve savurganlık olarak gösterilmektedir.

Yeni sağ düşüncenin temelini oluşturan fikir akımlarından olan, neo-liberal görüşe göre kamu hizmet alanını genişleterek, sermayenin ekonomiden çekilmesini sağlayan sosyal devletin, kamu girişimciliğini terk ederek piyasadan çekilmesi gerekmektedir.

Neo-liberalizmin, devletin yeniden yapılandırılmasında; etkinlik, esneklik gibi ilkeleri ve risk almak, girişimcilik ruhu taşımak, rekabet ve kâr etme felsefesine inanmak, kaliteyi yükseltmek, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, vatandaşa müşteri gözüyle bakılmasını ve kamu yönetiminde rekabetin ve serbest piyasa ilkelerinin uygulanmasını öngörmektedir.[69]

Düşüncenin bir diğer odak noktası da, iktidarın kaynağının halk olmasıdır. Toplumu yönetme gücü de aldıkları kararlar nedeniyle doğacak hataların sorumluluğu da seçilmişlerde olmalıdır. Yerel yöneticiler seçimle iş başına geldiklerinden yerel yönetimlere öne çıkarılmaktadır.

Yeni sağ düşünce 1970'li yıllarda yaşanan krizden kurtulmanın çözüm yolu olarak görülürken; özelleştirme, müşteri odaklılık, hesap verebilirlik, rekabet odaklılık, performans yönetimi gibi savunduğu değerler sayesinde krizden çıkılabileceğini belirtmiştir.

Yeni sağ düşünce bu değerleri kamuya entegre ederek devletin içinde bulunduğu krizden kurtarırken, devleti asli fonksiyonlarına özelleştirme sayesinde kavuşturmakta, etkin verimli bir yapılanmaya rehberlik etmektedir.[70]

Kısaca, 1970 Krizinin, Liberal İktisat Teorisine dönüşü sağladığını ve özelleştirmenin, bu teorinin en çok kullanılan araçlarından biri haline geldiğini söyleyebiliriz.

---

[69] Songül Sallan Gül, **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004, s.70.
[70] Kadir Peker, **Yeni Sağ Düşünce Ekseninde Belediye Hizmet Anlayışı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran – 2008, s.27.

Özelleştirme, gelişmiş ülkelerde devletin iktisadi yaşamdan çekilmesinin ve piyasa kuralları yoluyla kaynak kullanımında etkenliği arttırmanın bir aracı olarak uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasal ve toplumsal yapıyı dönüştürmenin bir aracı olarak görülmeye başlanmıştır.[71]

1980'li yılların başında ABD ve Avrupa'da Neo-liberal politikalara sahip partilerin iktidara gelmesiyle, kamu hizmetlerinin kamu dışında, piyasada üretilmesi hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir.[72] Bu yıllarda tüm dünyada özelleştirme yoğun olarak yaşanmış, 1990'lı yıllarda sosyalist ülkelerin dahi piyasa ekonomisine yöneldiği görülmüştür.

Kapitalizmin küreselleşmesi ve bu bağlamda ülkeler arası ilişkilerin yoğunlaşmasıyla birlikte ülkeler, sorunların uluslararası ve ortak olduğunun bilinciyle özelleştirme gibi benzer çözümlerin uygulanması düşüncesini benimsemişlerdir.

Bayraktutan'a göre özelleştirme, tüm dünyada kamusal varlıkların iktisaden iyi yönetimi ile eş anlamlı hale gelmiş ve sorumlu politikalar için kıstas statüsüne ulaşmıştır.[73]

Küreselleşme süreci ile birlikte, ulus-devlet, ekonomi politikalarını belirleme gücünü kaybetmeye başlamıştır. Uluslararası ticaret, emek ve sermayenin serbest dolaşımı, piyasaların serbestleşmesi, iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmeler devletlerin piyasaya müdahale işlevini azaltmaktadır.

Keynesyen ekonomi teorisinin terk edilmesi, bu anlayış çerçevesinde şekillendirilmiş kamu yönetimi anlayışının da terk edilmesi gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı, devletin en az seviyede ekonomiye müdahalesini, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi

---

[71] Refik Yaslıkaya, **Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı (Kent Ve Çevre Bilimleri)Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2004, s.32.

[72] Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, S.378, Mart 1988, s.73.

[73] Yusuf Bayraktutan, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. (No:95), Ankara, 2003, s.I.

ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması gibi varsayımlara dayanmaktadır.

2.1.2. Türkiye'deki Gelişim Süreci

Gelişmiş kapitalist ülkelerde uygulanan Refah Devleti uygulamaları Türkiye'de aynı seviyesinde olmasa da uygulanmaya çalışılmıştır.

Devletçilik ilkesi ekseninde uygulanan politikalar dışındaki önemli gelişmelerden biri 1960'lardan sonra Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve bu kuruluşun hazırladığı Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini ön görülmesiydi. Bu plana göre, ithal ikameci sanayileşme[74], sanayi sektörlerinin tümü için yönlendirici bir stratejik tercih olarak kabul edilmişti.[75]

1960–1980 yılları arasında ekonomide uygulanan ithal ikameci politikalar kamu eksenli kuruluşların sayısını artırdığından; özelleştirme hükümetlerin gündeminde yer almış ancak uygulamaya geçirilememiştir.

Aslında Türkiye'de KİT'lerin kurulmasıyla birlikte kurumların kurucu yasalarında özelleştirmeyi destekleyen çeşitli kanunların yer aldığını görürüz. Bu açıdan özelleştirme Türkiye'de KİT'lerin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır diyebiliriz.[76]

1980'lerde yaşanan değişim 24 Ocak 1980 kararlarında gözlenmiş, ithal ikameci ekonomi politikaları terk edilmiş, iç pazara dönük üretim ve örgüt biçimi serbest piyasa mantığı içinde ihracata yönelik yeni bir sermaye birikim modeline geçiş sağlanmaya çalışılmıştır.[77]

---

[74] Bu modelde; dışarıdan ithal edilen girdiler ile üretim gerçekleştirilir. Bu malların tüketimi genelde iç piyasada gerçekleştirilir. İç piyasanın sınırlılığı büyük ölçekli üretim birimlerinin kurulmasını engeller, bu durum ise ürünlerin dışarıda rekabet şansını azaltır. Döviz girdilerinin azlığı dışarı bağımlılığı, dış borçların çokluğu da büyüme hızını yavaşlatmaktadır.

[75] Uğur Kara, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürecinde Belediye İktisadi Teşekkülleri: İstaç A.Ş. Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı Çalışma Ekonomisi Bilim Dalı,Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2008, s.2. ,Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, Gerçek Yay., İstanbul, 1989. s.102.

[76]Serkan Fakiroğlu, **Liberal Sistemin Özelleştirme Argümanı (Sebep Ve Sonuçları Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım)**, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kars, Temmuz 2006, s.17.

[77] Fikret Başkaya, **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, Birlik Yay, Ankara, 1986, s.188.

Özelleştirmeyle ilgili ilk yasal düzenleme, 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile yapılmıştır.[78] Bu tarihten itibaren özelleştirme, ülkemizde bir iktisat politikası hedefi olarak, bütün hükümetler tarafından kabul edilmiştir.

1994 yılında yaşanan kriz ve neticesinde alınan 5 Nisan Kararları çerçevesinde, KİT'lerin ortaya çıkardığı zararlar bu kurumların satılmasını gündeme getirmiştir. Yine bu dönemde 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir.

1999 yılında özelleştirme anayasaya dâhil edilmiş ve uygulamaya konan istikrar programında özelleştirmeye önemli bir yer verilmiştir.

Ülkemizde 2000 yılında en fazla özelleştirme geliri elde edilmiştir. Ancak 2000 yılının sonlarında yaşanan Kasım 2000 krizi ve ardından Şubat 2001 krizleri neticesinde, özelleştirmeden elde edilen gelir aynı hızda devam etmemiştir. Zaten özelleştirme için yapılan giderlerle elde edilen gelir kıyaslandığında; özelleştirme ile finansman sıkıntısının giderilebildiğini söylemek pek de mümkün değildir.

Bu dönemlerde hem özelleştirme hem de devletin yeniden yapılandırılması ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planları uygulamaya konulmuş; 2004 yılında Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu'nda özelleştirme sadece KİT'ler düzeyinde değil daha alt kademeleri de kapsayacak şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de 2009 yılı için, yöntemler itibariyle özelleştirme işlemlerine baktığımızda; blok satış %53, tesis ve varlık satışı %23, halka arz %19, İMKB'de satış %3, satış bedelli devir %2 olarak uygulandığını görmekteyiz.[79]

Aşağıdaki tabloda 1986-2008 yılları arasındaki özelleştirme işlemleri yer almaktadır.[80]

---

[78] Salih Barışık ve Emin Barlas , **Türkiye'de Özelleştirme, Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi,** Edit. Yusuf Bayraktutan , Ankara, Liberte Yayınları, Aralık 2003, s. 114.
[79] http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm, (erişim 28.11.2009)
[80] http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, (erişim 28.11.2009)

Tablo:2 Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri

Özelleştirme Yöntemi	1986-2007 ($)	2008 ($)	2009 ($)	Toplam ($)
Blok Satış	18.159.166.639	2.040.000.000	0	20.199.166.639
Tesis/Varlık Satışı	4.821.223.576	2.256.200.287	2.270.211.611	9.347.635.474
Halka Arz	5.180.202.610	1.911.000.000	0	7.091.202.610
İMKB'de Satış	1.261.053.768	0	0	1.261.053.768
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.368.792	0	0	4.368.792
Bedelli Devirler	615.730.069	89.923.687	3.613.144	709.266.900
TOPLAM	30.041.745.454	6.297.123.974	2.273.824.755	38.612.694.183

1998 yılında DPT tarafından hazırlanan özelleştirme ana planındaki özelleştirme amaçlarına baktığımızda[81]; ekonomik etkinliğin artırılması amacı ön sırada, bütçeye gelir sağlamanın son sırada olduğu görülmektedir. Günümüzde yapılan özelleştirmelere baktığımızda ise devleti küçültmek, etkin ve verimli hizmet sunmak, kaliteli mal ve hizmet üretmek amacı geri planda kalmıştır. Rekabet artırıcı etkenlerden ziyade doğrudan hazineye gelir sağlamak amacı ön plana çıkmaktadır.

2.1.3. Kavramsal Düzeyde Özelleştirme

2.1.3.1. Dar Anlamda Özelleştirme

Dar anlamda özelleştirme, mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan iktisadi nitelikleri ağır basan üretim birimlerinin ve kamu şirketlerinin, kısmen veya tamamen özel sektöre devri, başka bir deyişle satışını (*denationalization*) anlatır. Bu devir ilgili birimin bir bütün olarak satışı (blok

[81] http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html, (erişim 28.11.2009)

satış) ya da hisse senetlerinin halka arzı yoluyla gerçekleştirilebilir.[82] Bu açıdan özelleştirme bir mülkiyet devrinden ibarettir, bu mülkiyet devri işleminin özelleştirilecek kamu kuruluşunun toplam sermayesinin en az %51'i kadar bir meblağa eşit olması gerekir[83]. Dar anlamda özelleştirme ile hem kamuya gelir sağlanması, hem de kamuda çalışan sayısının azaltılması ve zarar eden kamu kuruluşlarının tasfiyesiyle bütçe giderlerinin düşürülmesi amaçlanmaktadır.

2.1.3.2. Geniş Anlamda Özelleştirme

Özelleştirme geniş anlamda, kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, hizmet sunumunda özel sektörden yararlanılmasını, kamu özel işbirliğini ve kamu tekellerini rekabete açmayı içerir.[84] Özelleştirmenin geniş anlamı, devletin serbest piyasadaki iktisadi etkinliğini azaltmakta, devlet tarafından sürdürülmesi zorunlu iktisadi etkinliklerin de serbest piyasa mekanizmasıyla uyumlu yürütülmesini gerektirmektedir.

İster geniş ister dar anlamda özelleştirmeden bahsedilsin, öncelikle piyasa ekonomisinin oluşturulması, daha sonrasında ise bu piyasanın genişletilmesi ve geliştirilmesi anlaşılmalıdır. Özelleştirmenin tek amacı devlet mülkiyetindeki işletmelerin ve bunlara ait varlıkların satılmasından ibaret olmayıp, kamu sektörüne para ve uzmanlık kazandırmaktır.[85] Devletin veya kamu kesimine ait kurumların, monopol oldukları sahaları serbestleştirme veya özel sektöre açmaları, ihale yöntemi ile bazı işlerin özel

---

[82] E.S. Savas, **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, Milli Prodüktivite Merkezi Yay., Ankara, 2003, s.3.

[83] Halil Sarıaslan, Cengiz Erol, **Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi**, TOBB Yayını No:266, Ankara 1993, s.3.

[84] Bilal Eryılmaz ve Musa Eken, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi,** C.LXII, S.387, Haziran 1990, s.56.

[85] Şebnem Günal, **Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Merkezi Ve Doğu Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2006, s.11.

kesime yaptırılması, özel sektör kuruluşlarına yatırım amacı ile teşviklerin verilmesi de özelleştirmedir.[86]

2.1.4. Özelleştirmenin Gerekçeleri

Özelleştirmenin nedenleri; iktisadi, mali, sosyal, siyasal ve uluslararası nedenler şeklinde ayrıma tabi tutularak incelenebilir.

2.1.4.1. İktisadi ve Mali Nedenler

Özelleştirme görüşünü savunanlar, temelde özelleştirme ile mülkiyet ilişkisine vurgu yaparlar. Kamu mülkiyeti kavramı ile bazı kaynakların politik kesimlere ve onlara yakın çıkar gruplarına emanet edildiği, onların bu kaynakları savurganca ve kendi çıkarları doğrultusunda kullanma tutumu sergiledikleri; vatandaşların da sahiplik yerine yararlanma hakkı ile yetindikleri mülklerin değerli kılınmaları ya da korunmalarıyla ilgilenmeyecekleri ifade edilmektedir. Bu anlamda kamu kuruluşları özel kuruluşlara göre daha verimsiz ve karsız şekilde faaliyette bulunmaktadır.

Özelleştirmenin ikinci vurgusu rekabet üzerine yapılmaktadır. Rekabet koşulları altında firmalar daha yeni üretim teknolojisi, daha iyi bir organizasyon yapısı ve daha uygun ve ucuz üretim girdileri kullanmaya yöneleceklerdir. Böylece maliyetin azalacağı, kalitenin artacağı, müşteri memnuniyetinin ve kaynakların etkin kullanımının sağlanacağı düşünülmektedir.

Özelleştirme ile devletin iktisadi etkinliği azaltılarak belirleyici rolü sona erecektir. Piyasadaki tam rekabet ortamının sağlanması ve devam ettirilebilmesi açısından ise devletin düzenleyici rol oynaması gerekir.

Kamu kesimi üzerindeki yükü hafifleterek, kamu kesimi borçlanma gereksinimini küçültmek ve satışlar yoluyla gelir sağlayarak, diğer harcama

---

[86] A. Ceylan. ve M. Vergiliel, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No: 17, Bursa, 1989, s.65.

kalemlerinde rahatlık sağlamak[87] özelleştirmenin diğer gerekçeleri olarak sunulmaktadır. Bu noktada özelleştirmenin, kamu girişimlerinin hazine üzerindeki finansal yükünü hafifleteceği iddia edilerek, özelleştirme anti-enflasyonist bir araç olarak düşünülmektedir.[88]

Özelleştirmenin başka bir iktisadi amacı ise, sermaye piyasasını güçlendirmektir.[89] Bu bağlamda sermaye piyasası güçlenirse, tasarrufların menkul kıymetler aracılığıyla yatırım alanlarına kaydırılması mümkün olacaktır. Böylece halkın ekonomiye ve yönetime katkısı sağlanabilecektir.

2.1.4.2. Sosyal ve Siyasal Nedenler

Özelleştirme sermayenin tabana yayılması yoluyla servet dağılımını daha dengeli duruma getirecek böylece refahın yaygınlaştırılması ve sosyal adaletin sağlama amacına ulaşılabilecektir.[90]

Bunun dışında neo-liberalizm ve küreselleşme özelleştirmenin fikri alt yapısının oluşmasında rol oynarken; özelleştirme de bu kavramların biçimlendirdiği sürecin uygulanmasında etkili olmaktadır.

Küreselleşme, bir yönüyle fikirlerin, insanların, mal ve hizmetlerin ulusal sınırları tanımadan serbestçe hareket edebilmesini içerirken, diğer yönü, küresel sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasını, hiçbir engelle karşılaşmadan dolaşımını gerektirir.[91] Küresel sermaye hareketinin düşünsel arka planı, kamuya duyulan güvensizlik ve bireye duyulan güveni simgeleyen, bireyi kısıtlayan devletin etkinlik alanının sınırlanmasını isteyen

---

[87] İzzettin Önder, **"Özelleştirmeye Genel Yaklaşım" Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, Editör: Ergin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay. Ankara, Nisan 1994, s.22.
[88] Coşkun Can Aktan, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi,** Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2001, s.5.
[89] Döndü Özlem Acer, **Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme Uygulamaları: Amaçlar, Yöntemler Ve Sonuçlar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya- 2007, s.15.
[90] Hulki Cevizoğlu, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme,** İlgi Yayıncılık, İstanbul, 1989, s.32.
[91] Ayşegül Kaplan, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. Yayın No:19/Tezler Dizisi:3, Ankara, 1999, s.23-24.

Neo-liberalizm ya da Yeni Sağ olarak adlandırılan düşünce akımı tarafından biçimlendirilmektedir.

Bireyselleşme, demokratikleşme, sivilleşme, serbestleşme, kentleşme, yerelleşme, şeffaflaşma, gönüllülük gibi öne çıkan kavramlar, gücün devletten sivil topluma kaymasının arka planındaki etkenlerdendir.

2.1.4.3. Uluslararası Nedenler

Özelleştirme gerekçelerinin uluslararası kuruluşlar tarafından da kabul gördüğü söylenebilir. AB Antlaşması'nın 3/a maddesi, "Üye devletlerin ve Topluluğun aktiviteleri, serbest rekabetin olduğu bir açık piyasa ekonomisinin ilkeleri ile uyumlu olarak sürdürülen, bir iktisat politikasına göre yürütülmelidir"[92] demektedir.

Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel toplumun kredilendirme kuruluşlarının, özellikle gelişmekte olan ülkelere açtıkları şartlı kredilerin en önemli koşullarından biri özelleştirmeyi yaygınlaştırmaktır.[93]

2.1.4.4. Diğer Nedenler

Sektörlerin ayakta kalabilmek piyasadaki varlıklarını sürdürebilmek için hızla değişen teknolojiye adapte olmaları gerekir. Özel sektörün değişen teknolojiye uyum konusunda kamu sektöründen daha başarılı olduğu düşünülmektedir.

Personel yetersizliği, eğitim ve teknolojik yetersizlikler sonucu ya da yöneticilerin yetersizlikleri, kendi yararlarını kamu yararı önünde tutmaları, kamuya hesap vermekten kaçınmaları gibi nedenlerle hizmetler etkisiz,

---

[92] Yavuz Ege, "Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme", **Hazine Dergisi**, S.13 Ocak 2000, s.70-71.
[93] Yaslıkaya, a.g.e. s.54.

verimsiz, kalitesiz ihtiyaçlarla oransız şekilde sunuluyor olabilir. Özelleştirmenin diğer vurgularından biri de bu kötü durumlarla karşılaşmamak için hizmetlerin daha disipline olmuş, uzmanlaşmış özel girişimciler eliyle sunulması gerekliliğidir. Eğer bazı hizmetlerin kamu tarafından sunumu gerekiyorsa kamu içinde özel sektörün yöntemleri (katılım, şeffaflık, denetim, toplam kalite, stratejik planlama gibi) yerleştirilerek hizmette etkinliğin sağlanması mümkün olabilecektir.

Bu bağlamda ülkelerde hem iç hem de dış nedenlerle, bazı düşünsel akımların etkisiyle özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirildiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2.1.5. Özelleştirmeye Karşı Olanların Görüşleri

Özelleştirme sonucu ortaya çıkabilecek olumsuzluklar özelleştirmeye karşı olanlar tarafından dile getirilmektedir.

Doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu özelleştirilen sektörde tek başına kalan veya en büyük payı elinde bulunduran işletmenin bu avantajını kötüye kullanma olasılığı vardır. Bu durum fiyat artışına ve refahın azalmasına neden olabilecektir.[94]

Bunun dışında özelleştirme ile devlet sübvansiyonları ve düşük fiyat uygulamaları ortadan kalkacağı için, özelleştirilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında kısmı bir artış ortaya çıkabilir. Bu da önceden düşük fiyatla mal ve hizmetten yararlanan halkın tepkisine yol açabilir.

Örneğin Bolivya'nın Cochabamba kentinde su hizmetinin özelleştirmesi sonucu %200'lere varan fiyat artışları yaşanmış ve ortalama asgari ücretin 100 Doların altında olduğu bu ülkede özelleştirmenin olumsuz

[94] Bu duruma örnek olarak, İngiltere'de British Telecom ve British Gas şirketlerinin özelleştirilmesi ile Türkiye'de 1992 yılında gerçekleştirilen çimento şirketlerinin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan özel tekeller gösterilebilir. Şebnem Günal, a. g. e. s.17.

etkisi çok büyük olmuş, hatta yaşanan fiyat artışları ülkede ayaklanmaya neden olmuştur. [95]

Arjantin'in Tucuman şehrinde de su hizmetlerinin özel bir şirkete devredilmiştir. Ancak suyun hem kirli olması hem de faturaların iki katına çıkması nedeniyle; insanlar faturalarını ödemeyi reddetmiş, sonuçta da anlaşma iptal edilmiştir.[96]

Özelleştirilen kuruluş kaynak ve kapasiteyi daha etkin kullanarak karını artırmaya çalışırken tüketici menfaatlerini göz ardı edebilecektir. Özelleştirmenin dayandığı temellerde en önemli olanı bu yolla iktisadi ve teknik etkinliğin sağlanacağıdır. Ancak iktisadi ve teknik etkinliğin yanı sıra, sosyal amaç ve etkinliğin de göz önünde tutulması gerekmektedir. İnsan hayatı için zaruri olan bazı hizmetlerin özel sektöre devredilmesiyle kamu yararı ikinci plana atılabilmektedir.

Devlet tarafından sunulması gereken ancak çok fazla kâr getirmeyen sektörler vardır ya da bu alanların kâr getirebilmesi için bazı birimlerin hizmet alanı dışında bırakılması gerekebilir.

Önceden karlı olarak gözüken alanların özel sektör için artık kâr getirmeyeceği anlaşıldıktan sonra üretimin durdurulması söz konusu olabilir.

Özel sektörün en çok karı elde edebilmesi, en az üretim faktörü kullanmasına bağlıdır. Bu da orada istihdam edilen işgücünün tasfiye edilmesi ve işsizlik sonucunu doğurabilir. Örneğin, İngiltere'de 1979-1994 arasında yapılan özelleştirme uygulamalarında 1,7 milyon kişi işini kaybetmiştir.[97] Türkiye'de de 1990 yılında KİT'lerde çalışan 643 bin olan kişi sayısı, 2002 yılında 385 bin kişiye gerilemiştir.[98]

Özelleştirmenin beraberinde sendikasızlaşmayı çalışma koşullarında gerilemeyi, sosyal güvenlikte zayıflamayı, ücretlerde düşmeyi, yaygın

---

[95] Erol Pınar, **Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dâhil Edilmesi**, Uluslararası Konferans.3-5 Temmuz 2002. http://www.antimai.org/gr/peodtu.htm, (erişim: 01.11.2009)

[96] Erol Pınar, a. g. e.

[97] Susan George, **Neo-Liberalizmin Kısa Tarihçesi**, http://www.antikapitalist.net/yeni/makaleler/susan.html (01.11.2009)

[98] Türel Oktar, **Özelleştirme Üzerine Notlar**, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc (30.09.2009)

taşeronlaşmayı beraberinde getirdiği öne sürülmektedir.[99] Bu konuda özellikle belediyeler temizlik ve altyapı gibi çeşitli hizmetlerin gerçekleştirilmesi işini geçici sürelerle taşeron firmalara devrederek, çalışanlara yönelik harcamalarda, tasarruf etmeye yönelmektedir.[100]

Devletin küçültülmesi için özelleştirmenin mutlaka uygulanması gereken bir süreç olarak görülmesi kâr eden kurumların aktiflerinin tam olarak değerlendirilmeden değerinin altında elden çıkarılmasına ve zarar edilmesine sebep olacaktır. Bu kurumlar aynı zamanda etkin yönetilen kurumlar ise daha düşük bir fiyat seviyesinden sunulan mal ve hizmetin kullanıcıları, özelleştirme sonucu artan fiyatlardan olumsuz etkilenebilirler.

Sağlık ve eğitim gibi ortak ve öncelikli kamu yararı olan sektörlerden devletin çekilmesi toplumsal tabakalar arasındaki farkın derinleşmesine neden olabilir ya da bu olumsuz düşüncenin varlığı toplumsal bir tepki doğurabilir.

Bu anlamda özelleştirme ile ilgili yasal süreçlerin tam olarak belirlenmesi, iyi bir hazırlık çalışmasının yapılması ve halkın bilgilendirilmesi ile bu olumsuz etkiler azaltılabilecektir.

Özelleştirme, kamuya duyulan güvensizlik sonucu mülkiyetin tabanda yaygınlaştırılması amacına yönelmektedir. Ancak uygulamada, genelde hisse satışı sonucu küçük yatırımcıların başlangıçta bu ortaklığın tarafı olarak gözükmesine rağmen zamanla hisseleri ellerinden çıkarmakta ve bir süre sonra hisselerin büyük yatırımcıların elinde toplandığı görülmektedir. Özelleştirmeden sonra zenginlerin daha zengin fakirlerin de daha fakir olduğu söylenmektedir.[101] Oyan, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının, özellikle özelleştirme sürecinin başında blok satış yöntemiyle yapıldığı için, mülkiyetin

---

[99] Gülnur Çetin, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Ve Özelleştirme Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2007, s.17.

[100] Sürhan Çam, "Özelleştirme ve İstihdam Stratejileri", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:22, Sayı:206–209,s.66

[101] Sürhan Çam, "Kurumsal Açıdan Özelleştirme", **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 19, Sayı184. s.35.

tabana yayılmasını değil aksine belli ellerde toplanmasını sağladığını söylemektedir.[102]

Paylaşımdaki adaletsizlik artarsa ve küçük yatırımcılar özelleştirme uygulamalarında sisteme dâhil olmazsa servet dağılımında problem yaşanacaktır. Türkiye'de 1986 yılından bu yana tamamlanan 38 milyar dolarlık özelleştirme içerisinde halka arzın payı %18'de kalmıştır. Yine bu 38 milyar doların 20 milyar 200 milyon dolarla %52,3'ünü blok satışlar oluşturmuştur.[103]

Kamuoyunda özelleştirilen hizmetlerin üzerindeki kamu denetiminin kalkacağı seklinde bir endişe söz konusudur. Ancak özelleştirme ile ilgili kamu kuruluşu veya belediye, söz konusu hizmetler konusundaki sorumluluğunu ve denetim yetkisini bırakmış olamaz. Hatta özelleştirme ile kamunun denetimi daha da etkili hale gelebilir. Zira artık hizmeti yürüten birim ile denetleyen birim tam olarak ayrılmış olmaktadır.

Özelleştirme sürecine, sübjektif unsurların karışabilmesi örneğin belediye ihalelerinde, rüşvet ve diğer yolsuzluk iddialarına şahit olunması mümkündür. Bu gibi durumlardan doğan rekabet eksikliği hizmetin kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir.

Gelişmiş batı ülkelerinde, 1980'li yılların basında uygulanmaya başlayan özelleştirme yöntemleri, gerek merkezi yönetim düzeyinde, gerekse yerel yönetimler düzeyinde hedeflenen sonuçları hala tam olarak ve tartışmasız biçimde verebilmiş değildir.

2.2- YEREL KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Türk kamu yönetiminde hizmet görülmesinde esas olan yöntem emanet yöntemidir. Bu yöntem, kamu yönetiminin kendi personel ve teçhizatı ile hizmetleri görmesidir.

---

[102] Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye? ,** İmaj Yay., Ankara, 1998, s.161.
[103] Bkz. Tablo 2.

1980'li yıllardan itibaren ekonomi politikalarında ve devlet anlayışında yaşanan özelleştirme uygulamaları, yerel yönetimleri de içine alacak şekilde genişlemiştir.

Merkezi yönetimlerde yaşanan değişimle; devletin, hizmet üreten değil düzenleyen, denetleyen rolünün yerel yönetimlerde de uygulanması söz konusu olmuştur.

Özelleştirme öncelikle merkezi devletin, serbest rekabet koşulları altında, piyasada sağlanması mümkün sayılmayan, ekonomik içerikli faaliyet ve hizmetlerin özel sektöre devredilmesini hedef alarak uygulamaya konulmuş ve fakat özelleştirmenin kapsamı gerek merkezi ve gerekse yerel yönetimler düzeyinde sosyal refah hizmetlerini de içerecek şekilde genişlemiştir. Ancak yerel yönetimlerde özelleştirme, bir faaliyet ve hizmetin sağlanmasında kamusal etkinliğin tamamıyla sona ermesi anlamına gelmeyip, kentsel hizmetlerin sağlanmasında özel sektör alternatiflerinden yararlanılmasıdır. Öte yandan ülkemizde ve birçok ülkede özelleştirme uygulamalarına merkezi ve yerel yönetimler eş zamanlı başlamışlardır.

Desantralizasyon ile ulus devlet yapısı yerel lehine daraltılmakta, özelleştirme ile yerel hizmet alanları piyasaya açılmaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin sermaye birikimine katkı işlevi genişlemiştir.[104]

Özelleştirme kavramı, belediyeler açısından iki ayrı işlemi ifade etmektedir. Birincisi, kendi meclisleri eliyle veya kanunlar yoluyla kurulan iktisadi teşebbüslerin veya diğer hizmet birimlerinin özelleştirilmesidir. İkincisi ise, belediyelerin yasal olarak yerine getirmek zorunda oldukları çöp toplama, mezbaha, mezarlık ve itfaiye gibi hizmetleri diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir.[105]

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14, 15 ve 18, maddelerinde yasa koyucu yapmak- yaptırmak, etmek- ettirmek, yaptırıp işletmek, temin eylemek, imtiyaz vermek gibi deyimler kullanarak yerel hizmetlerin yürütülmesinden belediyeleri sorumlu tutmuş ancak hizmetlerin ne biçimde

---

[104]Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Cilt:6, Sayı:3, Temmuz 1997, s.272.

[105] Ahmet Burçin Yereli, **İzmir'deki BİT'lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler ve Yöntemler**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1995, s.19.

yürütüleceğini belediyelerin insiyatifine bırakmıştır. Belediyeler bu hizmetleri kendileri doğrudan sunabilirler ya da başka kurum, kuruluş veya girişimler eliyle yürütebilirler.[106]

Özelleştirmeyle yerel yönetimlerin kendi imkânlarıyla yerine getiremedikleri bazı hizmetlerin yerine getirmesi mümkün olmaktadır. İdareyi hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel neden maliyet tasarrufudur.[107]

Bu noktada hizmet, özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmekte ancak belediyenin hizmetleri sunma sorumluluğu devam etmektedir. Belediyenin sunmakla yükümlü olduğu bir hizmetin özelleştirilmesi, bu hizmetle ilgili herhangi bir aksama veya sunumuyla ile ilgili şikâyetlerin belediyeye yönlendirilmesini engellememektedir.

2.2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi İle Ulusal Düzeyde Özelleştirme Anlayışları Arasındaki Farklar

Yerel ve ulusal düzeyde özelleştirme anlayışları arasındaki farkları aşağıdaki gibi açıklamak mümkündür:[108]

a) Yerel hizmetler, genellikle tüketicilerine özel fayda sağlayan bu nedenle bölünebilen ve fiyatlandırılabilen hizmetler oldukları için serbest piyasa koşullarında sunumları daha kolaydır.

b) Ulusal düzeyde özelleştirme gelirleri bütçe açıklarının finansmanı için kullanılmaktadır, belediyelerde özelleştirmeden beklenen yarar ise, hizmet sunumunda etkinliğin artırılması ve mali tasarruf sağlanmasıdır.

---

[106] Recep Bozlağan, Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE Yayını,2000, s.452.

[107] Ahmet Ulusoy, Tarık Vural, "Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri", **Türk İdare Dergisi**, 439, Haziran 2003, s.119.

[108] Süreyya Sakınç; Gül Gezen, Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, **Yerel Yönetimler Sempozyumunda Sunulan Poster Bildiri**, TODAİE YYAEM**,** Ankara, 1-2 Kasım 2000, s.2

c) Yerel yönetimler halka en yakın yönetim birimleridir. Yerel yöneticiler seçimle işbaşına geldiklerinden hem hesap verme zorunlulukları vardır hem de yeniden seçilebilmeleri için hizmetlerin etkin ve kaliteli sunumu önemli faktörlerdir.

d) Merkezi idaredeki özelleştirme uygulamaları çok daha büyük kesimleri ilgilendirdiğinden, fikir ayrılıklarına neden olabilmekte ve işleyişi geç olabilmektedir. Oysa yerel yönetim hizmetleri, genellikle kent halkının günlük yaşamıyla ilgili hizmetler olduğundan tartışmalar faydası ile ilgili konularda olmakta ve uygulamaya konulması mümkün olmaktadır.

e) Yerel yönetimlerin merkezi yönetime oranla gelirleri daha kısıtlıdır. Yerel yönetimlerin merkezi idare gibi vergilendirme yetkileri olmadığından gelirlerini artırma konusunda zorlanmaktadırlar. Bu nedenle yerel yönetimler kendilerinden beklenen hizmet yükümlülüklerini yerine getirmede özelleştirmeden daha sık faydalanmak zorunda kalmaktadır.

2.2.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirmesinin ve Alternatif Hizmet Sunumu Yöntemleri Kullanmalarının Nedenleri

2.2.2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin İktisadi ve Mali Nedenleri

Özelleştirmeyi gündeme getiren başlıca iktisadi gerekçe, kıt kaynakların etkin kullanım ihtiyacıdır. Ülkemizde belediye gelirlerinin, GSMH içindeki payı, dönemler itibariyle ele alındığında, 1925 yılında %1,18 iken, bu oranın 1995 yılında %2,84'e 2004 yılında ise %2,73'e yükseldiği görülür. 2004 yılında % 2,73 olan oranın, aynı dönem itibariyle AB'ne üye bazı ülkeler ile kıyaslandığında örneğin Danimarka ile kıyaslandığında 2001 yılında bu oran %30,5 civarındadır.[109]

[109]Cemal Arslan, **Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler Ve Türkiye'de Belediye Gelirleri Ve Harcama Politikaları 1982-2004**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Teorisi Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara-2006, s.79.

Çeşitlenen ve artan yerel ihtiyaçların karşılanmasında geleneksel hizmet sunma yöntemleri yetersiz kalmıştır. Dünyadaki gelişmelere paralel olarak hızlı kentleşmenin[110] neden olduğu çağdaş şehircilik hizmetlerinin yerine getirilmesi için özelleştirmeler gerekmiştir. Amerikan Belediye Başkanları Birliği'nin yaptığı bir ankete göre belediyelerin % 40'ı para sıkıntısı yüzünden özelleştirmeye başvurmuştur.[111]

Faydası bölünebilen, bu bağlamda fiyatlandırılabilen bir takım yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumu, giderek daha artan oranlarda alternatif yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bunun en önemli gerekçesi ise şüphesiz israf ve savurganlıkların önüne geçerek kıt kaynakları daha etkin kullanmak düşüncesidir.[112] Bu düşünce kâr amaçlı çalışan özel sektörün kaynakları daha etkin kullanacağı varsayımına dayanmaktadır. Teknolojiye uyum sağlamak ve yeniliklere açık olmak konusunda özel sektörün kamudan daha ilerde olduğu kabul edilmektedir. Özel sektörün diğer bir avantajı da iktisadi gelişmeler karşısında piyasa faktörlerine duyarlı olarak önlemler alabilmesi, üretim faaliyetlerini arz-talep şartlarına bağlı olarak gerçekleştirmesidir.

Belediyeler hizmetleri özel sektöre devrettiklerinde o hizmet için yeni bir örgütlenme, teknik donanım ve istihdam için ayrıca bir kaynak ayırmaları gerekmeyecektir. Bu sayede hizmetlerin maliyeti düşecek, belediyeler daha az borçlanma gereksinimi duyacaklardır.

Kısaca, özel sektörün kamudan daha fazla verimlilik ve etkinlik esasında hizmet sunabileceği düşüncesi kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi eğilimini desteklemiştir. Özel sektörün, çoğu zaman daha az girdi ile daha çok üretim felsefesi, kaynak sıkıntısı altındaki yerel yönetimler için maliyetlerin düşürülmesi anlamına gelmektedir.

Gerçekten nispeten daha verimsiz gelir kaynaklarına sahip yerel yönetimlerin ellerindeki kıt gelir kaynaklarını aşırı borçlanma sorunu

---

[110] World Urbanization Prospects: The 2005 Revision Population Database Raporuna göre, 1950'de %29 olan kentli nüfus oranının 2015'te %52,9 olacağı öngörülmektedir. http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=1, Erişim 01.10.2009.

[111] Halit Suiçmez, Şevket Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları,** MPM Yayını, Ankara 1993, s.16

[112] Vural, a.g.e., s. 105.

yaşamadan daha verimli kullanma istekleri, bu idareleri alternatif hizmet sunum yöntemlerinden faydalanmaya itmektedir.

Sermaye, teknoloji gibi özel sektör imkânlarının, özel şirket yönetimi mantığı ve sürecinin kamu hizmetlerine aktarılma isteği de finansman kaynakları sınırlı olan kamu için özelleştirmenin nedenlerinden biridir.

Ülkemizde tüm olumsuzluklarının etkileri ile yaşanan kentleşme süreci, yerel hizmetlere yönelik talepte de büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmiştir. Buna karşılık yerel yönetimlerimizin, kendilerine yönelen bu taleplerin karşılamak için gerekli yeterli mali kaynaklara, gelişmiş teknik donanıma ve uzman kadrolara sahip bulunmamaktadır. Tablo 3'te görüldüğü gibi belediyeler her yıl açık vererek çalışmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerimizin ellerindeki sınırlı olanaklara, yerel hizmetleri daha etkin bir biçimde yürütebilmek için, özelleştirme yöntemleri gibi daha rasyonel ve esnek yöntemlere başvurmaları gerekmektedir.

Tablo 3. Yerel Yönetim Gelir ve Giderleri, milyar TL 1983-1998

	1983	**1985**	**1987**	**1989**	**1991**	**1993**	**1995**	**1998**
BELEDİYE GELİRLERİ	151	547	1.701	4.120	12.988	57.234	217.737	1.781.613
BELEDİYE GİDERLERİ	161	499	1.737	4.398	15.267	60.298	236.334	1.898.965
ÖZEL İDARE GELİRİ	46	107	322	961	3.162	11.521	22.930	207.291
ÖZEL İDARE GİDERİ	40	88	286	882	2.870	9.766	14.969	187.152
KÖY BÜTÇELERİ		12	30	56	118	376	854	2.575

KAYNAK: DPT, Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.40.

Belediyeler, genellikle tarihi, sosyal, kültürel ve siyasal nedenlerle optimal nüfus büyüklüğünün altında kurulmaktadır.[113] Bu büyüklüğün altında ya da üstünde kalan belediyelerin hizmet sunumları da daha maliyetli olmaktır. Nüfus ve alan dışında, her hizmet için de farklı bir optimal büyüklükten bahsedilebilir. Belediyeler optimal büyüklüğe ulaşamadıkları bu hizmetlerle ilgili de özelleştirme ve alternatif hizmet sunum yöntemlerini kullanabilirler.

Bunun dışında belediyeler başka belediyeler ya da kamu kurumları ile anlaşmak suretiyle hizmet satın alabilir ya da yaptırabilir. Fakat ülkemizde yönetimler arası bir hizmet alışverişinden söz etmek pek mümkün değildir. Yakın belediyeler, ortak üretebilecekleri bir hizmet için dahi ortak bir örgüt ve teknik donanım yerine müstakil birimlere sahip olmak istemektedirler. Büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerinde de bu eğilim görülmektedir.

2.2.2.2 Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Sosyal ve Siyasi Nedenleri

Türkiye'de merkezi yönetimde 1980 sonrası başlayan özelleştirme anlayışı 1990'lı yıllardan sonra belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarına da yansımıştır. Ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde mali faktörlerin ağırlığı büyüktür.

Ancak yeni kamu yönetimi anlayışı ile yetkilerin, merkezden doğrudan hizmet sunan birimlere kaydırılması gündeme gelmiş bunun sonucunda da özelleştirme ve hizmetlerin sunumunda alternatif yöntemlere başvurulmaya

[113] Birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin sunulacağı nüfus arttıkça, marjinal maliyete bağlı olarak azalmaktadır. Belirli bir nüfus büyüklüğünde minimum olan ortalama maliyet, bu nüfus büyüklüğü geçildikçe yine marjinal maliyetlerdeki yükselişlere bağlı olarak yükselmektedir. Nüfus açısından optimal yerel yönetim büyüklüğü, ortalama maliyeti minimum yapan nüfus büyüklüğüne eşit olmaktadır. Ayrıntılar için; A. Kadir Topal, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım içinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayınları, İstanbul, 2005, s.450.

başlamıştır. Bu anlayışta; süreçlerden çok çıktılara ağırlık verilmesi söz konusudur ve hizmet sunumu ve düzenleme yetkilerinin birbirinden ayrılması[114] gerekir.

Kamu hizmetlerine ilişkin taraflar hizmeti üretenler, tüketenler ve düzenleyenlerdir. Yeni anlayışta yerel birimler, hizmeti üreten ya da daha çok hizmeti üreteni seçen yani hizmeti düzenleyen taraf olarak rol oynamaktadır. Bu nedenle hizmetlerin farklı sunum olanakları ortaya çıkmaktadır. Bu olanakların bir kısmı piyasa mekanizmasına diğer kısmı ise kamuya uygun yöntemlerdir. Önemli olan hizmetin fiyat, kalite, zaman ve maliyet bakımlarından en uygun görülen yolla sunulmasını sağlamaktır.

Kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının tesisi ve rekabete odaklanmadan beklenen etki, daha fazla müşteri yönelimi ve daha uygun fayda-maliyet ilişkisi içerisinde daha kaliteli mal ve hizmettir. Böylece geleneksel bürokratik sistem ortadan kaldırılacak ve örgütsel yapı esnekleştirilecektir.

Minimal devlet anlayışının gereği olarak devlet, kamu hizmetlerinin sağlanmasında tekelci konumda olmamalı, doğrudan mal ve hizmet üretmek yerine mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerekli altyapıyı hazırlamalı, firmalar arasında rekabeti geliştirmeli, piyasa mekanizmalarını tercih ve teşvik etmeli ve hizmetten faydalanan vatandaşları müşteri olarak algılamalı ve onlara farklı seçenekler sunmalıdır[115].

Yeni kamu yönetimi anlayışı, daha verimli ve etkin çalıştığı kabul edilen özel sektörün işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasını da önermektedir. Bu yaklaşımda hizmet sunumunda alternatif yöntemlerden yararlanma dışında yönetim anlayışında bir değişiklik söz konusudur.

Yerel yönetimler ile demokrasi arasında güçlü bir bağ olduğu kabul edildiğinden, bu yönetimler vatandaşa en yakın birimler olarak yönetişim düşüncesinin hayata geçirilmesinde temel bir noktada görülmektedirler.

---

[114] Mümtazer Türköne, "Kamu'da Reformun Şartı: Uzlaşma", **Karizma**, Yıl: 5, Sayı: 18, Haziran 2004, s.125.

[115] Süleyman Sözen, **Teoride ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 60-61.

Gücün kullanımı, değişen yeni anlayışta sadece yerel yönetimlere bırakılmamakta; onlardan genişleyen sorumluluklarını piyasa ve yerel kişilerle paylaşmaları beklenmektedir.

2.2.2.3. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin İdari Nedenleri

Devlet tarafından sunulan hizmetlerin miktarının artması kamu kurumlarının yapısını büyümüş, işleyişini karmaşıklaştırmıştır. Bu hantal yapı hizmetlerin verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum, belediyeler için de problem oluşturmaktadır. İdari formaliteler belediyeleri yapılacak işleri zorlaştıran bir birim haline getirerek bu birimlerin halktan uzaklaştırmaktadır. Bu durum aynı zamanda performansı artırmak için uygulanacak yöntemlerin de gecikmesine neden olmaktadır.

Bu bağlamda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin idari nedenlerinden bir tanesi, belediyelerin bürokratik yapısının hantallığından kaynaklanan zaman kayıplarının azaltılmasıdır. Bu durum kırtasiyeciliğe neden olmakta, aynı zamanda da yönetimin hem kendi yapısı içinde hem de yönetimler arasında işbirliğinin kurulmasını engellemektedir. Siyasi nedenlerle liyakat unsuru göz ardı edilerek personel alımı bu durumların nedenlerinden biridir. Buna karşılık özel kesimin uyguladığı hizmet yöntemleri kamuya göre daha pratik ve daha az bürokratiktir[116], özel sektörde işbirliği ve uzmanlaşma da daha ileri düzeydedir.

1982 Anayasası'nın 127'inci maddesine göre; 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.

---

[116] Musa,Eken Bilal Eryılmaz, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **TİD,** Yıl:62, S.387, Haziran 1990, s.55.

Ağır vesayet denetimi, belediyelerin özerkliklerini zedeleyerek işlerin gecikmesine neden olabilmektedir. Bu nedenle yerel yöneticiler sürekli olarak merkezi idarenin vesayet denetiminden[117] kurtulma yollarını aramaktadırlar[118].

Özelleştirme büyük ölçüde, böyle bir kaçışı mümkün hale getiren yol olmaktadır.[119] Bu açıdan yerel yönetimleri alternatif hizmet sunum yöntemlerini kullanmaya iten nedenlerden biri de; ağır vesayet denetimine tabi olan belediyelerin bu baskıdan kurtulma isteğidir.

Belediyeleri özelleştirmeye yönelten diğer bir neden teknik personel yetersizliği[120], personel giderlerinin yüksekliği ile kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş işlemesinden doğan zaman kayıplarıdır.

Yerel hizmetlerin politik tercihler, kişisel çıkarlar gibi sübjektif unsurlar yerine hizmet gerekleri gibi objektif unsurlar tarafından yönlendirilmesine imkân tanıyabilmesi, belediyelerin siyasi kadrolaşma ile gereğinden fazla insan istihdam etmeleri nedeniyle rasyonel bir personel ve ücret politikası izleyememeleri ve hizmet maliyetlerinin artması özelleştirmenin diğer nedenlerindendir.

Özelleştirme ile belediyelerdeki siyasiler ve bürokratların ekonomik kaynakları üzerindeki tasarrufları sınırlandırıldığından rüşvet ve yolsuzluk olgularının kısmen ortadan kalkacağı da düşünülmektedir.

---

[117] 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. Cengiz Bulut, "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 1, 1993, s.20

[118] Vesayet denetiminin amacı, kanun ve şekil şartlarına uygunluğunun sağlanması olmalıdır ancak bu denetim çok sayıda makam tarafından kullanıldığında işlerin gecikmesi söz konusu olabilmektedir.

[119] Ziya Çoker, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 2, 1992, s.62.

[120] Çalışan personelin %70'ten fazlası ilköğretim düzeyindeki kişilerden oluşmaktadır. Behiç Erdem, "Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık, IV. 1990, s.32.

2.2.2.4. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Uluslararası Nedenleri

Türkiye'de gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerde ve özelleştirme dinamiklerinin temellerinde Dünya Bankası politikaları gözlenmektedir.

Türkiye, 1980 yılından itibaren Dünya Bankası ile uyarlama kredisi anlaşmaları yapmıştır. Kredilerin ortak niteliği, koşullarının piyasa odaklı yönetime yönelik dönüşümü gerektirmesidir. Belediyeler için Banka tarafından önerilen yeni yapının gerekleri şunlardır:[121]

-Belediye ölçeği büyütülmelidir. Görece küçük belediyeler, altyapı hizmetleri bakımından birlik kurarak çalışmalıdır.

- Belediyelere idari ve mali özerklik tanınmalıdır. Vergi oranlarını belirleme ve vergi koyma yetkisine sahip kılınmalı, hizmeti bedel karşılığı sunmalı, serbestçe borçlanabilir hale gelmelidirler.

- Belediyeler gelirleri, giderleri, bütçeleri ve yetki alanları içindeki her türlü taşınır ve taşınmaz üzerinde tam söz sahibi olmalıdır.

- Belediyeler giderleri ve bütçeleri üzerinde tam söz sahibi olmalıdır.

- Personel sözleşmeli ve meclis kararı ile istihdam edilmeli, böylece bu büyük harcama kalemi yatırımlar-ihaleler için engel olmaktan çıkmalıdır.

- Belediyelerin özel sektörle tam serbestlik ve eşitlik kurması, bunların "kamu idaresi" olmaktan gelen üstünlüklerine son verilmesi ile mümkündür.

- Belediyelerin hem özel şirketler hem de yabancı - uluslararası yerel yönetim örgütleriyle ilişki kurmaları serbest bırakılmalıdır.

Dünya Bankası, büyük yatırımlar gerektiren ve yüksek karlar gerektiren altyapı hizmetlerine özellikle ilgi duymaktadır. Su, enerji ve atık bertarafı gibi kentsel meselelerde çözümün, maliyetin tamamıyla kullanıcıya yüklenmesinde[122] olduğunu savunmaktadır.[123]

---

[121] Birgül A. Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", **Görüş Dergisi**, S. 58, İstanbul, Mart 2004, s.26.

[122] Kirleten öder veya kullanan öder ilkelerinin bir ifadesidir.

[123] World Bank. Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy. USA, 2000, s. 47-48

2.2.3. Yerel Hizmet Sunumunda Alternatif Uygulamalara Getirilen Eleştiriler ve Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

2.2.3.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Doğabilecek Bazı Sorunlar

Yerel hizmetlerin arzında alternatif bir yöntem olarak kabul edilen özelleştirmede ortaya çıkabilecek sorunları şu şekilde belirtebiliriz;[124]

-Gelişmekte olan ülkelerde özel sektör sermaye yapısı, deneyim ve uzmanlık bakımından bazı yerel hizmetleri üstlenecek potansiyelde olmayabilir. Yerli firmaların yetersiz olduğu bir hizmet yeterince cazip değilse yabancı firmalar da fazla ilgi göstermeyeceklerdir.

-Özelleştirmeye genellikle bir dünya görüşü ve siyasal bir yaklaşım gözüyle bakılmaktadır. Seçilen belediye başkanı ve diğer yöneticiler kendilerini bu siyasi tercihin karşısında görüyorlarsa özelleştirme uygulamalarına yanaşmayacaklardır. Bu durum özelleştirmenin olumlu taraflarının hayata geçirilmesini engelleyecektir.

-Ülkemizde belediyeler fazla siyasi oldukları ve yolsuzluklarla anıldıkları için yerel halk için özelleştirme siyasi kayırma ya da rüşvetle eş değer görülebilmektedir.

-Diğer sorun enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde işin ihalede belirlenen fiyatlarla bitirilememesidir. Yine fazla uzmanlaşmamış bir firma maliyet hesaplarını tam olarak yapmayarak ihaleye girmişse enflasyon etkisi olmasa dahi işin bitirilememesi söz konusu olabilmektedir. Bu durum hizmetlerin devamlılığını tehlikeye atabilir.

-Özel sektör karlı alanlara yönelmektedir. Ancak aynı hizmetin kâr getirmeyen alanlarına belediye hizmet götürürse bu sefer ölçek ekonomisi nedeniyle daha fazla maliyete katlanmak zorunda kalacaktır.

-Özelleştirme uygulamalarının işsizliğe, çalışanların ücretlerinin düşmesine, hizmet fiyatlarının artmasına neden olan etkileri vardır. Bu etkiler de özelleştirme karşıtı bir tavır oluşmasına neden olabilir.

---

[124] Bozloğan, 1998, a.g.e, s. 225-226

-Yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde bu işi daha önce yapmış ve konusunda uzman firmalar tercih edilecektir. Bu firmanın hizmet sunumu, kalitesi ve fiyatıyla ilgili hoşnutsuzluk oluşmasına rağmen belediye yöneticilerinin önlem almaması özel tekellerin doğmasına neden olabilecektir.

2.2.3.2. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

2.2.3.2.1. Hizmetin Maliyeti

Özelleştirmeden beklenen faydaların gerçekleşebilmesi için hizmetlerin özelleştirilmesinde bazı noktaların göz önünde tutulması gerekecektir.

Bu noktalardan biri maliyettir. Hizmet sunumunda alternatif bir yönteme başvurulduğunda gider kalemlerinde önemli bir fark yaratması beklenmelidir.

Bunun dışında özelleştirilen hizmetlerin rekabet ortamında çeşitlenerek kalitesinin artacağı düşünülmekteyse de özelleştirme sonucu kamusal tekellerin özel tekellere dönüşmesi mümkün olabilmektedir. Su, elektrik, metro, doğalgaz gibi hizmetlerin temininde özel sektörün her zaman tekel oluşturma ihtimali vardır. Önder'e göre; özelleştirme ile kamu kesimi monopolleri rekabete açılmamakta, özel sektör monopolü haline gelmektedir. Bunların nedenleri ise, kamu işletmelerinin çok büyük olması, geniş halk kesimlerinin yeterli birikime sahip olmaması ve gelir ihtiyacı nedeniyle blok satışlara öncelik verilmesidir. [125]

Burada rekabet ortamının tesisi önemli bir noktadır. Bazı malların doğal tekel olma özellikleri göz önüne alınarak mülkiyet devri dışında, işletmesinin özelleştirilmesi gibi yöntemlere başvurulması gerekir.

---

[125] İzzettin Önder, a.g.e, s.23.

Görüldüğü gibi amaç, sadece özelleştirme olmamalı, amaç aynı zamanda kamu sektöründe piyasa mekanizmalarını tesis etmek ve rekabet ortamını da oluşturmak olmalıdır. Kamu hizmetlerinin verimli ve müşteri odaklı olarak görülmesi için rekabeti geliştirici bir çerçeve oluşturulabilirse kamu hizmetlerinde iktisadilik gerçekleştirilebilecektir.

Bu anlamda kamu ve özel sektör hizmet birimleri arasında oluşturulacak sağlıklı bir rekabet ortamı hizmet kalitesine olumlu etki yaratacaktır. Ayrıca sadece yönetimler arasında değil yönetim içinde oluşturulacak rekabet mekanizmalarıyla da olumlu sonuçlara ulaşılması mümkün olacaktır.

Bu açıdan, performansın yönetilmesi özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de giderek önem kazanmaktadır. Performans yönetiminde hem örgütsel hem de kişisel performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekir.[126]

Yerel yöneticiler, özelleştirme ile elde edilecek gelirlerin aktarılacağı alanları belirlemesi gerekir. Daha önce belirtildiği gibi özelleştirmeden beklenen faydalardan biri borçlanmanın engellenmesidir. Bu gelirlerin var olan borç stokunun azaltılmasında kullanılması uygun olacaktır. Bunun dışında gelirlerin, başka yatırımların finansmanına aktarılması da düşünülebilir.

2.2.3.2.2. Hizmetin Kalitesi ve Denetlenmesi

Daha önce belirtildiği gibi hizmetlerin özelleştirilmesi, belediyelerin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bunun için belediyelerin, hizmetin

[126] Performans kavramının en önemli boyutu ekonomidir. Nasıl karlılığı sağlayamamış bir işletme yok olursa, hizmette verimliliği ve fayda maliyet dengesini kuramamış bir kamu kurumu da varlığını sürdüremeyecektir. Diğer boyutları verimlilik ve etkililiktir. Muhsin Halis ve Mehmet Tekinkuş, Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi, Derleyen: BALCI, A. ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003, s.170.

kalite ve sunum standartlarını belirledikten sonra süreci takip ederek denetlemeleri önemlidir.[127]

Aynı zamanda baştan tüketicilerin mağdur edilmesini engelleyecek her türlü önlemin alınması gerekir. Yerel yönetim, hizmeti devralan şirketlerin gerekli yatırımları yapmasını zorunlu kılmalı ve titizlikle izlenmelidir.[128]

Özelleştirme sürecine sübjektif unsurların karışabilmesi, örneğin belediye ihalelerinde rüşvet ve diğer yolsuzluk iddialarına şahit olunması mümkündür. Bu gibi durumlardan doğan rekabet eksikliği hizmetin kalitesini olumsuz etkileyebilmektedir. Bu anlamda idarenin, yönetişim ilkelerinden şeffaflık, denetim ve hesap verebilirlik ilkelerini de göz ardı etmemesi gerekir.

2.2.3.2.3. Hizmetin Niteliği

Bazı mal ve hizmetler kendilerine has niteliklerinden dolayı özelleştirme konusu yapılamayabilir. Kamu güvenliği, kamu düzeni ve denetimi ile ilgili bazı hizmetlerle ilgili (zabıta, imar planı ve denetimi gibi) özelleştirme yoluna gidilmesi söz konusu olmamaktadır. Bu çerçevede, imar denetimi ve zabıta gibi kolluk kuvvetini, ceza yazmak gibi kamu erkinin kullanılmasını gerektiren görevlerin özelleştirilmesi düşünülemez.[129]

Hava kirliliği veya doğal, tarihsel alanların korunmasıyla ilgili tedbirler gibi faydası bölünemeyen nitelikte bazı hizmetlerin tümüyle belediyelerin kendi imkânlarıyla gerçekleştirilmesi gerekebilir ya da bu hizmetlerin nitelikleri gereği fiyatlandırılması mümkün olmayacağından özelleştirme yöntemi olarak ihale yöntemi seçilebilir. Belediye, hizmeti yüklenen firmaya bunun karşılığında belli bir bedel ödeyecek, bu ödemelerin finansmanını da yerel vergi ve harçlardan karşılayacaktır.

---

[127] Sadun Emrealp, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri,** Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.49.

[128] Selahattin Yıldırım, Sadun Emrealp, **Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları,** TKİB Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.409.

[129] Mehmet Ali Dağtaş, "Belediyelerde Özelleştirme" ,**İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:46, Sayı 535-536, Mayıs- Haziran 1990, s.300.

Sahip oldukları dışsallıklar nedeniyle kanalizasyon, çöp toplama gibi toplumsal yaşantıyı etkileyen hizmetlerin tamamen özel sektöre bırakılmaması gerekir. Neo-liberal politikaların hakim olduğu, kamu hizmetlerinde özelleştirmenin hızlı bir uygulayıcısı olan İngiltere'de su faturalarını ödeyemeyenlerin suları kesilmiş, tesisatların paslanması sonucu çağlar öncesi görülen hastalıklar yeniden görülmeye başlamıştır.[130]

İktisadi ve teknik etkinliğin sağlanması amacıyla özelleştirme yöntemlerine başvurulurken belediyelerin sosyal yanlarının göz ardı edilmemesi gerekir. Bazı hizmetlerin faydalarından parasını ödeyemedikleri için mahrum bırakılan kişilerin temizlik ve sağlık gibi sosyal hayatı daha fazla ilgilendiren sorunlara neden olabilmeleri mümkündür.

Kamu yönetimi açısından müşteri odaklılığın[131]; hizmet sunanları müşteriye karşı sorumlu, müşterileri de seçimlerinde daha az politik ve daha rasyonel davranmaya zorlayacağı; savurganlığı önleyeceği; fırsat eşitliği sağlayacağı ve yeniliklerin önünü açacağı düşünülmektedir.

Ancak kamu yönetiminde müşteri odaklılığa karşı bazı görüşler de bulunmaktadır. Öncelikle müşteri kavramının tanımında bir alım gücünün varlığı söz konusudur. Bu açıdan sosyal hizmetlerin sunum alanındaki kimsesizler, sokak çocukları, yaşlılar gibi bakıma muhtaç kimselerin müşteri olarak görülmesi mümkün değildir.

2.2.3.2.4. Zamanlama

Hizmetin özelleştirilmesinde piyasa koşulları önemli bir etkendir. Sermaye yapısının kuvvetli olması, piyasada tam rekabet koşullarının oluşması, hisselerin halka arzını kaldıracak kapasitede olması gibi etkenler göz önünde tutulmalıdır. Bu anlamda hem belediyelerin hem de piyasanın sağlam bir alt yapıya sahip bulunması, aynı zamanda hukuki düzenlemelerin

---

[130] Erol, Pınar, a. g. k.

[131] Veysel Eren, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Belediyelere Etkileri**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2001, s.189

sağlıklı olması, özelleştirmeden beklenen faydaların elde edilmesini kolaylaştıracaktır.

2.2.3.2.5. Halkın Katılımı

Belediyelerin yapılan özelleştirme işlemleriyle ilgili olarak halkı bilgilendirmesi, hizmet üretim sürecine mümkün olduğunca dâhil etmesi ve halkın istek ve şikâyetlerini dinlemesi gerekir.

Hedef her ne kadar uzun vadede vatandaşlara düşen maliyeti azaltmaksa da; hizmetin özel sektöre devriyle makul düzeyi aşmamak kaydıyla fiyat artışları meydana gelebilir. Bu sorunun büyük bir hoşnutsuzluğa yol açmaması için rekabet ortamının yaratılması kadar kamuoyunun desteğini almak da gereklidir. Şeffaf yürütülen uygulamalar, bu desteğinin sağlanması konusunda önemlidir.

Bazı hizmet sektörlerinde hizmeti kimin temin edeceğini belde halkının seçmesi önem kazanabilmektedir. Tabi, teknik yeterliliğin önem kazandığı su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesi gibi bazı alanlarda ise belde halkının seçme hürriyeti daha az önemli olmaktadır.[132]

2.2.4. Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri

Kamu hizmetleri, emanet usulü ile kamu idarelerinin kendi örgütü, kendi malları ve kendi personeli ile görülür. Özelleştirme ile kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi ise bu usulün tamamen dışında bir anlayıştır. Özelleştirmede hizmetin kamusallık özelliği ortadan kalkmakta, kamu işlev ve istihdam anlamında daraltılmaktadır.

---

[132] P. Ljung, Yönetim Seçeneklerinin ve İşletme Kavramlarının İncelenmesi, **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, (11-20 Kasım 1985)**, **Altın Yunus Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı- İller Bankası Ortak Yayını, Ankara 1988, s.17.

Kamu hizmetlerinin kamu dışında herhangi bir özel kişi veya kuruluş tarafından sağlandığı tüm yöntemlerin özelleştirme olarak nitelendirildiği görülmektedir.[133]Kentsel hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması, oldukça geniş bir yelpazeye yayılan kişi ve kuruluşları içermekle birlikte, bu konudaki ağırlığın özelleştirme yöntemi olduğu bilinmektedir. Belediyelerde özelleştirme daha çok şirketleşme, ihale / sözleşme yöntemine ağırlık verme, belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerin özel kesime devredilmesi gibi biçimlerde yürütülmektedir.[134]

Gelişmiş ülkeler özelleştirmeyi, piyasa ekonomisinin daha iyi işlemesi için uygun rekabet ortamını oluşturmak, hizmetlerin maliyetini düşürmek ve etkinliğini sağlamak için yaparken; gelişmekte olan ülkeler genellikle bütçe açığını kapatmak, dış borçları finanse etmek, kötü yönetim ve rüşvetle mücadele etmek için özelleştirmeye başvurmaktadır.[135]

Sadece devleti küçültmek, bir takım görevlerden onu arındırmak, verimli bir devlet ve kamu yönetimi sistemi için çözüm olamaz. Bu noktada önemli olanın, devleti küçültmek değil; aksine devletin ve kamu yönetiminin hizmet görme alışkanlıklarını ve anlayışlarını değiştirerek, onu topluma en faydalı bir biçime dönüştürmek olduğu da savunulmaktadır.[136]

Hizmet Garanti Eden Devlet anlayışına göre, kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve kalitesi için mülkiyet yapısının kamu ya da özel olması değil, aksine buna uygun bir piyasa rejimi; daha doğrusu, kamusal çıkarlara hizmet için piyasaya yönelik işlevsel bir rekabetin var olması kesin sonuca ulaşmada etkili olacaktır. Böylece rekabet, kamu yönetiminde yenilik ve iyileştirmenin teşviki için esaslı bir araç olarak görülebilecektir. Rekabet, özellikle özelleştirme kavramını sınırlandırmaktadır. Özelleştirmede, kamusal

---

[133] Sadun Emrealp, **Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Kent Basımevi, İstanbul, 1992, s.4.

[134] Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 65, Sayı:382, Mart 1989, s.32

[135] Ergin Arıoglu, **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay., Ankara, 1994, s. 71.

[136] Gunnar Folke Schuppert, Ein Kompass für Reformen, **WIB-Mitteilungen**, Heft 104, 2004, Juni, s. 7.'den aktaran, Veysel Eren, Selim Kılıç, "Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 61.3, s.74.

üretimin özel mülkiyete geçişi söz konusudur. Buna karşın rekabet, diğer hizmet sunucularıyla birlikte yarışma içinde çekici hizmetleri ve etkin ürünleri sürekli üretme çabası anlamına gelmektedir. Böylece örgütsel, personel ve teknik iyileşme yönünde sürekli bir değişimi zorlayan dışsal bir mantık kamu yönetimine girecektir.[137]

İhale yöntemi, belediyeler arası hizmet sözleşmeleri, özel amaçlı hizmet kuruluşları, imtiyaz sözleşmeleri, kira sözleşmeleri, hizmetin sübvansiyonu, kupon yöntemi, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, gönüllü katkılar ve kendi kendine yardım[138] gibi yöntemler, doğrudan hizmet sunumuna alternatif yöntem ve yaklaşımlar olarak önem kazanmaktadır.[139]

Ülkemiz açısından bakıldığında, bu çeşitli yöntemlerin bir bölümünün ülkemizde daha sınırlı uygulama alanı bulduğu görülmektir. 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere özelleştirme yöntemlerinden, imtiyaz kiralama ve ihale yönteminin uygulanmasına imkân vermiştir.[140]

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde belediyelerin yerel halkın eğitim, konut vb. gereksinimlerine yönelik fonksiyonları göz ardı edilmiş ve sosyal nitelikte hizmetler kısılmıştır. Söz konusu hizmetlerin sermaye kesimi tarafından üretilmesi öngörülmüş, mal ve hizmet fiyatlarının belediyeler yerine ilgili meslek kuruluşları tarafından belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Bunun sonucunda da belediyecilik, temizlik ve yatırımcılık alanına sıkıştırılmıştır.[141]

Belediyelerde özelleştirme; işletmelerin hisse senetlerinin halka satışı şeklinde gerçekleşmemiş, özelleştirme daha çok, Belediye İktisadi Teşekkülleri kurarak şirketleşme, toplu taşım, su dağıtım gibi işlerin ihale-sözleşme yöntemiyle belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya

---

[137] Mitteilungen WZB, Wettbewerb Gestalten, Helf 94, Dezemmber :2001, 35-37.'den aktaran Eren ve Kılıç, a.g.m. s.75.
[138] Emrealp ve Horgan, **a.g.e.**, s.4.
[139] Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49, s.51.
[140] Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2 Nisan 2001, S. 44
[141] Kara, a.g.e, s.66.

verilmesi ya da yönetimlerinin özel kesime devredilmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.[142]

2.2.4.1. İhale Yöntemi

En çok kullanılan özelleştirme yöntemi olan ihale (contracting-out); devletin veya belediyelerin özel şirketlere sözleşme ile kamusal mal ve hizmet üretme ve dağıtma yetkisi vermesidir[143]. Bazı kamusal mal ve hizmet üretimi, hizmetle ilgili sorumluluk kamuda kalmak şartıyla, bir sözleşme ile özel kesime yaptırılmaktadır. İhale yönteminde hizmet üretimine talip müteşebbisler normal olarak piyasada hizmet veren kuruluşlar olmakta ve yerel yönetimle ne hukuksal ne de iktisadi bağları bulunmamaktadır.[144]

Bu yöntemde belediyenin sorumluluğu sona ermemekte, hizmeti sunan taraf değişmektedir. Denetleme yetkisine sahip olan belediyenin hizmetin belirli bir standartta sunulmasını sağlayabilme şansı vardır. İhale yönteminde sunulan hizmetin bedelini belediye tahsil ederken bazı durumlarda hizmet bedelini şirket de tahsil edebilir.

1980 yılına gelindiğinde, özelleştirme uygulamalarında önder konumda olan İngiltere'de birçok belediye hizmeti ihale yolu ile özel şirketlere gördürülmekteydi.[145] Türkiye'de de 1998 – 1999 yılları arasında belediyelerde ihalecilik hızla yaygınlaştığı belirtilmektedir.[146]

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin literatürde ihale çoğunlukla ayrı bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Yaygın olarak kullanılan bu yöntemin, genellikle diğer özelleştirme yöntemlerine ve

---

[142] Tarık Şengül, **Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi, Küreselleşme**, Ed.A. Tonak, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s.146.

[143] Halit Suiçmez, Ş. Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara, 1993, s.23.

[144] Ingo Maehrlein, **Kamu Alanında Başarılı Özelleştirme, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000, s.90.

[145] Suiçmez ve Yıldırım, a.g.e., s. 17.

[146] Birgül Ayman Güler, **Çöp Hizmetleri Yönetimi,** Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Geliştirme Merkezi, TODAİE, Ankara, Nisan 2003, s.144.

uygulamalarına öncülük ettiği belirtilmektedir. İhale yönteminin ayrı bir özelleştirme yöntemi olup olmadığı ile ilgili tartışmalar da yapılmaktadır. Karahanoğulları ihaleyi, idari sözleşmeler ve idarenin özel hukuk sözleşmeleri, yani idarenin sözleşmeleri oluşturulurken izlenmesi gereken idari yöntem olarak tanımlamış, ihalenin bir sözleşme türü ve dolayısıyla özelleştirme yöntemi olmadığını belirtmiştir.[147]

Türkiye'de belediyeler düzeyinde 1980 sonrasında yapılan ihalelerin önemli kısmı pragmatik sebeplerle yola çıkılmış olsa da sonuçta kamuyu piyasa lehine küçültme sonucu doğurmuştur. Bu nedenle 1980 sonrası gerçekleştirilen ihaleler "ihale usulünden özelleştirme aracı olarak yararlanmak" olarak nitelendirilebilir.[148]

Yerel hizmetlerin ihale yoluyla yürütülmesinin hukuksal dayanağı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin İdaresi Hakkında Kanun'dur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, yerel yönetimlerin iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesini düzenlemiştir.

Türkiye'de belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler, tüzel kişilerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri 4734 sayılı kamu ihale kanuna göre yürütülür. İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Kanuna göre ihalede kullanılan yöntemler dört kısma ayrılmaktadır. Bunlar; Açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü, doğrudan temin usulüdür.

Açık ihale usulü, bütün isteklilerin teklif verebildiği usuldür.

Belli istekliler arasında ihale usulü, yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği

---

[147] Onur Karahanoğulları, "Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 1998, s. 106.

[148] Tunay Köksal, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları**, DPT Yay., Ankara, 1993, s.27.

usuldür. İşin özelliğinin uzmanlık ve/veya yüksek teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi bu usule göre yaptırılabilir.

Pazarlık usulü, açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması hallerinde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir.[149]

-İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi,

-Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması,

-Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için ilk alımı izleyen üç yıl içinde ihtiyaç duyulan yedek parça, ek malzeme veya hizmetin ilk alım yapılanın dışında başka gerçek veya tüzel kişiden temin edilememesi

-İdarelerin 5 milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları,

-İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz malın alımı veya kiralanması hallerinde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir.

Kanun hükümlerine bakılarak işin niteliğine göre hangi yöntemin uygulanacağı idare tarafından belirlenir. İhaleye birden fazla şirket katılacağından aralarından maliyet ve kalite yönünden bir rekabet oluşacak; idarenin piyasada doğacak rekabet ortamından yararlanması mümkün olacaktır.

Uygulamada ihale edilen hizmetlerin genelde sabit bedelli sözleşmeler ve maliyet sözleşmeleri şeklinde sağlanmaktadır.[150]

---

[149] -Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,
-Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması,
-İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması,
-İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi hallerinde de pazarlık usulüne başvurulabilir.

Sabit bedelli sözleşmeler: Yüklenici, yüklendiği hizmeti sözleşmede belirlenmiş bedel karşılığı sözleşmede belirlenen süre ve kalitede sağlamak durumundadır. Hizmetin maliyeti sözleşmede belirlenen bedeli aşarsa bu durum belediyeyi bağlamamakta, bu fazlalık yüklenici tarafından karşılanmaktadır. Aynı şekilde, maliyet sözleşme bedelinin altında kalırsa elde edilecek kâr da yükleniciye ait olmaktadır.

Maliyet sözleşmeleri: Bu tür sözleşmelerde, yüklenicinin belirli bir hizmete ilişkin olarak yaptığı harcamalar, yerel yönetim tarafından karşılanmaktadır. Ancak harcamaların hizmetle ilgili olup olmadığının belirlenmesi zordur. Mali risk yerel yönetimlere kaldığından daha az uygulanmaktadır.

İhale yöntemine konu olabilecek yerel yönetim hizmetleri şöyle sıralanabilir; bilgi işlem, bina temizliği, bina koruması, atık su tahliyesi, mezbahalar, kanalizasyon ağı, yeşil alan bakımı, çöp toplama işi, mezarlık bakım işleri, trafik planlanması, kamu toplu taşımacılığı, yol temizliği ve bakımı.[151]

1993 yılında Japonya'da çeşitli hizmetlerin özel sektöre sözleşme yöntemiyle gördürülmesi sonucu ortaya çıkan etkileri belirlemeye yönelik olarak şehir yöneticileri ile gerçekleştirilen ankete göre; ankete katılanların %80,3'ü hizmetlerin etkinliğinde artış olduğunu, %50,6'sı maliyetlerin düştüğünü, %57,3'ü ise hizmet kalitesinin arttığını söylemektedir. [152]

Avrupa Birliği'nde yapılan ihalelere yönelik araştırmalar ise, ihale ile devlet kuruluşlarının daha yüksek kaliteli mal ve hizmetleri daha düşük fiyattan satın alabildikleri yönündeki temel tezi tekrarlamakla birlikte, tasarruf oranları konusunda daha temkinli rakamlar ortaya koymaktadır. Avrupa

---

[150] Emrealp ve Horgan, a.g.e., s.26-28.

[151] Wolfgang Hafner, **Yeni Finansman Kaynaklarını Oluşturma Örnekleri, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi–21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara, 2000, s.147.

[152] John Tepper Marlin, **Privatization of Local Government Activities - Lessons from Japan**, New York, 1982'den aktaran Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Hizmetlerin Devlet Tarafından Sunulması İle İhale Yöntemi Aracılığıyla Piyasa Tarafından Sunulması: Performans Karşılaştırmaları", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ihale-yontemi-kamu-ozelkarsilastirma.htm. (erişim 15.11.2009)

Komisyonu, Avrupa Birliği içinde açık kamu ihalesi yoluyla %10'a kadar varan tasarrufların gerçekleştirilebildiğini belirtmektedir. [153]

2.2.4.1.1. İhale Yönteminin Faydaları;

İhaleyi kazanmak için oluşacak rekabet, üretim maliyetlerinin reel değerlerinin ortaya çıkmasına yardım edecektir. Rekabet sonucu çalışma yöntemleri ve yeni yönetim tekniklerinin kullanılmasını sağlayacaktır.

Bütçeyi büyütme ve personel sayısını artırma genelde kamuda rastlanan bir durumdur. Kâr amacıyla hareket eden özel sektör bu durumu tersine çevireceğinden kamu kuruluşlarının büyümesi engellenecektir. Böylece personel harcamalarından tasarruf edilecektir.

Özel sektör daha esnek bir yapıya sahip olduğu için ağır bürokrasi ortadan kalkacağından ihtiyaçların karşılanması daha esnektir. Kısa vadeli işler büyük bir ekip ve donanım yaratmadan yerine getirilebilecektir.

Üretici firmanın kendilerine verilen teşvikler ile motivasyonları artarken, cezaya muhatap olma riski taşıdıklarından hizmet kalitesini aksatamayacakları ve hizmet sunumuna yeni donanım ve yeni düşünceleri getirecekleri varsayılır.

2.2.4.1.2. İhale Yönteminin Zararları

Günlük hayatın devamını sağlayan pek çok mal ve hizmetin üretimi ve sunumuyla görevlendirilen belediyelerde alternatif yöntemlerin uygulanmasında dikkatli olunmalıdır. Çünkü ihale yönteminin de maddi çıkar anlaşması nedeniyle ihalenin yetersiz firmalara verilmesi gibi uygulamadan kaynaklanan birtakım olumsuzlukların olması söz konusudur. Rüşvet ve kayırmacılık söz konusu olduğunda rekabet ortamı doğmayacağı için

[153] Yaslıkaya, a.g. e. s.119.

hizmetin kalitesiz sunumu karşısında belediyelerin müdahalesi de söz konusu olmayacaktır.

Özel firmanın kâra odaklanması daha düşük kalite ve güvenilirlikte hizmet sunumu yaratabilir. Risk unsurundan çok kâr unsuru ön planda tutulabilir. Kısaca, piyasa kuralları ile kamu yararının bağdaşmayacağı noktaların varlığı eleştirilerin odağında yer alır.

Bunların dışında ihale sonucu çıkan istihdam fazlası nedeniyle işten çıkarmalar yaşanabilecektir. İhaleyi alan firmanın da maliyetleri düşürmek için az sayıda çalışan kullanması, maaşları düşük tutması ve niteliksiz işçi istihdam etmesi gibi olumsuzluklar yaşanabilmektedir.

Hizmetin teknik, mali ve ekonomik yönlerini belirleyen fizibilite çalışmaları tam olarak yapılmamışsa ve hizmet, belediyenin stratejik hedeflerine uygun tanımlanmazsa; şartnamenin hazırlanması ve hizmetin sunumu sırasında miktar ve zaman olarak uygun yürütülmesi takip edilemeyebilir. Ayrıca belediyenin özellikli, belirleyici, denetimi gerektiren ve zorlayıcı bir sözleşme düzenlemesi maliyeti artırıcı bir durum yaratabilir.

Her zaman en düşük teklifi verene hizmetin verilmesi hizmet kalitesini düşürebilir. Yöntemin başarılı olabilmesi için piyasada rekabet halinde birden fazla firmanın varlığı ve bu firmalara eşit uzaklıkta durabilecek bir yönetim gereklidir. Açık ihale şartlarının, şeffaf ve her iki tarafın hak ve sorumluluklarını çok iyi belirlemiş olması gerekir.

2.2.4.2. İmtiyaz Yöntemi

İhale yönteminde, belediyenin bir hizmetinin tümünü veya bir kısmını üretmek için firmalarla sözleşmeler yaparken imtiyaz yönteminde ise belediye, özel bir firmaya belli bir coğrafi bölgede, belli bir hizmeti tekel olarak üretme hakkı vererek o hizmeti üretmekten çekilmektedir. İmtiyaz yöntemi

ihale yönteminden sonra hizmet sunumunda en çok kullanılan yöntemlerdendir.[154]

Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, kamu hizmetinin, kâr ve zararı kendisinde kalmak üzere, hizmetten yararlananlardan bir bedel alarak bir özel kişi tarafından gördürülmesini hedefleyen sözleşmelerdir.[155] İmtiyazcı tarafından işletilen ve/veya kurulan kamu hizmeti, imtiyaz sözleşmesindeki süre sonunda tamamen ve bedelsiz olarak idareye geçmektedir. Yöntemin en önemli faydalarından biri de budur; kuruluş aşamasında büyük ölçekli harcama gerektiren yatırımlar özel firmalar tarafından yapılmakta, sözleşmenin bitiminde ise mevcut tesisler bedel ödenmeksizin belediyeye kalmaktadır.

Belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. maddesi (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen ve kendi yetkilerinde olan hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilirler. Bu bentlerde belirtilen hizmetler su[156], ulaşım ve çöp ile ilgili hizmetlerdir; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlama, atık su ve yağmur suyu uzaklaştırılması hizmetleri; toplu taşıma hizmetleri, toplu taşıma araçları ve sistemleri; katı atıkların toplanması ve geri dönüşümleri ile ilgili hizmetlerdir. Dolayısıyla bu hizmetlerin imtiyaz sözleşmesi ile özelleştirilip, yapılan sözleşmeyle ilgili Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile yürürlüğe girmesi gerekir. Uygulamada özellikle çöp toplama ve taşıma hizmetleri imtiyaz yöntemi dikkate alınmadan ihale yoluyla kısa süreli olarak devredilmektedir. Bu durumun yasal düzenlemeye aykırı olduğunu söyleyebiliriz.[157]

Kamu sektöründe sağlanan mal ve hizmetlerin arzı için özel sektör firmalarıyla imtiyaz sözleşmeleri yapılmaktadır. İmtiyaz tanıma (franchising veya consession) belirli mal ya da hizmetlerin üretim ve /veya dağıtımı

---

[154] Osmanlı İmparatorluğunun son dönemlerinde de yabancı şirketlerle yapılmış olan çeşitli imtiyaz sözleşmeleri vardır; İstanbul'da Tramvay, Tünel İşletmeleri, Elektrik, Gaz İdaresi, Haydarpaşa Liman İşletmesi ve İzmir'de Liman İşletmesi, Göztepe Tramvay İşletmesi gibi.

[155] Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 7.bası, 2003, s. 172.

[156] 1981 yılında belediye şirketi olan İSKİ'ye ve 1986 yılında ASKİ'ye bu imtiyaz verilmiştir.

[157] Zühal Sirkecioğlu Dönmez, "Belediyelerde İmtiyaz", **YAYED Memleket Mevzuat Dergisi**, Ocak 2006/1, s.14.

konusunda geçici monopol hakkı verilmesini kapsar. Temelde piyasanın yarışmaya açıklığını artırmanın bir mekanizması olarak görülebilir. Ancak Amerika uygulamasında, piyasa firmaları dışında kâr amaçsız kuruluşlara da imtiyaz verildiği örnekler mevcuttur.[158]

İmtiyaz tanıma yönteminde rekabet, potansiyel arz edicilerin sözleşme için fiyat tekliflerinde bulunacakları bir yarışma veya açık artırma aracılığıyla, piyasaya fiili giriş öncesinde devreye sokulur. En düşük tüketici fiyatını veya alternatif olarak diğerlerinden üstün olduğu kabul edilen fiyat-kalite bileşimini teklif eden kişi sözleşme ile ödüllendirilir.[159]

Hizmetin düzenleyicisi belediye, hizmetin yüklenicisi ise özel bir kişi olmaktadır. Yüklenici taraf üretime başlamak için gerekli harcamaları üstlenir, kendi personeliyle kendi teçhizat ve malzemeleriyle hizmeti üretir.

İmtiyaz yönteminin ihale yönteminden farklı olduğu noktalardan birisi hizmetten yararlananların, hizmetin bedelini imtiyaz hakkını kazanan şirkete ödemeleridir.[160] Ödenen ücretlerden elde edilen kâr, yükleniciye ait olmaktadır. Hizmetin bedelinin tüketiciler tarafından karşılanması dar gelirli vatandaşlar için ödeme güçlüğü yaratabilecek bir durumdur. Bu nedenle imtiyaz sözleşmeleri düzenlenirken hizmetten herkesin yararlanabileceği şekilde bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

İmtiyaz yönteminin genelde üretim teknolojisinin daha sabit ve daha basit olduğu, üretilecek çıktının belirlenmesinin zor olmadığı ve talep konusunda fazla değişiklik yaşanmayan, tüketicilerin belirlenebildiği, faydanın bölünebilir ve fiyatlandırılabilir olduğu hizmetlerde kullanılmasının daha uygun olduğu belirtilebilir. İmtiyaz kararları genellikle kamu hacminin daralması ve yerel hizmetleri özel işletme prensiplerine uygun olarak yürütme çabalarına dayanmaktadır.[161]

---

[158] Yaslıkaya, a.g.e. s.122.

[159] John Kay, Colin Mayer, David Thompson, Economic Regulation Through Franchise Contracts, **Privatization and Regulation (The UK Experience)**, Cleredon Pres, Oxford 1986, s. 269-283. Çeviren Nevzat Güran, İmtiyaz Sözleşmeleri Yoluyla Ekonomik Düzenleme, http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/guran-kay-imtiyaz.htm, ulaşım 20.12.2009.

[160] İhale yönteminde ücret genelde ilgili belediyeye ödenmekte; belediye, hizmet bedelini yüklenici firmaya ödemektedir.

[161] Eyüp Zengin, a.g.e s.60-61

İmtiyaz tanıma sürecinin etkin olabilmesi için teklif sayısının yeterince çok olması ve aralarında gizli anlaşma yapmalarının engellenebilmesi gerekir. Belediye hizmetlerinin imtiyazında gizli anlaşmaların varlığı ise bilinen bir gerçekliktir.

Aynı zamanda sözleşme özelliklerinin, süresinin ve seçim ölçütlerinin de iyi belirlenmesi gerekir. Ancak bu durum, farklı hizmet alanlarında zorlaşabilmekte ve belirleme süreci idareye ekstra maliyetler yükleyebilmektedir.

Doğal tekele sahip özel bir firma rakipsiz olduğu için üretimi azaltma ya da fiyatları yükseltme eğilimine girebilecektir. Bu nedenle imtiyaz sözleşmelerinin fiyatı konusunda ilk sözleşmenin yapıldığı anda var olan rekabetçi yapının imtiyaz süresi boyunca korunabilmesine ilişkin önlemlerin alınması gerekir. İngiltere'de British Telecom'un özelleştirilmesi sırasında RPI-X formülü geliştirilmiş; tarife endeksinin perakende fiyat endeksinden x kadar düşük olacak şekilde artırılması benimsenmiştir.[162] Ayrıca imtiyazın birden fazla firmaya verilmesiyle bu sorun engellenebilecektir. Aynı şekilde imtiyaz hakkını kazanan şirkete tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin kalitesi, fiyatı ve miktarı konusunda belediyelerin düzenleyici rolü söz konusu olabilir.

2.2.4.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret (YİD) yöntemi, "bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kâr gerçekleştirildikten sonra, tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.[163]

Geniş anlamda YİD modeli, bir kamu alt yapı yatırım veya hizmetinin finansmanı özel bir şirket tarafından karşılanarak gerçekleştirilmesi, kamu

[162] Kay,Mayer, Thompson, a. g. m.
[163] Lütfi DURAN, "Yap- İşlet- Devret", **AÜSBFD,** C.46, No:1-2 Ocak- Haziran 1991, s.150

tarafından belirlenen bir süre için işletilmesi ve yine bu süre içinde ürettiği mal veya hizmeti, tarafların karşılıklı saptadıkları bir tarife uyarınca kamu kuruluşlarına satması ve sürenin sonunda işletmekte olduğu tesisleri bakımı yapılmış, eksiksiz ve işler durumda ilgili kamu kuruluşuna devretmesi olarak tanımlanabilir.[164] Bu anlamda kamu yatırımları için ihtiyaç duyulacak finansman sorunu ortadan kalkmakta, hazine dış borç stokunun artmasını engellemektedir. Ayrıca özel sektörün teknolojik donanımından, etkin ve dinamik yönetim anlayışından yararlanmak hedeflenmektedir. Modelin uygulanmasındaki temel amaçlardan biri de yabancı sermayeyi ülkeye çekmektir.

YİD yönteminde, şirket tarafından yapılan tesisin mülkiyeti, belediyeye ait olmasına karşılık, imtiyaz yönteminde imtiyaza verilen hizmete ait her türlü alet, edevat imtiyaz sahibine arttır. YİD yönteminde, şirket tarafından yapılan tesislerin işletme süresinin bitiminde, hiçbir ücret ödenmeksizin ilgili yönetime devredilmekte olmasına karşılık, imtiyaz yönteminde, imtiyaz sahibi tarafından imtiyaza verilen hizmete ilişkin olarak kurulan tesisler ancak kamulaştırılması veya imtiyaz süresinin bitiminde satın alınmasıyla, ilgili yönetimin mülkiyetine geçmektedir.[165]

YİD Yöntemini imtiyaz yönteminden ayıran diğer fark, hizmet bedelinin vatandaşlar tarafından değil, bizzat idare tarafından firmaya devredilebileceğini hükme bağlamış olmasıdır.[166] YİD yöntemi ile gerçekleştirilecek yatırımla üretilecek mal ve hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler Bakanlar Kurulu'nca tespit edilecek usul ve esaslar dâhilinde gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecektir.

YİD yöntemi Türkiye'de taraflar arasında yapılan "uygulama anlaşmaları" çerçevesinde yürütülmektedir. Bu anlaşmalarda bir taraf kamu kurum veya kuruluşu diğer taraf ise projeyi gerçekleştirmekle yükümlü özel şirket olmaktadır. Belediye ile özel şirket proje üzerinde anlaştıktan sonra

---

[164]Erol İmre, **Türkiye'de Yap- İşlet- Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması**, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm, erişim 20.12.2009.

[165] Engin Şenalp, Ali Bilir, "Yap-İşlet-Devret Modelinin, Mahalli İdareler Yönünden Geçerliliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:61, Sayı:382, Mart,1989,s.179.

[166] Ödeme, yerel yönetim biriminin tüketici olduğu durumlarda, yerel yönetim tarafından da yapılabilmektedir.

belediye projenin gerçekleştirilmesi için arsa veya yer temin etmekte, diğer giderler özel şirket tarafından yapılmaktadır. YİD yönteminde, yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kâra geçildikten sonra tesis ya da yönetim ilgili kamu kuruluşuna devredilir.

Bu yöntemde belediye bir hizmeti para vererek yaptırmak yerine, özel girişimciye yaptırabilmektedir böylece belediyelerin borç stoku artmayacaktır. Aynı şekilde yerel hizmetlerin yürütülmesinde yabancı sermayenin ve ileri teknolojinin de gelişi sağlanabilmektedir.

Özel sektör karlı projeleri tercih edeceğinden bu projelere öncelik verilmesi, kâr getirmeyecek projelerin ise daha sonraya bırakılması ihtimali vardır. Ancak bu durum karlı projelerin bir taraftan özel sektör tarafından yerine getirilirken, diğer alanları da belediyenin kendi imkânları ya da diğer alternatif yöntemlerden birini tercih ederek yerine getirmesi de mümkündür.

Yine özel şirket kârını, hem yatırım aşamasında hem de işletme aşamasında artırmaya çalışacağından yatırımı kamunun kendisinin yapmasına göre daha pahalı olması beklenebilir. Aynı şekilde özelleştirme eğilimi ile doğru orantılı olarak uygulanan bu yöntemin, işletme süresi sonunda tesislerin kamuya devredilmesi bir tezat oluşturmaktadır. Ancak bu durum da hizmetin işletmesinin tekrar özel sektöre devredilmesiyle ortadan kaldırılabilir.

YİD modeli ile ilgili 13.6.1994 tarihinde 3996 sayılı yasanın kapsamına giren yatırım ve hizmetler; köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, maden işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yer altı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanımına yönelik deniz ve havalimanları gibi yatırım ve hizmetlerdir. Kanun kapsamında olduğuna dair bir hüküm olmasa da birçok belediye hizmeti bu yasa çerçevesinde YİD modeli ile gerçekleştirilmektedir. 3996 sayılı kanunda öngörülen yatırım ve hizmetleri YİD yöntemi çerçevesinde yapılabilmesi Yüksek Planlama Kurulu'nun iznine bağlıdır.

Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve

iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek Belediye Kanunu 18.maddede de belirtilmiştir. Buna karşılık, 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. [167]

2.2.4.4. Kiralama Yöntemi

Belediyelerin mülkiyeti kendisine ait genellikle kârlı ve verimli çalıştıramadıkları bir işletmesini taşınır ve taşınmaz varlıkları ile birlikte belli bir bedel karşılığında geçici bir süre için özel sektöre kiralamasıdır. Bu yöntemde belediye, hizmetin sunulabilir hale getirilmesi için gerekli sermaye harcamaları ve tesisleri yaparak hizmet sunumunu başka bir şirkete bırakmaktadır.

Özel şirket, bu varlıklar için herhangi bir harcama yapması gerekmeden kamu hizmeti üretimini kendi elemanlarıyla gerçekleştirmektedir. Yine kira süresi boyunca işletmenin sürdürülmesi, bakımı, mali riskleri kiralayan özel şirkete aittir. Hizmetten yararlananlardan hizmet karşılığı bir ücret tahsil edilmektedir.

Kira süresi sonunda devralınan şirket ve varlıkları, ilk alındığı durumuyla ve çalışır vaziyette belediyeye teslim edilir.[168] Bu yöntemde bir mülkiyet transferi söz konusu değildir. Özel sektörün kamu hizmetini görmesini teşvik etmek amacıyla belediyelerin kira bedelini düşük tutması gündeme gelebilir. Çünkü amaç, hem zarar eden katma bütçeli kuruluşlarının

---

[167] YİD yöntemindeki bazı olumsuzluklar nedeniyle Yap-İşlet yöntemi de uygulanmaktadır. Yİ yöntemi; tesis mülkiyeti üretim şirketine ait olmak üzere tesisin kurulmasını, işletilmesini, ve işletme süresi boyunca (en fazla 20 yıl) üretilen hizmetin devlet tarafından alınmasını düzenler, tesisler belli bir süre sonunda ilgili yönetime devredilmez, böylece yatırımın mülkiyeti özel sektörde kalır.

[168] Ercüment AKIŞ, "Belediyelerde Kiracılık ve Taşınmaz Mal Kiralama İlişkileri", **Belediye Dergisi,** C.1, S.4-5 Ekim 1994, s.44-45.

kiralanması yöntemiyle zararın bertaraf edilmesi hem de gelir getiren bir kaynak yaratılmasıdır.

Yapılan kira sözleşmelerinde genellikle, kira süresi, ödeme tutar ve zamanı, daha sonra meydana gelecek bakım-onarım, vergi sigorta gibi giderlerin kim tarafından karşılanacağı gibi özellikler belirtilir.[169] Kamu idaresi, belirli sözleşme şartları içerisinde, kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.[170]

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda toplu taşıma hatlarının kiraya verebileceği belirtilmiştir. 15. maddede belediyenin yetki ve imtiyazları arasında; taşınmazların kiraya verilmesi[171] ve yine aynı maddede; toplu taşıma araçları ve araç park yerlerinin kiralanması[172] sayılmaktadır.

Bazı hizmetlerin diğer yöntemlerden biri kullanılarak özel sektöre devredilmiş olması nedeniyle artık kullanılmayan mallarının kiralanması da söz konusu olabilir.[173] Belediyeler halk ekmek fabrikaları, mezbaha tesisleri, asfalt ve beton fabrikaları, akaryakıt servis ve satış istasyonları gibi işletmeleri özel sektöre kiralayarak bu işletmeleri finansal yönden güçlendirebilir. Serbest piyasa şartlarına göre çalışmalarını sağlayarak bu tür işletmelerin zarar etmesini önleyebilirler.[174] Ancak burada, belirtilen işletmelerin ürettikleri hizmetleri bir kamu hizmeti gibi değerlendirmek de pek mümkün görünmemektedir.

---

[169] Eyüp Zengin, a.g.e., s.155.
[170] Eyüp Zengin, a.g.e., s.71
[171] Belediyenin yetki ve imtiyazları 15. madde h bendi; Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.
[172] Belediyenin yetki ve imtiyazları 15. madde p bendi; Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
[173] Belediye meclisinin görev ve yetkileri 18. madde e bendi;Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek. (Çöp toplama hizmetlerinin ihale edilmesi nedeniyle kullanılmayan çöp toplama araçlarının kiralanması gibi)
[174] Gülin Günal, "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1988, IV, 4, s.217-218.

Bu yöntemin, imtiyaz yönteminden farklarından biri sürenin kısa olmasıdır; imtiyaz yöntemindeki gibi 49 yıllık uzun bir süre değil 4-5 yıllık kısa bir süre belirlenmektedir. Diğer fark da, kiracının başlangıç yatırımını ve tesisle ilgili masrafları üstlenmemesi, daha önce belediye tarafından finanse edilen tesisleri kiralamasıdır. Kiralayan özel sektör işletmesi çok daha az bir yatırımla işletme hakkı elde ettiğinden, imtiyazdan farklı olarak kârlı duruma geçmesi çok daha çabuk olacaktır; kira sözleşmelerinin kısa süreli olması nedeni budur. Aynı şekilde yerel yönetime ödenen düzenli kira ücreti de yerel yönetimin, yapmış olduğu ön yatırımın maliyetinin karşılanabilmesini sağlamaktadır.

Kiraya verme yöntemine örnek olarak deniz otobüslerinin İDO A.Ş.'ye, metro ve tramvay sisteminin Ulaşım A.Ş.'ye kiraya verilmesi verilebilir.[175]

2.2.4.5 Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi

2.2.4.5.1. Şirketleşme Yöntemi

Türkiye'de belediyeler düzeyinde özelleştirme anlamında esas gelişmenin Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin (BİT) kurulmasıyla gerçekleştiğini söylemek mümkündür. BİT'ler belediye bütçesinden bağımsız bütçeye sahip ancak yönetimleri belediyenin elinde olan, belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişileridir.

Şirketleşme, belediyelerin şirket kurmaları veya şirketlere ortak olmalarıdır. Belediyeler, ekonomik, sosyal, siyasi veya mevzuatın getirdiği bazı gerekçelerle yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için bağımsız bütçeli özel hukuk hükümlerine tabi şirketler kurmakta ya da yönetimine ortak olmaktadırlar.

---

[175] Eryiğit, a.g.e., 2005, s.75.

Bu yöntem ile belediyeye ait varlıklar belediyenin mülkiyeti altında kalmakta; bu varlıkların yönetimlerinin de belediye ile ilişkisi devam etmektedir.

Şirketler; belediyelerin en az %50 iştiraki ile kurulmakta; uygulamada ise genelde şirket yönetiminin tamamı belediyelere ait olmaktadır. İşleyiş açısından ise Kamu Hukukuna tabi bu şirketlerin Türk Ticaret Kanunu'na devri söz konusudur.[176] Kurulan şirketler anonim veya limited şirketler şeklinde olmaktadır.

Şirketler bu açıdan değerlendirildiğinde bu yöntemin bir özelleştirme yöntemi olduğuna şüphe yoktur. Ancak bu şirketlerin, yönetim açısından belediyeye bağlı olmaları, siyasi rant kaygısıyla piyasa şartlarına göre işletilmemeleri ve bu şirketlerin genelde zarar etmeleri nedeniyle kamunun bir uzantısı olarak değerlendirildiklerini ve tamamen özelleştirilmesi vurgusunun yaygın olduğunun da belirtilmesi gerekir.

Yerel yönetim işletmelerinin faaliyet alanları başlıca dört başlık altında gruplanabilir:[177]

-Yerel kamu tekeli hizmetleri: elektrik, su, kanalizasyon, doğalgaz, terminal, ulaşım, vb.

-Piyasa düzenleme amaçlılar: ekmek, kömür vb. tanzim satış, pazar yerleri, toplu taşıma, vb.

-Sosyal ve kültürel amaçlılar: hastaneler, sağlık ocakları, kreşler, spor tesisleri, sanat galerileri, aşevleri, düğün salonu işletmeleri, tiyatrolar, yöresel iş kollarının desteklenmesi(halı, dokuma, gıda gibi) vb.

-Gelir sağlama amaçlılar: kaplıcalar, turistik işletmeler, gıda sanayi, beton direk, mıcır, çakıl, asfalt tesisleri, rant tesisleri, gazinolar, maden suyu işletmesi, akaryakıt istasyonları, otoparklar, vb.

---

[176] Belediye şirketleri ile ilgili Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili maddeleri; hükmi şahıslar başlığını taşıyan 18.maddeye göre;"Ticaret şirketleriyle, gayesine varmak için ticari bir işletme işleten dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince hususi hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar.
Devlet, vilayet ve belediye gibi amme hükmi şahısları ile umumi menfaate hadim cemiyetler, bir ticari işletmeyi ister doğrudan doğruya, ister amme hukuku hükümlerine göre idare edilen ve işletilen bir hükmi şahıs eliyle işletsinler kendileri tacir sayılmazlar."

[177] DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal, s.85.

Belediye Kanunu'nun şirket kurulması ile ilgili 70. maddesine göre[178]; "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." Bu maddeden belediyenin kendisine verilmemiş olan görev ve hizmetlerle ilgili şirket kuramayacağı açıkça anlaşılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2007/18 tarihli şirketlerle ilgili genelgesinde de; "İl özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler kanunlarla kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilecek olup, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmayan konularda şirket kurulmayacaktır" denilerek bu husus vurgulanmıştır.[179]

2.2.4.5.1.1. Şirketlerin Kurulma Nedenleri

Şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için şirketleşmeden amaç, ağır işleyen kamu hukuku kurallarından sıyrılarak işletmelerinin süratli, ekonomik ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Yapılacak hizmet alımları bu şirketler aracılığıyla yapıldığına, ödemede aksaklık veya gecikme olsa da hizmetlerin aksamaması sağlanmış olacaktır.

Halkın katılımını sağlayarak yerel imkânları değerlendirmek, bölgenin sosyal ve ekonomik gelişimini hızlandırmak amaçlanmaktadır. Aynı zamanda şirketler, belediyeler için bir gelir kaynağı olarak da değerlendirilebilir. Özellikle otoparklar, işhanları, oteller, doğal kaynaklara bağlı şirketlerin işletilmesi yerel yönetimleri finanse edecek ek gelirlerin elde edilmesi

---

[178] 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 26. maddede de aynı husus belirtilmiştir

[179] Yine aynı genelgede 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanununun 4 üncü maddesine atıfta bulunularak; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini, sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır.Bu çerçevede, il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26 ncı maddesine göre Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi bulunmaktadır.

anlamındadır. Ticari açıdan kârlı olan alanlardaki rantı belediyeye aktararak yeni kaynaklar oluşturulması sağlanmış olacaktır.

Şirketleşme ile merkezi idarenin yerindelik ve hukukilik denetimini şeklinde uygulanan ancak bazen de siyasi hatta hiyerarşik denetim haline gelebilen idari vesayet denetiminden[180] kurtulmak amaçlanmaktadır[181] Bu şirketler sayesinde kısmen 4734 sayılı Kamu İhale yasası, 5018 sayılı Mali Yönetim Kontrol Kanunu ve Sayıştay'ın düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak da amaçlanmaktadır.

Su, gaz ulaşım gibi yerel doğal tekeller belediyelerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır. 1980 sonrası dönemde Dünya Bankası ile yerel yatırımlar için kredi anlaşmaları yapılmış; banka bu kredileri işletme kurulması koşullarına bağlamıştır. İlk olarak İstanbul'da İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi (İSKİ) kurulmuştur.[182] İETT (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi), Ankara'daki EGO (Ankara Elektrik, Havagazı, Otobüs İşletmeleri) ve Adana Elektrik İşletmesi bu kategorinin tipik ve çarpıcı örnekleridir. Bu işletmeler özel kanunlarla kurulmuşlardır ve ayrı bir bütçeleri vardır.

Devletin üstlenmediği temel ihtiyaçların makul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanması da diğer bir amaçtır. Bu hizmetlerin[183] yerine getirilmesi yerel refahın gelişimi açısından belediyelerce yerine getirilmek istenmektedir.

Şirketleşme, belediyelerin eleman seçimi, verilecek maaşlar ve tanınacak ek imkânlar gibi personel politikalarını uygulamaya koyma açısından da serbest hareket etme olanağı bulabilmelerinin yollarındandır.

---

[180] Anayasa'nın 127. maddesine göre "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir."

[181] Mülkiye müfettişlerinin %69'u, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdare Kontrolörlerinin %60'ı ve Sayıştay Denetçilerinin %67'sinin "belediye başkanlarının özellikle şirket olmak üzere birlik ve işletmeleri merkezi idarenin denetimi dışına çıkabilmek ve rahatça harcama yapabilmek amacıyla kurdukları" görüşünde oldukları tespit edilmiştir. Nihat YILDIZ: "Belediye Birlik İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 4, Ekim 1998, 58-59.

[182] Nilgün Görer., Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (derleyenler M.A.Çukurçayır, A.Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 352.

[183] Ekmek, un, et, şeker ve kömür gibi ihtiyaçların temini; tanzim satış mağazaları; kreş, düğün ve nikâh salonlarının kurulup işletilmesi, içme suyu temini ve halka ulaştırılması gibi görevler.

Üstün nitelikte eleman istihdam edilmek istendiğinde ücret konusunda esneklik mümkün olmaktadır. Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve kendisini destekleyen çevreye istihdam sağlama isteği de bu durumda etkilidir.

Şirketler aynı zamanda görünürde bir eser bırakarak siyasi bir reklam aracı olarak da kullanılmaktadır. Yine siyasi veya kişisel çıkarlara hizmet edecek şekilde zor durumdaki özel şirketleri kurtarmanın da bir yolu olarak kullanılmaktadır.

Belediye şirketlerinin belediye hizmetlerinin özel sektörce görülmesine yönelik olarak açılan ihalelere katılmasıyla özel sektöre aktarılacak tutarların yine belediyeye kalması mümkün olmaktadır.

Yine kendi şirketleri aracılığıyla hizmetin kalitesi, standartları gibi konularda daha belirleyici olabilmektedirler.[184]

Özel hukuk kişilerinin istedikleri bankayla çalışabilme imkânı belediyelerden daha fazladır.[185] Belediyeler ihtiyaç duydukları krediyi ancak İller Bankası'ndan, bazı özel projeleri için de kamu bankalarından alabilmektedirler.

Belediye şirketleri özel hukuk hükümlerine tabi olduklarında özel bankalarla çalışabilmektedir. Belediyeler, şirketlerini kendilerine kredi sağlamanın bir aracı olarak da kullanmaktadırlar.

2.2.4.5.1.2. Şirketleşmeye Yöneltilen Eşletiriler Ve İçerdiği Sorunlar

Ülkemiz belediyelerindeki şirketleşme derecesinin, kamuya yararlı hizmet amacından uzaklaşıldığını gösterecek kadar arttığı yönünde görüşler

---

[184] Tunay Köksal, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Ankara: Kasım 1993, C.2, Sayı: 6, s.24.
[185] 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı YYÖİK Raporu, s. 88.

mevcuttur.[186] Buna göre, hizmet giderek ticari bir iş niteliği kazanmış, kamu gücü bu amaçla kullanılmaya başlanmıştır. Verimlilik, etkinlik ve ucuz hizmet söylemlerine dayandırılmasına rağmen giderek artan borçlanma, yükselen fiyatlar ve belediyelerce desteklenmeleri dolayısıyla maliyetlerinin topluma yayılması gibi sorunlarla karşılaşılmıştır.

Şirket kurma, yasada belirtilen görev alanları ile sınırlı bir yetki olmasına rağmen günümüzde her alanda kurulmuş şirketlere rastlanılmaktadır.

Bu şirketlerin denetimleri konusunda sorunlar vardır. Bu şirketlerin başarısız olmaları durumunda yöneticilere herhangi bir cezai yaptırım uygulanmadığı gibi kayırmacılığa dayalı istihdam uygulamaları ve kişisel çıkarlara dayalı uygulamalar da yaygındır.[187] Belli kişilere iş yaratmak amacıyla kurulan bu işletmelerde ehil olmayan insanlar istihdam edilmekte ve bu da işin kalitesini etkilemektedir.

Özel hukuk hükümlerine göre hizmet verseler de belediyenin yönetim ve denetim yapısı altında çalışan şirketler, piyasa ekonomisi şartlarına uygun karar alamadıkları için hizmetlerde etkinlik sağlamanın zorluğu gözlenmektedir.[188]

Belediyelerin merkez denetiminden kaçmak için şirketleşmeleri de eleştirilmektedir. Belediyeler, asli görevlerini yapabilmek için, gerekli teşkilatı kurmak, memur ve işçi istihdam etmek ve gerekli araç-gereci satın almak yetkisine sahipken bu görevlerini yapabilmek amacıyla şirketleşme ile başka yapılanmalara gitmeleri de bir hakkın kötüye kullanımı olarak değerlendirilmektedir.[189]

---

[186] Serap Fırat, "Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1), Ocak 1998, s. 80

[187] DPT. YYÖİK Raporu, s. 89

[188] Enis Yeter, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Teşebbüsleri", **Demokrasi Gündemi**, Sayı 18. 1994/II. s.11.

[189] DİSK-GENEL İŞ, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Adana Örneği**, Araştırma Dizisi:3, Ankara, !996, s.8.

2.2.4.5.2. Ortak Girişim Yöntemi

Ortak girişim; belediyelerin konusunda uzman özel sektör işletmeleri ile birlikte şirket kurmalarıdır. Bu yöntemde kamu kaynakları ile özel kaynaklar birleştirilmekte, kamu girişiminin mülkiyeti, yönetimi ve finansmanında özel sektörü de kapsayan bir sözleşme düzenlenmektedir.[190]

Amaç; özel sektörün sermayesinin yürütülmek istenen kamu hizmetine aktarılması, aynı zamanda da uzmanlık ve yönetim becerisinden istifade edilmesidir. Hizmet bu şirket tarafından yerine getirilmekte ve hizmetin bedeli vatandaşlar tarafından söz konusu şirkete ödenmektedir.

Bu yöntemde belediye sermayesi özel şirket sermayesine göre daha az olmasına karşın denetim belediyededir. Kamu payının az olması yöntemi özelleştirmeye yaklaştırmaktadır.

Yerel yönetimler özel sektör dışında, kentle ilgili birçok alanda, meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleriyle de ortak faaliyetlere girişebilirler.

Özelleştirme taraftarlarının kamu-özel kesim ortaklığının ancak belli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşüne[191] karşın; bu yöntemin işlerliğe kavuşturulması, uzun vadede iki sektörün birlikte uyumlu ve başarılı bir şekilde çalışabilecekleri yasal ve kurumsal şartların oluşmasına, kamu kesimindeki verimsizliğin ve kırtasiyeciliğin önlenmesine yol açabilecektir.

Özel sektör açısından da; kâr odaklı anlayış, kamu yararı anlayışıyla birlikte bir denge içinde uygulama olanağı elde edecektir.

2.2.4.6. Yasal ve Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Yerel yönetimlerin ekonomik faaliyetleri düzenlemesi (regülâsyon) ya da hizmetlerin fiyatlarına müdahale etmesi, ilk başlarda bu hizmetleri

---

[190] Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler-Alternatif Yöntemler, içinde: **Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Yaşar Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 57.

[191] Coşkun Can AKTAN, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme,** Takav Matbaası, Ankara, 1993, s.82-83

tüketenleri korumak amacıyla uygulanmıştır.[192] Ancak gelişen teknoloji ve rekabet ile birlikte pek çok ülkede hava, demiryolu ve kara taşımacılığı ile ilgili hizmetler ile yerel yönetimler düzeyinde fiyat ve ücret belirlemeye ilişkin yetkiler, yasal düzenleme ve müdahaleler dışında bırakılmaya başlanmıştır.

Yasal kurumsal serbestleşme anlamında Türkiye'deki ilk uygulamalardan biri 1854 yılında Reji-Tütün İdaresinin kuruluşudur. İdare, devletin tütünden aldığı vergileri toplama amacına yönelik olarak kurulmuşsa da vergileri belirleyebilme yetkisine de sahiptir.[193]

Bu yöntem; özel sektörün piyasada rekabet şansını azaltan düzenlemelere son verilmesi anlamını taşımaktadır. Bu düzenlemeler; kamu hizmetlerinin ücret denetimlerine ve kamu girişimlerine tanınan avantajlara son verilmesi, hizmetlere yönelik sübvansiyonların ve kamu tekellerinin kaldırılmasıdır. Temel amaç rekabet ortamının sağlanması, hizmetlerin piyasaya açılması, kamu gücünün belirleyiciliğinin azaltılması ve ekonomik verimliliğin artırılmasıdır.

Bu yöntemle belediyelerin ürettiği ve belediyelerin tekelinde olan kent içi ulaşımda belediye otobüslerinin yanı sıra halk otobüslerinin de hizmet vermesi gibi bazı mal ve hizmetlerin özel sektörce de üretilmesine izin verilmektedir. Böylece; halk tercih yapabilme imkânına kavuşmaktadır.

Bu yöntemle, belediyelerin ekonomik ve ticari hayat üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlamaları kaldırılmakta, fiyatların rekabet ortamı içinde serbestçe oluşması sağlanmaktadır. Özel girişimcilerin piyasada faaliyette bulunmaları teşvik edildiğinden, bu yöntem bir özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir.

Bu yöntemin kullanıldığı bazı hizmetlerin kamu kurumlarınca üretilmesine gerek kalmayacağı da söylenebilir. Belediyeler fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin bir bölümünü meslek örgülerine de devredebilmektedirler.

---

[192] Simon Hakim, Paul Andrisani, "**Introduction The Privatization**", s. 17-18. http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc, Erişim: 09.01.2010.

[193] Erdoğan Keskinkılıç, "Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli:Reji-Tütün İdaresi", **Liberal Düşünce Dergisi**, C.4, S.14 (Bahar 1999), s.151-155.

2.2.4.7. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi

Faydası bölünebilen mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması mümkün olabilmektedir. Bu hizmetler özel sektördeki gibi maliyetler dikkate alınarak fiyatlandırılmakta, hizmetin finansmanı için ek vergiler koymaya gerek kalmamaktadır. Kamusal hizmetlerin üretim maliyetlerine kâr eklenerek tüketiciye sunulduğundan bütçe üzerindeki finansman yükünün azaltılması amaçlanmaktadır.

Yöntem fiyatlandırma yetkisinin başka kurumlara bırakılması şeklinde de uygulanabilmektedir.

Bu yöntemde yerel yönetimler tarafından üretilen bu mal ve hizmetlerin finansmanı, yönetimin kendi bütçesinden karşılanmamakta, yürütülen hizmetler, harç ya da ücretin ödenmesi suretiyle hizmeti kullanan tarafından karşılanmaktadır.

Bu yöntemdeki temel mantık, sadece kullananların hizmet bedelini ödemesidir. Bu sayede hizmetten hiç yararlanmayanların hizmetin finansmanına katılması gerekmeyecektir. Hizmetin bir bedeli olduğundan, kamu kaynaklarının savurganca kullanılması engellenecektir.

Belediye hizmetleri, serbest piyasa mantığında arz ve talep ilişkisine göre gerçek maliyetinde fiyatlandırıldığında yoksul ve dar gelirli vatandaşların bu hizmetlerden yararlanması zorlaşabilir. Ancak bu tür sakıncaları kupon yöntemini uygulayarak gidermenin mümkün olduğunu savunanlar da vardır. Bunun dışında bazı kesimlerin hizmetlerden bedelsiz ya da indirimli yararlanmaları, bazı hizmetlerin gönüllüler tarafından sunulması gibi yöntemlerden de yararlanılabilir.

Yerel düzeyde fiyat ve harç uygulaması ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli hizmetlerde uygulanmaktadır[194], eğitim-

[194] Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** Cem Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 329.

öğretim, sağlık hizmetleri, oto yolların paralı hale gelmesi bu yönteme örnek olarak gösterilebilir.[195]

2.2.4.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi

Bu yöntem, yerel halkın hizmete katılımıyla yerel yönetim tarafından sunulması gereken bazı hizmetlerin gönüllü kişi veya gruplar tarafından yerine getirilmesidir. Bu yöntemde özel sektör ve piyasa şartları rol oynamamaktadır. Bu kuruluşların kamuya alternatif olarak değil de, ona yardım sağlayan kuruluşlar ve yöntemin de bir özelleştirme yöntemi olmadığı düşünülebilir. Ancak özelleştirme yöntemi olarak ele alınmasının nedeni hizmetin yerel yönetim dışındaki aktörler tarafından yerine getirilmesidir. Bu aktörler, zengin ve hayırsever bir kişi olabileceği gibi, dernekler, vakıflar ve diğer sivil toplum kuruluşları olabilir. Bu yönteme doğal özelleştirme de denir.

Yöntem daha çok okul yapımı, ağaçlandırma, köprü yapımı, dernek ve vakıf kurma gibi sosyal amaçlı işlerde görülürken[196] artık çevre koruma, ilkyardım, kamu projeleri üretme ya da danışmanlık gibi alanlarda da görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin temininde sadece kamu kaynaklarının yeterli olmaması ve yerine getirilecek hizmetler için yerel yönetimlerin herhangi bir maliyete katlanmaması nedeniyle belediyeler için desteklenmesi ve işbirliği yapılması gereken bir yöntemdir. Yerel halk açısından da katılım ve sahip çıkma eylemleri bir yurttaşlık ve hemşehrilik görevidir.[197]

Günümüzde, yönetişim kavramı ile yerel yönetim, özel sektör ve diğer aktörlerin katılımlarına vurgu yapılmaktadır. Tarihsel süreç içinde, farklı toplumsal koşullarda değişik gönüllü örgütler ortaya çıkmıştır.[198]

---

[195] Suiçmez ve Yıldırım,1993,a.g.e., s.24
[196] Suiçmez ve Yıldırım, 1993,a.g.e., s. 24.
[197] Cem Eroğlu, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, 1991,s.161.
[198] Sevil Atauz, "Gönüllü Örgütlere İlişkin Yaklaşım ve Kurumlara Eleştirel Bir Bakış", **Amme İdaresi Dergisi** Cilt:21, Yıl: 1988, s.186.

A.B.D.'de itfaiye hizmetlerinin %90'ı gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir.[199] Araştırmalara göre ABD'de 30 yaşın üstünde dört kişiden biri, İngiltere'de nüfusun %16'sı her hafta bir örgüt için gönüllü çalışmaktadır.[200]

Ülkemiz açısından da bu yeni bir yöntem değildir; Osmanlı'da yol, su, kaldırım, temizlik aydınlatma, konaklama, sağlık, eğitim, kimsesizlere ve yoksullara yardım gibi kentsel hizmetlerin çoğu gönüllü kuruluşlar olarak değerlendirilebilecek vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi.[201] Yine ABD'deki gibi itfaiye hizmetleri de gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülmüştür. Geçmişte, bugünkü anlamda bir yerel yönetim anlayışı olmamasına karşın halkın hizmete gönüllü katılımının daha ileri bir düzeyde olduğunu söylemek mümkündür.[202]

Gönüllü kuruluşlarla ilgili Paris Şartı, Gündem 21, Habitat gibi uluslararası belgeler yayınlanmasıyla ülkemizde Yerel Gündem 21 topluluk ve çalışmaları da gönüllülük yönteminin yaygınlaşması tekrar gündeme gelmiştir.

Ankara'da yapılan bir araştırmada[203]dernek üyeliği veya dernek faaliyetine katılma ile kentlilik arasındaki ilişkinin doğru orantılı olduğu ve halkın yerel hizmetlere katılımda pek istekli olmadığı ortaya konulmuştur.

İzmir'de yapılan başka bir araştırmada[204] ise; hizmetlerden hoşnutsuz olan kimselerin %86,4'ü çoğunlukla belediyeler aracılığıyla hizmetin daha etkin sunulmasına yardımcı olmayı düşüneceğini belirtmiştir.

---

[199] Eken ve Eryılmaz, a.g.e., s.66.
[200] Zerrin Toprak, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", **AİD,** C. 23, S. 1, Mart 1990, s.57.
[201] Zerrin Toprak, "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıf", **TİD,** S.403, Haziran 1994, s.55
[202]Azim Öztürk, "Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı: 405, Aralık 1994, s.197.
[203] Kemal Görmez, **Kent ve Siyaset**, Gazi Büro Yayınları, Ankara 1997,s.46.
[204] Toprak,1990, a.g.e., s.60.

2.2.4.9 Satış Yöntemi

Satış yöntemi, yerel yönetimlerin elindeki arazi, bina ve her türlü mal varlığını veya belediye şirketlerindeki hisselerini satması demektir. Otobüs ve minibüs hatları gibi ulaşım hizmetlerindeki bazı hakların satılması da satış yönteminin başlıca uygulama alanlarındandır.

Bu yöntem, yerel hizmetlerin yürütülmesinde kullanılmamakla birlikte; yerel idarelerin ellerindeki bazı ortaklık paylarını ve şirket sermayelerini halka açarak veya doğruda satışla elde ettikleri gelirle, üstlendikleri yerel hizmetleri finanse etmelerinde kullanılmaktadır.

Belediye şirketlerinin verimli şekilde çalışmaması ve çoğunun zarar etmesi nedeniyle bu şirketlerin özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Belediyelerin gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen yerel asli görevlerine dönmesini sağlamak, şirketlerin mülkiyet ve yönetimini özel sektöre devretmek amaçlanmaktadır.

Belediye Kanunu 18. maddede; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisine verilmiştir.[205]

Şirketlerin özelleştirilmesiyle;

-özel girişimciliğin teşvik edilmesi ve piyasa ekonomisinin güçlenmesi,

-geniş halk kitlelerinin tasarruflarının hisse senedine yönelmesi,

-hisse senedi arzı suretiyle piyasanın canlandırılması ve sermaye piyasasının güçlendirilmesi,

-siyasal kayırmacılığın önlenmesi,

-yolsuzluk iddialarının yarattığı güvensizliğin azaltılması,

---

[205] Belediye Şirketlerinin özelleştirilmesi bağlamında Türk Ticaret Kanunu' na bakıldığında, belediyelerin; "A.Ş." niteliğine sahip şirketlerdeki payları ile bu payları temsil eden hisse senetlerini ve limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebileceği ifadesi yer almaktadır (TTK md. 415-418, 518-520).
4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasanın 26. maddesi de yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı yasa, iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde belediye meclislerini yetkili organ olarak kabul etmiştir(md. 26).

-belediyeleri borç yükünden kurtarmak,

-belediyeye gelir temin etmek gibi sonuçların yaratılması hedeflenmelidir.

Şirketlerin özelleştirilmesinde genellikle hisse senetlerinin borsa yolu ile satılması (halka arz)[206] veya yerelde oluşturulacak birliklere blok satış[207] yöntemleri kullanılır.[208]

Satış sonrası durumda işsizlik, iş güvencesinin azalması ve reel ücretlerde düşme ve sendikalılaşma oranında azalma gibi problemlerin yaşanması mümkündür.

Doğabilecek diğer olumsuzluklardan biri varlığın gerçek değerinin altında elden çıkarılmasıdır. Özellikle blok satışlarda bedellerin piyasa değerinin altında tutulması yolsuzluk ve gelir dağılımını bozucu bir etki yaratabilir.

Satış sonrası özel sektör firmalarının iflas etme tehlikesi, hizmet kalitesini düşürmeleri gibi nedenlerle belediye sakinlerinin hizmetten yoksun kalma olasılıkları vardır. Aslında özelleştirme sürecinde yaşanabilecek tüm endişe ve sorunların belediye şirketlerinin satışında da gözlenmesi mümkündür.

Satış yöntemi ile kamu tekellerinin özel tekeller haline gelmesinden başka bir sonuç doğurmayacağı şeklinde eleştiriler de olabilmektedir. Bu tür olumsuz endişeleri giderebilmek amacıyla blok satış yerine hisse senedi satışı ve çalışanlara satış yöntemleri gibi mülkiyetin tabana yayılmasına yönelik uygulamalara yönelmek gerekebilir.

---

[206] Belediye meclisinden özelleştirme konusunda başkana yetki verildikten sonra,SPK' dan Arz İzni , aracı kurumlar tespit edilir, bilgi dökümanları hazırlanarak İMKB'ye başvurulur. İlan, İzahname ve Sirküler Yayımından sonra, Halka Arz İşlemleri başlatılır ve hisseler İMKB'de işlem görmeye başlar

[207] Belediye meclisinden özelleştirme konusunda başkana yetki verilmesi sonrasında, İhale ve Değer Tespit Komisyonu oluşturulur. Hazırlanan bilgi dokümanları ile satış duyuruları yapılır. Başvurular sonucunda satış görüşmeleri yapılarak verilen nihai kararın ardından satış sözleşmesi yapılır.

[208] 4046 sayılı Kanunun 18. maddesi ile satış yöntemi "Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak, yurt içi ve yurt dışında halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesi" olarak tanımlanmaktadır.

2.2.4.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi

Bu yöntem, belediyelerin temin etmekle yükümlü oldukları bir kısım yerel hizmetlerin sunumunu hizmet yüklerini hafifletmek amacıyla sözleşme ile özel şirketlere devretmesidir. Belediyeler, kendilerine yasa ile verilmiş görevleri hizmet alarak yerine getirmiş olmaktadırlar. Özel şirket sözleşmeye dayanarak belediye adına çalışmaktadır. Bu anlamda belediyenin hizmeti sunan şirketin verdiği hizmetin kalitesini ve sözleşme şartlarına uygun davranılıp davranılmadığını denetleme yetkisi vardır.

Bu yöntemde özel şirketin hizmet bedeli, belediye tarafından kendisiyle hizmet sözleşmesi yapılan özel şirkete ödenmektedir. Ancak bazen sözleşme gereği hizmet bedelini şirket de tahsil edebilmektedir.

Bu yöntem, temizlik, park bahçe bakımı, çöp toplama, belediye araçlarının bakımı ve tamiri, sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması veya işlenmesi, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetler için uygulanmaktadır.

2.2.4.11. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmesi Yöntemi

Ölçek ekonomisi, planlama, taşıma ve çevre koruma maliyetleri, teknoloji ve personel yetersizlikleri gibi nedenlerle yerel hizmetlerin görülmesinde; belediyelerin aralarında birlik kurarak işbirliği yapmasıdır.

Anayasa'nın 127. maddesine göre mahalli idareler, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabilirler.

Bu yöntemle farklı belediyelerin güçlerini birleştirmeleri, her birinin gereksiz örgütlenme maliyetine katlanmadan hizmet görmesi mümkün olabilmektedir. Daha az kaynakla hizmetlerin sunulması, belediyelerde kaynak israfının önlenmesi, kaynakların etkin kullanılması ve bölgeler arasında eşitsizliğin giderilmesi mümkün olacaktır.

2.2.4.12. İltizam Yöntemi

İltizam yöntemi, kamu gelirlerinin mültezim denilen kişiler aracılığı ile toplanması, mültezimin topladığı gelirden ihale gereği ödemeyi vaat ettiği miktarı ödeyerek, geri kalanı kendisine ayırması yöntemidir.

Müşterek emanet usulünün mali konularda uygulanma biçimi olan iltizam usulü, kamu hizmetinin önceden kararlaştırılan belli bir bedel karşılığı özel hukuk kişisi tarafından yürütülmesi olarak görülmektedir.

Bazı belediyeler emlak vergisinin tahakkukundan tahsiline kadar her türlü hizmetin yapılmasını özel kişilere devretmektedirler. Devir için yaptıkları bu sözleşmeler, mali iltizam sözleşmesi niteliğinde kabul edilmektedir.[209]

Ülkemizde belediyeler tarafından su sayaçlarının okunması ve ödeme bildirimlerinin abonelere ulaştırılması işinin özelleştirilmesinin iltizam yöntemi olduğu vurgulanmaktadır. Ancak uygulamalar, paranın toplanmasını ve idareye ödeme yapıldıktan sonra kalan bedel üzerinden firmanın kârını oluşturmasını içermediğinden iltizam sözleşmesi olarak nitelendirme imkânı yoktur.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, tarım ürünlerinin vergilerinin toplanmasında kullanılmış olan bu yöntemin bugün için terk edilmiş olduğunu söylemek mümkündür.

2.2.4.13. Diğer Yöntemler

Ülkemizde pek başvurulmayan, ancak özellikle sivil toplum geleneğinin ve birey bilincinin güçlü olduğu demokratik ülkelerde alternatif özelleştirme uygulamaları olarak dikkat çeken yöntemlerin başlıcaları; vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler yöntemi, sübvansiyon yöntemi ve kupon yöntemleridir.

---

[209] Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa 2003, s.69.

2.2.4.13.1. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Bu yöntemde, özel kesimimin yatırım yapmak istemeyeceği kreş, yaşlı ve özürlülerin bakımı gibi sosyal nedenler veya arıtma sistemlerinin kurulması gibi çevresel nedenlerle vergi ve harçlarından indirim yapılması veya mevzuat engellerinin azaltılması yoluyla şirketlerin ya da kâr amacı gütmeyen kuruluşların, kentsel hizmetleri yerine getirme bakımından teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Özel kuruluşların bu alanlarda hizmet vermesini teşvik ettiğinden dolaylı bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilebilir.

Örneğin ABD'de ambulans hizmetleri, çöp toplama ve haşaratla mücadele gibi yerel hizmetlerde bu yönteme başvurulmaktadır.[210] Yine ABD'de San Jose kentinde katı atık hizmetlerini yürüten firmanın tekelci yönleri ortaya çıkmaya başlayınca, kent yönetimi tarafından bir başka firmanın düzenli depolama alanları kurabilmesi için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve hizmetin bir kısmı yeni bir sözleşmeyle bu firmaya devredilmiştir. Sonuçta depolama maliyetinde %33, toplama maliyetinde ise %23'lük bir azalma ortaya çıkmıştır.[211]

2.2.4.13.2 Sübvansiyon Yöntemi

Belediye dışında özel sektör veya gönüllü kuruluşlar tarafından genelde ekonomik yönden pazarlanmayan bazı temel hizmetlerin düşük ücretle sunumunun sağlanması için bu kuruluşların mali olarak desteklenmesidir.

---

[210] Emrealp ve Horgan, a.g.e. s.40.

[211] Sandra J. Cointreau-Levine, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No. 13, World Bank, Washington DC, 1994, s.23.

2.2.4.13.3. Kupon Yöntemi

Belediye hizmetlerinin fiyatlandırılması ile genellikle yaşamı sürdürmek için gereken temel hizmetlerden yararlanma gücü olmayan yoksul ve dar gelirli vatandaşların belediye hizmetlerinden düşük ücretle yararlanmasını sağlayan bir yöntemdir.[212] Refah devleti geleneğinin gelir düzeyi düşük kimselere hizmet sunumunun devlet eliyle bedelsiz yapılması yerine; bu kimselere kuponlar vererek onların, hizmeti istedikleri özel sektör kuruluşlarından karşılamalarıdır.

Belediyelerin nakit yardımlar yerine kupon benzeri kâğıtlar vermesi, kişilere yapılan yardımların amacına uygun kullanılmasını sağlar; ancak yapılan nakit yardımların da bu yöntem içinde değerlendirildiği de görülmektedir.

Bu yardımların hizmet bedelini ödeyen diğer kimseler için adaletsiz bir durum yaratmaması için siyasi amaçlarla dağıtılmaması gerekir. Aynı şekilde özellikle seçim zamanlarında artan bu yardımların belediyeye ek mali külfetler getirmemesine dikkat edilmelidir.

[212] Süreyya Sakınç, "Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği", **Yönetim ve Ekonomi**,Yıl 2003,Cilt 10, Sayı 1,s.211.

3. BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR

3.1. Dünyada Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Uygulamalar

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi özellikle Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede uygulanmaktadır. Bu ülkelerin belediye hizmetlerini özelleştirme nedeni maliyetleri azaltma düşüncesidir. Maliyet dışında belediyeleri özelleştirmeye iten diğer nedenler ise; belediye hizmetleri sunumu için belediyeler üzerinde bulunan finansal baskılar, işçi sendikalarının kuvvetlenmesi neticesinde belediyede çalışanlarının ücret artışı konusunda artan talepleri olarak sıralanabilmektedir[213].

Belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu farklılığın nedeninin söz konusu ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi yapılarındaki değişikliklerden kaynaklandığı söylenebilir.

Belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarının farklı olmasının diğer bir nedeni ise özelleştirme uygulamasına yer veren her ülkenin kendi hizmet sunma yöntemindeki farklılıktır. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde uygulanan yöntemler zamana ve iktidar partilerin siyaset anlayışına göre farklılık göstermektedir. Siyasal partilerin bazıları belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine sıcak bakarken, bazı partiler ise bu hizmetlerin özelleştirilmesine karşı olup bu hizmetlerin sadece kamu eliyle ve kamu örgütlerince yerine getirilmesini savunmaktadırlar.

Jang'ın 2006 yılında ulusal park piknik alan hizmetlerinin özelleştirilmesi çalışmasında, ilgili hizmetlerin özelleştirilmesinin maliyetlerini azalttığına dair ampirik bulguları bulmakta zorlanmış ve gerek federal

---

[213] Acer, a.g.e.,s. 89.

düzeydeki gerekse kurumsal düzeydeki yapısal faktörlerin siyasal kararlarının nasıl alındığına ve uygulandığına ilişkin ortamı tanımladığını iddia etmiştir[214].

Walner ve Bel "Rekabet mi? Tekel mi? ABD ve İspanya'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Özelleştirmeleri Kıyaslamaları" adlı çalışmalarında yerel kamusal hizmetlerin özelleştirme pratiklerinde ulusal kamu müdahale geleneklerinin, ulusal düzenlemelerin ve kamu hizmet piyasalarının önemli roller oynadıklarına dikkat çekmişlerdir. Yazarlar ABD ve İspanya'daki katı atık ve su hizmetlerinin özelleştirilmelerini değerlendirirken ABD'de ilgili özelleştirme geleneklerinin kamu tercihi teorisine göre gerçekleştirildiğini saptamışlardır[215].

Hâlbuki Walner ve Bell İspanya'daki özelleştirme pratiklerinin endüstriyel örgütlenme yaklaşımına göre şekillendiğine dikkat çekmişler ve bu çerçevede gerek kamu gerekse özel firmaların var olan tekel üretim süreçlerinde ölçek ekonomilerini ve piyasa etkinliğinden nasıl faydalandıklarını gözlemlemişlerdir. Yazarlara göre; yerel kamu hizmetin yürütülmesinde rekabetin ötesinde esas olan unsur tekelci piyasanın düzenleyici fonksiyonundan kaynaklanmaktadır[216].

Tablo 4: ABD'de Katı Atık Toplama ve Su Dağılımı Trendleri (%) (1992-2002)

	Tam Kamusal Hizmet			**Kamu Özel Sektör Karması**			**İhale Usulü ile Hizmet**		
Yıllar	**1992**	**1997**	**2002**	**1992**	**1997**	**2002**	**1992**	**1997**	**2002**
Meskenlere ait katı atık	46,9	34,9	44,5	9,8	8,0	10,5	43,3	57,1	45,0
Su dağılımı	74,6	67,3	75,9	8,7	7,4	14,3	16,7	25,3	9,8

Kaynak: E. Walner Mildred, Germa Bell, "Competition or Monpoly? Comparing Privatization of Local Services in the USA and Spain", Public Administartion V. 86, N.3, 2008, s.730

[214] Hee Soun Jang, "Contracting out Parks and Recrecreation Services: Corecting for Selection Bias Using a Heckman Selection Model", **International of Public Administration**, 29:799-818,2006, s. 799.
[215] E. Walner Mildred, Germa Bell, "Competition or Monpoly? Comparing Privatization of Local Services in the USA and Spain", Public Administartion V. 86, N.3, 2008, s.723.
[216] Walner, Bell, a.g.e, s.723.

İspanya'da 2003 yılı verilerine göre; belediye düzeyinde ev atıklarının toplanmasında tamamen kamusal otorite tarafından gerçekleştirilen hizmet oranı %24,2 iken kamu ve özel şirketlerin işbirliği ile gerçekleştirirken hizmet oranı %19,5'tir. İhale usulü, özel sektöre devredilen hizmet oranı %56,3'tür. Su dağılımıyla ilgili oranlar ise, kamu tarafından %27,7, özel ve kamu ortaklığı tarafından %30,4 ve sırf özel sektör tarafından %41,8 olarak gerçekleşmiştir[217].

Yine İspanya kapsamında yapılan Bell ve Mur tarafından yapılan bir çalışmada ise; kentsel katı atık hizmetlerindeki belediyeler arası işbirliği ve özelleştirme temaları işlenmiştir. Araştırmacılara göre, ilgili işbirliklerinde yer alan belde belediyeleri katı atık toplama hizmetlerinde daha az maliyetlerle karşılaşmışlardır. Yazarların değindikleri işbirliği süreci katı atık toplama sıklıklarını yükseltmiş ve hizmet kalitesinin artmasına katkıda bulunmuştur. Fakat hizmetin ne kamusal anlamda ne de özel anlamda gerçekleştirilmesi maliyetlerde sistematik olarak farklılıklara yol açmaktadır. Enteresan olan nüfusun dağılımı derecesinin hizmet maliyetleri ile pozitif ilişkisinin olduğu saptanmıştır. Verili süreçlerde araştırmacılar ölçek ekonomilerine dair bulgulara rastlayamamışlar bunun sebebi olarak da küçük belediyelerin bu fırsatları belediyeler arası işbirlikleri ile yakaladıkları gerçeğini göstermişlerdir[218].

Katı atık toplama hizmetlerinin özelleştirilmesi ve maliyetleri arasındaki ilişkiler ilgili sahadaki ampirik çalışmalar için önemli bir konu olmuştur. Literatürde karşımıza çıkan ilk çalışma Kenper ve Quigley 1976 tarihli ABD kapsamında yaptığı çalışmadır. Araştırmanın ortaya koyduğu en önemli bulgu, özel bireysel şirketlerin yerel tekelden hizmeti %30 daha pahalıya mal ettiği olgusudur. Çalışma yerel tekel dâhilinde ihale usulünün kurumsal hizmet gerçekleştirmesine göre %20 daha ucuz olduğunu saptamıştır[219].

---

[217] Walner, Bell, a.g.e, s730.

[218] Germa Bell, Melania Mur, "Intermunicipal Cooperation and Privatization of Solid Waste Services Among Small Municipalities in Spain ", Research Institue of Applied Economics, **Working Papers,** 2008/16, S.25.

[219] P. Kemper,J Quigley, **The Economics of Refuse Collection**, Cambridge, 1976; Mass Ballinger. T.C.Kinnaman,D. Fullerton, 2000, "Garbage and recycling with endogenous local policy". **Journal of Urban Economics,** 48(3),s. 419-442.

Diğer bir çalışma, 1976 yılında Kitchen tarafından Kanada bağlamında yapılan ve kurumsal hizmet gerçekleştirmesinin ihale yöntemine göre daha pahalıya geldiğini ortaya koyan çalışmadır[220].

Collins ve Downes 1977 yılında ABD için yaptıkları çalışmada kamusal ve özel üretim arasında belirgin bir farklılık saptayamamışlardır[221]. Buna karşın yine 1977 yılında İsviçre'de Pommerehne ve Frey tarafından yapılan araştırma özel üretimin kamu üretimine göre daha ucuz olduğunu ortaya koymuştur[222].

1978 yılına gelindiğinde, araştırmasını ABD Stevens kamu özel üretim arasındaki kıyaslamanın ciddi farklılıklara yol açmamakla birlikte büyük şehirlerde özel üretimin daha ucuz olduğunu ifade etmiştir[223].

1985 yılında McDavid'in Kanada için yaptığı araştırma özel şirketlerin ihaleyi aldıkları zaman elde ettikleri maliyet kesintilerinin kamu ve özel karmasından daha yüksek olduğunu ortaya koymuştur[224]. Donberger, Meadowcrof ve Thomson ise 1986 yılında, Birleşik Krallık için yaptıkları bir çalışmada ihale usulünün maliyetleri %20 azaltmakla birlikte hizmet kalitesinde de belli başlı değişiklikler getirmediğini saptamışlardır. 1986 yılından diğer bir ilişkili çalışma Tickner ve McDavid'in[225] Kanada için yaptıkları ve ihale usulünün maliyetleri düşürdüğünü ortaya koyan çalışmasıdır. Benzer bulgular İsviçre için %20 oranında Millward tarafından ve ABD için Berenyi ve Stevens tarafından %48 olarak belirlenmiştir.

Dubin ve Navarro'nun 1988 tarihli ABD üzerine yaptıkları çalışmada, gerek özel gerekse kamusal anlamda bütün tekel koşullarının piyasaya göre daha ucuz olmakla birlikte özel tekelin maliyeti asgarileştirilen en iyi opsiyon

---

[220] H.M. Kitchen, "A Statistical Estimation Of An Operating Cost Function For Municipal Refuse Collection". **Public Finance Quarterly,** 1976,4(1), 56-76.

[221] J.N.Collins,B.T. Downes, "The Effect Of Size On Provision Of Public Services: The Case Of Solid Waste Collection İn Smaller Cities". **Urban Affairs Quarterly**, 1977, 12(3), s.333-347.

[222] W.W. Pommerehne, B.S. Frey, "Public Versus Private Production Efficiency İn Switzerland: A Theoretical And Empirical Comparison". **Urban Affairs Annual Review**, 1977, 12(8), s.221-241.

[223] B.J.Stevens, "Scale, Market Structure, And The Cost Of Refuse Collection". **Review of Economics and Statistics,** 1978, 60(3),s.438-448.

[224] J.C.McDavid, "The Canadian Experience With Privatizing Residential Solid Waste Collection Services",. **Public Administration Review**, 1985, 45(5), s.602-608.

[225] G.Tickner,J.C. McDavid, "Effects Of Scale And Market Structure On The Costs Of Residential Solid Waste Collection İn Canadian Cities", **Public Finance Quarterly,** 1986, 14(4), s.371-393.

olduğunu belirtilmiştir[226]. Buck ve Chaundy'nin 1992 yılında Birleşik Krallık üzerine yaptıkları çalışmadaki ihale yönteminin maliyetleri %3 oranında azalttığını belirtmiştir. Aynı tip bulgular Szymansky ve Wilkins'in 1993 tarihli eserinde tekrarlanmıştır. Szymansky 1996'da yeniden Birleşik Krallık üzerine yaptığı bir çalışmada koşut verileri yinelerken özel firmalara verilen ihalelerdeki maliyetler azalmasının %20 'ye ve kurum için gruplara verilen ihalelerde %10'a varan maliyet hesaplamalarını yapmıştır[227].

Reeves and Borraw 2000 tarihli İrlanda odaklı çalışmalarında, özel firmalarda maliyet azalmalarına rastlayamamışlardır. 2001 yılında ise; Callan ve Thomas ABD'de yaptıkları bir uygulamada kamu ve özel sektör hizmet üretim üzerinde belirgin bir fark bulamamışlardır[228]. Dijkgraaf ve Gradus'un 2003 tarihli Hollanda kapsamındaki çalışmanın sonuçları Callan ve Thomas'ın bulgularından farklı değildir[229]. 2003 yılında Ohlsson'un İsveç merkezli çalışması kamusal üretimin özel üretime göre %6 daha ucuz olduğunu vurgulamıştır[230].

3.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin kökenleri 18. yüzyıla dayanmaktadır. Amerikan eyaletleri bağımsızlıklarını kazanmadan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden merkezi hükümete yetki bırakma açısından bencil davranmışlar, federal bir devlet kurma düşüncesinin kabul edilmesini

---

[226] J.A. Dubin,P. Navarro, "How Markets For İmpure Public Goods Organize: The Case Of Household Refuse Collection", **Journal Of Law, Economics And Organization**, 1988, 4(2), s.217-241.

[227] S.Szymanski,S. Wilkins, "Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection",. **Fiscal Studies**, 1993, 14(3),s. 109-130.

[228] E. Reeves,M.Barrow, "The İmpact Of Contracting-Out On The Costs Of Rfuse Collection Services: The Case Of Ireland",. **Economic And Social Review**, 2000, 31(2), s.129-150.

[229] E.Dijkgraaf, R.H.J.M. Gradus, B.Melenberg, "Contracting Out Refuse Collection",. **Empirical Economics**, 2003, 28(3), s.553-570.

[230] H.Ohlsson, "Ownership and Production Costs. Choosing Between PublicPproduction and Contracting-out in the Case of Swedish Refuse Collection", **Fiscal Studies**, 2003, 24 (4), s.451-476.

halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemelerin eyalet hükümetlerince yerine getirilmesi şartıyla kabul etmişlerdir[231].

ABD yerel yönetimleri kendine özgü birtakım özelliklere sahiptir. Bunların başında da ABD yerel yönetim birimlerinin çeşitli değişik fonksiyonlara ve değişik isimlere sahip olmaları gelmektir. Bazı yerel yönetim birimleri bir kısım eyaletlerde mevcut iken, diğerlerinde mevcut değildir. Bazen de aynı fonksiyonu ifa eden mahalli üniteler eyaletlere göre farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Amerikan ve Türk yerel sistemleri arasında tam bir karşılaştırma yapmak ve yerel yönetim birimlerini birbirleri ile eşleştirmek mümkün olmamaktadır[232].

ABD devlet yapısı içerisinde yerel yönetimler aşağıdan yukarıya doğru giden bir yapı içerisinde yer almıştır. Kuruluş aşamasında egemenliklerinin bir kısmını merkezi yönetime devretmelerine rağmen, yerel yönetim birimlerini ilgilendiren hususlarda devletin müdahil olmasını kabul etmemişlerdir[233].

ABD'de özerk belediyecilik anlayışı, belediyelerin yerel nitelikteki işlerine eyaletlerin karışmasına izin vermediği gibi kamusal ve toplumsal hizmetleri, kolluk görevlerini yerine getirebilmeleri için belediyelere gerekli yetkilerin ve kaynakların verilmesini öngörür[234].

Yerinden yönetim sisteminin hâkim olduğu Amerika Birleşik Devletleri 50 eyaletten oluşan, federal bir cumhuriyettir. Her eyalet kendi anayasasına sahiptir ve her eyaletin en az iki adet vilayet, şehir, kasaba ve köyden oluşan ilave yönetim seviyeleri vardır.

Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler oldukça karmaşık ve değişken bir yapıya sahiptir. 90.000'e yakın ayrı yerel yönetim birimi vardır. ABD'de genel yetkilere sahip başlıca mahalli birimler, iller, belediyeler, ilçeler ve kasabalardır. Bu yerel yönetim birimlerinin sayıları ise, 3.000 il, 17.000 belediye, 17.000 ilçe ve kasaba bulunmaktadır. Bu yerel

[231]Mustafa Şahin, "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, Ankara, 1999, s..
[232] Ufuk Ayhan, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler", **Sayıştay Dergisi,** Sayı 70, s. 104.
[233]Görmez, a.g.e.,s. 31-34.
[234]Keleş, 2006,a.g.e. s.34 .

yönetim birimlerinin görevleri oldukça önemsizdir ve her eyalette bulunmayan bazı eyaletlerde bulunan karakteristik taşra bölgeleridir[235].

Amerika Birleşik Devleri'nde kent yönetimlerine sahip olan belediyelerin yetkileri eyaletten eyalete farklılık gösterdiği gibi aynı eyalet içinde dahi farklılık göstermektedir. Bu farklılığın nedeni olarak kentlerin kendilerine verilen statüleri gereği, değişik hak ve yetkileri sahip olmasıdır. Büyük kentler küçüklere göre daha fazla yetkiye sahiptirler. ABD'de belediyeler genellikle şu alanlarda yetkilidirler: yol yapımı ve bakımı, park ve rekreasyon alanları, itfaiye, kent planlanması, su ve kanalizasyon gibi hizmetleri sunmada yetkilidir. Ayrıca belediyeler bu hizmetlerin dışında kütüphane, tiyatro, müze, sanat galerisi açma gibi kültürel hizmetleri de yürütebilirler. Ayrıca büyük kent belediyeleri hastane, toplu taşıma ve üniversite hizmetleri de sağlayabilmektedirler[236].

ABD'de üye devletlerin her birinin anayasasına ve yasalarına göre kurulmuş olan ve sadece su temini, şehir suyunun sağlanması, haşaratla mücadele, havaalanlarının işletilmesi yangınlardan korunma, toprakların korunması ve kanalizasyon işleri gibi hizmetleri gerçekleştiren tek fonksiyonlu özel bölgeler de bulunmaktadır. Özel bölgelerin özelliği, sözü geçen hizmetlerden sadece birini gerçekleştirmekle yükümlü bulunmalarıdır[237].

ABD'de özelleştirme uygulamaları 1960'lı yılların sonu ile 1970'li yılların başı arasındaki dönemde yaygınlık kazanmıştır. 1970'li yıllarda Amerikan ekonomisinde ortaya çıkan durgunluk yerel yöneticileri yeni mali kaynak bulma arayışına yönlendirmiş ve yerel yöneticilerde bu durumdan kurtuluş yolu olarak özelleştirme uygulamalarına ağırlık vermiştir. ABD'de hastane hizmetlerinden çöp toplama hizmetlerine, meteoroloji hizmetlerinden hava trafiği hizmetlerine kadar her türlü kamu hizmeti özelleştirmenin kapsamına girmektedir.

---

[235] Carl E. Van Horn, **The State of States**, Second Edition, Washington DC CO Press, 1993, s. 446.
[236] Duran Bülbül, "Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt. 2,Sayı. 2, s. 68-69.
[237] Paul A Dawson, **American Government: Institutions Powers and Politics, Forecast and Company**, USA, 1987, s.87 aktaran, Bülbül, a.g.e, s.69.

ABD'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin temel nedenlerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:[238]

-*Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı Denetimi* adındaki 1985 tarihli kanun belediyelere ve federe devletlere bazı mali sıkıntılar getirmiştir,

-Mali sıkıntılar ve tasarruf politikaları neticesinde yerel yönetim gelirlerinin azalması,

-Kaliteli hizmet bekleyen halkın fazla vergi vermek istememesi,

-Federal yönetimin özelleştirmeyi ideoloji olarak benimsemiş olması,

-Baskı gruplarının siyasi baskıları,

-Kamu kesiminde çalışanların ücretlerinin yüksek olması nedeniyle hizmet maliyetlerinin artmasıdır.

ABD'de özelleştirme uygulamaları yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Cadde ve sokakların onarımı, trafik işaretlerinin korunması ve bakımı, ağaç budama, duyuru ambulans servisleri, sağlık ve refah programları, park düzenleme ve bakım, hukuk hizmetleri gibi kent hizmetlerinin yerine getirilmesi için belediyelerin özel şirketlerle yaptığı sözleşmelerin sayısı devamlı bir artış yaşanmaktadır[239].

ABD'de son zamanlarda çok çeşitli sözleşmeli hizmet uygulamaları görülmektedir. Bazı belediyeler, hizmet sözleşmesi yolu ile atık toplatılması hizmetlerinin tümünü veya bir kısmını özel sektöre devretmektedir. Belediye ile özel şirket arasında yapılan ve yerel hizmetin devrini öngören sözleşmelerde hizmet kalitesinin tanımı, yüklenicinin üstlendiği sorumluluklar, hizmetten yararlananların şikâyetlerinin giderilmesi, ihmal veya hizmetin yerine getirilmemesi halinde doğacak zararların tazminini ve uygulanacak cezalara ilişkin hükümler yer alır ve uygulamaların kent yönetimi müfettişlerince denetlenmesi hükme bağlanmaktadır[240].

---

[238] Suiçmez ve Yıldırım, a.g.e., s. 41.
[239] Acer, a.g.e, s. 98.
[240] Ramazan Akcan, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara, 2007, s. 62.

3.1.2. İngiltere

İngiliz yönetim sistemi, üniter ve merkezi bir niteliğe sahiptir. 1974 yılında yapılan düzenlemelerle, yerel yönetimlerin bugünkü yapısı kurulmuştur. Bu düzenlemeler sonucunda İngiltere'de yerel yönetimler, bölge (county), il (district) ve köy (parish) olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya gidilmiş ve metropoliten ve metropoliten olmayan bölge ayrımı yapılmıştır. Ayrıca, 1963 yılında kurulan Büyük Londra Meclisi ve buna bağlı olarak oluşturulan 32 Londra Brough'u da aynen korunmuştur. Geçmişi 11. yüzyıla kadar uzanan köylerin sayıları azaltılmakla birlikte varlıkları korunmuştur. Ancak, 1986 yılında Muhafazakâr Parti hükümeti Londra ve diğer metropoliten bölgeleri hantal, yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olarak nitelendirerek feshetmiştir. Bu yönetim birimlerinin görevlerinin bir kısmı metropoliten bölgenin alt kademesinde yer alan metropoliten illere verilmiş, bazı hizmet alanları ise merkezi yönetime veya özerk otoritelere devredilmiştir[241].

Bu düzenlemelerden sonra, metropoliten olmayan İngiltere'de 39 bölge ve 296 il olmak üzere iki kademeli bir yapı, metropoliten yapı ile birlikte 36 metropoliten ilden oluşan tek kademeli bir yapı oluşturulmuştur[242].

Ancak, son olarak, 11 Mayıs 1999'da Londra'da yeniden Büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Günümüzde Londra'da yönetim yapısı, üst basamakta, halk tarafından seçilen bir belediye başkanı ve 25 üyeden oluşan bir meclisin bulunduğu Londra Büyükşehir Belediyesi ve alt basamakta Londra Brough'ları olmak üzere 1986 öncesinde olduğu gibi iki basamaklı bir yapıya kavuşturulmuştur[243].

İngiltere'de yerel yönetimlerin herhangi bir egemenlik iddiaları olmamasının yanı sıra ayrı bir yasal, yönetsel veya adli üstünlük hakları

---

[241] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1999, s. 324-325.

[242] Lynn C. Todman, "Recent Trends in British Local Goverment, A.E. Anersson, B. Harsman and J.M. Quigley (ed.), Goverment for the Future: Unifacation, Fragmentation and Regionalism", **Elsevier Science**, New York, 1997, s.213.

[243] Muhammet Kösecik, "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz, 2000, s. 68-73.

bulunmamasına rağmen, yönetim yapısı içinde 12. yüzyıldan itibaren gelenekçi kent yönetiminden kaynaklanan bir ağırlıkları vardır. İngiltere'de yerel yönetimlerin yetki alanları tamamen merkezi parlamentonun yasalarla kendisine tanıdığı yetkilerle sınırlıdır ve parlamento yerel yönetim birimlerinin yetkilerini değiştirmeye hatta tamamen ortadan kaldırmaya yetkilidir[244].

1960'lı yılların ortalarında başlayan ve 1970'lerin başından itibaren hızlı bir şekilde devam eden KİT'lerin kârlılıklarının azalması, İngiltere'de özelleştirme konusundaki gelişmelerin başlangıcı olmuştur. KİT'lerin özelleştirilmesi ve kamu harcamalarının kısılmasına yönelik politikalar, ilk olarak siyasal direncin düşük olduğu yerel yönetimlerde başlamıştır.

İngiltere'de belediye hizmetlerinde özelleştirme, 1980 yılında çıkarılan konut yasası ile başlatılmış, Yasa ile beraber kiracılara oturdukları konutları indirimli olarak alma hakkı verilmiş ve bu yöntemle yerel yönetimlerin elindeki konutların özelleştirilmesi ve konuyla ilgili bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır.

İngiltere'de Thatcher Hükümetinin iktidarda olduğu, 1979 yılından sonra özelleştirme uygulamalarına sistemli bir şekilde başlanmıştır. İhale yöntemi ile 1980'li yıllarda önemli devlet işletmeleri halka satılmıştır. İngiltere de yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde en çok kullanılan yöntem ihale yöntemidir. Önceleri sağlık hizmetlerinde uygulanan bu yöntem daha sonraları diğer hizmetlere de yayılmıştır.

İngiltere'de yerel hizmetlerin özelleştirmesindeki başlıca amaçlar; ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırılması, dünya ekonomileri ile entegrasyonun kolaylaştırılması, kamu kesimindeki savurganlığın önlenmesi, tüketicinin korunması olarak sıralanabilir[245].

İngiltere'de özelleştirme kapsamına alınan belediye hizmetlerinin başında çöp toplama, ulaşım, atık toplama hizmetleri gelmektedir.

Çöp toplama hizmetlerinin ihalesi konusunda birçok belediyenin deneyimi olmuşsa da, Southend District genel olarak İngiltere'de ihale yönteminin öncüsü olarak bilinmektedir. Bu belediye çöp toplama

---

[244] İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, a.g.e., s. 327.
[245] Eyüp Zengin, **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme**, Mimoza Yayınları, Konya, s. 94.

hizmetlerini, ihalede en düşük teklifi veren özel yükleniciye vermiştir. Bu ilk ihalelerde toplam tasarrufun 6,2 milyon pound olduğu bildirilmiştir. Bu rakam bu hizmetlerin ihaleden önceki maliyetinin %32'sine tekabül etmektedir[246].

İngiltere'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine diğer örnek ise ulaşımdır. Londra'daki otobüsler ve metrolar bugün Londra Bölgesel Ulaşım İdaresinin sorumluluğu altında bulunmaktadır. Daha verimli ve etkili bir hizmet anlayışını hedefleyen Londra Bölgesel Ulaşım İdaresi, bazı güzergâhların işletilmesini ihale yoluyla özel firmalara devretmektedir. Şu anki durum itibariyle de mevcut otobüs güzergâhlarının %25'i özel firmalarca işletilmektedir[247].

İngiltere'de özelleştirme programı çerçevesinde caddelerin temizliği, çöp toplama ve ulaşım gibi bazı belediye hizmetleriyle birlikte Ulusal Sağlık İdaresi'ndeki 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 sağlamış olmaktadır[248].

Sonuç olarak, İngiltere'de ihale yöntemi ile özelleştirme uygulaması sonucunda kamu hizmetlerinde tasarruf imkânı sağlanmıştır. Özelleştirme uygulamaları sonunda İngiltere'de bazı belediye meclisleri, aynı harcamalarla daha iyi standartlarda hizmet alma imkânına kavuşurken, bazı belediye meclisleri de daha az harcamayla aynı standartta hizmet alma imkânına kavuşmuştur. İngiltere'de özelleştirmenin yerel hizmetlerin yürütülmesinde başarılı bir yöntem olarak görülmesinin ardındaki neden, bu yöntemin, yerel halkın ihtiyaçlarına cevap vermek isteyen belediyelerce yoğun olarak uygulanmış olmasıdır. Neticede ihale ve diğer özelleştirme yöntemlerinin yerinde kullanımı, İngiliz belediyelerine birçok eski yerel hizmet problemleri için yeni çözümler sağlamıştır[249].

---

[246] Acer, a.g.e, s.123.
[247] Zengin, a.g.e, 94.
[248] Zengin, a.g.e, s. 98.
[249] Köksal, a.g.e.,s. 116.

3.1.3. Fransa

Ülkemiz gibi üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa idari teşkilatlanması bakımından Türkiye'nin idari dağılımına benzemektedir. Ancak Türkiye ve Fransa arasında örgütlenme bakımından bir takım farklılıklar da söz konusudur. Bu farklılıklardan ilki Türkiye'de belediye başkanı halk tarafından seçilirken; Fransa'da ise belediye meclisi tarafından seçilmektedir. Türkiye'de belediye örgütü nüfusu 5.000'i geçen yerleşim yerlerinde kurulmaktayken; Fransa'da ise belediye örgütü bütün yerleşim yerlerinde kurulmaktadır. Türkiye'de belediye örgütünün idari yapısını, belediye başkanı, belediye meclisi, başkan vekilleri ve belediye encümeninden oluşmaktadır[250].

Fransız yerel yönetim sistemi içinde yerel yönetimler, yasanın belirleyeceği koşullar altında kendilerini, seçimle oluşturulan meclisler eliyle yönetirler. İllerde ve deniz aşırı yerleşim birimlerinde ise yönetsel denetimi ve yasalara uygunluğu sağlamak amacıyla bir hükümet temsilcisi bulunur. Bugün Fransa'da üç tür yerel yönetim birimi vardır; Bunlardan ilki Türkçedeki karşılığı belediye anlamına gelen ve Fransa'nın en büyük yerleşim birimlerinden en küçük yerleşim birimlerine kadar ülkenin her tarafında kurulmuş bir yerel yönetim birimi olan "*Les communes*" (Komün)'lerdir. İkinci yerel yönetim birimi ise, Türkçe anlamı İl Özel İdareleri olan *Les départements*'lardır. Fransa'nın en eski yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, 22 Aralık 1789'da çıkarılan yasayla 1790'da kurulmuştur.

Fransa'da yerel yönetim birimleri arasında yer alan üçüncü birim ise 1960'lı yıllarda kurulan ve başlangıçta kamu kuruluşu niteliğinde olan "*Les régiones*"lardır (bölgeler). Bölgelerin kurulması daha çok ekonomik nedenlere dayanmaktadır[251].

Fransa 1970'li yılında yaşanan ekonomik krizlerden olumsuz etkilenmiş kamu kurumlarında yaşanan verimlilik düşüşleri ile birlikte ortaya çıkan bütçe üzerinde baskılar özelleştirme fikrinin ortaya çıkmasına zemin

---

[250] Acer, a.g.e, s. 135.
[251] Fakiroğlu, a.g.e, s. 49.

hazırlamıştır. 1985 yılına gelinildiğinde özelleştirme yanlıları büyük bir çoğunluğa ulaşmıştır. Özelleştirme yanlılarının bu denli artış göstermesinin nedeni olarak, kamu kurumlarındaki aşırı büyüme sonucu bu kurumların karşılaştığı sorunlar, devletin finansman bulma konusunda sıkıntı yaşaması ve akabinde kamu kurumlarının, kamu mülkiyetinde kalmasının bu maliyetleri arttıracağı düşüncesinin zamanla iyice anlaşılmış olması gösterilebilir. Bunun sonucunda da, Fransa'da özelleştirme karşıtı davranışların direnci kırılmış ve kamu kesimine ait KİT'lerin en az %49'unun özelleştirilmesine karar verilmişti. Ancak tekel niteliğine sahip firmalar, kamu hizmeti sağlayan ve stratejik öneme sahip firmalar ile rekabetçi sektörlerde zarar eden işletmeler özelleştirme kapsamı dışında bırakılmıştır[252].

Ayrıca Fransız Hükümeti, KİT'lerin belirli bir payının çalışanlara satılmasını sağlayan özelleştirme seçeneklerini de programlarında yer vermiştir. Genel olarak Fransa'da başarılı bir özelleştirme süreci yaşandığı söylenebilir. Fransa'da Fransız Telekom'da 5,5 milyar Avro, Renault'da 5,2 milyar Avro, Air Frans'da 1,9 milyar Avro tutarlarında bulunan kamu paylarına sahip kurumlar da özelleştirme kapsamına alırken, diğer taraftan kamunun tamamına sahip olduğu demiryolu, metro, posta hizmetleri, devlet televizyon ve radyosu, enerji ve savunma şirketlerini özelleştirme programlarına dahil etmemiştir[253].

Fransa'da tüm yerel yönetimler hizmetlerinin özelleştirme uygulamaları kapsamına alınmasının nedeni olarak ülkemizde olduğu gibi yerel yönetim gelirlerinin arttırılmak istenmesine rağmen bir türlü gelirlerin istenilen düzeye çıkarılamamış olması söylenebilir.

Fransa'da yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde ihale ve imtiyaz yöntemleri yaygın olarak kullanılmaktadır. Fransa'da kentlerin su ihtiyacının karşılanmasında imtiyaz yönteminden yararlanılmıştır. 1950'lerden günümüze kadarki dönem içerisinde Fransa'da su temini ve kanalizasyon hizmetlerinde kiralama yöntemi en yaygın yöntem olarak kullanılmaktadır[254].

---

[252]Fakiroğlu, a.g.e, s.50.
[253] Fakiroğlu, a.g.e, s.50.
[254]Acer, a.g.e, s.140.

Fransa'da kâr ortaklığı yöntemiyle özel şirketler bazı yerel hizmetleri yerine getirmektedir. Kâr ortaklığına dayalı yönetim sözleşmesi ile belediye genel yetkiyi elinde tutmakta, çalışmaların denetimini üstlenmekte, tüketiciyle olan tüm ilişkiler ve özelliklede maliyetin geri ödenmesi, daha kalifiyeli personelin çalıştırılması sorumluluğu özel şirkete devredilmektedir[255].

Fransa'da kamu hizmetlerinin sunumunda iki eğilim göze çarpmaktadır. Bunlardan ilki; kamu kuruluşlarından giderek daha az yararlanılması, ikincisi ise imtiyaz sisteminin yerine kiralama sisteminin daha yaygın bir şekilde kullanılmasıdır. Su temini hizmetlerinin büyük çapta tesis ve su arıtma işleminin özel teknikler gerektirmesi nedeniyle oluşan teknik güçlükler kamu kuruluşlarından daha az yararlanma prensibine daha az yararlanma eğiliminin tercihinde rol oynamıştır. Fransa'daki su dağıtım uygulamalarının %55'i özel firmalarca ya imtiyaz sözleşmesi ya da kira sözleşmesi uyarınca yerine getirilmektedir. Bilindiği gibi, kira yöntemi, belediyelerin hizmetten sorumlu özel firmayı daha iyi denetlemelerine izin vermektedir. Bunun dışında kiralama yönteminde, imtiyaz yöntemine göre kira süresinin kısa olması, belediye ile özel şirket arasındaki iş bölümünün daha net olarak belirlenmesinde sağladığı faydalar nedeniyle Fransız yerel yönetim birimleri tarafından kiralama yöntemi, imtiyaz yöntemine göre daha çok tercih edilen bir uygulamadır. Fransa'da imtiyaz ve kira yöntemleri arasında tercih yapılmasında etkili olan diğer kriterler; ülkenin koşulları, gelişme düzeyi, altyapıların özelliği, müteahhit firmaların varlığı ve yokluğu, kamu ve özel sektör rayiçleri gibi kriterler olarak sayılabilir.[256]

Fransa'da su temini hizmetlerinin; %60'ı belediyeler tarafından, %16'sı kiralama sözleşmesiyle, %13'ü imtiyaz sözleşmesiyle, %11'i diğer sözleşme türleriyle yerine getirilmektedir[257].

1970'lerin sonlarında Fransa'da motorlu taşıt sayısının artması, yoğun kentleşme, nüfusta meydana gelen artışlar gibi nedenlerle Fransa'da kamu ulaşımı sorunları ciddi boyutta artış göstermiştir. Buna bağlı olarak da

---

[255] Acer, a.g.e, s.140.
[256] Acer, a.g.e, s. 141-142.
[257] Zengin, a.g.e, s. 104.

belediyeler kent içi ulaşımının organizasyonu ve finansmanı konusunda büyük zorluklarla karşılaşmışlardır. Fransa'da belediyelerin kamu ulaşımı hizmetlerini nasıl finanse edeceği konusunda ciddi tartışmalar meydana gelmiş ve bu tartışmalar sonunda Fransa'da Kentsel Ulaşım İntibak Yasası çıkarılmıştır. Bu yasayla çeşitli firmalar ve ulaşım modelleri arasında adil rekabet olanağı sağlanarak, gerçek ekonomik ve sosyal maliyetler 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[258].

3.1.4. Almanya

Almanya bilindiği federalizm ve yerinden yönetimin hakim olduğu bir yönetim sistemine sahiptir. Almanya'da yasama yetkisi büyük ölçüde federal devlete ait olmasına karşın yönetim yetkilerinin önemli bir bölümü yerel yönetim birimlerine aittir. Almanya'da yerel yönetim birimleri bölgeler, ilçeler ve belediyelerden oluşmaktadır. Almanya'da yerel yönetim birimleri federal kanunların uygulanmasından sorumludur. Almanya'nın bu idari yapının doğal bir sonucu olarak hizmet sunumunda yetkilerin özel sektöre devri daha çok yerinden yönetim birimlerini ilgilendirmektedir. Almanya'da tek tip ve ülkenin genelini kapsayan bir yerel idare biriminden söz etmek mümkün değildir. Almanya'da yerel yönetimler iki grupta örgütlenmiştir. Bu gruplardan ilkini kırsal yöre idareleri oluşturmaktadır. Kırsal yöre idareleri, belediye ve ilçe yönetimi olmak üzere iki kademelidir. Kırsal nitelikli yerleşim yerlerine hizmet üreten küçük belediyeler, genelde temel hizmet birimleridir. Üst basamak

[258] Acer, a.g.e, s. 140.

olan ilçe yerel yönetimi, belediyelerin yapamadıkları hizmetler ile belediyeler arası ortak nitelikteki hizmetleri yürütmektedir[259].

Avrupa ülkelerindeki belediyelere nazaran Almanya'da belediyeler, çok geniş ve çeşitli hizmetleri yerine getirirler. Almanya'da belediyeler federal hükümetin ve ilk yönetim birimlerinin idari şubesi konumunda olmakla beraber, federal hükümetin veya ilk yönetim birimlerinin belediyelere devrettiği yetkilerle sorumluluk alanları tespit edilmektedir. Belediyeler, eyaletlerin adına kamu sağlığının sağlanması, seçimlerin yönetimi, vergileme ve binalara ruhsat verilmesi gibi konularda hizmet sunmakta eyaletler tarafından da denetime tabi tutulmaktadırlar. Belediyelere yetki ve sorumluluk devredilen alanlar ise, su, elektrik ve gaz sağlanması, okul binalarının yapımı, toplu taşımacılık, koruyucu hizmetler, itfaiye hizmetleri, konut yapımı ve bazı yolların yapım ve bakımını kapsamaktadır. Bu geniş sorumluluk alanlarının yanında belediyeler özellikle federal hükümetin ve eyaletlerin yetki alanına girmeyen, ulaşım sistemi kurmada, sosyal hizmetler, alışveriş merkezleri, kültür ve rekreasyon merkezileri konularında, geniş imkânlara sahiptirler[260].

Almanya'da yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda öne çıkan uygulamalardan ilki belediyelerin inşaat ve tamir bakım faaliyetlerini ihaleyle özel sektöre yapılmasıdır[261]. Büyükşehir belediyeleri kendi inşaat birimlerini kurmuşlar, büyük ve karmaşık yapıda olmayan hizmetleri kendileri yapmakta, büyük ve karmaşık işleri ise ihale yöntemi ile özel sektöre devretmektedirler[262]. Yol bakımı, temizliği ve aydınlatılması hizmetleri de aynı şekilde yürütülmektedir. Almanya da belediyelerin özellikle büyük kentlerde binaların temizliğinin özel firmalara bırakması çoğu belediyeler için olumlu sonuçlar vermiştir. Bazı kentlerde özel firmalar müze, sergi, tiyatro, konser,

---

[259] Acer, a.g.e, s. 129-130.
[260] Naci Birol Muter, Yerel Yönetim Birimleri ve Özelleştirme, **Özelleştirme Sempozyumu,** Manisa, 1994, s. 162.
[261] Çetin, a.g.e, s. 68.
[262] Acer, a.g.e, s. 132.

kütüphane, müzik okulları ve yetişkin eğitim merkezleri işletme hizmetlerini de yönetmektedir[263].

Almanya'da park ve bahçelerin işletilmesi ve bakımı, sözleşme ile özel sektöre devredilebildiği gibi araç park yerlerinin korunması ve işletilmesi de özel sektöre devredilebilmektedir. Kanalizasyon hizmetlerinde ise, küçük ve büyük kentlerde farklı bir uygulama söz konusudur. Kanalizasyon hizmetleri küçük kentlerde özel sektör tarafından yürütülürken, büyük kentlerde belediyelerce yürütülmektedir. Çöp ve atık tavsiyesi hizmeti içinde aynı durum söz konusudur. 2000 yılında yapılan bir çalışma çöp toplama hizmetinin özelleştirilmesi ile elde edilen tasarrufun miktarını açıklamıştır. Buna göre; çöp toplama hizmetinin belediye tarafından sunulması halinde kişi başına düşen maliyet 47,85 Mark iken özelleştirilmesi durumunda kişi başına düşen maliyet 31,79 Marka düşmekte ve böylece 34 Mark tasarruf sağlanmaktadır[264].

Almanya'da mezbaha ve mezarlıkların işletilmesi, orman ve korulukların bakımı ile belediye mülklerinin bakımı da çoğunlukla özel sektöre ihale edilmektedir. Ayrıca, yakın geçmiş zamana kadar enerji dağıtımı hizmeti belediyelerin sahip olduğu kuruluşlar tarafından yerine getirilirken son zamanlarda bu uygulama da değişmiş ve suyun, elektriğin ve havagazının üretimi ve dağıtımı hizmetleri de belediye işletmelerinin yanında özel şirketler vasıtasıyla yürütülmektedir[265].

Almanya'da belediyelerin sunmak zorunda oldukları yerel yönetim hizmetlerinin pek çoğunun özel sektöre devretmiş olduğu görülmektedir. Böyle bir uygulamaya gidilmesinin nedeni olarak hiç şüphesiz diğer ülkelerde de olduğu gibi özel söktürün hizmet sunumunda sağladığı tasarruf söylenebilir[266].

---

[263] Çetin, a.g.e, s. 68.
[264] Acer, a.g.e, s. 132.
[265] Zengin, a.g.e, s. 99.
[266] Belma Üstünışık, **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri,** DPT Yayını, Ankara, 1992, s. 17.

3.1.5. İspanya

İspanya Anayasası ile yeni bir yönetim modeli geliştirilerek üç kademeli bir yönetim modeli benimsenmiştir. Bu yönetim modelini oluşturan kademeler, merkezi, bölgesel ve yerel yönetim kademelerdir[267].

İspanya'da merkezi yönetimin görevi hükümet tarafından düzenlenmiş ve devletin genel idaresini sağlamak olarak belirtilmiştir. İspanya merkezi devlet idaresi, tek bir tüzel kişilik olarak hareket etmekte ve kamu hukuku tüzel kişiliği olarak ifade edilmektedir. Ancak, adem-i merkeziyet çerçevesinde ortaya çıkan İspanyol yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin devletten farklı tüzel kişilikleri vardır[268].

1978 İspanya Anayasası'nın getirdiği en önemli yenilik 1931 Anayasası örnek alınarak oluşturulan özerk topluluklar modelidir. 1978 Anayasası, İspanya'yı siyasal ve hukuki açıdan milliyetler ve bölgelerden oluşan özerk topluluklar bütünü olarak düzenlemiştir[269]. İspanya'da özerk yönetimlerin varlıkları anayasa ile güvence altına alınmış ve özerk yönetimler ortak kültür, tarih ve ekonomik yapı özellikleri olan illerden ve belediyelerden meydana gelmektedir[270].

İspanya'da günümüz itibariyle 17 özerk topluluk ve 2 özerk kent bulunmaktadır. Bu özerk topluluklar sırasıyla; Andalousia, Aragon, Asturias, Balearas (Balearic Adaları), Canarias (Kanarya Adaları), Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y Leon, Cataluna, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, Pais Valenciano (Bask Bölgesi) dir. İspanya'da bulunan özerk kentler ise La Rioja'dır. Ceuta ve Melilia'dır. İspanya'da her otonom bölgenin kendi yasaları olduğu gibi yerel olarak kullandıkları dilleri de vardır. Bunlar, Katalan, Gallego, Baskça, Galiçya ve Katalanca'nın bir şivesi olarak ayrı bir dil kabul edilen Valencia ve Balear

---

[267] Zerrin Toprak Karaman ve diğerleri., **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası,** Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2000, s.36.
[268] Selin Esen, İspanya, Birgül Ayman Güler (Ed.), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara, 2004, s.344.
[269] Esen, a.g.e., s.347.
[270] Keleş, 2006,a.g.e, s.86

dillerdir. Diğer önemli bir konu ise başkenti Madrid olmasına rağmen, her bölgesel yönetim organın bulunduğu bölgelerin ayrı birer başkentinin olmasıdır[271]. Bazı otonom topluluklarında birden fazla il bulunmakta iken, Navara, Madrid, La Rioja, Asturies, Canbria, Balearas'da sadece birer il bulunmaktadır[272].

Tarihsel olarak baktığımızda İspanya'da Catalunya'ya 1932 yılında, Bask bölgesine ise 1936 yılında bir ölçüde özerklik tanınmıştı. 1936-1939 yılları arasında süren İspanyol İç Savaşı özerkleşme sürecini durdurmuş[273] ve yaklaşık 50 yıl Franco diktatörlüğü dönemi yaşanmıştır. 1975 yılında Franco'nun ölümünden sonra 1978 yılında kabul edilen İspanyol Anayasasında özerk topluluklara yer verilmiştir. Anayasa, doğrudan seçim sistemini getirerek, merkezi kontrolleri kaldırarak ve idari özerkliği gözeterek yerel düzeyde belirleyici nitelikteki değişimlerin yolunu açmıştır[274]. Daha sonraki süreçte, 1981 yılında bir darbe girişimi olmuş, bölgesel özerklik konusuna daha ihtiyatlı yaklaşan kesim baskın çıkarak, 1981 yılının Temmuz ayında Özerklik Süreci Uyumlaştırma Temel Yasası ile süreç daha sıkı bir şekilde kontrol altına alınmıştır. İspanya'nın özerk topluluklar şeklindeki bölgesel yeniden yapılanması 1983 yılının Mayıs ayında tamamlanabilmiştir.

1983 sonrası dönemde yetkilerin gerçekten transfer edilmesi süreci tamamlanmamışsa da 13 yeni özerk toplulukta seçimler yapılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi bugün itibariyle İspanya 17 özerk topluluk ve 2 özerk şehirden oluşmaktadır[275].

İspanya'da yerel yönetimler, belediyeler ve illerden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin kuruluşu, 1985 tarihli Yerel Yönetim Yasasına dayanmaktadır. 50 il ve 8097 belediye mevcuttur. Yüzölçümü en yüksek olan il Badajoz

---

[271] Esen, a.g.e., s.348.
[272] Teoman Ünüsan, **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, No:9, Ankara, 1996, s.21.
[273] Ruşen Keleş, "İspanya'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:2, S:4, Temmuz, 1993, s.18.
[274] Francesc Morata, Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği, s.3 www.ipc.sabanci.edu.tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescMorata.pdf, (11.07.2009)
[275] Güngör Azim Tuna, İspanya Yönetim Sistemi, Koraltay Nidas (Ed)., **21. Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara, 2003, s.118-119.

(21.766 km^2), yüzölçümü en küçük il ise; Guiuzcoa'dır (1.980 km^2)[276]. 2006 yılı itibariyle Büyükşehirlerdeki nüfuslara baktığımızda: Madrid:(Başkent) 3.128,600, Barselona: 1.605,600, Valencia: 805,300, Sevilla: 704,400, Zaragoza: 649,200, Málaga: 560,600, Bilbao: 354,100, Murcia: 417,000, Kanarya Adaları: 377.000, Mayorka: 375,000'dir. Nüfusu 500 binden fazla 6 belediye varken, nüfusu 100 bin ile 500 bin arasında olan 49 belediye mevcuttur. Nüfusu 1.000 ile 5.000 arasında 2.065, 1.000'den az 4886 belediye vardır[277]. Yerel yönetimlerle ilgili genel bilgiler verdikten sonra yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi ve anayasal ve yasal dayanaklarının neler olduğu incelenecektir.

İspanya'nın bugünkü yönetim yapısının kökeni, 1812 tarihli Anayasa'ya dayanmaktadır. Bu sistem, il ve belediye gibi iki birimin varlığına dayanmaktadır. İl sistemi, 1876-1923 yılları arasını kapsayan Bourbon'lar döneminde ve 1960-1975 yılları arasında teknokrasinin ve plancılığın öne çıktığı dönemde de merkeziyetçi karakterini korumuştur. İl sistemi, İspanya'da, Napolyon'un il modeline uygun bir biçimde 1833'te merkezi yönetimin taşradaki bir basamağı olarak kurulmuştur. Valiler, 1833-1882 yılları arasında ulusal birlik ve bütünlüğün başlıca koruyucuları olarak görev yapmışlardır. 1882'den sonra Catalunya ve Bask bölgelerinde milliyetçilik akımları güçlenmeye başlayınca, iller yeniden tanımlanmaya başlamış ve bu tarihten sonra birer yerel yönetim birimine dönüştürülmüştür. 1924 tarihli Belediye kanunu ve 1925 tarihli İl Özel Yönetimi Kanunu, yerel ve bölgesel özerklik istemlerine karşı bir yaklaşım benimsemiştir. 1930'ların başlarında yerel toplulukların yerinden yönetilmesi ve ulusal ve bölgesel topluluklara özerklik tanınması konularında önemli adımlar atılmıştır[278].

İspanyol iç savaşından sonra Franco iktidara gelmiş ve devletin tüm sivil yapısını değiştirip, askerileştirmiştir. Yerel yönetimler Franko döneminde merkezi yönetime bağlı birimler gibi faaliyette bulunmak zorunda

[276] Tuna, a.g.e., s.127.
[277] Tuna, a.g.e., s.127.
[278] Keleş, 1993, a.g.e, s.12.

kalmışlardır[279]. 1955 tarihli bir yasa ile bütün merkezi birimler çok sıkı bir denetime tabi tutulmuş, valilere yerel yönetimler üzerinden önemli denetleme yetkileri getirilmiştir[280]. 1975'de Franko'nun ölümünden sonraki dönemde yerel yönetimler önemli dönüşüme uğramışlardır. Ancak, ulusal düzeyde bazı siyasal reformlar yapılıp başarılı oluncaya dek yerel yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları beklemek zorunda kalmıştır[281].

Yerel düzeydeki idarenin yeniden yapılandırılabilmesi için öncelikle siyasi reform ve bölgesel âdem-i merkezileşmenin gerçekleştirilmesi gerekmekteydi. İlk yerel seçimler 1979 yılında gerçekleştirilmiş yerel yönetimler reformları sınırlı boyutta da olsa 1981 yılında gerçekleştirilmiştir. Yerel idarenin gerçek anlamda yapılandırılması 1985 yılındaki Yerel Yönetim Temel Kanunun kabulüyle gerçekleşmiştir[282]. Bu yasa ile belediye ve vilayetler düzeyindeki temel kurumların taslağı çıkarılmış, yönetimin farklı katmanları arasında sorumlulukların paylaşılmasının ilkeleri oluşturulmuş, yerel yönetimlerin yapacağı hizmetler sıralanmıştır[283].

İspanya'da belediyeler mali kriz içindedirler. Sahip oldukları yüksek borç miktarları ile İspanyol hükümetini zor durumda bırakmaktadır. Öyle ki, İspanya yerel yönetim birimlerinin borç miktarı ülkenin toplam iç ve dış borçlarının dörtte birini oluşturmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da İspanyol hükümeti bu sorunu çözmek üzere, önümüzdeki yıllarda geniş çaplı bir reforma gitmeye hazırlanmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin elindeki tüm iktisadi kuruluşlar özelleştirileceği, müzeler, anıtlar ve mezarlıklar gibi olanların dışındaki bütün islerin mutlaka ihaleye çıkarılması gerektiği planlanmaktadır.

İspanya, özellikle 1988'den bu yana su hizmetlerine özel sektörün katılımını önemli bir ölçüde arttırdığı gözlemlenmektedir. Su hizmetlerinin idaresine katılan şirketler ile 12 milyondan fazla bir nüfusa hizmet veren 600'den fazla sözleşme yapılmıştır. Bu uygulama son zamanlarda kalabalık

[279] Tuna, a.g.e., s.125
[280] Keleş, a.g.e, 1993, s.13.
[281] Tuna, a.g.e., s.125.
[282] Morata, a.g.e., s.3
[283] Tuna, a.g.e., s.126.

şehirlere yayılma eğilimindedir. Artan talep ve mali kriz karsısında daha iyi teknoloji ve hizmetin idamesi ve pekiştirilmesi için büyük yatırımlara ihtiyaç duyması, dolayısıyla bu durum mantıklı bir eğilimi yansıtmaktadır. Özel sektörün bu mali yatırımı pek çok belediyenin bütçe açığını hizmetten elde edilecek gelirleri geri ödeme imkânı sağlamak suretiyle hafiflemektedir[284].

İspanya'da yasal çerçeve içerisinde su isletmelerinin idaresinin devrine ilişkin sözleşmeler, özel şirketleri teknik ve idari becerilerini kâr elde edecek şekilde geliştirmeye yöneltmektedir. Böylece her alanda güncel teknolojinin periyodik devleti, ihale sistemiyle belirlenen olası en düşük fiyat üzerinden kullanıma sokulması örneğin, şebekelerin uzaktan kumanda ile otomasyonu, .bilgisayar teknolojisinin kullanımı vs. teşvik edilmektedir. Bu sistemde, sorunu çözmeden tehir eden gizli para yardımları olmaksızın hizmetin maliyeti fiyata yansıtılmaktadır. Bir yönetim sistemi seçilmesi gerektiğinde mevcut durumla ilgili ana faktörlerin analizi yani şehrin kırsal, endüstriyel ya da turistik olusu, büyüklüğü, insan ile maddi kaynakları belediyenin ekonomik kapasitesi, hizmetlerin karmaşıklığı ve kişi basına düsen maliyeti büyük önem taşımaktadır[285].

3.2. Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Uygulamaları

Türkiye'de belediye hizmetlerinde özelleştirmeye gidilmesinin başlıca nedenleri arasında belediye eliyle ve belediye teşekkülleri aracılığı ile üretilen mal ve hizmetlerde verimlilik-maliyet karşılaştırmasının maliyet lehine olması ve sendikalaşma nedeniyle de işçi ücretlerinin yüksek olması sıralanabilir. Bilindiği gibi belediye işletmeleri özel sektör işletmelerden farklı bir işletmecilik anlayışı ile işletilmektedir. Ülkemizde belediyelerin bürokratik kurallara olan bağlılığı neticesinde belediye hizmetleri yavaş işlemekte ve bu

[284] Ruşen Keleş, "Fransa'da ve İspanya'da Yerel Yönetimler"**, Türk Belediyecilik Dergisi,** Ankara, 1993, s. 86.
[285] Zengin, a.g.e, s. 103.

durum da hizmetlerden beklenen verimliliği düşürmektedir. Ayrıca belediyeler sosyal amaçlı hizmetleri kâr amacı gütmeden hakla sunmaya ilke edindiğinden marjinal maliyetin altında bir bedelle hizmeti yerine getirmekte böylece zarar etmektedir. Belediyeler bu zararı bütçelerinden kaynak tahsis ederek telafi etmeye çalışmakta, bu da diğer belediye hizmetlerinin yapılması için gerekli fonun sağlanmasına engel olmaktadır. Belediyeler siyasi iktidarlara göre istihdam yapılarını değiştirdiği için, her yeni başkan yeni işçi alımına gittiğinden gizli işsizlik oranı en yüksek olan kamu tüzel kişisi olma özelliğine de sahiptir.

Türkiye'de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde özellikle iktisadi ve mali faktörlerin çok büyük ağırlığı olduğu söylenebilir. Ancak bunun yanında, teknik personel sorunu, hızlı kentleşme gibi nedenlerde ülkemizde belediyelerimizin özelleştirme uygulamalarına başvurmasında etkili olduğunu da belirtmekte fayda vardır.

Ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusundaki düşünce ve girişimler 1980 yılından itibaren ağırlık kazanmıştır. 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri 1983'ten sonra iktidara gelen hükümetler tarafından güçlendirilerek sürdürülmüş merkezi çaptaki özelleştirme politikaları ve uygulamaları kısa süre içerisinde, dönemin hükümetinin de teşvikiyle belediyeler düzeyinde de sıkça uygulanan bir politika olmuştur. Ülkemizde özelleştirme girişimleri, küçük ve orta büyüklükteki belediyelerden çok Büyükşehir belediyelerinde büyük ilgi görmüştür. 1982 Anayasası ve anayasaya bağlı çıkan 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 isletmek", "kiraya vermek", "izin vermek", "imtiyaz vermek" ve "şirkete katılmak" gibi ifadelerle geniş bir alanda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini mümkün kılmaktadır[286].

[286] Keleş, 2006, a.g.e, s. 403.

Ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda başta büyükşehir belediyeler olmak üzere birçok belediyemizde çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalar doğrultusunda bazı hizmetler özel sektör kuruluşları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Konumuzla ilgili olan bazı uygulamalara aşağıda yer verilmiştir.

3.2.1 Adana Büyükşehir Belediyesi

Ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda önde gelen belediyelerden ilki olan Adana Büyükşehir Belediyesi, hemen hemen tüm hizmetlerini özelleştirmiş durumdadır. Ülkemizde belediye hizmetlerinde özelleştirme uygulaması da ilk olarak Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmıştır. Büyükşehir belediyesi 1984-1989 yılları arasında temizlik hizmetlerini, toplu taşımacılık, muhasebe ve bilgi işlem hizmetlerini vb. birçok hizmeti özelleştirmiştir. Hatta büyükşehir belediyesi ihale yöntemiyle vergi toplama hizmetini de özelleştirmiştir[287].

Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaların Çukurova Kentsel Gelişim Projesi bünyesinde, temizlik ilerinin özelleştirilmesi ile 1985 yılında başlamıştır. Bu proje kapsamında, belediye tarafından katı atıkların toplatılması ve yok edilmesi hizmetleri özelleştirilmiştir. Bu özelleştirme uygulaması iki aşamada gerçekleştirilmiş, bu aşamaların ilk ayağında, kısmi özelleştirme gerçekleştirilmiş; şehir, Karşıyaka Temizlik Bölümü; Güney Temizlik Bölümü ve Belediye Temizlik bölümü olmak üzere üç bölgeye ayrılmış ve iki bölgenin çöplerinin toplatılması hizmeti belediye tarafından iki firmaya işleri ihale edilmiş, üçüncü bölgede ise çöplerin toplatılması ve yok edilmesi hizmeti büyükşehir belediyesi tarafından yapılmaya 1986 yılına kadar devam edilmiş ve bu tarihte üçüncü bölgenin temizlik işleri de özelleştirmiştir.

[287] http://www.sonbaski.com/reform2.htm (erişim.01.02.2010)

Adana Büyükşehir Belediyesi, temizlik işlerini özelleştirirken, özelleştirme kapsamına alınan hizmetlerde çalışan personelini işten çıkarmamış, başka bir biriminde değerlendirerek diğer hizmetlerin yerine getirilmesini de sağlamıştır. Bu durum her ne kadar, personel giderlerinde bir azalma yaratmamış gibi görüne de, zamanla gelişen ve büyüyen bir kentin ileride karşılaşacağı personel açığı sorununu da engellemiştir.

Çöp toplama ve temizlik hizmetleri, 1993 yılı itibarıyla Adana'da tamamen özelleştirilmiş, belediyenin temizlik işleri müdürlükleri, sadece yüklenici firmaların denetimini yapan bir eleman haline gelmiştir. 1993 yılı itibariyle belediye temizlik hizmetlerini özelleştirmesi sonucunda Adana Büyükşehir Belediyesi'nde %82 oranında tasarruf sağlamıştır[288].

Emlak vergisinin tahakkuk ve tahsilâtı, 1986 yılında belediyelere devredildiği zaman, Adana Büyükşehir Belediyesi hem mali kaynak hem de bu konuda yetişmiş teknik eleman sıkıntısı içindeydi. Belediye, bu problemin bir kerede ve tamamen çözmek için emlak vergisi tahakkuk ve tahsilât işlemlerinin, belediye denetiminde olmak şartıyla, özel sektör araç-gereç ve personeli ile yaptırılması amacıyla 1986 yılında ELSAN A.AŞ'ye ihale etmiştir. Bu uygulama sonucu elde edilen kazançlar:[289]

-Özelleştirme sonucunda Elsan AŞ bünyesinde bir arama ekibi oluşturulmuş ve emlak vergisi mükellefleri takibe alınarak vergi kaçırma eylemi minimuma indirmiştir.

-Beyanname vermeye gelen mükellefler bekletilmeden tahakkuk ve tahsilâtları yapılarak vergi alacağı garanti altına alınmıştır.

-Adana Büyükşehir Belediyesi yılda 3 milyar liralık emlak vergisi tahsilâtı yaparken, bütün giderleri karşılayan firmaya ise 114.milyon lira ödeme yapmıştır. Bu ödenen tutar emlak vergisi tahsilâtının sadece %4'ünü oluşturmaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından özelleştirilen bir diğer hizmet de park ve bahçe hizmetleridir. Park ve bahçe hizmetleri içerisinde yer alan; bulvar, göbek, kaldırım, yürüyüş yolları, park ve piknik alanlarının bakımı,

[288] Acer, a.g.e, s. 283-284.
[289] Acer, a.g.e, s.285.

ağaçlandırılması-çiçeklendirilmesi, sulanması ve aydınlatılması, havuzların işletilmesi bakımı ve onarımı, park ve bahçelerin güvenlik hizmetlerinin sağlanması gibi çoğu hizmetin yerine getirilmesinde özel firmalardan yararlanılmaktadır. Büyükşehir belediyesinin park ve bahçe hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamaları ve bu uygulamalar sonucunda beklenen tasarruf düzeyleri şöyledir: [290]

-Park, bulvar ve yürüyüş yolları, mezarlık ve hizmet birimleri aydınlatma, bakım ve onarımı işleri, 01.01.2006 tarihi itibariyle 1.278.485 TL'ye 3 yıllığına SUTAŞ İNŞAAT A.AŞ'ye verilmiş ve bu uygulamadan %80 oranında tasarruf,

-Bulvar, göbek, kaldırım ile piknik alanı bakımı, bitkilendirilmesi ve sulanması, havuz bakım ve işletilmesi işleri 29.04.2005 tarihinde 20.716.303.00 YTL'ye Park Dekor Malzemeleri ve Tarım Peyzaj Sanayi ve Ticaret LTD. ŞTİ' ne verilmiş ve %72 oranında tasarruf,

-Merkez otogarda bekleme salonu ve çiçekliklerin yapılması işi 13.04.2006 tarihinde 159.000.00 YTL' ye 3 aylığına SUÇATI İNŞAAT A.AŞ'ne ihale etmiştir.

İlgili birim tarafından özellikle personel giderlerinde tasarruf sağlandığı ve bu nedenle özelleştirme uygulamalarına gidildiği belirtilmiştir.

3.2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi, hizmetlerin belediye bünyesindeki daire başkanlıklarına bağlı kuruluşların hizmetlerini özelleştirerek özelleştirme çalışmalarına başlamıştır. Bu uygulamadaki birincil amaç, hizmet maliyetlerinde azalma meydana getirmek ve tasarruf yoluyla hizmeti daha ucuza yaptırma gelmektedir. Ankara Büyükşehir Belediye'si kapsamında

[290] Acer, a.g.e, s.292.

gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında sıklıkla ihale yöntemi ve yap-işlet-devret yönetimi kullanılmıştır.[291]

Ankara Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilen hizmetlerin büyük bir bölümü özelleştirilmiştir. Bu özelleştirme uygulamaları arasında, parklardaki güvenlik işlerinin özel sektör tarafından sunulması ön plana çıkan uygulama olarak söylenebilir. Güvenlik işlerinin özelleştirilmesi sonucunda elde edilen bulgular, bu hizmeti yerine getiren güvenlik görevlisinin belediye bünyesinde çalışması halinde, belediyeye düşen kişi başı maliyet 600 ile 800 TL arasında değişmekte; buna karşın hizmetin özelleştirilmesi ile bir güvenlik görevlisinin maliyeti 300 TL'ye düşmektedir[292].

Ankara Büyükşehir Belediyesi Yeşil Alanlar Şube Müdürlüğü'ne ait yeşil alanların bakımı hizmetleri de özelleştirmiştir. Yeşil alanların bakımının özelleştirilmesi ile bir dönümlük bir yeşil alanın bakım işinin belediyeye maliyeti 700 TL den 67 TL'ye düşmüştür. Özelleştirme kapsamına alınan yeşil alanın park olduğunu düşünüldüğünde belediyeye maliyeti üç katına kadar artmaktadır. Özelleştirme yapılmadığı takdirde bakım işini belediyeye parklarda 30 kat, yeşil alanlarda ise 10 kat fazla ücret ödemek suretiyle gerçekleştirmektedir. Özelleştirme sonucu maliyetlerde düşüş ile birlikte kişi başına düşen yeşil alan miktarı da 2 metrekareden 6 metrekareye çıkmıştır[293].

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin (ASKİ) , abonelere ait saat okumalarının değerlendirilmesi ve faturalandırılması işlemi, ihale yöntemiyle, özel bir şirkete devredilmiştir. Böylece hem zaman hem de personel sayısından tasarruf sağlanarak verimlilik artışı sağlanabilmektedir. ASKİ'nin faaliyetlerinde özel şirketlerin katkısı yadsınamayacak derecede fazladır. ASKİ'nin özel sektöre devrettiği faaliyet alanları arasında; saat okuma, teçhizat bakımı ve onarımı, pompa istasyonu teçhizatın bakım ve onarımı,

---

[291] Ankara Büyükşehir Belediyesi resmi sitesinde 2010 yılı için verilen ilanlara bakıldığında; altı ilanın tamamının açık ihale usulü ile ihale edileceği duyurulmuştur. http://www.ankara-bel.gov.tr/Lists/ihale/AllItems.aspx , erişim 17.01.2010.

[292] Acer, a.g.e, s.297.

[293] Acer, a.g.e, s.301.

büro ekipmanının periyodik bakımı, bilgisayarlarla muhasebe ve veri işleme gibi hizmetler yer almaktadır[294].

EGO Genel Müdürlüğü **4325 ve 5393 sayılı** yasalarla oluşmuş ve bu yasalardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre idare edilen özel bütçeli, Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'na bağlı, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir Genel Müdürlüktür. Ankaray ve Metro ulaşım hizmetlerini vermektedir.

Ankara'da ulaşım sektöründe gerçekleştirilen en önemli özelleştirme uygulaması yap-işlet-devret yönteminin kullanıldığı ve Ankaray olarak da bilinen hafif raylı toplu taşıma sistemidir. 1989 yılının sonunda Ankaray projesi çalışmalarına başlanmış ve tahmini yatırım büyüklüğü 300 milyon ABD Doları olarak hesap edilmiştir. Bu projenin gerçekleştirilebilmesi için, 1990 yılında Uluslararası bir ihale açılmış, açılan ihaleyi Siemens liderliğindeki konsorsiyum, en uygun fiyatı vererek kazanmıştır. Ankaray'ın yapım çalışmalarına 1992 yılında başlanmıştır ve Ankaray, günümüzde Ankara'da çok önemli bir ulaşım sistemi haline gelmiştir[295].

Belediyenin genelde %90 ortaklık payından fazlasına sahip olduğu 16 adet şirket bulunmaktadır. Bunlar; TOBAŞ, PORTAŞ, METROPOL İMAR A.Ş., HALK EKMEK A.Ş., BAŞKENTGAZ, BUGSAŞ, BELYA, BELTAŞ, BELSO A.Ş., BELPA, BELPLAS, BELKO, BELKA, BELBETON, ANKET, ANFA Şirketleridir.

3.2.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi

İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1984 yılından itibaren belediyeler arasında hızla yayılan ihale yöntemini kullanarak kendisine ait hizmet binalarının temizliğini özel girişimcilere devretmiştir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi ulaştırma alanında da ihale yöntemi yoluyla ulaşım ve raylı sistem alanındaki çalışmaları özel sektöre yaptırmıştır.

---

[294] Çetin, a.g.e, s.74.
[295] Çetin, a.g.e, s.74.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ihale yöntemi dışında yap-işlet-devret yöntemi ile de doğalgaz şebekesinin kurulması ve işletilmesi, hızlı tramvay yapımı, turistik otel yapımı, sahil düzeltme, yalı ve köşklerin restorasyonu süpermarket yapılması, yat limanı yapımı, otogar inşaatı, gibi birden çok alanda hizmetlerin sunumunu özel sektöre devretmiştir[296].

İstanbul Büyükşehir Belediyesi kiralama yöntemini kullanarak liman İşletmelerini özel sektöre devreden kira sözleşmeleri yapmışlardır. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Bayrampaşa Belediyesi'ne ait tanzim satış mağazaları bir yıllık karın % 60'ını almak ve aylık 35 milyon TL kira bedeli karşılığında işletme hakkı özel sektöre devredilmiştir[297].

AĞAÇ A.Ş., BELBİM A.Ş., BELTUR A.Ş., BİMTAŞ,HALK EKMEK A.Ş., HAMİDİYE A.Ş., İDO A.Ş., İGDAŞ A.Ş., İDTM A.Ş.,İMAR A.Ş., İSBAK A.Ş., İSFALT A.Ş., İSPARK A.Ş., İSTANBUL ENERJİ A.Ş., İSTAÇ A.Ş., İSTON A.Ş., KİPTAŞ A.Ş., İSTANBUL OTOBÜS A.Ş., KÜLTÜR A.Ş., SAĞLIK A.Ş., SPOR A.Ş.,ŞİŞLİ KÜLTÜR A.Ş., ULAŞIM A.Ş., UGETAM A.Ş. olmak üzere toplam 24 şirket İ.B.B.'ne ait olarak hizmet vermektedirler.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan şirketlerden, İGDAŞ (Gaz dağıtımı), İDO (Deniz Ulaşımı) ;İHE, (İstanbul Halk Ekmek) ve İUAŞ'ın (ulaştırma) özelleştirme stratejileri belirlenmiştir. Teknik analiz olarak en verimli özelleştirme türü üzerinde durulurken, çalımsa kapsamında İGDAS öncelik almakta sırasıyla İDO ve İHE bu şirketi takip etmektedir. İUAS özelleştirilmesi en son düşünülen ve bu konuda en zor özelleştirilebilecek şirket olarak görülmektedir[298].

İGDAS ve İDO'nun hizmetlerinden yararlanan kitlenin gelir durumunun yüksek olması ve canlı bir talep yaratması, bu şirketlerin özelleştirilmesini kolaylaştıran bir unsur olarak değerlendirilirken, İHE için fırıncı esnafının yaratacağı talep ön plana geçmektedir. Seçilen dört şirketin en belirgin özelliği karlılıklarının yüksek olması ve pazar alanlarının genişliğidir[299].

---

[296] Köksal, a.g.e., s.176.
[297] Zengin, a.g.e, s. 157.
[298] Emre Dede, , **"**Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli''**, Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİ, 2000, s. 516.
[299] Dede, a.g.e, s.516.

İ.B.B. resmi internet sitesinde 2010 yılı için duyurusu yapılan ilanların açık ihale yöntemi ve satış yöntemi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

3.2.4. Bursa Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir Belediyesi de özelleştirme uygulamalarına giden diğer belediyelerimiz gibi mal hizmetlerin üretimindeki maliyetlerden tasarruf sağlayarak sahip olduğu kaynakları diğer belediye hizmetlerin gerçekleştirilmesi düşüncesinin hakim olduğu bir yerel yönetim birimidir. Bursa Büyükşehir Belediyesi'ni tasarruf düşüncesinin dışında özelleştirmeye iten diğer nedenleri, ücretlerin yüksekliği, çalışanların isteksizliği, kaynakların kısıtlı olması, araç-gereç yetersizliği, tamir bakım ve onarım giderlerinin yüksekliği, yöre halkının hizmet üretimine katılımının sağlanamaması olarak sıralamak mümkündür;[300]

Bursa Büyükşehir Belediyesi özelleştirilme uygulamalarına ilk defa 1993 yılında katı atıkların toplanması hizmeti ile başlamıştır.[301]

İlk olarak çöp toplama hizmeti kentin bir kısmında özel firmalar tarafından yerine getirilmeye başlanmış; ardından uygulama kentin tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen toplu taşıma hizmetleri de ilk defa 1996 yılında özelleştirme kapsamına alınmıştır. 1996 yılında kentin doğu, batı ve kuzey bölgelerinde toplam üç hatta 16 özel halk otobüsü ulaşım hizmetinde faaliyet göstermekte iken yapılan özelleştirmeler sonrasında 1997 yılında özel halk otobüslerinin sayısı 44'e yükselmiştir. Özelleştirme sonrasında belediye tarafından işletilen ve zarar eden hatlar üzerinden belediye %50 oranında tasarruf sağlanmıştır. Ayrıca özelleştirme uygulaması büyükşehir belediyesi personel ve tamir bakım onarım giderlerinde de kurtulmuştur[302].

---

[300] Acer, a.g.e, s. 304.
[301] Nevzat BOZTAŞ, "Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarlama:Çevre, Su ve Katı Atık", **ÇYYD,** Cilt 7 Sayı 1,Ocak 1998, s.21-40
[302] Acer, a.g.e, s. 309.

1998 yılında kent içi ulaşım sorunun çözümü amacıyla BURSARAY Hafif Toplu Taşıma Sistemi çalışmalarına başlanılmış; 2002 yılında SIEMENS AG, TEKFEN İNŞAAT ve TESİSAT A.Ş, SIEMENS SANAYİ ve TİCARET A.Ş ve TÜRKİYE VAGON SANAYİ A.AŞ'den oluşan konsorsiyuma yaklaşık 583 milyon Alman Markına ihale edilmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi 2006 yılında hafif raylı sistem ihalesi sonucunda hem kent içi ulaşım sorunun daha sağlık bir hizmetle karşılamış hem de 23 milyon TL tutarında gelir sağlamıştır[303].

Büyükşehir belediyesine bağlı Park ve Bahçeler Şube Müdürlüğü'nün görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla 2006 yılında 90 milyon TL ihale bedeli karşılığında özel firmalara ihale ettirilmiştir. Kültürpark Sağlıklaştırma ve Yenileme Projesi kapsamında Bursa kentinin doğal ve reaktif özelliklerini geliştirmek bu çerçevede yeme-içme, kültürel, sosyal, sanatsal aktivitelerini sağlıklı bir yapıya kavuşturmak amacı ile çalışmalar yapılmıştır[304].

Bursa Büyükşehir Belediyesi, Fen İşleri Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan Yol Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü'nün sorumluluk sahası içinde bulunan, yolların bakım ve onarımı, asfalt yama-kaplama, stabilize, temel malzeme ile tabii afet vb. durumlarda ilgili birimlere yardım ve karla mücadele gibi hizmetlerle ilgili olarak da özelleştirme uygulamalarına yer vermiştir. Bu kapsamda 2005 yılında Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ana arter cadde ve sokaklarda asfalt kaplama ve yama yapılması işi 12 milyon TL karşılığında özel bir firmaya ihale edilmiştir[305].

Büyükşehir Belediyesi'nin yapmakta olduğu diğer özelleştirme uygulamalarını ise; özel firmalardan araç kiralama; belediyeye ait gayrimenkullerin satış veya kiralama yolu ile özel firmalara devredilmesi; özel güvenlik hizmetlerinin özel güvenlik şirketlerine verilmesi olarak sıralamak mümkündür[306].

---

[303] Acer, a.g.e, s. 309.
[304] Acer, a.g.e, s. 309.
[305] Acer, a.g.e, s. 310.
[306] Acer, a.g.e, s. 311.

3.2.5. Aydın Belediyesi

Aydın belediyesi de yapmış olduğu özelleştirme uygulamaları neticesinde önemli tasarruflar elde etmiştir. Aydın belediyesi tarafından özelleştirme kapsamına alınan hizmetler sırasıyla; temizlik, ulaşım, park bahçe bakım işleri, trafik, su arıza, itfaiye, kent bilgi sistemi, otogar ve ambulans hizmetleridir[307].

Ayrıca 1994 yılında kreş ve gündüz bakım evi, huzurevi, kadın sığınma evleri, hayvan barınakları, toplu ulaşım hizmetlerinin denetimi Aydın Belediye'si ile yapılan protokollerle özel kuruluşlara devredilmiştir[308].

Adı geçen tesislerin yapmakta yükümlü oldukları hizmetler dünyada yaygın olarak kabul gören gönüllü kuruluşlar eliyle özelleştirme kapsamında gerçekleştirilmiştir. Belediye bünyesinde gerçekleştirilen özelleştirme işlemleri sonucunda, belediye personelinin sayısında bir düşüş yaşanmasına karşılık hizmet verimliliğinde gözle görülür bir artış sağlanmıştır. Belediye bütçesinde personel giderleri toplamı 1994'te %84 iken bu oran 2000 yılında %24'e gerilemiştir. Özelleştirme uygulamalarının sonucunda reel bütçe gelirleri artışı 1994-2000 yılları arasında 3,8 kat artmıştır. Aydın Belediyesi'nin 1994 yılı yatırım bütçesi ile 2000 yılı yatırım bütçesi karşılaştırıldığında, personel giderlerinin azalması ve genel bütçe gelirlerinin artması sonucu reel bütçe artışı 18,5 kat olarak hesaplanmıştır[309].

3.2.6. Manisa Belediyesi

Manisa Belediyesi, 15 hizmet türünü ihale yöntemiyle özelleştirme kapsamına almaktadır. Manisa Belediyesi özelleştirme yöntemi olarak sadece ihale yöntemini kullanmaktadır. Belediyenin özelleştirme

---

[307] Hüseyin AKSU, Açılış Konuşmaları, **Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi 21.Yüzyılda Yerel Yönetimler,** Kondrad Adenauer Vakfı- Alman Teknik İşbirliği, Ankara, 2000, s.68

[308] Aksu, a.g.e, s.67.

[309] Aksu, a.g.e, 67.

uygulamasına giderken ana hedefi, sunduğu hizmetlerin maliyetlerinde öncelikle işçi ücretlerinde tasarruf sağlamaktır. 1994-1998 yıllar arasında harcama bütçesinin yaklaşık %40'ını personeline yönelik giderler oluşturmaktadır.[310].

Manisa Belediyesi, hizmet alımlarında kapalı teklif usulünü yoğun bir şekilde kullanmaktadır. Bu nedenledir ki, Manisa Belediyesi ihaleye girecek firmalardan ihale şartnamelerinde bulunan koşullar yerine öncelikli olarak firmaların fiyat tekliflerini değerlendirme konusuna dâhil etmektedir. Ancak belediyenin bu davranış, hizmetin sürekliliğinin sağlanması; yüklenici firmanın güvenilir olması ve hizmetin kalite standartlarının korunması gibi koşulların hiç dikkate alınmadığı gerçeğini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla da, fiyat tekliflerinin uygunluğuna aşırı önem verilmesi diğer koşulların göz ardı edilmesi sonucunu yaratmakta ve böylece özelleştirmeden sağlanacak yararlara sadece finansal açıdan bakıldığını göstermektedir[311].

Tüketici taleplerine uygun hizmet sunumunun gerçekleşmemesi, kalite ve hizmet etkinliğinin dikkate alınmaması, yüklenici firmanın hizmetin sürekliliğini sağlayacak garantiler vermesinin önem taşımadığı bir özelleştirmenin başarılı sonuçlar vermesi güçtür[312].

Manisa Belediyesinin özelleştirmeyi düşündüğü hizmetler arasında: Belediye araç bakım-onarım atölyesi, marangoz atölyesi, demir atölyesi, sinyalizasyon ve bakım işleri, asfalt serim işleri, boyahane atölyesi yer almaktadır[313].

Manisa Belediyesi, özel sektörce sunulan hizmetlerin denetimini ise mukayese yöntemiyle yapmaktadır. Ayrıca, özelleştirilen hizmetlerle ilgili işçi sendikaları ve yüklenici firmalar ile sorunlar yaşamamaktadır. Özelleştirme sonrası belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz mallar kiraya verilerek veya satılarak değerlendirilmektedir[314].

---

[310] Sakınç, Kayalıdere, a.g.e, s. 214.
[311] Sakınç, Kayalıdere, age, s. 217.
[312] Sakınç, Kayalıdere, age, s. 217.
[313] Sakınç, Kayalıdere, age, s. 217.
[314] Sakınç, Kayalıdere, age, s. 217.

3.2.7. Kütahya Belediyesi

Kütahya Belediyesinde ilk özelleştirme çalışmaları, 1992 yılında temizlik işleri ihalesi ile başlamıştır. Daha sonra 1995 yılında Mezbaha Hizmetleri ve Otobüs İşletmesi, Halk Otobüsleri İsletmeciliği olarak, özelleştirilmiştir. Daha sonra su endeksi okuma ve su arıza, tamir isleri, soğuk hava isletmesi özelleştirilmiştir.

Belediye olarak, özelleştirmedeki asıl amaç önceden de belirtildiği gibi, genel olarak verimliliğin artırılması olarak düşünülmüştür. Ancak verimli şekilde isletilemeyen, 1995 yılı itibariyle yıllık 13 milyar TL zarar eden Otobüs isletmesi ve aynı yıl itibariyle 5 milyar TL yıllık zararı bulunan Mezbaha, 2000 yılı itibariyle aylık 2 Milyar TL zarar eden soğuk hava deposu isletmesinin bu zararlardan kurtulması ve gelir getirici isletme olması düşünülmüştür[315].

Endeks okuma, ilaçlama islerinde maliyet belediye açısından yüksektir. Bunun nedeni isçilik ücreti belediye mensupları (isçisi) için asgari ücretin 3 katı civarındadır. Bu hizmetler daha düşük ücretle isi yüklenen kişi veya kurumlara ihale edilmiştir. Bu sayede maliyetin düşürülmesi ile verimliliğin artırılması amaçlanmıştır[316].

1992 yılında Kütahya mücavir alanı içindeki tüm mahalle ve sokakların çöplerinin toplanması ile caddelerin ve kaldırımların temizliği işi aylık 545 milyon TL.'ye ihale edilmiştir. Belediye kendi bünyesinde bu işi yürütürken 32 araç ve 160 personel istihdam etmekteydi. Ancak her mahalleye periyodik olarak 3 günde bir defa girilebiliyordu. İş verimliği % 40 idi. Hizmetin özelleştirilmesiyle birlikte 32 araç ve ortalama 130 isçi ile birçok mahallenin çöpü her gün toplanmaya başladı. İş verimliliği % 80 düzeyinde artış sağladı[317].

Mezbaha 1995 yılında 2 milyar TL gelire karşılık 7 milyar TL gideri bulunan bir tesis idi 24 personel istihdam ediyordu. 2 adet et aracı ile hizmet yürütülüyordu. Mezbaha isletmesi 500 milyon TL aylık kira bedeli karşılığı

---

[315]Hatice Dayar, "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri: Kütahya Belediyesi Örneği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Aralık, Sayı.7, Kütahya., s.8.
[316] Dayar, age, s.9.
[317] Dayar, age, s.9.

ihale ile devredildi. Sonuç olarak, belediyenin zarardan kurtulup yıllık 6 milyar TL gelir elde ettiği belirtilmektedir. Aynı iş daha az personel ile yürütülmektedir.

Belediye tarafından 4 personel ile hizmet veren soğuk hava deposu, 2000 yılı itibariyle aylık 2 milyar TL zarar etmektedir. İsletmeciliği kira karşılığı ihale ile devredilmiştir. Yüklenici 2 personel ile hizmet vermektedir[318].

1995 yılı itibariyle, 27 araç ve 4 ana hatta 71 personel ile hizmet veren otobüs isletmesinin aynı yıl zararı 13 milyar TL'dir. Özelleştirme; Belediyeye ait Otobüslerin ihale ile satılması seklinde olmuştur. Otobüs alan kişi aynı zamanda hat kiralamış oldu. Daha sonra bir otobüs alan kişi aldığı otobüsü iki midibüs ile değiştirdi. Bu şekilde araç sayısı ikiye katlanarak hizmetin hızlanmasına neden sağladı. Belediye hat kirası olarak yıllık araç basına 600 milyon TL bedel almaktadır. Bununla belediye kasasına yıllık 46,2 milyar TL girmektedir. Personel gideri (Şoför için) sıfıra inmiştir. Zira şoför personel, isten çıkarılmamış, emekli olan ve eksilen Belediyenin diğer birimlerine dağıtılmıştır[319].

Su Endeksi Okuma ve Su Arıza İslerinin özelleştirilmesi verimliliğin arttırılması için yapılan bir özelleştirmedir. Kütahya'da yaklaşık 65.000. su abonesi mevcut olup su sayaçları 15 personel ile 20 işgününde tamamlanabiliyordu. Özelleştirilme ile birlikte, aynı is 8 personel ile 15 is gününde tamamlanmaktadır. Verimliliğin arttığı bir özelleştirme seklidir[320].

Şehrin İlaçlanması Ve İtlaf Hizmetleri de verimliliğin arttırılmasını ve personel maliyetinin düşürülmesini amaçlayan bir özelleştirmedir. Belediyece 6 personel ve 2 araç ile hizmet yürütülüyordu. Ancak şehrin tamamı istenilen süreç içinde ilaçlanamıyordu. Özelleştirilmesi ile birlikte istenilen verimlilik sağlanmıştır. Personel giderinden dolayı %300'lük bir avantaj sağlandı. Belediyenin bir isçisinin bedeli özel sektör 3 isçisine bedel bir maliyet getirmektedir[321].

---

[318] Dayar, age, s.9.
[319] Dayar, age, s. 10.
[320] Dayar, age, s.10.
[321] Dayar, age, s.10.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kapitalist sistem zaman zaman sorunlar yaşamakta ve kendini yeniden üretmek ve sorunları çözmek için yeni düşünceler ve çözüm yolları geliştirmektedir. 1929'da Amerika'da ortaya çıkan finansal kriz sonucu neo-klasik iktisatçılar, devletin ekonomiye müdahale ederek piyasanın olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu dönem, piyasa mekanizmasına kuşkuyla yaklaşılmasına, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri yoluyla öneminin artmasına neden olmuştur. Bu dönemde özellikle Batı Avrupa ülkelerinde büyük bir gelişme gözlenmiştir.

1970'lerdeki petrol krizi ve ekonomik durgunluk, gelişmiş ülkelerin milli gelirlerinde düşüşe yol açmıştır. Bu dönem, liberal iktisatçıların, devletin piyasadan çekilmesi, vatandaşa müşteri gözüyle bakılması ve kamu yönetiminde rekabetin ve serbest piyasa ilkelerinin uygulanması ile aşırı büyüyen devletin ortaya çıkardığı sorunları çözmek üzere yeni bir teori geliştirmelerine neden olmuştur. Özelleştirme, rekabet, performans, şeffaflık ve müşteri odaklı yönetim gibi serbest piyasa ilkeleriyle birlikte en fazla ön plana çıkan kavramlardan olmuştur.

1980'li yılların başında ABD ve Avrupa'da neo-liberal politikalara sahip partilerin iktidara gelmesiyle birlikte kamu hizmetleri, piyasada üretilmeye başlanmış, bu durum dünya ölçeğinde yaygınlık kazanmıştır.

Gelişmiş ülkelerdeki refah devleti uygulamaları Türkiye'de aynı seviyede olmasa da uygulanmış, piyasadaki hâkimiyeti artan devlet bürokratik ve hantal bir yapıya ulaşmıştır. Dünyada gözlenen serbestleşme, liberalleşme ve özelleşme düşünceleri, ülkemizde ilk olarak 24 Ocak 1980 Kararları'nda görülmüştür. Özelleştirme, 1999 yılında anayasal bir düzenleme haline gelmiş ancak 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizler özelleştirmeden beklenen faydaların elde edilmesini engellemiştir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde hazırlanan ve büyük tartışmalara neden olan 2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve

Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'da da özelleştirme düşüncesinin etkileri yer almaktadır.

Günümüzde özelleştirme, kamu hizmetinin sunumunda özel sektörden yararlanılması ve kamu-özel işbirliği yapılması, kamuda işletme tekniklerinin uygulanması, kamuya para ve uzmanlık kazandırılması şeklinde geniş anlamda kullanılmaktadır. Özelleştirme, mali, sosyal, siyasal ve uluslararası birtakım gerekçelerle uygulanmaktadır.

Özel sektörün kamuya göre personel, eğitim ve teknolojik yetersizlikleri aşıp, yeni tekniklere adapte olabilme başarısının daha yüksek olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle tam rekabet ortamı sağlandığı takdirde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin maliyeti düşürüp kaliteyi artıracağı düşünülmektedir. Elde edilen ekonomik fayda ile kamu kesimi üzerindeki yük ve borçlanma gereksinimi azalırken, diğer harcama kalemlerinde rahatlık sağlanacaktır.

Hâkimiyetin, tek merkezden yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum gibi birden fazla alana kaymasının demokratikleşme, sivilleşme, serbestleşme, kentleşme, yerelleşme, şeffaflaşma, gönüllülük gibi unsurların gelişimini destekleyeceği düşünülmektedir. AB, IMF, Dünya Bankası gibi küresel toplumun kredilendirme kuruluşlarının da, özellikle gelişmekte olan ülkelere açtıkları şartlı kredilerin en önemli koşullarından biri özelleştirmeyi yaygınlaştırmaktır.

Özelleştirme sonucu bir takım olumsuzlukların ortaya çıkması mümkündür. Kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi ile devlet sübvansiyonlarının ortadan kalkması nedeniyle fiyat artışları olabilir. Özel sektör firmaları kârlarını maksimize etmeye çalışırken tüketici menfaatlerini ve kamu yararını göz ardı edebilir. Özellikle doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucu özelleştirilen sektörde tek başına kalan işletmenin bu avantajını, hizmetten yararlananlar aleyhine kötüye kullanma olasılığı vardır. Özelleştirmenin, işsizlik, sosyal güvenliğin azalması, ücretlerin düşmesi ve taşeronlaşma gibi sorunları beraberinde getirdiği öne sürülmektedir.

Devletin küçültülmesi amaçlanırken kâr eden kurumların değerinin altında elden çıkarılması zarar edilmesine, sağlık, eğitim gibi öncelikli kamu

yararı olan sektörlerden devletin tamamen çekilmesi sosyal tabakalar arasındaki farkın artmasına neden olabilecektir.

Ancak özelleştirme ile ilgili yasal süreçlerin tam olarak belirlenmesi, iyi bir hazırlık çalışmasının yapılması ve halkın bilgilendirilmesi ile bu olumsuz etkilerin azaltılabilmesi de mümkündür. Önemli olan hizmetin mutlaka özelleştirilmesi değil, özelleştirmeden hedeflenen yararın elde edilmesidir.

Özelleştirme ile kamu denetiminin ortadan kalkacağı yönündeki endişenin giderilmesi etkin bir denetimle sağlanabilir. Aynı şekilde rüşvet, kayırma gibi unsurların özelleştirme sürecinde yer alması, rekabet unsurunu engelleyeceği için hizmet kalitesini düşürecektir. Bu nedenle hizmet kalitesinin belli bir standarda ve kurallara bağlanarak özelleştirilmesi önemlidir.

Yerel yönetimlerde özelleştirme ise kentsel hizmetlerin sağlanmasında kamusal etkinliğin tamamen sona ermesi değil, kentsel hizmetlerin sağlanmasında özel sektör alternatiflerinden yararlanılması ve yerel hizmet alanlarının piyasaya açılmasıdır. Belediyelerde özelleştirme, belediyelere bağlı iktisadi teşebbüslerinin özel sektöre devrini de içermektedir. Yerel hizmetlerin çoğunun bölünebilen ve fiyatlandırılabilen hizmetler olması, özelleştirilmelerini kolaylaştırmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri saymış, bu hizmetleri kendilerinin veya başka kuruluş veya girişim eliyle yürütebileceğini belirtmiştir.

Belediyeleri hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel faktör maliyet tasarrufudur. Türkiye'de belediye gelirlerinin GSMH içindeki payı çok düşüktür. Yerel yönetimlerin var olan kısıtlı gelir kaynakları ile kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri mümkün olmadığı için özelleştirmeden daha sık faydalanmak zorunda kalmakta, faydası bölünerek fiyatlandırılabilecek yerel mal ve hizmet sunumunu giderek artan bir oranda alternatif yöntemlere başvurarak gerçekleştirmektedirler.

Belediyelerin özel sektöre devrettikleri hizmetler için yeni bir örgütlenme, teknoloji ve istihdam için ayrıca bir kaynak ayırmaları

gerekmeyeceğinden hizmetlerin maliyeti düşecek, belediyeler daha az borçlanma gereksinimi duyacaklardır.

Belediyeler, optimal nüfus veya alan büyüklüğünün altında veya üstünde kurulmuşsa veya optimal büyüklüğe ulaşamadıkları hizmetlerle ilgili alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurabilmektedirler. Aslında belediyeler bu durumda özelleştirme yerine diğer belediyelerle veya kamu kurumlarıyla işbirliği yaparak hizmet sunumunu gerçekleştirebilir. Ancak ülkemizde belediyeler kamu yerine özel sektörle işbirliği yapmayı tercih ettikleri görülmektedir. Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçe belediyelerinde dahi bu durum geçerlidir.

Yerel birimler, hizmeti üreten ya da daha çok hizmeti üreteni seçen yani hizmeti düzenleyen taraf olarak rol oynamaktadır. Farklı sunum olanakları ortaya çıkan hizmetlerin fiyat, kalite, zaman ve maliyet bakımlarından en uygun görülen yolla sunulmasını sağlanırsa geleneksel bürokratik sistem ortadan kaldırılacak ve örgütsel yapı esnekleştirilecektir. Çünkü hizmet miktarının artması belediye yapısının büyümesine, hantallaşmasına ve hizmet verimliliğinin azalmasına neden olmaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, belediyenin hizmet sunma sorumluluğunun devam ettiği ve hizmetle ilgili aksama ve şikâyetlerin muhatabının belediye olacağıdır.

Alternatif yöntemlere başvurulması dışında, özel sektörün performans yönetimi, etkinlik-verimlilik göstergelerinin hazırlanması gibi işletme yönetim tekniklerinin, belediye yönetimine uygulanması gerekmektedir. Zira her hizmetin özel sektöre devredilmesi mümkün olmadığından belediyenin kendi örgütüyle sunduğu hizmetlerin etkin, verimli ve kaliteli sunulması böylece mümkün olacaktır.

Özelleştirmeye mutlaka gerçekleştirilmesi gereken bir süreç, siyasal bir yaklaşım, dünya görüşü olarak yaklaşılmamalıdır. Önemli olan belediye dışında bir kurum tarafından sunulan hizmetin özelleştirmenin avantajlarını hizmetten yararlananlara tam olarak yansıtmasıdır. Bu anlamda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde dikkat edilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi maliyettir. Özelleştirme sonucu gelir ve

gider kalemlerinde önemli bir farkın doğması beklenmelidir. Hizmetten yararlananları mağdur etmemek için belediyenin, hizmetin kalite ve sunum standartlarını belirlemesi ve belirli aralıklarla standartlara uyulup uyulmadığını denetlemesi gerekmektedir.

Kamu düzeni ve güvenliği, doğal, tarihsel ve çevre ile ilgili hizmetlerin nitelikleri gereği özelleştirilmesi mümkün olamayacağı için belediyenin kendi imkânlarıyla gerçekleştirilmesi ya da en azından tümüyle özelleştirilmemesi gerekebilir.

Yerel hizmetlerden yararlananların salt müşteri olarak görülmesinin de bazı sakıncaları vardır. Müşteri kavramı belirli bir alım gücünü ifade ettiğinden kimsesizler, sokak çocukları ve yaşlılar gibi bakıma muhtaç kimselerin müşteri olarak görülmesi mümkün değildir. Bu anlamda etkinlik ve verimlilik sağlanması amacıyla özelleştirme yöntemlerine başvurulurken belediyelerin sosyal yanlarının göz ardı edilmemesi gerekir. Belediyeler, yapılan özelleştirme işlemleriyle ilgili olarak halkı bilgilendirmeli, onları hizmet üretim sürecine mümkün olduğunca dâhil etmelidir.

İhale, imtiyaz, yap-işlet-devret, kiralama, şirketleşme ve ortak girişim, yasal ve kurumsal serbestleşme, fiyatlandırma, gönüllü organizasyon, satış, hizmet sözleşmesi, belediyeler arası hizmet sözleşmesi, iltizam, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, sübvansiyon ve kupon yöntemi gibi yöntemler, belediyelerde doğrudan hizmet sunumuna alternatif yöntem ve yaklaşımlar olarak önem kazanmaktadır.

Ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi yapılarındaki ve her ülkenin hizmet sunumundaki farklılıklar nedeniyle değişik özelleştirme uygulamaları söz konusudur. Türkiye'de belediyelerde özelleştirme daha çok, Belediye İktisadi Teşekkülleri kurarak şirketleşme, toplu taşım, su dağıtım gibi işlerin ihale edilmesi, işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerinin özel kesime devredilmesi yöntemiyle gerçekleştirilmektedir.

Yapılan araştırmalardan bazılarında hizmetlerin özelleştirilmesinin maliyeti azalttığına dair ampirik bulgular ortaya konulamazken, bazı araştırmalarda ise hizmet maliyetinin azaldığı gözlenmektedir. Bazı tekel

konusu hizmetlerin ihale sonucunda maliyetlerinin azaldığını da arttığını da ortaya koyan çalışmalar mevcuttur.

Kısaca, 1980'li yıllarda yaygın bir şekilde başvurulan çeşitli avantaj ve dezavantajları olan özelleştirme yöntemlerinin merkezi ve yerel düzeyde hedeflenen sonuçları tam ve tartışmasız olarak verebildiğini söylemek mümkün değildir.

KAYNAKÇA

ACAR, Pınar (2003), **Cevap Verebilirlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan.

ACER, Döndü Özlem (2007), **Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme Uygulamaları: Amaçlar ve Sonuçlar**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı, Konya.

AKALIN, Güneri (1994), Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler,** Cilt 3, Sayı 2.

AKCAN, Ramazan (2007), **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yönetim Bilimleri Bilim Dalı, Ankara.

AKIŞ, Ercüment (1994), Belediyelerde Kiracılık ve Taşınmaz Mal Kiralama İlişkileri, **Belediye Dergisi,** C.1, S.4-5 Ekim.

AKSU, Hüseyin (2000), Açılış Konuşmaları, **Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi 21.Yüzyılda Yerel Yönetimler,** Kondrad Adenauer Vakfı-Alman Teknik İşbirliği, Ankara.

AKTAN, Coşkun Can (1993), **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme,** Takav Matbaası, Ankara.

AKTAN, Coşkun Can (2001), **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi,** Anadolu Matbaacılık, İzmir.

AKTAN, Coşkun Can, DİLEYİCİ Dilek (2005), Altyapı Reformu: Altyapı Hizmetlerinin Sunumu ve Finansmanında Yeni Trendler-Alternatif Yöntemler, içinde: **Altyapı Ekonomisi: Altyapı Hizmetlerinde Serbestleşme ve Özelleştirme**, Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Yaşar Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ARIOĞLU, Ergin (1994), **Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme**, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay., Ankara.

ARSLAN, Cemal (2006), **Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler Ve Türkiye'de Belediye Gelirleri Ve Harcama Politikaları 1982-2004**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Teorisi Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ATAUZ, Sevil (1988), Gönüllü Örgütlere İlişkin Yaklaşım ve Kurumlara Eleştirel Bir Bakış, **Amme İdaresi Dergisi** Cilt:21, Yıl: 1988.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi (2001), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri, **Mevzuat Dergisi**, Yıl.4, Sayı 45, Eylül.

AYHAN, Ufuk, Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler, **Sayıştay Dergisi,** Sayı 70.

BALLINGER, M., Kinnaman T.C.,Fullerton, D.,2000, "Garbage and recycling with endogenous local policy". **Journal of Urban Economics,** 48(3),s. 419-442. Paper No. 13, World Bank, Washington DC, 1994.

BARIŞIK, Salih, BARLAS Emin (2003), **Türkiye'de Özelleştirme, Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi,** Edit. Yusuf Bayraktutan , Ankara, Liberte Yayınları, Aralık.

BAŞKAYA, Fikret (1986) **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, Birlik Yay, Ankara.

BAYRAKTUTAN, Yusuf (2003), **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. (No:95), Ankara.

BELL, Germa, MUR Melania (2008), "Intermunicipal Cooperation and Privatization of Solid Waste Services Among Small Municipalities in Spain ", Research Institue of Applied Economics, **Working Papers ,** 2008/16.

BENER, E.Caner (1997), **Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi**, TODAİE, Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

BERK, Ahmet, Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:49.

BONGWA, A., **Decentralization, Public Management and Urban Governance in Transitional Countries**, **Short Course Training Materials**, IHS, Rotterdam, Holland,

BORATAV, Korkut (1998), **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, Gerçek Yay., İstanbul.

BOTCHWAY, Francis N.(2001), **"Good Governance: the Old, the New, the Principle, and the Elements"**, Florida Journal of International Law, vol.13,no.2, Spring .

BOZLAĞAN, Recep (2000), Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme , **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİE Yayını.

BOZLOĞAN, Recep (1998), Yerel Hizmetler ve Özelleştirme, **Öneri**, Cilt: 2, Sayı: 10, Haziran.

BOZTAŞ,Nevzat (1998) "Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarlama:Çevre, Su ve Katı Atık", **ÇYYD,** Cilt 7 Sayı 1,Ocak, s.21-40

BULUT, Cengiz (1993), "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 1.

BULUTOĞLU, Kenan (1981), **Kamu Maliyesine Giriş**, 3. Baskı, İstanbul.

BÜLBÜL, Duran, "Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği", **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,** Cilt. 2,Sayı. 2.

CEVİZOĞLU, Hulki (1989), **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme,** İlgi Yayıncılık, İstanbul.

CEYLAN, A., VERGİLİEL M. (1989), **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, No: 17, Bursa.

COLLİNS, J., N. DOWNES, B. T. (1977), "The Effect Of Size On Provision Of Public Services: The Case Of Solid Waste Collection İn Smaller Cities". **Urban Affairs Quarterly**, 12(3).

ÇAM, Sürhan, Kurumsal Açıdan Özelleştirme, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt: 19, Sayı184.

ÇAM, Sürhan, Özelleştirme ve İstihdam Stratejileri, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Cilt:22, Sayı:206–209.

ÇETİN, Gülnur (2007), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Ve Özelleştirme Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.

ÇOKER, Ziya (1992), Yerel Yönetimlerin Özerkliği, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 2.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50- 51.

DAĞTAŞ, Mehmet Ali (1990), "Belediyelerde Özelleştirme" ,**İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl:46, Sayı 535-536, Mayıs- Haziran.

DAWSON, Paul A (1987), **American Government: Institutions Powers and Politics, Forecast and Company**, USA.

DAYAR, Hatice, "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Etkileri: Kütahya Belediyesi Örneği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,** Aralık, Sayı.7, Kütahya.

DEDE, Emre (2000), **"**Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli''**, Yerel Yönetimler Sempozyumu**, TODAİ.

DIJKGRAAF, E., GRADUS, R.H.J.M., MELENBERG, B (2003), Contracting Out Refuse Collection,. **Empirical Economics**, 28(3).

DİNÇER, Ömer (2003), Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara.

DİSK-GENEL İŞ (1996), **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Adana Örneği**, Araştırma Dizisi:3, Ankara.

DPT (1994); **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

DUBIN, J.A., Navarro, P (1988), How Markets For İmpure Public Goods Organize: The Case Of Household Refuse Collection,. **Journal Of Law, Economics And Organization**, 4(2).

DURAN, Lütfi (1991), Yap- İşlet- Devret, **AÜSBFD,** C.46, No:1-2 Ocak-Haziran.

DURU, Bülent (2005), Avrupa Birliği Kentsel Politikası ve Türkiye Kentleri Üzerine, **Mülkiye Dergisi**, C.29, Sayı: 246, Bahar.

EGE, Yavuz (2000), Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme, **Hazine Dergisi**, S.13 Ocak.

EKEN, Musa (1995), **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi**, İzmir Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 7.

EKEN, Musa, DEMİRKAN Mahmut (1998), Yerel Yönetimlerin Hizmet Anlayışında Değişimin Gerekliliği ve Toplam Kalite Felsefesinin Uygulanabilirliği, **Yerel Yönetim ve Denetim**.

EKEN, Musa, ERYILMAZ Bilal (1990), Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları, **TİD,** Yıl:62, S.387, Haziran.

EMREALP, Sadun (1992), **Yerel Yönetimde Alternatif Hizmet Üretimi**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, Kent Basımevi, İstanbul.

EMREALP, Sadun, HORGAN Drew (1994), **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri,** Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul.

ERDEM, Behiç (1990), "Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık, IV.

EREN, Veysel (2001), **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Belediyelere Etkileri**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

EREN, Veysel, KILIÇ Selim, Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 61.3.

EROĞLU, Cem (1991), **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara..

ERSÖZ, Halis Yunus (2001), Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2 Nisan.

ERYILMAZ, Bilal (1989), Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 65, Sayı:382, Mart.

ERYILMAZ, Bilal (1995), Yerel Yönetim Sendromu, **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran.

ERYILMAZ, Bilal (2006), **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yay. İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2007), **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal, EKEN Musa (1990), Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları, **Türk İdare Dergisi,** C.LXII, S.387, Haziran.

ESEN, Selin, İspanya, GÜLER Birgül Ayman (Ed.) (2004), **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi SBF, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, Ankara.

FAKİROĞLU, Serkan (2006), **Liberal Sistemin Özelleştirme Argümanı (Sebep ve Sonuçları Bağlamında Eleştirel Bir Yaklaşım),** Yayımlanmamış Yüksek Lisan Tezi, Kafkas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı,

FIRAT, Serap (1998), Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1), Ocak.

GÖRER, Nilgün.(2003), Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, (derleyenler M.A.Çukurçayır, A.Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya.

GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Gazi Kitapevi Yayınları, Ankara.

GÖRMEZ,, Kemal (1997), **Kent ve Siyaset** , Gazi Büro Yayınları, Ankara.

GÖZLER Kemal (2003), **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa.

GÖZLÜ, Sıtkı (1996), Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri,** TODAİE Yayını.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1998), **Yönetim Hukuku**, 12. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.

GÜL, Songül Sallan (2004), **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul.

GÜLER, Birgül A. (2004), Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi, **Görüş Dergisi**, S. 58, İstanbul, Mart.

GÜLER, Birgül Ayman (1997), Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Cilt:6, Sayı:3, Temmuz.

GÜLER, Birgül Ayman (2003), **Çöp Hizmetleri Yönetimi,** Türkiye Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Geliştirme Merkezi, TODAİE, Ankara, Nisan.

GÜNAL, Gülin (1988), Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Dergisi**, IV, 4, s.217-218.

GÜNAL, Şebnem (2006), **Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Merkezi Ve Doğu Avrupa Ülkeleri Ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

GÜNDAY, Metin (2003), **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 7.basım.

HAFNER, Wolfgang (2000), **Yeni Finansman Kaynaklarını Oluşturma Örnekleri, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi–21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara.

HALİS, Muhsin, TEKİNKUŞ Mehmet (2003), Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi, Derleyen: BALCI, A. ve Diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999), **Dünyada Mahalli İdareler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.

JANG, Hee Soun (2006), "Contracting out Parks and Recrecreation Services: Corecting for Selection Bias Using a Heckman Selection Model", **International of Public Administration**, 29:799-818.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (1992), TODAİE Yayını, Ankara.

KAPLAN, Ayşegül (1999), **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. Yayın No:19/Tezler Dizisi:3, Ankara.

KARA, Uğur (2008), **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sürecinde Belediye İktisadi Teşekkülleri: İstaç A.Ş. Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

KARAHANOĞULLARI, Onur, Özelleştirme Yöntemi Olarak İhale, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 1, 1998, s. 106.

KAY John, MAYER Colin, THOMPSON David (1986), Economic Regulation Through Franchise Contracts, **Privatization and Regulation (The UK Experience)**, Cleredon Pres, Oxford.

KELEŞ, Ruşen (1993), Fransa'da ve İspanya'da Yerel Yönetimler**, Türk Belediyecilik Dergisi,** Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1993), İspanya'da Yerinden Yönetim, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:2, S:4, Temmuz.

KELEŞ, Ruşen (1995), Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4, Sayı 1 Ocak.

KELEŞ, Ruşen (2004), Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi, Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Gürün, (edit) ,**Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Andlaşmalarında Avrupa Konseyi**, İzmir.

KELEŞ, Ruşen (2006), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.

KEMPER, P. & QUIGLEY, J, (1976), "The Economics of Refuse Collection" Cambridge, Mass: Ballinger. Kinnaman, T.C. & Fullerton, D, 2000, "Garbage and recycling with endogenous local policy". **Journal of Urban Economics,** 48(3).

KESKİNKILIÇ, Erdoğan (1999), Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli: Reji-Tütün İdaresi, **Liberal Düşünce Dergisi**, C.4, S.14 Bahar.

KİRMANOĞLU, Hülya, YILMAZ Binhan Elif, SUSAM Nazan (2006), "Maliye Teorisi'nin Çıkmazı: Küresel Kamusal Mallar Kalkınma Yardımları İçinde Küresel Kamusal Malların Finansmanı", **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak-Haziran.

KİTCHEN, H.M (1976), "A Statistical Estimation Of An Operating Cost Function For Municipal Refuse Collection". **Public Finance Quarterly,** ,4(1), 56-76.

KÖKSAL, Tunay (1993), **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları,** DPT uzmanlık Tezleri**,** DPT Yayını No:2328, Ağustos.

KÖKSAL, Tunay (1993), Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Ankara: Kasım C.2, Sayı: 6.

KÖSECİK, Muhammet (2000), 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz.

LITVACK J. ve SEDDON J. (2004), **Decentralization Briefing Notes**, WORLD BANK INSTITUTE (WBI) Working Papers in Collaboration with PREM Network.

LJUNG, P. (1988), Yönetim Seçeneklerinin ve İşletme Kavramlarının İncelenmesi, **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, (11-20 Kasım 1985)**, **Altın Yunus Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı- İller Bankası Ortak Yayını, Ankara.

MAEHRLEIN, Ingo (2000), **Kamu Alanında Başarılı Özelleştirme, Özelleştirme ve Mali Gücün Güçlendirilmesi-21. Yüzyılda Yerel Yönetimler**, Konrad Adenaur Vakfı Alman Teknik İşbirliği Ortak Yayını, Ankara.

Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (2003), **İyi Yönetişimin Temel Unsurları,** Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara, Nisan.

MARLIN, John Teper (1982), **Privatization of Local Government Activities - Lessons from Japan**, New York.

MCDAVID, J.C (1985), The Canadian Experience With Privatizing Residential Solid Waste Collection Services,. **Public Administration Review**, 45(5).

MILDRED, E. Walner, BELL Germa (2008), "Competition or Monpoly? Comparing Privatization of Local Services in the USA and Spain", Public Administartion V. 86, N.3.

MITTEILUNGEN WZB, GESTALTEN Wettbewerb (2001), Helf 94, Dezemmber.

MUTER, Naci B., ÇELEBİ A.Kemal, SAKINÇ Süreyya (2003); **Kamu Maliyesi**, Emek Matbaası, Manisa.

MUTER, Naci Birol (1994), Yerel Yönetim Birimleri ve Özelleştirme, **Özelleştirme Sempozyumu,** Manisa.

NEMLİ, Arif (1984), **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul.

OHLSSON, H (2003), Ownership and Production Costs. Choosing Between PublicPproduction and Contracting-out in the Case of Swedish Refuse Collection, Fiscal Studies*,* 24 (4).

ORTAYLI, İlber (1985), **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği***,* Hil Yayınları, İstanbul.

OYAN, Oğuz (1998), **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye? ,** İmaj Yay., Ankara.

ÖNDER, İzzettin (1994), "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım" **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, Editör: Ergin Arıoğlu, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay. Ankara, Nisan.

ÖZMÜŞ, L., Desantralizasyon (Yerelleşme) Ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı***,* 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara.

ÖZTÜRK, Azim (1994), Türkiye'de Halkın Yönetime Katılması, Mevcut Yerel Yönetim Anlayışı ve Çözüm Bekleyen Sorunlar, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı: 405, Aralık.

PEKER, Kadir (2008), **Yeni Sağ Düşünce Ekseninde Belediye Hizmet Anlayışı**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Haziran.

POMMEREHNE, W.W., FREY, B.S (1977), "Public Versus Private Production Efficiency İn Switzerland: A Theoretical And Empirical Comparison". **Urban Affairs Annual Review**, 12(8).

REEVES, E. & BARROW, M (2000), The İmpact Of Contracting-Out On The Costs Of Rfuse Collection Services: The Case Of Ireland,. **Economic And Social Review**, 31(2).

SAKINÇ, Süreyya, KAYALIDERE Gül (2003), Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı:1,Yıl: 2003.

SAKINÇ, Süreyya; GEZEN Gül (2000), Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Manisa Belediyesi Örneği, **Yerel Yönetimler Sempozyumunda Sunulan Poster Bildiri**, TODAİE YYAEM**,** Ankara, 1-2 Kasım.

SANDRA, J. Cointreau-Levine (1994), **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No. 13, World Bank, Washington DC.

SARIASLAN, Halil, Erol Cengiz (1993), **Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi**, TOBB Yayını No:266, Ankara.

SAVAŞ, E.S. (2003), **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, Milli Prodüktivite Merkezi Yay., Ankara.

SCHUPPERT, Gunnar Folke, Ein Kompass für Reformen (2004), **WIB-Mitteilungen***,* Heft 104, Juni.

SEZER, Özcan (2008), Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 8.

SİRKECİOĞLU DÖNMEZ, Zühal (2006), Belediyelerde İmtiyaz, **YAYED Memleket Mevzuat Dergisi**, Ocak.

SÖZEN, Süleyman (2005), **Teoride ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

STEVENS, B.J (1978), "Scale, Market Structure, And The Cost Of Refuse Collection". **Review of Economics and Statistics,** 60(3).

SUİÇMEZ, Halit, YILDIRIM Ş. (1993), **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara.

SUNAY, Cengiz (2008), **Türkiye'de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi, Yerel Siyaset**, Okutan Yayıncılık, Ocak.

SZYMANSKİ, S. & WİLKİNS, S (1993), Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection,. **Fiscal Studies**, 14(3).

ŞAHİN, Mustafa (1999), Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, Ankara.

ŞENALP, Engin (1989), Ali Bilir, Yap-İşlet-Devret Modelinin, Mahalli İdareler Yönünden Geçerliliği, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:61, Sayı:382, Mart.

ŞENGÜL, Tarık (2000), **Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi, Küreselleşme**, Ed.A. Tonak, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

TAN, Turgut (1998), Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine, **Türk İdare Dergisi**, S.378, Mart.

TİCKNER, G., MCDAVİD, J.C (1986), Effects Of Scale And Market Structure On The Costs Of Residential Solid Waste Collection İn Canadian Cities,. **Public Finance Quarterly,** 14(4).

TOBB (2001), **Vergilemede Global Eğilimler Avrupa Birliği ve Türk Vergi Sistemi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Aydoğdu Ofset, Ankara.

TOBB, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetimler Reformu Özel ihtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.

TODMAN, Lynn C. (1997), Recent Trends in British Local Goverment, A.E. Anersson, B. Harsman and J.M. Quigley (ed.), Goverment for the Future: Unifacation, Fragmentation and Regionalism, **Elsevier Science**, New York.

TOKATLIOĞLU, Mircan Yıldız (2005), **Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri**, Aktüel Yayınları, Bursa.

TOPAL, A. Kadir (2005), Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım İçinde: **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayınları, İstanbul.

TOPRAK, KARAMAN Zerrin vd. (2000), **21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası,** Anadolu Matbaacılık, İzmir.

TOPRAK, Zerrin (1990), İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşım, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 387.

TOPRAK, Zerrin (1990), Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım, **AİD,** C. 23, S. 1, Mart.

TOPRAK, Zerrin (1994), Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıf, **TİD,** S.403, Haziran.

TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, Kasım.

TUNA, Güngör Azim (2003), İspanya Yönetim Sistemi, Koraltay Nidas (Ed)., **21. Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırma Vakfı Yayınları, Yayın No:2, Ankara.

TÜRKMEN, İsmail (1995), Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Bazı Engelleyici Faktörler, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayınları.

TÜRKÖNE, Mümtazer (2004), Kamu'da Reformun Şartı: Uzlaşma, **Karizma**, Yıl: 5, Sayı: 18, Haziran.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR Tekin (2004), **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınları, Ankara.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR Tekin (2005), **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

ULUSOY, Ahmet, VURAL Tarık (2003), Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri, **Türk İdare Dergisi**, 439, Haziran.

ÜNÜSAN, Teoman (1996), **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahalli İdareler Müdürlüğü Yayınları, No:9, Ankara.

ÜSTÜNIŞIK, Belma (1992), **Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri,** DPT Yayını, Ankara.

VAN HORN, Carl E (1993), **The State of States**, Second Edition, Washington DC CO Press.

VURAL, Tarık (2007), **Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, İzmir.

WOODS, Ngaire (1999), **"Good Governance in International Organization",** Global Governance, Boulder, Jan-Mar. 1999, Vol.5,Iss.1.

World Bank (2000). Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy. USA.

YASLIKAYA, Refik (2004), **Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı (Kent Ve Çevre Bilimleri)Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

YERELİ, Ahmet Burçin (1995), **İzmir'deki BİT'lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler ve Yöntemler**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir.

YETER, Enis (1994), Yerel Yönetimlerin Ekonomik Teşebbüsleri, **Demokrasi Gündemi**, Sayı 18. 1994/II. s.11.

YILDIRIM, Selahattin (1994), **Yerel Yönetim ve Demokrasi Kavramlar Yaklaşımlar**, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını, İstanbul.

YILDIRIM, Selahattin, EMREALP Sadun, **Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları,** TKİB Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.409.

YILDIZ, Nihat (1998), "Belediye Birlik İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 7, Sayı 4, Ekim.

YÖRÜKOĞLU, Fuat (2009), Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, **Mevzuat Dergisi**, Yıl 11, Sayı 135, Mart.

YÜCEL, Fatma Nil (2007), **Maliye Teorisi Bağlamında, Mali Desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ZENGİN, Eyüp, **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme**, Mimoza Yayınları, Konya.

İNTERNET KAYNAKLARI

http://ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html, (erişim 28.11.2009)

http://www.ankara-bel.gov.tr/Lists/ihale/AllItems.aspx , (erişim 17.01.2010.

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.html
(erişim 28.11.2009)

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.html
(erişim28.11.2009)

http://www.sonbaski.com/reform2.htm (erişim.01.02.2010)

www.maliye.gov.tr/defterdarliklar/erzurum/toplamkalite.htm (10.08.2009).

AKTAN, Coşkun Can, http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm (erişim 30.11.2009)

AKTAN, Coşkun Can, **Devletin Başarısızlığının Anatomisi,** http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm (erişim 30.11.2009)

AKTAN, Coşkun Can, ÖZKIVRAK Özlem, "**Hizmetlerin Devlet Tarafından Sunulması İle İhale Yöntemi Aracılığıyla Piyasa Tarafından Sunulması: Performans Karşılaştırmaları"** http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ihale-yontemi-kamu-ozelkarsilastirma.html (erişim 15.11.2009)

BALCI Asım, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Hizmet Sunumuna Etkileri,** http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf. (erişim 10.08.2009)

BATAL, Salih (2010) "Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri",**Mevzuat Dergisi** Yıl.12.Sayı.145, Ocak. http://mevzuatdergisi.com/2010/01a/02.htm

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, http://www.dpt.gov.tr/DPT.portal, (erişim 21.10.2009)

GEORGE, Susan, **Neo-Liberalizmin Kısa Tarihçesi**, http://www.antikapitalist.net/yeni/ makaleler/susan.html (01.11.2009)

GÜRAN Nevzat, **İmtiyaz Sözleşmeleri Yoluyla Ekonomik Düzenleme**, http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/guran-kay-imtiyaz.htm, ulaşım (erişim 20.12.2009).

HAKIM Simon, ANDRISANI Paul, **"Introduction The Privatization",** http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc, (erişim: 09.01.2010)

İMRE Erol, **Türkiye'de Yap- İşlet- Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması**, http://www.ydk.gov.tr/seminerler/turkiyede_yid_modeli.htm, (erişim 20.12.2009)

MORATA Francesc, **Yerel Yönetim ve Yenilikçi Yönetişim: İspanya Örneği,**www.ipc.sabanci.edu.tr/ArastirmaAlanlari/documents/FrancescMorata.pdf, (erişim 11.07.2009)

OKTAR Türel, **Özelleştirme Üzerine Notlar,** http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc (erişim 30.09.2009)

ÖZDEMİR, Süleyman, “**Refah Devleti’nin Gelişimi ve Bunalım Dönemlerinde İş Piyasaları**”
(http://sosyalsiyaset.net/documents/is_piyasalari.htm)
ÖZER, M.Akif, “Yönetişim Üzerine Notlar” **Sayıştay Dergisi** Sayı 63 www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger/icerikdetaydh329.pdf
PINAR Erol (2002), **Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dâhil Edilmesi**, Uluslararası Konferans.3-5 Temmuz http://www.antimai.org/gr/peodtu.htm, (erişim: 01.11.2009)
World Urbanization Prospects: **The 2005 Revision Population Database** http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=1, (erişim 01.10.2009)
TOKSÖZ, Fikret (2008)**, İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yay. Mayıs www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/Iyi%20Yonetisim-Kaliteli%20Yasam.pdf
UYAR, Hakkı (2004) “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, **Aydınlanma 1923**, sayı 51, Kış, s.3.
http://kisi.deu.edu.tr/hakkı.uyar/6.pdf (erişim 01.08.2009)

ÖZET

KOÇ, Neslihan. Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010

Yerel yönetimlerde özelleştirme, özel sektör alternatiflerinden yararlanılması ve yerel hizmet alanlarının piyasaya açılmasıdır. Yerel hizmetler, yerel birimler dışında sivil toplum kuruluşları, dernek, vakıf gibi gönüllü örgütler, meslek örgütleri ve özel sektör firmaları tarafından da yerine getirilebilmektedir.

Para sıkıntısı içindeki belediyeler, çeşitlenerek sayısı artmış yerel mal ve hizmet sunumunu giderek artan bir oranda alternatif yöntemlere başvurarak gerçekleştirmektedirler. Böylece özel sektörün yerel hizmetleri daha az maliyetle sunması, israf ve savurganlıkların önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Çalışmanın amacı; yerel idarelerin alternatif hizmet sunumuna yönelmelerinin nedenlerini, özelleştirmenin olumlu ve olumsuz yönlerini, belediye hizmetlerinin özelleştirmesinde kullanılan yöntemleri incelemektir. Bazı ülkelerdeki ve Türkiye'nin bazı kentlerindeki özelleştirme uygulamalarına değinilerek neden-sonuç ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde; kamu hizmetlerinin ve yerel kamu hizmetlerinin tanımı ve özellikleri, yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve özelikleri, desantralizasyon, yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim, küreselleşme, toplam kalite yönetimi kavramlarıyla yerel yönetim ilişkileri ve son olarak da belediyelerle ilgili yapılan güncel hukuki düzenlemeler incelenmiştir.

İkinci bölümde özelleştirme kavramı, özelleştirmenin nedenleri ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin nedenlerini, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucu doğabilecek sorunları ve özelleştirme yöntemleri ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde dünyada ve Türkiye'de gerçekleştirilen belediye hizmetlerini özelleştirme uygulamalarına yer verilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

1- Yerel Yönetimler,

2- Belediyeler,

3- Yerel Hizmetler,

4- Özelleştirme,

5- Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

ABSTRACT

KOÇ, NESLİHAN. Privatization of Municipal Services in Turkey, MA Thesis, Ankara, 2010

Privatization at local administrations encompasses a wide array of utilization of private provision of alternative delivery schemes and the very opening of local service delivery fields to the dynamics of market. Local services may also be delivered inclusiveley bu non-governmental organizations, societies and foundations, occupational groups and private-sector firms in addition to the local administration units.

Municipalities suffering from lack of financial funds have multiplified in number, thereby leading to the increasing realization of local services' and goods' provisions by alternative methods of delivery. Henceforth, private sectors pursuing delivery of local services with minimal and lessercosts and avoidance of extravagant costly schemes of social delivery of local services have been the stated objectives of processes under analysis.

The objective of the study is to shed light on the causes of local administrations shift to the alternative delivery methods, pros and cons of privatization, methods used at municipalities privatization processes, coupled with analysis of causality and other evidence from privatization practices from Turkey and different international experience worldwide as well.

The first part of the study will elucidate and give basic definitions and characteristics of public services, local public services, raison d'etre of local administrations, the concept of decentralization, new public administration concept, governance, globalization, total quality management and governance practices at local adminisatration which will be coupled with analysis of major changes in the legal jurisdiction of local administration bodies.

The second part will scope on the theme privatization and the causes of privatization in general and at local administrations and problems and

methods which can be witnessed at privatization practices, regarding the local administrations' quest at privatization.

The third part will wrap up the analyss with emphasis on the privatiztion practices of local administration in Turkey supplemented with those of international level taken from a wide range of countries.

Key Words

6- Local Administrations,

7- Municipalities,

8- Local Services,

9- Privatization ,

10-Privatization of Local Service