BELEDİYELERİN
EKONOMİK İŞLETMELERİ ve İŞLEVLERİ

İZMİR
1993

İZMİR TİCARET ODASI

ÖNSÖZ

21 nci yüzyıla hazırlanan bütün ülkelerde devlet örgütlerinin ekonomide etkinliklerinin küçültülmesi olayı, siyaset ve bilim adamlarının üzerinde en fazla çalıştıkları konuların başında gelmektedir. Ekonomide devlet otoritesinin karşıtı olarak "bireyin piyasa özgürlüğü" kavramı, çağdaş liberalizmin yeni bir yorumu biçiminde toplumlara egemen olmaya başlamıştır. Şu ya da bu nedenle veya tarihsel gelişimin bir sonucu, genişlemiş kamu sektörünün kişisel özgürlüklere tehdit oluşturduğu ve bireyleri tercih hakkından yoksun bıraktığı bir gerçektir. Böyle ortamlarda demokrasileri yaşatmak başlı başına bir sorun olmaktadır. Bireyleri girişim serbestliğinden ve ekonomik tercih özgürlüğünden uzaklaştıran siyasal rejimlerin tarihe karıştığı bir dönemde devlet yerine geçebilecek alternatiflerin ekonomide boy göstermesi, ülkemizde de serbest piyasa ekonomisi ilkelerine inanmış halkımızı ve onların temsilcisi olan kuruluşlarımızı tedirgin etmektedir.

Türkiye'de devlet, kamusal patron olmanın verdği güçle ve halkın yarattığı tüm olanakları gene halka karşı kullanarak, haksız rekabet ortamını yaratmış ve kullanmıştır. Bunun sonuçlarını ekonomi ağır bir biçimde ödemiş, Kamu İktisadi Teşebbüsleri gelişme ve büyümenin aşılmaz engeli olmuştur. Bu gün dört elle sarıldığımız özelleştirme olgusu bu tabloyu ortadan kaldıracak tek araçtır. Ne var ki bir yandan özelleştirme ve ekonominin halka mal edilmesi çabaları sürdürülürken, diğer yandan yerel yönetimlere ekonomik otonomi kazandıran yasalarla yeni ve küçük KİT'ler de yaratılmaktadır. BİT'ler olarak isimlendirdiğimiz Belediye İktisadi Teşebbüsleri diye anılan kuruluşlar günümüzde tıpkı KİT'lerde olduğu gibi güçlendirilmiş yerel yönetimlerin ve Belediyelerin tüm olanaklarını kullanmakta, yeni bir tür haksız rekabet dalgası kentleri sarmaktadır.

Aslında Yerel Yönetimlerin güçlendirilme ilkesi, devlet işlerinin hantal ve merkeziyetçi bürokrasiden kurtarılarak hızlı ve dinamik

merkezlerde görülmesini sağlayacağı için doğru bir karardır. Yerel Yönetimlerin bir başka fonksiyonu siyaset alanlarına ve devlet yönetimine ehliyetli ve deneyimli fertlerin yetiştirilmesi, halkın kendi kaderini etkileyen kuruluşlara tabanda katkılarını sağlamaktır. Ancak Belediyeler bu ilkenin dışına çıkmakta kendi hizmetlerini özelleştirmeleri gerekirken personel ya da geniş anlamda örgüt olarak hızla büyümekte, kendi içlerinde "Şirket - Belediyeler" yaratmaktadırlar. Şirketler incelendiğinde bunların her yönüyle birer KİT niteliğini taşıdığı anlaşılmaktadır.

Temel fonksiyonları göz önünde bulundurulduğunda Belediyeler, kentlerimizin giderek ağırlaşan kanalizasyon, yol, su, trafik ve kentleşme gibi sorunlarının çözüme kavuşturulmasından sorumlu yerel yönetimlerdir. Durum böyleyken bu kuruluşların şirketleşerek ticarete yönelmeleri ana fonksiyonlarının da aksamasına neden olmakta, ayrıca ekonominin rekabetçi yapısını zedelemektedir.

Huzurlarınıza getirilen bu araştırma Belediyelerin ekonomik amaçlı örgütlenmelerini çeşitli boyutlarıyla incelemekte, belediyelerin halk için-halk yararına ilkesi ile yeni yaklaşımlar içerisinde olması gereğine ışık tutmaktadır.

Araştırmada bir model olarak İzmir Büyük Kent Bütününde, Büyük Kent Belediyesinin hizmet alanları ve hizmet etkinlikleri taşıdığı önem nedeniyle ayrıca incelemeye değer görülmektedir.

İzmir Ticaret Odası olarak çalışmanın, yeni döneme uyum sağlama çabaları içinde olan Belediyelerimize, yerel politikacılarımıza ve konuya ilgi duyan tüm vatandaşlarımıza aydınlatıcı ve yol gösterici nitelik taşıdığına inanmaktayız.

Saygılarımızla

Ekrem DEMİRTAŞ

Yönetim Kurulu Başkanı

BELEDİYELERİN EKONOMİK İŞLETMELERİ ve İŞLEVLERİ
(İZMİR BÜYÜK KENT BÜTÜNÜ İÇİN BİR YAKLAŞIM)

I. KAMU HİZMETİ VE YEREL YÖNETİMLER 2
A. KAMU HİZMETİ KAVRAMI 2
B. KAMU HİZMETLERİNDE ETKİNLİK 4
C. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI 8
D. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ 9
E. YEREL YÖNETİMLERİN GEREKLİLİĞİ 13
F. BÜYÜK KENT BELEDİYE SİSTEMİ 14
II. YEREL HİZMETLERDE ÖZELLEŞTİRME 17
A. ÖZELLEŞTİRME GEREKLİLİĞİ 17
B. ÖZELLEŞTİRME ETKİN BİR METOT OLARAK ŞİRKETLEŞME 20
BA) ORTAK GİRİŞİMCİLİK 21
BB) ŞİRKETLEŞME 21
BC) BELEDİYELER VE ŞİRKETLEŞME 24
III. İZMİR BÜYÜK KENT YÖNETİM ALANINDA BELEDİYELER VE ŞİRKETLERİ 26
IV. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİ BİR GÖRÜNTÜSÜ OLARAK "GÖLGE BELEDİYELER" 34
V. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ 43
DİPNOTLAR 47
KAYNAKLAR 49

BELEDİYELERİN EKONOMİK İŞLETMELERİ ve İŞLEVLERİ

(BÜYÜK KENT BÜTÜNÜ İÇİN BİR YAKLAŞIM)

Kentleşme hareketlerine bağlı olarak yerel yönetim hizmetlerinin zaman içinde artma eğilimi göstermesi, kamu harcamaları tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu tartışmalar, "hangi" hizmetlerin, "nasıl" ve "kim" tarafından yerine getirileceği konularında yoğunlaşmaktadır. Uzunca bir süre, hemen her ülkede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkili metodun "devlet eliyle" olduğu düşünülmüştür. Ancak, günümüzde kamu hizmeti anlayışında değişmeler ortaya çıkmıştır. Kamusal hizmetler yeniden gözden geçirilerek, bazıları reddedilmekte ve bu konuda seçmen desteğinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Bu destek aranırken vergi yükü, hizmet etkinliği, kârlılık ve demokratiklik gibi unsurlardan da yararlanılmaktadır.

Aslında günümüzde kamusal hizmetlerin yürütülmesinin kamu aracılığıyla gerçekleşmesi ilke olarak kabul edilmekte ise de, hizmetin yürütülmesi şirketlere, özel kuruluşlara ve vakıflara da bırakılabilmektedir. Bununla beraber "kamu otoriteleri" kontrol yetkisini saklı tutmaktadır. Öte yandan kentsel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla yerel yönetimler kendileri de şirket kurma yoluna gidebilmektedir. Bu metotla halka daha ucuz ve verimli hizmet sunulabilmekte midir? Bu çalışmada İzmir Büyük Kent Bütünü örneğiyle yerel yönetimlerin ekonomik işletmeleri ve işlevleri kısaca ele alınmaktadır.

layışa uygun olarak, Vakıf Kanunu tasarısı tartışılırken, "vakıflar kurarak ferdin Devlete yardımcı olmasından ziyade, vergi ödemesinin ve devletin bu mali gücü kamu hizmetlerinin görülmesinde kullanmasının daha doğru olduğu, esasen ferdi müdahalelere yer vermenin "sosyal devlet" anlayışı ile bağdaşamayacağı (2) görüşü 1960'lı yıllarda desteklenmektedir.

Devletin hemen her hizmeti yüklenmesi, kamu harcamalarının artması ile vergi yükünün ağırlaşmasına neden olmuştur. Vatandaş her geçen gün daha fazla hizmet talep etmekte, ancak kamusal hizmetler için ödediği vergilerin artışından da şikayet etmektedir. Bu durumda demokratik bir toplumda seçmen isteğini gözardı edemeyecek olan yönetimin, "modern devlette" kamu hizmeti kavramını yeniden gözden geçirmesi gereği ortaya çıkmıştır.

"Kamu Hizmeti" kullanıldığı yere göre anlamı değişen, esnek bir kavramdır (3). Kavramın açıklanması genelde "kamu yararı" ölçütüne dayandırılmaktadır. Ancak bazen toplumun, bir grubun veya sınıfın bazen de fertlerin belli yararı diye açıklanan aslında kendisi belirsiz bir kavram olan kamu yararını ölçüt almak ve kamu hizmetini tanımlamak çok zor görülmektedir. Genelde kamu hizmetlerinin temel ilkeleri; süreklilik, eşitlik ve etkinlik (4) olarak değerlendirilmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde, tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu iki temel koşuldan ilki; "hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması", diğeri ise "hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi" koşuludur (5). Daha ayrıntılı kamu hizmeti tanımı ise, "Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerin gözetim ve denetimleri altında genel, kollektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler" (6) şeklindedir.

Yukarıda verilen tanımların yanısıra; devletin her türlü faaliyetinin kamu hizmeti sayılamayacağı, özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonraki yıllarda devletin ekonomik hayata müdahalesi sonucunda piyasa koşullarında kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışan yeni tip kamu hizmetlerinin varlığı belirtilerek, bu hizmetlerin çoğunun özel hukuk hükümlerine göre kurulup işletildiği, bu nedenle de "kamu hizmeti" kavramının İdare Hukukunun sınırlarının dolayısıyla devlet hizmetlerinin belirlenmesinde yararlanılan bir ölçüt olarak eski önemini kaybettiği (7) belirtilmektedir.

Kamu hizmetlerini açıklayabilmek için mutlaka ölçüt bulmak gerekirse "egemenlik" ya da "kontrol" unsurunun dikkate alınması daha doğru bir yaklaşımdır.

B. KAMU HİZMETLERİNDE ETKİNLİK

Türkiye'de kamu hizmetlerinin görülme ve örgütlenme biçimleri oldukça değişiktir. Fakat genellikle idari hizmetler "emanet" yolu ile kamu idareleri veya kurumlarınca, öteki hizmetler ise kamu veya özel kuruluşlar eliyle doğrudan doğruya ya da "imtiyaz" usulü ile yürütülmektedir. Kamu hizmetleri çeşitli kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Bu bakımdan kamu hizmeti gören her teşkilâtın kamu kuruluşu olması gerekmediği gibi, kamu hizmetinin mutlaka kamu idare ve kurumlarınca yerine getirilmesi de zorunlu değildir (8).

İdare toplumsal faaliyetleri yerine getirmek için çeşitli yollara başvurabilir. Özel faaliyetleri denetleyerek düzenler, bu faaliyetleri çerçevelemek, istediği yöne sokabilmek için zorlama yerine inandırma ve özendirme yoluyla biçimlendirir veya belirli bir alan ve konuda faaliyetleri doğrudan kendi üstlenerek yürütür (9).

Kamu hizmetlerinin etkinliğini azaltan faktörleri değerlendirmek gerekirse, ilki kamu hizmetini gerekli kılan ortam ile hizmetin gerçekleşmesi arasında meydana gelen gecikme (10), diğeri ise, bu hizmetten beklenen amacın istenilen düzeyde yerine getirilememesidir. Bunu kamu hizmetlerinde yeterlilik sorunu olarak ele almak mümkündür. Kamu hizmetinin yerine getirilmesindeki gecikmelere neden olarak, sosyal kesimlerin politik direnişi, idare ve toplumun kuramsal davranışında gerekli esneklik ile kamu hizmetinin gerçekleşmesinde yetki ve sorumluluk açısından yönetim birimleri arasında net bir işbölümünün bulunmayışı gösterilebilir.

Yurttaşlar devlet faaliyetlerinin kendi çıkarlarını artıracak şekilde düzenlenmesini isterken sadece parasal çıkarlarını değil, bağlı bulundukları değerleri de fayda fonksiyonlarına sokmaktadırlar (11). Bilindiği gibi her olayın "kişisel çıkar" arzusundan etkilendiği görüşü ekonominin öncelikli ilkeleri arasında yer almaktadır. Son otuz yıl içinde politik davranışların yönlendirdiği akademik tartışmalarda da kişisel çıkarların önem kazandığı görülmektedir. Başka bir ifadeyle, kişisel çıkar, kişiyi hareket geçirmede çok önemli rol oynamaktadır. Bununla beraber insanlar gerek ruhsal gerekse madde olarak ihtiyaçlarının temininde diğerlerine bağımlıdır. İlkel bir toplumda bile üretim, emeğin paylaşımını gerektirmektedir. Bu nedenle de günümüzde kişisel öncelikler konusu tartışmalarda önem kazanmıştır.

Genelde insanları tümden bencil olarak kabul etmeyen "alternatifli görüş" önem kazanmaktadır. Buna göre kişiler belirli zaman ve mekânlarda farklı davranabilir. Kişi piyasa sistemi içinde son derece "bencil", buna karşılık politik süreçte de "onurlu" biri olarak değerlendirilebilir. Bu görüş belki doğrudur (?), ancak genelde kişilerin

etkilenerek organize olmaları sağlanırsa, politik süreçte önemli rol almalarının kolaylaştığı bilinmektedir. Buna bağlı olarak topluluk faaliyetlerinden toplum yararına nasıl istifade edilebileceği önem kazanmaktadır.

Sosyal kesimlerin amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla çeşitli yollardan politik direnişi, özellikle bazı önemli kamu hizmetlerinde hem hizmetin gecikmesine hem de etkinliğin azalmasına yol açabilmektedir. Öyle ki, bu politik rekabet ve direniş zaman zaman kamu hizmeti gerçekleşmiş olsa dahi, gerçekleşen hizmetin çeşitli açılardan yeterliliğini ve verimliliğini tartışma planında tutabilmektedir.

İdare ve toplumun kurumsal davranışında hizmetin gerekli kılabileceği esneklik ve hızın bulunmayışı, kamu hizmetinin yeterliliğini azaltan bir nedendir. Kamu hizmetinin özelliği,bireylerin ve toplulukların hakların korumaktır.

Çeşitli nedenlerle hizmetlere ilişkin düzenlemelerin artışı, kamu hizmetini çok daha karmaşık hale getirebildiği gibi, bazı kamusal hizmet seçimlerinde günün ihtiyaçlarına göre gereksiz sayılabilecek davranışları da kurumsallaştırmaktadır. Bunun sonucunda küçük ölçekli bir kamu hizmeti için bile, işlem ve belge çokluğu aranır hale gelmektedir. Şüphesiz bu değişim hizmet yetersizliğini ortaya çıkarmaktadır.

Bazı kamu hizmetleri arasındaki yakın ilişkiler bu tür hizmetlerin yürütülmesinde, yetki ve sorumluluk açısından merkezi ve yerinden yönetim birimleri arasında net bir işbölümünü belirsiz hale getirebilmektedir. Hatta, sözkonusu kamu hizmetinin yerine getirilmesinde hemen hemen birbirinin aynı sayılabilecek işlemler hem yönetim birimleri hem de diğer kamu kuruluşları tarafından tekrarlanarak yerine getirilebilirler. Belirtilen bu yetersiz işbölümü aslında idarenin taktir yetkisi içerisinde, ihmallere de yol açarak verimsizliği artırabilmektedir.

Kamu hizmetlerinin genelliğine ilişkin bu kısa açıklamalar, hizmetlerdeki gecikmeyle yeterlilik sorununun içiçe olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum ülkemizde hemen hemen hiç bir zaman kamu yatırım projelerinin "öngörülen zamanda" gerçekleşmemesi sorununu doğurmaktadır.Bu da bir yandan ilgili kamu hizmetinin mali yükünü artırırken, öte yandan teknoloji ile ilişkili kamu hizmetlerinde teknolojinin gerisinde kalmak gibi bir sorunu beraberinde getirmektedir.

Bireylerin ve toplulukların giriştikleri bazı işler kamu hizmeti haline konulacak ölçüde önemli sayılmamakla beraber, idarece kamuya yararlı görüldüğünden diğer özel faaliyetlerden farklı muamele uygulanabilir. Kazanç gayesi olmayan eğitim, kültür ve sosyal yardım konularında çalışan dernek ve vakıfların faaliyetleri kamu yararını sağlamaya yöneldiğinden, İdare, bu gibi kuruluşların işleyişlerini kolaylaştırarak desteklemekte ve korumaktadır. Bu tasarruflar, idare açısından da verimli görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, ülkemizde yerel kamu hizmetlerinden sorumlu yerel yönetimlerin görevleri çok kapsamlı olup etkinlikle yerine getirilememektedir. Aslında bu kuruluşların bir sistem planlamasına ihtiyaçları bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, büyük kent yönetim sınırları içinde neredeyse her ilçe belediyesi asfalt makinası almakta, çöp hizmetleri için sürekli çöp kamyonu alımına gidilmekte, öte yandan evsel atıkların değerlendirilmesi için bir girişimde de bulunulmamaktadır. Yolcu taşımacılığı bir ıstıraba dönüşmekte, ne kentsel ne de kırsal alanda hizmetlere yetişmek mümkün olamamaktadır.

Hızlı nüfus artışına bağlı olarak, siyasal sisteme yönelen taleplerin yoğunlaşması, ancak yönetim planlamasının yapılmaması nedeniyle, hizmetlere yetişememe sonucuna ulaşılması çok doğaldır. Yönetimlerin

(merkez-yerel) genelde, kişisel / kollektif hizmet yaratma isteklerini değerlendirmeye almayarak, tüm hizmetleri yapma gayreti içinde bulunmasını anlamak mümkün görülmemektedir.

C. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Kamu hizmetleri, topluma bir bütün halinde sunulmalıdır. Hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için idare, "merkezi" ve "yerinden" olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan toplumlarda coğrafi, sosyo - ekonomik ve yönetsel faktörler, hizmetlerin topluma sunuluş biçimlerini etkileyebilmekte ve farklılık yaratmaktadır. Günümüzde yerleşimlerin yönetiminde, "işletmecilik" anlayışının önem kazandığını belirtmek yerinde olacaktır.

Temsili demokrasilerde, vatandaş oyunu kullanırken, ekonomi politikasındaki uygulamalara dikkat etmektedir. Dış politikada savunma, iç düzeninde de bölgesel gelişme, yerel yönetim örgüt yapısını ve endüstriyel demokrasinin işleyiş biçimi gibi faktörler oy kullananlar için önemli olabilmeketedir. Başka bir ifadeyle; işsizlik, enflasyon, devlet harcamaları, vergi ve liberalleşme gibi göstergeler ekonomi politikasının ölçütleri olup, gerek yerel gerekse merkezi düzeyde kamu hizmetine yaklaşımı belirlemektedir. Devlet, ekonomik - politik sistem içinde gelişmektedir. Bu sistemde partiler, baskı grupları ve yönetim önemli bir rol oynamaktadır. Esasen başarılı bir ekonomi politikasının ancak ekonomik ve politik faaliyetlerin uyumluluğu halinde gerçekleşebileceği bilinmektedir.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulandığı yerel yönetimler,kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu nedenle, merkezi

I. KAMU HİZMETİ ve YEREL YÖNETİMLER

Ülkelerin tarihi, sosyo-kültürel yapısının yanısıra iktisadi imkân ve araçları, yerel yönetim birimlerinin yapısı ile faaliyetlerini belirlemektedir. Demokratik yapının desteklediği ülke yerel yönetimleri, diğerlerine oranla çok daha işlevsel etkinliğe sahip görülmektedir.

A. KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Kamu hizmeti deyimi, modern çağın bir buluşu değildir ve 19. yüzyılın ilk yarısında doktrinde sık sık kullanılmıştır. Bununla beraber, 19. yüzyıl sonundan 20. yüzyıl başına ve devam eden yıllarda değişen kamu hizmeti anlayışına rağmen yalnızca "tanıma"yı sağlayabilmek için basitçe bu şekilde ifadelendirilmiştir.

Kamu hizmetleri çeşitli yollardan görülmekte ve türlü biçimlerde örgütlenmeye gidilmektedir. Bu örgütlenmeler, kamu hizmetlerinin konusuna ve niteliğine göre değişmektedir. Başlangıçta Devlet, daha çok iç ve dış güvenliğin sağlanmasına yönelik "klasik" kamu hizmetlerini yerine getirirken, zaman içinde soyut bir hürriyet anlayışının insan hayatı için garanti olmadığı görüşünden hareket etmiştir. Bu bağlamda haberleşme, ulaşım, eğitim, sağlık, sosyal konut ve çevre gibi sosyal ve ekonomik nitelikli hizmetler, gittikçe artan oranlarda devlet tarafından üstlenilmiştir.

Belirtilen gelişim, bir bakıma vatandaşlarda tüm hizmetlerin devlet tarafından yapılacağı görüşünü kuvvetlendirmiştir. Sosyal Refah Devleti olarak; sefaleti (pislik) konut programları; hastalığı sağlık hizmeti; bilgisizliği eğitim reformları; yoksulluğu sosyal güvenlik; tembellik ve işsizliği ekonomik sistemi geliştirerek ortadan kaldırmaya çalışan uygulamalara (1) yer verilmesi hedefler arasında yer almıştır. Nitekim bu an-

yönetim, yerinden yönetimi, amirlik yetkisine dayanarak bir ast - üst ilişkisi içerisinde denetleyemez. Bununla bereber, genel idare politikası, merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Hizmetler arasında uyumsuzluk ve çelişkinin ortaya çıkmaması için, merkezi yönetim vesayet yetkisine dayanarak yerinden yönetimi denetlemektedir.

Yerinden Yönetim Kuruluşları (adem-i merkeziyet / décentralisation) kendi içinde farklılıklar göstermektedir. Yerinden yönetim; siyasi ve idari olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Devletler, siyasi yapıları bakımından üniter devlet, konfederasyon ve federasyon gibi değişik şekillerde kurulabilirler. Nitekim, siyasal yönden "üniter devlet", merkeziyetçiliği simgelerken, ABD (State), İsviçre (kanton) gibi Federasyonlarda, federal devleti oluşturan federe devletler, yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler.

İdari Yerinden Yönetim, uygulamada, hizmet ve coğrafi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının çalışma esası, belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Sanayi ve Ticaret Odaları, Üniversiteler gibi hizmet kuruluşları merkezi hiyerarşiye tabi olmadan, hizmet konularında yürütme yetkisine sahiptir.

Coğrafi (mekân) bakımından yerinden yönetim ise, belirli bir alanda, topluluğun "ortak" ve "yerel" ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuştur. Türkiye'de "il özel idareleri", "belediyeler" ve "köyler" mekân bakımından yerinden yönetim birimleridir.

D. YEREL YÖNETİMLERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalar sonucunda, bu yönetimlerin "teknik ve ekonomik", "toplumsal yapı" ve "kamu

yönetimi" alanlarındaki değişiklerden etkilendikleri anlaşılmış ve aşağıdaki ilkeler yerel yönetimlerin özellikleri arasında gösterilmiştir. Buna göre;

*Merkezi yönetimlere; yoğunluğu ve niteliği ülkelere göre değişmekle birlikte, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görev ve işlemleri üzerinde vesayet tanınmış bulunmaktadır.

*Günümüzde, merkez - yerel yönetim ilişkilerinin öneminin artması, geleneksel vesayet denetiminin ötesinde, çağımızdaki hızla kentleşmenin sonucudur. Sorunların bölgesel, hatta ulusal ölçeklerde bir bütün halinde tanımlanamaması büyük bir eksikliktir.

*Yerel özerkliğin yönetsel ve mali olarak yapay bir ayırımına gidilmesi yanıltıcıdır. Mali özerklik olmadan, sürekli bir yönetsel özerkliğin sağlanması mümkün görülmemektedir. Esasen, ideal, geniş bir yerel özerklikten bahsedilemez.

*Yerel yönetimler açısından özerklik (Autonomie Locale - Local Self Government) "kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarınca koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleri" şeklinde tanımlanmaktadır (Özerklik Şartı md.3 ve 4).

Yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmaları destekleyen çeşitli toplantılar yapılmaktadır. Yine yukarıda yer alan ilkeler paralelinde, 25 Eylül 1985'te Rio de Janerio'da Dünya Kongresi'nde "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi"nde yerel yönetimlerin genel olarak kapsamı, yapısı, denetimi ve korunmasına ilişkin 11 maddelik temel ilkelere yer verilmiştir.

Ülkemiz, 1988 (21 Kasım) yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (Charte Europèenne de l'Autonomie Locale - European Charter of Self - Government) imzalamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başlarında başlanmıştır. Çalışmalar, bu yönetimlerin yerel demokrasi açısından sorunlarının çözülmesi ve Konsey'e üye ülke sınırlarının her iki yakasında yer alan yerel yönetimler arasında sınır ötesi işbirliğini kolaylaştırıcı yönde bir Avrupa Sözleşmesi hazırlıkları fikri oluşturulmuştur (12). Sözleşme, 22 Aralık 1981 tarihinde gerekli onay sağlanarak yürürlüğe girmiştir. Ülkemiz Özerklik Şartını 1988 yılında imzalamakla birlikte, Bakanlar Kurulunca onaylanması ve Kurulun konuya ilişkin kararı 3 Ekim 1992 tarihli R.G. yayınlanmasıyla (13) mümkün olabilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde temel hükümlere yer vermektedir. Avrupa Konseyine üye ülkeler arasında "...ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek..." hedeflenmektedir. Bu hedefi gerçekleştirmek için ;

*Avrupa Konseyi bünyesinde, yönetime ilişkin alanlarda sözleşmeler yapılmasına,

*Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine,

*Kamu hizmetlerinin yürütülmesine yurttaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye bütün ülkelerce benimsenen temel haklardan biri olduğuna ve bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nda, yerel yönetimler;

Halkın katılımı esasına dayandığından, özgürlükçü demokrasinin gerçek temsilcisi olarak görülmektedir. Buna bağlı olarak; yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına ve vatandaşa etkili hizmet verebilmelerine yardımcı olunması ayrıca yargı yoluna başvurma haklarının kısıtlanmaması istenmemektedir. Hür seçimle gelmiş karar organlarıyla donatılmalı, görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde tutulmalıdır. Denetimlerin önleyici değil, kanunilik temeline dayandırılması ve görevleri ile orantılı gelirlerle donatılması gereği önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlere görev devrinde ölçü, genelde siyasi tercihlere bağlıdır. Bu nedenle, diğer demokratik ülkelerdeki gibi, ülkemizde de yerel yönetimlere görev ve yetki devri kanunla olmaktadır. Yerel yönetim birimlerine görev ve yetki devredilirken; yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültür ve eğlence ile ilgili hizmetlerin yerel yönetimlerce, genel ve ulusal ölçekli hizmetler de (stratejik planlar, kentlerarası hizmetler ve politika belirleme gibi) merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin yapılaşması, idari denetim, mali kaynaklar ve korunması teminat altına alınmıştır.

Ülkemiz açısından değerlendirildiğinde, kararların tek elden yönlendirilmesi eğilimi kamuoyunda ilgi görmemektedir. Esasen "idare"de de yerel yönetimlerin daha özerk çalışmasını gerçekleştirecek mevzuat düzenlemelerine öncelik verme eğilimi en azından teoride artmıştır. Hükümet programları ve kalkınma planlarında, vatandaşa hizmet götürürken merkeziyetçi tutumun azaltılmasının sağlanması, yerel teşkilatların yetki ve sorumluluklarının işlerin doğrudan doğruya ayrıca

yerinden çözülmesine imkân verecek şekilde artırılması ilke olarak kabul edilmiştir. Ancak ülkemizde bize göre ataerkil ağırlıklı toplumsal yapının, yönetime yansıyışından kaynaklanan "hükümran" olma arzusu gerek merkezi gerekse yerinden yönetim birimi yürütme organlarını etkilemektedir.

E. YEREL YÖNETİMLERİN GEREKLİLİĞİ

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi yoktur. Bununla beraber bu idareleri insanlık tarihi ile başlatmak mümkündür. Demokrasinin de yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir. Bilindiği gibi parlamenter demokrasi ile yönetilen Batı ülkelerinde önce yerel yönetimler, daha sonra merkezi yönetimler ortaya çıkmıştır.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin dışında olmakla yerinden yönetim kuruluşlarına benzerse de, hukuki yapıları bakımından devlet tüzel kişiliğine daha yakındır. Demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilmektedir. Bu yönetimler, bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerek ülke çapındaki konularda yetişmelerini sağlayan, demokrasi terbiye ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir "demokrasi okulu " sayılmaktadır.

Yerel yönetimlerin öteden beri varoluşu "gelenek" motifi ile de açıklanabilmektedir. Çünkü, tarihi gelişim süreci içinde yerel yönetimler devletle birlikte doğmuş ve adeta devletin bir parçası halinde bazı kamu hizmetlerini yerine getirmiştir. Yerel yönetimlerin varlığı esasen bir takım siyasi, iktisadi ve hukuki faktörlerle de açıklanabilir.

Bugüne kadar hiç bir devletin tarihinde mutlak bir merkeziyetçilik görülmemiştir. Hatta günümüzün kapitalist ve sosyalist ülkelerinde bile ne katı bir merkeziyetçilik, ne de katı bir adem-i merkeziyetçilik vardır. Ancak her iki yönetim şekli bir arada uygulanmaktadır. Ancak, tarihi gelişim içinde zaman zaman bunlardan birinin diğerine oranla ağır basabilmektedir. Günümüzde yerel yönetimler giderek artan oranda güçlenmektedir.

F. BÜYÜK KENT BELEDİYESİ SİSTEMİ

Kent yönetiminde etkili olması beklenen belediyeler, hizmetlerde ekonomik ve yönetsel etkinliği sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Belediyelerin hukuki yapısı gerek 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse 1982 Anayasa'sında belirtilmiştir. Bu hukuki yapı belediyelerin tanımı, belediye şubesi kurulması ve belediyelerin birlik kurması açısından ele alınmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yerleşim birimlerinin hukuki statüsü yeniden düzenlenmiştir. 1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ile nüfusu 2000'e kadar olan yerleşmeler köy olarak belirlenmiş, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile de, köy dışında kalan bütün yerleşimler kanun kapsamına alınarak, belediye yönetimi kurulmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyeleri "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet" (1580 Sayılı Kanun md.1) olarak tanımlamaktadır. Ayrıca belediyelerin "yerel yönetim birimleri içinde yer aldığı 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da açıkça belirtilmiştir.

Belediye, Arapça "beled" sözcüğünden türemiştir. Memleket, kasaba, kent anlamına gelmektedir. Yine Arapça "medine" sözcüğüyle

bağlantılıdır. "Medine"; kent sayılabilecek yörelerdeki yaşam biçimiyle bu yerleşim alanlarının dışındaki yaşam biçimini, hem iktisadi faaliyet hem de yaşamanın getirdiği ilişkiler bakımından birbirinden ayırmak için kullanılmıştır.

Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve kırsal kesimden kente göçler sonucunda büyük kentlerin çevresinde kurulan belediyelerin, beldeye ve belde halkına ilişkin görevlerini iyi yapamadıkları, bu nedenle çevre belediyelerinin komutanlıkların yönetiminde ve onların emredecekleri şekilde bir plan dahilinde en kısa zamanda merkez belediyeye bağlanacaklarına dair Milli Güvenlik Konseyince 11 Aralık 1980 tarihli ve 34 no'lu karar alınmıştır. Bu değişimi büyük kent yönetimi uygulamasına geçişte önemli bir adım olarak değerlendirmek mümkündür.

Kentlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin, merkez belediyeye bağlanması uygulamalarını kontrol altına alabilmek için ilk olarak 1981 tarihli 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" bazı ölçütler getirmiştir. Adı geçen kanunun 1. maddesinde enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerini birbiriyle uyumlu, yeterli ve verimli olarak temini gereği belirtilmiştir (14).

Daha sonra, 1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"da büyük kent belediyelerin kuruluşuna ilişkin hükümler belirlenmiştir. 2972 sayılı Kanunda, "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyük kentlerde, büyük kent belediye başkanı seçimi için, o kent belediye hudutları içinin bir seçim çevresi" (md. 4/1) ve "büyük kent belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi

üyeleri seçiminde, her ilçenin bir seçim çevresi" (md. 4/2) olduğu hükme bağlanmıştır. Bu düzenlemenin yanısıra büyük kent belediye yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlayacak 1984 tarihli ve 3030 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı kanun ile, büyük kentlerde, o kentin adıyla bir "Büyük Kent Belediyesi" büyük kent dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "İlçe Belediyeleri" kurulmuştur (md. 4/1). Merkez ilçeler bu Kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin büyük kent belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez İlçe Belediyesi" adı ile belediye teşkilatı kurulmaktadır (md. 4/2). Adı geçen kanun ile, ilçe belediyesi hudutları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışında kalan mevcut belediye şubeleri hiç bir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş ve gerekli olmayanlar da kaldırılmıştır (Geçici md.7). Bugün ülkemizde Ankara, İstanbul ve İzmir'den başlamak üzere büyük kent statüsüne sahip sekiz beldemiz bulunmaktadır.

Büyük Kent Yönetim sisteminin sahip olduğu iki kademeli yapı; "hizmetlerde etkinlik" kadar "demokratik katılım" sağlamaya yönelmiştir. Ancak uygulamada Büyük Şehir Belediye başkanları, tahta çıkmış hükümdar görünümü kazanmış ilçe belediyeleriyle sürekli ihtilaf yaşanmıştır. Bir bakıma iki kademeli yönetsel yapı hiçbir zaman gerçekleşmemiş "tek kademe" hakimiyeti sürmüştür. Bu değişim belediyelerin hemen her iktisadi faaliyetinde göze çarpar hale gelmektedir. Sorunlar yöneticilerin kişilikleri kadar, şüphesiz 3030 sayılı Büyük Kentlerin Yönetimine ilişkin mevzuat düzenlemelerinden de kaynaklanmaktadır. Hizmet alanı büyüdükçe, ilçe belediyeleriyle işbirliğine gire-

meyen Büyük Kent Belediyeleri, özelleştirme faaliyetlerini yönelmişlerdir. Ancak bu yönelme belediyelerin kendilerine ait şirketlerce hizmetin yürütülmesi temel hedefine dayandırılmıştır.

II. YEREL HİZMETLERDE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye'de modern anlamda özelleştirmeye ilişkin ilk somut adım 17 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair kanun"un kabulü ile atılmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) (15) özelleştirilmesine Bakanlar Kurulunca müessese, bağlı ortak, işletme ve işletme birimlerinin özelletirilmesinde de Kamu Ortaklığı Kuruluna izin veren 1986 tarihli 3291 sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yanısıra tütün, çay ve elektrik üretimi ve dağıtımı alanlarındaki devlet tekelleri kaldırılmıştır. Aşağıdaki bu konu yerel yönetimler için incelenmiştir.

A. ÖZELLEŞTİRME GEREKLİLİĞİ

Merkezi yönetimin özelleştirme faaliyetlerinden yerel yönetimler de büyük ölçüde etkilenmiştir. Bugün farklı büyüklükteki yerleşimlerde gittikçe artan oranlarda atıkların toplanması, yolların tamiri, ağaçların budanması, itfaiye ve ambulans hizmetleri gibi ülkelerin ekonomik durum ve hizmet anlayışlarına göre değişen kentsel talepler firmalarca gerçekleştirilebilmektedir. Kamu hizmeti anlayışı esasen yönetiminin bakış açısına bağlı olarak değişebilen nitelik gösterdiğinden sorular daha çok fiyatların yükselebilirliği ile hizmetlerin seviyesi konularında yoğunlaşmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları genel olarak, kamu mülkiyetindeki mal ve varlıkların tamamının veya bir kısmının özel kişi ya da kurumlara

hisse senedi yoluyla satılması, yönetim tarafından sunulan hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesine izin verme, kamu-özel sektör ortaklığı ile hizmetler için fon bulma gibi modellere dayandırılmıştır ve yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde denenebilmektedir.

Ülkemizin ekonomi politikasında yer almaya başlayan özelleştirme eğilimleri, kuşkusuz yerel yönetimlerin bu doğrultudaki faaliyetlerini cesaretlendirmektedir. Nitekim, özellikle büyük kent belediyelerinin "yap, işlet, devret", "biz kurduk, sahibi siz olun" gibi sloganlarla tanıttıkları bir çeşit özelleştirme denemeleri sayılabilecek faaliyetleri dikkati çekmektedir. Genelde belediye yönetimlerinin kaynak yaratarak ve halkın alım gücünün iyileştirilmesine yönelik bu tasarruflarının yanısıra geleneksel görevlerinin de özelleştirme kapsamına sokulması, yerel yönetim geleneği eski sayılamayacak sistemimiz dikkate alındığında ilginç bir görünüm kazanmaktadır.

Belde halkının "mahalli ve müşterek" ihtiyaçlarını karşılamakla görevli yerel yönetimler esasen çok çeşitli ve kapsamlı görevlere sahiptir. Gerek öncelikle seçtiği, gerekse diğer hizmetlerin yerine getirilmesinde "verimli ve etkin" çalışması istenmektedir. Ayrıca, Belediye Kanununun hizmetlerin ucuz ve verimli sunulmasının sağlanmasında özellikle iktisadi faaliyetlere yönelik hükümlerinde, "yapmak", "yaptırmak" ve "işlettirmek" gibi ifade kullanılarak özel sektörün desteği de aramıştır. Çeşitli nedenlerle hizmet standartlarını gerçekleştiremeyen yönetimler özellikle büyük kent belediyeleri bazı kentsel hizmetleri devretmek arzusunda görülmemektedirler. Şüphesiz yönetimler hizmetlerin niteliği gereği nihai kontrol fonksiyonlarını ellerinde tutmak durumundadırlar.

Yerel hizmetlerde özelleştirme tasarruflarına örnek olarak; İzmir İl Özel İdaresinin, Şaşal Su İşletmesini Pınar Su'ya kiralaması, şirket-

leşmelerde TANSAŞ'ta payı bulunması gösterilebilir. Ayrıca İzmir büyük kent bütününde ulaşım gibi bazı hizmetler şirketlerce yürütülmektedir. Bilindiği gibi Adana Büyük Kent Belediyesi, katı atıkların ve emlâk vergilerinin toplanmasında öncelikli tasarruflara girişmiş (16), deneyimli belediyelerimizdendir.

Özelleştirme faaliyetlerinde gözden uzak tutulmaması gereken bir konu, diğer ülkelerde uygulanan model ve hizmet seçimlerinin her ülkeye uyan nitelik göstermediğidir. Ülke ölçeğinde merkezi yönetim harcamalarını kısmak yerine hizmet maliyetlerinin bu yolla azaltma yolunun denenme aşamasının, yerel seviyeye aceleci davranılarak, yaygınlaştırılması kanımızca çok anlamlı görülmemektedir. Ayrıca, yerel yönetimlere "iktisadi kaynak yaratma" teşvikleri, beklenmeyen ilginç değişimlere yol açmaktadır. Bu uygulamalardan birisi de şirket kurmadır. İleride bu konuya tekrar döneceğiz. Özelleştirmede öncelikle dikkate alınması gereken hususlar kısaca değerlendirildiğinde aşağıdaki ölçüleri geliştirmek mümkündür (17).

*Rekabetçi piyasa koşullarının yaratılabilmesi için, hizmetlerin monopollerce değil, rekabet imkanlarının uygulanabileceği ve firmalarca kârlı görülen alanlardan seçilmesi gerekmektedir.

*Özelleştirme israfa yönelik ve politik olarak güç programları gerçekleştirmek için düşünülmüş bir "buluş" görünümünden kurtarılmalıdır. Hizmetlerin kârlılığının yanısıra programların seçmenlerce desteklenerek devamlılığının sağlanması için isabetli seçim önem kazanmaktadır.

*Kamu işletme mal varlıklarının özelleştirilmesinde, hisselerin gerek çalışanlara gerekse halka satışında "halkın ve çalışanların kontrolü" hizmet akışında güvence olarak düşünülmektedir. Yerel yönetime katılmada isteksiz ve genelde seçim dönemlerinde doğrudan katılım yol-

larını kullanmakla yetinen halkın, yerel hizmetlerde kontrolünü gerçekleştirecek araçların belirlenerek sistemin çalıştırılması yoluna gidilmelidir.

*Yönetimin mal ve hizmetleri temin eden değil, teminini kolaylaştıran bir vasıta olarak değerlendirilmesi fikrinin desteklenerek geliştirilmesi sağlanmalıdır.

*Yönetimin hizmetleri temin rolünü inkar ederek görmemezlikten gelmek özelleştirme stratejisinin başarısını engelleyebilir. Buna bağlı olarak belde halkının sempati ve desteğini elde etmek için bu hizmetin yerel kuruluş tarafından yapılması halinde verimsiz olacağı ortaya konmalıdır.

*Özelleştirmede benimsenecek yöntem gerek yerel yönetimin sosyo-ekonomik gerekse merkezi yönetimin mali ve politik koşulları belirmektedir. Yerel hizmetlerde özelleştirmeyi artan yerel kamusal harcamalardan kaçış için iyi bir metot olarak değerlendirmek gerekir.

*Son olarak belirteceğimiz ancak diğerlerinden daha az önemli olmayan bir husus da özelleştirmenin işten çıkarılma korkusu ve istihdam sorunları tartışmalarına yol açtığıdır. Özelleştirmenin bu yönü gelişmiş ülkelerde, çalışanlar arasındaki rekabeti artırıcı bir faktör ve yönetimlere yeni faaliyetleri düşünmeleri için baskı metodu olarak değerlendirilmektedir. Buna bağlı olarak etkin bir personel ve çok genel bir anlatımla istihdam politikası uygulamak gerekmektedir.

B. ÖZELLEŞTİRME ETKİN BİR METOT OLARAK ŞİRKETLEŞME

Yerel yönetimler, hizmetlerin daha etkin ve verimli görülmesi amacıyla çeşitli uygulamalara girişmektedir. Bu faaliyetler çeşitli adlar

altında yürütülmektedir. Kamu kuruluşlarının veya şirketlerinin tamamen ya da kısmen özel sektöre satılması "satış" kamu tekellerinin kaldırılması "yasal kurumsal serbestleşme" bazı kamusal hizmetlerin bir sözleşme ile özel kesime yaptırılması "ihale"; kamunun tekelinde olan bir hizmetin özel bir firmaya tekel olarak verilmesi, ya da belirli bir alanda bir hizmetin yürütülmesi yetkisini özel bir kuruluşa verilmesi "imtiyaz", bir hizmetin yürütülmesi için kamuya ait araç ve gerecin özel sektörce kullanılması ve yönetiminin üstlenilmesi "kiralama"; tüketicilere mal ve hizmet satın almaları için parasal değeri olan kupon karşılığı yapılan yardımlar; hizmetlerin gönüllü kuruluşlarca yerine getirilmesi; kamuya ait gayrimenkuller üzerinde özel kişi veya kişilerce sözleşme uyarınca hizmet yaratılması, süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla karşılıksız olarak kamuya geçmesi gibi yöntemler uygulanmaktadır.

Günümüz yerel yönetimlerinin yukarıda bahsedilen uygulamalar yanında en çok rağbet ettikleri diğer yöntemler ise konumuzla yakından ilgili olan "ortak girişimcilik" ile "şirketleşmedir".

BA) ORTAK GİRİŞİMCİLİK

Kamu hizmeti yaratan kurum ve kuruluşların birimlerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını, bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile oluşturacakları ortak şirketler aracılığıyla gerçekleştirmeleri ortak girişimdir. Bu yöntem aynı zamanda mevcut üretim ya da hizmetlerin özel sektörün ortaklığına açılmasıdır.

BB) ŞİRKETLEŞME

Kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesini sağlamak amacıyla kent yönetimleri, işletmelerini "şirket" statüsüne sokarak, özel hukuk

hükümlerine göre işletmektedirler. Ülkemizde yerel yönetim birimlerinden olan il özel idareleri ve belediyelerin şirket kurması veya şirketlere ortak olması uygulamaları 1984 yılından bu yana hızla artmaktadır.

Türk Hukukunda, geniş anlamda şirketin tarifi Borçlar Kanunu md.520'de yapılmıştır. Buna göre; "şirket, bir akiddir ki onunla iki veya daha ziyade kimseler sâylerini ve mallarını müşterek bir gayeye erişmek için birleştirmeyi iltizam ederler".

Tanımda yer alan "müşterek gaye" unsuru, kâr elde etmek ve ortaklar arasında paylaşmak (18) olarak yorumlanmaktadır.

Şirketi, diğer akitlerden ve iradi veya kanuni mal ve sahıs birliklerinden ayıran önemli ve yapıcı unsurlar (i) akit (ii) şahıs ve iii) sermaye (sâyler ve mallar) dir.

Şirketlerde amaç kâr dağıtmaktır, ancak şüphesiz zarar da kârın yanında yer alabilen, ortaklara yüklenen ve dolayısıyla şirketleşmenin zorunlu bir unsurudur. Buna bağlı olarak şirket ortakları zarara uğramamak, kâr elde etmek için işletme koşullarında çalışmak zorundadır. Bu koşullar "etkinlik" ve "verimlilik" anahtar sözcüklerini içeren ve fiyat mekanizmasının ortaklar yararına kullandığı bir sistemde yer almaktadır.

Asıl amaçları ve konuları iktisadi olmayan cemiyetlerin bu kanuni gayelerine varmak amacıyla ticaretle uğraşabilmelerine dair Medeni Kanun md.54/2 ile Ticaret Kanunu md.18 hükümleri saklıdır.

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununa göre belediyeler şirket kurabildikleri gibi şirketlere iştirak de edebilmektedirler (1580, md19). İl Özel İdareleri ise, İl Özel İdaresi Kanununun verdiği yetkiye dayanarak belediyeler gibi şirket kurabilmekte veya şirketlere ortak olabilmektedir (md.78/4-7).

Belediye Kanunun 19. maddesine göre; "belediye idareleri", kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsatı icra ederler". Buna göre belediyelerin, yasaların belirttikleri dışında her türlü ticari ve sınai teşebbüs ve faaliyette bulunabilmeleri için iki koşulu yerine getirmeleri gerekmektedir. Bunlardan ilki, yasa ile verilmiş görevleri yerine getirilmesi; ikincisi ise, hizmetlerin belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarından olmasıdır. Burada medeni sözcüğü, "kente ait" olarak anlaşılmalıdır.

Belediyelerin şirket kurabilmesine ve şirketlere ortak olabilmesine imkan veren 1580 sayılı Belediye Kanununun 19/B-5 maddesine göre, belediye sınırları içinde belli semtler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, troleybüs, firüküler işletmek ve mezbahada kesilen etleri satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır. Aynı maddede yer alan "bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır" (1580 sayılı kanun, md.19/5, Değişik 1988 tarihli 336 sayılı KHK) hükmü ile belediyelerin merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olduğu anlaşılmaktadır.

Türk Ticaret Kanunu'nun genel hükümleri, belediyelerin şirketlere ortak olmalarına engel bir hüküm taşımadığı gibi, belediyelerin ortaklıklarda temsil edilme hükümlerine yer vermekle, "mümkün olabilirliği" göstermiştir. Buna göre;

"Devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine, esas mukaveleye dercedilecek bir kayıtla pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilebilir.

Yukarıdaki fıkrada yazılı şirketlerde pay sahibi olan amme hükmi şahıslarının idare meclis murakabe heyetlerindeki temsilcileri, ancak bunlar tarafından azlolunabilir.

Amme hükmi şahıslarının, şirket idare meclisi ve murakabe heyetlerindeki temsilcileri, umumi heyet tarafından seçilen azaların hak ve vazifelerini haizdirler" (md. 275).

Emekli Sandığı Kanunu da sandıktan yararlanacakları belirtirken, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait ortaklıklar ve belediyelerin kendi sermayeleri ile kuracakları diğer ortaklıkları saymıştır (5434 sayılı kanun md. 12/1-ç,h ve j).

Ayrıca, Bakanlar Kurulunun "1988 yılı Programı Uygulaması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" kararı ile belediye ve il özel idarelerinin iştirak edecekleri ve kuracakları şirketler için DPT'nin görüşünün alınması hükme bağlanmıştır. (18.2.1988 tarihli ve 19729 sayılı R.G.)

Genel olarak değerlendirildiğinde, hukuki bakımdan belediyelerin kendi aralarında şirket kurmaları ya da mevcut şirketlere ortak almalarını engelleyici bir durum söz konusu değildir. Ayrıca, belediyelerin ortak olacakları ve kurdukları şirketlerdeki payın ne kadar olacağı konusunda bir sınırlandırma bulunmamaktadır. Nitekim İzmir Örneğinde Büyük Kent Belediyesi % 95 sermaye katkısı ile (İzmir İmar Limited) gibi şirket kurabilmiştir.

BC. BELEDİYELER VE ŞİRKETLEŞME

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu uygulanmadan önce, İstanbul ve İzmir gibi kıyı kentlerinde elektrik, su, havagazı, tramvay ve telefon gibi kentsel hizmetler kârlılığı nedeniyle imtiyazlı şirketlerce

yürütülmekteydi. Daha çok ulaşım konusunda yoğunlaşan şirketler arasında;

İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi (1885), İzmir Suları Anonim Şirketi (1895), İzmir Havagazı Şirketi (1859) sayılabilir. İzmir-Bornova ve Basmane - Gümrük arasındaki yollar da yine bu tür bir imtiyazla yabancı şirket tarafından yapılmıştır.

1900 yılından sonra kent hizmetlerine ilişkin kurulan bu şirketler, önce devlet-leştirilmiş ve daha sonra da belediyeye bağlı idareler şeklinde ve yönetimlerine kısmen özerklik sağlanarak yeni bir yapılanma yaratılmıştır. Bu işletmelere İETT (İstanbul Elektirik Tranvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü), EGO (Ankara Elektirik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü) ve ESHOT (İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Tramvay Genel Müdürlüğü) örnek verilebilir.

Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak; İzmir Büyük Kent Bütünü içinde toplu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmesi için İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makina Sanayi Anonim Şirketi (İZULAŞ), ESHOT Genel Müdürlüğü, İzmir Büyükşehir belediyesi İç ve Dış Ticaret Anonim Şirketi (TANSAŞ) ve benzeri şirketler kurulmuştur.

müşavirlik hizmeti vermek, toplu taşıma hizmetleri konusunda faaliyette bulunmak, kendi ihtiyacı için taşımacılık yapmak, "**şehir plancılığı ve kentleşmenin getirdiği her türlü konuda**", etüd projelendirme, müşavirlik hizmetlerini vermek, sağlıklı kentleşme ile ülkenin sosyo-ekonomik inkişafına yararlı olacak yatırımları yabancı sermaye başkanlığından proje bazında izin almak kaydıyla genelleştirme amacındadır.

İZBETON, İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Tesisleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.

Amacı: Beton elemanları üretmek, lüzumu halinde daha verimli çalışabilmek için her türlü araç ve gereçleri sağlamak üzere üretim yapmak, alım, satım, bakım, tamir ve imal işlemlerinin daha ucuz ve kaliteli olarak sağlanması için gerekli üniteleri kurmaktır.

İZFAŞ, İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret A.Ş.

Amacı: Başta İzmir olmak üzere ülkenin çeşitli illerinde ve yabancı ülkelerde fuar ve sergi düzenlemek, bu amaçla her türlü kültürel, eğitsel, sanatsal, sportif ve benzeri etkinlikler düzenlemek, düzenlenmiş olanlara katılmak.

İZMİR YAYINCILIK, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.

Amacı: Başta İzmir Kenti olmak üzere yurt çapında sözlü, görüntülü kitle iletişim araçlarıyla yayın yaparak halka sosyal ve kültürel himet sunmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için müzik, magazin, belgesel, ..., eğitici, öğretici eğlendirici filmler çekmek, pazarlama, pazar araştırmaları, piyasa etüdleri, danışmanlık hizmetleri, halkla ilişkiler, araştırma, iletişim hizmetleri sunmaktır.

İZBAK, İzmir Büyükşchir Belediyesi Bakım Onarım Makina Sanayi ve Ticaret A.Ş.

Amacı: İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı birimler ile İZSU ve ESHOT gibi genel müdürlüklerin TANSAŞ, İZULAŞ, İZFAŞ ve benzeri İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı iştiraklerinin sahip olduğu araçların bakım, onarım hizmetlerinin yapılması için kurulmuştur.

İZULAŞ, İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makina Sanayi A.Ş.

Amacı: İzmir metropol alanı dahilinde toplu taşımacılık hizmetlerini yerine getirmek ve bunu sağlamak amacıyla olanakları hazırlamak, düzenlemek, düzenlenenlerle katılmak, işletmek, işlettirmektir. Bu amaçla; toplu taşımacılık ve teleferik işletmesi kurabilir, işlettirebilir, diğer şahıs ve şirketlerle işbirliği yapabilir; otopark işletmeciliği, her türlü ihracat, sigorta acenteliği yapabilir; şirket işleri için gerekli kara, hava, deniz taşıtlarını iktisap edebilir, devredebilir, satabilir.

TANSAŞ, İzmir Büyükşchir Belediyesi İç ve Dış Ticaret A.Ş.

Amacı: TANSAŞ, İzmir şehri dahilinde hayatın ucuzlatılması, yokluğu ve kıtlığı duyulan mal ve hizmetlerin serbest piyasa kurallarına uygun olarak temin edilmesini sağlamak amacına matuf her türlü "**ticari, sınai, zirai ve turizm faaliyetlerinde**" bulunmak ve sosyal amaçlı vakıflar kurmak.

ARİZKO, Arap ve İzmir Belediyesi Turistik Yatırımlar A.Ş.

Hukuki ihtilafa konu olduğundan dosya incelenememiştir.

Amacı: Turistik yatırımlara yönelik kurulmuştur.

İzmir İmar Limited Şirketi

Amacı: Ortakların arsaları üzerine mesken, apartman, mağaza, dükkan, çarşı kurmak, satmak, kiraya vermek, işlettirmek, harita ve istimlak konularında her türlü işlemleri yapmak, yaptırmak, belediye ile yapılacak anlaşma kaydı ile resmi, hususi bina, imar, bayındırlık, tamirat, etüd, proje, toplu konut, belediye meskenleri, turistik amaçlı yatırımlar, acentalar, gazino, lokanta işletmek, inşaat malzemesi ticareti yapmak, imal etmek, ithal etmek ve ihraç etmek, her türlü iş makinaları sigorta ettirmek, bu amaçla sigorta acentaları işletmek, nakliye işleriyle uğraşmak, özel okul, özel hastahane gibi sosyal tesisleri kurmak, kiraya vermek, satmak vd.

İZBAŞ, İzmir İlçe Belediyeleri Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İlçe Belediyeleri Ortaklığı)

Amacı: İlçe belediyelerinin temel ihtiyaç ve hizmet birimleri (asfalt, beton ve parke şantiyeleri vb) birleştirilerek azami verim ve tasarruf sağlanması, ilçelerin mülkiyetinde olan turistik ve kültürel değerlere sahip tesislerin diğer "**ilçe belediye çalışanları ve belde halkının**" daha çok yararlanmalarını temin gibi çeşitli organizasyonların yanısıra melbusat, döşeme, demirbaş, matbaa hizmetleri, sosyal tesisler, akaryakıt istasyonları gibi zorunlu cari harcama ihtiyaçlarının birleştirilmesiyle ortaya çıkan talebin üretilmesi tasarruf ve istihdam sağlanması şirketin amaçlarındandır. Ayrıca proje hizmetleri, çocuk oyuncakları ve kent mobilyaları, kilit parke taş satışı, işçi elbiseleri ve diğer giyim eşyası temini de faaliyet alanları içinde yer almaktadır.

KENT A.Ş., Karşıyaka Özel Eğitim Kültür Sanat Etkinlikleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (Karşıyaka İlçe Belediyesi)

Amacı: Şirket, ticari, ticari olmayan her nevi toplu konut, iş yeri, otel, tatil köyü, turizm işletmeleri inşaatı yapımı, taahhütü ve işletmesi, arsa alımı, satımı, parselasyonu, gerekli izinlerin alınması ile müzikli-müziksiz, içkili-içkisiz istirahat yerleri açabilir ve sosyal hizmetlerle ilgili projeler, müşavirlik, fizibilite çalışmaları yapabilir, yaptırabilir. **"Gemi dahil her türlü nakil araçları alabilir, satabilir, kiralayabilir, kiraya verebilir"** vd.

BORMAR, Bornova Temel Tüketim Maddeleri Ticaret Limited Şirketi (Bornova İlçe Belediyesi)

Amacı: Tüketiciye kaliteli, ucuz standart temiz gıda ve temel tüketim maddesi temin etmek, belde halkının her türlü sınai, ticari, tarımsal ve turizm faaliyetlerini gerçekleştirmek, sosyal amaçlı vakıflar kurmak.

Bormar'ın 16 şubesi olup, 17. si kurulmak üzeredir. Bormar, Çeşme (Ilıca), Germiyan Yalısında da şube açacaktır. Bu beldelerin, Bornova İlçe Belediyesi yönetim alanında olmadığını hatırlatmak yerinde olacaktır.

KONBEL, İzmir Konak İlçe Belediyesi İnşaat-Temizlik Tanıtım ve Turizm Ticaret Limited Şirketi

Amacı: İzmir kenti dahilinde;

a) İmar ve çeşitli teknik hizmet konularında göstereceği faaliyetlerde belde halkının gereksinimlerinin karşılanması;

b) Yokluğu ve kıtlığı duyulan mal ve hizmetlerin serbest piyasa ku-

ralları içerisinde temin edilmesi amacına matuf her türlü ticari, sınai, zirai faaliyetlerde bulunmak;

c) Kentin tanıtımında temel amaç olarak turizm ve turizm hizmetleri konularında işletmecilik yapmak, eğitim ve öğretim hizmetlerine yönelik faaliyetlerde bulunmak;

d) Belde yaşayanlarının günlük faaliyetleri ile ticaret endüstri tesislerinin üretimleri sonunda meydana çıkan çöp ve katı atıkların doğaya ve insanlara zarar vermeden toplanması, taşınması, yok edilmesi veya tekrar istifade edilebilir hale getirilmesi amacına yönelik faaliyetlerde bulunabilir.

Ulaşılabilen kayıtlara göre Mart 1993 itibariyle İzmir Büyükşehir Belediyesinin ve İlçe Belediyelerinin şirketleri yukarıda incelenmiştir. Ayrıca, Ege Kanal Yayıncılık Şirketi, işçi temini için kurulan İZELEM Limited Şirketi, Et Entegre Tesisleri A.Ş., Tarım Ürünleri Limited ve İZBELTUR gibi şirketler de çeşitli ölçeklerde faaliyetlerini sürdürmektedir.

Şirketlerin genel olarak değerlendirilmesi gerekirse Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyeleri ile ortak bir tasarrufa girmediği, buna bağlı olarak ilçe belediyelerinin de kendi içlerinde işbirliğini geliştirdikleri görülmektedir. Hatta İzmir İlçe Belediyeleri A.Ş.'ne Urla Belediyesi iyi ilişkiler nedeniyle alınabilmiştir.

* Şirketler çok amaçlıdır ve tescil edilen adına göre faaliyet alanları çok geniş kapsamlıdır. Kentleşmenin getirdiği her türlü konuda faaliyet gösteren şirketler bütünüyle dikkate alındığında, yeni birer belediye gibi değerlendirmek mümkündür. Böylece belediye bünyesinde adeta "gölge belediyeler" kurularak, merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtulmuş; yeni istihdam alanları ve gelir aktarımları yaratılmıştır.

* Şirketlerde özel kuruluşlar, kişiler ve kamu kuruluşları pay sahibidir. Ekonomik anlamda belediyeler rekabete açık olmayan pazar imkânlarında (KENT A.Ş.işçi elbiseleri üretmesi ve İZBAŞ'ın amaçları içinde işçi elbiseleri temininin yer alması gibi), şirketler arasında kâr / iş transferi yapmakta; ancak yarattıkları hizmet "ucuz" olmamaktadır.

Belediyelerin şirket kurarak belde hizmetlerini "ucuz" ve "etkin" sunması beklenirken, devletin yarattığı imkan ve araçlar kullanılarak belediye çalışanları ve özel kişilere yarar sağlanmaktadır. Aslında hizmetlerin ve elde edilen gelirlerin yine belde halkının istifadesine döndürülmesi gerekmektedir. Oysa, "şirketler"in genel kurul kararlarına göre bu güne kadar kâr dağıtmayıp sermayeye ekleyerek işletmenin kapasitesini artırmaya yöneldiği (19) belirtilmektedir.

Öte yandan hizmet yayılmaları da söz konusudur. Bornova İlçe Belediyesi, Çeşme ve çevre ilçelerde market açabilmekte, İzmir Büyük Kent Belediyesi ulaşım hizmetinde adım adım rakipsiz duruma gelme koşulları yaratırken satın alma fazlası otobüslerle çevre ilçelere ulaşım hizmeti sunduğu için övünmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belde nüfusuna göre aktarılan paylar ile yerel vergilerden elde edilen gelirlerin belde dışındaki yerleşimlerde hizmet için kullanılması, esasen belediyenin yasada gösterilen kuruluş amacıyla çelişmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, 1984 yılından sonra özellikle Büyük Kent Belediyeleri hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yürütmek gerekçesiyle çeşitli alanlarda il özel idareleri, ilçe belediyeleri ya da özel kuruluşların ortaklığında, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim veya limited şirket kurmaktadırlar. Başka bir ifadeyle, belediyelerin görevi olarak yürütülen hizmetler yine bir belediye kuruluşu olan şirketlerce yerine getirilmeye başlanmıştır. Eğer hizmet, bele-

diyece doğrudan ve/veya şirketi olarak yine belediye tarafından dolaylı yerine getiriliyorsa, belediyelerin yeni bir teşkilatlanma ile şirket kurma mantığını anlamak mümkün görülmemektedir. Esasen şirket kurma, o hizmet biriminin belediye örgütünde olmaması sonucunu doğurması, hizmetin daha ucuza ve verimli gerçekleşmesinin bu yolla ancak sağlanabilirliği, özel sektörün bilgi, tecrübe ve sermaye katkısından istifade edebilmeyi kolaylaştırma hallerinde uygun görülebilir.

Şirketleşme biçiminde belediyelerde ortaya çıkan bu özelleştirme yönteminde; belediyeye ait taşınır ve taşınmaz değerler özel sektöre aktarılmamakta; belediye kamu tüzel kişiliğinden alınarak Türk Ticaret Kanununa göre çalışan tüzel kişiliğe geçmektedir. Belediyelerin şirketler yoluyla hizmet götürmesi "ucuz", "verimli" olma koşullarında yararlı görülebilir, ancak denetim, yönetim, eşgüdüm konularında ise sorunlar doğabilir. Belediye meclisinin belediyelerin kurdukları ya da ortak oldukları şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi yoktur, ancak şirketlerin kuruluş ya da bir şirkete katılma safhasında söz sahibi olabilir. Bazı şirketlerin yönetim kurulunda belediyeyi üst düzeyde bürokratları temsil etmektedir. Bu durum denetimi kolaylaştırdığı gibi zorlaştırma etkeni olarak değerlendirilebilir. Meclisin, Başkanı denetlerken, şirketleri de dolaylı olarak denetleyebileceği düşünülebilirse de uygulamada bu denetlemenin ne dereceye kadar yürütülebileceği tartışılabilir.

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde "hukuka uygunluk" ve "yerindelik" denetimi yetkisine sahiptir. Bu durum, yerel yönetimlerin çalışmalarını etkilemektedir. Yerel yöneticiler merkezi yönetimin denetiminden şirketler kurarak kaçmaya çalışmaktadır. Bu konuda en önemli etkileyici unsur "personel" faktörüdür.

Yerel yönetimlerin personel kadroları merkezi yönetimin denetimine

tabidir. Oysa, şirketleşme ile sözleşmeli personel çalıştırabilme kolaylaşmaktadır. Aslında yerel yönetimler sözleşmeli personel çalıştırabilirlerse de, düşük ücret politikası açısından uygulamada tercih edilmemektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, şirketleşme yoluyla istenilen sayıda personel istihdam edilebileceği gibi, bu şirketlere üst düzey bürokratları yönetici tayin edilerek suretiyle maaşlarına ilave imkanlar yaratılmaktadır.

İdari işlemlerin ve formalitelerin çokluğu ile bürokrasi gibi unsurların ardına verimli hizmet sunmak için gizlenmede uygulamada tercih edilen en uygun metod olarak şirketleşme faaliyetlerine merkezi yönetim olumlu bakmaktadır. Öte yandan İçişleri Bakanlığının belki farketmediği (?) diğer bir olgu da merkezi yönetimin taşradaki uzantısı durumundaki belediyelerin İzmir örneğindeki gibi kurulan çok amaçlı şirketler ile personel kadar işlevsel yönden de denetimden kaçabilen, bir taraftan kâra yönelmiş ancak kamu hizmeti yürüten ve sosyal olması gereken, diğer taraftan toplumun tümüne sunulmayan veya "yerel" ve "müşterek" olmayan ve "pahallı" işletmecilik faaliyetlerine yönelerek ve zaman zaman tekel yaratarak özel sektörün pazar sahasını daraltmaktadır.

IV. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN YENİ BİR GÖRÜNTÜSÜ OLARAK "GÖLGE BELEDİYELER"

Son otuz yıldır, kamu kuruluşlarının faaliyetlerinden ve hükümetlerin bu kuruluşlara yönelik politikalarından duyulan hoşnutsuzluk süregelmektedir. Hükümet ve kamu kuruluşları arasındaki ilişkide gerilim eninde sonunda ortaya çıkmaktadır. Ticari nitelikteki mal ve hizmetleri, devlet yerine bağımsız bir işletmenin daha etkin bir şekilde üreteceği genelde kabul edilmektedir. Ayrıca, kamu kuru-

luşlarının yürütülebileceği faaliyetlerin bir sınırı bulunmaktadır. Üretim faaliyetleri için ayrı bir örgütlenme düşünüldüğünde, bu defa merkezi yönetim, söz konusu kuruluşun verimli çalışmasını sağlama sorunu ile karşılaşmaktadır. İflas tehlikesi bulunmayan ve tekel durumundaki firmalar rekabetçi piyasadaki özel firmalardan farklı olarak pek fazla maliyetlerini düşürme ihtiyacı duymamaktadır.

Oysa bu kuruluşlar merkezi yönetim tarafından kontrol edilmemektedir. Kamu firmalarının (işletmelerinin) istenilen standardı gerçekleştirebilmesi için etkili kurallar, yetkiler ve teşvikler sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir. Ortak bir görüş bulunmasa da kamu kuruluşları sosyal ve genel ekonomi politikasının araçları olarak kullanılmaktadır. Ekonominin performansını arttırmak için devlet müdahalesinden ve planlamadan yana olanlar, devlet teşebbüslerinin ekonomik etkinliği ile sosyal amaçları arasında prensipte uyuşmazlık görmemektedirler. Buna karşılık bu kuruluşlar, milli ve ticari olmayan yükümlülükler taşımakla birlikte iktisadi ve ticari kaygılardan uzak sosyal hizmetler yarattıkları düşünülemez.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) sosyal yükümlülüklerinin bulunduğu düşünülmesine rağmen, bu kuruluşların ne milli çıkarlara ne de sosyal adalete uymadığı ortadadır. "Sosyal etkinlik" olarak adlandırılmakla beraber, KİT'lere bu nedenle yapılan devlet yardımı kolaylıkla siyasi çıkarlar için kullanılabilmektedir.

Demokrasilerde, kamu kuruluşlarını siyasi arenanın dışında tutarak, sosyal ve ekonomik politikaların aracı olarak kullanmak güçtür. Bu kuruluşların, kamu yararını gözeteceğine güvenilen kamu görevlilerince yönetilmesi alternatifi bu tür kişiler bulunsa bile, her türlü demokratik kontrolden feragat edildiğini ifade etmektedir.

Devlet (kamu) kuruluşlarının işletilmesine politika girdiğinde bu kuruluşlar siyasi çıkarların baskısına maruz kalmaktadır. Bu tehlikeye birçok araştırmacı tarafından açıkça işaret edilmiştir. Kamu kuruluşlarının ekonomik ve sosyal politikaların aracı olarak kullanılması, siyasi çıkarların etkisi altında doğan fırsatların genişlemesine yaramıştır. Belli bir kesimin çıkarı doğrultusunda alınan tedbirler, millet yararına ya da sosyal olarak etkin veya sosyal adalete uygun tedbirler gibi gösterilmiştir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin içinde faaliyet gösterdikleri kurumsal çerçeve, çeşitli biçimler alabilmektedir. Bunun en bilinen uygulaması, kamu teşebbüsünün, merkezi yönetime bağlı bir kuruluş ya da yerel yönetim tarafından doğrudan işletilmesidir. Bir başka uç örnek ise, kamu iktisadi teşebbüslerinin hisselerinin devlete ait olmasının dışında, devletten tamamıyle bağımsız ve tam bir özel sektör firması (işletmesi) gibi çalışmasıdır. Bu nedenle, kamu sektörü karşısında piyasa güçlerinin etkinliğini arttırmaya yönelik bir dizi tedbirler her zaman güncelliğini korumaktadır. Özelleştirme olarak adlandırılan kamu kuruluşlarına ilişkin bu uygulama, hem kamu sektöründeki işletmelerin özel sektöre satışını hem de, liberizasyonu (kamu teşebbüslerinin faaliyet gösterdikleri alanlardaki rekabeti önleyici düzenlemelerin kaldırılması) içermektedir. Tekelci durumlarda, yalnızca mülkiyetin özel sektöre geçmesi rekabeti artırmadığından, özelleştirmenin bu iki yanının birbirinden dikkatle ayrılması gerekmektedir. Aksine bir durumda üretim tesisleri özel mülkiyete devredilmeden liberizasyonla rekabet artırılabilir.

Liberizasyon yanlıları genişlemiş kamu sektörünü kişisel özgürlüklere karşı bir tehdit olarak görmektedirler ve bunlar için özelleştirme başlıbaşına bir amaçtır. Çünkü kamu mülkiyeti bireyleri

kollektif seçme mekanizmasına tabi kılmakta ve seçme özgürlüğünü azaltmaktadır. Özelleştirme nedenleri amaçtan çok araç olarak önem kazanmaktadır; en önemli neden de etkinliği artırmaktır. KİT'lerin belirtilen bu genel yapısını uygulamada belediyelerin kurdukları şirketler ile karşılaştırıldığında belediye şirketlerini adeta birer KİT gibi değerlendirmek mümkündür.

Bu değişimi bir bakıma belediye içinde bağımsız bir "gölge belediye" doğduğu biçiminde yorumlamak hatalı olmaz.

Aslında liberalizm "egemen devlet" ile "egemen insan"ın nasıl bağdaştırılacağı sorununa yanıt aramaktadır. Kuram sorunun çözümünü ikisinin etkinlik alanlarının ayrılmasında bulmuştur. Egemen insanın ya da bireyin bu nitelikleri kazanmasını sağlayan ekonomik etkinlikler bireye; devletin varlık nedenini oluşturan siyasal etkinlikler ise devlete bırakılmıştır. Ancak bu alanların sınırları özgürlük-otorite ilişkisi ile çizilmiştir (20). Buna göre liberalizm "devlet zorlamasının karşıtı olarak bireyin piyasa özgürlüğü" anlamına gelmektedir.

Ülkemizdeki yerel hizmetlerin yürütülmesi uygulamaları ise kendine özel bir hüviyete sahiptir. Kamuya "sosyal" olarak sunulan hizmetlerin "ucuz" ve "etkin" sağlanmasında özel sektörün desteğini aramak "taşaronluk" tanımlamasına sokulmakta, ne olursa olsun veya pahallı da olsa hizmetin mutlaka yönetimin kendisi tarafından yapılması beklenmektedir.

Öte yandan merkezi yönetimin sıkı denetiminden kaçarak iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet yürütüldüğünde piyasaya hakim olarak "devlet zorlaması" yaratılmakta ve kârlılık temel hedef alınmaktadır. Esasen özel kişilerin de yer aldığı bir sistemde (şirket) başka bir olgu da beklenemez.

Oysa bugün modern yerel yönetimler özel amaçlı birkaç konuda şirketler kurmakta iseler de, temel hedef kamu hizmetlerini özel kuruluşlara rekabet ortamında daha ucuza ve etkinlikle sunularak yerel vergileri azaltmak, kent yönetimini daha az personelle gerçekleştirmektir. Buna karşılık ülkemizde belediyeler personel veya en geniş anlamda örgüt olarak hızla büyürken, kendilerine mevzuatla verilen gerçekleştiremedikleri görevlerini yerine getirmek için şirket-belediyeler yaratmaktadırlar.

ÖRNEK OLAY: İZMİR BÜYÜK KENT BÜTÜNÜNDE ULAŞIM HİZMETİNE ŞİRKETLEŞMENİN ETKİSİ

Yerel yönetim birimi olan belediyeler; temel kentsel altyapı hizmetleri (yol, su kanalizasyon), temel kentsel hizmetler (çöp toplama, yol temizliği, itfaiye, kamu ulaşımı, temizlik ve kontrol), imar, ekonomik sosyal ve kültürel gibi tam ve yarı kamusal mallar olarak tanımlanabilecek bir çok hizmet kollarında görevlendirilmiştir. Bu hizmetlerin bir kısmı tamamen belediyeler (defin, sokaklara numara verme meydan ve pazar yerleri yapmak, bir kısmı da (su temini, ulaşım ve sağlık gibi) sosyal yaşantıyı ve ekonomik hayatı daha iyiye götürmek ve kolaylaştırmakla ilgilidir ve özel girişimin desteğine izin verilerek yerine getirilmektedir. Nedeni ise kent halkına düzenli olması kadar ucuz ve günün koşullarında etkili hizmet götürülmesi gerektiğidir.

Ancak, kentsel alanlarda nüfusun artması, politik ekonomik baskılar, yerel yönetimlerde etkin bir personel politikası uygulanamaması, sendikal faaliyetlere bağlı olarak ücretlerin artması gibi nedenler kent yaşamını pahalılaştırmakta ve belediyeleri mali kaynak konusunda yeni arayışlara yöneltmektedir. Nitekim, belediyeler mevzuatla kendilerine yetki olarak tanınmış, sorumlulukları "kârlı" ise tek başına yürütme

eğilimini göstermeye başlamışlardır. İzmir Büyük Kent Bütününde dikkati çeken bir konu da "kent içi ulaşım" olarak görülmektedir. Ancak, yukarıda belirtildiği gibi belediyelerin kurduğu çeşitli şirketler ve çok yönlü amaçları dikkate alındığında hemen hemen tüm iktisadi hizmet kollarına da bu olgunun sıçrayacağını söylemek mümkündür.

3030 sayılı Büyük Kent Belediyelerin kuruluş ve yetkilerini belirleyen Kanunun 6. maddesinin (g) fıkrası ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesi 4. ve 5. bendi belediye sınırları içinde toplu taşımacılık hizmetinin belediye yetkisi içinde olduğunu belirtmektedir. Buna göre; doğrudan doğruya yapılmak ve işlettirmek şartıyle, su, elektrik, havagazı, tramvay tesisatı kurmak ve işlettirmek, göl, nehir, körfez ve yakın kıyılar arasında sefer yapan gemi ulaştırmasını üstlenmek bir hak olarak belediyelere verilmiştir. Bu bend kendi içinde değerlendirildiğinde; günümüzde belediyeler hemen hemen yalnızca "su" konusunda su tesisatı kurma ve imtiyaz verme hakkını kullanmaktadır. Diğerlerinin ya önemi azalmıştır (tramvay tesisi) ya da merkezi yönetime (elektrik, gemi ulaştırması gibi) devredilmiştir.

19. maddenin 5. bendinde ise;

"belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, otokar, omnibüs, tünel, troley, fonikürler işletmek" münhasıran belediyelerin hakkı olduğu belirtilmektedir. Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlanmıştır. Belediyeler dilerse "inhisarı tazammum etmemek" şartıyla bunların işletilmesine ruhsat verebilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümler dar anlamda değerlendirildiğinde, belediye su, ulaşım gibi doğrudan kontrolündeki hizmetlerin yerine geti-

rilmesinde isterse tekel kurabilir. Kanunun "lafzında" sorumluluk açısından belediyeye yükletilmiş bir hak olarak bu husus açıkça görülmektedir, ancak düzenlemenin "ruhu" bize göre bu yönde değerlendirilemez.

Cumhuriyetin ilk yıllarında az gelişmiş ekonomik koşullar ortamında, Belediye Kanunu, halka ucuz, sürekli ve verimli sunma anlayışı içinde düzenlenmiştir. Bu nedenle de belde hizmetlerinin, özel girişimcilikten de yararlanılarak rekabet içinde "kamuya" yönelik yarı kamusal hizmet olarak "bedelini" ödeyebilme koşullarında yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Hizmetin sorumluluğunda "sahiplik" şüphesiz "kamu hizmeti" niteliğinden dolaylı belediyeye aittir. Başka bir ifadeyle, özel girişimin bu hizmeti yapmak istememesi halinde "zorunlu olarak" halk için onun yararına sürekli yerine getirilmesi sağlanmak istenmiştir.

Oysa, İzmir Büyük Kent Bütününde, İzmir Büyük Kent Belediyesi "toplu taşımacılık" konusunda özel girişimciliği ortadan kaldırmaya yönelik bir politika izleyerek ulaşım hizmetinde tekel yaratmaktadır. Belediyenin tek görevi ulaşım olmamakla beraber, arabalarının sayısını arttırarak sadece belde halkına değil, çevre ilçelere de yolcu taşımacılığına girişerek merkezi yönetimin belde için transfer ettiği kaynak aktarımları ile yerel vergilerden elde edilen gelirleri, önce "yerel" sonra "müşterek" olma ilkesine uygun olarak sunması gereken hizmet anlayışından uzaklaşılarak harcanmaktadır.

Öte yandan rekabete açık, özel sektörce gerçekleştirilmesine izin verilebilen görevlerden olan şehirlerarası ulaştırma konusu 1580 sayılı yasanın ulaştırmaya ilişkin 19. maddesinin 4. ve 5. bendinde açıkça yer almamış, yalnızca belediye hudutları içinde ulaştırmada yetkili kuruluş belediye olarak gösterilmiştir. Bununla beraber, Danıştayın D. 11. D;

S: 1974/3032, K:1975/132 sayılı kararına göre " ... belediye olanaklarının elverdiği ölçüde belde sınırları dışında da belediye araç işletebilecektir" görüşü kabul görmüştür. Bu karar, 1580 sayılı yasanın 19. maddesi 5 nolu bendinde yer alan;

"belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak, otobüs, minübüs, otokar, tünel, troleybüs, finüküler işletmek görevinin münhasıran belediyelerin hakkı olduğu" hükmüne dayandırılmıştır.

Bu hükümde asgari şart olarak belde halkının belde sınırları içindeki ulaşım ihtiyaçlarının ve hizmetin düzenli yürütülmesi sağlanması esas alınmıştır. Bunun dışında, belediye imkânlarının elverdiği ölçüde hizmet götürebileceği anlaşılmıştır. Ancak, Danıştay'ın kararları o günün koşullarında ve bize göre dar anlamda itibariyle ele alınmıştır.

Belediyenin görevleri, yukarıda da ana başlıkları itibariyle gösterildiği gibi sadece ulaşımdan ibaret değildir. Belediyeler tüm görevlerini etkinlikle yerine getirmek zorundadır. Zorunlu hale gelmiş görevleri arasından birini, "daha kazançlı" ya da oy kazanma amacıyla "popüler" bularak diğerine tercih etmesi mümkün görülmemektedir.

Öte yandan belediyelerin hizmetleri tek başına, tekel yaratarak yürütme gayreti içine girmesi ve özel sektörün desteğinden yararlanmaması, "hizmetliler ordusu" istihdam etmesine yol açmakta maaş ve ücretler belediyelerin bütçesini aşarak yatırımları durdurduğu gibi kentsel hizmetlerin hemşehriye "pahalı" sunulmasıyla da sonuçlanmaktadır.

Uygulamada bu konuda örnekler çoktur. Nitekim, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 3.8.1961 gün ve 81-106-1086 sayılı görüşünde "belediyelerin kendi otobüs işletmeleri zarar ediyor gerekçesiyle özel

sektörün (dolmuş gibi) yolcu taşımasını men edemeyeceği" belirtilerek belediyelerin tekelci eğilim fikirlerine karşı koyan iyi bir örnek verilmiştir.

Günümüzdeki belediye uygulamaları, kent halkına sorumluluk görevi, "... hayatı ucuzlatacak tedbirler almaya yönelmek ilkesinin (1580, md 15/43) ne dereceye kadar yerine getirildiği tartışmalıdır.

Gelişen piyasa şartları içinde her türlü hizmetin belediye tarafından yerine getirilmesi akılcı değildir. Su temini, kanalizasyon sisteminin işlerliği gibi tam kamusal hizmetler dışında ölçülebilir ve fiyatlandırılabilir hizmetlerin "ihale", "kiraya verme" gibi yöntemlerle yaptırılması halinde verimilğin ve yönetsel etkinliğin artacağı hesaplandığında özel sektöre devrine gidilmelidir. Her alanda ayrı birer hizmet örgütüne ve teknik donanıma sahip olmak istemek, tüm toplumun istifade etmediği mal ve hizmeti satmak için harcamalara girmek "mali sömürüyü" ortaya çıkaracak ve/veya artıracaktır. Bu olgu da kamu hizmeti tercihinde kaçınılması gereken ölçütlerden en önemlisidir.

Halkın yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine üretici olarak katılması ve bunun özendirilmesi gereği kadar halkın talepleriyle hizmetlerin düzenlendiği, kullandığı hizmetlerle doğrudan "üretici birime" parasal ödemede bulunduğu hallerde, hizmetlerin maliyet ve kalite bulunduğu daha iyi denetleneceği (21) düşünülmektedir.

1580 ve 3030 sayılı Belediye mevzuatı, belde halkına "ucuz", "etkin/verimli" hizmet sunmayı ilke edinmiş, bunu gerçekleştirmek amacıyla, serbest piyasa ekonomisinin rekabet ortamından istifade edilmesini kolaylaştıracak hükümlere yer vermiştir. Hizmetin belediyelerin görevi kabul edilmesi, tekel kurması için değil fakat, özel sektör ta-

rafından cazip bulunmayarak yerine getirilmemesi halinde ortada kalmamasını sağlamak amacına yöneliktir. Bugün gelişmiş ülkeler kentlerinde hizmetler özel sektörce daha ucuz ve etkinlikle yerine getirilmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin "pahallı" hizmet sunması engellenmekte ve hizmet yükü hafiflemektedir. Oysa ülkemizde, mevzuat yetersizliği nedeniyle belediyelerin şirketler kurarak hizmet yaratması bize göre "keyfilik" ortaya çıkarmaktadır. Başka bir ifadeyle, kent halkının bir hizmeti haksız rekabet veya yetersiz hizmet koşullarında elde etmesine yol açılarak toplumsal mağduriyet yaratılmaktadır.

DEĞERLENDİRME ve SONUÇ

Yerel yönetimler (il özel idaresi, belediye, köy) içinde belediyeler, yerleşimlerin gittikçe genişlemesi ve hızla artan nüfusa göre değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlara günün koşullarında cevap vermesi beklenen demokratik devlet düzeni içinde önemli yerleri olan kuruluşlardır. Yerel yönetim geleneği, kuvvetli ülkeler demokratik siyasi ve hukuki düzeni kurmada ve sağlam ilkelere oturtmakta daha başarılı olmaktadırlar.

1970'li yıllardaki ekonomik kriz, kamu harcamalarını azaltmak ancak hizmetlerde verim ve etkinliği de sağlamak amacıyla ülke yönetimlerini yeni politika arayışlarına yöneltmiştir. Klasik devlet yönetimi, yapı ve işlev genişlemesinden dolayı görevlerini yerine getirmede yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda hizmet yöntemlerinin uygulanmasında akılcı işletmecilik esaslarının uygulanmasını alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir.

Ülkemizde yeniden yapılanma çalışmaları 1980'lerden itibaren daha da yoğunlaşmış, 1982 Anayasası ve buna bağlı mevzuat düzenlemelerinde bu konu üzerinde durulmuştur. Günümüzde kamu kurumlarında

geleneksel hizmet anlayışının yerini özel sektörün işletmecilik yöntemleri almaya başlamıştır. Merkezi yönetim hizmetlerinde görülen bu değişiklikler yerel yönetimleri de etkilemiştir.

Mevzuatla kendilerine çok geniş görevler yüklenen belediyeler 1980 yılından önce milli gelirin gerilemesine de bağlı olarak mali yetersizliğin etkisiyle su, yol, temizlik gibi yalnızca klasik kent hizmetlerini yerine getirmeye yönelmiş, bu dönemden sonra mali sorunların hafifletilmesine yönelik yasal düzenlemelerin de desteğiyle iktisadi, ticari ve sosyal yeni hizmet alanlarına girmişlerdir.

1930 tarihli 1580 sayılı belediye kanununun kuruluş nedenini açıklayan 1. maddesinde "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir" ifadesine yer verilmiştir.

Bu hükümde yer alan, 1580 sayılı Belediye Kanununun temel felsefesini oluşturan fikir, "yerel ve ortak" ihtiyaçların karşılanmasıdır. Medeni ihtiyaç; ifadesi de dar anlamda "belde sakinlerinn ihtiyaçları" geniş anlamda ise "çağdaş belediye hizmetleri" olarak anlaşılmalıdır.

1984 tarihli ve 3030 sayılı "Büyük Şehirlerin Yönetimine İlişkin Kanun" ile de "büyük kent" statüsüne kavuşmuş yerleşimlerin kent yönetimini düzenlenmiştir. Adı geçen kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile organik ilişki içindedir. Belediye mevzuatının hükümlerinde, kent halkına karşı sorumluluk, hizmet etkinliği, ucuzluk ve kalite anlayışı yer almaktadır.

Kanun, kamuya sunulan bu görevlerin "sürekli" yerine getirilmesi için belediyeye sorumluluk yüklemiş, ancak iktisadi hayat içinde firmalarca (özel sektör) belediye hizmetlerine yapılabilecek katkıyı engellemiş

değildir. Nitekim, temizlik hizmetlerine ilişkin olarak, "sokak, meydan, ... umumi yerleri temiz tutmak, yıkatmak, temiz sularla sulatmak ... (md.15/23), özel mezbaha (md.15/77) yaptırmak, işlettirmek" gibi hükümlerde bu görüş açıkça yer almaktadır.

Neticede, belediyelerin tüm hizmetleri yüklenmeleri, yeni bir örgütlenme, araç-gereç ve personel istihdamı gerektirdiğinden, yerinde değildir. Gereksiz harcamalar zaman zaman makina, araç-gereç ve personel bakımından atıl kapasite yaratılarak kentsel hizmetler pahallıya sunulduğu gibi (verimsizlik), ya da geçiştirilerek (etkinsizlik) sürdürülmeye çalışılacaktır. Mal ve hizmetlerin etkin dağılımı olarak tanımlayabileceğimiz kent yönetimi bir işletme yönetimi gibi düşünülmek zorundadır.

Bu nedenle de belediyelerin hizmetleri "kent işletmeciliği" anlayışı içinde "tekelci" değil, piyasa ekonomisinin getirdiği rekabet anlayışı içinde sunması veya kontrolünde gerçekleştirmesi gerekir. Mevzuatın getirdiği özelleştirme anlayışının uygulama biçimi olan "şirketleşme", belediyelerin "topluluk" yararına faaliyet yaratmadan uzaklaşma için "uygun" bir kalkan olmaktan kurtarılmalıdır.

Anonim ya da Limited Şirket olarak kurulan Belediye İktisadi Kuruluşları ilgili şirketler mevzuatına göre kuruluş, işleyiş ve tasfiye konusunda şüphesiz düzenlenmiştir. Ayrıca devlet, murakabe (kontrol) içinde sadece pasif değil, aktif olarak şirket işlerine müdahale hakkına sahiptir. Ancak bu kontrol şirketle sınırlıdır. Bize göre yerel yönetim şirketlerinin faaliyetlerinin, topluluğun (belde halkının) kârlılığı açısından denetlenmesi koşulları düzenlenmelidir. Bu konu gündemde olan Sayıştayın "hukukilik" kadar "yerindelik" denetimine yönelik çalışmalarıyla da ilişkilidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimleri "halkın katılımı" esasına dayandırmıştır. Katılımcılığın sözde kalmaması ve yerel yöneticilerin "seçimle gelen krallar" haline dönüşmemesi istenmektedir.

Bireyler günümüzde, tüm dünyadan kitle iletişim araçları sayesinde rahatlıkla haberdar olabilmekte, bilgilenmekte, dünyadaki olumlu gelişmeleri yaşamak istemektedir. Ayrıca günümüz insanı yaşadığı, çalıştığı ve vergi verdiği mekânda kendisine sunulan hizmetin kalitesiyle de ilgilenmektedir. Başka bir deyişle, hizmetlerin az-çok yapılmasıyla değil, kentte "yaşadığını hissetmek anlamında" bir tatminkârlıkla ilgilenmektedir

Belediyelerin ortaklığında kurulan şirketlerin hemen hepsinin hizmet konusu kamusal niteliktedir. Kamusal nitelikli bir hizmetin belediyelerin klasik örgüt ve işleyen metotlarının dışında özel hukuk hükümlerine tabi şirketlerce yürütülmesi eğiliminin "bilimsel nedenleri"; vesayet denetiminden kaçmak, etkin hizmet yürütmek, kamunun takip ettiği ücret sistemi ve uyguladığı personel rejimi baskısından kurtulmaktır.

Görünür nedenler incelendiğinde belediyelerin, kendi örgüt sistemi içinde yürüttükleri hizmetleri anonim ya da limited şirketi statüsü ile yerine getirerek kamu hukuku ve sistemi dışına çıkmasıdır. Bu durum, şirketler aracılığıyla belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini hızlandırmıştır. Ancak şirket "kârlılık" anlatımını birlikte getirmektedir. Bu politikalar ile belediye hizmetlerinin en az maliyet düzeyinde fiyatlandırılması veya toplumsal maliyetin en düşük düzeyde hesaplanması uygulamasından uzaklaşılmıştır.

DİPNOTLAR

1) Esin ÖRÜCÜ (1972) ; Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut, İstanbul, s.9-12.

2) A. AYBAY (1965) ; "Vakıflara Dair Kanun Tasarısı", Cumhuriyet Gazetesi, 2.7.1965.

3) Tahsin Bekir BALTA (1968 / 1970) ; İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara, s.16.

4) Acar ÖRNEK (1982) ; Kamu Yönetimi: Örgütü, Personeli ve İşleyişi, Akademik Kitaplar Serisi.9, Üçdal Neşriyat, s.16'dan, Charles DEBBASCH, "l'Administration au Pouvoir" Calmann Levy, Paris, s.9.

5) A.Şeref GÖZÜBÜYÜK (1978) ; Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Altıncı Baskı, Ankara, s.7.

6) Sıddık Sami ONAR (1966) ; İdare Hukukunun Umumi Esasları,C.1, İstanbul, s.1.

7) Lütfi DURAN (1982); İdare Hukuku, İstanbul, s.24-26.

8) DURAN, a.g.e.

9) Acar ÖRNEK (1988); Kamu Yönetimi, İ. Ü. İktisat Fak. s.246-247.

10) Zerrin TOPRAK (1986); "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", Dokuz Eylül Üniv. İkt. İd. Bil. Fak. Dergisi, Cilt.1, No.1, s.79-81; Kenan BULUTOĞLU (1977); Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, s.102.

11) Robert B. REICH (1988); Edit. The Power Of Public Ideas; Ballinger Publishing Company, Cambridge, s.32-35.

12) Ali PITIRLI (1989); "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Yıl.61, Sayı.383, s.59-60.

13) Bilindiği gibi 1982 Anayasa'sının 90. maddesi uyarınca, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir yasa ile uygun bulmasına bağlıdır. TBMM 1991 tarihli 3723 sayılı yasa ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın

md.4/6, md. 6/1, md.7/3, md 8/3, md 9/4, 6, 7, md 10/2,3, md 11 gibi maddelerine çekince koyarak onaylanmasını uygun bulmuştur: ayrıntılı ilgi için bkz. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi (1992); Cilt:1, Sayı:6, s.95-102.

14) Bu konuda bkz. Zerrin TOPRAK (1992); Yerel Yönetimler, İzmir, s.72-86.

15) Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT); İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) ortak adıdır. İDT; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek için kurulan KİT'dir. KİK; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlanmak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'dir.

16) B. ERTUNA (1988); "Ankara Ulaşımı", Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri Semineri (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve İller Bankası Yayını, Ankara, s.177 ve 233.

17) Zerrin TOPRAK (1988); "Yerel Yönetim Hizmetlerinde Özelleştirme Eğilimleri", İzmir Ticaret Odası Dergisi, Yıl.61, Sayı.11, s.20-21

18) Hayri DOMANİÇ (1989); Anonim Şirketler, İstanbul, s.1.

19) Ahmet Bozkurt (17 Mart 1993), Mülakat, İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçe Komisyonu Başkanı

20) Birkân Uysal-Sezer (1992); "Büyük Devlet - Küçük Devlet Tartışması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:25, Sayı:4, s.7.

21) Bilâl Eryılmaz - Musa Eken (1990), "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", Türk İdare Dergisi, Yıl:62, Sayı:387, s.93.

ÖRNEK, Acar (1988); **Kamu Yönetimi**, İ.Ü. İktisat Fakültesi.

ÖRÜCÜ, Esin (1972); **Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut**, İstanbul.

PITIRLI, Ali (1989); "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.61, Sayı.383.

REICH, B. Robert(Edit.) (1988); **The Power of Public Ideas**; Ballinger Publishing Company, Cambridge.

TOPRAK, Zerrin (1986); "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", **Dokuz Eylül Üniv. İkt. İd. Bil. Fak. Dergisi**, Cilt.1, No.1

TOPRAK, Zerrin (1988); "Yerel Yönetim Hizmetlerinde Özelleştirme Eğilimleri", **İzmir Ticaret Odası Dergisi**, Yıl.61, Sayı.11.

TOPRAK, Zerrin (1992); **Yerel Yönetimler**, İzmir.

UYSAL, Birkân - Uysal Sezer (1992); "Büyük Devlet - Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı:4.