TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 60 ARALIK 1988 SAYI : 381

İÇİNDEKİLER

ATA'NIN ANISINA
Mehmet ALDAN — Ölümünün 50. Yılında Atatürk
Turgut KILIÇER — Atatürk İlkeleri ve Mahalli İdareler
İsmail SARICA — Atatürk'ün Ekonomi ile İlgili Düşünceleri, Türkiye İktisat Kongresi ve Sanayii Planları
Ayşe ŞEN — Atatürk'ün Devlet, Devlet Yönetimi ve Yöneticilerle İlgili Düşünceleri
Ziya ÇOKER — Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları
Orhan PİRLER — İmar Kanununun Mülki İdare Amirlerine ve İdare Kurullarına Verdiği Görevler ve Yetkiler
Ahmet ÖZER — Valilik Sisteminde Ülkemizde ve Fransa'da Son Durum ve Sorunlarımız
Ertuğrul TAYLAN — Mülki İdare Bölümleri Arasındaki Sınır Anlaşmazlıkları Üzerine Bir İnceleme
Ramazan SODAN — Avrupa Toplulukları Hukuku İle Anayasa Hukukumuzun Uyumu Sorunu
Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK — Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği
Tuncer ÖZYER — Cumhuriyet Hükümetleri Programlarında İç Güvenlik
İrfan PAÇACI — Avrupa Topluluğu'nun Doğuşu ve Tarihsel Gelişimi
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR
Mehmet ALDAN — Ahmet Reşit Rey
İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA DÜZENLENEN KURS VE SEMİNER ÇALIŞMALARI
Müşerref NEHROZOĞLU — İl Planlama ve Koordinasyon Müdürleri, İl Planlama Uzmanları ve APK Uzmanları Semineri
HABERLER
Zerrin ÖZDEMİR — Haberler
MEVZUAT
Haydar ÖZTÜRKÇÜ — 1 Eylül - 31 Aralık 1989 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat
MEVZUAT METİNLERİ
Berrin UYANIK — Türk İdare Dergisi'nin 378 - 381 inci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

KENT YÖNETİMİNDE EKONOMİK KARARLARIN ETKİNLİĞİ

Yrd. Doç. Dr. Zerrin TOPRAK
Dokuz Eylül Üniversitesi,
İk. İd. Bil. Fakültesi
Öğretim Üyesi

Kentleşme hareketleri, yeni yerleşimlerin ortaya çıkmasına ve mevcut kentlerin büyümesine neden olmaktadır. Bu gelişme ve değişmeler devlet yönetimi ve politikasının genel amacını da etkilemiş, aynı zamanda kentsel yapının gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Devletin günlük hayatın sorunlarını çözmesi beklenmekte, ancak O'nun yaptığı çalışmaların en iyisi bile "elverişsiz" olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kişiler, gerek vergi yükünün günden güne daha da ağırlaştırılmasından, gerekse bürokrasinin (kırtasiyecilik) artan egemenliğinden bıkmaktadır.

Kamusal harcamaların hızla artmasına rağmen hizmetlerden memnun olmama kamu yatırımlarında denge politikasında "yerindelik" düşüncesini tartışma alanına tekrar sokmuştur. Bu arada kamu hizmetlerinin arkasındaki gerçeğin de farkedilmesi gerekmektedir. Refah devletinin hızlı büyümesinin olumsuz dışsallıklara yol açabileceği bilinmektedir. Büyüme kontrol zorluklarının yanısıra etkinlikle yerine getirememe sakıncaları doğurabilmektedir. Buna bağlı olarak etkin bir yönetim için özel girişimin önemsenmesi ve piyasa ekonomisi içinde devletin müdahalesinin mümkün olabildiğince azaltılması konuları idealize edilerek desteklenmektedir.

Devlet, ekonomik - politik sistem içinde gelişmektedir. Bu sistemde; partiler, baskı grupları ve yönetim [1] önemli rol oynamaktadır. Esa-

[1] İdare Hukukunda "idare" çoğu zaman içiçe ele alınmalarına rağmen, yürütmenin başı olan hükümetten ayrı düşünülmektedir. İdare Hukukunu ilgilendirdiği anlamda idare, kamu görevlerini yürüten devlet organları ile bu organların faaliyetleridir. Buna göre idare; biri kamu hizmetlerini amaçlarına göre yürütmek, yani "faaliyet", öteki de bu faaliyetleri yürüten kamu kuruluşu, yani "teşkilât" anlamı ile bir bütün teşkil etmektedir. Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları** İ.Ü.H.F.Y., 648, İstanbul, 1982, s. 2-3; Çalışmada bu genel anlamıyla "idare", dil birliği için "yönetim" anlatımıyla kullanılmıştır.

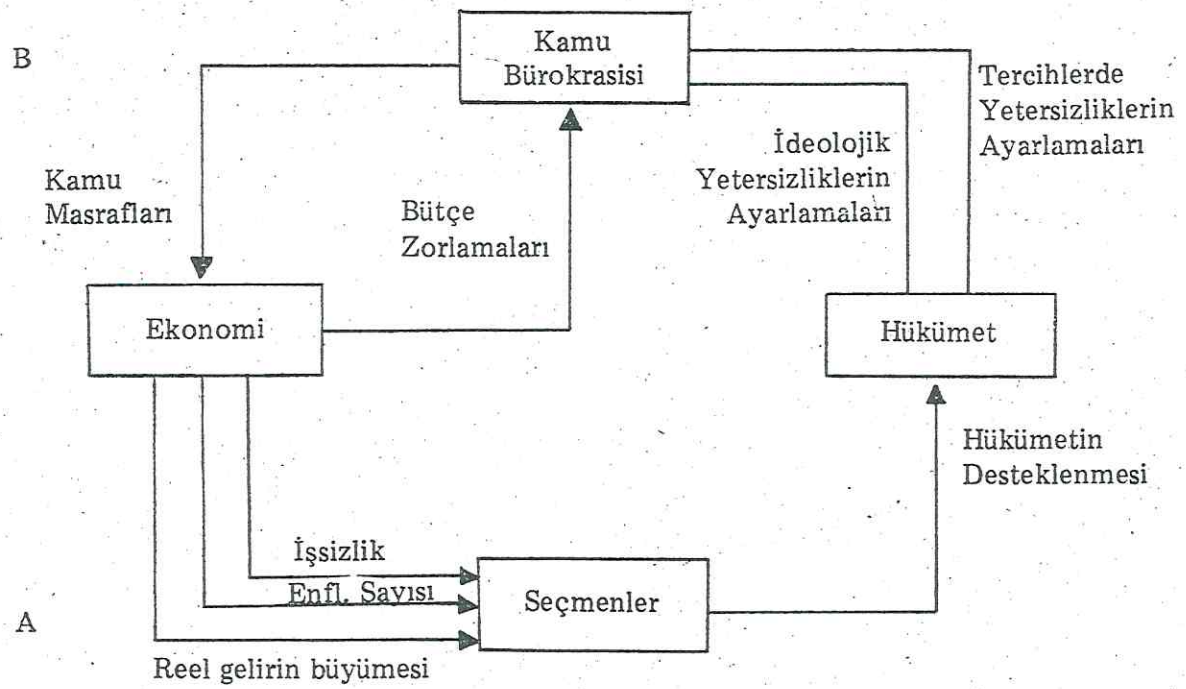
sen başarılı bir ekonomi politikasının ancak ekonomik ve politik faaliyetlerin uyumluluğu halinde gerçekleşebileceği bilinmektedir.

Bu çalışmamızda ekonomik yapı ve yönetim ilişkileri kısaca değerlendirilerek, kent yönetim sistem arayışlarında Hükümetin gücün kontrolü için kullandığı ekonomik araçlara değinilmiştir.

I. EKONOMİ VE YÖNETİM YAPISI

Demokratik usullerle seçilmiş hükümet, çalışmalarında kârlı ve etkin olmak durumundadır. Bilindiği gibi seçmenler "unutkan"dır. Buna bağlı olarak geçmişte yapılanlardan çok bugünkü ve yakın gelecekteki "icraat" önem kazanmaktadır. Ayrıca hükümet, politikasını sadece kendisine oy kullananlar için değil, gelecekte (uzun dönemde) kullanacaklarıda dikkate alarak gerçekleştirmek durumundadır. Bu durumda seçmenlerin desteklerini almak ve isteklerinin yönünü değerlendirmek önem kazanmaktadır. Aşağıdaki şekilde, ekonomi ve yönetim arasındaki ilişkiyi gösteren "politik faaliyetlerde devinim" modeli incelenmiştir.

ŞEKİL. Ekonomi ve Yönetim İlişkileri



KAYNAK: Bruno S. FREY; **Democratic Economic Policy**, s. 11.

Birleşik Krallık ve A.B.D.nin birçok yerleşimlerinde denenen bu model, ekonomi ve yönetimin gelir dağılımı, hizmetler ve bütçe gibi konulardaki karşılıklı ilişkilerine dayandırılmıştır.

Şekilde de görüldüğü gibi, ekonomik sistemin gelir artışı, işsizlik ve enflasyon gibi göstergeleri, hükümetin desteklenebilirliği ve yeniden seçilme şansını ortaya koymaktadır. Başka bir ifadeyle Şeklin. A. kısmında gösterilen ekonomik sistemden hükümete olan devinim, seçmen için, hükümetin görevini ne kadar iyi yaptığının anlatımıdır. Buna bağlı olarak, ekonomik değişmelerin etkileri ile yönetimden hoşnutluk arasındaki ilişki, "destek fonksiyonu" şeklinde nitelendirilmiştir.

Şeklin. B. kısmında gösterilen devinim ise, politik kesimin, topluluğun ekonomik yönünü etkileme biçimini ele almaktadır. Nitekim, geleceğini garanti altına almak isteyen hükümet, kendisine yönlendirilen desteğe göre, ideolojik yetersizliklerini ve hizmet tercihlerini ayarlayarak yönlendirmeyi kamu masrafları yoluyla gerçekleştirmektedir. Bu ilişki ise "uygulama fonksiyonu" olarak nitelendirilmiştir. Hükümet ideolojisini herşeye rağmen uygulayabilir. Başka bir ifadeyle rağbet/destek görmese de, bir "fikir" yönetimin tekrar seçilme şansı yüksekse ancak o zaman uygulamaya konabilir. Desteğin minumum seviyeden aşağı inmesi halinde hükümetin tekrar seçilememe endişesinden dolayı işsizlik faktörünün etkilerini azaltmak için kamu harcamalarını artırma yoluna gidebileceğini [2] söylemek mümkündür.

Kamusal harcamaların vatandaş tarafından en fazla ilgilenilen yönü, özellikle yaşadığı mekânda elde ettiği/edebildiği hizmetlerin derecesidir. Çeşitli kentlerin ihtiyaç belirlemeleri onların yönetsel yapılarını oluşturmaktadır. Eğer bu gerçekten seçim ise, toplumların politik gelenekleri ve kurumların karmaşık yapısı ile oluşmaktadır. Dünyanın birçok yerinde (yerel) ihtiyaçları karşılamak üzere, yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından kurulur ve onun ajanı görünümündedir. Merkezin katı gözetimi altında yerel hizmetler yürütülmektedir ve yerel sorumluluk veya katılım az da olsa desteklenmektedir. Bu durumda hizmetlerin etkinliği ve yerindeliği hedeflerinin belirlenmesinde yerel yönetim dağıtım aracı görünümündedir.[3] Öte yandan gelişmiş ülkelerde kentlerin büyümesi yavaştır ve yerel demokrasinin gelenekselleşmesi uzun mesafe katetmiştir. Hizmetlerin dağıtımına ilave olarak katılım da vurgulanmaktadır.

---

[2] Bruna S. FREY, **Democratic Economic Policy**, St. Martin's Press, New York, 1983, s. 10-12.

[3] Zerrin TOPRAK; "Türkiye'de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü", **Dokuz Eylül Üniversitesi, İk. İd. Bil. Fak. Dergisi,** Cilt. 1, No: 1,Yıl. 1986, s. 83-87; TOPRAK; "Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü - İzmir Metropoliten Alan Büyük Kent Bütününde Yapılan Anket Çalışması" **Akademik Araştırmalar Dergisi,** Sayı. 2, İzmir, 1988, s. 180-187.

Ekonomik, politik ve coğrafî faktörler gelişmiş yerleşimlerin sanayileşmiş topluluklarında "işletmecilik" görüşünü kuvvetlendirmiştir. İşletmenin biçimi ve uygulanmasında küçük veya büyük yerleşim ayırımının önemi görülmemektedir. Ancak burada hangi kentin organize olduğu ve sorunlarını belirlediği önemlidir. Şüphesiz hızlı büyüme ise özellikle büyük kentlerde dikkati çeker hale gelen sorunların bir an evvel çözülmesi isteğine yol açmaktadır. Gerek gelişmekte gerekse gelişmiş ülkelerin birçoğunda büyük kent yönetimlerinin oluşturulmasında özel bir güç ve statü belirlemesine gidilmektedir. Bazen büyük kent aynı zamanda ülkenin başkenti de olabilmektedir. Bu durumda büyük alanlarda yerel yönetimin hizmet paylaşımını düzenlemek hükümetin daha çok ilgilendiği konular arasında yer almaktadır.

Büyük kent yönetiminin kurumsal biçimi incelendiğinde gücün asıl sahipliği, yerel yönetimin mali bağımlılığı, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrollü çalışmaları üzerinde durmak gerekir. Büyük kent yönetimlerinin başarısı için, işlerlik kazanmış kurumların daha da geliştirilmesinin yanısıra, hizmet sorumluluğu ve diğer kamusal fonksiyonların yönetim kademeleri arasındaki akılcı paylaşımı da esas alınmaktadır. Bu düşünceden hareketle kent yönetimlerinde tek veya kademeli yönetsel yapı[4] uygulamalarına yönelinmektedir. Özel amaçlı kuruluşlar ve yerel yönetimin gönüllü kuruluşları da ayrıca sistemleri desteklemektedir.

Kent yönetimi en basit bir anlatımla, kamusal mal ve hizmetlerin dağıtımıdır. Bu nedenle de çokca ileriye yöneliktir. Esasen teknolojik imkanlar ve ulaşım kolaylıkları nedeniyle, bir kentin ekonomik yapısı dünyanın diğer yarısındakileri de etkilemektedir. Kent yöneticisi yerel, ülke ve ülkelerarası ilişkilerden haberdar olmak durumundadır. Bu durumda kaynakların iyi kullanımı ve maliyet etkinliğinin gerçekleştirilmesi önem kazanmaktadır. Bununla beraber geleneksel kamu yönetimi, "bütçe"den daha fazla "bürokrasi" ile ilgilidir. Oysa günümüzde özellikle büyük kent alanlarında yöneticiler kaynaklar ve yatırım kararlarında oldukça aktif role sahiptir. Şüphesiz bu faaliyetler mali kaynaklara bağlıdır,[5] ancak sınırlarının genişliği yerinde kararlar ile biçimlenmektedir.

---

[4] Zerrin TOPRAK, **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 1988, s. 125-127; bu konudaki düzenlemeler için bkz: **Metropoliten Yönetim : Dünyada ve Türkiye'de** Edit, Selâhattin Yıldırım, İstanbul - 1987.

[5] "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler konusunda, Devlete (yerel yönetimler) "aktif" bir görev verilmiştir. Bu görev ekonominin gerekleri ve mali güce bağlı olarak yerine getirilmektedir. Öte yandan ekonomik sürekliliği gözetme-

Hükümetlerin kent yönetim sistemlerini kendi güçlerini artırmak için düzenlerken, aynı zamanda ekonomi politikası yoluyla yönlendirerek model "arayan" diğer ülkeleri de etkilemesi mümkündür. Birleşik Krallıkda Londra için yapılan düzenlemeler, kanaatimizce en "ilginç" olanıdır. Ülkemizdeki sistem arayışlarına bağlı olarak,[6] tek kademeli yönetsel yapıya dönme tartışmaları da dikkate alınarak aşağıda bu konu incelenmiştir.

II. BİRLEŞİK KRALLIK'TA YEREL YÖNETİM HİZMETLERİ

Birleşik Krallık'ta merkezi yönetim son yıllarda kamu masraflarının azaltılması politikasının bir parçası olarak büyümeyi kontrol etmektedir. Bakanlık hizmet standartlarında birliği sağlamayı ve kontrol etmeyi üstlenmekle beraber, statü sınırlandırması içinde takdir hakkı yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Bakanlıkların çeşitli yerel yönetim işlevleri olmakla beraber, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ana bağlantı; İngiltere'de "the Department of the Environment", İskoçya'da "the Scottish Office", Galler'de "Welsh Office" ve Kuzey İrlanda'da "the Department of the Environment for Northern Ireland" tarafından yerine getirilmektedir. Aşağıda kentsel hizmetlerin yerel düzeyde kurumsal paylaşımı ve nedenleri üzerinde durulmuştur.

A. Kentsel Hizmetlerin Kurumsal Paylaşımı

Kentsel kademelenmenin 1986 Nisan'ından önceki durumunda,[7] Büyük Londra (Greater London), dışında İngiltere ve Galler 53 il'e (county) bölünmüştü ve 369 bölge (district) bulunmaktaydı.[8] İl (county) yönetimleri, büyük ölçekli genel yerel hizmetleri, bölge (district) ise daha küçük (yerel) hizmetleri yürütmekteydi ve bu sistem etkinlik için en uygunu olarak değerlendirilmişti.

1986 Nisan'ına kadar gerek Büyük Londra Belediye Meclisi (Greater London Council) ve gerekse metropoliten iller (metropolitan county) kendi meclislerine sahipken, 1985 Yerel Yönetim Yasası ile "ilga" edil-

---

mek ve malî kaynakları (aşmak), uzun vade de tüm kamusal yaşamı etkileyen bunalımlara neden olabilir. Bu durumda "değil sosyal ve ekonomik hakların sağlanması olağan kamu hizmetlerinin görülmesinin bile aksayacağı'nı" İl Han ÖZAY, **Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma**, İstanbul, 1986, s. 24. belirtmek yerinde olacaktır.

6 Zerrin TOPRAK, "Büyükkent Belediyesi Yönetim Sistemi, Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 60, Mart 1988, Sayı: 378, s. 373-393.

diler. Böylece yerel yönetim daha etkin ve ekonomik olarak düşünülen tek kademeye (a tier) indirildi. Londra Büyük Kent'i, 1.580 km² alan ve 7 milyon nüfus ile 32 Londra Belediyesi (London Borough) ve Londra Kent Birliği (Corporation of London) ni kapsamaktadır. Ayrıca metropoliten alanlar da değerlendirildiğinde, Londra Büyük Kent Yönetiminin de içinde bulunduğu 7 metropoliten il (metropolitan county) ve 36 bölge meclisi (district council) bulunmaktadır. Bu düzenlemeye bağlı olarak Büyük Londra Belediye Meclisi (Greater London Council) ve Metropoliten İl Meclisleri (metropolitan county council) tarafından yapılan hizmetlerin çoğu Londra Belediyeleri ve Metropoliten Bölge Meclislerine (Metropolitan District Council) devredilmiştir.[9]

Belirtilen yeni düzenlemede hizmetlerin çoğu "Londra ve metropoliten iller"de itfaiye, sivil savunma, atıkların —belli alanlarda— düzenlenmesi, sanat ve eğlence faaliyetleri ve bütün metropoliten illerde kamu ulaşımı belediye (borcugh) ve bölge (district) meclislerince aday gösterilerek seçilmiş üyeler (councillor) tarafından oluşturulan ortak kurullarca (joint authorities), yürütülmektedir. Eğitim Hizmetleri eskiden olduğu gibi, ancak yeni statüsü özerk ve doğrudan seçimle oluşturulan İç Londra (Inner London) tarafından yerine getirilmektedir. Büyük Londra Belediyeleri ve Londra Kent Birliği, planlama gibi hizmetleri yürütmektedir. Londra içinde yolcu ulaşımı ise, Londra Bölgesel Ulaşım Kuruluşuna aittir.

Metropoliten alanlarda bölge meclisleri (district council) ve metropoliten olmayan alanlarda il meclislerinin (county council) işlevleri, kişisel sosyal hizmetler, eğitim ve kütüphanelerdir. Bütün bölge meclislerinin (district council) alanlarında çevre sağlığı, konut ve planlama kararları yürütülmektedir. Bazı hizmetler de müze, sanat galerileri, parklar gibi bölge ve il yönetimlerinin kendi aralarındaki anlaşmaya bağlı olarak yerine getirilmektedir.

Yukarıda belirtilen yönetsel yapıdaki değişiklik için merkezi yönetim, "belde halkına en yakın olması gereken bir kuruluş durumundaki yerel yönetimlerin halkın istediği etkinlikle ve ekonomik bir şekilde hizmetleri sunması gerektiğini belirterek", Londra'da uygulanan iki kademeli yönetsel yapının bu amacı başaramadığı[10] doğrultusunda açıklama yapmıştır. Ayrıca Büyük Londra Belediye Meclisinin 92 meclis

---

7 Zerrin TOPRAK, "Büyükkent Belediyesi Yönetim Sistemi" a.g.m., s. 361-373.

8 a.g.m., s. 367, tablo. 2.

9 **Britain 1988**, Central Office of Information, (official Book), London, 1988.

10 "After the G.L.C." Local Government Reorganisation Government Explained; Departmant of the Environment, London, 1986, (çoğaltma).

üyesi ve 20.000'den fazla çalışanı ile gerçekten çok az sorumluluk taşıdığı, 1965 yılından bu yana da sürekli görevlerini devrettiği vergi ödeyenlerin yükünü artırdığı da "bilimsel" olarak ortaya konmuştur. Yine Hükümet, Büyük Londra Belediye Meclisinin sorumluluklarının 32 belediye (borough) ve Londra Kent Birliği (Corporation of London) tarafından gayet iyi yürütüldüğünü belirtmektedir.

Kısaca değerlendirmek gerekirse, yönetsel yapıdaki bu değişikliğin beklenen sonucu yılda 100 milyon pound değerinde tasarrufa gidileceğidir. Öte yandan, tek kademeli yönetsel yapıya dönerken yerel yönetim hizmetlerinde özelleştirme faaliyetleri de şüphesiz hesaba katılmıştır. Ancak bu değişiklikte ekonomik etkinliğin tek başına yeterli olmadığı da bilinmektedir. Buna bağlı olarak konunun politik yönüne değinmek yerinde olacaktır.

B. Hükümetin Politik Tercihleri

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasında, tek kademe veya iki kademeli yönetsel yapıyı savunmanın aslında partilerin politik kontrolüne bağlı olduğu söylenebilir. Bilindiği gibi geleneksel olarak, İşçi Partisi (Labour Party), gücünü (oy) kentsel alanlardan, buna karşılık Muhafazakâr Parti (Conservative Party) kırsal alanlar ve kent çevrelerinden (suburb) almaktadır. Bu nedenle İşçi Partisi ister il (county), ister metropoliten alanlar olsun kent yönetimlerinin korunması gerektiğinin farkındadır. Nitekim Labour Hükümeti, 1979 yılında il belediyeleri (county borough) için kendi yapılanma taleplerine uygun "organik değişiklik" teklif etmişler, ancak daima illeri (county) koruyan ve büyük kent yönetimlerine şüpheyle bakarak harcamalarını eleştiren Conservativeler kendilerine uygun gelmeyen bu "organik değişiklik" teklifini reddetmişlerdir.

1980'li yıllarda yerel yönetim yapısında değişiklik ortaya çıkmıştır. Muhafazakarlar, geniş alanlarda iki kademeli yönetim yapısını ortaya koyarak, Büyük Londra ve 6 metropoliten il'de uygulama imkânı yaratmışlar ancak, "her yerde iki kademe" yeniliklerinde umduklarını bulamamışlardır. Sonraki yıllarda bazı Büyük Londra Meclisi (GLC) ve metropoliten il (metropolitan county) hizmetleri Londra belediyeleri ve metropoliten bölgelere tahsis edilerek, yavaş yavaş tek kademeli yönetsel yapıya dönüş için zemin hazırlamış,[11] ve bu sistem 1985 Yerel Yönetim Yasası ile GLC ve metropoliten alanlarda ortadan kaldırılmıştır.

---

[11] William HAMPTON, **Local Government and Urban Politics**, New York, 1987, s. 54-55.

Belirtilen bu tasarruflardaki politik manevra ise, kentsel alanlarda Labour kontrolündeki meclislerin Conservative başkanlarıyla oluşturulmuş ortaklıkta (meclisler) sık sık hücuma geçerek Conservativeler hükümetin ekonomi politikasına dikkat çekmeye özen göstermişlerdir. Tek kademe, iki kademe tartışmaları bu atmosfer içinde yönlenmiş ve parti veya yerel menfaat beklentileri ile demokrasi ve etkinlik uzlaştırılmaya çalışılmıştır. Yeniden yapılanma çalışmalarının bu temel nedenlerden ötürü ileride de devam edeceğini söylemek mümkündür.

C. Hükümetin Ekonomik Tercihleri

Kamu harcamalarının hızla artması ve bütçe zorlamaları, Hükümeti yeni arayışlara yöneltmiştir. Başbakan Thatcher, 1980 yılında Parlamento'da yaptığı konuşmada Hükümetin hizmetleri Bakanlıkların dışına taşıma politikasının uygun bir yönetim ile vergi ödeyenlerin parasını iyi bir şekilde değerlendirme,[12] olarak tanımlamıştır. Ayrıca Adam Smith Enstitüsü, Muhafazakâr Partinin düşüncesi doğrultusunda —adını aldığı ünlü ekonomistin "görünmez el teorisi"ne bağlılık önem kazanmış olabilir—. 1983 yılında Muhafazakâr Partinin konferansı arifesinde bastırdığı broşürlerde ve bütün çalışmalarında, yerel yönetim hizmetlerinin sözleşmeye konu olabileceğini, hatta bu hizmetlelrin düzenlenmesinin bile özelleştirilebileceğini savunmaktadır.

Yerel yönetim hizmetlerinde özelleştirme faaliyetlerinin genelde desteklendiğini söylemek mümkündür. Bilindiği gibi, "yerel yönetim birimleri, bir başka makamın tekeline bırakılmamış veya yerel yönetimin yetki alanının özellikle dışında tutulmamış bulunan her alanda insiyatif kullanma konusunda genel bir hakka sahip" [13] görülmektedir. Bu yöndeki uygulamalar kent hizmeti ve kamu kurumlarının sayısının azaltılması ile bütçe yetersizliğine bağlı olarak özel sektör tartışmalarını desteklemiştir. Nitekim, 1980-1985 dönemi artan kamusal hizmetlerin özel sektörce temininin [14] Birleşik Krallık politik takviminde en çok tartışıldığı bir dönemdir.

---

12 Kate ASHER; **Polities of Privatisation**, London, 1987, s. 43.

13 Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi, Rio de Janeiro, 25 Eylül 1985, IULA Dünya Kongresi. Md. 3/II.

14 Özelleştirme şemsiye bir kavram olup, genel olarak, "özel sektörün artan rolünün hükümet tarafından desteklenmesi" şeklinde tanımlanmaktadır. Aslında bu tanım Thatcher Hükümetinin kullandığı anlamı vermektedir. Başbakan Thatcher özellikle vurguladığı, rekabeti artırmak ve ayni zamanda kamusal masrafları kısarak etkinliğin teşvik edilmesidir. Yönetimin dar "özelleştirme" izahına rağmen diğer bütün faaliyetler özel sektörün tanıttığı "etkinlik" ve "rekabet" anlayışı ile değerlendirilmiştir: Asher; a.g.e., s. 4; özelleştirme çe-

Bakanlıklara ait hizmetler, ihale metodu ve özelleştirme hareketleri ile Hükümetin kamu hizmetlerinde insangücünden tasarruf etme politikası arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Öncelikle 2000'e yakın Ulusal Sağlık Hizmetlerinde "National Health Service" yalnızca 3 özel hizmet için başlatılan program daha sonra gerek merkezi, gerekse yerel yönetim kararlarıyla daha da genişletilmiştir. Buna bağlı olarak Muhafazakâr Hükümet, ihale (contracting out) metoduyla hizmet temini [15] görüşlerini savunmayı sürdürmüştür.

Ulusal ve yerel yönetim hizmetlerinde Hükümetin ve taraftarlarının savundukları "yeni haklar", gruplar ve özel sözleşmeye dayanan hizmet firmalarınca desteklenmiş, birçoğu da kamu sektörü piyasasına açıktan açığa karşı koymuştur. Nitekim, "Hizmet temini ve fiyatlandırma" konulu 1981 yılında bastırılan bir yayına göre "yerel yönetimler, hizmet sorunlarına uygun çözümler bulabilmek için sık sık ekonomik hayata müdahale etmektedir. Tatminkâr olmayan maliyet ve fiyatlandırma yaklaşımlarına dayanarak yaptığı tavsiye ve fikirlerini bir yana bırakmalıdır" [16] denilmektedir. Öte yandan hükümetin politikasına karşı işçi sendikaları, "hizmetlerimizi koruyalım" kampanyasını destekleme yoluna gittiler ve bu teşvik ise esas itibariyle İşçi Partisinden geldi. Aslında ihale sistemine karşı olanların "olaya" bakış ve inançlarında birlik yoktu ve prensipte ihale yöntemine karşı değildiler ancak merkezi yönetimin, "yönetim" faaliyetlerinden hoşnutsuzluklarını göstermek için bu iyi bir fırsat olarak değerlendirildi.

Herşeye rağmen Hükümet, 1980 yılından başlamak üzere kamu hizmetlerinde 630.000 çalışan işgücünde yüzde 10 tutarında bir indirimi hedef olarak belirlemiş ve bu oran 1984'lerin başında gerçekleştirilmiş-

---

şitli uygulama biçimleri dikkate alınarak tanımlanmaktadır. Devletin imkan ve araçlarının ve buna bağlı fonksiyonlarının özel sektöre devri anlatımında faaliyetlerin satılması veya kiralanması da yer almaktadır: Zerrin TOPRAK; "Yerel Yönetim Hizmetlerinde Özelleştirme Eğilimleri" İzmir Ticaret Odası Dergisi, Yıl. 61. Sayı. 11. Kasım 1988; ayrıca bkz. Gülin DÜNAL, "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Hazırlık Çalışmaları için hazırlanmış rapor. Ankara, 1988, çoğaltma.

15 Asher, a.g.e., s. 1-3; Yerel yönetimin en fazla, bayındırlık, ulaştırma, sağlık ve bazı güvenlik hizmetleri için "contracting" metodu kullanılmaktadır. Contracting out, bir örgütün diğeri ile belirli bir mal veya hizmet temini için anlaşmasıdır. Anlaşmayı yapanlar belki "arz edenler" olarak düşünülebilir, fakat genelde, üretimin sonucunda satın alma, bireysel gerçekleşmektedir. Şüphesiz ülkenin uygulamasına göre, yönetim bu metotla kendisi için (bina gibi) ya da topluluğa faydası bölünemeyen ya da pazarlanamayan türden hizmet de sunabilir.

16 Asher, a.g.e., s. 37.

tir. Ancak Hazine, 1988 yılından önce yeni bir yüzde 10'luk indirim için Bakanlıklara başvurmuştur. Nitekim 1982 Aralık ayında "contracting out" bir bakıma personel sayısının azaltılması anlamını taşımaya başlamıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak, belde hizmetlerinin sözleşmeyle yaptırılmasına ilişkin görüşlerin bir bakıma ekonomide "etkinliğin" ve "rekabetin" sağlanması ile kamu sektöründe sendikaların kontrolünün zayıflatılması esasına dayandığı söylenebilir.

Özelleştirme hareketlerinin verimli ve kârlı olduğu ileri sürülmekteyse de bazı araştırmalarda durumun abartıldığı ortaya konmuştur. Nitekim, 1970-1979 döneminde Ulusal Sağlık Hizmetlerinde özelleştirme uygulanmakla beraber pek az verimli olduğunun görüldüğü,[17] ayrıca rekabet ortamına başlangıç için kaynakların merkezi yönetimin yardımlarıyla sağlandığı belirtilmektedir. Bununla beraber, özelleştirme hareketleri yerel yönetimler için çok Conservative müdahaleden - onların lütfuyla - sıyrılmak olarak da değerlendirilebilir.

İngiltere'de tek kademeli yönetsel yapıya dönüşü kolaylaştırmak için girişilen özelleştirme hareketleri aslında Amerika'da yerel yönetim için çalışanlara "ders vermek" amacına büyük ölçüde dayandırılmıştır.

III. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNİN ÖZELLEŞTİRME DENEYİMİ

Amerika Birleşik Devletlerinde, yerel hizmetlerin doğrudan temininе alternatif olarak ortaya konan sözleşme yöntemi (contracting out) yıllardan beri uygulanmakla beraber, 1970'li yıllarda en "sıcak" noktaya gelmiş ve çeşitli faktörlerin etkisiyle gelişmiştir. Bu gelişmeler içinde en önemlisi 1960 ve 1970'li yılların başında yerel yönetim personeline yapılan ödemelerdeki artışlardır. Geleneksel olarak, A.B.D.'de yerel yönetim için çalışanların hakları en iyi şekilde düzenlenmiştir ve başka kuruluşlarla yarışmak gereği de duyulmamaktadır. Bununla beraber bu dönemde, çok kalifiye kişiler yerel yönetim hizmetlerine alınmış ve ödemeler de özel sektör ayarında yapılmıştır. Ayrıca işsizlik ödemeleri, sosyal güvenlik ve diğer imkânlar da sendika kanalıyla özel sektör ayarında başarıyla sağlanınca, ücret artışları pahalılık yaratmıştır.

Maliyet artışlarına paralel olarak vatandaşlar arasında vergiden kaçınma başlamış, şüphesiz yeni muhasebe ve bütçe teknikleri ile 1973 petrol krizi de ekonomik sorunları geliştirmiştir. Belde halkı ve çalışanlar arasındaki hizmet ilişkileri kopmuş, birçok yerel yönetim karar

17 Hampton, a.g.e., s. 188-189.

kent için yapılan çalışmalardan özel sektör fiyatlarından kamunun daha ucuza hizmet sunabildiği anlaşılmıştır.[22] Ayrıca, küçük ünitelerde kamu tarafından sunulan hizmetlerin daha verimli olduğu belirtilmektedir.

IV. DEĞERLENDİRME

Kentleşme hareketlerine bağlı olarak yerel yönetimlerin işlevlerinin her geçen gün artma eğilimi göstermesi kamu harcamaları tartışmalarını gündeme getirmiştir. Bu tartışmalar da "hangi" hizmetlerin "nasıl" ve "kim" tarafından yerine getirileceği konularında yoğunlaşmaktadır.

Uzunca bir süre, hemen her ülkede, kamu hizmetlerinin çoğunun yerine getirilmesinde en etkili metodun yönetim "eliyle" olduğu düşünülmüştür. Ancak araştırmalar, günümüzde devlet (merkez/yerel) hizmetleri anlayışındaki gelişmelere göre, "sorumluluk" düşüncesinde farklılaşmanın başladığını ortaya koymaktadır. Nitekim kamusal hizmetler yeniden gözden geçirilmiş, bazıları reddedilmiş ve seçmenlerin desteği de sağlanabilmiştir. Bu destek aranırken vergi yükü, hizmet etkinliği, kârlılık ve demokratiklik unsurlarından yararlanılmıştır. Ancak bu değerlere tamamen "dayanmanın"[23] olumsuz etkilerine de zaman zaman dikkat çekilmiştir.

Bu çalışmamızda, şimdilik, ne kamu hizmeti - özelleştirme tartışmasına girdik ne de ülkemiz açısından değerlendirme yapmaya çalıştık. Ancak, kent yönetim sistemlerinin etkileniş biçimini değişik yönleriyle kısaca da olsa ortaya koymak istedik. Şüphesiz çalışma işleniş biçimi itibariyle bir çeşit "düşünsel yönlendirme" olarak değerlendirilebilir.

---

[22] Ascher, a.g.e., s. 15.

[23] Nitekim "kârlılık" karmaşık ve şüphe getirebilecek bir sözcük olarak değerlendirilebilir. Firmaları sözleşmelerinin devamı için etkinlikle bir iş yapmaya teşvik ederken, ayni zamanda hizmetin çabuk ve mümkün olduğu kadar ucuz yaması yolundaki istekler, başka bir ifadeyle maliyet ve kârların kısılması rüşvet kapısını ve buna bağlı bir gelişimle kamu yönetimlerinin "bozulmasını" da kolaylaştıracak özellik taşımaktadır. Burada hukukî sistemden gelebilecek olumsuzluklara da ayrıca yer vermek gerekecektir.