

TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİ ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMALARI

Arş.Gör.Hakkı Odabaş*

ÖZET

Özelleştirme yerel yönetimler için hizmet üretiminde önemli bir metot olmaya başlamıştır. Çünkü hızlı kentleşme yerel yönetim hizmetlerine olan talebi artırmıştır.

Ülkemizdeki yerel yönetimler, özellikle belediyeler hizmet üretiminde bir çok problemlerle karşılaşmaktadırlar. Belediyeler hizmetleri karşılamada yeterli finansal kaynaklara ve modern teknik ekipmana sahip değildir. Bunun için belediyelerin hizmet üretiminde özelleştirme gibi daha esnek bir metodu uygulama zorunlulukları vardır.

Sonuç olarak, belediyelerin temel işlevleri planlama, koordinasyon, izleme ve denetleme olmalıdır. Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirme metodu ile yerine getirilmesi bu hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması açısından önemli bir çözüm yoludur.

ABSTRACT

Privatization has become an important method to produce services for the local governments. Because rapid urbanization process has increased the demand of local government services.

Our local governments such as municipalities also have many problems in giving local government services. They do not have sufficient financial resources, modern technical equipments and expertise to meet these demands. For this reason the municipalities have to apply more rational and flexible methods like privatization .

As a conclusion, the basic functions of municipalities should be such as; planning, coordination, follow-up and inspection. The

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.Fakültesi, Maliye Bölümü.

privatization of local government services is an important solution for upgrading the efficiency and the productivity in the local government services.

GİRİŞ

Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de merkezi yönetim düzeyinde ortaya çıkan özelleştirme faaliyetleri yerel yönetimleri özellikle de belediyeleri etkilemektedir. Çünkü, yerel yönetimleri ülke genelinde uygulanan ekonomik, siyasi ve idari politikalardan ayrı düşünmek ya da dışında tutmak mümkün değildir.

Belediyeler ülkemizde giderek büyüyen ve hizmet alanları genişleyen yönetimler haline gelmekte ve gelişmiş ülkeler düzeyinde olmasa da, önemli kamusal hizmetleri yerine getirmektedirler. Ülke nüfusunun $\frac{3}{4}$ 'ünün belediye sınırları içerisinde yaşadığı dikkate alındığında, bu kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren belediyelerin, özelleştirme gibi önemli bir konuda ne tür politika ve uygulamalara sahip olduklarını incelemek ve değerlendirmek önemli olmaktadır.

Günümüzde hızla büyüyen şehirlerin ve bu şehirlerde yaşayan halkın ihtiyaçları giderek artmaktadır. Belediyelerin mevcut yönetim yapısı artan ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmaktadır. Yöneticiler ve bilim adamları bu sorunların nedeni olarak kaynak yetersizliğini göstermektedirler. Bunun için, alışılmış hizmet yöntemlerinin yeniden gözden geçirilerek, hizmet üretiminde ve sunumunda etkinlik ve verimliliği artırmak için, alternatif hizmet sunma yöntemleri gündeme getirilmeli ve yeni kaynaklar bulunmalıdır.

Belediyeler; devlet sınırları içinde oluşmuş irili ufaklı insan topluluklarının ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla, belli bir hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır. Halen yürürlükte bulunan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda göre "belediye, beldenin ve belde sakinlerinin yerel mahiyetteki ortak ve medeni ihtiyaçlarını düzenlemekle yükümlü olan bir tüzel kişidir." tanımı yapılmıştır.

1982 Anayasası büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmesine imkan tanımıştır. Bu imkandan yararlanarak

3030 sayılı Kanun ile 1984 yılından itibaren büyük şehir belediyeleri kurulmasına başlanılmıştır.

I. BELEDİYELERDE ÖZELLEŞTİRME NEDENLERİ

Belediyeler, sanayileşmenin getirdiği göçlerle ve göçlerin getirdiği sağlıksız yapılaşmalarla karşı karşıyadır. Artan insan ihtiyaçlarının çok gerisinde kalmışlardır. Bir çok hizmetin sektörleşmediği ülkemizde ve ülkemize benzeyen ülkelerde alternatif hizmet yöntemleri bulma zorunluluğu vardır.

Ülkemizde, belediyeleri özelleştirme yapmaya iten faktörler siyasi, idari ve malidir. Aslında ülkemizde özelleştirme uygulamaları uzun bir geçmişe dayanmaktadır ve özelleştirme halkımızın yabancı olmadığı bir kavramdır. Ancak özelleştirmenin bir hükümet politikası haline alması, 1980'li yıllarda başlamıştır. 1980'de 24 Ocak Kararlarıyla başlayan ekonomik politika değişiklikleri, 1983'ten sonra iktidara gelen hükümetler tarafından güçlendirilerek sürdürülmüştür.¹

Belediyelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getiremedikleri bilinen bir gerçektir. Bunun nedenlerinin başında görevlerine işlerlik kazandıracak mali kaynakların yokluğudur.

Kamu harcamalarındaki aşırı büyüme, personel harcamalarının yatırım harcamalarından daha fazla miktarlara ulaşması, belediyeleri aşırı bir hizmet yükü ve mali darboğazlarla karşı karşıya bırakmıştır. Bütçe açığı, enflasyonist baskı, tasarruf önlemleri, hizmetleri aksatan ve kaliteyi düşüren başka etmenlerdir.²

Ülkemizde serbest piyasa ekonomisinin giderek gelişmesi, kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına yaptırılmasını daha pratik ve verimli hale getirmektedir. Belediyelerin bütün hizmetleri kendi örgüt ve personelleri ile yapamayacaklarının, yapılanların ise piyasaya göre çok daha pahalı gerçekleştiğinin bilincine varmışlardır.

¹ Ruşen, KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Birinci Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.353.

² Musa, EKEN, *Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi*, İzmir Ticaret Odası Yayını, No: 7, İzmir-1995, s. 20.

Artık ülkemizde kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamunun daha verimsiz olduğu görüşü genel kabul görmeye başlamıştır.

II. TÜRKİYE'DE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

24.11.1994 tarihinde kabul edilen ve 22124 Sayılı Resmî Gazetede Yayınlanan 4046 Sayılı "Özelleştirme Uygulamaların Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" çerçevesinde belediyelerdeki özelleştirme uygulamaları ile ilgili esaslara da yer verilmiştir. 4046 Sayılı Kanun'un "Yerel yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26.maddesi aşağıdaki hükümleri içermektedir.³

Belediyelere ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler, bu kanundaki esaslara göre belirlenir ve yürütülür.

Bu şekilde sağlanan gelirler, ilgili belediye tarafından özel bir hesapta toplanır. Bu özel hesapta toplanan gelirler, ilgili belediye tarafından öncelikle özelleştirme uygulamaları sonucu doğabilecek iş kaybı nedeniyle yapılacak tazminat ödemeleri ve gerektiğinde bu madde gereğince, ilgili belediye tarafından özelleştirilecek diğer kuruluşlarda yapılacak; idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği harcamalarda kullanılır. Bu madde gereğince elde edilecek özelleştirme gelirlerinden, yukarıda belirtilen öncelikli harcamalar düşüldükten sonra kalan miktar ilgili belediye tarafından bütçelerine gelir kaydedilir.

Belediyelerin yapacakları özelleştirme uygulamaları çerçevesinde özel ihtisas gerektiren hususlara ilişkin müşavirlik, araştırma, pazarlama ve teknik hizmetler ilgili belediyelerin talebi üzerine merkezi idarece sağlanabilir.

Belediyeler ile, bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut

³ DPT. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Mevzuatı*, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Daire Başkanlığı, Nisan, 1995. s.78.

veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulunun iznine tabidir.

III. BELEDİYERDE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMALARI

Yerel hizmetlerinin özelleştirilmesi aslında belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini ifade etmektedir. Çünkü yerel yönetimler arasında en yoğun hizmet üretimini belediyeler gerçekleştirmektedir. Bundan dolayı özelleştirme, belediye hizmetlerinin üretimi, finansmanı, fiyatlandırılması, yönetimi ve mülkiyeti gibi farklı alanlarda söz konusu olmaktadır. Buna bağlı olarak, özelleştirme yöntemleri de çeşitlilik göstermektedir.

Yasal olarak kentsel hizmetlerin büyük bir bölümünün ihale edilmesi zorunluluğu bulunan İngiltere'de 1980'li yılların ilk yarısını kapsayan bir araştırmada, 22 farklı özelleştirme yöntemi tespit edildiği belirtilmektedir. Bu listede hizmetlerin tümüyle ya da kısmen özel sektöre devredilmesi seçeneklerinin dışına taşılarak, örneğin sübvans düzenlemeleri, kupon yöntemi ve vergi teşviki gibi yöntemler özelleştirme olarak görülmekte, hatta hizmetlerin gönüllü kuruluşlar eliyle yürütülmesi bile, bu listeye dahil edilmektedir. Dolayısıyla böyle bir değerlendirme kapsamında, kamu hizmetlerinin kamu dışında herhangi bir özel kişi veya kuruluş tarafından sağlandığı tüm yöntemlerin özelleştirme olarak nitelenmesi söz konusu olmaktadır.⁴

Çalışmanın bu bölümünde ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinde baş vurulan ihale, imtiyaz, yap-işlet-devret ve şirketleşme yöntemleri ve uygulamaları hakkında bilgiler verilecektir.

A) İHALE YÖNTEMİ VE UYGULAMALARI

Beşinci beş yıllık kalkınma planının 795 nolu tedbirinde "Belediye hizmetlerinden randımanlı çalışmayanlar, ihale yoluyla

⁴ Sadun, EMREALP ve Drew, HORGAN, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME ortak yayını, Kent Basımevi, İstanbul-1993, s.17.

firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir" denilmektedir.⁵

Zaten ihale yöntemi, ülkemizde öteden beri bilinen ve uygulanmakta olan bir yöntemdir. Yürürlükteki 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ile genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin il özel idaresi ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma vb. işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür. Kanuna göre ihalede 5 yöntem uygulanmaktadır. Bunlar; "kapalı teklif, belli istekliler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma yöntemleridir. İşin niteliğine göre, bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir.⁶

Belediyeler, kanunda belirtilen işlerini artırımlarda tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini; eksiltmelerde tahmin edilen bedeli geçmemek üzere, teklif edilen bedellerin layık görülenini, bedel tahmini yapılamayan ihalelerde ise, teklif edilen bedellerin uygun görülenini seçerek özel sektöre yaptırabilir. Yürürlükteki sistemde eksiltme usulüyle yürütülen işler için önerilen en düşük fiyat yerine uygun bedel adı verilen bir fiyat sistemi getirilmiştir. Kanun kapsamındaki kamu kurumları ihalelerde değerlendirmeleri ve tercihlerini bu uygun bedele göre yapacaklardır.

Büyükşehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen 3030 sayılı kanun liberal bir anlayışla hazırlanmış ve hizmetlerin özel yüklenicilere yaptırılmasını teşvik etmiştir. Kanun, büyükşehir belediyelerinin görevlerini düzenlediği maddesinde (Md. 6/A), hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili olarak 12 farklı görev için yaptırmak, işlettirmek, kurdurmak kavramlarını kullanmıştır. Kanun belediye hizmetlerinin ihale yöntemi ile özelleştirilmesini geniş bir alanda mümkün hale getirmektedir.

⁵ DPT, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, s.169.

⁶ Bilal, ERYILMAZ, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler" *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 61, Sayı : 382, Mart-1989, s. 38.

Büyükşehir yönetim yapısı içinde yer alan işletmeler için yalnız bir tek ihale sistemi, yani 2886 Sayılı Kanun değil, kuruluşa göre değişen birden fazla yasal düzenleme ile farklı ihale yöntemleri uygulanmaktadır.

Belediyeler, özellikle büyükşehir belediyeleri ihale yönteminden 1984 yılından sonra özelleştirme aracı olarak yararlanmaya başlamışlardır. Bazı belediyeler hizmet binalarının temizliğini ihale yöntemiyle özel girişimcilere yaptırmakta, diğer bazı belediyeler de çöp toplama işlerini, iktisadi ve turistik işletmelerini bu yöntemlerle özelleştirmektedirler.

Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresinin abonelere ait saat okumalarının değerlendirilmesi ve faturaların düzenlenmesi işi, ihale yöntemiyle özel bir şirketin bilgisayarları ile yapılmaktadır. Bu sayede zaman ve personel ihtiyacından tasarruf sağlanarak, verimlilik artırılabilir.

Özelleştirmede ihale yöntemini en başarılı şekilde uygulayan şehrimiz Adana'dır. Adana Büyükşehir Belediyesi temizlik işlerini Emlak Vergisi, tahakkuk işlemlerini, toplu taşımayı ihale yöntemiyle özel şirketlere devretmiştir.⁷

Adana'da katı atık toplanması işinin özelleştirilmesine ilk olarak başlanıldığı 1985 yılında söz konusu hizmetin kısmen özelleştirilmesi (bazı bölgelerin belediye temizlik işleri müdürlüğü personeli, diğer bazı bölgelerin ise iki özel şirket tarafından temizlenmesi) kamu ve özel sektör faaliyetleri arasında maliyet ve verimlilik farkını ortaya koymak açısından son derece faydalı olmuştur.

Yine, Adana Büyükşehir Belediyesi, Hesap İşleri Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, Ayniyat Saymanlığı ve Hal Müdürlüğü bünyesinde yer alan aşağıdaki hizmetleri özel bir şirkete ihale etmiştir.⁸

⁷ Zeki. DOĞAN ve Mustafa. DAĞ, "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 3, Mayıs-1995, s.53.

⁸ EKEN, s.37.

B) İMTİYAZ YÖNTEMİ VE UYGULAMALARI

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19.maddesinin 4.bendinin a fıkrasında "doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla, su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve seyahat mütevacire vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır" hükmüne yer verilmiştir. Ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek ve şeraiti devletçe mütevacir kaidelere muvafık olmak üzere imtiyaz da verebilirler. (Md.19-4a)

Aynı kanunun 19.maddesinin 5.bendinde ise "belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak, otobüs, minibüs, otokar, tünel, trolley, işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri belediye meclisince tayin ve dahiliye vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek, münhasıran belediyelerin hakkıdır.

Bunların belediyelerin de iştirak edeceklerin şirketlerin vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri icra vekilleri heyeti kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tezammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir. (Md.19/5) Belediye Kanununun bu hükümleri, su, hava gazı, tramvay, vapur, otobüs ve tünel gibi hizmetlerin belediyelere tarafından kurulup işletilmesi esasını getirmiş, gerektiğinde imtiyaz vermek belediyelerin ortak olarak katılacakları şirketler vasıtasıyla yapmak ve işletmek veya kiraya vermek hakkını belediyelere tanımıştır.

İmtiyazı alan şirket sözleşmedeki koşulları yerine getirmediği takdirde idare hizmete ilişkin bütün araçlara el koymak ve onları işletme hakkına sahiptir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na göre yapılacak imtiyaz sözleşmeleri için karar verme yetkisi belediye meclisine aittir. (Md.70/14).

1930 tarihli ve 1580 Sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesinden önce, su, hava gazı, tramvay ve telefon gibi kentsel hizmetlerin yürütülmesi imtiyazlı şirketler eliyle gerçekleştirilmekteydi. Bu imtiyazlı şirketlerin büyük çoğunluğu Osmanlı Döneminde kurulmuş olup, yabancı sermayenin elindeydi.

Bu uygulama Cumhuriyet Döneminde de devam etmiş ve bu dönemde de imtiyazlı şirketler kurulmuştur. Bu şirketlerin çoğunda yabancı ortakların payı çoğunlukta idi. 1930 yılından sonra dönemin devletçilik anlayışına uygun olarak belediye hizmeti yürüten imtiyazlı şirketler, önce devletleştirilmiş daha sonra da devletleştirilen bu şirketler belediyelere devredilmiştir.⁹

Günümüzde imtiyaz yönetiminin uygulanması az sayıda birkaç hizmet alanı ile sınırlı kalmaktadır. Bazı büyük kentlerimizde görülen özel halk otobüsü uygulaması aslında bir imtiyaz yöntemidir. Bu uygulama imtiyaz yönteminin piyasa sistemine uyan en iyi biçimi olarak değerlendirilmektedir. Burada önemli olan imtiyazın birden fazla kişi ya da kuruluşa verilerek rekabet ortamının sağlanmasıdır. Nitekim Türkiye, Özel halk otobüsü ve dolmuşlarla toplu taşıma hizmetlerini özelleştiren örnek ülkeler arasındadır. Ülkemizde Ankara gibi bazı büyük kentlerimizde kapasite açığının kapatılması, hizmet standardının yükseltilmesi, taşıma hizmetlerinin ucuzlaması ve kamu işletme açıklarının azaltılması gibi hedefleri gerçekleştirmek amacıyla toplu taşıma hizmetleri özelleştirilmiştir. Ancak, toplu taşımacılıkta doğrudan doğruya belediye işletmeciliğinin mi, yoksa özel sektöre imtiyaz verilmesinin mi daha yararlı olduğu halen tartışma konusu olmaktadır.

C) YAP-İŞLET-DEVRET YÖNTEMİ VE UYGULAMALARI

Bu yöntem, ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bir finansman modelidir. Başka bir ifadeyle bazı yatırım ve hizmetlerin mali imkansızlıklar nedeniyle yerli ve yabancı şirketler devreye sokularak bunlar aracılığı ile yaptırılması, işletilmesi ve belirli bir süre geçtikten sonra yapılanların idareye devredilmesidir.¹⁰

Nihayet 13.06.1994 tarihinde bazı yatırım ve hizmetlerin yap işlet devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında 3996 sayılı

⁹ ERYILMAZ, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", s.45.

¹⁰ Orhan, PİRLER, "Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995, s.47.

kanunla yap işlet devret modeline bir düzenleme getirildi.¹¹ Ayrıca bu hususta bazı yatırım ve hizmetlerin yap işlet devret modeli çerçevesinde yapılması hakkında 3996 sayılı kanunun uygulama usul ve esaslarına ilişkin karar 06.08.1994 tarih ve 94/5927 sayılı bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe girdi. 3996 sayılı kanunda 3 Aralık 1994 tarihli resmi gazetede yayımlanan 4047 sayılı kanunla ve 4 Eylül 1996 tarihli resmi gazetede yayımlanan 4180 sayılı kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır.¹²

Genel gerekçeye göre kanun, ülke kalkınmasında önem taşıyan ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hizmetin asli sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinin yanı sıra Türk Kanunları'na göre kurulmuş olan Sermaye Şirketleri İle Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi şekilde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunda öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında rekabetçi bir ortamın oluşturulması finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile devletin bütçe imkanlarının daha ağırlıklı kamu hizmetlerine kaydırılarak özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getirebileceği gibi, hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş olanaklarının yaratılması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır. Belirlenen amaçları gerçekleştirmek amacıyla bu kanun tasarısı hazırlanmıştır.

Belediyelerde yap işlet devret modeli ile yatırım ve hizmet yaptırılması için o idarenin en yüksek karar organı olan meclislerden karar alınması gerekir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun

¹¹ DPT, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Mevzuatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Başkanlığı, Nisan 1995, s.93.*

¹² Osman, YILMAZ, *Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması, Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi, s.64, Eylül, 1996.*

70/11.maddesine göre "Menafii umuma mahsus belediye gayrimenkul emvalinin bir hizmete tahsisi, tahsis cihetinin tedbil veya akar haline ifrağı" belediye meclisi kararı ile olur.

Bu hükümler gereğince, belediyeler yap işlet devret modeliyle iş yaptırmak için en yüksek karar organları olan meclislerinden karar alacaklardır. Ondan sonra İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Yüksek Planlama Kurulu'na müracaat edeceklerdir. Bu kurulun izninden sonra sermaye şirketleri ve yabancı şirketlerle sözleşme imzalanabilecektir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi Ankara Metrosu'nu özel şirketlerin oluşturduğu uluslararası bir konsorsiyuma yap-işlet-devret yöntemi ile yaptırmaya kararı almıştır. Bu amaçla Kızılay-Batıkent güzergahında yapılacak olan Ankara Metrosu'nun birinci aşaması yap-işlet-devret modeli çerçevesinde tamamı dış kredi ile karşılanması ve projesi DPT tarafından onaylanmadan harcama yapılmaması koşulu ile ilk kez 1987 yılı yatırım programında yer almıştır.¹³

İstanbul Büyükşehir Belediyesi doğal gaz şebekesi kurulması ve işletilmesi, hızlı tramvay yapımı, turistik otel yapımı, sahil düzeltme, yalı ve köşklerin restorasyonu gibi birbirinden farklı bir çok alanda yap-işlet-devret yönteminden faydalanmaktadır.¹⁴

D) ŞİRKETLEŞME YÖNTEMİ VE UYGULAMARI

1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19.maddesinin 5.bendinin 2.fıkrası belediyelerin şirket kurmalarına izin vermektedir. Bu fıkra göre, belediye sınırları içinde toplu taşımacılık ve et taşımacılığı yapma işinin diğer yöntemlerin yanı sıra, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması (İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla) mümkündür. Belediye Kanunu belediyelerin ortak olacakları şirketlerdeki payının ne olacağı konusunda sınırlama getirmemiştir.¹⁵

Bu açık hükmün yanı sıra, 1580 sayılı Belediye Kanunu genel olarak ticari ve sınai faaliyetlerde belediyelere geniş yetki vermiştir.

¹³ Ankara Büyükşehir Belediyesi, *Ankara Programı 1992*, Ankara, 1992, s.56.

¹⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, *1991 Tanıtım ve Çalışma Raporu*, s.22.

¹⁵ Muhterem, DİBİRLİĞİ, "Belediye Şirketleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart-1995, s.68.

Nitekim, kanununun 19.maddesinin 1.bendinde "belediye idareleri kanunun kendilerine temin ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tasfiye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler." hükmüne yer verilmiştir. Bu madde sayesinde belediyelerin geniş bir alanda şirketleşme yoluyla hizmet yürütmeleri mümkün olmaktadır.¹⁶

Türk Ticaret Kanunu'nda da belediyelerin şirket kurma, şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm olmadığı gibi, belediyelerin şirket kurma ve şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm yoktur. Belediyelerin kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle dolaylı yoldan belediyelerin de şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere iştirak edebilmelerine imkan tanınmıştır. Söz konusu kanununun 270. maddesinin 1.fıkara hükmü "bir hükümle pay sahibi olmasa dahi, hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilir." şeklindedir.¹⁷

Görüldüğü gibi, hukuki bakımdan belediyelerin kendi aralarında veya özel kişi ve kuruluşlarla birlikte şirket kurmaları veya mevcut şirketlere ortak olmalarını engelleyecek bir durum söz konusu değildir. Merkezi idare de genel olarak belediyelerin şirket kurmalarına olumlu bakmaktadır. Ancak bu konuda haklı olarak vesayet yetkilerini kullanmak istemektedir. Çünkü belediyelerin şirketleşmesi olayında, sonuçta kamunun parasının kullanılması söz konusudur. Nitekim bu amaçla 1988 yılı programının "yerel yönetimler" bölümünün "tedbirler" kısmında "belediye ve il özel idareleri kuracakları veya iştirak edecekleri şirketler için DPT'den müsaade alacaklardır." şeklinde tedbire yer verilmiştir. Aynı düzenleme 1988 yılı program uygulaması, koordinasyonu ve izlemesine dair kararında (program kararnamesi) da yer almıştır. Ancak, yerel yönetimlerin faaliyetlerinde ve girişimlerinde fazla

¹⁶ Tünay, KÖKSAL, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 2, Sayı: 6, Kasım-1993, s.56.

¹⁷ DİLBİRLİĞİ, "Belediye Şirketleri", s.68.

serbestlik sağlamak amacıyla bu düzenleme 1992 yılı program kararnamesinde yer verilmeyerek yürürlükten kaldırılmıştır.

1984'den sonra özellikle büyükşehir belediyeleri hizmetleri etkin ve verimli yürütmek gerekçesiyle çeşitli alanlarda şirket kurmaya başlamışlardır. Büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve ilçe belediyeleri ya da özel kuruluşların ortaklığında Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim veya limitet şirket biçiminde yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir. belediyelerin şirket kurmaları ve ortak olmalarının çeşitli nedenleri vardır. Bunlar şöyle sıralanabilir.

1- Merkezi yönetimin vesayet denetim yetkisinden çıkmak, yani belediyelerin mali açıdan özerk olmak istemeleri,

2- Halkın da katılımını sağlayarak, yerel sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam imkanları sağlamak, yerel imkanları değerlendirmek,

3- Siyasi reklam amacıyla hareket ederek görünür bir eser bırakma isteği,

4- Siyasi nedenlerle istihdam imkanı oluşturmak,

Bunların yanında yerel tekel olan su, gaz, ulaşım gibi hizmetler için belediyeler şirketleşmeye gitmişlerdir. Aynı zamanda belediyeler bütçeden aldıkları paylar dışında ek gelirler elde etmek için şirketleşme çabalarını büyütmüşlerdir.¹⁸

Belediyeler üzerinde yapılan bir araştırmada, nüfusu 20.000'den fazla 275 belediyenin 107'sinde toplam 181 adet belediye şirketi olduğu belirlenmiştir¹⁹. Yukarıda anılan araştırmada belirlenen 181 şirket içinde kar-zarar durumları göz önüne alındığında, zarar eden şirketlerin gerek sayısının, gerekse toplam zarar miktarının kar eden şirketlere göre arttığı görülmektedir.²⁰

¹⁸ Güneri, AKALIN, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 3, Sayı: 6, Kasım 1994, s.21.

¹⁹ Enis YETER, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 400, Eylül, 1993, s.86.

²⁰ DİLBİRLİĞİ, "Belediye Şirketleri", s. 71.

Ankara, İstanbul ve İzmir gibi 3 büyük ilin büyükşehir belediyelerinin kurduğu ya da iştirak ettiği şirketlere bakıldığında durumun buralarda da aynı olduğu görülmektedir.

Burada dikkati çeken şey, şirketlerdeki istihdamın aşırı olması nedeniyle şirket faaliyetlerinde rasyonel olunamamasıdır. Özellikle, 190 sayılı KHK ile belediyelere getirilen kadro ihdasındaki sınırlama neticesinde belediyelerin siyasi nedenlerle istihdam imkanı sağlamada şirketleri kullandıkları görülmektedir.

Sonuç olarak belediye şirketleri bugün çoğu belediyeler için bir yarar sağlamadan ziyade belediyelerin sırtında birer yük olarak görülmektedir. Bu durum şirketlerin varlığı hakkında çeşitli tartışmalar ortaya çıkarmıştır. Şirketlerin durumu özellikle 27 Mart 1994 yerel yönetim seçimlerinden sonra mahalli yönetimlerin çoğunda daha çok belediye şirketlerinin yoğun olarak bulunduğu büyük şehir belediyelerinde halen tartışma konusudur. Basından çıkan haberlerden anlaşıldığı üzere, bir çok şirketin özellikle sürekli zarar edenlerin kapatılması gündeme gelmiştir.

IV. ÖZELLEŞTİRME SONRASI BELEDİYELERİN SORUMLULUĞU

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin yapılan değerlendirmelerde özellikle belediyelere düşen en önemli görev, hangi öncelikle hangi hizmetlerin hangi çerçevede ve hangi yöntemde özelleştirileceğinin kesin sınırları ile belirlenmesidir.

İlk etapta belediyelerden hizmetlerin tamamını ya da aynı hizmet kolundaki bütün işleri özelleştirmesi beklenmeyebilir. Bir hizmetin üretiminde aynı anda hem kamu, hem de özel firmalar görevli olabilir. Bu durum piyasada rekabet şartlarının gelişmesi, gerçek üretim maliyetlerinin ortaya çıkmasına yardımcı olacaktır. Böylece özel ve kamu sektör kuruluşlarının eşit şartlar içinde daha verimli çalışması gerçekleştirilebilecektir. Özel teşebbüsteki kar motifi kamu kurumlarında görülen bütçe büyütme isteklerini sınırlayacak, uzun dönemde kamu yönetiminin aşırı şekilde büyümesini önleyecektir.

Belediyeler hizmetin yürütülmesini özelleştirmekle sorumluluktan kurtulmuş olmamaktadır. Nihai sorumluluk yine belediyeler üzerindedir. Belirlenen hizmet standartları sözleşmeye konulacak ve özel firmadan bunlara uyması talep edilecektir.

Belediyelerin denetim görevleri yanında yaptırım mekanizmalarını da kurmaları gerekmektedir. Özel firmanın hizmetleri belirlenen standartlarda uygun yerine getirmemesi durumunda ya da sözleşmeyi feshetmesi durumunda uygulanacak yaptırımlar önceden belirlenmeli ve gerektiğinde titizlikle uygulanmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkemizde yerel yönetimler içinde en faal ve demokratik olanı kuşkusuz belediyelerdir. Yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları doğal olarak belediyelerde gündeme gelmiştir. İl özel idarelerinin, merkezi idareye yakın ve hatta onun taşradaki uzantısı görünümünde olması nedeniyle özelleştirme uygulamaları, bu idarelerde belediyelere göre daha sınırlı kalmıştır. Köyler ise geleneksel olarak önemli bir yerel idare birimi olmasına rağmen, hizmetlerin büyük kısmını merkezi idare üstlendiği için fazla bir etkinliği olmamakta ve dolayısıyla özelleştirme imece (kendi kendine hizmet) gibi çok dar bir düzeyde kalmaktadır.

Bugün belediyelerin yürüttüğü hizmetler daha teknik niteliktedir ve uzmanlaşmış birimlere ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle özellikle belediyeler bazı hizmetlerde özel sektörle işbirliği yapmak durumundadırlar.

Belediyelerin, gelişen piyasa şartları içerisinde, zaten her türlü yerel hizmeti üretme zorunluluğu yoktur. Gerçekten de, kanunda sayılan ve belediyelerin yapmaları gereken bir çok hizmetin, özel sektöre devri sonucu, verimlilik ve etkinliğin artması yanı sıra, belediyeler bu özelleştirmeler sonucunda çok büyük miktarlarda tasarruf da sağlamışlardır.

Belediye hizmetleri özelleştirilirken belediyelere düşen en önemli görev, hangi hizmetlerin hangi öncelikle ve hangi yöntemle özelleştirileceğinin kesin sınırlarının çizilmesidir. Özelleştirme sonrası

ise, yerel hizmetlerin rasyonel bir şekilde yapılıp yapılmadığının denetlenmesi belediyenin asli görevi olmalıdır.

Zaten, belde halkı hizmetin kimin tarafından yürütüldüğü sorunuyla değil; daha çok hizmetin düzeyi, kalitesi ve etkinliği ile ilgilenmektedir. Hizmetin sorumluluğu, belediye yönetiminde kaldığı sürece, yerel hizmetlerin özel sektör kuruluşları tarafından üretilmesi ve dağıtılması, kamu yararı açısından bir sorun meydana getirmeyecektir.

Bütün bu görüşler yanında, ülkemizde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda farklı görüşlere de rastlanmaktadır. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesini savunanlar, kamunun etkin ve verimli çalışmadığını ileri sürerken; üretici belediyecilik görüşünü savunanlar, özelleştirmenin yolsuzluklara ve halk aleyhine haksız rantlar oluşturabileceği görüşü üzerinde yoğunlaşmaktadırlar.

Özelleştirme uygulamaları sayesinde belediyelerin temel görevi; planlama, koordinasyon, izleme ve denetleme gibi makro düzeydeki yönetim faaliyetlerini daha iyi bir şekilde yürütmek olmalıdır. Böylelikle, belediyeler kendileri dışında önceden oluşmuş sosyo-ekonomik ve çevresel faktörlere tabi olmak yerine, onları, olumsuzlukları ortaya çıkmadan daha iyi bir şekilde yönlendirebilme imkanına sahip olacaklardır.

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinden önce, belediye tüm hukuki sorunları, mali etkileri, ekonomik ayrıntıları ve belde halkı üzerindeki olası etkileri değerlendirmelidir. Özelleştirme kararı, kamu hizmetlerinin amaçlarına uygun ise alınmalıdır.

Şüphesiz her model ya da yöntemin olumlu yanları yanında, uygulamadan kaynaklanan bazı sorunları da bulunmaktadır. Bu sorunlarla özelleştirme yöntemine karşı çıkmak bir bakıma kolaydır. Önemli olan uygulamadaki aksaklıkları gidererek yöntemin iyi işlemesini sağlamaktır. Bu nedenle özelleştirme uygulamalarına yönelik eleştiriler; adam kayırma, rüşvet, zamanlamanın iyi seçilmemesi, denetimin yetersizliği ya da yokluğu gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Bütün bu olumsuzluklar asgari düzeye indirildiği takdirde kamu bürokrasisinin yapısal sorunlarının çözümünde ve verimliliğin artırılmasında, özelleştirme; önemli bir

yöntem olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak; belediyeler birer hizmet kurumu olduklarından, yürüttükleri hizmetlerde kar amacı gütmeyizler. Ancak, yapılan her hizmetin faturasının sonuçta belde halkı tarafından ödendiği de unutulmamalıdır. Bu nedenle özellikle belediyeler, görev alanlarına giren hizmetleri en etkin ve verimli bir şekilde yapmak veya kanunlarla belirlenen çerçeveler içinde, daha verimli ve daha ucuza mal olacaksa başkalarına yaptırmak durumundadırlar. Yani belediyeler geleneksel hizmet üretme anlayışlarını değiştirip, alternatif hizmet sunma yöntemlerini tercih etmelidirler. Bu da özelleştirme ile sağlanacaktır

KAYNAKÇA

Ankara Büyükşehir Belediyesi., *Ankara Programı 1992*, Ankara, 1992.

DİLBİRLİĞİ, Muhterem., "Belediye Şirketleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995.

DOĞAN, Zeki ve DAĞ, Mustafa., "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 3, Mayıs 1995.

DPT., *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Mevzuatı, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Daire Başkanlığı*, Nisan 1995.

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

—, *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, (1985-1989), Ankara, 1985.

EKEN, Musa., *Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi*, İzmir Ticaret Odası Yayını, No: 7, İzmir, 1995.

EMREALP, Sadun ve HORGAN, Drew., *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, Yerel Yönetim El Kitapları Serisi, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME ortak yayını, Kent Basımevi, İstanbul-1993.

ERYILMAZ, Bilal., "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 61, Sayı:382, Mart-1989.

ERYILMAZ, Bilal., "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler", *İkinci Kitap: Kamu Yönetimi*, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Ankara, (1-4 Mayıs 1990)

İstanbul Büyükşehir Belediyesi., *Büyükşehir Belediyesi 1991 Tanıtım ve Çalışma Raporu*, İstanbul, 1991.

KELEŞ, Ruşen., *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Birinci Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.

KÖKSAL, Tünay., "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 2, Sayı: 6, Kasım 1993.

PİRLER, Orhan., "Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995.

YILMAZ, Osman., *Yap-İşlet-Devret Modeli ve Türkiye Uygulaması*, *Devlet Planlama Teşkilatı Uzmanlık Tezi*, Ankara, Eylül-1996.