

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI
KENT ve ÇEVRE BİLİM DALI**

**KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ REFORMU DÖNEMİNDE KENT YÖNETİMİNDE
ÖZELLEŞME TERCİHİ**

Yüksek Lisans Tezi

Aydın ERDOĞAN

Ankara-2006

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ve SİYASET BİLİMİ
ANABİLİM DALI
KENT ve ÇEVRE BİLİM DALI**

**KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ REFORMU DÖNEMİNDE KENT YÖNETİMİNDE
ÖZELLEŞME TERCİHİ**

Yüksek Lisans Tezi

Aydın ERDOĞAN

**Tez Danışmanı:
Prof. Dr. Can HAMAMCI**

Ankara – 2006

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
KISALTMALAR	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL - NEOLİBERAL REFORM	4
I. 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Dönüşümün Temelleri: Küreselleşme, Neoliberalizm ve Yönetimde Reform	5
A. Küreselleşme	5
B. Neoliberalizm.....	12
C. Yönetimde Reform	15
II. Küresel Kamu Yönetimi Reformu: Kamu Yönetiminde Özel Eksenli Dönüşüm.....	17
A. Reform - Özelleşme İlişkisi.....	17
1. Özelleştirme Kavramı.....	17
2. Serbestleştirme.....	22
3. Düzenlemecilik: Regülasyon ve Deregülasyon.....	25
a. Regülasyon.....	27
b. Deregülasyon	30
4. Yerelleştirme	33
B. Özelleşme Tercihi ve Kamu Yönetimi: Kamusal - Özel Karşıtlığı.....	38
1. Kamu Hizmeti.....	38
2. Kamusal Koşulları.....	39

3. Kamusal - Özel Ayrımı.....	42
C. KKYR ve Dünya Bankası Yaklaşımı:Yapısal Uyarlanma.....	45
1. Dünya Bankası: Örgütsel Kimlik, Yapı, Amaçlar	47
2. Etki Aracı: Kredi Anlaşmaları.....	48
a. Yatırım Kredileri	48
b. Uyum / Kalkınma Politikası Kredileri.....	49
3. Koşulluluk.....	52
4. Dünya Bankası Reform Tanımlaması.....	53
D. Küresel Kamu Yönetimi Reformu (KKYR).....	58

İKİNCİ BÖLÜM

KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve KENT YÖNETİMİ:

KENT YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞME TERCİHİ	64
I. Kent Yönetimi - Belediyeler ve Belediye Hizmetleri	67
A. Yerel Yönetim	67
B. Kent Yönetimi	71
C. Türkiye’de Kent Yönetimi: Belediyeler.....	73
D. Dünya Bankası Yaklaşımı ve Kent Yönetiminde Reform	82
E. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Yerelleşme	87
II. Kentsel Düzeyde Özelleşme	92
A. Kamu Varlık ve Hizmetlerinin Özel Kesime Devri	93
1. Hizmetlerin Özelleştirilmesi.....	94
2. Taşınır ve/veya Taşınmaz Malların Satışı	95

B. Kentin Piyasalaşması ve Küresel Piyasaya Eklemlenmesi: Şirketleşme ve Borçlanma Tercihleri	95
1. Kentin Piyasalaşması: Şirketleşme	96
2. Küresel Piyasaya Eklemlenme: Borçlanma	103
C. Kentsel Özelleşmenin Etkisi: Müşterileşme - Fiyatlandırma – Ticarileşme	109
III. Türkiye’de Kentsel Özelleşme ve Antalya Su ve Kanalizasyon Özelleştirme Örneği	111
IV. Kentsel Reformun (Özelleştirme) Toplumsal Maliyeti	117
SONUÇ	122
KAYNAKÇA	126
ÖZET	130
ABSTRACT	131

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
DB	: Dünya Bankası
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
GATS	: General Agreement on Trade in Services
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IBRD	: International Bank of Reconstruction and Development
ICSID	: International Center for Settlement of Investment Disputes
IDA	: Internation Development Agency
IFC	: International Finance Corporation
IMF	: International Monetary Fund / Uluslararası Para Fonu
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKYR	: Küresel Kamu Yönetimi Reformu
MIGA	: Multilateral Investment Guarantee Agency
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OECD	: Organization for Economic Co-operation and Development
PFPSAL	: Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan
SAL	: Structural Adjustment Loan
SECAL	: Sectoral Adjustment Loan
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Kamu yönetimi, en genel anlamıyla toplumların yaşayışlarını düzenlemek ve koşullarını geliştirmek amacıyla kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilen etkinliklerin tümü olarak tanımlanabilir. Bu alanda her dönemde yürütülen reform çalışmaları, mevcut yapının eksik ve eleştirilen yönlerini düzeltmek savı ile başlatılmıştır. 1980 sonrası kamu yönetiminde reform döneminde ortaya koyulan eksik yönler ve eleştiriler, “devlet”in (kamu yönetiminin) ekonomik anlamda verimli-etkin olamaması ve artan demokratik taleplere karşılık verme kapasitesinden yoksun olması başlıklarında ele alınabilir. İlk başlık, kamu yönetiminin hantal, bürokratik, sonuç kaygısı taşımayan, rasyonel olmayan (irrasyonel), rakabetten yoksun, siyasallaşmış karakteri ve büyüklüğü nedeniyle ekonomik açıdan sürdürülemez bir yapı haline geldiği düşüncesini içermektedir. İkinci başlık ise toplumdan uzaklaşmış ve yabancılaşmış, katılıma elvermeyen yapıda olması nedeniyle toplumsal tepkilere duyarsızlaştığı, giderek daha anti-demokratik hale geldiği varsayımı üzerine kurulmuştur. Her iki başlık da farklı sorun alanlarının ardında benzer nedenlerin yattığı sonucunu işlemektedir. Buna göre devlet ne ekonomik ne de demokratiktir çünkü aslında üstlenmemesi gereken işlevleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu yüzden fazla büyümüş, bürokratikleşmiş ve sonuç olarak verimlilikten – etkinlikten - duyarlılıktan uzaklaşmıştır. Sorun böyle basit olarak ortaya konulduğunda çözüm de basit bir önerme olarak formüle edilebilmektedir: “Kamu yönetimi yapısal ve işlevsel açıdan daraltılmalıdır.” Küresel kamu yönetimi reformu bu amaçla yürütülmektedir.

Kamu yönetiminin yapısal (örgütsel) bakımdan küçülmesi, kamuda çalışanların sayısının ve kamu kuruluşlarının sayısının azaltılmasını; işlevsel

küçülme ise kamu yönetimi kapsamında yürütülen faaliyetlerin azaltılmasını anlatmaktadır. KKYR, bu amacı gerçekleştirmek için hazırladığı reçeteyi özelleştirme kavramı üzerine geliştirmiştir. Ancak tabii ki burada özelleştirmeyi geniş anlamda değerlendirmek gerekmektedir. Dar anlamda kamu varlıklarının ve hizmetlerinin özel kesime devri olarak tanımlanabilecek kavram, geniş olarak alındığında küreselleşmeci ve neoliberal ilkeler yönünde özelleştirme, serbestleştirme, yerelleştirme ve piyasa için düzenleme (regülasyon ve deregülasyon) süreçlerinin bütünü ifade etmektedir. Özetle kamu yönetimi (kamusal etkinlik) alanının piyasa mekanizması lehine daraltılması olarak tanımlayabileceğimiz özelleştirme, reformun temel amacı ve ekseni niteliğindedir. Bu bakımdan reform gerekçeleri olarak sıralanan teknik maddelerin (ekonomik performans düşüklüğü, kaynak yetersizliği, vb) doğru görünmekle birlikte açıklayıcılıktan uzak olduğu belirtilmelidir. Asıl amacın kamu yönetiminde reform başlığı altında piyasa ve sermaye odaklı tercihlerin yaygınlaştırılması olduğu düşünülmelidir. Bu açıdan yaklaşıldığında devletin işlevsel ve yapısal dönüşümünün piyasa işleyişini kolaylaştıracak nitelikte olduğu ve toplumsal kaygıların yerine özel olanların yerleştirilmesini esas aldığı görülmektedir. Dönüşüm, ilkeleri, yapısı ve işleviyle kamu yönetimini “yeni kamu işletmeciliği” olarak yeniden tanımlarken devletin “kamusal” niteliği aşmakta, toplumsal-özel dengesinde “özel” ağır basmaya başlamaktadır.

Merkezi yönetimi hedef almış görünmesine karşın yerel yönetimleri de içeren dönüştürme çabası, “yeni” yönetim ilkelerini yerele “yerelleşme” adı altında taşımaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetki ve sorumlulukla donatılması talepleri geride bırakılırken özerkleşme talep edilmektedir. Merkezden bağımsız

karar alabilen ve uygulayabilen yerel yönetimler, katılım unsuru ile de donatılarak birer “küresel” piyasa aktörü olarak yeniden şekillendirilmek istenmektedir. Ancak bu formülle merkezden bağımsız olmak yerine küresel oluşumlara bağlanan, katılım ile özel kesimin yönetsel tercihlere daha güçlü müdahale edebildiği ve dolayısıyla küresel ve özelleşmiş bir yerel yönetim tasarlanmaktadır.

Çalışmada, yukarıda özetle aktarılan sürecin tartışması yürütülecek ve yerelde süren reformun özelleşmeci nitelikte olduğu; dolayısıyla demokratikleşme değil ticarileşme ve piyasalaşma gibi sonuçları doğuracağı düşüncesi savunulacaktır. Bu bağlamda, yerel reform sürecinin küresel bir dönüşümün unsuru ve gereği olduğu ortaya koyulmaya çalışılacak ve yereli nasıl etkilediği açıklanmaya çalışılacaktır. Dünya Bankası yapısal uyum politikasında somutlanan “yeni” eğilimlerin merkezle birlikte yereli piyasalaştırma, kamu yönetimini ticarileştirme tercihi üzerinde durulacaktır.

Sonuç itibarıyla, 1980 sonrasında iyiden iyiye netleşen merkezden yerele ve kamusalardan özele iktidar devri tercihi bağlamında yerel (özelde kentsel) yönetimlerdeki değişimin çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaca yönelirken, kavramların netleştirilebilmesi önemli görülmüştür. Küreselleşme, neoliberalizm, reform, özelleştirme, serbestleştirme, düzenleme ve yerelleşme kavramlarının, hakim iktisat kuramı bağlamında tartışılması, bu düşüncenin gereğidir. Açıklamadan öte bir çözümlenme yapılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE KÜRESEL - NEOLİBERAL REFORM

1980'ler, yönetsel ve siyasal anlamda önemli kuramsal kırılmalara sahne olmuştur. "Yeni" sıfatıyla nitelenen yönetim yaklaşımları ve "yeni" bir tür liberalizm (neoliberalizm), tüm dünyada önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Bir tür mevcut durum eleştirisine dayandırılan bu yeni yaklaşımlar giderek daha geniş bir etki alanına sahip olmuş, tüm dünyayı yeni bir modele göre şekillendirmeye başlamıştır. Çoğunlukla küreselleşme kavramı ile açıklanan/desteklenen yeni eğilimler, içinde bulunulan koşulların değişimine uyum sağlanması gerektiğini savunmaktadır. Teknolojide, dünya siyasetinde ve ekonomisinde yaşanan değişiklikler, yeni modeller oluşturmayı gerektirmektedir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu ve dünyanın pek çok noktasında büyük ölçüde paralel bir şekilde sürdürülen yeniden yapılanma girişimlerinin temelinde bu kabuller yatmaktadır. Yaygınlığı ve ileride tartışılacak niteliklerinin birörnekliği nedeniyle çalışmamızda "küresel kamu yönetimi reformu" (KKYR) nitelemesi kullanılacaktır. Ancak öncelikle 1980 sonrası dönemin temel karakteri ortaya koyulmaya ve reform kavramı açıklanmaya çalışılacaktır. Bu sayede en geniş çerçeveden basamak basamak daha alt çerçevelere geçmek amaçlanmaktadır. Küreselleşme, neoliberalizm ve reform kavramı ile dönemin yönetsel karakteri; özelleştirme, serbestleştirme, düzenlemecilik ve yerelleştirme ile KKYR'nun niteliği açıklanacaktır. Sonraki bölümde ise bir alt kapsamda, yerel yönetimlerin reform sürecindeki dönüşümü, çözümlenmeye çalışılacaktır.

I. 1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Dönüşümün Temelleri: Küreselleşme– Neoliberalizm – Reform

Kamu yönetiminde reform sürecinin küreselleşmeci ve neoliberal açıklamalarla desteklendiği bilinmektedir. Dünyanın ulusal sınırları aşan bir bütüne dönüştüğü ve her türden ilişkinin bu düzeyde yürütülebilmesi gerektiği düşüncesi olarak özetleyebileceğimiz küreselleşmeci yaklaşım, piyasa mantığını ve özel kesim kaygılarını temel alan neoliberal ideoloji ile birlikte yönetsel yapıların yeniden düzenlenmesi sürecini etkilemektedir.

Reformun dinamikleri olarak sunulabilecek küreselleşme ve neoliberalizm kavramlarının tartışılması sayesinde reformun düşünsel temelinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

A. Küreselleşme

Küreselleşme, çok çeşitli şekillerde tanımlanabilecek, tartışmalı bir kavramdır. Farklı açılardan yaklaşımlarla yapılmış kimi tanımlamalar sunularak bir genel tanım geliştirilmeye çalışılacaktır.

Ekonomik açıdan yaklaşıldığında küreselleşme, “...ulusal ekonomiler dünyasından üretimin uluslararasılaştığı ve mali sermayenin ülkeler arasında hızla ve serbestçe dolaştığı küresel ekonomiye geçiş...”¹ ya da “Üretim faktörleriyle mal ve hizmetlerin giderek artan hareketliliğinden kaynaklanan sınır ötesi karşılıklı ekonomik bütünleşme”² olarak tanımlanabilmektedir. Daha eleştirel bir yaklaşıma göre ise küreselleşme “...soğuk savaş sonrasında stratejik bir çabanın ürünü olarak şekillenmiş ve batı kapitalizminin mal, hizmet, para piyasalarında egemenlik

¹ OECD. Globalisation: What Challenges and Opportunities For Governments?, Paris, 1996, s. 3

² Abdullah, Özkan. Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye, Tasam Yay. İstanbul, 2004, s. 11

arayışının yansıması olarak gelişmiştir. Bu stratejik yönelimin bir ürünü olarak küreselleşme, sermayenin akışkanlığı ve emeğin sabitliği üzerine kurulu bir mekansal algılama temeli üzerine oturmaktadır.”³

Siyasi bakımdan küreselleşme ile ulusal ekonomik sistemlerin artan etkileşimi veya teknolojik gelişmelerin dünya piyasalarındaki deregülasyon ve özelleştirmeyi teşvik eden hükümet politikalarını oluşturması anlatılmaktadır. Sosyal açıdan ise iletişim, enformasyon ve ulaşım olmak üzere insani etkileşim biçimlerinin coğrafi sınırlardan bağımsızlaşması ve dünya ölçeğinde hızla yayılması olarak nitelenebilir.

Küreselleşme, yönetsel, sosyal ve ekonomik etkileşim ile değişimin küresel düzeyde hızlandığı ve yoğunlaştığı dönemi ifade etmektedir. Söz konusu dönüşümün küreselleşmenin bir sonucu mu olduğu yoksa bu değişimin küreselleşme olarak adlandırılması gerektiği tartışılmaktadır. Sonuç ne olursa olsun, özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşananlar, 1989’da Sovyet Bloku’nun çöküşü ile belirginleşen⁴ küreselleşme olgusunu reddedilemez kılmaktadır. Ancak, küreselleşmenin varlığı, olumlanması için yeterli görülmemelidir. Pek çok kaynakta, kaçınılmaz ve faydalanılması gereken bir süreç olarak değinilen küreselleşme, aynı zamanda sosyal adaletsizliğin daha da derinleştiği, ekonomik uçurumların olduğu bir dönemi ifade etmektedir. Kanımızca, değinilen olumsuzluklar ile küreselleşme arasında bir ilişki bulunmaktadır. Kapitalizm bağlamında ele alındığında, sermaye odaklı politika ve uygulama tercihlerinin kapsamının genişlemesi, tüm dünyayı tek bir etkinlik alanı (piyasa) olarak tanımlaması, küreselleşme için bu çalışmada kullanılan tanım

³ Yaşar Hacısalihoğlu. “Küreselleşme ve Mekansal Yansımalar”, **ODTÜ Uluslararası İlişkiler Konferansı Bildirileri**, Çantay Kitabevi, Ankara, 2003, s. 57

⁴ A.Özkan. s. 15

olacaktır. Özetle küreselleşme, piyasa odaklı tercihlerin siyasi ve yönetsel anlamda yaygınlaşmasıdır.

Küreselleşmenin siyasal düzlemdeki etkileri, dünyada giderek karşılıklı bağımlılık esasında şekillenen bir ilişkiler bütün olduğu ve uluslararası toplumdan kopmamak için buna uyum sağlanması gerektiği düşüncesini doğurmuştur. Ulusal egemenlik kavramının karşısına küresel belirleyicileri koyan bu eğilim, siyasal anlamda bir yabancılaşmaya yol açmış görünmektedir. Buna bağlı olarak demokratik hesap sorulabilirlik açısından güçlükleri beraberinde getirmektedir. “Yeni yapı, devletin ekonomideki ağırlığını törpülerken pazarı karar verici mekanizma olarak ilan etmektedir. Piyasa rasyonelliği, toplumsal tercih yerine koyulmaktadır. Oysa, piyasa demokratik bir kurum değildir.”⁵ Dolayısıyla antidemokratik bir karar süreci benimsenmektedir. Küresel piyasanın karar süreçlerindeki etkinliğinin bu bağlamda artması, beraberinde bir yabancılaşma getirmekte ve demokratik anlamda sorun içermektedir.

Siyasi tercihleri “tartışılmaz” küreselleşme gerekleri ile şekillendirmek, küresel bir aktör olmak amacını izlemek, ekonomik yönelimi ulusaldan öte küresel güdülerle belirlemek ve küresel toplumdan dışlanmamak çabası gibi özellikleri ile küreselleşmeci siyaset, yeni bir toplum modelinin temelini oluşturmaktadır. Piyasa odaklı tercihlerin politik kararları daha fazla etkilemeye başlaması ve bunun “küresel” bir mutlak doğru olduğu düşüncesinin yaygınlaşması ile siyasal düzlemde küresel etkiler somutlaşmaktadır. Diğer taraftan, küreselleşmenin veri/değiştirilemez gerçek olarak kabul edilmesi ve bunun sermaye odaklı tercihleri meşrulaştırdığının düşünülmesi, kaygıları ulusal-yerel ölçekten bağımsız hale gelen ticari (ekonomik)

⁵ Gencay Şaylan. Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi (2. baskı), İmge, Ankara, 2002, s. 182-183

etkinliklerin ve kapitalist ilişkilerin yaygınlaşmasını açıklamak için kullanılmaktadır.⁶

Küreselleşmenin yönetsel anlamı, yani küresel ve piyasa odaklı düşünce yapısının yönetim tarzındaki etkileri iki başlık altında incelenebilir. Yönetsel uygulamaların küresel ekonomik (piyasa temelli) beklentilere göre şekillenmeye başlaması ve pek çok yönetsel işlevin ulusüstü ya da küresel olarak nitelenen oluşumlara terk edilmeye başlaması.

Uluslararası niteliği öne çıkan ekonomik / ticari etkinliklerin gerektirdiği yapısal koşulları sağlamak, piyasalarda artık serbestçe hareket eden sermayeyi çekmek için zorunlu görülmektedir. Sermayenin dolaşımının serbestleşmesi, bu sermayeyi çekmek için piyasalar arasında gerçekleşen rekabeti çetinleştirmiştir. Ulusal yönetimler, ülkelerindeki koşulları piyasa beklentilerine göre şekillendirmek durumunda kalmışlardır. Sermaye ise serbestleşmiş dünyada daha kolay hareket edebilmekte ve en fazla değerlendirilebileceği alana kayabilmektedir. Ekonomik etkinliğin dünyayı tek bir pazar olarak kullanması ve buna bağlı olarak ulusal veya mekansal kimlikten büyük ölçüde arınması bu sürecin bir sonucu olarak görülebilir. Üretim, karar alma, pazarlama birimleri dünyanın çeşitli noktalarına dağılmış firmalar, buna örnek olarak gösterilebilir. Faaliyetlerini optimal parçalara ayırarak her biri için en ekonomik, karlı alanı seçmekte; bu sayede maliyetlerini en aza indirirken sermayesini küresel piyasalarda değerlendirebilmektedir. Diğer bir deyişle

⁶ Meşrulaştırma aracı olarak kullanıldığında kimi zaman küresellik ile evrensellik arasında bir ilişki kurulmaktadır. Oysa, ikisinin farklı anlamları olduğu savunulmaktadır. Örneğin Jean Baudrillard'a göre "Aydınlanmanın temsil ettiği evrensel değerler tamamen aşkın bir ideali simgeler. Benliği özgürlüğü ile yüzleştirir, bu sürekli bir görev ve sorumluluk demektir, basit bir hak değil. Küresel olanda bu tamamen eksik, o total ticaretin ve alışverişin işlerlik kazandığı bir sistemdir..." (A. Özkan. s.13)

sermaye kendi ulusal sınırına sıkışıp kalmamakta, en fazla değerlenebileceği noktaya kolaylıkla yönelebilmektedir. Kaynak sıkıntısı ile karşı karşıya bulunan ülkeler, hareketliliği artmış sermayeyi çekebilmek ve tutabilmek için uluslararası rekabete girmektedirler.

Ulusüstü ya da küresel oluşumların yönetsel anlamda giderek daha fazla etkinlik kazanmaları, küreselleşmenin bir diğer yansıması olarak görülebilir. Bu süreçte, ekonomik amaçlarla kurulmuş olmalarına rağmen birer yönetsel yeniden yapılandırma gücüne dönüşen DB, IMF, OECD gibi kuruluşlar; AB gibi bölgesel nitelikli oluşumlar; ve çokuluslu/ ulusötesi şirketler⁷ öncül aktörler olarak belirmiştir. Ülkeler, küreselleşen yapıya eklemlenebilmek ve birbiri ile rekabet edebilmek için bu oluşumlar aracılığıyla birliktelikler kurmuştur. Egemenliklerinin bir bölümünü devrettikleri bu güçler, piyasa koşullarını gerçekleştirebilmek için bir yeniden yapılandırma süreci başlatmışlardır. Özel kesimden büyük destek bulan bu eğilim, devleti (kamu yönetimini) piyasa için çalışan bir örgüt olarak yeniden tanımlamaktadır. Küreselleşme büyük bir pazar yaratmakta ve devletleri bu pazarda sıradan birer aktör olarak görmektedir.

Küreselleşme, yerelleşme olgusu ile yakından ilişkilidir. En azından bugün için “...deregüle edilmiş kapitalist bir finansman pazarının dünya ölçeğinde işlerlik kazanması, ... egemen devletin dönüşümü, yeni ve çok güçlü ekonomik aktörlerin ortaya çıkışı, ... bölgesel krizler gibi sonuçlara yol açmıştır. Siyasi alanda ortaya çıkan en önemli sonuç temsili demokrasinin ve demokratik hesap sorulabilirliğin ciddi bir biçimde erozyona uğramasıdır. Yerelleşme ise bu gelişmelere karşın

⁷ Üç aşama ile açıklanan küreselleşme sürecinin 1970’lerde başlayan üçüncü basamağında çokuluslu şirketlerin dünya ekonomisini denetimleri altına aldığı belirtilmektedir. (Baskın Oran’dan aktaran A.Özkan. s.15-16)

küreselleşmenin siyasallaşmasını ya da daha açık bir ifadeyle küreselleşme önündeki siyasal denetim mekanizmalarının marjinalleşmesini sağlayabilmektedir. Yerelleşme, daralmış bir ölçekte demokratik katılım için kanallar açmakta, ancak küresel düzeyde herhangi bir hesap sorulabilirlik mekanizması söz konusu olmaksızın ... küreselleşme sonuçlarının yeniden üretimini sağlayabilmektedir.”⁸

Bu nitelikleri ile küreselleşme süreci, kendine has bir ekonomik ve yönetsel yapı üretmektedir. Bu yapı, örgütlenmesi, kurumları, politikaları, ideolojisi ve sosyo-kültürel yansımaları ile yeni tip ilişkileri beraberinde getirmektedir. İktidar büyük ölçüde, demokratik hesap sorulabilirlikten uzak ulusüstü oluşumlara devredilmektedir. DB, IMF, OECD gibi ulusüstü örgütler; belli başlı borsaları esas alan küresel sermaye piyasası, bankacılık sistemi, politika belirleme odakları; neoliberal ideolojisi; tüketime ve bireyciliğe dayanan kültür dayatması ile yeni bir dünya oluşmaktadır.

Özetle, küreselleşmenin getirdikleri;

- Küresel merkezlerin ve reçetelerin ortaya çıkması ve küresel oluşumların artan etkinliği: Tezat görünse de küreselleşme, merkezileşme paradigması ile açıklanabilmektedir.⁹ Küresel merkezlerden çevreye sosyal, ekonomik, politik bir değer akımı yaşanırken hiyerarşik ve hegomonik bir yapı içinde merkezi bir yönetsel mekanizma gelişmektedir. Yönetsel ve siyasal karar alma ve uygulama gücü giderek ulusüstü-uluslararası oluşumlara (merkezlere) kaymaktadır.

⁸ G. Şaylan. s. 193

⁹ A. Özkan. s. 14

- Ulusal ve kamusal kavramlarının aşınması: Ulusal meseleler ile küresel olaylar arasındaki kesin sınırların ortadan kalkması¹⁰, kamu yönetiminin odağındaki kaygıların değişmesine neden olmuştur.

- Küresel piyasaların oluşumu: Ulusal ölçeğin aşılmasının bir sonucu olarak öne çıkan küresel piyasanın “...tarihsel olarak piyasa toplumlarında “dağıtıcı” bir adaletin gerçekleştiricisi konumuna gelen merkezi yönetimin ortadan kalkması öte yandan yasa ve idari pratiklerin oluşturdukları müzakere alanlarına dahil edilen aktörlerin sınırlanmasıyla siyasetin alanını daralmasına...”¹¹ neden olduğu düşünülmektedir.

- Batılılaşma: “Batı’nın altyapısıyla ve üstyapısıyla tüm dünyaya yayılması”¹² olarak da tanımlanabilen küreselleşme, batı değerlerinin yaygınlaşmasını beraberinde getirmektedir.

Küreselleşmeci yaklaşım işte bu sonuçları gerçekleştirmek ya da bunlardan faydalanmak düşüncesi olarak nitelenebilir. Evrensellik kavramının yerine yerleştirilmeye çalışılan, bir tür meşrulaştırma aracı olarak sunulan ve kaçınılmaz olarak uyulması gereken bir süreç olarak öne çıkarılan küreselleşme, egemenlik anlayışının değişmesine sebep olmaktadır. Özeli kamusal ya da toplumsal olanın önünde gören neoliberal ideolojinin yaygınlaşması buna bağlı görünmektedir. Bu bakımdan sürecin sorgulanması, temel olduğu dönüşümün niteliklerinin tartışılması gerekmektedir.

¹⁰ A. Özkan. s. 14

¹¹ Huricihan İslamoğlu. “IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası”, **Birikim**, 158, 2002, s.22

¹² A. Özkan. s. 16

B. Neoliberalizm

Küreselleşme ile neoliberalizm arasında bir paralellik hatta örtüşme olduğu kabul edilmektedir. Kimi görüşlere göre neoliberalizm, küresel liberalizmdir. Ulusal ölçeğin yerini alan küresel ölçeğe uyarlanmış liberal görüşler neoliberalizmi oluşturmaktadır. Diğer bir görüş ise küreselleşmenin neoliberal ideolojinin bir ürünü olduğunu savunmaktadır.¹³ Buna göre, liberalizmin hem etkinlik hem kuram bazında yaygınlaşması eğilimi, küreselleşmeyi beraberinde getirmiştir. Hangi görüş benimsenirse benimsensin neoliberalizm ve küreselleşme, birbiri ile yakından ilişkili görünmektedir. Liberal politikaların yaygınlaşması ya da liberal kaygıların küreselleşmesi, neoliberal ideolojinin ortaya çıkışı ile bağlantılıdır.

“Bugünün yeniden yapılanma sürecinin karşı konulamaz, sorgulanamaz, egemen ideolojisi ‘yeni sağ’ ya da ‘yeni tutuculuk’...” olarak da tanımlanabilecek neoliberalizmdir. “Bu yaklaşımın temel çıkış noktası, pazara koşulsuz öncelik ve sınırsız güvendir. Toplumsal kaynakların en verimli bir biçimde kullanılması ve toplumsal çıkarların maksimum düzeyde gerçekleşmesi için verilecek bütün kararları pazarın işleyişi belirlemelidir. Aksi takdirde toplumsal kaynaklar israf olacak ve toplum görece olarak yoksullaşacaktır....Yeni sağ ya da yeni tutuculuğa göre kaynakların bu çerçevede en rasyonel biçimde kullanılması ile yoksulluk ve yoksunluk giderek azalacak; bu da toplumu ve insanları giderek daha özgür kılacaktır.”¹⁴

İlkesel olarak öncelikle yönetsel karar mekanizmasının özelleştirilmesi ardından da ekonomik (ticari) etkinliğin engellenmemesi ve serbestleştirilmesi

¹³ A. Özkan. s. 13

¹⁴ G. Şaylan. s. 136

yoluyla ekonomik refah yaratmak; buna bağı olarak da toplumsal ve yönetsel sorunları aşmak düşüncesi benimsenmiştir. 1990'larda (düzenleyici – etkin - aktif) devlet, piyasa beklentilerini kamu yönetimine taşıyan bir örgütlenme olarak tasarlanmaktadır. Buna bağı olarak başta kendi yapısı olmak üzere toplumsal düzeni, ekonomik – verimlilik - etkinlik (piyasa koşullarında başarı) kriterlerine göre düzenlemek işlevini üstlenmiştir. Bu sayede ekonominin performansı artacak, refah yaratılacak ve sorunlar çözülecektir. Bu düzen kurulduktan sonra, piyasanın gerektirmesi dışında müdahalesiz yürütülecektir. Neoliberalizm, küreselleşmiş piyasanın ilkelerinin “düzenleme” işlevini üstlenmiş devlete benimsetilmesini savunmaktadır. Görüldüğü gibi piyasacı yaklaşımın sorgulanması bırakılmış, küresel piyasa ile içiçelik sağlanmaya başlamıştır.

“Neoliberal ideolojinin gelişmesi, 1979 Petrol Krizi ile refah devleti tercihinin sorgulanmaya başlamasına bağlanabilir. Emekçi kesimler, iş dünyası ve devlet arasındaki uzlaşma, bu dönemde bozulmuş; devletin küçülmesi, özelleştirme, pazarın koşulsuz egemenliği gibi değerler ön plana çıkmıştır.”¹⁵ Devlet (kamu yönetimi) anlayışı, özgürlük kavramı etrafında yeniden tartışılmaya başlamıştır. Ancak bu “özgürlük”, ekonomik girişim özgürlüğüne indirgenmiş görünmektedir. Yani devletin özgürlük sağlama görevi, ekonomik girişimlere ortam ve destek sağlama işlevine dönüşmektedir. Bu bakımdan devletin değişimi, iş çevrelerinin çıkarlarına göre gelişmektedir.¹⁶ Minimal devlet söylemi ile ifade edilen bu eğilim, neoliberal yaklaşımın temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir.

Yeni sağın pazar egemenliği ve minimal devlet yaklaşımlarının barındırdığı önemli bir çelişki, üretim, değişim ve bölüşümün esas olarak pazar tarafından

¹⁵ G. Şaylan. s. 132

¹⁶ A.k. s. 133

belirlenmesinin yol açacağı eşitsizlik durumudur. Her ne kadar liberal söylem, toplumsal çıkarların bu eşitsizliği mazur gösterebileceğini savunsa da özgürlük-eşitlik bütünlüğünün sağlanamaması toplumsal bir krizi beraberinde getirebilecektir.

Ekonomik çıkarlara odaklanmış bu yaklaşım, siyasetin ekonomi alanına müdahalesine karşı çıkmaktadır. İstikrar ve serbestlik arayışı, özgürce etkinlikte bulunan piyasa aktörlerinin korunmasını gerektirmektedir. Bu tercih, ekonomik yönden zayıf toplumsal kesimlerin desteklenmesi fikrinin terk edildiğini, sosyal kaygıların aşıldığını göstermektedir. Bu amaçla “ekonomik yaşamın denetiminin Demosa verilmemesi”¹⁷ gerektiği açıkça savunulmuş, yasama organını onbeş yıllık süreler için seçmek ve seçilme yaşını kırkbeşe yükseltmek gibi öneriler geliştirilmiştir. Bunlara paralel olarak siyasi partilerin ortak ekonomik programa sahip olmaları gerektiği düşüncesi dahi ileri sürülmüştür.¹⁸ Şaylan, bu nedenden ötürü neoliberalizm ya da yeni liberalizm kavramları yerine “yeni tutuculuk” kavramını kullanmayı önermektedir.¹⁹ Demokratik bir defo olarak kabul edilebilecek bu anlayış, temsil ve yönetime katılım anlamında neoliberalizmin “çağdaş” niteliğinin sorgulanması gereğini doğurmaktadır. Özgürleşme, demokratikleşme kavramlarını sloganlaştıran yeni tutuculuk, özünde yönetim ile toplum arasına bir sınır çizme düşüncesini ifade etmektedir. Bu bağlamda, minimal devlet-düzenleyici devlet- yönlendirici devlet arasındaki ayırım önemini yitirmekte, devlet her açıdan toplumsal (kamusal) niteliğinden sıyrılıp piyasacı bir içeriğe kavuşturulmaktadır.

Küreselleşme ve neoliberal ideoloji, kamuyu yeniden tanımlamaktadır. Artık kamu, toplumun tümünü, toplumsal yaşama dair herşeyi değil; hakim iktisat teorisine

¹⁷ Hayek tarafından savunulan bu görüşü aktaran G.Şaylan, s. 141

¹⁸ G.Şaylan. s.194

¹⁹ A.k.. s. 141

göre ekonomik gelişmeye katkıda bulunabilecek unsurları ifade etmektedir. Bu yaklaşım, devletin (kamu yönetiminin) kamusal yönünü, ilerlemenin lokomotifi olarak görülen piyasa düzeninin önünde bir engel olarak görmektedir. Dolayısıyla ya devleti bu yapıya uyarlamak ya da yönetimin dışında bırakmak gerekmektedir. “Kamu”nun yeniden tanımlanması, kamu yönetiminin “yeni” kamu yönetimine dönüşmesi yani KKYP, bu uyarlama tercihinin anlatılmaktadır. Küreselleşme ile kamu yönetimlerinin kendi ölçeklerinde egemenliği törpülenmekte; neoliberalizm ile devlet bir piyasa düzenleyicisi ve destekçisi olarak tanımlanmaktadır.

C. Yönetimde Reform

Reform, “...yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ile yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler...”²⁰ ya da “...devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye dönük etkinlikler...”²¹ olarak tanımlanmaktadır. Güler’e göre bu tanımda reformun kapsamı merkezden yönetimin merkez örgütlenmesi (bakanlıklar, bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları, kurullar sistemi), merkezden yönetimin taşra - bölge, il ve ilçe örgütlenmesine ilişkin değişiklikler, bu parçalar arasında yetki dağılımı ile kamu yönetiminin denetim sistemine dönük hükümleri içermektedir. 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu, “Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlamlandırılan sürekli yenileme yaklaşımı, öz

²⁰ Cahit Tutum. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV, yayın no:3, Ankara, 1994, s. 6

²¹ B.A.Güler. “Devlette Reform”, **Mimarlık Dergisi**, Mart 2003 eki ayrı bası, Ankara, 2003, s. 4

olarak daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.”²² diyerek reformun amaçlarına vurgu yapmıştır.

Reform dendiğinde kapsamlı bir değişikliğin kast edildiği sunulan tanımlardan anlaşılabilir. Reform çalışmaları, temel ilkelere önemli değişiklikleri de kapsadığı takdirde, ilkesel dönüşümün pratik yansımaları son derece ciddi bir değişiklik veya dönüşüm yaratabilmektedir. Dünyada kamu yönetimi alanında sürdürülen reform çalışmaları işte bu ilkesel dönüşümü içinde barındırmaktadır. Kamu yönetimi kavramının kamu işletmeciliği ve giderek işletmecilik kavramları ile aynı kapsama çekilmesi bu dönüşümün göstergelerindedir. Adlandırmadaki bu dönüşümün ilkesel bir farklılaşmaya dayandığı öne sürülebilir. “Kamu” kavramının dışarıda bırakılması, yönetimdeki kamusal niteliğin aşındığına dair bir işaret olarak algılanabilir. Kamu yönetimini diğer yönetim dallarından ayıran ve ona toplumsal bir nitelik veren ilkeler, işletme bilimi ve örgüt kuramı ilkeleri ile yer değiştirmektedir. Kamu yönetimi ve devlet sıradan örgüt ve yönetimi kapsamında ele alınmakta; bunların ekonomik nitelikli parametreleri ile değerlendirilmektedir.

Reformun (KKYR'nun) küreselleşme ve neoliberalizmin yönetim tercihlerine etki kanalı olarak tanımlanması mümkün görünmektedir. Bir diğer ifadeyle yeniden yapılandırma, devleti küreselleşmiş dünyaya neoliberal uygulamalarla eklemlenmeye çalışmaktadır. Bu yapı, ekonomik değerlendirmelerin (etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, karlılık) ön plana çıktığı ve liberal ekonominin temel özellikleri ile şekillenen bir ortam oluşturmaktadır. Ekonomik çıkar ve kar amacıyla verimlilik, etkinlik, ekonomiklik odaklı; metalaştırma çabasının yoğunlaştığı ve küresel rekabet

²² Kamu Yönetimi Araştırması. Genel Rapor, TODAİE, Ankara, 1991, s. 1

temelli neoliberal sistem devleti içine çekmektedir. Oysa “kamusal” nitelikleri ile devlet (kamu yönetimi) bu tarz bir yapı ile ilkesel çelişkiler barındırmaktadır. Reform, yukarıda açıklanan ortamda, yönetsel mekanizmaları “yenileştirme” iddiasındadır ve bunu özelleştirme ile gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Özelleştirme tercihinin geniş bir çerçevede tartışılması, KKYR’nun çözümlenmesi bakımından önemlidir.

II. KKYR: Kamu Yönetiminde Özel Eksenli Dönüşüm

KKYR’nun, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu - Özel Ortaklığı, Kamu İşletmeciliği gibi başlıklar altında kamu yönetimini işletme yönetimine benzetme (indirgeme) girişimlerinin bütünü olduğu öne sürülebilir. Yönetsel pratiklerinin etkililiği, verimliliği ve ekonomikliği bakımından kamu yönetiminden üstün olduğu varsayılan özel kesim yönetim anlayışı, reform kapsamında devlet yönetimine hakim kılınmaya çalışılmaktadır. En genel anlamıyla Küresel Kamu Yönetimi Reformu’ndan anlaşılması gereken, bir özelleştirme hareketidir.

A. Reform - Özelleştirme İlişkisi

Kamu yönetimini etkisi altına alan özel kesim ilkeleri, yönetsel önceliklerin değişmesine, örgütsel performansın ve bireysel değerlerin öne çıkmasına elveren bir ortam gerektirmektedir. Bu ortama müdahaleyi engelleyecek bir yönetim yapısı oluşturmak, yani reform, özelleşmeyi gerçekleştirmelidir.

1. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme, hakim iktisat teorisi bağlamında tartışılması gereken bir kavramdır. Teorinin temeli “Pareto Optimumu”dur. Buna göre “Bireyci davranış ekseninde hem üreticiler hem de tüketiciler açısından eşanlı maksimizasyon

probleminin çözümü olarak karşımıza çıkan atomistik yapı, ‘piyasa’ denen düzlemde fiyat mekanizması sayesinde biricik çözümü üretmektedir ve bu biricik çözümün adı da ‘denge’dir.”²³ Bireysel olarak rasyonel karar aldıkları varsayılan tüketiciler ile yine rasyonel hareket eden girişimcilerin tercihleri sayesinde doğru fiyatlar belirlenmektedir. Bir anlamda piyasa, rasyonel kararlar alındığı sürece, kendi düzenini ve dengesini²⁴ kendisi tesis etmektedir. Bu dengenin bozulmasına sebep olabilecek ilk etken ise piyasa dışından müdahaledir. Günümüzde tartışmaların odaklandığı devlet müdahalesi ve özelleştirme ile devletin etki alanını daraltma ve piyasayı genişletme tercihi, yukarıda çok kısa özetlenen teori bağlamında tartışılacaktır.²⁵

Özelleştirme, biri geniş diğeri daha dar kapsamlı olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamı ile özelleştirme, kamu kontrolündeki işletmelerin özel kesime satışı ya da devri olarak kabul edilmektedir. Daha ayrıntılı bir tanımlama ise “...devletin sahip olduğu mal varlıklarının ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının satış ya da benzeri yollarla yerli / yabancı ya da kişi / özel hukuk tüzel kişilerine devri, ya da kısaca KİT’lerin satışı...”²⁶ şeklinde yapılmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyetlerinin ve idarelerinin özel kişi ya da kurumlara devredilmesi dar anlamda özelleştirme değildir.²⁷ Bu tanımlarda KİT, devletin ekonomiye müdahalesinin bir sembolü olarak ele alınmaktadır. 1930 sonrasında uygulanan

²³ Sezai, Temelli. “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE (304) / YYAEM (12), Ankara, 2000, s. 503

²⁴ Denge ve düzen ile kastedilen “denge fiyatı”dır. Diğer bir deyişle fiyat, piyasa mekaizmasının öncelikli odağıdır.

²⁵ Hakim iktisat kuramının “özel” odaklı anlayışının piyasa düzenini kutsadığı ve piyasa başarısızlığını ancak piyasa dışı etkenlere bağladığı; buna paralel olarak kriz kavramını dışladığı bilinmektedir. Buna karşın krizlerin kapitalist dizgenin içsel unsuru olduğu, piyasanın krizlere ihtiyaç duyduğu yönünde teoriler bulunmaktadır. Tartışmalar hakim yaklaşım üzerinden yürütülse de bu noktayı dışlamamalıdır.

²⁶ E.Ruhi. 1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme, Nobel Yayınları, Ankara, 2003, s. 100

²⁷ Ö.Çetinkaya. Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme, Ekin Yayınevi, Bursa, 2001, s. 169

politikaların bir ürünü olarak kabul edilmekte, günümüzde karşılaşılan ekonomik ve yönetsel sorunların (verimli, ekonomik, etkin, duyarlı, yenilikçi, rekabetçi vb. olamamak) kaynağı burada aranmaktadır.

Geniş anlamda özelleştirme, “...devletin ekonomi içindeki varlığının azaltılması ya da ortadan kaldırılması için sadece KİT’lerin değil diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin de özel kesime devredilmesi...”²⁸ ya da “...milli ekonomi içinde kamunun (devletin) ekonomik etkinliğinin en aza indirilmesi veya tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamalar bütünü...”²⁹ olarak tanımlanabilmektedir. Bir anlamda kamulaştırmanın ve/veya özelleştirmenin tersidir.³⁰ Kamu yönetiminin ekonomik alanda doğrudan etkinlikte bulunmaktan ve bu alana müdahale etmekten özel sektöre daha serbest etkinlik alanı bırakmak amacıyla çekilmesi, yani etkinliklerin özel kesime açılması ve piyasa mekanizmasına sokulması özelleştirmenin temelinde yatan amaç olarak görülmektedir. Çalışmamızda geniş anlamıyla ele alınan özelleştirme, “özelleşme” olarak nitelenecektir.

Özelleşme tercihi çeşitli açıklamalar sıralanarak desteklenmeye çalışılmaktadır. Devletin aşırı büyümesi; siyasi etkilerle bir rant ekonomisinin oluşması; özel kesimin kamuya nazaran giderek yükselen kapasitesi; stagflasyon, aşırı vergi yükü, bütçe açıkları gibi mali ve ekonomik sorunların kamusal mekanizmalarla aşılammaması; ve devletçiliğin halkın yoksulluğuna sebep olması³¹ gibi varsayımlar, özelleşme sürecini meşrulaştırmak amacıyla öne sürülmektedir.

²⁸ Ö. Çetinkaya. s.169

²⁹ E. Ruhi. s. 101

³⁰ Y. Bayraktutan (der.). Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi, Liberte, Ankara 2003, s. 80

³¹ Ö. Çetinkaya. s. 171

Kamu yönetiminin “özel” eksenli dönüşümünün, yani özelleşmenin amaçları, özelleşmemiş yapının sorunlarını gidermeye yönelik çözüm önerileri olarak sunulmaktadır. Ekonomik, mali ve sosyal amaçlar olarak sınıflandırılabilen bu amaçlar şu şekilde sırlanabilir³²:

- Ekonomik Amaçlar: etkinliği ve verimliliği arttırmak, fiyatları düşürmek, kıt kaynakları toplumda etkin biçimde bölüştürmek, piyasa ekonomisini geliştirmek, sermaye piyasasını güçlendirmek, tasarrufları değerlendirmek, yabancı sermayeyi çekmek.

- Mali Amaçlar: açık veren kamusal etkinliklerin (KİT’lerin) yükünü azaltmak, gelir sağlamak, kamuda çalışanların sayısını azaltmak, kamunun ekonomideki payını küçültmek.

- Sosyal Amaçlar: servetin ve mülkiyetin geniş kitlelere (tabana) yayılmasını sağlamak, gelir dağılımını düzeltmek, yeni iş sahaları oluşturmak

Özelleşmenin nedenleri ve amaçları incelendiğinde kamu yönetiminin mevcut sorunlarına çözüm olarak piyasa düzeninin ve yöntemlerinin önerildiği görülmektedir. Öyle ki devletçiliğin yoksulluğa yol açtığı öne sürülmekte ve bunun karşısında özelleşme ile sermayenin tabana yayılacağı düşüncesi dahi benimsenebilmektedir. Varsayımları tartışmalı özelleşme yaklaşımı, kamu-özel çelişkilerini göz ardı ediyor görüntüsündedir.

Özelleşme dört ayaklı bir süreç olarak ele alınmalıdır: (1) kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, (2) kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi, (3) KİTlerin

³² Bu sınıflandırma, Ö. Çetinkaya (s.171-173); E. Ruhi (s.103-104) ve Y. Bayraktutan (s.81-88)’dan yola çıkılarak gerçekleştirilmiştir.

yönetim ve mülkiyetinin özel kesime devredilmesi, (4) kurumsal serbestleştirilmenin sağlanması.³³

Kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması, hizmetin metalaşması, ticari bir değer kazanması anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, kamu hizmeti alınıp satılan bir ekonomik mal niteliği kazanmaktadır. Dolayısıyla hizmetten yararlanmak isteyenler müşteri olarak tanımlanmaktadır. Piyasa koşullarında müşteri, ekonomik konumu ile değerlendirilmektedir. Kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması da vatandaşın ekonomik gücü ile hizmete erişimi arasında bir bağ yaratılmaktadır.

Hizmetlerin özel sektöre ihale edilmesi, hizmet gördürme ile de ifade edilen bir özelleştirme yöntemidir. Buna göre kamu, sorumluluğu kendinde kalmak kalmak kaydıyla hizmeti bir özel girişimciye gördürmektedir. Bu sayede maliyetlerin düştüğü ve iş yükünün azaldığı kabul edilmektedir.

KİT'lerin yönetim ve mülkiyetinin özel sektöre devri, kamu yönetiminin kapsamının daraltılmasında önemli bir aşamadır. Devletin ekonomiye müdahalesini azaltmak ve sermayenin değerlendirilebileceği yeni alanlar yaratmak düşüncesi ile başlayan KİT devirleri, özelleştirmenin dar tanımını da oluşturmaktadır.

Serbestleşmiş bir ekonomik etkinlik alanı, özel girişimin gelişmesi için öncelikli koşul olarak görülmektedir. Kurumsal serbestleştirme olarak da anılan süreç, serbest girişimin önündeki her türlü engeli kaldırmaya yönelik çabaların bütünüdür ifade etmektedir. Serbestleştirme, sermaye hareketliliğini arttıracak ve girişimi teşvik edecek bir yapı oluşturmak düşüncesinin ürünüdür.

³³ Y. Bayraktutan. s.81

Sonuç olarak özelleştirmenin, kamu mekanizma ve ilkelerinin yerine özel mekanizma ve ilkeleri koymak; kaynaklar üzerindeki karar mekanizmasının özele geçmesi (tekilleşmesi)³⁴ veya kamu yönetimi dahilindeki kar alanlarının özele açılması anlamına geldiği söylenebilmektedir. Bu, yönetsel önceliklerin yeniden tanımlanması ve özel-kamu dengesinin özel kesim lehine yeniden düzenlenmesi demektir.

Kapsamlı bir özelleştirme anlamına gelen KKYR'nun bir alt kademedeki basamakları olarak görülebilecek olan serbestleştirme, düzenleme ve yerelleştirme kavramlarının açıklanması ve tartışılması ile yapısal dönüşümün niteliği daha açık görülebilecektir.

2. Serbestleştirme:

Serbestleştirme ya da liberalizasyon, piyasada etkinlikte bulunmaya yönelik sınırlamaların kaldırılmasıdır. Piyasanın devlet müdahalesi olmadan çalışması ve küreselleşme ile birlikte yerli-yabancı ayırımının kalkması serbestleşmeden beklenen sonuçlardır. Devletin piyasaya müdahalesi, rekabeti engellediği ve verimli-etkin-ekonomik-yenilikçi olmadığı gerekçesi ile sakıncalı görülmektedir. Buna bağlı olarak bu eksiklikleri giderme potansiyeline sahip olduğu varsayılan özel kesime daha geniş hareket alanı yaratılmak istenmektedir. Savunulan “serbest” ortamda, yerli-yabancı (öncelikle dış veya yabancı) sermayenin çekilmesi yoluyla kaynak sıkıntısının giderilebileceği, aynı zamanda daha rekabetçi bir ortamın yaratılabileceği kabul edilmektedir.

OECD, DB ve IMF, yıllardır serbest piyasa ekonomisinin savunuculuğunu yapmaktadırlar. Bu örgütlere göre ilerleme ve refah serbest piyasa aktörlerinin

³⁴ S. Temelli. s. 505

rekabetinden doğacaktır. Çünkü bu, yenilikçilik, verimlilik, etkinlik, ekonomiklik koşullarının sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Piyasa mekanizması mümkün olduğunca yaygınlaşırken piyasa aktörlerinin gelişmesi, yayıldıkları alanının gelişmesi anlamına gelecektir. Devletin ve kamu yönetiminin sunamadığı derecede kaliteli hizmet bu şekilde üretilecektir. Buradan hareketle DB, kredilerini uluslararası ihale sonucu kullanılmak koşuluna bağlamakta; IMF, serbest piyasa ekonomisine atıflar yapmakta; OECD Regülasyon Reformu sürecinde piyasaların yönetimini “üst kurul” adı verilen kamusal niteliği zayıf organlara bırakmayı önermektedir. Bu nitelikleri ile sayılan küresel aktörlerin, ulusal piyasaları serbestleştirerek küresel pazara eklemelerini sağlamak düşüncesinde oldukları düşünülmektedir. Küresel Kamu Yönetimi Reformu, iki ayaklı bir süreçtir: ulusal-yerel-bölgesel ölçekte piyasalaşmak (özelleşmek) ve küresel piyasaya eklemelenecek.

Serbest piyasa, rekabetçi ve engelsiz/müdahalesiz bir meta değişim alanını ifade etmektedir. Rekabet, bir taraftan daha kaliteli ürün üretmeyi diğer taraftan daha düşük fiyatla satmayı teşvik edecek bir faktör olarak görülmektedir. Engelsiz/müdahalesiz olmak ise başta devlet olmak üzere herhangi bir otoritenin düzenleme ve sınırlamalarından bağımsız, “özgür” karar alabilme ve uygulayabilme olanağı anlamına gelmektedir. Bu sayede rasyonel piyasa davranışları bir optimum dengeler düzeni oluşturacak, bu yapı ünlü “görünmez el” tarafından düzenlenecektir. Liberal ekonomi anlayışını temel aldığı açık olan serbestleştirme politikası, küresel boyut kazandıkça çeşitli dayatmaları da beraberinde getirmektedir. Özelleştirme, yerelleştirme, regülasyon-deregülasyon bunlardan öne çıkanlarıdır. Özelleştirme, engelsiz / müdahalesiz piyasa ve sermayenin daha bol kaynağa erişimi için bir yöntem olarak ortaya çıkarken yerelleşme ulusal sınırları aşındıran, dolayısıyla

küresel piyasa düzenini oluşturmaya yönelik bir çaba olarak belirlemektedir. Regülasyon ve deregülasyon ise arzulanan piyasa düzenini oluşturmak ve korumak için gerekli düzenleme yapısını kurmaya odaklanmıştır.

Serbestleştirme ya da liberalizasyon, liberal / neoliberal ekonomik tercihleri yaygınlaştırmak anlamına gelmektedir. Kavramı söylemine konu eden kesimler göz önüne alındığında mevcut yapıda belirli ekonomik düzeye ulaşmış oldukları görülmektedir. DB, IMF, OECD gibi sermaye odaklı politika savunucuları, özel kesim aktörleri, sermaye tabanlı örgütler, reform söylemlerini serbestleştirmeyi bir reçete olarak sunan sloganlarla desteklemekte, piyasa mekanizmasını bir kurtarıcı olarak kabul etmektedirler.

Oysa bugünün kalkınmış ülkeleri olarak nitelenen ülkelerin üstün konumlarına geçmişte izledikleri korumacı ve müdahaleci politikalarla ulaştıkları düşünülmektedir.³⁵ Bebek sanayi korumacılığı, kota ve gümrük tarife uygulamaları gibi araçlarla sanayilerinin ve ticaretlerinin gelişmesine destek olan bu ülkeler, üstün ve avantajlı bir konuma eriştiklerinde serbest piyasa savunucusu olmuşlardır. Diğer bir deyişle, rekabet edebileceklerine inandıkları ana kadar rekabetten kaçınmışlardır. Popüler serbestleştirme söylemi ise bu ifadeyi reddedercesine kapasite ve durumlarına bakmadan her ülke için aynı yöntemi önermektedir. Zayıf sanayileri ve kırılgan ekonomik yapıları ile bu ülkelerin serbestleştirilmiş küresel piyasada rekabet şansları düşük görünmektedir.

Ülkeler için genelleyerek ifade ettiğimiz durum, ulusal unsurların kalkınmış ülke temsilcileri ile rekabet etmek durumunda kalmasını da içermektedir. Serbestleşme ile ulusal düzeyde hizmet üreten kesimler, küresel hizmet sunucuları ile

³⁵ Ha-Joon Chang, **Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü**, İletişim, İstanbul, 2003

mücadele etmek durumunda kalacaktır. Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) için geliştirilen olumsuz eleştirilerin de temelini oluşturan bu koşul, küresel rekabet gücüne sahip az sayıdaki aktörün giderek daha hakim bir konum elde etmeleri sonucunu yaratabilecektir. Bugün serbestleştirme savunucuları arasında ön sıralarda yer alan çokuluslu ve ulusötesi şirketlerin, zarar görecekları bir uygulamayı savunmayacakları açıktır. Bu durumda, söz edilen rekabet koşullarından fayda umdukları, bu faydanın daha küçük ölçekli rakiplerini yok etmek pahasına sağlanacağı çıkarılabilmektedir.

Özetle serbestleştirme, özelleşmiş bir yapıda, kamusal-ulusal müdahale ve sınırlama olmaksızın, ticari etkinlikte bulunabilmeyi sağlamak çabasıdır. Kamu yönetimi reform sürecinde piyasa odaklı düzenlemeleri ve piyasaya müdahaleden kaçınması ile “serbest” bir ekonomik faaliyet alanı yaratmak üzere yeni bir işlev üstlenmektedir.

3. Düzenlemecilik: Regülasyon ve Deregülasyon

Regülasyon ve deregülasyon kavramları pek doğru olmamakla birlikte sırasıyla düzenleme ve serbestleştirme olarak Türkçeleştirilmekte ancak günümüzde bu sözlük karşılıklarının ötesinde anlamlar yüklenmiş görünmektedirler. Kamu yönetimi alanına birer terim olarak dahil oldukları 1970-1980 döneminden bugüne geleneksel kamu yönetimi modellerini köklü bir değişime yöneltmişlerdir. Belirleyici rolü “piyasa”ya ve rekabetçi-serbest girişimci-etkinlik, verimlilik ve kar odaklı piyasa ilişkilerine bırakmayı tercih eden neo-liberalizm, bu yolda engel oluşturabilecek “devlet” kavramının içeriğini kamusal (korumacı-sosyal adalet kaygılı-bütünlükçü) olmaktan uzaklaştırmayı öngörmektedir. Devlet, neoliberalizmin yücelttiği serbest ticaret, tam rekabet ve verimlilik gibi ideallerin önünde

durmamalıdır. Bu nedenle piyasanın beklentilerine cevap verecek yapıya kavuşturulmalı hatta piyasa için varolmalıdır. Bugüne kadar içinde hapis olunan verimlilikten ve etkinlikten uzak kamu sektörü, piyasa ilkelerine ve koşullarına açılmalıdır. Mümkün olan her noktada yerini piyasaya bırakmalı, asli görevlerine çekilmelidir. Daha iyi hizmet, daha fazla rekabet sayesinde gelecektir. Ulusal sınırların bu aşamada engel oluşturmamaları sağlanmalıdır. Girişim üzerindeki engellerin kalkması demokrasi için de önemli bir adımdır. Bu durumda devletin piyasa lehine küçülmesi etkin, verimli ve hatta demokratik bir sistemin oluşturulması için gereklidir.

Regülasyon ve deregülasyon kavramlarının Türkçeleştirilmesi güç görünmektedir. Sözlük karşılıkları ele alındığında tarihin herhangi bir dönemindeki uygulamaları nitelemek için kullanılabilecekleri görülecektir. Oysa, kamu yönetimi açısından ifade ettikleri son yirmi yılda -özellikle OECD faaliyetlerinde ve literatüründe kullanıldığı üzere- büyük değişikliklere uğramıştır. Bugün artık regülasyonun geleneksel düzenlemeden; deregülasyonun, gereksiz düzenlemeleri elemekten öte anlamlar yüklendiği kabul edilmektedir. 1980 sonrası dönemin karakteristik özellikleri ve bu dönemin etkin küresel aktörlerinden OECD'nin eğilimleri göz önüne alındığında kavram ikilisinin rolü daha açık hale gelmektedir. Devletin küçültülmesi ve piyasanın hakim konuma yükseltilmesi sürecinde en önemli araçlar regülasyon ve deregülasyon politikalarıdır.

Bu çalışmada kavram kargaşasına yer vermemek amacıyla regülasyon ve düzenleme kavramları birbirlerinin yerine kullanılmayacaktır. Düzenleme, geleneksel olarak devletin düzenleyici işlemlerini ifade etmek için, regülasyon ise piyasacı nitelikli düzenleme anlamında yer alacaktır.

a. Regülasyon

Regülasyonun Türkçe karşılığı düzenleme olarak kullanılmaktadır. Düzenleme kavramı ise en genel anlamıyla kamu organlarının yetki alanları üzerinde gerçekleştirdikleri idari işlemleri ifade eder. Yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararnameler, kararlar, genelgeler, tebliğler vb. birer düzenleme örneğidir.³⁶ Belirli tipteki düzenlemeleri anlatan regülasyon kavramı ise, "...belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi (düzenleme) ve bu kurallara riayetin sağlanması (denetim)...” olarak tanımlanabilmektedir ve varlıkları “Rekabete dayalı piyasa ekonomisinin genel tercih olması ve ardından yaşanan bazı olumsuzluklar, oyunun kurallarının belirlenmesine olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır.” cümlesi ile bir dayanağa kavuşturulmuştur.³⁷ OECD’ye göre ise düzenleme, devletlerin, kuruluşlar ve vatandaş üzerinde yükümlülükler oluşturmak için kullandığı araçlardır ve üç tür düzenlemeden söz edilmelidir. (1) Ekonomik düzenleme, (2) Sosyal düzenleme ve (3) İdari düzenleme.

Ekonomik düzenleme: Özellikle 1930’lardan itibaren kriz ortamında ekonomiyi yönetmek amacıyla hareket eden düzenleyici devletin işlemleri olarak tanımlanmaktadır. Piyasanın etkinliğine yönelik bu düzenlemelere örnek olarak pazara giriş ve pazardan çıkış, rekabet ve fiyatlandırma gibi konularda getirilen sınırlamalar veya engellemeler sayılabilmektedir.³⁸ Bu tür düzenlemelerin azaltılması hatta yok edilmesi gerekmektedir. (Bu yöndeki çabalar “deregülasyon” olarak adlandırılmaktadır) *Ekonomik regülasyon* ise piyasada mevcut aktörler arasında

³⁶ M.Günday. İdare Hukuku, Dördüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999, s.78

³⁷ www.rekabet.gov.tr/word/sahin/10.1.Bolum.doc (6 Haziran 2004) adresinde “Regülasyon Kavramı” başlıklı yazıdan derlenmiştir. (Bundan böyle “Regülasyon Kavramı” olarak anılacaktır.)

³⁸ The OECD Report on Regulatory Reform Volume 2: Thematic Issues, OECD, Paris, 1997, s.195 (Bundan böyle OECD, Thematic Issues olarak anılacaktır)

yeterli düzeyde rekabet olmasını sağlayacak bir ortam yaratarak veya aktör sayısı tek ise bunun davranışlarını rekabet halinde olsaydı göstermesi muhtemel davranışlara benzer hale getirecek kurallar koyarak, piyasaların etkinliğini sağlamayı amaçlar.³⁹ Ekonomik düzenleme ve regülasyon arasındaki fark, düzenlemelerin aksine regülasyonların, tam rekabeti sağlamaya yönelik olmasıdır.

Sosyal düzenleme: 1960-70 döneminde artan toplumsal taleplere bağlı olarak sağlık, güvenlik, konut, iş sözleşmeleri- çalışma koşulları, çevrenin ve tüketicinin korunması gibi alanlarda gerçekleştirilen düzenlemeleri ifade etmektedir.⁴⁰ Bu tür düzenlemelerin kaçınılmaz olarak arttığı ve etkilerinin daha gözlenebilir nitelikte olduğu savunulmaktadır.

İdari düzenleme: Genel düzenleme yetkisine sahip olan idarenin yaptığı işlemler olarak tanımlanabilir.⁴¹ Bu anlamda tüzük, yönetmelik, kararname, karar, genelge ve tebliğ birer idari düzenlemedir. Öte yandan OECD'nin düzenleyici reform raporunda⁴² düzenleme, hükümet programlarının karmaşıklaşması ve daha fazla enformasyon temelli hale gelmesiyle artan program maliyetlerinin, kırtasiyecilik (form doldurmak, izin alma zorunluluğu, rapor vermek, bilgi açıklamak, devlete bildirimde bulunmak, kayıt tutmak ve saklamak vb.) yoluyla vatandaşa ve iş çevrelerine yüklenmesi olarak tanımlanmıştır. Böylesi bir tanımın sonucunda da elenmesi, azaltılması, kaldırılması gereken formaliteler oldukları öne sürülmektedir.

Düzenleme kavramına yüklenen baskıcı, sınırlayıcı ve müdahaleci karakter, uygulamada regülasyon kavramının geliştirilmesi ile aşılacak istenmektedir.

³⁹ "Regülasyon Kavramı"

⁴⁰ OECD, Thematic Issues, s.195

⁴¹ M. Günday. s.78

⁴² The OECD Report on Regulatory Reform- Synthesis, Paris, 1997, s.11 (Bundan böyle OECD, Synthesis olarak anılacaktır.)

Regülasyonun, katılımcılık, şeffaflık, verimlilik, yenilikçilik, rekabetçilik, esneklik, etkinlik vb. popüler kavramlara elveren bir yapı sunduğu savunulmaktadır.

Regülasyon uygulamalarına en açıklayıcı örneklerden birisi düzenleyici kurulların (üst kurullar) kurulmasıdır. Bilindiği gibi bu kurullar, yetkilendirildikleri alanda piyasa beklentilerine uygun düzenlemeler – *regülasyon* - yaparak devletin piyasaya müdahalesini asgari düzeye indirmeyi amaçlarlar. Etkinliklerini yönlendiren ilkeler, tüm dünyada benzer kurullar üzerinde de etkisi bulunan küresel aktörler ve piyasa ekonomisi tarafından belirlenmektedir. Neoliberal politikaların uygulama merkezleri olarak görülebilecek bu kurullar, düzenleme yetkisini devlet adına piyasa ve özel sektör yararına kullanmaktadırlar. Esneklik, etkinlik, verimlilik gibi temel kriterleri gerçekleştirmek yoluyla piyasalarda rekabeti arttırmak, kısıtlamaları kaldırmak ve şeffaflığı sağlamak gibi roller üstlenmektedirler.

Ülkemizde 1994 yılında Rekabet Kurumu'nun kurulmasıyla başlayan ve 2000'lerde Telekomünikasyon, Enerji, Şeker üst kurullarının kurulmasıyla devam eden dönem incelendiğinde kuruluşlarını takiben bu kurulların alanlarında serbestleştirme, rekabete açma, özelleştirme denemelerinin başladığı ve sonuçlandırılmak üzere olduğu görülmektedir. Telekomünikasyon Kurumu'nun, 2000 yılında kuruluşunun ardından 2001'de Türk Telekom A.Ş. hisselerinin %51'inden fazlasını satma yetkisi ile donatılması, bu alandaki örneklerden sadece birisidir.

Çalışanlarının görünümünden kurumların buldukları binalara kadar her yönüyle klasik kamu kurumlarından farklı nitelikler taşıyan bu yapıların “alternatif bürokrasi” olarak tanımlanması yerinde bir tercihtir. Ancak üzerinde durulması

gereken asıl farklılık, kamu için kamu kudretini kullanmak yerine piyasa uğruna kamu kudretini sermayeye devretmek arasındadır.

b. Deregülasyon

Deregülasyon kavramı, Türkçe'ye serbestleştirme veya kuralsızlaştırma olarak çevrilmiş olmasına rağmen bu karşılıkların açıklayıcılığı tartışmalıdır. İnternet ansiklopedisi Wikipedia, deregülasyonu, hükümetlerin piyasaların etkinliğini teşvik etmek amacıyla iş çevreleri üzerindeki belirli düzenlemeleri kaldırdığı süreç olarak tanımlamaktadır.⁴³ Buna göre daha az düzenleme, artan rekabetçilik ve sonuç olarak da yüksek verimlilik ve düşük fiyatlara olanak tanıyacaktır.⁴⁴ Ekonomik düzenleme tanımında da değinildiği üzere bu tür düzenlemelerin ulusal ve uluslararası rekabeti engellememesi için sistematik bir şekilde tanımlanıp kaldırılmaları süreci deregülasyon olarak ifade edilmektedir. Diğer bir deyişle, "...devletin karar alanını daraltan düzenlemelerin azaltılması veya kaldırılması, kamu kudretinin özel sektöre ve sermayeye devredilmesi yönünde yapılan yasal düzenlemelerdir."⁴⁵

Deregülasyon kavramının açıklanması büyük ölçüde OECD'nin Regülasyon Reformu çalışmalarının analiz edilebilmesine bağlı görünmektedir. Zira, Örgütün, reformu özetle "deregülasyon ve daha iyi regülasyon"⁴⁶ olarak tanımlaması bu ikilinin reform sürecinin temel unsurları olduğu savını desteklemektedir. Bu bağlamda regülasyon reformu kavramı ayrıca önem kazanmaktadır. Regülasyon reformu, kamu yönetiminin araçları olarak kabul edilen düzenlemelerin, ekonomik ve sosyal koşulların hızlı ve derin değişimi sürecinde amaçlarından sapabileceği

⁴³ <http://en.wikipedia.org/wiki/regulation> (30.05.2004)

⁴⁴ Liberalizasyondan farkı ise serbestleştirilmiş piyasalarda dahi tüketiciyi korumak, oligopolleri önlemek amaçlı regülasyonların olabileceği önerisi ile açıklanabilmektedir.

⁴⁵ Ş. Soyer. "Regülasyon ve Deregülasyon Politikası", http://www.alomaliye.com/sule_soyer_regulasyon.htm (erişim: 05.05.2004).

⁴⁶ OECD, Synthesis, s.12

varsayımından hareketle yürütülmektedir. Değişimin, yeniliklerin; ticaret, yatırım ve ekonomik verimlilik beklentisinin önünde birer engel olabileceği kabul edilen düzenlemeler, günün koşullarına ve gereklerine uygun hale getirilmelidir. Burada kastedilenin piyasa koşulları ve gerekleri olduğunu kabul etmek OECD çerçevesinden bakıldığında güç değildir. Başarısız devletin ve onun düzenlemelerinin antitezi, piyasa mekanizması ve buna uygun yeni düzenlemeler yani regülasyonlardır.

The OECD Report on Regulatory Reform- Volume 2: Thematic Issues adlı OECD yayımında deregülasyon, üç aşamalı bir süreç olarak açıklanmaktadır⁴⁷. Bu aşamalar (1) deregülasyon, (2) regülasyon kalitesini geliştirmek ve (3) regülasyon yönetimi'dir.

(1) OECD literatüründe bir anlamda “reform” anlamına gelen deregülasyon⁴⁸, 1980’lerle beraber düzenlemelerin birer yük olarak algılanmaya başlaması üzerine gündeme gelmiştir. Devlet müdahalesinin rekabeti engelleyerek fiyatların yükselmesine sebep olduğu savı da bu duruma eklenerek⁴⁹ deregülasyon süreci başlatılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Birleşik Krallık’ta havayolu, demiryolu, telekomünikasyon gibi alanlarda karşımıza çıkan bu süreç, Avrupa’da ise serbest ticaret amaçlı “İç Pazar”da kendini göstermiştir.

(2) Regülasyon Kalitesinin Geliştirilmesi ise deregülasyona ek olarak zorunlu ya da kaçınılmaz görünen regülasyonların⁵⁰ ileride nasıl şekillenmesi

⁴⁷ OECD, Thematic Issues, s.203

⁴⁸ Adı geçen kaynak, deregülasyonun bu üç aşamasını regülasyon reformunun aşamaları olarak da tanıtmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde referans kaynaktan doğrudan Türkçe’ye çevrilerek alınmış bir model sunulacaktır.

⁴⁹ OECD, Thematic Issues, s.202

⁵⁰ Çevre ve sağlık gibi alanlarda piyasanın toplumsal ihtiyaçlara cevap veremeyeceği çeşitli OECD kaynaklarına kabul edilmiştir. Bkz. OECD, Synthesis, s.13

gerektiği sorusu ile başlamıştır. Regülasyonlar var olmaya devam edecekse daha etkin, esnek, basit ve verimli olmaları sağlanmalıdır.⁵¹ Bu aşamada öne çıkan, regülasyonların gelecek etkilerinin denetlenmesidir.

(3) Regülasyon Yönetimi olarak adlandırılan son aşamada, ilk iki aşamaya göre daha kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşım hakimdir. Burada regülasyon sistemi daha uzun dönemli; daha geniş ve karmaşıklaşmış bir kapsamda; kurumlar ve performanslar üzerine daha fazla odaklanmış bir yapıyı ifade etmektedir. Regülasyonlar mümkün olduğunca azaltıldıktan sonra geriye kalanların rekabeti engellemeyecek, piyasayı olumsuz etkilemeyecek ve verimlilik-etkinlik sağlayacak nitelikte olmaları beklenmektedir. Tek tek regülasyonlardan öte her bir regülasyonun tüm sistem içindeki yeri ve uyumu ön plandadır. Bu aşamaları özetleyen bir tablo ekler bölümünde sunulmuştur.

Deregülasyonun basit bir gereksiz düzenlemeleri eleme çalışması olmadığı açıktır. Düzenlemeler elenmekte, geriye piyasa odaklı düzenlemeler olan regülasyonlar kalmaktadır ve temel sorun bu regülasyonların yönetilmesini de içermektedir. Bir bakıma tek tek düzenlemeler bu sürecin asıl nesnesi değildir. Kapsam bundan çok daha geniştir. Bu yönde gerçekleştirilen faaliyetler giderek karmaşıklaşmakta ve yeni bir yapıya yol vermektedir. Bu yapı, başarısız devletin antitezi sayılan piyasa mekanizmasınınca yürütülen, rekabet temelli, özelleşmiş ve serbestleşmiş bir ortamda vatandaş müşteri/tüketici konumuna taşıyan, kamu yararını piyasa gerekleri uğruna yok arka plana atan bir işletme mantığının ürünüdür. Kamu yönetimi bir ticarethaneler bütünü olmak yolundadır. Deregülasyona örnek bulmak güç değildir. Güler özetle bir örnekler dizisi sunmaktadır:

⁵¹ OECD, Thematic Issues, s.204

“...PTT hizmeti devletin tekelindedir; bu alanda özel sektör iş yapamaz. Bir yasa çıkarılır ve PTT işlevinin özel şirketlerce de yapılabileceği hükme bağlanır. İşte bu düzenleme ‘deregülasyon’dur; alan devlet tekelinden çıkarılarak serbestleştirilmiştir. Benzer olarak belediye meclisine ait olan ekmek fiyatını belirleme yetkisini Fırıncılar Odası’na bırakma ‘deregülasyon’dur; gübre ve tohum ticaretinin devlet dışında özel şirketlerce yapılabileceğini öngören düzenleme ‘deregülasyon’dur...”⁵²

Birlikte ele alındığında deregülasyonun regülasyon kavramıyla birlikte bir reform sürecini ifade ettiği görülmektedir. Piyasa etkinlikleri için en elverişli ortamı yaratmak amacı ile şekillenen çabalar, devleti de sürecin içine çekmekte ve aktif bir rolle onu yeniden tanımlamaktadır. “Düzenleyici devlet”, regülasyon-deregülasyon işlevini üstlenen devlet olarak nitelenebilir.

4. Yerelleştirme

Yerelleştirme (desantralizasyon) özetle merkezden yerele yetki ve görev aktarılması şeklinde tanımlanabilir. Günümüzde, merkeziyetçilikten uzaklaşma (yerelleştirme), idare hukukunun tanımladığı üç anlamda talep edilmektedir:

- (1) Hiyerarşik yapılarda üst kademedeki daha alt kademeye yetki devri;
- (2) Merkezden taşraya yetki aktarımı ya da yetki genişliği,
- (3) Merkez - taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki göçerimi (desantralizasyon).

Bunlardan birincisi örgütsel yaşam düzlemini ilgilendirirken, ikincisi ve üçüncüsü devlet örgütlenmesi düzlemini ilgilendirmektedir.”⁵³ Ancak bu şekilde bir

⁵² B.A.Güler. “Devlette Reform”, s. 13

⁵³ DPT. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.8 (Bundan böyle DPT, YYÖİK Raporu olarak anılacaktır)

tanımlamanın hakim ideolojik yaklaşımın etkisini tam olarak yansıtmadığı açıktır. Dünya Bankası yaklaşımının yerelleştirme tanımlaması bu eksikliği giderir niteliktedir. Buna göre yerelleştirme,

- herhangi bir hiyerarşik yapılanma içinde üst birimden alt birime yetki devri;
- merkezi yönetimden valilik, kaymakamlık gibi mülki kademeye- taşra birimine yetki devri;
- merkezi yönetimden ya da mülki kademelerden yerel yönetimlere (özel idarelere, belediyelere, köylere) yetki devri;
- yerel yönetimlerden gönüllü kuruluşlara ve özel sektöre yetki devri

anlamına gelmektedir. Neoliberal ideolojinin etkisi ile şekillenen son madde, “...devletin sosyal devlet karakterini silmek ve kamu yetkilerini doğrudan piyasa mekanizmasının yönetici unsurlarına devretmek..”⁵⁴ anlamına geldiği düşüncesiyle eleştirilmektedir.

İlk bakışta çelişkili görünmekle birlikte yerelleşme, küreselleşme süreci ile yakın ilişkili bir seyir izlemektedir. Küreselleşme döneminde geleneksel yönetim yaklaşımlarının, ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışının kökten değişmesinin ulus-devlet yapısını dönüştürdüğü, yerel yönetimler için de önemli açılımlar sağladığı düşüncesi yaygınlaşmaktadır. Paralel bir gelişme gösteren yerelleşme olgusu ise yerel yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde farklılaşmayı açıklamak için kullanılmaktadır. Küreselleşmeye atfedilen “homojenleştirici etki” ve yerelleşmenin “mikro” ölçekteki sosyal ve ekonomik gelişmeleri teşvik ettiği düşüncesi birbirini tamamlayıcı görülmektedir. Söz konusu iki yönlü gelişme

⁵⁴ B.A.Güler. Devlette Reform Yazıları, s. 208

sürecinde “küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmekte; buna karşılık yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunmaktadır.”⁵⁵ denerek olumlanmaya çalışılmaktadır. Oysa, “Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya da müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus-devlet içindeki merkez - yerel dengesini ademi merkeziyetçilik ilkesi temelinde ve ikincisi lehine yeniden düzenlemeyi gerektirmektedir. Bir başka deyişle küreselleşme sürecinin gerçekleşme araçlarından biri de yerelleşme süreci olmaktadır. Bir bakımdan içinde bulunulan süreç, "globalizasyon" değil, "glokalizasyon" olarak nitelenebilmektedir.

Ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eden yerel yönetimleri güçlendirme ile yerelleştirmenin farkı ise yerelleştirmenin, “...merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması”⁵⁶ olarak yapılabilen tanımında yatmaktadır. Yerelleştirme politikaları ile asıl olarak yetkilerin buradan piyasa güçlerine transferi amaçlanmaktadır.

Kentsel yatırımların, özellikle altyapı yatırımlarının barındırdığı yüksek ekonomik potansiyel, bu yerel birimlerim piyasalaştırılması ve küresel piyasalarla eklemelenmesi yönündeki neoliberal düşünceye temel oluşturmaktadır. Ademi

⁵⁵ H.Ö.Köse. s. 30-32

⁵⁶ A.k. s.35

merkeziyetçilik, yerelliklerin merkezin denetiminde ve küresel ilişkiden uzak kalma tehlikesini aşmak için öne çıkarılmaktadır. Merkezden yerele daha fazla yetki, kaynak ve sorumluluk aktarılması anlamında yerel yönetimleri güçlendirme eğilimi yerini özel kesim aktörlerinin denetimine geçmiş bir yerel yönetim modeli önerilmektedir.

Küreselleşme ile eşgüdüm içinde ulusal merkezden kopmuş ama küresel merkezlere bağlanmış yerel piyasalar oluşturmak ve buradaki kaynağı küresel rekabete açmak, yerelleştirme sürecinin temelindeki kaygı olarak belirlemektedir. Yerel kapitalizm ve küresel yerellikler, dünya kentleri, yarışan yerellikler vb. kavramlar bu bağlamda ele alınmalıdır. Kentleri ya da diğer yerel yönetim birimlerini küresel piyasada tek başlarına (tekil) birer aktör olarak öne çıkarmak, sayılan kavramların ortak noktası olarak kabul edilebilir. Bu birimlerin kamu yönetiminin unsuru olduğu düşüncesinin geri plana itilmesi ve bu bütünden izole edilerek ele alınması, kamusal kaygıların geri plana itildiği düşüncesini doğurmaktadır.

Yerelleşme, ulusal denetimden sıyrılma anlamında da ele alınabilir. Buna göre her bir yerel unsur-aktör-birim, özerk olarak (mali, ekonomik, yönetsel) etkinlikte bulunabilecektir. Bir bakıma, küresel piyasalara eklemenecek yerel piyasalar olarak yeniden tanımlanmaktadırlar. Hal böyle olunca yerelleştirme, merkeziyetçi yapıya alternatif bir yönetsel kademelendirme olarak algılanabilmektedir. Yerel yatırımların çok büyük rakamsal büyüklüklere ulaşabilen ekonomik yönü, küreselleşen serbest piyasada bir rekabet konusu olacaktır. Daha önce de değinildiği gibi bu, büyük firmaların domine ettiği yerel hizmet/yatırım piyasaları oluşturabilecektir. Dahası, yetersiz olsa da kamusal mekanizmalarca

sunulan hizmetler özel kesimin etkinlik alanına geçecek, özelleşmiş mekanizma yerel ölçüğe yayılacaktır.

Yerelleşmenin barındırdığı potansiyel olumsuzluklardan bir diğeri, yerel yönetimlerin küresel finans piyasaları ile ilişkilerinden doğan kontrolsüz borçlanma eğilimidir. Bu eğilimin DB, IMF gibi küresel aktörlerce desteklendiği hatta teşvik edildiği bilinmektedir. Yerel yatırımları küresel piyasadaki finanse etmek, bu sayede sermayenin sıkışmışlığını gidermeye çalışırken yerel hizmetlerin metalaştırılması da sağlanmaktadır.

Özelleşmenin yanı sıra sürecin unsurları olarak sunduğumuz serbestleştirme, düzenlemecilik ve yerelleştirme çabalarının bir bütün olarak devletin merkeziyetçi karakterini törpülemeye yönelik olduğu açıktır. Devletin –dolayısıyla kamunun- özel karşısındaki hukuksal üstünlüğü ve önceliği sarsılırken, özel kesimin etkinliği desteklenmekte hatta ödüllendirilmekte, yerel (ulusal olmayan) unsurlar giderek özerkleştirilmekte (merkezi denetimden koparılmakta) ve devlet, kamusal etki alanını daraltan bu dönüşümü düzenleyen bir otorite konumuna yerleştirilmektedir.

Küreselleşme döneminin başat özelliklerinden birisini oluşturan, ulus-devletten ulusüstü / küresel oluşumlara yetki devri ve bu oluşumların giderek artan belirleyici etkinliği, kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısının sarsılması ile paralel olarak iktidarı ulusüstü odaklara aktarmaktadır. Kamu yönetimi, kamu işletmeciliğine dönüşürken devlet bir işletmeler bütünü olarak kabul edilmekte; siyasa belirleme anlamında öncülük küresel güçlere geçmektedir. Bu yapıda devlete düşen, ekonomik (hatta ticari) anlamda yeterli performansı göstermek olmaktadır. Özel kesime verilen ağırlık, liberal ekonominin bir gereği olarak sunulmakta, bu düzenin sürmesi devletin öncelikli görevi olarak sunulmaktadır.

B. Özelleşme Tercihi ve Kamu Yönetimi: Kamusal-Özel Karşıtlığı

Kentsel hizmetler üzerine yoğunlaşan çalışmamız bağlamında kamusal ölçütlerinin belirlenmesinde kamu hizmeti kavramından hareket edilecektir. Bu anlamda kamu hizmeti için yapılmış tanımlar ve belirlenen özellikler kullanılacaktır.

1. Kamu Hizmeti

Kavramın esnek, tanımlanması güç bir yapısı olduğu kabul edilmektedir. Kamu hizmetinin kurulmasında siyasal idarenin ve yasama sürecinin belirleyiciliği, bu güçlüğü sebebi olarak görülmektedir. Diğer bir deyişle, siyasi eğilim ve tercihlere bağlı olarak kamu hizmetinin tanımı ve kapsamı değişiklik gösterebilmektedir. Bu, dönemler ve toplumlar arasında bir algılama ve yorumlama farkı olabilmesinden kaynaklanmaktadır.

İdare hukukumuzda, bu bağlamda farklı tanımlamalara gidilmiş olduğu görülmektedir. “Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçlarını karşılamak kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetler...”⁵⁷; “...idare hukuku kuralları uygulanan işler...”⁵⁸ ve son olarak siyasal organlar tarafından kamuya yararlı kabul edilerek “Bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet...”⁵⁹ şeklinde farklı tanımlamaları yapılmıştır.

⁵⁷ Sıddık Sami Onar. İdare Hukukunun Umumi Esasları (3. Bası), Cilt 1, 1966, s.13

⁵⁸ Birsen Çırakman. “Kamu Hizmeti”, *Amme İdaresi Dergisi*, 9/4, 1976, s.75

⁵⁹ Şeref Gözübüyük. Türkiye'nin Yönetim Yapısı (8. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 27

Kamu hizmeti, ülke çapında (ulusal savunma), yerel (belediye otobüsü), bölgesel (demiryolu ulaşımı) veya toplumun belirli bir kesimine (ilköğretim) yönelik verilebilir.⁶⁰

Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için öncelikle yasa koyucunun iradesine bakılması gerektiği kabul edilmektedir. Kamu hizmeti olarak tanımlanmamış hizmetlerin değerlendirilmesi, bu açıdan sorun oluşturmaktadır. Hizmetin tamamen özel kesimce sunulsa dahi kamu hizmeti sayılabileceği ileri sürülmektedir. Çünkü temel sorun Anayasa Hukuku'ndaki tanımlamalar değil hizmetin niteliğidir.⁶¹ Günday'a göre bu durumda, bir takım ölçütlere başvurularak kanun koyucunun iradesi ve hizmetin niteliği belirlenebilecektir⁶². Faaliyetin yürütülmesinde kamulaştırma, ceza kesme veya tekel kurma yetkisinin varlığı; hizmetin yürütülmesi için yapılan sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartların bulunması gibi ölçütlerden herhangi birinin ya da birkaçının bulunması etkinliğin kamu hizmeti olarak değerlendirilmesi için yeterli görülebilmektedir.

2. Kamusalılık Koşulları

Kamu hizmeti, unsurları bakımından da tanımlanabilecek bir kavramdır. Bu bakımdan farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Hizmetin kamu tüzel kişilerince yürütülmesi, kamu yararı sağlayan bir faaliyet olması ve kamu hukuku usulleriyle yürütülmesi, bir hizmeti kamu hizmeti olarak kabul etmek için yeterli görülebilmektedir⁶³. Diğer bir yaklaşım ise kamu hizmetinin ilkeleri üzerinden geliştirilebilir. Buna göre, süreklilik (kesintisizlik) ve düzenlilik; değişkenlik

⁶⁰ Mümtaz Soysal, İltar Ertuğrul. "Kamu Hizmeti ve Tahkim", **Mülkiye**, 28 (217), 2004, s. 62

⁶¹ Anayasa Mahkemesinin 3974 Sayılı Yasa hakkındaki gerekçeli iptal kararı (24 ocak 1995 tarihli Resmi Gazete'den aktaran Soysal ve Ertuğrul, s. 62)

⁶² M. Günday. s. 224

⁶³ B. Çırakman. s. 76

(uyumluluk); nesnellik (tarafsızlık) ve eşitlik; ve bedelsizlik ilkeleri ile sunulan (yürütülen) hizmetler kamu hizmetidir.

Çalışmamızda, daha açıklayıcı olduğu düşünülen ikinci yaklaşım benimsenecektir. Sayılan ilkelerin, bir hizmeti kamu hizmeti haline getiren koşulları ifade ettiği, bu anlamda da hizmete kamusal nitelik kazandıran özellikler olarak kabul edilebileceği düşünülmektedir. Bu sebeple ilkelerin açıklanması gerekli görülmektedir.

- **kamu yararına yönelik olmak**: kamu hizmetinin çeşitli tanımlarında görülebileceği üzere, hizmetin bireyler (dar veya özel) için değil tüm toplum için (geniş kapsamlı, kamusal) olması, hizmetin “kamu” hizmeti olarak tanımlanmasını beraberinde getirmiştir. Bireysel veya özel kaygıları, kamu yararı karşısında sınırlayabilme anlamını barındıran bu özellik, tartışmamızda özel-kamusal çelişkisinin vurgulanabilmesi açısından önemlidir.

- **süreklilik (kesintisizlik) ilkesi**: kamu hizmetinin kamu yararını sağlamaya yönelik olması, sunumunun sürekli ve kesintisiz olması gerektiği sonucunu doğurmaktadır⁶⁴. Burada süreklilikle kastedilen, ihtiyaç duyulduğu anda ve sürece hizmete ulaşılabilmenin mümkün olmasıdır. Düzenlilik, bu bağlamda, kamu hizmetinin sunumunda esas oluşturan özelliklerden birisi olarak kabul edilmektedir.

- **nesnellik (eşitlik) ilkesi**: kamu hizmetinin bireysel değil toplumsal gereksinimleri gidermek için yürütüldüğü düşünüldüğünde, toplum içinde her bir bireyin bu hizmetlerden eşit ve aynı koşullarda yararlanabilmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu hizmeti, herhangi bir ayrıma gitmeden tüm

⁶⁴ Ş.Gözübüyük. s. 31; M.Günday. s. 225

toplumun ihtiyaçlarını eşit derecede karşılayabilir nitelikte olmalıdır. Vatandaşların hizmetlere erişmekte eşit olanağa sahip olması gerekmektedir.

- **bedelsizlik**: idarenin sorumlu olduğu hizmet kapsamının ve bu hizmetleri sunmanın maliyetinin arttığı gerçeğine rağmen, başta klasik nitelikliler olmak üzere pek çok kamu hizmeti bedelsiz sunulmaktadır.⁶⁵ Hizmetten hiç yaralanmayanlara maliyetin yüklenmemesi düşüncesi ile bir katılma payı uygulaması söz konusu olabilmektedir. Ancak bununla, hizmetin maliyetinin tamamen yararlananlara aktarılması veya yürütülen hizmetten kazanç elde edilmesi amaçlanmamaktadır. Diğer bir deyişle, idare, kamu hizmetini, bir kazanç amacı olmaksızın, kural olarak vergilerle finanse etme tercihini kullanmaktadır. İktisadi nitelikli hizmetler bir ayrıksılık oluştursa dahi diğer ilkeler de beraber ele alındığında, bedelsizlik, kamu hizmetinin herkesçe (özellikle sosyal açıdan yoksun kesimlerce) ulaşılabilir olması yönünde önemli bir ilke olarak öne çıkmaktadır. Çalışmamızda bedelsizlik, kar veya kazanç amacı gütmemek ve fiyatlandırmadan kaçınmak olarak yorumlanmaktadır.

- **değişkenlik (uyum) ilkesi**: kamu hizmetinin kamu yararını sağlamaya dönük oluşu, değişen ihtiyaç ve koşullara bağlı olarak hizmetin nitelik ve nicelik açısından değişebilmesini (uyumlulaştırılmasını) zorunlu kılmaktadır.

Kamu hizmeti kavramı, esnek ve değişken yapısından dolayı farklı yorumlamalara açıktır. Bunun en somut örneği, hizmetin özel kesimce de görülebileceği yönündeki görüşlerdir. Genel kuralın kamu hukukuna göre kamu kuruluşlarınca yürütülmesi olduğu belirtilse de özel hukuk alanına dahil edilebileceği de öne sürülmektedir. Burada asıl önemli nokta, özel kesimce sunulması ile hizmetin, kamusal niteliğini belirleyen kamu yararına dönüklük, eşitlik, süreklilik ve

⁶⁵ M. Günday. s. 227

bedelsizlik ilkelerinin terk edilmemesidir. Özel kesimin kamu hizmeti açısından konumu, bu ilkeler ile sınırlı görülmektedir.

3. Kamusal - Özel Ayrımı

Özel kesim ilke ve amaçlarının sayılan kamusal ölçütleri (ilkeleri) ile ne derece bağdaştığı tartışmalıdır. Bu ilkelerle sunulan bir hizmetin özel kesimin beklentilerini (temelde karlılık beklentisini) karşılaması pek mümkün görünmemekte, bu durum özel sektörün kamu hizmetini sunabilmesi için bu ilkelerden ödün verilmesini bekleyeceği çıkarımına yol açmaktadır. Konunun, öne sürüldüğü gibi salt teknik (pratik) bir nitelikte olmadığı, siyasi kararların bu ilkeleri göz ardı ederek alınabileceği ve sonuçta hizmetin kamusal niteliğinin yitilebileceği düşünülmektedir. Tartışmamız, bu soruları kentsel hizmetler açısından cevaplamaya çalışmaktadır.

Hizmetin kamusal mekanizmalar ve özel kesim mekanizmaları ile yürütülmesi durumunda kazanacağı nitelikler aşağıda gruplandırılmaya çalışılmıştır.

Kamusal	Özelleşmiş
Bedelsiz, kar düşüncesi yok	Kar amaçlı, maliyet + kar hesabı ile fiyatlandırma ilkesi
Sürekli, kesintisiz, düzenli	Esneklik, ekonomik koşullara bağlı değişkenlik
Eşit derecede ulaşılabilir, nesnel	Müşteri odaklılık, tercihlilik, seçicilik
Kamu yararına dönük	Bireysel/özel çıkar temelli
Sosyal kaygılı, toplumsal	Ekonomik kaygılı, ticarileşmiş

Tabloda ana hatlarıyla sunulan karşılaştırma noktaları daha detaylı olarak tartışılmalıdır. Kamusal mekanizmaların bedelsizlik yaklaşımına göre vergiler kamu hizmetinin finansmanında temel kaynak olarak ele alınmaktadır. Hizmet karşılığında bir bedel alınsa dahi bu bedel, hizmetin maliyetini doğrudan karşılamaya dönük

değildir. Oysa, özel kesimde hizmet sunumunun amacı kar elde etmektir. Bu sebeple, maliyetin üzerine belirli oranda kar eklenerek fiyatlandırma yapılır. Etkinliğin temel koşulu, kar edebilir kalmaktır. Bu amaçla, maliyetler mümkün olduğunca düşürülürken fiyat yükseltilmeye çalışılır. Maliyetlerin düşürülmesinde temel yöntem, işçilik ve yatırım giderlerini kısmak olarak öne çıkmaktadır.⁶⁶ Fiyatların yüksekliği ise arzın düşürülmesi ile sağlanabilmektedir. Diğer bir deyişle üretim, maddi getiriye ençoklaştıracak düzeyde, kimi zaman çok kimi zaman az olarak gerçekleştirilecektir. Bu tür bir esneklik, kamu hizmetinin sürekliliği bakımından da ele alınabilecek ve hizmetin amacının ikinci plana düşmesi anlamına gelecektir.

Hizmetin sunumunda düzenlilik ve kesintisizlik, değişen koşullarda dahi hizmetin sürdürülmesi, ihtiyaç duyulduğu anda ulaşılabilir olması anlamına gelmektedir. Özelleşmiş yapının esneklik ilkesi ise kar oranını ve verimliliği en yüksek oranda tutmak amacıyla etkinliklerin düzenlenmesini; hukuksal ve örgütsel yapının dönüşebilir ve esnek olmasını ifade etmektedir. Esas kaygı hizmetin sunumu (amacı) değil ekonomik performans olduğundan, esneklik adı altında kesintiler, dalgalanmalar söz konusu olabilmektedir. Esnekliğin diğer bir anlamı ise hukuksal düzenlemelerin bu kaygılarla yapılması ve özel girişimin kar arayışında özgür davranabilmesidir. Çalışanların esnek istihdamı buna örnek olarak verilebilir. Bu yöntem, çalışanları değişebilir saatlerde, işyerlerinde, pozisyonlarda ve dönemlerde çalıştırmayı olanaklı kılmaktadır. Emeğin ihtiyaç duyulduğu kadar, gerek görülen yerde çalıştırılması esneklik kazandırmaktadır.

Hizmetin, sunulduğu alanda herkesçe erişilebilir nitelikte olması, diğer bir deyişle herkese eşit derecede faydalanma olanağı sunulması kamusal niteliğin bir

⁶⁶ KİGEM/ DİSK/ GENEL-İŞ. Yerel Yönetimler, Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma. **KİGEM/ DİSK/ GENEL-İŞ yayını**, Ankara, 1998, s. 44 (Bundan böyle Genel-İş olarak anılacaktır)

gereğidir. Buna karşın özelleşme, müştericilik anlayışı ile müşteri grupları tanımlama ve hizmeti bu gruplara yönelik tasarlama eğilimindedir. Bu eğilim, öncelikle vatandaş maddi durumlarına göre farklı standartta hizmetlerden faydalanabilen müşteriler olarak görmeyi; bu bakımdan da daha yüksek kar olanağı sunacağından yüksek gelirli kesime yönelik çalışma yapmayı beraberinde getirebilecektir.

Kamu hizmetinin kamu yararını sağlamaya dönük olduğu bilinmektedir. Özel kesimin etkinliği ise bireysel (ya da dar kapsamlı) çıkarlar etrafında örgütlenmiştir. Öncelik, bireysel ya da özel beklentilerin karşılanmasıdır. Hizmet anlayışı geri plandadır. Bu anlayışın kamusallıkla bağdaşmazlığı, tartışma götürmemektedir.

Son olarak, kamusal ve özel mekanizmaların arasındaki en önemli farklardan birisi sosyal kaygı-ekonomik kaygı ayrılığıdır. Kamusal etkinliğin performansı, öncelikle sosyal ölçütlerle belirlenirken özelde bu ölçüt ekonomiktir. Aynı şekilde kamusal etkinliğin verimlilik anlayışı, toplumsal ihtiyaçların karşılanma derecesini içerirken özelleşmiş yapıda verimlilik, maddi (ekonomik) bir değerlendirmedir. Ticarileşmiş etkinliklerin bütünü olarak tanımlanabilecek “özel” kesim, kaygısını topluma değil özel çıkara ve ekonomik performansa yöneltmektedir. “Kamu hizmetinin ölçütü karlılık değil, verimlilik ve kalitedir.”⁶⁷

Sayılan bu farklılıklar, kamusal-özel bağdaşmazlığını vurgulamaktadır. Yöntemleri, amaçları, araç ve ilkeleri arasında önemli zıtlıklar bulunan iki alan olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Özelleşme bu bakımdan kamu hizmetleri için uygun bir tercih olarak görünmemektedir. Hizmetin kamusal özü, özelleşmeye yer bırakmamakta, özelleştiği takdirde kamusalıktan söz edilmesi güçleşmektedir.

⁶⁷ DPT. YYÖİK Raporu, s. 62

C. KKYR ve Dünya Bankası Yaklaşımı: Yapısal Uyarlanma

KKYR ve DB Yaklaşımı arasındaki ilişki oldukça açıktır. Hem reformun “özelleştirme” tercihi hem de Banka’nın “Yapısal Uyarlanma” politikası, özel kesim yönetsel mekanizmalarını hakim kılma çabası olarak görülmektedir. DB’nin hukuksal reformları, “...**mülkiyet haklarına saygılı** bir hukuk ortamının oluşturulmasını sağlamak...bunun gerçekleştirilmesi için de **iş dünyasını merkez alan** yasaları mevcut hukuk düzeni ile bütünleştiren ve düzenleyici hükümleri asgariye indirebilen bir yasa yapma sürecini ve yasaları etkin ve şeffaf bir şekilde uygulayabilen hukuk kurumlarını oluşturmak...”⁶⁸ olarak tanımladığı da göz önüne alınırsa yönetilen dönüşümün “özel”liği netleşmektedir. Klasik liberal ekonomiyle paralel olarak bir tür piyasa egemenliği savunan bu özelleştirmeci yaklaşım, DB’nin kuruluşundan itibaren giderek artan etkinliği ile yaygınlaşmış durumdadır. Kuruluşun kamu yönetimlerinin finansman arayışında öncelikli bir başvuru noktası konumunda olması, kredi sağlanırken koşul olarak belirlenen yapısal uyarlanma çalışmalarının yaygınlaşmasını beraberinde getirmiştir.

II. Dünya Savaşı yılları, küresel etkiye sahip olabilecek olumsuzlukların meydana gelmesine engel olmak amacıyla uluslararası veya ulusüstü mekanizmaların oluşturulduğu dönem olarak görülebilir. Savaş sonrasında Birleşmiş Milletler adıyla yeniden örgütlenecek Milletler Cemiyeti; Bretton Woods Konferansı’nın (1945) ürünleri Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu; ilerde Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’ne (OECD’ye-1961) dönüşecek Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC-1947) gibi oluşumlar savaş koşullarını yarattığı varsayılan türde gelişmeleri engellemek ve savaş sonrasında yeniden yapılanmayı sağlamak amacıyla

⁶⁸ Huricihan İslamoğlu. IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası, Birikim, 158, 2002, s.27

tasarlanmışlardır. DB, IMF ile birlikte “...kapitalizmin, ilerde içine girmesi muhtemel bunalımlardan daha kolay çıkabilmesi için uluslararası işbirliğine gitmenin ve bunu kurumsallaştırmanın gerekli olduğu görüşü”nden⁶⁹ hareketle oluşturulmuştur. Bu örgütlere 1961 yılında NATO’nun ekonomik karşılığı olarak tasarlanan OECD eklenmiştir. Sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdam, yükselen yaşam standartları sağlamak konusunda üye devletlere yardımcı olmak ve mali istikrar sağlamak yoluyla dünya ticaretinin gelişmesine katkıda bulunmak amaçları⁷⁰ etrafında kurulan örgüt, zamanla DB ve IMF ile birlikte küresel etkinliğe kavuşmuş, ekonomik ve mali konularda yardım etmekten öte yönetsel değişime önyak olan kurumlardan olmuştur.

DB, Bretton Woods olarak adlandırılan ve 2. Dünya Savaşı sonrasında hasar gören ekonomileri desteklemek ve istikrarlı bir uluslararası mali sistem oluşturmak düşüncesi ile şekillenmiş sistemin temel aktörü olarak kabul edilebilir. Bu dönemde DB, kısa vadeli, ekonominin talep boyutu ile ilgili, parasal sektöre yönelik program kredileri veren bir kuruluş olarak tasarlanan IMF ile eşgüdüm içinde uzun vadeli, ekonominin arz boyutu ile ilgili, üretim sektörüne yönelik ve proje kredileri veren bir kalkınma örgütü olarak çalışmıştır.⁷¹ Uluslararası ticaretin geliştirilmesi yoluyla ekonomik kalkınma ve büyüme hedeflerinin gerçekleştirilmesi düşüncesi etrafında şekillenen ikiliden DB, yatırım ve kalkınma odaklı; IMF ise ödemeler dengesi ve mali istikrarı sağlamaya yönelik roller üstlenmişlerdir.

⁶⁹ M.B.Talay. “Uluslararası Finans Kuruluşlarının Kısa Tarihçeleri ve ‘Dönüşüm’ Öncesi Uygulamaları”, ODTÜ /Ekonomi Kongresi’nde (6-9 Eylül 2003) sunulmuş olan “Türkiye Politik Ekonomisinde Etkin Devlet Tartışması” başlıklı bildirden, s. 3

⁷⁰ www.oecd.org (12.11.2004)

⁷¹ B.A.Güler. “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi Dergisi**, 28-3, 1995, s. 19

Birbiri ile yakın ilişki içinde çalışan örgütler, aynı doğrultuda etkinlikte bulunarak önemli bir değişim/dönüşüm hareketi başlatmışlardır. Yardımlarının, kredilerinin ya da desteklerinin karşılığında serbest ticaret ve özelleşmiş yönetsel ve ekonomik mekanizmalar temelli uygulamalar beklemektedirler. Koşulsallık olarak ifade edilen bu eğilim, kalkınmak ve yatırım yapmak ya da ödemeler dengesini sağlamak için bu kuruluşlardan yardım alan ülkelerin karşılık vermesi gerektiğini anlatmaktadır. Bu karşılık, DB ve IMF merkezlerinde belirlenen yapısal uyarlanma paketlerinin uygulanmasıdır. Yapısal uyarlanma ile ifade edilen ise ticaretin serbestleştirilmesi, ekonominin ve yönetimin özelleştirilmesidir.

1. DB: Örgütsel Kimlik, Yapı, Amaçlar

DB, IBRD ile IDA adlı iki alt-kuruluştan oluşmaktadır. IBRD (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası), II. Dünya Savaşı'nda büyük yıkıma uğramış Avrupa ülkelerinin yeniden imarı amacıyla kurulmuştur. Bugünse işlevi, yatırım ve kalkınma için mali, teknik ve istişari destek sağlamaya dönüşmüş durumdadır. Diğer taraftan IDA (Uluslararası Kalkınma Ajansı), en yoksul ülkelerin kalkınması için finansman sağlamak görevini üstlenmiştir.⁷²

DB Grubu olarak tanımlanan örgütsel bütün, IBRD ve IDA dahil olmak üzere, birbirini tamamlayıcı nitelikte beş kuruluştan meydana gelmektedir. Diğer üç kuruluş, IFC (Uluslararası Finans Kurumu - International Finance Corporation), MIGA (Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı - Multilateral Investment Guarantee Agency) ve ICSID (Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi- International Center for Settlement of Investment Disputes)'dir. IFC, yüksek riskli sektörlerin ve ülkelerin yaptıkları özel sektör yatırımlarını desteklemektedir. MIGA,

⁷² Toplam DB finansal yardımının %25'i IDA tarafından gerçekleştirilmektedir.

gelişmekte olan ülkelerdeki yatırımcılara ve kredi verenlere politik risk garantisi verirken ICSID, yabancı yatırımcılarla konuk oldukları ülkeler arasındaki yatırımları anlaşmazlıklarında uzlaşma sağlamak işlevi üstlenmektedir.

2. Etki Aracı: Kredi Anlaşmaları

Banka, temel olarak iki tür finansman sağlamaktadır: **yatırım kredileri** ve **uyum kredileri***. Yatırım kredileri, birçok sektörü kapsayan, geniş ekonomik ve toplumsal kalkınma projelerini desteklemek üzere mal, bayındırlık işleri ve hizmetlere ayrılmıştır. Uyum kredileri (Sektörel Uyum Kredisi-SECAL, Yapısal Uyum Kredisi-SAL, Program Amaçlı Kamu ve Mali Yönetim Kredisi-PFPSAL) ise, politika ve kurumsal reformları desteklemek amacıyla verilmektedir. Tüm bu krediler Banka'nın faaliyet politikalarına göre yönetilmektedir. Kredilere ek olarak analiz ve danışma hizmetleri de sunulmaktadır.

a. Yatırım Kredileri

Yatırım kredileri, yoksullukla mücadele ve sürdürülebilir kalkınma için gerekli fiziki ve sosyal altyapının oluşturulabilmesi için yürütülen etkinlikleri finanse etmeye yöneliktir. Son yirmi yılda, Banka tarafından sağlanan kredilerin yaklaşık % 75-80'i bu türdedir. Başlangıçta malzeme, mühendislik hizmeti, donanım alımı gibi alanlara yönelen krediler günümüzde kurumsal yapılanma, sosyal kalkınma ve özel sektör etkinliğini arttıracak kamu politika altyapısının oluşturulması amaçlarıyla verilmektedir. Bu amaca yönelik projeler, (örneğin inşaat sektörünü ilgilendiren konut politikalarını içeren) kentsel yoksullukla mücadele, kırsal kalkınma, su ve

* Kalkınma politikası kredisi – development policy lending- olarak yeniden adlandırılmıştır.

arıtma, doğal kaynak yönetimi, çatışma sonrası yeniden yapılandırma, eğitim ve sağlık gibi alanları kapsamaktadır.

b. Uyum / Kalkınma Politikası Kredileri

Belirli bir sektörde ya da ekonomisinin tamamında yapısal reformlar gerçekleştirirken dış finansman gereği duyan ülkelere sağlanan krediler bu gruba dahildir. Sürekli ve dengeli bir büyüme yaratmak amaçlı siyasal ve kurumsal değişiklikleri desteklemek amacı taşırlar. Banka tarafından son yirmi yılda sağlanan finansmanın yaklaşık % 20'sini oluşturmaktadır.

Ortaya çıkışında tarım ve ticaret gibi alanlarda makroekonomik politika reformlarını desteklemek işlevini üstlenen krediler zamanla yapısal, mali sektör ve sosyal politika reformları ve kamu kesimi kaynak yönetimine odaklanmışlardır. Amaçları⁷³,

- Rekabetçi piyasa yapısını teşvik etmek (ör; yasa ve düzenleme reformları),
- Teşvik işleyişindeki sapmaları düzeltmek (vergi ve ticaret reformları),
- İzleme ve önlem alma mekanizmaları oluşturmak (mali sektör reformu),
- Özel sektör yatırımlarına elverişli bir ortam yaratmak (özelleştirme ve kamu-özel ortaklığı -3P), ve
- Kalkınma politikasının kısa dönemli olumsuz etkilerini azaltmak (sosyal koruma fonları kurmak) olarak sıralanabilir.

Banka'nın temel etki aracı olarak görülebilecek olan kredi anlaşmaları, amaçları ve koşulları bakımından değerlendirildiğinde köklü değişiklikleri

⁷³ www.worldbank.org (Erişim: 20.02.2006)

beraberinde getirmektedirler. Bu değişikliklerin niteliğinin DB yaklaşımının ürünü ve neoliberal karakterli olduğu tartışılmamaktadır. “Taraf ülkelerde ulusal iktisat politikalarından başlayarak toplumsal bölüşüm ilişkilerine ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine uzanan geniş bir etki alanına sahip”⁷⁴ olan bu anlaşmalar, etkilediği alana göre yapısal ya da sektörel uyarlanma kredi anlaşmaları olarak adlandırılmaktadır. Uluslararası Para Fonu’nun enstrümanlarından biri olan Stand-by Anlaşmalarına benzeyen yapısal uyarlanma kredisi anlaşmaları, kredi alan ülkenin herhangi bir yatırımının finansmanını sağlamaya yönelik olarak değil, o ülkenin, uyarlanması istenilen sisteme entegrasyonunu sağlayacak şekilde kendini dönüştürmesi öngörülerek hazırlanmaktadır.⁷⁵ Kredi alan ülkelerin genellikle ekonomik açıdan zayıf oldukları göz önüne alındığında bu ülkelerin küresel sisteme eklemlenme aşamasında kendilerine biçilen yere itiraz etmeleri pek de mümkün görünmemektedir.

“Özellikle 1980’den sonra Dünya Bankası standart bir yapısal uyum programı oluşturarak az gelişmiş ülkelerin ekonomik politikalarının yönlendirilmesinde, büyük etkinlik sağladı. Dünya Bankasının yapısal uyum programı, özel ve kamu sektörlerinin karşılıklı ağırlığı, pazarın işlevi, ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, ihracatın özendirilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT’ler), destekleme alımlarına son verilmesi, mukayeseli üstünlüklere dayalı bir büyüme stratejisi izlenmesi vb. gibi öneriler içeriyordu. Retorik geri plana ve önlemlerin dayandırıldığı teorik argümanlara rağmen bu tür politikaların belli başlı iki amacı vardı: birincisi IMF, Dünya Bankası, özel ticari bankalar ve devletlere olan borçların düzenli olarak ödenmesini

⁷⁴ B.A.Güler. Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, 1996, Ankara: TODAİE, s.83

⁷⁵ Safiye Kaya. “Dünya Bankası ve Türkiye”, **Sayıştay Dergisi**, sayı: 46-47, 2002, s. 27

sağlamak, ikincisi de; az gelişmiş ülkelerin ihracat ürün fiyatlarını daha da düşürmek, kaynak transferini derinleştirmek.”⁷⁶

Anlaşmalar dönüştürme gücünü, eklerinde bulunan koşullarından almaktadır. Çoğu zaman kredi verilen işle ilgili ve sınırlı olmayan bu koşullar yerine getirilmedikçe, kredinin kullanılması mümkün olmamaktadır. “Koşulları kimi zaman bir yasanın çıkarılmasını, ya da gün, ay, yıl belirterek bir çalışmanın tamamlanmasını içerecek kadar özel, katı ve emredici, kimi zaman da borçlunun kalkınma planındaki hedeflere ulaşmasında ‘tatmin edici ilerlemeler’ olmasını ölçüt sayacak kadar genel, esnek ve emredicidir.”⁷⁷

DB (IBRD+IDA), fonlarının hemen hemen tamamını uluslararası finans piyasalarından sağlamaktadır. 2003 yılında bu şekilde gerçekleştirilen finansman 23 milyar Dolar tutarındadır.⁷⁸ Buna rağmen DB aracılığıyla sağlanan finansman, toplam küresel sermaye akımlarının % 7’sini oluşturmaktadır. 2002 yılında Banka, 40 ülkede 96 projeye toplam 11,5 milyar Dolar finansman sağlamıştır. Banka’nın rolü, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere kredi, garanti, analitik çalışmalar, borç yükünün azaltılması, kapasite artırılması, global yönetim ve danışma sağlamak olarak açıklanmaktadır.⁷⁹ 1980 yılında toplam DB kredilerinin %0,6’sı kamu kesimi reformuna yönelikken bu oran 2000’de % 16’yı bulmuştur. Bununla birlikte, DB projelerinde kamu harcamalarına ilişkin ve mali reform bölümleri içeren kısım 1997’de % 9 iken 2000’de % 23 olmuştur. Banka’nın kamu yönetimine odaklanmaya başladığı bu istatistiklerden net bir şekilde anlaşılmaktadır.

⁷⁶ Fikret Başkaya. Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü, 1994, Ankara: İmge Kitabevi s. 152

⁷⁷ B.A.Güler. Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, s.83

⁷⁸ www.worldbank.org.tr (Erişim: 10.09.2005)

⁷⁹ DB tarafından yürütülen bu çalışmalar arasında çalışmamızın kapsamına giren “Yönetim ve Kamu Sektörü Reformu” ve “Kentsel ve Yerel Yönetim” alanlarında sektör stratejileri bulunmaktadır. www.worldbank.org.tr (Erişim: 23.09.2005)

Bu odaklanma, ikilinin amaçlarının kamu yönetimini dnstrmeyi gerekli kıldığını göstermektedir.

3. Koşulluluk

Dünya Bankası kredilerinin kullanılabilmesi, daha önce açıklanan usule uygun şekilde hazırlanan ve Banka ile kredi talep eden ülke yetkilileri arasında imzalanan anlaşmaya dayanmasına bağlıdır. Eğer bir Yapısal veya Sektörel Uyarlanma Kredi Anlaşmasının imzalanması söz konusu ise Banka'nın özel hesaba para yatırması, borçlu ülkenin anlaşmada yer alan taahhütlerini yerine getirmesine bağlıdır. Anlaşma gereğince dilimlere ayrılmış ve ödenmesi bir takvime başlanmış bulunan kredi, taahhütler gerçekleştikçe özel hesaba yatırılır. Kredilerin kullanım koşullarının denetlenmesi Dünya Bankası açısından büyük önem taşımaktadır. Hemen tüm anlaşma metinlerinde denetime ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlerde kredi kullanımlarının Banka'nın isteklerine uygun olup olmadığının bağımsız denetim şirketleri eliyle denetlenmesi ve Bankaya rapor edilmesi öngörülmektedir.

Dünya Bankası, kredi anlaşması çerçevesinde yapılacak satın alma ve ihale işlemlerinde genel yöntem olarak "uluslararası ihale yöntemi"ni kabul etmektedir. Bununla birlikte istisnai olarak, satın alınacak mal veya hizmetin cinsi, miktarı vs. göz önüne alınarak diğer ihale yöntemlerinin uygulanması mümkün olabilmektedir. Banka mevzuatı gereğince bu ihalelere katılacak istekliler, Banka yesi bir ülkeye ait olmalıdır.

4. Dünya Bankası Reform Tanımlaması

DB tarafından önerilen kamu yönetiminde reform çerçevesi, Banka ile devletler arasında yapılan anlaşmalar aracılığıyla izlenebilir. Önceleri kalkınma amaçlı proje kredileri ve teknik danışma konularında yardım sunan DB, zamanla daha geniş kapsamlı ve “yapısal dönüşüm” koşullu ilişkiler kurmuştur. Yapısal Uyum Kredisi (Structural Adjustment Loan - SAL), Sektörel Uyum Kredileri (Sectoral Adjustment Loan - SECAL), Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredileri (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan - PFPSAL) adı altında gerçekleştirilen anlaşmaların içerdikleri koşullar, DB'nin tercihlerini yansıtmaktadır.

İsimlerinden anlaşılabilceği gibi anlaşmalar, sektörel, yapısal, mali ve bütün olarak yönetsel yapının yeni bir modele uyarlanması amacını taşımaktadır. Yeni model, özel kesimin müdahale alanını kamu yönetimi alanı aleyhine genişletmeyi öngörmektedir. Bunun anlamı, rekabete dayalı, müşteri odaklı ve esnek piyasa mekanizmasının genişlemesidir. Kamu yönetiminde kamusal niteliği ağır basan tercihlerin piyasa mekanizmasının işleyişine engel oluşturacağı, onun rekabetçi ve esnek doğasını kısıtlayacağı düşünülmektedir. Banka, sağladığı kredilerin piyasa mekanizmasının yaygınlaşması amacıyla kullanılmasını talep etmektedir. Hatta “Bütünüyle özel sektör tarafından idare edilen bir gelişme modelinin gerçekleştirilmesi” için gerekli önlemlerin alınmasını önermektedir.⁸⁰ Bu bağlamda bankacılık sektörünün yeniden şekillendirilmesi, işletme sektörünün canlandırılması, KOBİ kolaylıkları, özelleştirme ve doğrudan dış yatırımların önünün açılması,

⁸⁰ Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Türkiye Cumhuriyetine Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandumu, 2 Ekim 2003, **Dünya Bankası Dokümanı**, Rapor no: 26756 TU, s.7

ulaştırma sektörünün geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, tarım sektörünün reformunun sürmesi ve AB müktesebatı ile ilgili reformun tamamlanması gerektiği belirtilmektedir.⁸¹

“Dünya Bankası üye ülkelerde, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı desteklemek suretiyle yoksulluğu azaltmayı hedefleyen bir kalkınma örgütüdür. Kalkınma uzun vadeli bir süreçtir ve sonuç itibarıyla toplumun tümünün değişimi ile ilgilidir. Bu; doğru ekonomik ve mali politikaları içerir. Fakat aynı zamanda insani gelişme, yolların yapımı, hukuki kuralların konulması, kadın haklarının tanınması, kadınların eğitimi, yolsuzlukla mücadele edilmesi, çevrenin korunması, çocukların aşılınması vs. ile de ilgilidir. Kalkınma her bakımdan uygun seviyeye getirilme demektir, bu da dengeli bir şekilde uygulamaya konulan ekonomik ve sosyal programlar aracılığıyla olur. Kalkınma hedefi sınırsız ve kapsayıcıdır. Bunun anlamı ise, kalkınma sürecinin ilgilendirdiği herkesin –hükümetler, banka benzeri kurumlar, sivil toplum ve özel sektör– ihtiyaçlarının tespitinde ve programların uygulanmasında yakın işbirliği içinde çalışması gerektiğidir.”⁸²

Dünya Bankası'nın kredilerini yönelttiği bu alanlar kalkınma tanımını da açıklamaktadır. “Banka'nın kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etme misyonunun ötesine geçmekte, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas alan programların uygulamaya konulmasını hedef almaktadır.”⁸³ Bu nedenle Banka, sadece gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunacak yatırım projelerine kredi sağlamakla kalmamış, toplumsal yapıları öngörülen kalkınma modeli çerçevesinde topyekün değiştirecek programlara ilgi duymaya başlamıştır. 1980 yılından bu yana, az gelişmiş ülke hükümetleriyle Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları ile daha dar

⁸¹ DB, Rapor no: 26756 TU, s. 18

⁸² S.Kaya. s.20

⁸³ A.k. s.20

kapsamlı Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmalarını imzalamaya başlaması böyle açıklanabilmektedir.⁸⁴

DB kredileri iki işlevi aynı anda yerine getirir niteliktedir. Kamu yönetimi yapısını dönüştürmek ve özel kesimi odak alacak yatırım-finansman yapısı oluşturmak. Bu sayede hem doğrudan (yatırım ilişkilerine dahil ederek) hem de görece dolaylı olarak (kamuyu küçültmeyi önererek) özel sektörü desteklemektedir.

Kredilerini kamu yönetimini dönüştürmede bir araç olarak kullanan Dünya Bankası'nın yönetsel tercihlerini çözümlmek, söz edilen dönüşümün karakterini ve yönünü ortaya koyabilmek açısından gereklidir. Bu amaçla DB'nin tarihsel arka planını ve çalışma ilkelerini saptamakta fayda vardır.

DB'nin 80'li yıllarla birlikte politika üreten krediler sistemine geçtiği, bu araçla ülkelerin iktisadi, toplumsal, yönetsel yapılarının kapsamlı dönüşümünü (uyarlanmasını) sağlamaya yöneldiği bilinmektedir. Yapısal uyarlanmanın, “...ekonomilerin uluslararası ticarete ve sermaye hareketlerine açılması...”⁸⁵ olarak tanımlandığı düşünülürse DB'nin temel işlevi ortaya çıkmaktadır. Küresel bir ekonomik sistemin benimsenmesinde Banka'nın payı ve etkisi göz ardı edilemez boyuttadır. İlgili alanındaki bu değişiklik kredi yapısında ve terciplerinde de bir farklılaşma yaratmıştır. SECAL anlaşmaları, 1985 yılında toplam DB yatırımları içinde (13 anlaşmada) % 10.3'lük bir ağırlığa erişirken SAL payı 3 anlaşmada %2'nin üzerine çıkmamıştır.⁸⁶ Oysa 1980-84 döneminde toplam SAL ağırlığı ortalama % 8 olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir deyişle SAL anlaşmaları görevini (genel hatlarıyla yapısal dönüşümü) bu dönemde tamamlamış; SECAL

⁸⁴ S.Kaya, s. 23

⁸⁵ R.E Feinberg vd. Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade, **Third World Policy Perspectives**, 7, Overseas Development Council, 1986, ABD s. 11

⁸⁶ A.k. s. 49

anlaşmalarıyla sektörel (daha spesifik alanlarda) uyum süreci başlamıştır. Bunun yanında, 1991 yılının Eylül ayına kadar onaylanmış 99 SAL ve 146 SECAL anlaşmasından 87 SAL ve 72 SECAL'de kamu yönetiminde reform içeriği bulunduğu Banka tarafından açıklanmıştır.⁸⁷ Bu tarihe kadar gerçekleşmiş 245 DB kredi anlaşmasından 159'u kamu yönetimini dönüştürme amacı taşımaktadır. SAL ve SECAL, proje kredilerinin yapısal kredilerin alt başlığına dönüşmesini beraberinde getirmiştir.⁸⁸ Diğer taraftan PFPSAL ise kredi anlaşmalarının evriminin bir sonraki aşamasını oluşturmaktadır. Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi olarak Türkçeleştirilen bu anlaşmalar, kamu yönetimi ve özellikle maliye alanında köklü değişiklikler öngörmektedir.

Banka'nın hukuksal reformları, "...mülkiyet haklarına saygılı bir hukuk ortamının oluşturulmasını sağlamak...bunun gerçekleştirilmesi için de iş dünyasını merkez alan yasaları mevcut hukuk düzeni ile bütünleştiren ve düzenleyici hükümleri asgariye indirebilen bir yasa yapma sürecini ve yasaları etkin ve şeffaf bir şekilde uygulayabilen hukuk kurumlarını oluşturmak..."⁸⁹ olarak tanımladığı tekrar vurgulanarak yönetilen dönüşümün niteliği netleştirilmelidir.

Banka-özel sermaye ilişkisi de DB politikalarının içeriğini açıklamakta kullanılabilir veriler sunmaktadır. DB tarafından verilen uyum kredilerinin borçlanan ülkede ticari banka kredileri ve doğrudan yabancı yatırımlar için daha uygun bir ortam oluşturmaya yönelik olduğu; Banka'nın verdiği kredileri ticari bankalarla beraber finanse ettiği; ve son olarak IFC'nin (International Finance Corporation- Uluslararası Finans Kurumu), gelişmekte olan ülkelerde kredi ve tahvil

⁸⁷ The World Bank. Structural and Sectoral Adjustment, World Bank Experience 1980-1992, USA, 1995, s.157

⁸⁸ B. A. Güler."Kamu Yönetimi ve DB", s. 19

⁸⁹ H. İslamoğlu. s.27

yatırımlarını yabancı ve yerel özel sektör yatırımcıları ile işbirliği içinde yürüttüğü bilinmektedir.⁹⁰ Kamu yönetimini yapısal bir değişime yönlendiren DB tercihlerinin özel sektör ile bu yakın ve gizlenmeyen ilişkiden etkilenmemesi pek olası görünmemektedir. Bu durumda özel sektör eğilimlerinin yapısal dönüşümün yönünde rol oynadığı da kabul edilmelidir. Öyle ki yatırım ve kredi tercihleri hedef ülkede özel sermaye için elverişli bir ortam yaratmak amacını da barındırmaktadır. Buradan hareketle kamu yönetimi - özel sektör ayrımının yeniden tanımlanmasında DB'nin de rolünün olduğu öne sürülebilecektir. Kamu yönetimine atfedilen “kamusal” nitelik ile özel sektörü tanımlayan “özel” kavramı arasındaki bağdaşma(zlık) derecesi, DB tercihlerinin “yerindelik” derecesini de tartışmalı kılmaktadır.

Neoliberal ve küreselleşmeci söylemin iyiden iyiye kabullenildiği bu dönemde DB kredileri ile reforma tabi tutulan devlet örgütlenmesi arasında sıkı bir ilişki gözlenmektedir. Seksenlere kadar reel sektördeki somut işlere yönelen kredi anlaşmaları, giderek kamu yönetimini şekillendiren (dönüştüren) nitelikte olmaya başlamışlardır. SAL, SECAL, ve PFPSAL olarak düzenlenen DB kredileri, yönetim yapısında ve uygulama tercihlerinde Banka beklentileri doğrultusunda değişiklikler yapılması koşuluna bağlanmışlardır. Bu çerçevede dilimlendirilerek kullanılan bu krediler aracılığıyla dönüşümde kararlılık ve süreklilik sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminin “özel” tercihler etrafında şekillenmesi, bunu temel alması ile “özel” ilişkilerin yaygınlaşacağı ve toplumsal niteliğin aşınacağı açıktır. Kamusal değerlerin özel değerlere dönüşmesi ile vatandaş müşteriye, hizmet satın alınan ekonomik mala, devlet bir işletmeye dönüşecektir. Eksikleri ve yanlışları olduğu

⁹⁰ R. E. Feinberg. s. 39

inkar edilemeyen günümüz kamu yönetiminin böylesi dönüşümü, söz konusu eksik ve yanlışları giderme amacından yoksun olmakla beraber daha ciddi sorunlara yaratmaya gebe dir.

D. Küresel Kamu Yönetimi Reformu (KKYR)

Kamu yönetiminde reform, kamu yönetiminin kapsamı gereği geniş bir alanda etkilidir. Belirli bir siyasal bütünlük içinde yaşayan tüm insanların yaşamlarını düzenlemek işlevi ve görevi kamu yönetimi tercihlerindeki değişimleri tüm toplumun sorunu haline getirmektedir. Her ne kadar toplumun tamamını doğrudan etkilemeyen etkinlikleri olsa da kamu yönetiminin birincil kaygısı toplumun bir bütün olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Sosyal devlet kavramı bağlamında da değerlendirilebilecek bu durum, günümüz kamu yönetiminin önemli bir özelliğidir. Kimilerine göre refah devleti uygulamaları ile doruk noktasına ulaşmış ve artık gerilemekte olan sosyal devlet uygulamaları, kimilerine göre hala sürmekte ve sürdürülen reform çalışmaları ile pekişmektedir. İkinci görüşe göre topluma, halka ya da vatandaşa karşı duyarlı bir yönetim yapısının oluşturulması gerekmektedir. Bu ise 1929'daki Büyük Bunalım'dan bugüne takip edilen "devletçi" politikaların terk edilmesine bağlıdır. Çünkü bu devletçi yapı, atıl kapasiteye, verimli-etkin-ekonomik olamamaya, toplumun taleplerine duyarsızlığa, bürokrasiye, vb. neden olmuştur. Farklı bir açıdan okunduğunda günümüzdeki olumsuz yönetim tablosunun devletçilikten kaynaklandığı anlamı çıkabilmektedir.

Küresel Kamu Yönetimi Reformu süreci olarak tanımladığımız 1980 sonrası kamu yönetimini dönüştürmeye yönelik çabaların öncelikli amacı, devleti kamusal nitelikte değil özel odağıyla yapılandırmaktır. Serbestleştirme, özelleştirme, regülasyon-deregülasyon ve yerleşme tercihleri, bu amaca yöneliktirler. Devlet

veya kamu yönetiminin işlevlerinden pek çoğu özel kesime, piyasaya aktarılmakta; ekonomik ölçütler sosyal boyutun önüne geçmektedir.

Reform sürecinin küresel niteliği, sermaye odaklı olması dolayısıyla mevcut ilişki yapısından pek de farklı bir reçete önermeyen yeni kamu yönetiminin batıdan dünyanın geri kalanına ihraç edilmek istenmesinden kaynaklanmaktadır. Toplumsal, kültürel, yönetsel, tarihsel ve ekonomik açıdan büyük farklılıklara sahip hedef ülkeler; Batı'nın kendine has kaynaklarından yoksun bırakılarak onun izlediği yolu izlemeye yönlendirilmektedir.⁹¹ “Küresel” nitelemesi, bu çalışmada “küresel piyasaya dair” anlamında kullanılmaktadır. Dolayısıyla küresel etkilere açılmış kamu yönetimi (devlet), piyasa odaklı devleti anlatmaktadır. Piyasa odaklılık, özelleşmiş bir yapı ile güvence altına alınmak istenmektedir. Özelleşmiş yapının kamusal yapı ile çelişkileri göz önüne alındığında, neoliberalizmin amacı olan özelleşmiş yönetsel mekanizmaların, kamusal niteliğinden arınmış yeni bir “devlet” yaratmaya dönük olduğu görülmektedir. Bu yeni devletin temel işlevi, küresel piyasa ile yerel unsurların ilişkisini ve uyumunu sağlamak, düzenlemektir. Piyasa, gelişme ve ilerleme için lokomotif olarak görülmektedir. Bu durumda devlet, piyasanın önündeki engelleri kaldırmak, hatta ona destek olmak durumundadır. Yetki ve görevlerinin büyük bölümünü piyasaya ve ulusüstü oluşumlara devretmesi, asli faaliyetlerine dönmesi ancak gerektiğinde piyasa için düzenleme yapabilecek yetkinlikte olması beklenmektedir. Küresel-neoliberal reform, bu türde bir kamu

⁹¹ Bu görüş “Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü” adlı yapıtta, Ha-Joon Chang tarafından kapsamlı bir şekilde ele alınmış, eleştirel bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Chang yapıtında bugünün kalkınmış ülkelerinin kalkınma dönemlerinde bugün dışlanan korumacılık, devlet müdahalesi gibi yöntemlerden faydalandıklarını hatta kalkınmalarının büyük ölçüde buna bağlı olduğunu öne sürmektedir. Aynı ülkelerin bugün hakim oldukları yapıda kalkınmakta olan ülkelere bu yolu kapattığı, dolayısıyla kendi izledikleri yolla gelişmelerinin önlediği anlatılmaktadır. Reform, gelişmiş-gelişmemiş ilişkisinin “rekabetçi” doğası nedeniyle bu bakımdan da değerlendirilmelidir.

yönetimi oluşturmak çabasına vereceğimiz isimdir. Güler, içinde bulunulan reform sürecinin ayaklarını şu şekilde özetlemektedir⁹²:

- *Kamu hukuku ve idare hukukunun geriye itilmesi ve özel hukuk egemenliğinin sağlanması.* Bunun anlamı, (1) kamu yönetiminin ticarileştirilmesi ve özel sektör esaslarına göre çalışmasının güvence altına alınmasıdır. (2) Devletin özel sektör karşısında “idarenin üstünlüğü” ilkesi ile sağlanan avantajlı konumuna son verilmesidir.

- *Kamu kesimindeki örgütlerin her birinin özerkleştirilmesi.* Özerkleştirmenin anlamı, (1) her kurumun görev alanı itibarıyla piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesi; ve (2) kamu kesiminin bütünlük ve büyüklükten gelen avantajlarının ortadan kaldırılmasıdır.

- *Planlama ve sosyo-ekonomik yapıyı bir bütün olarak kavrama yerine kamu yönetiminin projecilik ilkesi ile parçacı kavramaya yöneltilmesi.* Beş Yıllık Kalkınma Planı anlayışı terk edilerek Plan’ların kendisi bile “projeler demeti” haline getirilmiştir.

- *Kamu istihdamında memurluk- daimi işçilik yerine bireysel sözleşme hukunun yerleştirilmesi.* Bunun anlamı, (1) bürokrasinin toplumun genel çıkarının sağlamak üzere çalışmak ile yükümlü bir güç odağı olmasını da sağlayan rütbe-kariyer sisteminin terk edilmesi; ve (2) kamu kesiminde esnek istihdam çerçevesinin geçerli kılınmasıdır.

- *Bakanlık tipi örgütlenme yerine “kurul tipi örgütlenme”nin yerleştirilmesi.* Bunun anlamı, (1) bakanlık tipi ile TBMM’ne bağlanan siyasal

⁹² B.A.Güler. Devlette Reform Yazıları, s. 19-20

sorumluluk akışının ortadan kaldırılması, (2) piyasa unsurlarını içeren yeni bağlar ile kamu gücünün doğrudan yerli-yabancı ayrımı yapılmaksızın ilgili aseptör piyasalarına aktarılmasıdır. Bu aktarımın mekanizması, kurulların oluşma ve çalışma ilkesi olan “yönetişim” sistemi ile kurulmak istenmektedir.

- *Hem merkezi hem yerel düzeyde “yönetişim” formülünün egemen kılınması.* Yönetişim, (1) bürokrasi, (2) şirketler ve (3) STK olmak üzere eşit ağırlıklı üç ortak tarafından oluşturulan sandalyelerden oluşan karar mekanizmasıdır. Siyasal ve yönetsel iktidarın doğrudan bu üç ortağa devredilmesi öngörülmektedir.

- *Devlet örgütlenmesinin merkeziyetçilik ilkesi terk edilerek adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre yeniden örgütlenmesi.* Bu merkeziyetçilik ilkesi korunurken yerel yönetimlerin güçlendirilmesi talebinden farklıdır; devlet örgütlenmesini federalizm esaslarına göre düzenlemeyi içermektedir.

Sayılan yönelimleri temelde “özelleştirme” tercihi etrafında gerçekleştirmek amaçlanmaktadır. Bu bakımdan çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde reform, kapsamlı bir özelleştirme hareketi olarak değerlendirilecektir. Çalışmada özelleştirme eğilimine eleştirel yaklaşılmasının nedeni, kamusal mekanizmaların özelleşme ile törpülenmesi sonucunda sosyal kaygıların yerine ekonomik-ticari olanların yerleşmesidir. Vatandaş ve halk nitelermelerinin müşteriye dönüştüğü, kamu yönetimi ile insan arasında ticari ilişkilerin kurulduğu özelleşmiş yapı, ne yönetsel ne de demokratik anlamda bir ilerleme niteliğindedir. Ancak, ekonomik liberalizm ile siyasi tutuculuğun bir harmanı olduğu söylenebilecek olan ve çokça özgürlük, katılım, demokrasi gibi kavramlarla açıklanan neoliberalizm,⁹³ kavramların içeriğini farklılaştırmaktadır. Bu ideolojiye göre gelişme ve kalkınma önünde en önemli sorun

⁹³ G. Şaylan, s. 144

olarak işaret edilen yoksulluk ve yoksunluk, devlet müdahalesi olmadan çözümlenmelidir. Yani bu sorunlar toplumsal değil, ekonomik sorunlar olarak algılanmaktadır. Eşitlik kaygısı da bu anlayışla yok olmaktadır, çünkü temelde ekonomik özgürlük düşüncesi yatmaktadır. Üstelik bu anlayış, yoksulluğu bir sivil toplum sorunu olarak tanımlamakta ve devletten uzaklaştırmaktadır.

Çalışmanın sonraki bölümünde kent yönetimindeki ticarileşme sürecinin kaynaklarının KKYR olarak adlandırdığımız küresel süreç içinde bulunduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Diğer bir ifadeyle kent yönetimi ile genel anlamda kamu yönetiminin aynı yönde dönüşüm seyri izlediği vurgulanmaya çalışılacaktır. Yerel yönetimde dönüşümün çözümlenmesi sayesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerelleştirme arasındaki farkın netleşebileceği düşünülmüştür. Kent yönetiminin yeniden yapılanmasının çözümlenebilmesi içinse en genel çerçeveden (küreselleşme, neoliberalizm, reformculuk) yola çıkarak kamu yönetiminin dönüşüm eksenini (özelleştirme, serbestleştirme, düzenleme, yerelleştirme) ve KKYR anlayışı tartışılmıştır. Kent yönetiminin ticarileşmesi, kamu yönetiminin özelleşmesi sürecinde nüfusun en geniş kesimini etkileyen yönetim birimlerinin piyasaya uyarlanması anlamına gelmektedir. Bu gözlükle bakıldığında kaynak sıkıntısı ve demokratikleşme ihtiyacına dayandırılan yerel reformların aslında piyasa taleplerine cevap veren siyasal uygulamalar olduğu görülmektedir. Amaç yerel yönetimi güçlendirmekten daha çok yerelin piyasaya dahil edilmesi olarak belirmektedir. Bu süreçte kentli müşterileşirken yönetimin öncelikli kaygısı ekonomik performans olmaktadır. Kent, kar etmesi gereken bir şirket gibi yönetilmekte ve küresel piyasada etkinlikte bulunmaya yönlendirilmektedir. Bu sayede kentli nüfus piyasaya doğrudan bağlanmaktadır. Kamusal niteliği aşındıran bu özelleşme hareketinin ekonomik-ticari

kaygıları temel alan ve özel çıkarları yeğ tutan bir yapıda olduğu ve yerel ölçeği bu anlayışla yeniden tanımlamaya çalıştığı ortaya koyulmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve KENT YÖNETİMİ:

KENT YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞME* TERCİHİ

KKYR, özel hukuk egemenliğini sağlamaya yönelik, kamu yönetimine parçacı anlayışı getiren, merkeziyetçilik yerine desantralist bir örgütlenme öneren ve yönetsel süreçlere özel kesimi mümkün olduğunca dahil etmeyi amaçlayan bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu tercih, yerel ölçekte de özelleştirme eksenli dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Özellikle kentlere odaklanan bu eğilim, kentin ticari-ekonomik potansiyelini gerçekleştirmeye ve kaynak yaratmaya yönelik bir çaba olarak sunulmaktadır. Ancak yukarıda sunulan reform unsurları bakımından değerlendirildiğinde daha farklı bir tablo ile karşılaşılmaktadır. Genel olarak özelleştirme olarak tanımlanan bu süreç, kentsel hizmet sunumunu özel kesime devretmeyi ya da hizmet sunumunu özel kesim mekanizmalarıyla yürütmeyi öngörmektedir. Bir tür ticarileşme olarak niteleyebileceğimiz bu tercih ile kent yönetimi, ekonomik-ticari ölçütlerle şekillendirilmeye ve “yeni kamu yönetimi” paradigması ile yapılandırılmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün sermaye (özel kesim) beklentileri yönünde gerçekleştiği ve çok geniş kapsamlı bir özelleşme hareketi olduğu bundan önceki bölümde ortaya konulmaya çalışılmıştı. Reform döneminde “kamusal”ın yerine “özel”in yerleştiği, neoliberal ilkelerin benimsendiği söylenebilir. Buna göre, kamu yönetiminin kamu gücünü kamu adına kullanma hakkından kaynaklanan hukuksal önceliği geride bırakılmaktadır. Devlet-kamu yönetimi, temel işlevlerine çekilirken boşalan alanın özel kesimce doldurulması tercih edilmektedir. Yani,

* Çalışmamızda özelleşme, geniş anlamda özelleştirmeyi ifade etmek için kullanılmaktadır.

kamusal mekanizmalarla yürütülegelen hizmetler özel kesim mekanizmalarına terk edilmektedir. Bunun anlamı, bireysel (tekil veya özel) çıkar etrafında örgütlenmiş faaliyetlerin yaygınlaşmasıdır. Dolayısıyla ticarileşme, vatandaşın müşterileşmesi, hizmetin metalaşması, kamu yararı yerine özel yararın yerleşmesi söz konusudur. Hizmetin ticarileşmesi, erişebilmenin belirli maddi koşullara bağlanması ve rekabete konu olması anlamına gelmektedir. Diğer bir açıdan ise, sunucular hizmetin sunulmasında daha yüksek kar potansiyeli barındıran varlıklı “müşteriler”e yönelmeyi tercih edecektir. Sonuç olarak karlı alanlarda hizmet kalitesi artarken diğer alanlarda toplumsal sorunlarla karşılaşılacaktır. Sosyal adalet ve demokrasi ideallerinin karşısında ekonomik parametreler öne çıkmaktadır. Ekonomik yönetim anlayışı olarak nitelenebilecek bu yeni yönetim tarzı, verimlilik, etkinlik ve ekonomiklik gibi ölçütleri yüceltirken bunları da işletme bilimindeki içerikleri ile ele almaktadır. Sıradan bir örgüt olarak görülmesi söz konusu olmayan devlet (kamu yönetimi), bir örgütler bütünü olarak kabul edilmeye başlamaktadır.

KKYR'nun yerele özerklik, güç, demokrasi, ekonomik rasyonellik getirdiği varsayılmaktadır. Ancak genel olarak kamu yönetiminde olduğu gibi yerelde de “kamusal” yön aşındırılmakta; kent, bir piyasa ölçeği olarak tanımlanırken hizmet metalaştırılmaktadır. Bu bakımdan reform, kentli veya vatandaş değil özel kesim (sermaye) odak alınarak yürütülmektedir. Yerel yönetimler ise birer uluslararası piyasa aktörü konumuna yerleştirilirken merkezi yönetimlerin denetiminden uzaklaşmaktadır.

KKYR olarak adlandırdığımız reformu geniş bir özelleşme hareketi, özelleşmeyi de kamusalın ve kamunun önceliğini ortadan kaldıran bir süreç olarak ele alan çalışmamız, yerelde yaşanan dönüşümün genel bir çerçevede sunulan KKYR

hareketinin bir unsuru olduğunu ortaya koymaya çalışmaktadır. Çünkü “...bütünlü ilişkili olarak yorumlandığında, parçaların ifade edemediği ya da ifade etmekte zorlandığı asıl anlam ortaya çıkmaktadır.”⁹⁴ Diğer bir deyişle, kentlerde gerçekleşen yönetsel dönüşümün, KKYR çerçevesinden incelendiğinde yukarıda değinilen özelleşme/ticarileşme kapsamında değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Zaten küreselleşme ve yerelleşme sürecinde kentsel alan giderek bir ana ölçek olarak şekillenmektedir.Öyle ki;

“Kentsel alanların ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmede sahip oldukları stratejik konumları, kentlerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin ulusal yapılar üzerinde büyük ölçüde belirleyici olmalarını ve uluslararası arenada da giderek artan bir etkinliğe sahip olmalarını sağlamaktadır. Uluslararası gündem maddeleri, giderek artan oranda yerel olguları da kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin kendi aralarındaki uluslararası örgütlenmeler gün geçtikçe güçlenmekte, uluslararası kuruluşların yerel yönetim ilgisi de aynı şekilde artmaktadır. Küreselleşme sürecinde uluslararası ve yerel nitelikteki sorunların giriftleşmesi de yerel yönetim etkinliklerine uluslararası boyut kazandırmaktadır.”⁹⁵

Ülkemizde yerel kamu hizmetlerinin (kentsel hizmetlerin) azami refah düzeyini sağlamayı değil asgari refah düzeyini güvence altına almayı amaçladığı⁹⁶ ve dolayısıyla hizmetlerin sosyal kaygılarla şekillenmesini gerektiği düşünüldüğünde KKYR ile birlikte yaşanan kentsel özelleşme sürecinin sakıncaları öngörülebilmektedir. Örneğin, su, kanalizasyon, çöp gibi ana eksen genel toplum

⁹⁴ K. Cihangir Çamur. “Küreselleşme Sürecinin Kentsel Mekan Üzerine Etkileri: Yabancı Sermaye Yatırımları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE, 1-2 Kasım 2000, s. 663

⁹⁵ H. Ö. Köse. s. 38

⁹⁶ DPT. YYÖİK Raporu, s. 65

sağlığını korumak olan yerel hizmetlerde özelleştirme, hizmeti ticarileştirerek ve bireysel çıkar arayışına konu ederek bu toplumsal niteliği yoksaymaktadır.

Kent yönetiminin içinde bulunduğu dönüşümün KKYYR'nun özelleştirme tercihinin bir gereği olduğu, yerel-küresel ölçek ilişkisi bağlamında bir bütünlük teşkli ettiği düşüncesinin savunulacağı bu bölümde öncelikle yerel ve kentsel yönetim tanımı yapılacak, Türkiye'de kent yönetiminin mevcut yapısının genel hatları çizilecektir. DB yaklaşımının ve yerelleşme-yerel yönetimleri güçlendirme arasındaki farkın tartışılması ile yerel yönetimlerin içinde bulunduğu dönüşümün yönü saptanmaya çalışılacaktır. Son olarak, kentsel düzeyde özelleşme tercihinin tartışılması ve örneklerle desteklenmesinin ardından tercihin toplumsal maliyeti üzerinde durulacaktır.

I. Kent Yönetimi - Belediyeler ve Belediye Hizmetleri

Kent yönetimi, çalışmamızda yerel yönetimleri temsil eden bir kavram olduğu düşüncesiyle öne çıkarılmaktadır. Kentleşmenin öncelikli sonuçlarından birisi, kentlerde yaşayan nüfusun günümüzde mutlak çoğunluğa ulaşmış olmasıdır. Diğer bir deyişle kent, toplam nüfusun çok büyük bir kesiminin yaşam alanı olmuştur. Bu bakımdan yerel, sayısal olarak bu büyük kesimi barındıran kentle önemli ölçüde özdeşleşmektedir. Kent yönetimi kavramını açıklamadan önce özetle yerel yönetim kavramının tartışılması, yerel-kent ilişkisini kurmak için gerekli görülmüştür.

A. Yerel Yönetim

Kamu Yönetimi Sözlüğü yerel yönetimi "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar

organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli⁹⁷ olarak tanımlamaktadır. Diğer bir tanımlama ise “Belirli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) yaşayan topluluk üyelerinin birarada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları (yerel toplulukça seçilebilen), bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri”⁹⁸ şeklinde yapılmıştır.

Günümüzde yerel yönetim birimlerinin kamusal mal ve hizmet talebinin miktar ve standart olarak eşitsiz coğrafi dağılışı nedeniyle kamusal hizmet sunumunda daha büyük önem kazandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara merkezi idareye göre daha kolay uyum sağlayabilecekleri ve gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı, hizmete dair kararları uygulamada daha hızlı olabilecekleri; vatandaşa yakınlıkları sayesinde sıkışan kamuoyu denetiminin kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği kaynak ve zaman israfının engelleneceği savunulmaktadır.⁹⁹ Genelleştirilmiş bu yaklaşıma karşın kamusal hizmetlerde yerelleşmiş mekanizmaların verimliliği bir kural oluşturmamaktadır. Örneğin, elektrik ve ulaşım sistemleri gibi sermaye yoğun kamusal hizmetlerin üretimi ve sağlanmasında ölçek ekonomisi, bu tür hizmetlerin daha büyük ölçek ve daha geniş bir alanda birden fazla yerel birim için sağlanmasını daha verimli kılabilmektedir.

⁹⁷ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun. Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998, s.258.

⁹⁸ KAYA. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara, 1992, s. 1.

⁹⁹ H.Ö.Köse. s. 31

Yerel yönetimin (yerinden yönetimin) siyasal anlamı ise iki açıdan ele alınabilmektedir.¹⁰⁰ Birincisi, yetki genişliği ilkesi ile açıklanan ve merkezin yerel birimlere işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiyi merkez adına kullanılmak üzere aktarmasına dayanan modeldir. Bu nedenle model merkeziyetçiliğin bir türü olarak da görülebilmektedir. İkinci modelde ise “...yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği ya da özeğe bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmaları...”¹⁰¹ söz konusudur. Her iki modelde de yetkinin kaynağı merkezdir. Bu bakımdan yerel yönetimin merkezin istencine “rağmen” varolmasından söz edilemez.

Yerinden (yerel) yönetim, adem-i merkeziyetçilik anlamında kullanıldığında merkeziyetçi yönetimle çelişkiler içermektedir. En genel ifadeyle ademi merkeziyetçilik, yönetimde önceliği yerele tanırken merkeziyetçi yönetimde öncelik merkezi idarenindir. Yerel yönetim kavramı ile merkezi yönetim arasında ise böylesi bir çelişkiden bahsedilmemektedir. Burada yerel birimler, alanlarında merkez adına hareket eden unsurlardır. Günümüzde yerelleşme hareketi ile öne çıkarılan yaklaşım, merkezi yönetimin sınırları ve yapısal yetersizliklerinden kaynaklanan sorunlara karşın yerinden yönetimi desteklemektedir. Bu bağlamda yerel yönetim birimlerinin konumu tartışmalıdır. Çünkü neoliberal görüş, yerel yönetim birimlerinin de yeniden yapılanmasını önermektedir. Önerilen yeni yapıda bu birimler, merkezi yönetimin düzenleyeciliğine paralel bir rol üstlenmektedir. Fırsat/olanak yaratmak ve yönetsel engelleri ortadan kaldırmak işlevi yüklenen yeni yerel yönetimler, aslında merkezin yerel üzerindeki denetiminden kaçırılmakta ve ticarileşmiş yönetim anlayışına

¹⁰⁰ Ruşen Keleş. Yerinden Yönetim ve Siyaset (4. Bası), Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 19-21

¹⁰¹ A.k. s. 19

çekilmektedir. Farklı şekillerde isimlendirilen, ancak özünde bir kamu-özel işbirliğini öngeren bir model tasarlanmaktadır. Yukarıda KKYR’nu özetlemek için kullanılan, merkezden yerele, kamudan özele yetki devri tercihinin uygun olarak yerel yönetimlere kendilerine aktarılan yetkiyi özelle paylaşmaya yöneltilmektedir.

Küreselleşmeyle paralel bir gelişim izlediğini belirttiğimiz yerleşme süreci, kamu hizmetlerinin en yakın yönetim birimlerince sağlanması (subsidiyarite) düşüncesini desteklemektedir. Hakim yönetim yaklaşımı, kentsel hizmetlerin daha verimli ve etkin yöntemlerle ve daha esnek, sürekli değişime açık ve dinamik yapılar aracılığıyla sunulması için yerleşmiş hizmet sunum mekanizmalarını öne çıkarmaktadır. Ancak, genel çerçevede göz önüne alındığında özel odaklı yeni tercihler yerleşmeye farklı bir boyut katmaktadır. “Hizmet sunumunda desantralizasyon politikalarının bir gereği olarak işlevleri genişleyen yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerin sunulmasında da yine işlevsel ve coğrafi desantralizasyon yoluna başvurarak, alternatif hizmet sunma yöntemlerine yönelmeleri ve değişken hizmet sunma yapı ve süreçlerini geliştirmeleri önemli bir politika haline gelmiştir.”¹⁰² Sıklıkla yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kapsamında vurgulanan özerklik ve karar alma/uygulama özgürlüğü, özelleşme eksenli değişim sürecinde merkezle sıkı bağları gevşeyen yerellikleri (çoğu zaman küresel olan) özel kesime bağlama olanağı sunmaktadır. Örneğin merkezi bütçeye bağımlılık ortadan kaldırılmaya çalışılırken diğer taraftan küresel finans piyasalarıyla bağımlılık ilişkisi kurulmaktadır. Bu nedenle, seçilmiş yerel yönetimler, gerek hizmet sunumlarını ve düzenleyici sorumluluklarını giderek diğer kurum ve kuruluşlarla paylaşmak durumunda kalmaktadır. Diğer bir deyişle iktidarlarını çoğu zaman kamusal olmayan diğer

¹⁰² H. Ö. Köse. s.38

aktörlerle paylaşmaktadırlar. Uluslararası örgütler, uluslararası ekonomik, siyasal vb. ilişkiler, küresel güç dinamikleri, yerel yönetim yapılanması ile sıkı bir ilişki içine girmektedir.

Çalışmamızda yerel yönetim kavramı, yerel yönetim birimlerini (belediye, köy, vb.) niteleyecek şekilde ilk anlamda kullanılmaktadır. Dolayısıyla kent yönetimi kavramı ile de belediyeler ifade edilmektedir. Yerel yönetim birimleri arasında kent yönetiminin (belediyenin) vurgulanmasının nedeni ise kentin günümüzde temel yaşam ve etkinlik alanı konumuna yerleşmiş olmasıdır. Nüfusun çok büyük kesimini barındıran kentin genel yapıyı temsil eder niteliği giderek güçlenmektedir. Bu bakımdan kent yönetimine dair dönüşümlerin etki alanı da genişlemektedir.

B. Kent Yönetimi

Kentsel hizmetler, belediyelerce beldede yaşayanların yerel ve ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir. Yasalarla belediyelere verilen sorumlulukların kent yönetiminin kapsamını oluşturduğu söylenebilir. Altyapı, sağlık, temizlik, ulaşım, kent planlaması hatta eğitim gibi alanlar bu kapsamda değerlendirilebilmektedir. Yerel kamu hizmeti olarak nitelendirilen kentsel hizmetler, kamu hizmetinin sunumunda temel alınan ilkelere bağlı kalarak sunulmalıdır çünkü asgari refah düzeyini güvence altına almak¹⁰³ gibi sosyal bir amaç söz konusudur. Eşitlik, bedelsizlik, nesnellik ve kamu yararına dönük olmak olarak sayılabilecek bu ilkeler, hizmetin ticarileştirilmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki yerel yönetimlerin hizmetleri, kentsel ekonomik gelişme ve kentsel nüfusun yaşam

¹⁰³ DPT. YYÖİK Raporu, s. 65

koşullarını korumak için yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur.¹⁰⁴ Ancak günümüzde, temelde ekonomik olduğu öne sürülen özelleştirme tercihinin yaygınlaşması ile hizmetlerde bir tür ticarileştirme hareketi yaşanmaktadır.

Kısaca 3P olarak bilinen ‘public-private partnership’, yani kamu hizmetlerinde özel sektör ortaklığı politikası, “... ilk olarak, belediyelerin hem idari hem de mali açıdan ‘tam özerklik’ statüsüne kavuşturulmasını, ikinci olarak belediyelerin hizmetleri vergilendirme değil, bedeli karşılığında sunarak ve özel piyasalara borçlanarak finanse etmelerini öngörmektedir. Böylece belediye hizmetlerinin ticarileştirilmesi ve kamu mekanizmaları dışına çıkarılması (deregüle edilmesi) mümkün olabilecek, hizmetlerin yasalarla belediyeye verilen ‘hizmeti görme tekeli olma’ konumu ortadan kaldırılabilir.”¹⁰⁵

Genel olarak liberal yaklaşımlar gibi neoliberalizm de kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin sınırlandırılması çerçevesinde desantralist bir yapılanmayı savunmaktadır. Yerel yönetimin güçlendirilmesi olanağı olarak anılsa da desantralizasyon, merkezden yerele olduğu kadar kamudan özele iktidar aktarımını ifade etmektedir. Yerel yönetimlere özgürlük, katılım ve etkinlik değerlerini taşıdığı kanısına karşın yerelleştirme ile önemli ölçüde özelleşme yaşanmaktadır. Diğer bir ifadeyle bir yandan yetkilerin merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere kaydırılması, bir yandan da hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde kamusal rol ve sorumlulukların özel girişimciliğe ve sivil topluma devredilmesi öngörülmektedir. “Bu bağlamda yeni liberal yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin gerek hizmet sunumlarını gerekse düzenleyici rol ve sorumluluklarını giderek artan oranda özel

¹⁰⁴ H. Ö. Köse. s. 31

¹⁰⁵ B. A.Güler. “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, Görüş Dergisi, İstanbul, sayı: 8, Mart 2004, s. 24

sektör ve üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşması; hizmet yetki ve sorumluluğu ile hizmet sunumunun ayrılarak, yerel yönetimin kendi sorumluluğunda bulundurduğu hizmetlerin de daha yarışmacı bir ihale yöntemiyle yerel yönetim adına özel şirketlere gördürülmesi; birçok yerel hizmet biriminin kendi alanlarında özel, gönüllü vb. sektörlerle yarışma durumunda bulunması; hizmetlerin maliyeti ile bu hizmetlerden yararlananlar arasında bir ilişki kurularak, hizmet alan herkesin karşılığını ödemesi ilkesinin geliştirilmesi; yerel topluluk üyelerinin bir "müşteri" olarak görülmesi ve müşteri tercihlerine önem verilmesi gibi yaklaşım ve uygulamaları içermektedir.”¹⁰⁶

C. Türkiye’de Kent Yönetimi: Belediyeler

Kentsel hizmetler konusunun incelenmesinden önce belediyelerin Türk Kamu Yönetimi yapısı içindeki konumlarını saptamak gereklidir. Türkiye’de kamu yönetimi,

- a) Genel Yönetim Kuruluşları
- b) Yerel Yönetim Kuruluşları (Mahalli İdareler)
- c) Hizmet Yönetim Kuruluşları
- d) Meslek Kuruluşları
- e) Denetleme ve Danışma Kuruluşları
- f) Özel Hukuk Yapılı Kuruluşlar

olmak üzere altı basamakta örgütlenmiştir. Merkezi yönetimi ve taşra teşkilatını ifade eden genel yönetim; il özel yönetimleri, belediyeler ve köyleri ifade eden yerel

¹⁰⁶ H.Ö.Köse. s. 22

yönetimler; belli hizmet alanları ile ilgilenen üniversiteler, araştırma kuruluşları ve sosyal kurumları kapsayan hizmet yönetim kuruluşları (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları); kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları; Danıştay, Sayıştay, Devlet Planlama Teşkilatı vb. genel yönetime yardımcı kuruluşları içeren denetleme ve danışma kuruluşları; ve Merkez Bankası gibi özel hukuk alanında örgütlenen özel hukuk yapılı kuruluşlar, kamu yönetimini oluşturmaktadır. Çalışmamız, bu yapı içinde yerel yönetimleri temsil ettiği kabulü ile belediyeler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Türkiye’de belediyeçilik tercihleri dönemsel olarak ele alındığında 1930-1946, 1946-1961, 1961-1980 ve 1980 sonrası olarak dört grup oluşturulabilir.¹⁰⁷ İlk dönemde, devletçi politikalar ve yatırımlarda ağırlığın sanayi kesimine verilmesi söz konusudur. Özelleştirme tercihinin yasal dayanağını oluşturan 1580 sayılı Belediye Yasası 1930’da kabul edilmiştir. 1946’dan itibaren ise yine devletçi bir karakteri olmakla birlikte çok partili hayata geçiş, yerel yatırımlara popülist bir nitelik kazandırmıştır.¹⁰⁸ Sonraki dönemde, yerel kaynakların sanayi kesimine aktarılması ve ithal ikameci politika yaklaşımı sürmüştür. Toplu tüketim harcamaları kısılmış, alan küçük ölçekli sermayeye ve ucuz işgücüne terk edilmiştir. Nihayet 1980 kırılması ile ekonomide ihracata dönük politikalar benimsenmiş, dış sermayeyi çekebilmek amacıyla düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yatırımlar bu amaçla şekillendirilmiş, kentsel alan bir yatırım çekme aracı olarak görülmüştür.

¹⁰⁷ B. A. Güler. Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE, Ankara, 1992, s. 158 -198

¹⁰⁸ F. Kartal. “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 9 (1), Ocak 2000, s. 67-68

Bu dönemde,¹⁰⁹

- Belediyelerin mali kaynakları merkezden transferlerle güçlendirilmiş,
- Toplu tüketime yapılan harcamalarda seçici davranılmış (eğitim ve sağlık harcamaları göreceli olarak düşerken kentsel altyapı harcamaları artmıştır)
- Yatırımlar metropolitan alanlarda yoğunlaşmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989), belediye performansını karlılık ve etkinlik açısından değerlendirerek ve özel sektörü bir hizmet sağlayıcı olarak sunarak Yeni Sağ değerleri alana dahil etmiştir. Sözleşme ve ihale yöntemlerinin kullanımı, bu dönemden sonra artmış, özelleşme süreci hızlanmıştır.

Belediyelerin görevleri, 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası'nda ve bu yasa yürürlüğe girmeden önce 75 yıl yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Yasası'nda sayılmıştır. Diğer yasaların da belediyelere verdiği görevler bulunmaktadır. 1580 sayılı eski yasa özetle şu görevleri belediyelere bırakmıştır¹¹⁰:

- Sağlık görevleri: belediye dispanserleri, hastaneleri, doğumevleri kurmak; salgın ve bulaşıcı hastalıklarla savaşmak; halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı maddelerin sağlık ve temizlik denetimini yapmak.
- İmar görevleri: Beldenin halihazır haritasını yaptırmak, imar planını tanzim ettirmek, imar planında gösterilen yol, köprü, meydan, pazaryeri vb. inşa etmek; inşaat ruhsatı vermek ve denetimi yapmak; imar planı için gerekli kamulaştırmaları yapmak.

¹⁰⁹ F. Kartal. s. 68

¹¹⁰ Ş. Gözübüyük. s. 187-189

- Kùltür ve eğitim görevleri: halk için kùtùphane ve okuma yerleri amak; bazı meslek mensuplarını yetiştirmek için kurslar dzenlemek; tiyatrolar, mùzeler kurmak; stadyumlar ve yariş yerleri yapmak
- Sosyal yardım görevleri: yoksullar için yurtlar yapmak ve yönetmek; terkedilmiş ve ksüz ocuklar için kimsesizler yurdu kurmak; çok çocuklu fakir ailelere yardım etmek; muhtaçlar için yardım sandıkları kurmak; muhtaç asker ailelerine yardım yapmak; zùrlùler için beceri kazandırma kursları ve eğitim merkezleri amak; ücretsiz sosyal, kùltürel ve ulaşım hizmetleri sunmak; afetlerde mùlki idare amirinin emriyle kurtarma ve yardım hizmeti gtùrmek.
- Zabıta görevleri: belediye sınırları içinde beldenin intizam, sıhhat ve huzurunu temin ve muhafaza etmek; ayrıca itfaiye hizmetleri yùrùtmek.
- İktisadi hizmetler: fiyat denetimi yapmak, tarifeler dzenlemek, kontroller yapmak; hal ve Pazar yerleri kurmak, sergi ve panayırlar amak; döner sermayeli tanzim satışları yapmak, un ve ekmek fabrikaları veya fırınları kurmak; otel, gazino, sinema inşa etmek ve işletmek; elektrik ve havagazi tesisleri kurmak ve işletmek vb...

Bu görevleri yerine getirmek amacıyla belediyelere verilen hak, yetki ve imtiyazlar ise řunlardır¹¹¹:

- Belde halkının medeni ve mùřterek ihtiyaçlarını karşılayacak girişimde bulunmak,

¹¹¹ ř. Gzùbùyùk. s. 189

- Beldenin ve belde halkının sağlık, refah ve senliğini sağlamak için kanunların verdiği yetkiye dayanarak emirler ve yasaklar koymak, uygulamak; bunlara aykırı davrananları cezalandırmak,
- Belediye vergi ve resimlerini tarh ve tahsil etmek,
- Su, gaz, elektrik, havagazı tesisi kurmak ve işletmek,
- Göl, nehir, körfez ve evre sahilleri vapurları nakliyatını üstlenmek ve ifa etmek.

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ise “Belediyenin Görev, Yetki ve Sorumlulukları”nı açıkladığı üçüncü bölümünde belediyelerin görev ve sorumluluklarını (madde 14), mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; evre ve evre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî

dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

şeklinde sayılmıştır. İki yasa arasındaki temel fark, bunu izleyen hükümlerde yatmaktadır: “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır... Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” Önceki yasada belediye görevleri listeleme yöntemiyle sayılırken yeni yasa, kanunlarla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına verilmeyenleri belediyenin görevi saymaktadır. Diğer bir ifadeyle belediye temel yetkili kurum olarak görülmektedir. Merkeziyetçi yönetim yapısına ters düşen bu tercih ile yönetim anlayışı değişmektedir. Bunun yanında, hizmetleri vatandaşa en yakın yerlerde sunmak deyimiyile “subsidiyarite” ilkesine atıfta bulunmaktadır. Çalışmamızın kapsamını aşmasına karşın bu ilkenin yereli merkezden uzaklaştıran bir içeriğe sahip ve yerelleşme tercihi ile bağlantılı olduğu belirtilmelidir. Yasanın bu iki cümlede ortaya konan yaklaşımı, temelinde yerelleşme (dolayısıyla küreselleşme, özelleşme ve piyasalaşma) olduğunu göstermektedir.

Yeni yasanın belediye yetkileri ve imtiyazlarının sıralandığı 15. maddesinde belediye yetkileri sayılırken (Madde 15/d-e-f-g-j-p) “yapmak veya yaptırmak” ve

“işletmek veya işlettirmek” gibi ifadeler kullanılarak özelleştirme tercihinin önu önceki yasada olduğu gibi açık tutulmaktadır. Ayrıca, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetlerin Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirilebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirilebileceği belirtilmektedir. Bu noktada, özelleşmenin müşterileşmeyi ve kamusalıktan uzaklaşmayı beraberinde getirdiği hatırlandığında yeni yasa ile kentlinin müşterileştirilmesinin önünün açıldığı ve kentsel hizmetin kamusal niteliğinin silindiği görölmektedir.

Ülkemizde kentsel hizmetlerin özelleşmiş mekanizmalarla sunulmasının ilk dayanaklarından birisi 1984 yılı Kalkınma Programında bulunmaktadır¹¹²: “...belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar, ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir”. Bir sonraki adım, 1986 yılı Programında belediye hizmetlerinin karşılığının kullananlardan alınabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasından söz edilerek atılmıştır. 1988’de yap-işlet-devret modeli önerilirken, finansman ihtiyacını karşılamak için yabancı sermayenin bu yöntemle çekileceği düşünölmektedir. “Kalkınma planı ve programları ile belediyelerin yerel kamu hizmetlerini özelleştirmeye ya da özel kişilere gördürmeye zorlanması, siyasal iktidarların varolan hukuki yapının uzağına savrulmaları ve hukuk dışına çıkmaları anlamına gelmiştir.”¹¹³ Dış kaynaklara bağımlılığın artması, yerel hizmetleri yürötmek için gerekli kamusal kaynakların (finansmanın) sınırlandırılmasıyla yerel yönetimlerin yerli ve yabancı piyasalara yönlmesi ile

¹¹² Genel-İş. s. 18 ve s. 33

¹¹³ A.k. s.18-19

açıklanmaktadır.¹¹⁴ 1984 tarihli Büyükşehir Belediyesi Yasası da, belediyelerin gelirleri arasında iç ve dış borçlanmaları (krediler) ile tahvil ve hisse senedi gelirlerini sayarak özelleşme ve ticarileşmeye olanak tanımıştır. Küresel-neoliberal dönüşümün hukuki altyapısını oluşturmaya yönelik yasal düzenleme girişimleri, 2000’li yıllarda arka arkaya yürürlüğe giren Kamu Yönetimi Temel Kanunu, İl Özel İdaresi Yasası, Büyükşehir Belediyesi Yasası, Belediye Yasası ve Mahalli İdare Birlikleri Yasası ile yerel yönetimlerde büyük ölçüde tamamlanmıştır. Desantralizasyon ve özelleştirme ekseninde işleyen yeni bir yapı getiren bu yasalar ile yerel yönetimler - merkezi yönetim ilişkisi zayıflatılırken yönetimde özel kesim tercihlerini temel alan yeni uygulamalar yaygınlaştırılmaktadır. Küreselleşme, yerelleşme ve piyasalaşma süreçlerini destekleyerek neoliberal nitelikli yönetimler, yasalarla hayata geçirilmektedir. Temel yasa ile merkezin bütüncül yapısı çözülrken yerel yönetimler alanındaki yasalarla özel kesime yakınlaşma sağlanmaktadır. Kamu hizmetini giderek bir piyasa malına dönüştüren ve ticarileşmeyi beraberinde getiren yasal dönüşüm, küreselleşmeci ve neoliberal açıklamalarla savunulurken kamu yönetiminin parçacı ve piyasa odaklı bir yapıya bürünmesi meşrulaştırılmak istenmektedir. Küresel borç piyasası ile ilişkilerin yoğunlaşması bu gelişmelerin sonucu olarak görülmelidir.

Dış kaynaklı borçlar (krediler) çoğu zaman özelleştirme (yap-işlet-devret modeli) koşuluna bağlanmaktadır.¹¹⁵ Uluslararası anlaşmaların meclis onayına tabi olmasına rağmen belediyelerin böylesi anlaşmalar yapabilmeleri, devletlerarası veya uluslararası kuruluşlarla yapılan diğer anlaşmalara dayandırılmasına bağlıdır.

¹¹⁴ Genel-İş. s. 25

¹¹⁵ Bu koşula örnek olarak Antalya Belediyesi’nin Dünya Bankasından aldığı kredinin özelleştirmeye bağlanması gösterilebilir ve ilerde daha ayrıntılı ele alınacaktır.

Türkiye ile Dünya Bankası arasında yapılan bir anlaşma, aynı kuruluşun belediyelerle kredi anlaşması yapmasına elverebilmektedir. Halbuki belediyelerin bu anlaşmaları şirketleri aracılığıyla yapmaları ve ihale yetkilerini bunlara devretmiş olmaları¹¹⁶; kamusal nitelikli bir hizmetin özel bir kuruluşun kontrolüne verilmesi, bunda herhangi bir sınırlamaya gidilmemesi; ve söz konusu anlaşmaların imtiyaz sözleşmesi dışında (kira, yönetim sözleşmesi, alt anlaşma vb.) temelsiz yöntemlerle idari yargı denetimi dışına çıkarılması bakımından Anayasal hükümlerin zorlanmasını ve çiğnenmesini beraberinde getirmektedir. Bu açıdan ciddi bir hukuki sorun yaşanmaktadır.

Belediye hizmetlerinin sermayenin ilgisini çekmeye başladığı 1980’li yıllarda hizmet yelpazesinde önemli bir değişimin gerçekleşmiş olması da tesadüf değildir. Önceleri plan, harita, içmesuyu, kanalizasyon, belediye binası ve sosyal tesis yatırımları ağırlık sahibiyken 1984’ten itibaren otopark, toptancı hali; 1986 sonrasında hafif raylı taşımacılık ve katı atık tesisleri belediye hizmetleri arasına girmiştir. On yıllık bir süreç sonunda, içmesuyu, arıtma tesisi, metro, kentsel ulaşım-toplu taşıma¹¹⁷, katı atık tesisleri, doğalgaz ve jeotermal tesisleri hizmetler içinde artan bir ağırlığa sahip olmuşlardır.¹¹⁸ Hizmet kapsamındaki bu değişim, karlılığı yüksek yatırım alanları olmaları bakımından ilgi çekmektedir. Özelleşmenin ve “özel” ilginin yoğunlaşması bu bakımdan anlamlıdır. Hizmet kapsamındaki bu değişim, yerel yatırımların finansman kaynaklarında da bir değişime işaret etmektedir.

¹¹⁶ Bir kolluk hizmetinin özel hukuk tüzel kişisine devrini içermesi bakımından yasadışı kabul edilmektedir. (Genel-İş. s. 27)

¹¹⁷ Filiz, Kartal. “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara’dan Örnekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9 (1) Ocak 2000, s.58-80

¹¹⁸ Genel-İş. s. 31

Özelleşmenin, yerelleşme, düzenleme ve serbestleşme kavramları ile birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Ülkemizde özellikle son dönemlerde tartışılan yerel yönetimleri güçlendirme görüşü, yerelleşmeyi tek başına ifade etmemektedir. Yerelleşme ile birlikte serbestleştirme ve düzenlemenin, merkezi denetimin ve kamu hukukunun aşılması için birer araç olduğu; yerel piyasaları küresel piyasalara bağlayabilmek amacına hizmet ettiği kabul edilmelidir. Küreselleşme de işte bu açıdan kavramsal bir açıklama getirmektedir. Bu ilişkiyi açıklamak için geliştirilen “glokalizm” ya da “küresel yerellikler” düşüncesi, ulusal sınırları anlamsızlaştırmaya yönelik bir girişimdir. Yerel aktörler arasında küresel çapta ve serbestleşmiş bir ilişki öngörülmektedir. Bu kavramlardan hareketle yaşanan süreç, “özelleşmiş yerel yönetimlerin (piyasaların) piyasa odaklı düzenlemeler sayesinde küresel ölçekte serbest ilişkiler kurabilmesi” olarak formüle edilebilir.. Bu anlamda konu, kavramsal çerçevesi içinde düşünüldüğünde daha net bir hal almaktadır.

D. Dünya Bankası Yaklaşımı ve Kent Yönetiminde Reform

Kent yönetiminde yürütülen reform “...ya da bunun kurumsal adıyla ‘belediyeçilik sisteminde reform’...”¹¹⁹, küresel kamu yönetimi reformunda olduğu gibi çeşitli uluslararası ve yabancı örgütlerin etkisindedir. Bunlar arasında ilk sırayı Dünya Bankası almaktadır.

Türkiye, 1980 yılından itibaren DB ile uyarlama kredisi anlaşmaları yapmıştır. 1,6 milyar dolar tutarında toplam 5 adet SAL ile başlayan süreçte KİT’lerin tasfiyesi, enerji sektöründe özelleştirmeler, mali sermayenin küresel ilişkilerini kuracak para ve sermaye piyasalarının kurulması ve işletilmesi, tarım

¹¹⁹ B.A.Güler, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, s. 26

sektöründe devlet tekelinin kırılması gibi gelişmeler yaşanmıştır.¹²⁰ 1984'te biten SAL dönemini 4 adet SECAL'in imzalandığı sektörel uyarlama süreci takip etmiştir. Tarım, maliye (2 adet) ve enerji sektörlerini hedef alan anlaşmalarla köklü özelleştirme ve serbestleştirme adımları atılmıştır. 2001 yılında Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi- PFPSAL olarak adlandırılan yeni bir anlaşma türü ortaya çıkmıştır. 1.100 milyon dolarlık bu krediyi 2002'de PFPSAL-II¹²¹ izlemiştir. % 50'lik bölümleri “merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetimi” konularında yapılacak reformlara ayrılmıştır.¹²²

Bu döneme ilişkin veriler incelendiğinde Türkiye'nin DB ile ilişkileri konusunda önemli fikir verecek bir istatistik ile karşılaşılmaktadır. Buna göre 1979-1985 yılları arasında 1.556,3 milyon dolarlık SAL ve 300 milyon dolarlık SECAL ile Türkiye Banka'dan en fazla kredi alan ülke konumundadır. Türkiye'den sonra en yüksek borçlanma 550 milyon dolarlık SAL ve 222 milyon dolarlık SECAL yani 772 milyon dolar ile Güney Kore'dir.¹²³ Tablo farklı bir açıdan okunduğunda söz konusu dönemde en ciddi yapısal dönüşümün yani ekonominin dışa açılması/küreselleşmesinin Türkiye'de gerçekleştiği, en azından bunun amaçlandığı görülmektedir.

Kredilerin ortak niteliği, koşullarının piyasa odaklı yönetime yönelik dönüşümü gerektirmesidir. Önerilen reform, özel kesimin etkinliğinin ve payının arttığı bir yönetsel yapı oluşturmaktadır. Yapısal uyarlanmanın koşulları olarak liberalizasyon başta olmak üzere özelleşme eksenli uygulamalar koşul olarak ele alınmaktadır. Krediler, dilimlendirilmekte ve her dilim belirlenmiş koşulların

¹²⁰ B.A.Güler, Devlette “Reform” Yazıları, s. 17

¹²¹ 1.350 milyon dolar ile Türkiye'ye açılan en yüksek bedelli kredidir

¹²² B.A.Güler, Devlette “Reform” Yazıları, s. 35

¹²³ R.E. Feinberg, s. 74

sağlanması ile kullanıma sunulmaktadır. Bu sayede uyarılama süreklilik kazanmakta, aksi koşulda Banka'nın kaynağı elinde kalmaktadır. Söz konusu koşullara örnek olarak 1983 yılında imzalanan Dördüncü Yapısal Uyum Kredisi anlaşmasında belirtilen ve 1984 Yılı Kalkınma Programı hedef ve stratejilerinin Anlaşmaya uygun hazırlanmasını öngören koşul gösterilebilir.¹²⁴ 1986'da açılan mali sektör uyarılama kredisi (Mali SECAL) de 1987 Kalkınma Programını bağlamıştır. 1988 yılından itibaren yöntem biraz değişmiş, kredilerin kullanılması "daha önce belirtilmiş hedeflere ulaşmada tatmin edici gelişmenin sağlanmış olması" koşuluna bağlanmıştır.¹²⁵ Yani geçmiş performans baz alınmaya başlamıştır.

Belediyeler için Banka tarafından önerilen yeni yapının gerekleri şunlardır:¹²⁶

- Belediye ölçeği büyütülmelidir.
- Görece küçük belediyeler, altyapı hizmetleri bakımından birlik kurarak çalışmalıdır.
- Belediyelere idari ve mali özerklik tanınmalıdır; belediyelerin ulusal bütçe ile mali, merkezi yönetim ile idari bağlantısı kesilmelidir.
- Belediyeler gelirleri üzerinde tam söz sahibi olmalıdır. Vergi oranlarını belirleme ve giderek vergi koyma yetkisine sahip kılınmalı; hizmetleri bedeli karşılığında verme ilkesine göre çalışmalı, serbest borçlanabilir hale getirilmelidir.

¹²⁴ B.A.Güler, Kamu Yönetimi ve DB, s. 20

¹²⁵ A. k. s. 20

¹²⁶ B.A.Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", s. 26

- Belediyeler giderleri ve bütçeleri üzerinde tam söz sahibi olmalıdır. Personel sözleşmeli ve meclis kararı ile istihdam edilmeli, böylece bu büyük harcama kalemi yatırımlar-ihaleler için engel olmaktan çıkmalıdır. Bu, hizmetleri ihaleyle gördürme bakımından da tam ve tek yetkili hale getirilmeleri demektir.
- Belediyelerin özel sektörle tam serbestlik ve eşitlik kurması, bunların “kamu idaresi” olmaktan gelen üstünlüklerine son verilmesi ile mümkündür. Belediye malı devlet malı olmaktan çıkarılmalı, belediyeler yetki alanları içindeki her türlü taşınır ve taşınmaz üzerinde tek yetkili hale getirilmelidir.
- Belediyelerin hem özel şirketler hem de yabancı - uluslararası yerel yönetim örgütleriyle ilişki kurmaları serbest bırakılmalıdır.

Banka, belediye altyapı hizmetlerine ilgisini ilk olarak 1987 yılında başlatılan Çukurova Kentsel Gelişme Projesi’nde göstermiş, ardından İstanbul Su Temini Projesi, Ankara Kanalizasyon Projesi, Bursa Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Çeşme - Alaçatı Su ve Kanalizasyon Projesi kredileriyle sürdürmüştür.”¹²⁷ Günümüzde ise Belediye Hizmetleri Projesi (Municipal Services Project) başlığında kapsamlı bir dönüştürme çabası daha yürütülmektedir. On dört belediyede başlatılan projenin önceliğinin su, atıksu ve katı atık yatırımları olduğu, bununla birlikte altyapının geliştirilmesi ve hizmetlerin sürdürülebilirliği üzerinde durulduğu açıklanmaktadır.¹²⁸

¹²⁷ B.A.Güler, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, s. 26

¹²⁸ World Bank. Report no: 32451-TR, Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of Euro 212.9 Million To Iller Bankası With The Guarantee Of The Republic Of Turkey For The Municipal Services Project, 27 Mayıs 2005. s. 1

2 Ekim 2003 tarihli Ülke Destek Stratejisi (Country Assistance Strategy, CAS) ve Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin çevresel koşulları ile ilişkilendirilen projenin belirli belediyelerde sürdürülebilir çevresel hizmetlerin desteklenmesi olarak açıklanan amacına yönelik olarak belirlenen politikalar şunlardır:¹²⁹

- su, atık su ve katı atıkların denetlenmesi hizmetlerinin ve çevrenin kalitesini arttırmak için belediye altyapısını desteklemek;
- belediyelerin finansal pozisyonlarını güçlendirmek için gerekli araçların kullanımını, operasyonel etkinliği arttırmayı ve bunlara ilişkin projelerin hazırlanması ve yürürlüğe konulması konularını desteklemek,
- projeyi yürütecek olan İller Bankası'nın kurumsal gücünün artırılmasına ilişkin destek sağlamak.

Su, atık su ve katı atık konusunda maliyetlerin karşılanamaması; işlemlerin verimsiz yürütülmesi; hizmetlerin yerine getirilmesinde yetersiz devlet desteği; ve belediyelerin borçlanabileceği piyasaların yeterince gelişmemiş olmasına bağlı olarak finansal kısıtlar, temel sorunlar olarak gösterilmektedir.¹³⁰ Ayrıca, İller Bankası'nın kurumsal niteliklerinin projenin yürütülmesine elverecek duruma getirilmesi için düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu saptanmaktadır.

Dünya Bankası, *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy* adlı yayımında su, enerji ve atık bertarafı gibi kentsel meselelerde çözümün, maliyetin tamamıyla kullanıcıya yüklenmesinde olduğunu savunmaktadır.¹³¹ Kirleten öder ve kullanan öder gibi ilkeler bu bağlamda birer

¹²⁹ www.worldbank.org.tr (erişim: 10.06.2006)

¹³⁰ World Bank. Report no: 32451-TR, s. 1-3

¹³¹ World Bank. Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy. USA, 2000, s. 47-48

reform ifadesi olarak görülmelidir. Öte yandan aynı kaynakta kentsel kalkınmanın liberalleşmiş ve bütünleşmiş piyasalardan oluşan (rekabetçi) ve özel teşebbüs için “olanaklı kılan” bir çevrede gerçekleşebileceği öne sürülmektedir. Arsa, iş, kredi ve özellikle ulaşım, iletişim ve konut alanlarında girdi piyasalarının verimliliği üzerinde durulmakta, bu piyasaların işlerliğinin sağlanmasına yönelik uygulamalar önerilmektedir. Buna yönelik olarak Banka, ulusal ve küresel kredi piyasalarıyla ilişki kurulması üzerinde yoğunlaşmakta ve piyasalaşma reçetesi geliştirmektedir.¹³²

Bu bağlamda, Türkiye’de yürütülen Belediye Hizmetleri Projesi’nin başat kentsel hizmetler arasında yer alan su, atıksu ve katı atık yönetiminde finansmanı küresel kredi piyasalarından sağlanmak üzere ticarileşmiş (fiyatlandırma, kullanan/kirleten öder vb. İlkelerle) bir mekanizma getireceği açıkça görünmektedir.

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği söyleminden hareketle “...son on yıldır, hem belediyeçilik yasaları hem de genel olarak yerel yönetim (il özel idaresi, yerel yönetim birlikleri) yasalarının topyekün yeniden düzenlenmesi istenmektedir.” ve bu çaba “...öylesine kapsamlıdır ki hedeflenen yeni yapının kurulabilmesi için yalnızca yerel yönetim sistemine değil tüm devlet örgütlenmesine müdahale edilmektedir.”¹³³ Diğer bir ifadeyle KKYR, yerelin dönüşümünü gerekli kılarken yerelliklerde reformu ulusal yapıların düzenlenmesini beraberinde getirmektedir.

E. Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Yerelleşme

1980’li yıllara girerken yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artma, finansman kaynakları ise daralma eğilimi göstermekteydi. Yerel nitelikli kimi kamu

¹³² Cities in Transition, s.51

¹³³ B.A.Güler, “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, s. 25

hizmetlerinin merkezi yönetimlerce yürütülmesi ve yerel yönetim finansmanının merkeziyetçi niteliği, yerel hizmetlerin etkinliğini ve kalitesini düşüren nedenler olarak görülmüştür. Merkeziyetçi anlayışın yerel etkinliği frenlemesi olarak sunulan bu durum, neoliberal ideolojinin kamusal ve merkeziyetçi nitelikten arındırma tercihinin yaygınlaşması ile destek görmeye başlamıştır. Ancak, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesi yerini giderek yerelleştirme anlayışına bırakmıştır. Daha önce tartışıldığı üzere yerelleştirmenin, küreselleşme ve özelleştirme olguları bağlamında ele alınması gerekmektedir. Kavram, yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk devrini ifade eden güçlendirmeden farklı olarak yerelin iktidarını özel kesimle paylaşmasını anlatmaktadır. 80'lerin sonuna doğru hizmetin yerel yönetimlerce üretiminin yerini bu birimlerin satın alma, sipariş verme veya hizmetlerin sağlanmasında “garantörlük” işlevi üstlenmesi almıştır. “Yerel yönetimler düzeyinde strateji seçimindeki değişiklikler, ulusal refah devletinin merkezden yönetilen refah devletinden, adem-i merkezi refah devleti ve piyasa merkezli refah devletine dönüşmesine paralel olarak meydana gelmiştir. Böylesi bir gelişme süreci ise yerel yönetim kurumunun temelini teşkil eden sivil bir topluluk olma özelliğini, siyasal bir kurum ve bir işletme modeli haline dönüştürmüştür.”¹³⁴ Merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinde adem-i merkezileşme eğilimi, merkezi yönetimi “yetkin otorite” veya “olanaklandırıcı otorite” (enabling) haline dönüştürürken hizmetlerin sağlanması işlevi yerel yönetimler aracılığıyla özel kesime devredilmektedir.

¹³⁴ H.Ö.Köse, s. 35

Yerelleşme süreci sonucunda merkezden alınarak yerele devredilen yetki ve görevlerin, örneğin altyapı yatırımları konusunda, doğrudan bu birimlerce kullanılması gerektiği düşüncesi şu şekilde desteklenmektedir.¹³⁵

- mali piyasalardan borçlanma ile sağlanacak finansman, kamu kaynaklarının yetersizliği kısıtını aşmaya yardımcı olacaktır,
- artan altyapı yatırımları yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunacaktır,
- yerel yönetimlerin yetersiz görüldüğü proje üretme, değerlendirme ve gerçekleştirme alanlarında özel sektör uzmanlığından yararlanılacaktır,
- yerel yönetimler yatırımları kararlaştırma ve denetleme işlevini kendileri yürütecek ve “özerkleşeceklerdir”.

Yerel yönetimlerle özel sektör arasındaki ilişkinin bu derece sıkılaşmasının ciddi olumsuzluklar içerdiği de belirtilmelidir. Öncelikle yatırımların kredilerle finansmanı yüksek faizli geri ödemeler demektir. Üstelik, bedellendirme tercihi nedeniyle bu maliyet yerel halk tarafından karşılanmak durumundadır. Böyle olunca yoksul kesimlerin hizmetlere erişimi ve yatırım tercihlerinde öncelik sıralamaları olumsuz etkilenecektir. Diğer taraftan, söz konusu model yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisini, dolayısıyla vesayet denetimini zayıflatmakta hatta koparmaktadır. Özerkleşme olarak sunulan bu gelişme, “toplum” olarak nitelenen sermaye kesiminin yönetim tercihlerinin egemenliği anlamına gelmektedir. Özetle kamu gücü, özel kesimce kullanılmaya başlamaktadır. (Yerel meslek odaları, inşaat şirketleri, mali araçlar, gönüllü kuruluşlar, sınıflı toplum yapısı içinde temsil ettikleri egemen kesimin kamu yönetimine etki kanalı olarak işlev üstlenmektedir.) Özerkleşmenin

¹³⁵ B.A.Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, s.255

lütfu olarak sunulan yerel demokrasi ve katılımın “demokratik” niteliği, katılım kanallarına erişen kesimin darlığı göz önüne alındığında şüpheli hale gelmektedir. Yerelde bu şekilde sermaye kesimine tanınan yönetsel kararları etkileme olanağı, küreselleşmenin bir boyutu olarak nitelenebilmektedir. Sermayenin yerel-küresel-ulusal ayrımı yapmadan ele alınması bu bakımdan zorunludur.

Yerelleşmenin neoliberal karakteri, yerelin bir piyasa ölçeği olarak tanımlanmasında kendisini göstermektedir. Bir görüşe göre küreselleşme-yerelleşme ilişkisi özünde bir mekansal ölçek sorunudur ve “...yerel, ulus-devlet ve küresel ölçekler ve bu ölçekler arasındaki ilişkiler, belli bir tarihsellik içinde iktidar ilişkileri tarafından tanımlanırlar ve bu iktidar ilişkileri çerçevesinde her tarihsel kesit içinde ortaya çıkan başat ölçek ya da ölçekler vardır.”¹³⁶ Günümüz iktidar ilişkileri kentleri (yereli) öne çıkarmıştır. Bugün küreselleşmenin ve hakim iktisat teorisinin gereği olarak ulusal ve kamusal bağlarından arınmış yerellikler ön plana çıkarılarak atomistik (parçacı) bir yapıda tekil unsurlar vurgulanmak istenmektedir. Yerelleşme, beraberinde getirdiği yetki dağılımı, parçacı planlama ve yeni kentsel planlama çerçevesi ile “kentsel mekan üzerinden sermaye birikimi” sağlayarak küreselleşmenin finansmanına katkıda bulunmaktadır.¹³⁷

Ulus-devletlerin yetki ve egemenlik alanı yeniden tanımlanırken yetkilerinden bir bölümü ulusdevlet-üstü kurum ve mekanizmalara, diğer bir bölümü ise yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu bakımdan küresel dinamikler ulus-devletin olduğu kadar, yerel yönetimlerin yapılanmasında da etkili olmaktadır. “Küreselleşme ile birlikte gündeme gelen yerelleşme eğilimin en somut uygulaması olan ademi merkeziyetçilik ilkesi, yerel yönetimlerden önce ulusal yönetimlerin yeniden

¹³⁶ H.Ö. Köse, s.33

¹³⁷ K. Cihangir Çamur, s. 662

yapılanmalarını, ülkelerin yönetsel örgütlenmelerinde yerel yönetimler lehine değişikliğe gitmelerini zorunlu kılmaktadır. Bu yeni iş bölümünde görev, yetki ve sorumluluklarında önemli bir genişleme söz konusu olan yerel yönetimlerin organizasyon yapılarını da dönüştürmeleri gerekmektedir.”¹³⁸ Söz konusu dönüşüm, yerel yönetim – özel kesim ortaklığına elverişli bir yapıya yöneliktir.

Yerelleşme döneminde yerelliğin anlamı yeniden tanımlanırken, kentlerin ve yerel yönetimlerin de işlevleri değişmektedir. Artık kentler, ulus-devlet sınırlarını aşan faaliyet ve ilişkilere girmeye yönlendirilmektedir. Dünya kenti, yarışan yerellikler, küresel kent, vb. kavramlar, ulusal niteliklerinden ve konumlarından büyük ölçüde sıyrılmış, küresel rekabete girişmiş yerellikleri anlatmaktadır. Örneğin dünya kentleri, “...uluslararası sermayenin küresel ilişkilerini sürdürebilmesinin kontrolüne yönelik çökme mekanları...”¹³⁹ olarak görülmekte, küresel ekonomik ilişkilerin gerektirdiği bir yerel uyarlamayı ifade etmektedir. Bu kentler geleneksel hizmetlerin yanı sıra yeni işlevler yüklenerek rekabet güçlerini arttırmayı denemektedir. Küresel sermayeyi çekerek yatırıma dönüştürmek ve finansman yaratmak düşüncesi, kentlerin piyasa beklentilerine uygun olarak düzenlenmesini beraberinde getirmektedir. Başka bir ifadeyle yerelin kendi ekonomik konumunu ve tercihlerini ulusal yönetimden bağımsız ancak küresel piyasa beklentilerine uygun olarak belirleyebilmesi söz konusudur. Bu tercih, bir ulusal politika olarak da benimsenebilmektedir. Öyle ki en uygun konumdaki kentler “dünya kenti” olarak lanse edilmeye çalışılmaktadır.

Yerelleşme, yerel yönetim reformları ile birlikte “...mekana yönelik taleplerin önündeki sınırlılıkların (makro ölçekten mikro ölçeğe tüm kurumsal ve araçsal

¹³⁸ H.Ö. Köse, s.36-37

¹³⁹ K.C. Çamur, s. 674-675

içeriğiyle) aşılması...”¹⁴⁰ ve küresel sistemin iç bütünlüğünün sağlanmasının aracı olarak görülmelidir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi düşüncesi ile arasındaki fark bu ilişkide yatmaktadır.

II. Kentsel Düzeyde Özelleşme

1980 sonrasında yaygınlaşan kentsel hizmetlerin temininde özel sektörden yararlanılması tercihi şu gerekçelere dayandırılmaktadır: ¹⁴¹

- Hizmet maliyeti düşürülebilir.
- Yerel yönetimlerin mali ve idari yükü hafifletilebilir.
- Belediyelerin yetersiz kaldığı hizmetlerin sunumunda kolaylık sağlanabilir.
- Rekabet sayesinde etkinlik ve verimlilik artırılabilir.
- Yeni iş olanaklarının yaratılması ve girişimciliğin teşvik edilmesiyle kentsel ekonomik gelişme hızlandırılabilir

Özelleştirmeyi bir yönetsel (veya teknik/ekonomik) sorun olarak kabul eden ve siyasi yönünü dışlayan bu yaklaşım, temelde kamu yönetiminin tümünde özelleştirme tercihini savunmak için kullanılabilir. Küreselleşmenin ve liberalizmin bir gereği olarak öne çıkarılan özelleştirme, siyasal açıdan giderek bir iktidar devri anlamına gelmektedir. Bir taraftan merkezden yerel ve küresel devredilen güç, diğer taraftan da kamusal mekanizmanın dışına, özel kesime aktarılmaktadır. Yerel yönetimlerin giderek daha yaygın olarak başvurdukları bu

¹⁴⁰ K.C. Çamur, s. 662

¹⁴¹ S.Emrealp, D.Horgan. **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**. IULA-EMME, İstanbul, 1993, s.14-16

tercih, dar çerçeveden bakıldığında ekonomik nitelikliymiş gibi görünse de oldukça kapsamlı bir uygulamanın parçasıdır.

Bu düzeyde özelleştirme, kamu yönetiminin tamamı için geçerli olan yöntemlerden ve paradigmalardan bağımsız veya farklı değildir. Süreç, dar ve geniş kapsamlı (anlamda) olmak üzere iki başlıkta ele alınabilmektedir. Dar anlamda özelleştirme ile kamu varlıklarının ve hizmetlerinin özel kesime devredilmesinin anlatıldığı bilinmektedir. Çalışmamız, geniş anlamıyla kentsel özelleştirme üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu başlık, kamu yönetiminin işletme yönetimine benzemesi olarak da özetlenebilmektedir. En genel hatlarıyla kamu yönetiminde özel kesim (piyasa) ilke ve mekanizmalarının benimsenmesi geniş anlamıyla özelleştirmeyi ifade etmektedir.

A. Kamu Varlık ve Hizmetlerinin Özel Kesime Devri

Kamunun sahip olduğu varlıkları ve görevlerini bedeli karşılığında görülmek üzere özel kesime devretmesi, özelleştirmenin dar anlamını oluşturmaktadır. Genellikle merkezi yönetim tartışmalarında öne sürülen, minimal devlet söyleminin özü olan bu tercih, kamunun ekonomik alana müdahalesini en aza indirmek amacını taşımaktadır. Zaten kamu yönetimi, iktisadi nitelikli etkinlikleri yeterince verimli, etkin ve ekonomik olarak yürütememektedir. Dolayısıyla kapsamının genişliği de düşünüldüğünde bu etkinlikler büyük bir kaynak israfına yol açmaktadır. Liberal yaklaşım bu noktada kamunun söz konusu etkinlikleri yürütmeyi bırakmasını ve bu hizmetlerin düzenleyicisi olmasını önermektedir. Bu sayede, hakim ekonomik anlayışın yücelttiği piyasa düzeni en sağlıklı işleyişine kavuşabilecektir. Ekonomide kamusal etki, rekabeti engellemesi ve verimsizliğe neden olması gibi nedenlerden ötürü sakıncalıdır. Ekonomik bir değer taşıyan/taşıyabilecek unsurların kamudan

özele aktarılması, bir taraftan kamuya gelir getirir ve tasarruf sağlarken diğer tarafın asıl olarak piyasanın genişlemesine olanak tanımaktadır. Örneğin, KİT olarak bildiğimiz ekonomik girişimlerin özel kesime aktarılması bu nedenle önerilmektedir. Merkezi yönetim kadar yerel yönetimi de etkileyen bu yaklaşım, kamu yönetiminin asli faaliyetlerine dönmesinin bir aşaması olarak görülmektedir.

1. Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Hizmetlerin özelleştirilmesinde iki farklı uygulama vardır. Bunlardan birincisinde yerel yönetim kendi görevini satışa çıkarmakta, ikincisinde kendi görevini belli bir bedel ödeyerek şirketlere yaptırmaktadır. İlk tür, hukuken var olmasına karşın özelleştirme politikaları uygulamaya girinceye kadar başvurulmayan yöntemlerden imtiyazdır. İkinci tür ise daha çok inşaat işlerinde hizmet alımı olarak kullanılırken özelleştirme politikalarının uygulamaya girmesi ile birlikte yaygınlaşmıştır.

- Hizmeti satma ya da İmtiyaz:¹⁴² Yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevlerini karşılığında para alarak özel sektöre satmaları, geleneksel olarak imtiyaz işlemidir. Bu uygulama, Yap-İşlet, Yap-İşlet-Devret adları ile de anılmaktadır. Bir belediyenin su işletmeciliğinin ihaleye çıkararak, örneğin 10 yıllığına, bir süre boyunca belediyeye belli bir ödeme yapılması ya da belirlenen koşulların yerine getirilmesi yükümlülüğü karşılığında ihale ile bir şirkete devretmesi, bu uygulamaların örneğidir.

¹⁴² DPT. YYÖİK Raporu, s. 91

- Yasal Görevleri Hizmet Alma Yoluyla Yürütme: ¹⁴³ Yerel yönetimlerde yasa ile kendilerine verilmiş görevleri hizmet olarak yerine getirme uygulamaları yaygınlaşmaktadır. Örneğin, bir belediye çöp toplama ve taşıma hizmetini ihaleye çıkarmakta, ihaleyi kazanan şirkete kendisi belli bir ödeme yaparak bu işleri gördürmektedir. Yine örneğin, park ve bahçe bakımı hizmetleri ihaleye çıkarılarak taşeronla verilmektedir. Ya da su işletmeciliğini belediyenin kendisi yapmakta, ancak belli depo ve hatların bakımı ve onarımını işler halde tutulmasını ihaleye çıkararak şirketlere gördürmektedir.

2. Taşınır ve/veya Taşınmaz Malların Satışı

Yerel yönetimlerin mülkiyet hakkına sahip olduğu değerlerin satış yoluyla elden çıkarılması uygulamalarıdır. İl özel idareleri ve belediyeler, çeşitli şirket hisselerini, iş hanlarını, arsa ve arazilerini, ekonomik girişimlerini vb. varlıklarını satarak özelleştirebilmektedirler. Yerel organların kararları ile gerçekleştirilen satış, belediyelerin kent ekonomisine müdahalesini azaltmakta, yerel piyasanın etkinlik alanını genişletmektedir.

B. Kentin Piyasalaşması ve Küresel Piyasaya Eklemlenmesi: Şirketleşme ve Borçlanma Tercihleri

Kamu yönetiminin neoliberal dönüşümünün temelinde, özel kesim için daha elverişli bir ortam oluşturmak ve bu sayede zenginlik yaratmak düşüncesi bulunmaktadır. Burada elverişli ortam, serbestleştirilmiş ve iyi düzenlenmiş bir rekabetçi piyasayı anlatmaktadır. Bu amaçla, 1980 sonrasında yoğunlaşan küresel nitelikli bir yeniden yapılanma çabası sürdürülmektedir. Önceki bölümlerde ele

¹⁴³ DPT. YYÖİK Raporu, s. 91

aldığımız KKYR, bu çabanın kamu yönetimini etkileyen kısmını anlatmaktadır. Özetle, özel kesim ve piyasa mekanizmalarının ardına takılmış bir kalkınma modeli oluşturabilmek için gerekli yönetsel düzenlemelerin yapılması şeklinde gelişen reform, geniş anlamıyla özelleştirme tercihinin dayandırılmaktadır.

Yerel yönetimde özelleştirme, dar anlamıyla özelleştirmenin ifade ettiği kamu hizmet ve varlıklarının özele devrinden öte anlamlar taşımaktadır. İlk olarak, sunduğu hizmeti bir ticari mal olarak kabul ederek kentliyi müşteri konumuna yerleştirebilmektedir. Bir işletme mantığı ile yönetildiği için performansı da işletme bilimi parametreleri ile değerlendirilmektedir. İkinci olarak, bu bağlamda yerel yönetim, yerelleştirme-küreselleştirme ilişkisinde tartışıldığı gibi ulusal yönetimden bağımsızlaşarak bir piyasa aktörü olarak şekillenmektedir. Küresel yatırım ve borçlanma ilişkileri kurabilmekte, diğer yerel yönetimlerle ticari ilişkilere girebilmektedir. Özetle bir taraftan piyasalaşmakta diğer taraftan küresel piyasaya eklenmektedir.

1. Kentin Piyasalaşması: Şirketleşme

Belediyelerde şirketleşme eğilimi, özelleştirme tartışmalarında olduğu gibi teknik dayanaklarla açıklanagelen bir olgudur. Yerel yönetimlerin özelleştirme uygulamalarının altyapısını oluşturduğu savunulan şirketleşme¹⁴⁴, belediyelerin taşınmazlarını sermaye olarak koydukları¹⁴⁵ ve bu sayede bunları satma veya piyasada işletme olanağına kavuştukları bir yöntemdir. Yerel yönetimleri güçlendirme düşüncesinin ürünü olarak 1980 sonrası dönemde ülkemizde de giderek başvurulan bir tercih olmuştur. Belediye şirketleri, özel hukuk uyarınca etkinlikte

¹⁴⁴ Serap Fırat. "Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(1), Ocak 1998, s. 80

¹⁴⁵ B.A. Güler (1998), s. 23

bulduklarından kamu hukuku ve merkezi denetimin aşılmasını sağlamış; esneklik sunmuşlardır.

Esneklik, neoliberal söylemde etkinlikleri değişen koşul ve taleplere göre şekillendirebilme kapasitesi; bunu sağlamak için katı olmayan örgütsel ve hukuksal yapının sağlanması olarak tanımlanmaktadır. Belediye şirketleri bağlamında, merkezi denetimden kaçmak ve bir tür özerklik elde etmek anlamına gelmektedir. Ancak ülkemiz belediyelerindeki şirketleşme derecesinin, kamuya yararlı hizmet amacından uzaklaştığını gösterecek kadar arttığı yönünde görüşler mevcuttur.¹⁴⁶ Buna göre, hizmet giderek ticari iş niteliği kazanmış, kamu gücü bu amaçla kullanılmaya başlanmıştır. Üstelik, kuruluşları verimlilik, etkinlik ve ucuz hizmet söylemlerine dayandırılmasına rağmen giderek artan borçlanma, yükselen fiyatlar ve belediyelerce desteklenmeleri dolayısıyla maliyetlerinin topluma yayılması gibi sorunlarla karşılaşmıştır.

Hizmetin ticari bir ilişkiler ağıyla üretilmesi, sağlanması ve finanse edilmesi, yerelde özelleşmenin öncelikli göstergelerinden birisini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler giderek daha sık bir şekilde hizmetlerini dış piyasalardan edindikleri kredilerle finanse etmekte, hizmetlerini “müşteri beklentileri”ne göre planlamakta, bunlardan yararlananlardan bedelini tahsil etmesi beklenmektedir. Bu çerçevede, yerel hizmetlerden yararlanmak bir müşteri-satıcı ilişkisi kurmayı gerektirmektedir. Geniş anlamıyla özelleşme kendisini en somut olarak piyasa ilkeleri ile faaliyette bulunan belediye ekonomik girişimlerinde göstermektedir. Şirketleşme ya da holdingleşme başlığı altında ele alınabilecek bu tercih, kamu yönetiminin işletme yönetimine benzetilme girişimlerinden birisini oluşturmakta ve esasında bir kamu

¹⁴⁶ S. Fırat, s. 80-81

hizmeti olan yerel (kentsel) hizmeti özel hukuk kapsamına çekmektedir. Bu anlayış özellikle büyük belediyelerde yaygındır. Şirket kurmak yoluyla ekonomik nitelikli pek çok faaliyeti sürdüren belediyeler, kar amacı etrafında örgütlenmiş, kamusal mekanizmalardan sıyrılmış ve ticarete atılmışlardır.

Yerel yönetimlerde şirketleşme eğiliminin nedenlerine bakıldığında; bunların piyasa sisteminin serbestliklerinden yararlanma ve kamu denetiminden uzaklaşma güdüsü ile doğduğu görülmektedir. Şirket kurma gerekçeleri genel olarak şunlardır:¹⁴⁷

(1) Hizmetleri özelleştirmek,

(2) Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkanları ve teknikleri kullanmak,

(3) Kamu personel rejiminin dışına çıkararak esnek istihdam ve esnek ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak,

(4) Merkezi vesayet denetiminden kurtulmak,

(5) İhale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının, şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak, (Belediye şirketleri ya ihaleye girmeden ya da ihaleye girip işi alarak belediye hizmetlerini üstlenmektedir.)

(6) Yerel halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları yaratmak, yerel imkanları değerlendirmektir.

Ülkemizde bu tercihin yaygınlaşması ise DB ile yerel yatırım kredi anlaşmalarının yapılmaya başladığı 1980 sonrası dönemde gerçekleşmiştir. Banka,

¹⁴⁷ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı YYÖİK Raporu, s. 88

kentsel su ve kanalizasyon altyapısına yönelik verdiği krediyi su-kanalizasyon işletmesi kurulması gibi koşullara bağlamıştır. İlk olarak, 1981 yılında 2560 sayılı Yasa ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İşletmesi (İSKİ) kurulmuş, hizmetin ticarileşmesi ve özelleşmesi süreci bu tarihte başlamıştır.¹⁴⁸ Daha sonraki aşamalarda modelin ülke çapında yaygınlaşması ve sektörün çokuluslu sermayeye açılması amacıyla çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Su ve kanalizasyon işletmesi modelinde en belirgin görünümüne ulaşan şirketleşme, belediyeleri küresel piyasa ile sıkı ilişkiye sokmuş, borçlanma eğilimini körüklemiş ve hizmeti ticarileştirmiştir.

Belediye şirketleri, hem özel sektör kuruluşları tarafından hem de sendikalar tarafından olumlu karşılanmayan yapılar olmuştur. Özel sektör, bu şirketleri, belediyeleri kendileri ile rekabet etme araçları olarak görmekte; kamu kurumlarının şirketler kurarak kendi hareket alanlarını daraltmasına karşı çıkmaktadırlar. Öte yandan sendikalar, belediyelerin şirketler kurarak bir tür dahili özelleştirmeye gittiklerini; kamu istihdamını daralttıklarını, bu şirketlerde piyasa koşullarına göre işçi istihdam ederek iş koşullarını geriye çektiklerini ileri sürmektedirler. Personel alımı kısıtlamalarını aşmak amacıyla geçici, hatta örgütsüz, sosyal haklardan yoksun ve sigortasız işçi istihdam edilmesi, şirketleşme yönteminin getirdiği bir olanaktır. Özelleştirilen şirketler aracılığı ile yürütülen çalışmalarda kamu denetiminin ve işe müdahale şansının olmaması da şirketleşmeyi cazip kılan bir başka faktördür.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Nilgün Görer. “Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu”, Yerel ve Kentsel Politikalar, (derleyenler M.A.Çukurçayır, A.Tekel), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 352 (Bu referans bundan böyle Görer (2003) olarak kısaltılacaktır.)

¹⁴⁹ DPT. YYÖİK Raporu, s. 88

Şirketleşme tercihinin içerdiği öncelikli sorunlar şu şekilde sıralanabilir:¹⁵⁰

1. Şirket kurma, yasada belirtilen görev alanları ile sınırlı bir yetkidir. Günümüzde kurulmuş olan şirketler bu yasal zorunluluğa aykırı uygulama örnekleri oluşturmaktadırlar.

2. Şirketlerin denetimi yetersizdir. Bu kuruluşlar, kamu denetim ağının dışında kalmışlardır.

3. Yerel yönetimlerin katıldıkları ve kurdukları şirketlerin vergi denetimleri, bir kamu ticari kuruluşu olmaları sebebiyle, bir özel şirket derecesinde gerçekleştirilmemektedir. Özellikle mülki amirlerin, iktidardaki siyasi partilerin, yerel ileri gelenlerin arkalarında olduğu şirketlerin yeterince denetlenmesinde çeşitli zorluklar vardır.

4. Kamu yöneticilerinin başında buldukları idarenin parasıyla ve kamu hizmeti varsayımıyla ticari şirket kurmaları veya mevcut şirketlere katılmaları sonucunda, ticari kuruluşun başarısız olması veya zarar etmesi durumunda, hiçbir mali veya cezai sorumluluklarının olmaması önemli bir sorundur.

5. Şirketlerde politik ya da akrabalık nedeniyle kayırmacılığa dayalı istihdam uygulamaları ve kişisel çıkar sağlama girişimleri biçiminde yolsuzluk söylentileri yaygın durumdadır.

Belirlenen bu olumsuzluklar karşısında Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir:¹⁵¹

¹⁵⁰ DPT. YYÖİK Raporu, s. 89

¹⁵¹ A.k. s. 90

1- Yerel yönetimlerin şirket kurarak hizmet götüreceği alanlar belirlenerek sınırlandırılmalıdır.

2- Şirket kurma istemlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Odaları ve DPT'nin de görüşünün alınması ve Başbakanlığa sunulacak onaylarda bu görüşlere de yer verilmesi yararlı olacaktır. Burada önemli nokta, şirket kurulabilecek alanın yoruma meydan vermeyecek açıklıkta kamu hizmetiyle ilgili olmasıdır.

3- Şirketlerin kamu hisse miktarına ve başında kim olduğuna bakılmaksızın, Maliye Bakanlığı'nın merkezi denetim elemanlarına destek verilerek, ciddi bir denetimden geçmeleri sağlanmalıdır. Böylece vergi kayıpları ve kamu kaynaklarının şirketlere aktarılmasının önüne geçilmiş olacaktır.

4- Seçilmiş üyelerin, belediye başkanlarının, siyasi partilerin il, ilçe, belde başkan ve kurul üyeleri ile diğer kayıtlı üyelerin kamu ortaklı bu şirketlere ortak olmaları ve yönetim ve çalışma alanlarında istihdam edilmeleri önlenerek, haksız çıkar sağlama ve yandaşa iş bulma alanı olmaktan ve kamu çıkarının siyasi güce dayalı istismarından kurtarılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

5- Şirketler, kamu sistemine ait unsurlar olarak değerlendirilmeli, dış ve iç borçlanmaları, yerel yönetimlerin bağlı oldukları genel kurallara bağlanmalıdır.

6- Şirketler daha demokratik bir yapıda ve gerçek kamu gereksinimine göre yapılandırılması gerekmektedir.

7- Şirketlerin bilançoları nihai denetim öncesi tüm kamuoyuna açıklanmalı, yörede yaşayanlar da yapılan işleri, hizmetin niteliğini, sendikalaşma hakkının kısıtlanıp kısıtlanmadığını vb. eleştirme ve denetleme hakkına sahip olmalıdır.

Özetlemek gerekirse şirketleşme ve bir üst aşamada holdingleşme nedeniyle yönetimin kamu hukuku ve denetimi dışına çıkmasının engellenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu, bir yandan hizmet sunumunda özelleşme ile beraber gelen ticarileşme, kar odaklılık ve bireyselleşme (tekillleşme) tehlikesinden diğer yandan da hizmetin kalitesinin düşmesinden kaçınmak anlamına gelmektedir. Burada çelişki, şirketleşme ile yerel yönetimlerin kazanacağı öne sürülen özel hukuk esnekliğinin denetimsizlik, yolsuzluk, istihdam koşullarının kötüleşmesi gibi etkiler yaratabilecek olmasıdır.

Özel hukuk kapsamında yürütülebilecek faaliyetlerinin genişlemesi ile belediyeler piyasa mekanizmasına giderek daha fazla bağlanacaktır. Eğilimi destekleyen DB, yerel yatırımları bu amaçla kurulmuş özel fonlar (Belediyeler Bankası/ İller Bankası) aracılığıyla finanse etmeye dayalı sistemi çözerek küresel kreditorlerin bu alana dahil olmasını sağlamaya çalışmaktadır. Banka, ülkemizde Çukurova Kentsel Gelişim Projesi ile ilgili çalışmaları sırasında İller Bankası'nın kapatılması gerektiğini de öne sürmüştür. Sonrasında "Büyükşehir modeli ile asıl yatırımcı kuruluşlar İller Bankası'ndan uzaklaştırılmış; İller Bankası'nın beslediği Belediyeler Fonu ve hazine yardımları kesilmiş; Banka kaynaklarından belediyelere verilen kredi faizleri %55 düzeyine yükseltilmiştir. Bir sonraki aşamada ise Dünya

Bankası içinde bir belediyeler ortak fonu oluşturulması, belediyelerin projelerini Banka'ya sunarak gerekli krediyi buradan sağlayacakları belirtilmiştir.”¹⁵²

Görüldüğü gibi planlamada ve yürütmede ulusal kurumların yerini Dünya Bankası'na bırakması gibi bir eğilim söz konusudur. Banka tarafından savunulan belediye özerkliği, şirketler aracılığıyla belediyeler ile küresel mali piyasalar arasında kurulacak doğrudan bağlantının aksamadan işleyebilmesi için talep edilmektedir. “Mali özerklik vesayet ile kısıtlandıkça, küresel bankacılığın elindeki fonlar şişmektedir. Belediyeler, mali piyasaların krizine çözüm makamlarıdır, ancak tam çözüm bunların ‘özgür iradeli’ ve ‘yerel kaynaklar üzerinde tam hükümran’ hale getirmelerine doğrudan bağlıdır”¹⁵³; belediye-merkezi bütçe ile bağlantıları bu şekilde kesilecektir. Bu bağlamda, şirketleşmenin belediyeler için bir kaynak yaratma ve etkinliklerde serbestleşme aracı olmaktan çok küresel sermayeye yeni bir kaynak/pazar yaratma çabası olduğu ileri sürülebilir. Hakim iktisat teorisi bakımından hem yerel yönetimlere hem de küresel sermayeye yeni bir açılım sağladığı söylenerek savunulan sürecin öncelikli kaygısının ve koşulunun sermaye beklentilerini karşılamak olduğu açıktır.

2. Küresel Piyasaya Eklemlenme: Borçlanma

Yerel yönetimlerin hizmetlerin finansmanında güçlüklerle karşılaştığı, giderek artan yükümlülüklerine karşın kaynaklarının yetersiz kaldığı bilinmektedir. Merkeziyetçi yapılarda, kaynakları merkezce yönetilen ve düzenlenen yerel yönetimlerin bu nedenden ötürü faaliyetlerinde özerk olamadıkları ve hizmetlerinin kalitesinin düşük kaldığı ileri sürülmektedir. 1980 sonrasında, küreselleşme ve

¹⁵² B.A.Güler. Devlette Reform Yazıları, s.28

¹⁵³ A.k. s.28-29

neoliberalizm söylemleri paralelinde iyice yaygınlaşan özelleşme yaklaşımı, bir taraftan merkez-yerel bağlantısını gevşeterek diğer taraftan hizmet sunumunda özel kesim ilkelerini yaygınlaştırarak yerele kaynak yaratmak iddasındadır. Özel kesim pratiklerinin yaygınlaşması sonucu yaşanan ticarileşme süreci, önceki bölümde şirketleşme tercihi etrafında tartışılmıştı. Merkez - yerel ilişkisini zayıflatarak yerele “özerklik” kazandırma yaklaşımı ise bu bölümde Türkiye’den örneklerle “borçlanma” tercihi ekseninde ele alınacaktır.

Yerel yönetim gelirleri, yerel nitelikli vergiler, merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar ve yerel yönetimlerin iktisadi girişimleriyle elde ettikleri gelirler olarak sınıflandırılmaktadır. Bir kaynak oluştursa da borçlanma esasında bir gelir türü değildir. Ancak en büyük gelir kalemi olan merkezden aktarmalar genel ekonomik koşullar nedeniyle yetersiz kaldıkça borçlanma eğilimi giderek yaygınlaşmış ve hizmet finansmanında öncelikli kaynağı teşkil etmeye başlamıştır.

Yerel yönetimlerin borçlanma nedenleri şunlardır.¹⁵⁴

- Gelir - gider dengesizliği: harcamalarının GSMH içindeki payı ve yatırım taleplerinde (içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, katı atık...) artış,
- Kaynak - ödenek dağıtımında etkinsizlik: siyasi kaygılar, maliyetli prestij yatırımları, personel giderleri,
- Vergi gelirlerinde azalma: belediye sayısındaki artışa bağlı olarak merkezden gelen payın azalması,
- Öz gelirlerin yetersizliği.

¹⁵⁴ Özhan Çetinkaya, Tolga Demirbaş. “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, (8) 2004, s.19-20

Geleneksel olarak kamusal mekanizma içinde sağlanan yerel yatırımlarda finansman arayışı, 1980'lerle birlikte özel kesime açılma eğilimine girmiştir. Küreselleşme ile hareketliliği artan sermayenin değerlendirilebileceği alan arayışı ile örtüşen ulusal yasal düzenlemeler, küresel sermayenin yerel yatırımlara dönüşmesinin önünü açmıştır. Dünya Bankası tarafından temsil edilen ve desteklenen bu yaklaşım, kamu yönetiminin içinde bulunduğu kaynak sıkıntısına bir çözüm olarak tanıtılsa da öncelik küresel ekonomik işleyişi ve dengeleri korumak adına sermayeye olanaklar yaratmaktır. Banka'nın temsil ettiği neoliberal düşüncenin önceliklerinden birisinin küresel bir ekonomi yaratmak ve bunu sürdürmek olduğu zaten bilinmektedir.

“Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkelerde yerel altyapı açığının yüksek olduğunu, bu açığın kamu kaynakları ile karşılanamayacağını ileri sürmekte ve büyük çaplı kentsel altyapı projelerinin yaşama geçirilmesi için küresel sermayenin katılımını sağlamak gerektiği savından hareket etmektedir. Ancak, küresel sermayenin bu alanlara girmesi için gelişmekte olan ülkelerde ‘yerel yönetim kapitalistlerinin güçlendirilmesi’ gerekir. Bunun için öncelikle, merkezi yönetimin yerel yatırımları ‘ulusal vergi ve borçlanma’ ile karşılanmayı durdurması; bu hizmetlerin ‘sermaye ve yerel borç finansmanı’ ile karşılamaya dayanan desantralize bir sisteme geçmesi öngörülmektedir. Daha başka bir deyişle yerel yönetimleri ülkenin merkezi yönetimine bağlayan yapı ortadan kaldırılmalı, mali açıdan yerel yönetimler iç ve dış para- sermaye piyasalarına bağlanmalıdır.”¹⁵⁵

Özelleşme, ilk bölümde de vurgulandığı gibi ilişki yapısında bir dönüşümü de ifade etmektedir. Bu dönüşüm, kamu yararı adına hareket etmenin verdiği öncelikli ve ayrıcalıklı konunun yitirilmesiyle yaşanmaktadır. Kamu yönetimi (devlet ya da

¹⁵⁵ T.Çınar ve B.A.Güler. **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE yayın no: 313, YYAEM yayın no: 17, 2004, s. 12

yerel yönetim birimleri), kaynak arayışlarında küresel piyasalarda birer müşteri olarak tanımlanmaya başlamakta ve özel hukuk bağlamında şirketlerin tabi olduğu kurallarla bağlanmaktadır. Özel hukukun uygulandığı alan genişletilmektedir.

Belediyelerin borçlanmasında kaynaklar iç ve dış olarak iki başlıkta incelenebilmektedir.¹⁵⁶ İç kaynaklar arasında tahvil çıkarmak, diğer belediyelere borçlanmak, İller Bankası'ndan borçlanmak, ve diğer kurum ve kuruluşlardan borçlanmak bulunmaktadır. Dış kaynaklar ise hazine garantli veya hazine garantisi olmaksızın yabancı kurum ve kuruluşlardan sağlanan kredileri ifade etmektedir. Dünyada genel eğilim, söz konusu kredilerin piyasa ilkeleri çerçevesinde sağlanmasıdır. Hem ulusal hem de uluslararası ölçekte kredi piyasalarının oluşturulması gerektiği düşüncesi yaygınlaşmaktadır. Hizmet finansmanında özel kaynakların devreye sokulması için bu gereklidir. 1980 sonrasında ülkemizde belediyelerin gelir-gider ve borçlanma istatistikleri incelendiğinde özetlenen değişim somutlaşmaktadır. 1983 - 1993 yılları arasındaki on yılda belediyelerin borçlanma oranını % 7,9'dan %26,7'ye; 1983'te %0 olan dış borçlanmanın aynı sürede % 14,1'e yükselmesi; borçlanma ile karşılanan harcama oranının (1983'te %8) % 25'i bulması¹⁵⁷ çarpıcıdır. Küresel kredi piyasası ile tanışmalarının ardından belediyeler dış kaynaklı borca giderek fazla bağlanmış görünmektedir. Bu süreçte ön plana çıkan ise borçlanma konusunda serbestliği en üst düzeyde olan büyükşehir belediyeleri olmuştur.

Hizmet finansmanın özelleşmesi, kamusal finansman kaynaklarının kaldırılmasına (diğer bir deyişle dış finansmana yol açılmasına) ve yerel yönetimlerin borçlanma iradesi açısından serbestleştirilmesine bağlıdır. Ülkemizde

¹⁵⁶ Çetinkaya ve Demirbaş, s. 21 - 27

¹⁵⁷ Ak. s.29-30

de özellikle doksanlı yıllardan itibaren – İller Bankası'nın da işlevsizleştirilmesi ile özel (ağırlıklı yabancı) yatırımlara yönelme yaşanmıştır. Oysa İller Bankası'nın yerel yatırımlarda finansman kaynağını oluşturduğu dönemde dış kaynak kullanımının tercih edilmediği bilinmektedir. Örneğin 1986'da sadece iki adet dış kredi kullanılan yerel yatırım söz konusuysen bu rakam 1997 yılında 102 olarak belirlenmiştir.¹⁵⁸ 1985-1995 döneminde yerel yatırımlar için kullanılan toplam kredinin % 67'sinin dış kaynaklı olması, 1980'lere kadar hiç dış kredi kullanılmadığı gerçeği göz önüne alındığında çarpıcı bir değişimdir. Benzer bir örnek ise 1991-1995 yılları arasındaki beş yıllık sürede 3 milyar dolara ulaşan yerel yönetim dış borçlarının önceki on yılda kullanılan 3 kat fazla olmasıdır.¹⁵⁹ Oysa yerel yönetimlerin ulusal dış borçtaki payları, 1979 yılına kadar % 0'dır. Bu tarihten sonra 1979'da 9 milyon dolar, 1980'de 7 milyon dolar, 1981'de 6 milyon dolar olarak alınmış, 1983 yılında yerel yönetim dış borçları sıfırlanmıştır.¹⁶⁰ 1986 yılındaki 180 milyon dolarlık borç, dönemin yerel yönetimleri güçlendirme tercihinin ilk etkilerindedir. Bu borç 1995'te 2,5 milyar dolara ulaşmıştır ki on beş yıl öncesinde istatistiklere dahil edilmeyecek kadar küçük olan borçlanma maliyetinin ne noktaya ulaştığını açıkça gözler önüne sermektedir. Öte yandan, yerel yönetimlerin borçlarının tüm borçlar içindeki payı 1986 rakamlarına göre % 0,56 iken 1994'te %4'e ulaşmıştır. Dahası, borcun giderek daha büyük bir kısmı uluslararası finans kuruluşlarından alınmaya başlamıştır. 1995'te, bu oran %45'tir.¹⁶¹ Görüldüğü gibi 1980 kırılmasının ardından 15 yıllık bir süreç sonucunda yerel yönetimlerin

¹⁵⁸ Genel-İş, s. 32

¹⁵⁹ S.Doğanyigit. "Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli", *Sayıştay Dergisi*, 40 / 2001, s.2

¹⁶⁰ Tayfun Çınar, "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE-YYAEM, 2000, Ankara, s. 588-589 (T.Çınar (2000) olarak kısaltılacaktır)

¹⁶¹ T.Çınar (2000), s.591

uluslararası finans piyasası ile ilişkileri yoğunlaşmış, belediyeler küresel piyasaya büyük ölçüde eklenmiştir.

Dış kaynağa yönelmenin dışında, sürecin bir özelliği de yabancı sermayeye yapılan davettir. Bu davet, 1997’de Yabancı Sermaye Yasası’nda yapılan değişiklik ile pekiştirilmiştir. Buna göre, 50 milyon dolardan fazla bedelli yatırımlarda Bakanlar Kurulu onayı yerine Hazine Müsteşarlığı onayı yeterli sayılmıştır.¹⁶² Bu gelişme iki açıdan önemlidir: birincisi, yabancı sermayenin önündeki engeller azaltılarak (serbestleştirme ve deregülasyon) özelleşme süreci hızlandırılmak istenmektedir; ikincisi, yatırımlar büyüdükçe daha esnek bir tutum sergilenmektedir ki bu özelleşme ile yaşanabileceği savunulan yolsuzluk ve sosyal sorumluluktan kopuşu kolaylaştırmaktadır. Sosyal politikalar açısından durumu şu şekilde ifade edilmektedir: “...bölgesel dengesizliği giderme amaçlı politikaların ve yabancı sermayeyi yönlendirme iddiasının sonu ilan edilirken yerel yatırım ve hizmetlerin tümü yabancı sermayeye açılmıştır.”¹⁶³ Hizmet alanının bu şekilde küresel ilişkilere açılmasına bir somut örnek olarak ülkemizde yerel hizmet sektöründe faaliyette bulunan yabancı firma sayıları dikkat çekicidir. 1954-2000 yılları arasında Türkiye’de hizmet sektöründe faaliyette bulunan yabancı firma sayısı 5245’tir ancak bunlardan sadece 17 adeti 1980 öncesinde faaliyete geçmiştir.¹⁶⁴ Diğer bir ifadeyle bu firmaların % 99,67’si küreselleşme ve neoliberalizmle karakterize dönemde ülkeye girmiştir. Hizmet sunumunda özelleşmenin derecesi giderek yükselmektedir. Bu gidiş, kamusal yönün silikleşmesi anlamına geldiği için olumsuzdur. Ekonomik sorunların arttığı dönemlerde azalma eğilimi taşıyan, ticari kaygılardan ötürü kentler

¹⁶² Genel-İş, s. 33

¹⁶³ A.k. s. 33

¹⁶⁴ K.C.Çamur, s. 664

ve kent içinde çeşitli kesimler arasında dengesiz dağılım gösteren dış yatırımların (kaynağın) giderek kentsel hizmet sunumunda temel finansman kalemi olması kaygı vericidir.

Özetle, özelleşme ile yerel yönetimlerin uluslararası sermayeye bağımlılığı gün geçtikçe artmaktadır. Bu dönemin, yerel yönetimlere şirketleşme ve borçlanma konusunda daha fazla esneklik tanınan dönem olduğu göz önüne alınmalıdır.

C. Kentsel Özelleşmenin Etkisi:

Müşterileşme - Fiyatlandırma - Ticarileşme

Kentsel hizmetlerin dış kredilerle finanse edilen şirketlerce yürütülmesi, kamu hizmeti olarak ücretlendirilmek yerine piyasa malı/hizmeti olarak fiyatlandırılması yönünde bir dönüşüme neden olmuştur. 1980'li yıllara kadar kentsel hizmetlerde fiyatlandırma, bir yandan talebi yönetmek ve kullanımı rasyonelleştirmek diğer yandan hizmet sunumunu geliştirebilmek için yatırım kaynağı yaratmak amacıyla yönelik bir tercih olarak benimsenmiştir. Sonrasında ise ticarileşme-özelleşme bağlamında “kirleten öder” ve “kullanan öder” gibi ilkeler fiyatlandırma düşüncesine dahil edilmiştir. Kirleten öder ilkesi, örneğin su faturalarına, çevre koruma maliyetlerinin yansıtılmasını; kullanan öder ilkesi ise hizmetin gerçek maliyetinin kullanıcıya yüklenmesini ifade etmektedir. Önceki bölümlerde kamu hizmetinin (dolayısıyla kentsel hizmetlerin) bedelsizliği üzerinde durulurken vurguladığımız hizmetin vergilerle finansmanı yerine benimsenen bu yaklaşım ile ticarileşme ve müşterileştirme süreçleri desteklenmektedir.

Kirleten öder ilkesi ülkemizde İSKİ Yasası ile büyükşehirlerde uygulanmaya başlamıştır. 1993 yılından itibaren ise Çevre Temizlik Vergisi Yasası ile tüm ülkede yaygınlaşmıştır. İlkenin üstü örtülü bir diğer anlamı, karşılığı ödendiği sürece

kirletmeye fırsat tanınabileceği olmaktadır. “Ödeyen kirletebilir”¹⁶⁵ ifadesiyle özetlenebilen bu yaklaşım, kamu hizmetinin bedelsizlik ilkesinin yanı sıra eşitlik ve nesnellik ilkelerine de ters düşmektedir. Öte yandan, kullanan öder ifadesiyle özetlenen gerçek maliyeti kullanıcıya yansıtma eğilimi, piyasa koşullarında işleyişin bir göstergesi olarak görülmektedir. Bu ilke ile “...hizmete bedel takdirini değil piyasa koşullarında fiyatlandırma...” tercihi ifade edilmektedir. Piyasa mekanizmasında fiyatlandırmanın talebe endeksli olduğu ve kar faktörünü içerdiği bilinmektedir. Bu nedenle fiyatlandırma ilkesinin “...su gibi insan haklarına ait bir sektörde...” piyasa mekanizmalarının başlıca tıkanıklık noktasını oluşturduğu ifade edilmektedir.¹⁶⁶ Hizmeti ekonomik bir mal olarak tanımlamak ve sunumundan kar elde etmek, kullandan bedelinin alınması düşüncesini beraberinde getirmektedir. Burada temel sorun, “ödeyemeyen” kesimin hizmete erişiminin daha da güçleşmesidir.

Kentsel hizmetlerden su yönetiminde fiyatlandırma ve ticarileştirme konusunda yapılan bir saptama, tercihin olası olumsuzluklarını özetlemektedir: “Suyu ekonomik bir mal olarak kabullenip gerçek maliyetinden fiyatlandırmak, suyu başta bir ortak mal ve hizmet, sonra da bir insani gereksinim olmaktan uzaklaştırmaktadır. Antalya kentinde su hizmetinin çokuluslu Fransız bir şirket tarafından sağlanması sonucunda hizmetin kalitesindeki artış yerine yerel gazetelere yansıyan, abonelerin sürekli artan su fiyatları konusundaki şikayetleri olmuştur. İngiltere’de içmesuyu hizmetinin özelleştirilmesinin önemli toplumsal sonuçlarından

¹⁶⁵ N.Görer (2003), s. 353-354

¹⁶⁶ DPT. YYÖİK Raporu, s. 61

biri olarak ortaya çıkan su yoksulluğunun Türkiye’de Antalya örneğindeki gelişmeler dikkate alınırca gündeme gelme olasılığı az değildir.”¹⁶⁷

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da kentsel hizmetlerde fiyatlandırma, su yönetimi örneği üzerinden değerlendirilmekte, su önemi giderek artan bir kaynak olarak nitelenirken fiyatlandırma tercihi ile suyun bir ekonomik mal olarak tanımlanmaya başlanması sorun başlığı altında incelemektedir. İngiltere’de 1980’li yıllarda başlatılan su yönetiminde özelleştirme hareketinin su faturalarına eklenen atıksu bedeli, arıtma tesisi maliyetleri, yatırımlara finansman sağlama bedelleri ve kar faktörü nedeniyle fiyatlarda artışa (1989’da ülkede su ücretleri ile problemi olan hane halkı oranı %1 iken bu oran, özelleştirmenin yaygınlaştığı 1994’te %9’a çıkmıştı.¹⁶⁸) ve “su yoksulluğu”na neden olmasından dolayı sonlandırıldığı, alanın tekrar kamusal mekanizmalar ile yürütülmeye başladığı ve göz önüne alındığında ticarileşme ve müşterileştirmenin bir sorun olarak ele alınmasının isabetli olduğu düşünülmektedir.

Sonuç olarak hizmetlerin piyasa kurallarına göre fiyatlandırılması ile yerel hizmetlerde sübvansiyona son verildiği; her bir hizmetin kendi başına bir bölüm olarak görülmeye başladığı; verimlilik ilkesi yetersiz sayılarak piyasa sistemine ait olan karlılık ilkesinin ön sıraya taşındığı belirtilmelidir. “Böylece yerel kamu kurumları birer kamu işleticisi niteliğinden uzaklaşarak özel işletmecî mantığına yaklaşmıştır. Bu yaklaşma, hizmetin kamu ya da özel sektör tarafından verilmesi

¹⁶⁷ N.Görer (2000), s.395-396

¹⁶⁸ DPT. YYÖİK Raporu, s. 62

sorununu geçersiz hale getirmekte, özelleştirilebilir hizmetler alanının sınırları sürekli olarak genişletilmektedir.”¹⁶⁹

III. Türkiye’de Kentsel Özelleşme ve Antalya Su ve Kanalizasyon Özelleştirmesi Örneği

1990’ların ikinci yarısında, bir kentsel hizmet olan su yönetimi, “içmesuyu ve çevre sağlığı” konulu Dünya Bankası sektör kredilerinin koşulu olarak çokuluslu sermayenin kural ve pratiklerine açılmış ve bir özelleşme süreci başlatılmıştır. Çünkü DB, su ve kanalizasyon hizmetlerinin doğrudan belediyeler tarafından sağlanması durumunda hizmetlerin sunumunda performansın düşeceğini savunmakta,¹⁷⁰ etkinlik ve verimliliğin özel sektörce sağlanabileceği düşüncesiyle bu kesimi yönetime ortak etmeye yönelik koşulları kredi anlaşmalarına dahil etmektedir. Belediyelerin performanslarının düşüklüğü ise şu nedenlere bağlanmaktadır¹⁷¹:

- İçmesuyu ve kanalizasyon şebekesinin bakım ve onarımı için kaynak ayrılmadığından sistemde fiziksel su kayıplarının yüksek olduğu, ayrıca, şebekeye kaçak bağlantılar ve takip edilemeyen fatura ödemelerinin de ticari kayıplara yol açtığı, böylece su ve kanal yönetimlerinin etkin ve verimli işletilmediği,
- İçmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerinde belediyelerin oldukça şişkin bir personel kadrosuna sahip oldukları,

¹⁶⁹ DPT. YYÖİK Raporu, s. 91

¹⁷⁰ Nilgün, Görer. “İçmesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri Sunumu Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Sempozyumu, 1-2 Kasım 2000, s.388 (Bu referans bundan böyle Görer (2000) olarak kısaltılacaktır.)

¹⁷¹ A.k. s.389

- Belediyelerin su hizmetlerini neredeyse bedava sağladıkları; politik gerekçelerden dolayı arttırılmayan su bedellerinin hizmetin gerçek maliyetini de yansıtmaktan uzak olduğudur.

“Özellikle içmesuyu ve kanalizasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi doğrultusunda VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda benimsenen politikalar çerçevesinde yerel-küresel bir yönetim modelinin yaygınlaştırılması da benimsenmiştir. ‘Madde 1670: *Su ve kanalizasyon işletmelerinin özelleştirilmeleri teşvik edilecek ve belediyelerin denetleme mekanizması haline getirilmesi sağlanacaktır.*’ VIII.Planın bu yaklaşımı, Dünya Bankası’nın ‘Gelişme İçin Altyapı’ konulu 1994 yılı Dünya Gelişme Raporu’nda kentsel altyapı hizmetlerinin sunumunda merkezi ve yerel yönetimlere dolayısı ile kamu yönetimine biçilen rolle örtüşmektedir. Bu rol, kamu tarafından piyasanın özel sektörün gereklerine göre düzenlenmesi ve bu amaçla denetlenmesidir.” Hizmet sunumu bu şekilde kamudan özel kesime aktarıldığı sürece kaynak sıkıntısı giderilse dahi kamunun sorumluluğu daha da artacaktır. Özel kesimce yürütülen hizmete güvenli ve yeterli erişim, hizmetin maliyetinin ödenebilir düzeyde tutulması önemli bir yükümlülük olarak belirecektir.¹⁷²

Burada, kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine örnek olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen su ve kanalizasyon özelleştirmesi ele alınacaktır. Şirketleşmenin sonuçları ise daha genel bir çerçevede, belediye şirketlerinin borç ilişkileri açısından değerlendirilecektir.

¹⁷² N.Görer (2000), s. 396

Antalya Su ve Kanalizasyon Özelleştirme Örneği¹⁷³

Antalya Büyükşehir Belediyesi, 1995 yılında, su ve kanalizasyon hizmetini geliştirmek amacıyla Dünya Bankası'ndan kredi talebinde bulunmuştur. Dünya Bankası, 100 milyon ABD Doları tutarındaki bu krediyi, hizmetin uluslararası ihale yoluyla özelleştirilmesi koşuluna bağlamış, gerçekleşen ihaleyi Lyonnaise des Eaux adlı ulusötesi bir Fransız firması ile ENKA'dan oluşan konsorsiyum kazanmıştır. Dört bölümde düzenlenen anlaşma, içmesuyu işleri, kanalizasyon işleri, yağmursuyu drenaj işleri ve teknik yardım konularının kapsamaktadır. Kredinin büyük bölümünün teknik yardım adı altında kurumsal yapılanmaya ayrıldığı, bununla ilgili hizmetleri yönlendirmek üzere bir belediye şirketinin kurulmasının öngörüldüğü belirtilmektedir. Şirketin temel görevinin, ihale ve sözleşmeleri düzenlemek olduğu, diğer bir deyişle hizmeti gördürme konusunda yetkilendirildiği belirtilmektedir. İhale ve sözleşme süreci tamamlandıktan sonra, işlevsiz kalacak bir kurum olarak belirmektedir.

Anlaşma, diğer hükümleriyle hizmetin fiyatlandırılmasını yüklenici şirkete belli bir kar oranı tanıyacak şekilde düzenlemektedir. Buna göre fiyatlandırma, belediye tarafından bu iş için kurulan şirketin giderlerini, yüklenicilerin giderlerini, belediyenin kendi giderlerini, gelecek yatırımlar için katkı paylarını ve son olarak alınan kredinin geri ödemelerini kapsayacak şekilde gerçekleştirilecektir. Belediye şirketi, özelleştirme ve ihale sürecinin tamamlanmasından sonra işlevsiz kalacak bir kurum olarak görülmekte, dolayısıyla ona yapılacak harcamalar anlam bulmamaktadır. Ek olarak, yüklenici şirkete (Lyonnaise des Eaux) yapılacak

¹⁷³ Bu bölüm, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi'nin 1997 yılı Temmuz ayında yayınlanan "Küreselleşme ve Yerelleşme" (B.A.Güler); Nisan 2001 tarihli sayısında yayınlanan "İçmesuyu ve Kanalizasyon Sektöründe İzlenen Küresel Politikalar Üzerine Bir Değerlendirme" (N.Görer) ve Ocak 1998 sayısından "Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarılama" (N.Boztaş) adlı makalelerden derlenmiştir.

ödemelerin uluslararası standartlarda belli bir oranı sağlaması gerekmektedir ki bununla küçümsenmeyecek bir tutar söz konusu olmaktadır. Buna karşın hizmetin belediyenin kendisi tarafından yürütülmesi durumunda söz konusu giderlerden sadece belediye giderleri ve gelecek yatırımlar için katkı payları maliyetinin belirleyeceği savunulmaktadır.¹⁷⁴ Buradan çıkarılacak sonuç, söz konusu özelleştirmede maliyet kalemlerinin sayısının ve büyüklüğünün önemli ölçüde arttığı olmaktadır. Bununla birlikte, anlaşma, hizmetin sunumunda ve fiyatlandırılmasında toplumun herhangi bir kesimini korumaya veya desteklemeye yönelik hiçbir madde içermemektedir.¹⁷⁵ Fiyatın da piyasa gereklerine göre belirleneceği düşünüldüğünde söz konusu özelleştirmenin hizmetin kamusal niteliğine büyük zarar verdiği ortaya çıkmaktadır. Hizmet finansmanında benimsenmeye başlanan kendi kendini karşılama tercihi, tıpkı örneğimizde olduğu gibi özel sektör piyasa odaklı hesaplamaları beraberinde getirmekte, sosyal boyutu yok saymaktadır.

Antalya örneği, bir başka açıdan da çarpıcıdır. Özelleştirme sonucu beklenen kalite artışı ve fiyat düşüşü gerçekleşmemiştir. Üstelik, artan memnuniyetsizlik ve şikayetler, anlaşma süresi tamamlanmadan yüklenici şirketin çekilmesiyle sonuçlanmıştır. Hizmet sunumunda kesintisizliğin önemini vurgularken ifade ettiklerimiz aksine, uluslararası bir sunucunun kamusal niteliği ve önemi tartışmasız bir konuda sosyal sorumluluktan yoksun tutumu örneklenmiştir. Kar odaklı etkinliğin, toplumsal kaygılardan özgür hareketinin sonucu, hizmette kesinti ve topluma yayılan maddi zarar olarak belirmiştir.

Küresel sermayenin “küresel” düşünce yapısı, hizmeti toplumsal niteliğinden çok bir ekonomik niteliğiyle ele almaktadır. Bu konuda ilginç bir örnek vermek

¹⁷⁴ B.A. Güler. “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 6 (3), 2001, s.71-72

¹⁷⁵ N.Boztaş, s. 26

mümkündür. Antalya’da hizmet sunumunu yüklenen Lyonnaise des Eaux adlı şirket, Arjantin Buenos Aires’te, Aguas Argentinas adlı şirketi aracılığıyla aynı görevi 1993’te üstlenmiş, ilk üç ayda işçi sayısını 7500’den 3800’e indirmiş, bilgisayarlı faturalama sayesinde su gelirini 54’ten 90 milyon dolara çıkarmış ve sadece %2 oranında yenileme gerçekleştirerek 1994’te 25 milyon dolar kar açıklamıştır.¹⁷⁶ Altyapı yatırımı açısından da olumsuz bir tablodan bahsedilmektedir. Tabii ki finansmanın büyük sermaye kaynaklı olduğu unutulmamalıdır. Firmanın, aynı yöntemlerle dünyanın (Londra dahil) pek çok yerinde etkinlikte bulunduğu bilinmektedir. Özelleşme ile benimsenen yapının ticari niteliği bu şekilde açıkça belirmektedir.

Bu bağlamda son bir ekleme, çalışanların öngörülen yapıdaki konumlarına ilişkin olacaktır. Antalya deneyiminde söz edilen yüklenici şirketin Türkiye kolu olan ANTSU, sendika bulunmayan bir işyeridir. Öncesinde belediye için belirli güvencelerle çalışmakta bulunan işçilerin çalışmaya zorlandıkları bünyesinde ANTSU¹⁷⁷, sendikasız çalışanları barındırmakla maliyetleri düşürme yöntemlerinden birisini sunmaktadır.

Örnekler¹⁷⁸, hizmetin yerelleşmesi – özelleşmesi – serbestleşmesi - küreselleşmesi sürecinin, sermayenin etkinlik alanını ve kar potansiyelini büyüttüğünü göstermektedir. Bursa İçmesuyu ve Çevre Sağlığı Projesi kapsamında yapılan bir ihaleye katılanların listesini sunmak, alanın sermaye için ne kadar çekici olduğunu vurgulamak açısından faydalı olabilir:¹⁷⁹

¹⁷⁶ Genel-İş, s. 44

¹⁷⁷ A.k. s. 39

¹⁷⁸ Benzer örnekler Nevzat Boztaş tarafından incelenmiştir. (“Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarılama”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7 (1), Ocak 1998, s.21-40)

¹⁷⁹ Genel-İş, s. 42-43

(1) United Utilities Int. + ACK İnşaat + METİŞ

(2) THAMES WATER Int. + GAMA

(3) BI WATER + WEST of SCOTLAND WATER + UBM + Rıza Akkaya

(4) WELSH WATER + GİNTAŞ

(5) RWEAQUA + ALKE + Erol Türkün Tekstil Sn.

(6) RAAB KARCHER + GELSENWASSER + Emlak Pazarlama +
Bahçeşehir Dağıtım Pazarlama

(7) LYONNAISE des EAUX + ENKA

(8) COMPAIGNE GENERAL D'EAUX + TEKSER

(9) GANNETT FLEMING ENG.+ CITIZENS UTILITIES COMPANY+
TUBİN İnş.+ Kuyulu

İhaleye katılan 26 firmadan 14'ünün yabancı olması, üstelik pek çoğunun çokuluslu şirketler olması, pazarda rekabetin derecesini göstermektedir. Aynı zamanda, yerelin (Bursa) küresel sermaye açısından önemli bir kar alanı olabileceğinin kanıtı olarak kabul edilebilir.

IV. Kentsel Reformun (Özelleşmenin) Toplumsal Maliyeti

Yukarıda da belirtildiği gibi hakim iktisat teorisi, Pareto Optimumu üzerine kurulmuştur.¹⁸⁰ Buna göre bireylerin (birimlerin, girişimcilerin,vb.) kendi çıkarlarını ençoklaştırma çabası, rasyonel kararlar alındığı sürece kimsenin pastadan daha fazla pay alamayacağı bir dengeye ulaşılmasını sağlayacaktır. Piyasada görünmez elin sağladığı bu denge, atomistik (çok parçalı) bir yapıda en sağlıklı haline ulaşabilecektir. Rekabetçilik, kararların uygulanmasında engelsizlik (serbestlik), etkinlik, verimlilik, esneklik vb. koşullar, rasyonel davranışı gerektirdiğinden bu

¹⁸⁰ Sezai Temelli. "Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, 1-2 Kasım 2000, s. 503

sistem için kritik önem taşımaktadır. Diğer bir deyişle ancak bu koşullar sağlandığında rasyonellik sağlanır, optimum dengeye ulaşılabilir. Özel kesimce kendi alanında uygulanagelen bu model, kamu yönetimine de aktarılmaya çalışılmaktadır. Özelleştirme, bu çabanın bir ifadesidir. Kamunun özele benzeştirilmesi, özel - kamu ayrımının yok sayılması, küçültülen kamu yönetiminin yerine özelin yerleştirilmesi gibi çeşitli formlarda karşımıza çıkan bu yaklaşım, neoliberal ekonominin gerekleriyle şekillenmektedir.

Kamunun merkeziyetçi ve uniter bir yapıda olmaması gerektiği düşüncesi, ekonomik bakımdan atomistik bir yapı arayışının yönetsel yansıması olarak görülebilir. Bunun etkisi iki alanda görülmektedir: bir taraftan merkezden yerele yetki ve sorumluluk aktarılırken diğer taraftan kamudan özele aktarım yaşanmaktadır. Yani kamu kendi içinde parçalı (parçacı) bir yapıya kavuşturulmaya (özele benzetilmeye-tekilleştirilmeye) çalışılırken öbür tarafta yetkiler mümkün olduğunca, zaten parçalı yapıdaki özel kesime devredilmektedir. Özelleş(tir)me için oldukça geniş kapsamlı bir tanım oluşturan bu süreç, kentleri yeni parçacı yapının öne çıkan aktörlerinden birisi olarak tanımlamaktadır. Yani kent, bir hizmet sunum ölçeği olmaktan çıkıp ekonomik bir birime dönüşmektedir. Kamu hizmeti ticari etkinlik alanına dönüşmekte, kentli müşterileşmekte, kamu yönetimi bu parçaların yönetimine, yani ekonomiye indirgenmektedir.

Kentsel hizmetlerde özelleşme, Güler'e göre üç sonuç doğuracaktır¹⁸¹: (1) yerel hizmetlerde ticarileşme ve fiyat artışı, (2) ücret düzeyinde ve çalışma koşullarında kötüleşme, (3) kamunun çökmesi ve yolsuzluk. Buna ek olarak, küreselleşme bağlamında özelleşmenin küresel sermaye ilişkilerinin artışı anlamına

¹⁸¹ B.A.Güler. "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", s. 70

geleceğini, bunun da hizmette sosyal sorumluluk ve kamu yararı ilkelerinin göz ardı edilmesi sonucunu doğuracağı düşünülmelidir.

Rekabetçilik, kar ve piyasa odaklılık, esneklik, verimlilik, etkinlik, ekonomiklik, üretkenlik, yaratıcılık ve yenilikçilik gibi kavramlar ile tanımlanan özel sektör, bunlardan yoksun olduğu varsayılan kamu yönetimine, özelleşme aracı ile taşınmak istenmektedir. Bu sayede, bir taraftan devlet ve yönetim biçimi çağdaşlaşarak daha verimli, etkin, üretken, rekabetçi, vb. olacak; diğer taraftan özel sektöre ve piyasaya yeni ve karlı etkinlik alanları açılacaktır. İkisi beraber, ekonomik değer yaratmak, kalkınmak ve zenginleşmek için önemli rol oynayacaktır. Üstelik, bu sayede sivil toplumun yönetime katılması sayesinde demokratikleşme sağlanacaktır.

Ancak bu varsayımların sağlam temellere oturmadığı yönünde güçlü kanıtlar ve görüşler bulunmaktadır. Öncelikle, özel sektör ve piyasa koşullarının kamu yönetimi için geçerli olmadığı savunulmaktadır. Buna göre, devlet etkinliklerinin performansı mali veya ekonomik ölçütlerden önce toplumsal sonuçları bakımından değerlendirilmelidir. Kamu yararı düşüncesi ile hareket ettiği kabul edilen devletin, verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi, sadece maddi (ekonomik veya örgütsel) ölçütlerle yürütülemez. Çünkü devlet, özel sektördeki işletmelerden farklı olarak sadece bir örgüt değil aynı zamanda toplumsal bir kurumdur. Kamu yönetimi, belirlediği müşteri grubu için değil tüm toplum için etkinlikte bulunur. Bu anlamda, kapsayıcıdır. Buna ek olarak, sosyal adalet kaygısı, kamu yönetimine, toplumun yoksun ve mağdur kesimlerini koruma; toplumdaki sosyoekonomik farklılıkları azaltma görevi yüklemektedir. Devletin bu bakımdan, hitap edeceği kitleyi ekonomik ölçütlerle seçmesi söz konusu değildir.

Öte yandan, ekonomiklik koşulunu maliyetleri en aza indirmek yoluyla sağladığı bilinen özel sektörün, en önemli maliyet kalemi konumundaki işçi ücretleri konusundaki tavrı açıktır. Ücretler üzerinde baskı kurmak ve işsizlik sayesinde sınırsız bir işgücü havuzunun sunduğu olanaklardan yararlanmak, bu açıdan önemli bir özel sektör politikasıdır. Pek çok örnek, çalışanlar açısından olumsuz koşulları ortada olan özel sektörün, devlete atfedilen sosyal nitelikten uzaklığını kanıtlamaktadır.

Özelleşme tartışmalarında bir başka önemli gerilim, özelleşmede asıl amacın hizmetin kalitesini arttırmak değil de sermaye için yeni açılımlar sağlamak olduğu savına bağlı görülmektedir. Özellikle küreselleşme sürecini şekillendiren, sermayenin engelsiz ve artan hızda küresel dolaşımı, dünyanın herhangi bir noktasında, kar olanağı kovalamayı mümkün kılmıştır. Özelleşen devlet etkinlikleri, bu açıdan önemli bir potansiyel sunmaktadır. Tartışmayla ilgili son bir not da, “başarısız” devleti ve kamu yönetimini özelleşmeye yönlendiren piyasacı yaklaşımların, “piyasa başarısızlığı” ve “kriz” kavramlarını tamamen dışlamış olmalarıdır. Çözüm yumağı olarak sunulan mekanizmanın, sorunsuz olduğu varsayımı inandırıcı görünmemektedir.

Özetle genel eğilimin aksine özelleştirme, teknik-mali bir sürece indirgenmemelidir. Ulaştığı kapsam, toplumsal adaleti sağlamaya en uygun araç olarak görülebilecek kamu yönetimini bu rolü oynamaktan alıkoyacak bir dereceye ulaşmaktadır. Özel kesim yönetsel ve ekonomik tercihlerinin bireyler arasında rekabete, bireysel (tekil) çıkarı herşeyin önünde tutmaya yönelik karakteri, kamu yönetiminin kamusal yönünü aşındırmaktadır. Bu anlamda özelleştirme, kamusal-toplumsal-sosyal adalete yönelik kaygıların geri plana itilmesi anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak yerel yönetimlerin özelleşme ekseninde yeniden yapılanması aşağıdaki ana temalar çerçevesinde gerçekleştiği kabul edilmektedir.¹⁸²

- Yerel yönetimlerin parçalanması: Seçilmiş yerel otoriteler giderek daha fazla sayıda sorumluluklarını diğer kurumlarla paylaşmaya başlamışlardır.

- Rekabete teslimiyet: Bir çok yerel hizmet rekabete dayalı teklif usulü ile özel sektöre yaptırılmaktadır.

- Hizmet sunumunda sorumluluğun ayrılması: Yerel otoriteler hizmetlerin sunumunda diğer kurumlara imkan vereceklerdir.

- Bedelini ödemekle bir hizmeti almak arasındaki ilişkinin güçlenmesi.

- Müşteri tercihi üzerindeki vurgunun artması: Vatandaşlar, kamu ve özel sektörden oluşan bir pazardan talep eden müşterilere dönüşmektedir.

- Daha fazla alanda bireyin kendisinin veya özel sektörün hizmet görmesi: Yerel otoritelerin kamunun “gerçekten” ihtiyaç duydukları hizmetlere yönelmeleri ve “gereksiz” işlevlerini terk etmeleri teşvik edilmektedir.

- Üretici çıkarlarının ön plana çıkması: hizmet üretenler daha esnek sözleşme, ödeme ve çalışma koşulları talep etmektedirler.

- Özel sektör benzeri bir yönetim modelinin geliştirilmeye çalışılması: Hizmet dağıtıcılarının bir tür tüketim etosu benimsemeleri teşvik edilmektedir.

- Hem yerel halka hem de merkezi hükümete karşı yeni sorumluluk biçimlerinin vurgulanması.

¹⁸² J.Stewart, G.Stoker. The Future of Local Government, Macmillan, London, 1989, s.2-4 (aktaran: F.Kartal. “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 9 (1), Ocak 2000, s. 62-63)

Yerel yönetimler, koşulları oluşturulmaya çalışılan küresel piyasanın unsurlarından birisi olarak şekillendirilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle yapısal ve işlevsel anlamda piyasa ile uyumlu hale getirilmektedir. Uyum, zelleşme ile sağlanmak istenmektedir. Oysa zelleşme, buraya kadar ortaya koymaya çalıştığımız gibi kamusal ynn aşınmasını beraberinde getirdiği için toplumsal açıdan sakıncalıdır. Süregelen dönüşüm ise buna karşın, piyasa odaklı ve yönlü bir harekettir.

SONUÇ

Kamu yönetimi, toplumsal yaşayışı düzenlemek işlevini üstlenmektedir. Bu nedenle ilkeleri toplumsal temellere dayanmalıdır. Toplumsal temel ise yaygın kanı veya kabuller değil, nesnel bir şekilde belirlenmiş ihtiyaç ve beklentilerde yatmaktadır. Günümüzde, yönetsel çerçeveye neoliberal düşünce yapısı hakimdir. Özetle, liberal yaklaşımın küreselleşme dönemindeki hali olarak görülebilecek bu ideoloji, bireye vurgu yapmakta, tekil ve özel olanı bütün ve kamusal (toplumsal) olanın önünde görmektedir. Ekonomi alanında klasik liberalizmin temelini oluşturan atomistik yapıda (piyasada) rasyonel bireysel davranışların optimum dengeyi er geç oluşturacağı fikri, günümüzde neoliberalizmin temsilcileri aracılığıyla yönetim alanına da taşınmak istenmektedir. Buna göre, merkeziyetçi yönetim anlayışı terkedilmeli, yerel (tekil ya da birey) özgürleştirilmelidir. Çok aktörlü bir ortam yaratılmalı ve bunların (piyasa düşüncesinde) rasyonel kararlar almaları sağlanmalıdır. Kamu yönetimi, bu işleyişe müdahale edememeli ancak bu işleyişi güvence altına almalıdır. Klasikleşmiş ifadeyle asli görevi olan gece bekçiliğine dönmelidir.

Çalışmamızda Küresel Kamu Yönetimi Reformu olarak adlandırdığımız kapsamlı dönüşüm çabası, kamu yönetimi neoliberal beklentilere göre yeniden yapılandırmaya yöneliktir. Küresel niteliğini tüm dünyada homojen bir piyasa ortamı oluşturma eğiliminden, neoliberal niteliğini ise bireyi ve özeli kamunun önünde saymasından alan KKYR, piyasa mekanizmasına koşulsuz güvene dayanmaktadır. Bu nedenle geniş kapsamlı bir özelleşme önermekte, serbest-yerelleşmiş (küreselleşmiş)-iyi düzenlenmiş bir yönetim ve ekonomik etkinlik ortamı tasarlamaktadır. Bu sayede, piyasada olduğu gibi en verimli ilişki yapısına

ulaşılacağına inanılmaktadır. Ancak kamu yönetiminin özel ve piyasa eksenli dönüşümünün kamusal niteliğini aşındıracağı düşünülmektedir. Bireyi ön plana almak, giderek özele öncelik vermek anlamına gelmektedir. Oysa kamu yönetimi, kamuyu kamu adına yönetmekle görevlidir.

KKYR'nun yaklaşık yirmi beş yıllık geçmişi, devletin kamusal ve bütünlükçü niteliğini büyük ölçüde silmiştir. Ancak süreç tamamlanmış değildir. Piyasanın ve buna bağlanmış yönetsel mekanizmaların işleyişi, kamu yönetimi olgusu tarafından sekteye uğratılmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin çözülmesi gerekmektedir. Özelleştirme, serbestleştirme, yerelleştirme ve düzenleme tercihlerinin hepsinin birden gereği olan önemli bir dönüşüm de yerel yönetimlerde gerçekleşmelidir: Yerel ölçek piyasalaşmalıdır.

Günümüzde bir demokratik ve ekonomik girişimmişcesine savunulan yerel dönüşüm, özünde bir yerel özelleştirme hareketidir ve temelleri KKYR'undadır. Küreselleşme ile hareketliliği artan ve aşırı değerlenip sıkışan sermaye, merkezi yönetim kadar yerel yönetimi de hedef almıştır. Amaç, sınırlamasız ve koşulsuz bir şekilde yatırıma dönüşmektir. Kent, dünya nüfusunun çok büyük kesimini barındırmakta ve insanların etkinliklerinin sahnesini oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle müşteri, pazar ve dolayısıyla fırsat kenttedir. Bu bakımdan kentte bir özelleştirme hareketi yaşanmalı ve piyasa mekanizması bu alanlara yayılmalıdır. Sermayenin kente erişebilmesi bu koşula bağlı görünmektedir.

Kamu yönetiminin dönüştürülmesine, yeniden yapılandırılmasına yönelik çabaların ardında böylesi bir yeni model arayışının yattığı öne sürülebilir. Çalışmamızın kapsamını aşsa da bir yeni model ihtiyacının oluştuğunu kabul etmek gereklidir. Ancak, ihtiyacı karşılamak üzere tasarlanan modelin temel alacağı ilkeler

tartışılmalıdır. Bu ise mevcut durumun ve sorunların kapsamlı çözümlenmesini gerektirmektedir. Genel hatlarıyla görüşümüzü ortaya koymak gerekirse, ekonomik ve politik sistem kaynaklı olduğunu kabul ettiğimiz sorunların çözümü için geliştirilen modelin bu ekonomik ve politik yapı içinden çıkmasının olası görünmediği belirtilmelidir.

Çalışma, bu eğilimi açıklamak için öncelikle 1980 sonrası dönemin küreselleşmeci ve neoliberal karakterini ortaya koymaya çalışmıştır. Bu sayede dönemin genel çerçevesi çizilmiştir. Buradan hareketle, kamu yönetiminin içinde bulunduğu dönüşümün çözümlenmesi yapılarak, Küresel Kamu Yönetimi Reformu olarak adlandırdığımız sürecin özelleşmeci bir karakterde olduğu sonucuna varılmıştır. Yönetimde piyasa odaklı ve özel eksenli değişim, dönemin bir karakteri olarak sunulmuştur. Belediyeler (kent yönetimi) örneğinde yerel yönetimler üzerindeki tartışma, KKYR'nun yerel etkilerini göz önüne sermeye yöneliktir. Burada, özelleşmeci yaklaşımın kent yönetimine yansımaları ele alınmıştır. Bu yansımalar, kentin kendi içinde ve giderek "küresel" ilişkiler ağında piyasalaşması olarak iki başlık altında incelenmiştir. Kendi içinde piyasalaşmayla özel kesim yönetim usullerinin benimsenmesi (şirketleşme); küresel ilişkiler ağında piyasalaşma ile ise yerel yönetimlerin bu düzeydeki borç ilişkileri üzerinde ayrıntılı olarak durulmuştur. Kent yönetiminin genel özelleşme eğiliminden aldığı etki ya da bu süreçte yüklendiği işlev, piyasa mekanizmasının yaygınlaşmasına (kamusal mekanizmanın işlediği alan daralırken özel hukuk alanının genişlemesine) yerel (ve küresel) ölçekte olanak tanımak olarak belirlenmiştir. Dönemin yerelleşme ve bu sayede yerel özerklik ve demokrasinin sağlanacağı yönündeki yaygın söylemi reddedilmiş; sürecin piyasa gereklerini karşılamaya yönelik küresel eğilimin yerel

boyutu olarak nitelenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Kentin, yükselen ekonomik potansiyeli ile küresel sermayenin değerlenme çabasında önemli bir konuma yerleştiği görölmüştür. Bu bakımdan, günümüzde yaygınlaşan yerel odaklı dönüşüm söyleminin yerel yönetimin demokratikleşmesi açısından değil özel kesim beklentileri açısından geliştirildiği düşünölmelidir.

KAYNAKÇA

- Altıntaş, Hakan. “Yerel Yönetimlerde Modernizasyon Süreci ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.12 , S.1, Ankara, 2003, s. 6-22
- Apan, Ahmet. “Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.13, S.2, Ankara, 2004, s.33-46
- Aydınlı, Halil.İ. **Sosyoekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Nobel Yayınları, Ankara, 2004
- Başkaya, Fikret. **Kalkınma İktisadının Yükselişi ve Düşüşü**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994
- Bayraktutan, Yusuf.(der) **Özelleştirme- Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte, Ankara, 2003
- Berk, Ahmet. “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, S: 49, Ankara, Nisan-Haziran 2003, s.47-63
- Bozkurt, Ömer ve Ergun Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara 1998.
- Boztaş, Nevzat. “Yerel Yönetimlerde Yapısal Uyarlama”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7 S.1, Ocak 1998, s.21-40
- Chang, Ha-Joon. **Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü**, İletişim, İstanbul, 2003
- Çamur, K.Cihangir. “Küreselleşme Sürecinin Kentsel Mekan Üzerine Etkileri: Yabancı Sermaye Yatırımları”, (içinde) **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE (304) / YYAEM (12), Ankara, 2000, s. 661-676
- Çetinkaya, Özkan. **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2001
- Çınar, Tayfun ve Güler, Birgül A. **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE (yayın no: 313), YYAEM (yayın no: 17), Ankara, 2004
- Çırakman, Birsen. “Kamu Hizmeti”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.9, S:4, 1976, s.75
- Çukurçayır, Mehmet A. Tekel, Ayşe (der.). **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003
- Çukurçayır, Mehmet. A. “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 12 (3) Temmuz 2003, s. 5-21

- DPT. **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2538- ÖİK: 554, Ankara, 2001
- DB. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ve Uluslararası Finans Teşkilatı Başkanının İcra Direktörlerine Türkiye Cumhuriyetine Yönelik Ülke Destek Stratejisi ile İlgili Memorandumu, 2 Ekim 2003, **Dünya Bankası Dokümanı**, Rapor no: 26756 TU
- Doğanyigit, Sadettin. “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”, **Sayıştay Dergisi**, sayı: 40, Ankara, 2001, s. 1-7
- Emrealp, S. Horgan, D. **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, IULA-EMME, İstanbul, 1993
- Feinberg, R.E. vd. **Between Two Worlds: The World Bank’s Next Decade, Third World Policy Perspectives**, 7, Overseas Development Council, 1986, ABD
- Fırat, Serap.”Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1, Ocak 1998, s.78-90
- Görer, Nilgün. “İçesuyu ve Kanalizasyon Hizmetleri Sunumu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2, Ankara, 2001, s.18-30
- Görer, Nilgün. “Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu”, (içinde) **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003 (der.) M.A.Çukurçayır, A.Tekel
- Gözübüyük, Şeref. **Türkiye’nin Yönetim Yapısı** (8. Bası), Turhan Kitabevi, Ankara, 2004
- Günday, Metin. **İdare Hukuku** (Dördüncü Bası), İmaj Yayıncılık, Ankara, 1999
- Güler, Birgül A. **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİE, Ankara, 1992
- Güler, Birgül A.“Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S.3, Ankara, 1995, s. 19-29
- Güler, Birgül A. **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE, Ankara, 1996
- Güler, Birgül A. “Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.6, S.2, 1997, s.20-30
- Güler, Birgül A. “Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE (304) / YYAEM (12), Ankara, 2000, s. 11-16
- Güler, Birgül A. “Küreselleşme ve Yerelleşme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.6, S.3, Temmuz 1997, s.62-77

- Güler, Birgül A. “Devlette Reform”, **Mimarlık Dergisi**, Mart 2003 eki ayrı bası, Ankara, 2003
- Güler, Birgül A. “Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi”, **Görüş Dergisi**, S. 58, İstanbul, Mart 2004, s.24-30
- Güler, Birgül A. **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005
- Hacisalihoğlu, Yaşar. “Küreselleşme ve Mekansal Yansımalar”, **ODTÜ Uluslararası İlişkiler Konferansı Bildirileri**, Çantay Kitabevi, Ankara, 2003
- İslamoğlu, Huricihan. “IMF Kaynaklı Kurumsal Reformlar ve Tütün Yasası”, **Birikim Dergisi**, 158, 2002, s. 20-27
- Kartal, Filiz. “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Belediye Hizmetleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9 (1), Ocak 2000. s.58-80
- Kaya, Safiye. “Dünya Bankası ve Türkiye”, **Sayıştay Dergisi**, sayı: 46-47, Temmuz-Aralık 2002, s.4-42
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset** (4. Bası), Cem Yayınevi, İstanbul, 2001
- KİGEM / DİSK / GENEL-İŞ. Yerel Yönetimler, Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma. **KİGEM / DİSK / GENEL-İŞ yayını**, Ankara, 1998
- Köse, Hacı Ö. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 52, Ocak-Mart 2004, s.3-42
- OECD. **Globalisation: What Challenges and Opportunities For Governments?**, 1996, Paris
- OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform Volume 2: Thematic Issues**, Paris, 1997
- OECD. **The OECD Report on Regulatory Reform- Synthesis**, Paris, 1997
- Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları** (3. Bası), Cilt 1, 1966, s.13
- Özkan, Abdullah. **Küreselleşme ve Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye**, Tasam Yayınları, İstanbul, 2004
- Ruhi, Emin. **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Nobel Yayınları, Ankara, 2003
- Soysal, Mümtaz ve Ertuğrul, İlter. “Kamu Hizmeti ve Tahkim”, **Mülkiye Dergisi**, 28 (217), 2004, s.57-86

- Şaylan, Gencay. **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi** (2. baskı), İmge, Ankara, 2002
- Şengül, Tarık. “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, **Praksis Dergisi**, 9, Ankara, 2003, s.183-220
- Talay, M.Berk. “Uluslararası Finans Kuruluşlarının Kısa Tarihçeleri ve ‘Dönüşüm’ Öncesi Uygulamaları”, ODTÜ Ekonomi Kongresi’nde (6-9 Eylül 2003) sunulmuş olan “**Türkiye Politik Ekonomisinde Etkin Devlet Tartışması**” başlıklı bildirden
- Tutum, Cahit. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV, yayın no:3, Ankara, 1994
- TODAİE. **Kamu Yönetimi Araştırması - KAYA Genel Rapor**, TODAİE, Ankara, 1991
- TODAİE. **KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE, Ankara 1992
- TODAİE. **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri** (1-2 Kasım 2000), TODAİE (yayın no: 304), YYAEM yayın no:12, Ankara, 2000.
- Temelli, Sezai. “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE (304) / YYAEM (12), Ankara, 2000, s. 503-516
- Üstünişik , Belma. “Yerel Yönetim Yatırımlarının Finansmanı”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE (304) / YYAEM (12), Ankara, 2000, s.533-545
- World Bank. **Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy**. USA, 2000
- World Bank. **Structural and Sectoral Adjustment, World Bank Experience 1980 - 1992**, USA, 1995

İnternet Kaynakları

- http://www.alomaliye.com/sule_soyer_regulasyon.htm (Erişim: 05.05.2004) - adresinde “Regülasyon ve Deregülasyon Politikası”, Şule Soyer.
- <http://en.wikipedia.org/wiki/regulation> (Erişim:30.05.2004)
- <http://www.oecd.org> (Erişim:12.11.2004)
- <http://www.rekabet.gov.tr/word/sahin/10.1.Bolum.doc> (Erişim: 06.06.2004) adresinde “Regülasyon Kavramı”
- <http://www.worldbank.org.tr> (Erişim:10.09.2005)

ÖZET

KÜRESEL KAMU YÖNETİMİ REFORMU DÖNEMİNDE KENT YÖNETİMİNDE ÖZELLEŞME TERCİHİ

1980 sonrasında dünyayı bir bütün olarak dönüştürme tercihinin temelinde yatan küreselleşme ve neoliberalizm, kamu yönetimini de etkisine almıştır. Özel kesim odaklı bu dönüşüm, kamu yönetimini piyasa koşullarına uyarlamak ve küresel piyasalara eklemek yönünde ilerlemektedir. Kamusal yönü zayıflatmasına karşın bu yeni yönetim anlayışı ve kamu yönetiminde reform küresel bir yaygınlık kazanmıştır. Özetlenen hareket, yerel yönetimleri de içine almıştır. Demokratikleşme ve katılım söylemleri ile savunulsa da yerel (kentsel) yönetim reformu, kamu yönetimini piyasa beklentilerine uygun olarak yeniden şekillendirme çabasının bir ayağı ya da gereği olarak görülmelidir. Bu bağlamda kentsel reform (özelleşme), piyasa ekonomisinin yaygınlaşması ve işleme için yerel düzeyde koşulları sağlama çabasını ifade etmekte, toplumsal gereklilikleri bunun karşısında arka plana atmaktadır.

ABSTRACT

THE CHOICE OF PRIVATIZATION IN THE MUNICIPAL ADMINISTRATION IN THE ERA OF GLOBAL PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Globalization and neoliberalism, which lie beneath the choice of transforming the world as a whole, have been effecting the public administration as well. This transformation with its focus on private sector, has been progressing in order to adjust public administration to market conditions and integrating it to global markets. Although it is weakening the public essence, this new understanding of administration and reform in public administration have spreaded globally. The movement summarized, has also covered local administrations. Despite being defended by democratization and participation rhetoric, local (municipal) administration reform must be considered as a step or requirement of the effort to reform the public administration in line with market expectations. In this context, municipal reform (privatization) is identifying the effort to provide conditions for the market economy spread and operate in the local level; and ignoring the social needs against this end.