

## BELEDİYELERCE SUNULAN YEREL HİZMETLERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİNDE FARKLI ÜLKE DENEYİMLERİ

*Şenay GÖKBAYRAK*  
*Araştırma Görevlisi*

Son yirmi yıllık süreçte belediyeler düzleminde ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları, küreselleşme ve onun düşünsel temelinde yatan ekonomik ve sosyal görüşün kamu yönetimi anlayışına verdiği anlam ve bu doğrultuda ortaya koyduğu politikaların bir uzantısıdır. Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının ivme kazandığı yıllarda uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların özellikleri göz önüne alındığında bu çok daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Bu doğrultuda yerel yönetim yapılanması ve hizmet anlayışında ciddi değişimlerin yaşandığı gözlenmektedir. Bu temel değişimlerin başında, yerel yönetimlerin hizmet sunumunda artan oranda rekabetçi teklif yöntemi ile özel sektörden yararlanması ve bu çerçevede yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunan birimler olmaktan çok, hizmet sunumuna yetki veren ve hizmetleri denetleyen birimler haline gelmeleri, hizmetlerin fiyatlarının piyasa koşullarına göre belirlenmesi bir başka deyişle hizmetten yararlanma ile bedelini ödeme arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, vatandaş odaklı hizmet anlayışından, müşteri memnuniyetine dönük hizmet anlayışına geçiş, yerel yönetimlerin yapılanmalarında özel sektör benzeri bir yönetim anlayışının ortaya çıkarılmaya çalışılması, bu çerçevede söz konusu hizmetlerde çalışanlara daha esnek istihdam sözleşmeleri, ücret ve çalışma koşulları sunulması gelmektedir.

Kentsel hizmetlerin sunumunda giderek daha fazla oranda özel sektör unsurundan yararlanılmasından başka bir deyişle kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinden beklenenlerin uygulamada gerçekleşmediği gibi, söz konusu uygulamaların sosyal boyutları dikkate alındığında ciddi olumsuzlukların ortaya çıktığı gözlenmektedir. Bu çerçevede, belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarından en fazla etkilenen kesim, belediye çalışanları ve hizmet sunumunu üstlenen özel firma çalışanları olmaktadır. Bunun yanı sıra, kamusal niteliğe sahip olan hizmetlerin fiyatlarının piyasa şartlarına göre

belirlenmesi, söz konusu hizmetlere en fazla gereksinimi olan kentlin yoksul kesimlerinin varsıllara oranla hizmetlerden yararlanma açısından ciddi sınırlılıklara sahip olmalarına neden olmaktadır.

Bu yazıda, ülkemizdeki uygulamaların daha iyi değerlendirilmesine yardımcı olacak karşılaştırmalara olanak sağlaması açısından farklı ülkelerde yerel hizmetlerin özelleştirilmesi sürecinde ortaya çıkan uygulamaların incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede öncelikle söz konusu uygulamaların en gelişmiş örneklerinin sergilendiği İngiltere ve Amerika deneyimleri ayrıntılı olarak incelenecek, daha sonra gerek ekonomik gelişme gerekse de sosyal devlet anlayışı açısından farklı iklimlere sahip olan ülkelerdeki uygulamalar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### 1. İngiltere Deneyimi:

İngiltere’de yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanılması 1979’da iktidara gelen Thatcher Hükümeti ile yoğunluk kazanmıştır. Aslında, İngiltere’de Thatcher ve Muhafazakar Parti kimliğinde somutlaşan neo-liberal ideolojinin özellikleri düşünüldüğü vakit bu pek de şaşırtıcı bir gelişme değildir.

İngiliz refah devleti ve onun bir aracı olan yerel yönetimler, 1970’li yılların sonunda yaşanan ekonomik krizden büyük ölçüde etkilenmiştir. İngiliz Hükümeti çözüm olarak IMF ve yabancı bankalardan mali destek almak amacıyla deflasyonist bir ekonomik paketi kabul etmiştir. Bu istikrar paketi ile gelen mali kesintilerden ise en fazla etkilenen alanlardan biri yerel yönetimler olmuştur. Thatcher Hükümeti, merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılan kaynakları kısarak yerel yönetim maliyesi üzerindeki merkezi denetimi artırmıştır. Bu düzenlemeler ise yerel özerkliğe büyük ölçüde zarar vermiştir. Merkezileşme yönünde yapılan bu reformların ise beklenen amaca ulaştığını söylemek mümkün değildir (Kartal,2000:60).

Bu dönemde yerel yönetimler açısından Thatcher Hükümeti’nin politikalarını etkileyen bir diğer önemli faktör de kamusal seçim kuramcılarının argümanlarından temel bulan, kamu sektörünün özünde var olduğu iddia edilen yetersizliklerin yerel yönetimler için de geçerli olduğu görüşüdür. Kamunun doğal bir tekel, kamu yöneticileri- bürokratların kendi çıkarlarını ön planda tutan kişiler olduğu varsayımı altında, bu olumsuzlukları ortadan kaldırmanın yolu, kamusal hizmetlerin rekabetçi piyasalarda özel sektörün de katıldığı yapı içinde sunulması şeklinde belirlemiştir (Wilson,1999;Boyne 1998a; Boyne,1998b).

Bu anlayış değişikliği doğrultusunda, uygulamada yerel hizmetlerin rekabetçi piyasa koşullarında sunumunu zorlayan “zorunlu rekabetçi sunum-compulsory competitive tendering ( CCT)” eğilimi yasal bir zorunluluk olarak 1988 tarihli yerel yönetimler yasasında somutlaşmıştır. 1988 tarihli yasa, İngiliz

yerel yönetimleri tarafından üstlenilen çöp toplama, temizlik, bina ve caddelerin bakımı, yemek sağlama, eğitim vb sosyal hizmetlerin sunumunda rekabetçi piyasa koşulları altında özel sektörden yararlanma yolunu açıyordu. Bu yasanın çıkartılmasında Muhafazakar Parti'nin kabine dışı milletvekillerinin, özel sektördeki ilgili firmaların ve Yeni Sağ'ın önde gelen düşün atölyesi olan Adam Smith Enstitüsü'nün<sup>1</sup> yaptığı lobi faaliyetlerinin oldukça etkili olduğu belirtilmektedir (Kösecik,1999:85-90). Tüm bu lobi faaliyetleri ve yoğun tartışmalardan sonra 1988 tarihli yasa çıkarılmıştır. 1992 yılında çıkarılan yeni yerel yönetimler yasası ise, CCT'yi profesyonel hizmetler olarak adlandırabileceğimiz, mimarlık, mühendislik gibi hizmet alanlarının yanı sıra kamu kurumlarının finansal, yasal, personele ilişkin teknik hizmetlerini de içine alacak şekilde genişletmiştir.

CCT uygulamasının hayata geçirildiği ilk yıllarda yerel yönetim hizmetlerine ilişkin sözleşme/ihalelerin Direkt Hizmet Organizasyonları(DSO) diyebileceğimiz kamu makamlarınca kazanıldığı gözlenmektedir. Uygulama devam ettikçe ilk yıllara oranla sözleşme/ihaleleri kazanan özel firma sayısında artış olmuştur (Reimer,1999:121).

CCT politikalarının temelinde yatan amaçlar ise, yerel hizmetlerin sunumunda rekabetçi ortam yaratılması ile verimliliği artırmak, sektörde tekelleşen konumunda olan örgütlü emek gücünün- sendikaların etkisini azaltmak ve yerel yönetimleri kentsel hizmetlerin sunumunda standartları belirleyen, özel sektörün yerine getiremediği hizmetleri üstlenen, hizmetleri direkt sunmaktan çok, hizmetleri sunacak olanlara yetki veren bir yapılanma içine sokmaktır (Kösecik,1999).

Kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunu rekabete açarak, verimliliği artırma yönündeki amaca, uygulamada ortaya çıkan sonuçlara bakarak, ulaşıldığını söylemek olanaklı değildir. Uygulamada gelinen nokta, CCT'ye açılan hizmetlerin sunumunun büyük ölçüde tekelleşme-kartelleşmekte olduğunu gözler önüne sermektedir. Örneğin; 1994 yılında CCT içinde tanımlanan hizmetlerin %72'si 20 büyük firma tarafından sunulurken, 1997 yılında eğitim ve yemek sunumuna ilişkin ihalelerin %86'sının sadece 6 firma tarafından kazanıldığı belirtilmektedir (Reimer,1999:124).

Thatcherist politikalar çerçevesinde oluşturulan yeni girişim kültürü, küçük firmalara büyük önem atfediyordu. CCT ise kamusal hizmetlerin üretimini örgütlülük oranı yüksek yerel yönetim yapılarından, daha esnek ve sendikalaşma oranının düşük olduğu küçük firmalara kaydırması açısından bu yeni girişim kültürü içinde önemli görülüyordu. Ancak CCT çerçevesinde

---

<sup>1</sup> Adam Smith Enstitüsü, İngiltere'de özelleştirilecek kamu hizmetlerinin planlamasının bile özel sektöre devredilmesi gerektiğini savunmaktadır.

ortaya çıkan uygulamalar, kentsel hizmet üretiminin amaçlandığı gibi küçük firmalara değil, aksine büyük ölçekli ulusal ya da ulusötesi şirketlerin eline geçtiğini göstermektedir. Küçük firmaların söz konusu alanda büyük firmalar tarafından kontrol altına alınması 1990'lı yıllar boyunca da devam etmiştir (Reimer,1999.125).

CCT'nin hizmet kalitesini yükselteceği yönündeki iddialara ilişkin oldukça tartışmalı sonuçlar ortaya çıkmıştır. İngiltere'de yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda CCT'nin yarattığı etkileri inceleyen araştırmalar, söz konusu uygulamanın yerel harcamaları azaltıcı etkide bulunmasına karşın hizmetin kalitesi ve etkinlik anlamında önemli bir değişikliğin olmadığı ya da söz konusu değişikliğin belirsiz olduğu yönünde sonuçlara ulaşmışlardır. Bunun yanı sıra hizmet sunumundaki söz konusu değişikliğin hizmetin kalitesinde azalmalara yol açtığına ilişkin bulgulara ulaşan araştırmalar da mevcuttur (Boyne,1998a;1998b;1998c).

CCT'nin temelindeki en önemli unsur olan sendikal gücü azaltma yönündeki amacına ise ulaştığı gözlenmektedir. CCT İngiltere'de en belirgin etkisini istihdam alanında göstermiştir.1988-1991 yılları arasında CCT'nin uygulamaya konulduğu sektörlerde tam zamanlı istihdamda %19.7, kısmi zamanlı istihdamda ise %5.5'lik bir azalma meydana gelmiştir. Buna ek olarak işgücü maliyetlerinde %25'lik bir yer tutan hastalık, analık, emeklilik yardımları gibi sosyal haklardan yararlanma oranının ihaleleri kazanan firmalar tarafından azaltıldığı gözlenmektedir (Köseçik,1999:100). Benzer bulgulara, Wilson'un Kuzeybatı İngiltere'de CCT'nin yerel yönetim personeli üzerinde yarattığı etkileri ortaya çıkarmak amacıyla yaptığı araştırmada da rastlanmıştır. Söz konusu araştırmada CCT ile elde edilen maliyetlerdeki azalma anlamındaki etkinlik kazanımının esas olarak istihdamdaki azalma ve çalışma koşullarında bozulma ile sağlandığı yönünde bulgulara ulaşılmıştır (Wilson,1999).

İngiltere'de yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin özel sektöre devredilmesiyle %46 oranında bir tasarrufun sağlandığı belirtilmektedir (Zengin,1996:88). Ancak bu tasarrufun yukarıda da aktardığımız gibi büyük ölçüde işgücü maliyetlerindeki azalma sonucunda ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Ekonomik anlamda, en düşük maliyetle hizmet sunumu gerçekleştirmek verimli kabul edilmekle beraber, söz konusu verimlilik artışının sosyal boyutları dikkate alındığı vakit, karar verici otoritelerin konuyu bir kez daha düşünmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. İngiltere'de Kamu Hizmetleri Merkezi tarafından yapılan bir açıklamada, kamusal hizmetlerin özel sektöre devredilmesi ile yaklaşık 16 milyon poundluk bir tasarruf sağlandığı ancak bu tasarrufa 24 milyon poundluk bir işsizlik maliyetinin eşlik ettiği belirtilmektedir. Rakamlar göz önüne alındığında İngiltere'de CCT'nin sağladığı net fayda negatif olmaktadır (Hodge,1998:99).

Bunun yanı sıra yerel hizmetleri yüklenen firmaların parçalı yönetim ve işgücü yapısı, yerel yönetim birimlerince bu firmaların denetimini güçleştirmekte buna bağlı olarak da hizmet kalitesine ilişkin önemli sorunların çıkmasına yol açmaktadır. Yine ihale kararlarında denetime ilişkin verilerin azlığı, sıkça öne sürülen suistimal olasılığının yükseldiği yönünde tartışmalara yol açmaktadır (Reimer,1999).

İngiltere’de 1997’de genel seçimleri kazanan İşçi Partisi hükümetinin yönetime gelmesiyle bir zamanlar vaat ettiği CCT’nin kaldırılması yönünde tartışmalar başlamıştır. İşçi Partisi yerel yönetimler için Best Value- En İyi Değer dediği bir yönetim anlayışını benimsediğini açıklamıştır. Bu kavramın içeriği tam olarak açık olmamakla beraber, yerel yönetimlere özellikle hizmetlerin kalitesini geliştirici yönde sorumluluk yükleyen bir anlayışı temsil ettiği söylenebilir. Ancak hizmetin kalitesine atfedilen bu öneme rağmen, en iyi değer anlayışının, CCT altında istihdam biçimleri ve çalışma koşulları büyük ölçüde bozulan işçilerin durumlarını iyileştirme yönünde bir içeriğe sahip olmadığı, bu açıdan da CCT’nin kaldırılmasından çok yeniden formüle edildiği belirtilmektedir ( Reimer,1999:124).

Yerel yönetim hizmetlerin özelleştirilmesinde İngiltere deneyimi yukarıda aktarılanlar çerçevesinde etkinlikten uzak olması yanında oldukça düşündürücüdür.

## **2. Amerika Deneyimi:**

Yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamalarının yoğunluğu açısından ABD deneyimi oldukça önemli bir yer tutmaktadır. ABD’de yerel yönetimleri özelleştirmeye iten faktörler şu şekilde sıralanmaktadır (Eken ve Eryılmaz,1990:71).

- Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı Denetimi adındaki 1985 tarihli kanun yerel yönetimlere ve federal devletlere bazı mali sıkıntılar getirmiştir.
- Mali sıkıntılar ve tasarruf politikası yerel yöneticileri özelleştirmeye daha yakından bakmaya yöneltmiştir.
- Halkın fazla vergi vermek istememesi buna karşın etkin ve kaliteli hizmet beklentisi yerel yönetimlerde özelleştirme yönündeki güdüleri güçlendirmiştir.
- Federal yönetimlerin özelleştirmeyi ideolojik olarak benimsemeleri ve özelleştirme yönünde bazı teşvik ve baskıları, uygulamada özelleştirmeyi arttıran bir diğer faktör olmuştur.
- Kamu kesimindeki ücretlerin ve sendikalaşmanın özel sektöre göre yüksek olması, hizmet maliyetlerini arttıran bir unsur olduğu için, hizmetlerin özelleştirilmesi yönündeki baskıyı arttırmıştır.

Bu gerekçelerle 1980'li yıllar boyunca pek çok kentin, cadde ve sokaklarının temizliği, onarımı, trafik lambalarının bakım ve onarımı, ambulans servisleri, sağlık ve refah programları, yeşil alanlarının bakımı gibi hizmetler özel firmalar tarafından yürütülmüştür. ABD'de özelleştirme eğilimi o kadar gelişkindir ki kent yönetimlerin bile özelleştirilebileceği söylenmektedir (Eryılmaz,1990:72).

ABD'de yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde en çok kullanılan yöntem sözleşme/ihale olmaktadır. Bu yöntem ile rakip firmalar arasında oluşacak rekabetin, en düşük maliyetle üretimi gerçekleştirme yönünde önemli kazanımlar sağlayacağı vurgulanmaktadır. Mevsimlik ve geçici işlerin yapımında özel firmanın geçici işçilerinden yararlanması işgücü açısından yerel yönetimlere büyük bir esneklik sağlamaktadır.

ABD'de yerel hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devri anlamında gerçekleştirilen uygulamaların İngiltere'deki uygulamalar ile karşılaştırıldığında bir kaç açıdan farklılaştığı görülmektedir. Bu ayrımlardan ilki, kamu ve özel sektör rekabeti çerçevesinde görülmektedir. İngiliz yerel yönetimleri söz konusu rekabet içerisinde kendi işgüçlerinden oluşan takımları ihale kazanma yönünde desteklerken, ABD'de ise söz konusu ihalelerde daha çok kar profili yüksek firmalar tercih edilmektedir. Phonex, Indianapolis gibi eyaletlerde bu uygulama yoğunluk kazanmaktadır. İngiltere'de yerel yönetim hizmetleri bütün olarak özel sektöre devredilirken ABD'de hizmete ilişkin unsurların bir kısmının kontrolünü yerel yönetimler elinde tutmaktadırlar. ABD'de yerel yönetimler, hizmet sunumunda daha çok aile şirketi olarak nitelendirebileceğimiz küçük şirketlerden yararlanmayı tercih ederken İngiliz yerel yönetimleri hizmet sunumunda büyük firmalardan yararlanmaktadır. Diğer bir farklılık ise ihalelere konu olan hizmetlerin niteliğine ilişkindir. ABD'de ihalelere konu olan hizmetler daha çok çöp toplama, temizlik gibi ileri düzeyde teknoloji ve vasıflı işgücü gerektirmeyen hizmetlerden oluşmakta iken, İngiltere'de söz konusu hizmetler profesyonel nitelikteki hizmetleri de içine alacak şekilde genişleme eğilimindedir. Son bir farklılık ise yönetim birimleri arasındaki sözleşmeler ABD'de yaygınken İngiltere'de söz konusu uygulama yasalarla sınırlandırılmıştır. İngiltere'de bir yerel yönetim birimi ancak kaynak fazlalığına sahip olduğu ve gerektiği durumlarda bir başka yerel yönetim birimine ait hizmet sunumunu gerçekleştirebilmektedir (Loverly,1995:20).

**ABD’de Çeşitli Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi**

Hizmet Türü	Özelleştirilen Hizmet Oranı
Otopark hizmetleri	57.8
Hapishane hizmetleri	44.3
Araç bakım hizmetleri	30.0
Trafik lambalarının bakımı	28.1
Çöp toplama	27.3
Çevre düzenlemesi	25.3
Cadde bakımı	24.9
Ambulans hizmetleri	17.0

**Kaynak:** *Comparitive Experiences with Privatization Policy Insights and Lessons*, Saul Estrin , Genova,1995, p. 184.

ABD’de NewYork, Philadelphia, Indianapolis, Phonex gibi kentlerde yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanma oranı oldukça yüksektir. Bu şehirlerde kentsel hizmetlerin özelleştirilmesiyle büyük tasarrufların sağlandığı belirtilmektedir. Örneğin, 1993-1994 döneminde İndianapolis kentinde çöp toplama hizmetlerinin özel sektöre devredilmesiyle hizmet maliyeti hane başına 85 dolardan 68 dolara inmiştir. Buna karşılık 1994 yılında kamunun çöp toplama işinde çalışan takım sayısı 27’den 24’e inmiştir. Aynı bulgular diğer kentler içinde geçerlidir (Blackstore ve Hakim,1997).

**Belediye Örgütü ile Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması**

	Özel Şirket	Belediye
Toplam Maliyetlerde İşgücünün Payı	%49	%60.2
Sendikalı İşgücü	%20	% 48.1
İşçilerin Ortalama Yaşı	32.1	36.1
İşe Son Verilme	%53.7	%16.0
İşçiyi Yazılı Olarak Uyarma	%33.9	%72.5
Yapılan Olağan Personel Toplantıları	%53.5	%81.5

**Kaynak:** *The Privatisation Decision:Public Ends,Private Means*, John D. Donahue, 1989, s:139; aktaran; Odabaşı Hakkı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı,4 1997, s:73

ABD’de yerel hizmetlerinin sunumunun özelleştirilmesinin hizmetlerin kalitesini ne şekilde etkilediği tıpkı İngiltere örneğinde olduğu gibi tartışmalıdır

(Boyne,1998c:482). Belediye işçilerinin özel firmalarca istihdam edilmesi çerçevesinde bu işlere verilen düşük ücretler nedeniyle hizmet sunumunda yetersizliklerin olduğu gerekçesiyle şikayetler artmıştır. Bunun karşısında belediyenin, özel firmaları işçilere ödenen ücretin belediyeye bağlı çalışanlara ödenen ücret düzeyine çıkarması gerektiği yönünde uyarılarda bulunması karşısında daha yüksek ücret ödenmesi sonucunda hizmetlerin kalitesinde yükselme ve buna bağlı olarak da şikayetlerde azalma görülmüştür (Falay,1998.19).

1990'ların başından itibaren bir önceki on yıla oranla yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanma oranında bir düşüşün yaşandığı gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin özel firmaları kullanarak daha etkin hizmet sunum yöntemleri aramaya devam ettikleri halde 1990'lı yıllarda ihale oranlarının %40 civarında azalma sergilediği belirtilmektedir (Kodrzyki,1998). Kodrzyki bu değişimi birkaç neden çerçevesinde açıklamaktadır. Her şeyden önce yerel hizmetlerin özelleştirilmesi yerel birimlerde çalışan işçileri olumsuz etkilemektedir. Bu işçilerin işini kaybetmesi ve artan işsizlik oranı- bu kişilerin yerel seçimlerdeki oy potansiyeli göz önüne alındığı vakit yerel yöneticilerin özelleştirme yönünde daha dikkatli davranması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. İkinci bir neden ise, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan performans ilişkindir. Bu hizmetlerin özelleştirilmesi sonucu kamu tekellerini yerini özel tekeller almış, ayrıca özel firmaların denetim ve yönetimindeki parçalı yapı ihale kararlarında yerel makamların cesaretini kırıcı yönde etki yapmıştır. Üçüncü bir neden ise, yerel yönetimlerin mali durumlarının iyileşmesine bağlı olarak açıklanmaktadır. Örneğin, 1997 yılında finansal açıdan şehir ve kasabaların %68'nin mali durumunun bir önceki yıla göre çok daha iyi konumda gözlenmesi özelleştirme yönündeki baskılarda azalma olduğu yönünde yorumlanabilmektedir (Kodrzyki,1998:39-40).

Sonuç olarak ABD'de yaşanan özelleştirme deneyimleri ve sonucunda elde edilenler, özelleştirmenin ekonomik boyutu kadar sosyal boyutunun da dikkate alınması ve söz konusu uygulamaların tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini göstermesi açısından oldukça önemlidir.

### 3. Fransa Deneyimi:

Fransa'da yerel hizmetlerin sunumunda özel şirketler özellikle su, kanalizasyon, katı atık ve şehir ısıtması gibi kentsel faaliyet alanlarında etkinlik göstermektedirler. 1986 yılında özel sektör şirketleri tüm kanalizasyon hizmetlerinin %40'ını yerine getirmişlerdir (Zengin,1996:96).

Belediyelerin hizmet sunumunda özel sektörden yararlanma yönünde ileri sürdüğü gerekçeler aslında diğer ülke örneklerinde gördüklerimizden farklı değildir. Belediyelerin içinde bulunduğu koşullardan kaynaklı sorunların,



esneklik, yetki devri ve ademi merkezîyetçilik ile daha kolay çözülebileceğine ve özel sektörün daha geniş idari bağımsızlık, daha esnek ücret, daha katı personel disiplini ile bu olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yardımcı olacağına inanılması, özelleştirme uygulamalarının temel güdüleyicileri olmuştur (Zengin,1996:96).

Fransa'da yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde en çok öne çıkan yöntem imtiyaz ve kiralama olmuş, Fransız şirketleri bu konuda büyük deneyim kazanmışlardır. Özellikle su ve katı atık endüstrisinde Fransız kökenli ulus ötesi şirketler sadece Fransa'da değil ülkemiz de dahil olmak üzere diğer ülkelerde de bu alanda etkinlik göstermektedirler (Güler,2000).

Fransız su ve atık endüstrisinde imtiyaz etkinliği sosyalist hükümet döneminde de devam etmiş, 1980'lerde pek çok ticari faaliyette bulunan firma kamu faydası adı altında millileştirilirken, hizmet maliyeti artacağı gerekçesiyle, bu firmaların sunduğu hizmetler millileştirilmemiştir (Zengin,1996:99).

#### **4. İsveç Deneyimi:**

İsveç'de genel olarak belediye faaliyetleri biri seçmeli, diğeri özel bir mevzuat nedeniyle devlet tarafından kontrol edilen iki sektöre eşit olarak ayrılmıştır. Çocuk bakımı, yaşlıların bakımı, eğitim gibi önemli faaliyetlerde, özel mevzuat çoğunlukla söz konusu belediye yükümlülüklerinin belediye tarafından yerine getirileceğini belirtmektedir. Genel ilke, devletçe kontrol edilen sektörün tüm faaliyetlerinden belediyenin doğrudan sorumlu olduğu ve bu faaliyetlerin sözleşme yoluyla özel sektöre bırakılamayacağı şeklindedir (Levrat,1995:44).

Bunun yanında, teknik alanlar ve bir dereceye kadar eğlence hizmetlerinin sunumunda sözleşmeler aracılığıyla özel sektörden yararlanılmaktadır.

#### **5. Macaristan Deneyimi:**

Her ne kadar Macaristan'da rejim değişikliği 1990 yılında meydana gelmiş ise de planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş bu tarihten önce başlamıştır. Yarışmaya dayalı ihale yöntemi alanına ilişkin düzenlemeler öngören 1987 tarihli Teklif Yöntemleri Yasası ve 1991 tarihli İmtiyaz Yasası, yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin sunumunda ya kendi kurduğu bir birim(kuruluş ya da teşebbüs) aracılığıyla ya da sözleşme yoluyla hizmetleri özel yüklenicilere devrederek hizmet sunum yükümlülüğünden kurtulma olanağı sağlamaktadır. Ayrıca sözleşme aracılığıyla yerel yönetimler görevlerini devretme konusundaki kararlarında serbest bırakılmışlardır (Levrat,1995:43). Yerel yönetimlerin yeni yerel özerklik sistemine ilişkin fazla deneyimleri

olmamasına rağmen, kamu binaları, parklar, yollar gibi belediye taşınmazları ile kamu hizmetlerinin sözleşme ve imtiyaz yoluyla özel sektöre bırakılmasında giderek artan bir ilgilerinin olduğu görülmektedir.

## 6. Şili Deneyimi:

Şili’de belediye sistemi, kamu sektöründe son yirmi yıldır yaşanan yapısal değişimlerin, en açık olarak görüldüğü alanlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Şili’de yerel hizmetlerin özelleştirilmesi bağlamında ortaya konulan uygulamaların yapısal ilkelerinin büyük ölçüde Dünya Bankası’nın etkisiyle oluşması, söz konusu uygulamaları daha ayrıntılı olarak incelemeyi gerekli kılmaktadır.

Kurumsal düzeyde yapılan reorganizasyonlar, kamusal nitelikteki pek çok hizmetin dezantralizasyonu, daha önce belediyelerin kendi eliyle yürüttüğü çeşitli kentsel hizmetlerin sunumunda giderek daha çok özel sektör kuruluşlarından yararlanılması, Şili’nin yeni belediye sistemini karakterize eden temel unsurlardır (Cereceda,1993).

Şili belediye sisteminin 1980 sonrası özelliklerine temel oluşturan yapılanmalar, 1980 yılında çıkarılan 3,063 sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile başlamıştır. Bu yasal düzenlemeler çerçevesinde, bir yandan belediyelerin kendi iç yapısı reorganizasyon sürecine girmiş, diğer taraftan ise o zamana kadar merkezi hükümet tarafından yürütülen sağlık, eğitim, gençlere yönelik hizmetler gibi birçok hizmetin yönetimi için belediyelere yetki verilmiştir (Cereceda,1993:155).

Şili’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması doğrultusunda ortaya konulan uygulamalara ilişkin gerekçeler, belediyelere ayrılan kaynakların yetersiz oluşu, belediye yönetimlerinin yerel halkın önceliklerinden çok kendi partilerinin çıkarlarına öncelik verecek kadar aşırı derecede politize olmaları, tamamiyle merkezi hükümet tarafından finanse edilen belediyelerin kaynak dağılımında yaşadığı düzensizlikler, nüfus artışı ve kırdan kente göç sonucunda kentsel alanlarda hizmet sunumunda ortaya çıkan yetersizlikler, nitelikli personel sıkıntısı, profesyonel olmayan yönetim anlayışı, çeşitli aktiviteleri gerçekleştirme yönünde kamu-özel sektör ortaklığının kurulmasında karşılaşılan sınırlamalar gibi alanlarda toplanmaktadır (Cereceda,1993). Tüm bu gerekçeler doğrultusunda ortaya konulan reform çalışmaları ise temel olarak, yönetim, teknik, finansal planlama ve belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları kentsel hizmetler alanında gerçekleşmiştir.

Yönetim alanında ortaya çıkan ilk gelişme, ülkenin 12 yeni, yönetsel açıdan özerk olan metropol alana bölünmesidir. Yönetim alanında yapılan yasal düzenlemeler ve finansal karar alma sürecinin dezentralizasyonu ile

belediyelerin çalışma yapısını özel sektördeki yönetim anlayışına benzetme amaçlanmaktaydı (Cereceda,1993:160). Belediye Gelirleri Yasası ile tüm belediyelerin belli bir oranda katkıda bulunduğu ortak bir belediye fonu oluşturulmuş, bu fondan belediyelerin kapsamı içinde bulunan nüfus ve yoksul sayısı ile orantılı olarak yardım sağlanması kararlaştırılmıştır.

Şili’de belediye personel sistemi içinde yapılan reformların başlıca amacı, belediyelerin ihtiyaç duyduğu personeli – geçici ya da sürekli- karşılamada, belediye yönetimlerini yeterli derecede esnekliğe sahip kılmak ve personeli nitelik açısından kalifiye duruma getirmektir. Bu yapılan düzenlemeler kapsamında, belediyelere kısa süreli işlerde part-time ve geçici işçiler ile sözleşme yapma yetkisi verilmiş, özellikle altyapı, inşaat, yol yapımı, ekipman, bilgisayar, sosyal ve yerel nitelikteki programların yürütülmesi, bu alanda projelerin oluşturulması ve geliştirilmesi konularında belediyelere özel sektördeki nitelikli personelden yararlanma olanağı sağlanmıştır (Cereceda,1993:161-162).

Belediye hizmetleri alanında yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü olduğu hizmet alanları genişletilmiş, başka bir deyişle önemli bir dezantralizasyon süreci yaşanmıştır. Belediyelerin katkıda bulunduğu görev alanları, ev programları, istihdam ve işe ilişkin eğitim programları, çocuk bakım hizmetleri, spor alanlarının yönetimi, sosyal yardım ve hizmet programlarının uygulanması, işsizlik yardımlarının yönetimi ve aile reisleri için iş programları, mülk değer tespit çalışmaları, ilk ,orta ve teknik eğitim kurumlarının yönetimi ve birinci basamak sağlık hizmetlerinin yönetimi gibi oldukça geniş bir yelpaze içinde yer almaktadır (Cereceda,1993:164).

Bu alanlardaki proje ve hizmetlerin sunumunda ise artan ölçüde özel sektörden yararlanıldığı gözlenmektedir. 1980 öncesi dönemde de belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmet alanlarında özel sektörden yararlanmak olanaklı ise de bu sadece fiziksel altyapı çalışmalarıyla sınırlıydı. 1980 sonrası dönemde yaşanan kurumsal reformlar sonucunda ise hizmetlerin üretim ve sunumunda giderek daha yoğun bir biçimde özel sektörden yararlanılmaya başlanmıştır. Bu eğilimin temel gerekçeleri olarak ise nüfus artışı karşısında belediyelerin kendi kaynakları doğrultusunda ortaya koyduğu hizmetlerin yetersiz kalması, belediyelerin rasyonel olmayan personel ve yönetim politikaları öne sürülmektedir. Yerel nitelikteki kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine ilk olarak temizlik ve çöp toplama gibi hizmetlerden başlanmış ve uygulamalar giderek diğer alanlara yayılmıştır. Yerel hizmetlerin sunumunda kamu – özel sektör ortaklığının sağlandığı hizmet alanları, ulaşım, altyapı projelerinin hazırlanması, bilgisayar hizmetleri, bina ve parkların bakımı, trafik işaret ve lambalarının bakımı, belediyelerin araç ve gereçlerinin bakım ve onarımı, çevresel hijyen olanaklarının sağlanmasıdır (Cereceda,1993:167).

Bu gelişimlerin belediye çalışanları üzerinde yarattığı temel etki ise, belediyenin yardımcı ve hizmet personeli sayısında hızlı bir düşme yaşanmasıdır. Bu süreçte yaşanan ilginç bir gelişme ise, birçok belediye işçisinin hizmetlerin özel sektöre devredilmesi sonucunda, özel firmalara geçmek için istifa etmesidir. Buna gerekçe olarak ise, hizmetlerin belediyelerin kendi işçisi ile yürütüldüğü eski sistemde örneğin belediyenin çöp yönetimi için yaptığı sözleşmelerin ve işçilere ödediği ücretin kaldırılan belli bir çöp ağırlığı üzerinden belirlendiği, kamuda ücretlerin statik olduğu buna karşın özel sektörde verimliliğe dayalı ücret sistemlerinin bulunduğu dinamik bir sistemin olması gösterilmektedir (Cerecoda,1993:167). Bu oluşumun ardındaki bir başka neden olarak akla, söz konusu dönem itibariyle Şili'deki emeklilik sisteminin özelleştirilmesinin etkileri gelmektedir. Emeklilik sistemindeki değişikliklerin kamu istihdamı içinde yer almanın avantajını kaldırmış olması çalışanları özel sektöre geçmeye özendirici bir etki yapmış olabilir.

Sonuç olarak, Şili'de kamu sektöründe yaşanan değişimin tüm dinamiklerinin, yerel yönetimler alanında da etkili olduğu görülmekte ve kamusal hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin olarak öne sürülen unsurlar doğrultusunda belediyelerin yeniden yapılanma içine girdiği görülmektedir. Diğer ülke uygulamalarında olduğu gibi Şili'de de yerel hizmetlerin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar, ilk ve doğrudan etkisini belediyelerde çalışan işgücü üzerinde göstermektedir.

## 7. Ukrayna Deneyimi:

Eski Sovyetler Birliği içinde yer alan Ukrayna'nın, Sovyetler Birliği dağıldıktan sonraki yerel yönetim anlayış ve yapılanması, dünyada hakim olan yerleşme anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir.

Ukrayna'da eski sistem içinde caddelerin temizliği, çöp toplama, çocuk bakım merkezleri, temel sağlık hizmetleri gibi yerel halka yönelik hizmetler büyük yerleşim yerlerinde kamu mülkiyetinde bulunan teşebbüsler, kırsal alanda ise yine devletin mülkiyetinde bulunan merkezi hükümetin bölge ofisleri olarak nitelendirebileceğimiz birimler tarafından karşılanıyordu. Bu sistem içinde sunulan hizmetten tüm vatandaşların eşit olarak yararlanması hizmetin kalitesinden çok daha fazla önem taşıyordu. Bu rejim çerçevesinde direkt olarak çok az sayıda hizmetin sunum sorumluluğunu taşıyan yerel yönetim birimleri, daha çok merkezi hükümetin, bölgesel ofisleri niteliğindediler (Brown,2001:729).

Ukrayna'nın 1991'de Sovyetlerden ayrılarak bağımsızlığını kazanması ve bu çerçevede yeniden yapılanmaya gitmesi süreci içinde, 1997 yılında yerel yönetimlerin temel yapısını belirleyen yasal düzenleme çıkarılmıştır. Bu yasa yerel yönetimlerin özerkliğini arttırıcı yönde düzenlemeler içermektedir ve aynı zamanda yerel yönetimlere daha fazla sayıda hizmet sunum sorumluluğu vererek dezentralizasyon yönünde ilk adımları atmıştır. Daha rekabetçi

piyasalara geçiş sürecinde, kamu mülkiyetindeki işletmeler yükselen maliyet baskıları ile karşılaşmışlar ve bunun sonucunda sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerel yönetim birimlerine devretmişlerdir. Genel olarak merkezi yönetim, ulusal savunma, ekonomi yönetimi, işsizlik ve emeklilik sistemlerine ilişkin hizmetlerden sorumlu olurken, seçilmiş bölgesel yönetimler (oblast) eğitim, yol yapımı gibi hizmetlerin, ilçe yönetimleri (rayon) ise, su, enerji, yerel yollar, toplu taşımacılık, temizlik gibi kamu hizmetlerinin sorumluluğunu almışlardır (Brown,2001:731).

Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin sözleşme-ihale aracılığıyla özel sektöre devredilmesi bağlamındaki uygulamalar oldukça yeni olmakla birlikte,USAID, Dünya Bankası ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi aktörlerin etkisiyle, yerinden yönetim geleneğini geliştirme ve hizmet sunumunda etkinliği artırıp, yerel harcamaları azaltmak amacıyla teknik yardım programları kapsamında bu tür uygulamaları destekleme yönünde eğilimlerin olduğu görülmektedir (Brown,2001:739).

Brown'ın 1997-1998 periyodunda, Ukrayna'da 72 kentte ilişkin olarak yaptığı araştırmanın sonuçları, teknik yardım programlarının varlığının, yerel yönetim birimlerinin ihale eğilimini desteklediğini ve bu doğrultuda da ihale sayısının arttığını göstermektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu finansal sıkıntıların ihale eğilimini arttırmadığı, işsizliğin kamusal hizmetlerin özel sektöre devri yönünde bir engel oluşturduğu, hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devredilmesinin yerinden yönetim doğrultusundaki birikimin artmasına paralel olarak arttığı yönündeki bulgulara ulaşılmıştır. Sendikaların içinde buldukları zayıf konum ise, sendikaların yerel yönetim hizmetlerin özelleştirilmesi karşısında yerel karar alma süreçlerini etkileme anlamında bir güç olarak ortaya çıkmalarına engel olmaktadır (Brown,2001).

Yukarıda aktarmaya çalıştığımız farklı ülke deneyimlerinden ortaya çıkan sonuç, ister İngiltere ve Amerika gibi ülkelerin kendi karakteristikliklerinden kaynaklansın isterse, Macaristan,Şili, Ukrayna gibi ülkelerde Dünya Bankası, USAID gibi kuruluşların desteğinde yürütülsün, yerel yönetimler düzleminde ortaya çıkan özelleştirme uygulamalarının en büyük etkisini belediyelerdeki işgücü ve çalışma ilişkileri üzerinde gösterdiğiidir. Bu çerçevede yaşanan sorunlar, belediyelerdeki özelleştirme uygulamaların yol açtığı toplumsal maliyetlerin göz ardı edilemeyeceğini ortaya koymaktadır. Başta belediye ve özel firma çalışanlarının sendikal haklarının erozyona uğraması, buna bağlı olarak ücret, çalışma koşulları ve yaşam standartlarının gerilemesi, bunun yanı sıra özel firmalarının kar marjlarını koruyacak şekilde hizmet üretimi ve fiyatlandırma yapması sonucu kentsel hizmetlerden en fazla yararlanması gereken kentin görece yoksul kesimlerinin hizmetlere ulaşmada ciddi sınırlılıklara sahip olması, belediyelerin sosyal politika alanındaki misyonu düşünüldüğü vakit söz konusu uygulamaların tekrar gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

**KAYNAKÇA:**

- Blackstone, E ; Hakim, S., (1997), "Private Eyes", *American City and Country*, Vol:112, p:4-9.
- Boyne, A, G., (1998a), "CCT In Local Government: A Review of Theory and Evidence", *Public Administration*, Vol:76, p:695-715.
- Boyne, A,G., (1998b), "The Determinants of Variations In Local Service Contracting: Garbage In, Gabage Out ", *Urban Affairs Review*, Vol: 34, p:150-164.
- Boyne, A,G., (1998c), "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting In U.S. Local Government, Supply Of Refuse", *Public Administration Review*, Vol:58, p: 474-485.
- Brown, T., (2001), "Contracting Out By Local Governments In Transitioning Nations", *Administration and Society*, Vol:32, p:728-756.
- Cereceda, M., (1993), "Local Government", *Private Solutions To Public Problems* içinde, ed:Christian Larroulet V, The Center For International Private Entriprise, s:155-175.
- Eken, M. ; Eryılmaz, B., (1990), "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:387, s:55-99.
- Estrin, S., (1995), *Comparative Experiences With Privatization Policy Insights and Lesson*, Genova.
- Güler, B, A., (2000), *Küreselleşmenin Anlamı, Uluslararası İlişkiler, Yerelleşme Yansımaları* içinde, Türk Mühendis ve Mimar Odaları, Ankara.
- Hodge, G., (1998), "Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of The International Evidence", *Australian Journal of Public Administration*, Vol:57, p: 98-111.
- Kartal, F., (2000), "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:9, Sayı:1, s: 58-80.
- Kodrzycki, Y., (1998), "Fiscal Pressures and Privatization of Local Services", *New England Economic Review*, January/February 98, p:39-51.
- Köseçik, M., (1999), "Compulsory Competitive Tendering (CCT) For Local Government Services In England: Pressures, Objectives and Outcomes", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54(4), s:84-104.
- Levrat, N., (1995), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasıda Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", çev: Mustafa Dönmez, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:4, Sayı:2, s:31-45.
- Reimer, S., (1999), "Contract Service Firms In Local Authorites: Evolving Geographies Of Activity", *Regional Studies*, Vol:33, p:121-131.
- Wilson, J., (1999), "Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services : An Analysis of The Views Of Local Government Accountants In The North West Of England ", *Public Administration*, Vol:32, p:728-756.
- Zengin, E., (1996), *Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.