

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE BELEDİYE
İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ: İSTAÇ A.Ş. ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

UĞUR KARA

İstanbul 2008

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE BELEDİYE
İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ: İSTAÇ A.Ş. ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

UĞUR KARA

Danışman: YRD. DOÇ. DR. ÖZGÜR MÜFTÜOĞLU

İstanbul 2008

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLE. Anabilim Dalı ÇALIŞMA EKONOMİSİ Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi UĞUR KARA nın YEREL YÖNETİMLERDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ:İSTAÇ A.Ş. ÖRNEĞİ adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 07.07.2008 tarih ve 2008/11-25 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

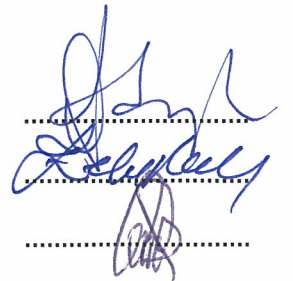
İmzası

Tez Savunma Tarihi : 14.10.2008

1) Tez Danışmanı : YRD. DOÇ.DR. ÖZGÜR MÜFTÜOĞLU

2) Jüri Üyesi : DOÇ. DR. ZEKİ PARLAK

3) Jüri Üyesi : PROF. DR. SEDAT MURAT



ÖNSÖZ

Kapitalist sistemin, 1970'lerden sonra girdiği krizden çıkış yolu olarak gördüğü neo-liberal politikalar, bu tarihten sonra başta gelişmiş kapitalist ülkelerde ve ardından gelişmekte olan çevre ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye'de 1980 yılından sonra, 12 Eylül askeri müdahalesiyle uygulama sahası oluşturulan 24 Ocak kararlarıyla, ithal ikameci sanayileşme politikaları terk edilmiş ve piyasa devleti anlayışına sahip neo-liberal politikalar uygulanmaya başlanmıştır.

Neo-liberal politikaların etkinliğini artırmasıyla yerel hizmetlerin sunulmasında da değişiklikler yaşanmaya başlanmış ve yerel yönetimlerin hizmetlerini sunmada, verimlilik, etkinlik, kârlılık, rekabet, kaliteyi artırma, esnek istihdam ve esnek çalışma gibi modern işletme tekniklerini kullanmaya başladığı görülmüştür. Tezimizde örnek olarak aldığımız İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden biri olan İSTAÇ A.Ş. özelinde, yerel yönetimlerin yeniden yapılanma sürecinde neo-liberal politikaların izleri aranmıştır.

Bu çalışmada her konuda katkılarını esirgemeyen hocam Yrd. Doç. Dr. Özgür Müftüoğlu'na, uygulamadaki katkılarından dolayı Sn. Osman Akgül'e ve Sn. Ahmet U. İskenderoğlu'na ve manevi desteklerini esirgemeyen aileme, müstakbel eşim Burcu Kan'a, arkadaşlarıma ve emeği geçen herkese teşekkür ederim.

İstanbul, 2008

Uğur KARA

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TABLO LİSTESİ	VI
ŞEKİL, GRAFİK LİSTESİ.....	VII
KISALTMALAR.....	VIII
ÖZET	IX
ABSTRACT (SUMMARY).....	X
 Giriş	 1

I. BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINDA DEVLETİN ROLÜNÜ BELİRLEYEN İKTİSADİ GÖRÜŞLER

1. Kamu Hizmeti Ve Kamu Yararı Kavramları	5
1.1. Kamu Hizmeti: Tanımı, İlkeleri ve Türleri	5
1.2. Kamu Yararı.....	8
 2. Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Liberalizm, Sosyal Devlet Ve Neo-Liberal Dönüşüm.....	 12
2.1. Liberalizm	13
2.2. Keynezyen Yaklaşım ve Sosyal Devlet Uygulamaları	15
2.2.1. Keynezyen Politikalar ve Sosyal Devlet.....	15
2.2.2. Keynezyen Politikaların Etkinleşmesi ve “Sosyal Devlet”in Gelişimi	19
2.2.3. 1945-75 Arası Dönem ve Kapitalist Büyüme	25
2.3. Neo-Liberal Dönüşüm Süreci	28
2.3.1. Kapitalizmin Krizi Ve Sosyal Devletin Küçültülmesi	28
2.3.2. Neo-Liberalizm ve Keynezyen Sosyal Devlet Politikalarının Terk Edilmesi ...	33
2.3.3. Neo-Liberal Politikaların Kamu Yönetimine Etkileri	39
2.3.4. Neo-Liberal Politikaların Türkiye’de Etkinleşme Süreci.....	45

II. BÖLÜM

NEO-LİBERAL POLİTİKALARIN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

1. Neo-Liberal Politikalar Sonucu Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Özelleştirme Uygulamaları	54
1.1. Özelleştirme Kavramı.....	54
1.2. Yerel Yönetim Olgusu ve Neo-Liberal Politikaların Yerel Hizmetlerin Sunumuna Etkileri	59
1.2.1. Neo-Liberal Politikaların Yerel Hizmetlerin Sunumuna Etkileri	63
1.2.2. Yerel Yönetimlerde Neo-Liberal Dönüşümü Sağlayan Kanunsal Değişiklikler	67
2. Bir Yerel Hizmet Sunum Aracı Olarak Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi	70
2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Gerekçeleri	71
2.1.1. Siyasi Gerekçeler.....	71
2.1.2. Ekonomik ve Mali Gerekçeler	72
2.1.3. İdari Gerekçeler.....	73
2.1.3.1. İdari Vesayet	73
2.1.3.2. Kırtasiyecilik ve Bürokrasinin Yavaş İşlemesinden Doğan Zaman Kayıpları	74
2.1.3.3. Teknik Personelin Yetersizliği	76
2.1.3.4. Kentleşme ve Nüfus Artışı.....	77
2.1.4. Sosyal Gerekçeler.....	78
2.2. Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Yöntemleri.....	79
2.2.1. İhale Yöntemi.....	79
2.2.2. İmtiyaz Yöntemi.....	80
2.2.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi	81
2.2.4. Kiralama Yöntemi	82
2.2.5. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi	83
2.2.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi	84
2.2.7. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi	85
2.2.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi	85

2.2.9. Satış Yöntemi.....	85
2.2.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi.....	86
2.2.11. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi.....	86
2.2.12. Kupon Yöntemi.....	87
2.2.13. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmesi	87
2.2.14. Sübvansiyon Yöntemi.....	88
2.2.15. İltizam Yöntemi.....	88

BÖLÜM III

YEREL HİZMETLERİDE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ OLARAK BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ: İBB VE İSTAÇ AŞ ÖRNEĞİ

1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşekkülleri	90
1.1. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Tanımı.....	91
1.2. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Kurulmasında Hukuki Dayanaklar.....	92
1.2.1. 1580 Sayılı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunları.....	93
1.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	94
1.2.3. Türk Ticaret Kanunu	94
1.2.4. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu	95
1.3. Belediye İktisadi Teşekküllerin Kuruluş Şekilleri	95
1.3.1. Belediye Bütçesi İçinde veya Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan İşletmeler ..	96
1.3.1.1. Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler	96
1.3.1.2. Belediye Bütçesi İçinde Yer Alan İşletmeler.....	96
1.3.1.3. Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan İşletmeler	97
1.3.2. Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar	97
1.3.3. Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler	98
1.4. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Özellikleri	99
1.5. Belediye İktisadi Teşekküllerin Kuruluş Amaçları	100
1.5.1. Bürokrasiyi Azaltmak ve Yasal Sınırlamaları Asgariye İndirmek.....	101
1.5.2. Yeni Gelir Kaynakları Bulma İsteği.....	102
1.5.3. Nitelikli Eleman İstihdam Etme İsteği	102
1.5.4. Yörenin Ekonomik Açıdan Geliştirilmesi İsteği.....	103

1.5.5. Merkezi Yönetimin Denetiminden Kurtulma İsteği.....	103
1.5.6. Özel Bankalardan Kredi Kullanabilmek.....	103
2. Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye İktisadi Teşekkülleri Ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi	104
2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Genel Yapısı	105
2.2. Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı	109
2.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Bağlı İştirakler.....	110
3. Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediyelerde Şirketleşme Yöntemi: İSTAÇ A.Ş. Örneği	120
3.1. İSTAÇ A.Ş. Kuruluş Amacı ve Faaliyet Alanları.....	122
3.2. İSTAÇ A.Ş. İstihdam Yapısı.....	125
3.2.1. İSTAÇ A.Ş. Ünvan Grupları.....	126
3.2.2. İSTAÇ A.Ş. Alt Tedarikçi İlişkileri	127
3.3. İSTAÇ A.Ş. Çalışanlarının Sahip Olduğu Sosyal Haklar.....	132
3.3.1. İSTAÇ A.Ş. Çalışanlarının Sahip Oldukları Sosyal Haklardan Doğan Memnuniyetleri.....	134
3.3.2. İSTAÇ A.Ş. Alt Tedarikçilerin Sahip Oldukları Sosyal Haklar	137
3.4. Çalışanların Genel Memnuniyet Düzeyleri ve İSTAÇ A.Ş. Özelinde BİT'lere Bakış Açıları	138
Sonuç.....	143
KAYNAKÇA.....	148

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 1 : 7 OECD Ülkesinde GSMH'daki Yıllık Büyüme	26
Tablo 2 : 7 OECD Ülkesinde GSMH İçinde Sosyal Harcamalardaki Büyüme	29
Tablo 3: Sendikal Örgütlenme Olan BİT'ler	133
Tablo 4 : İşin Sürekli ve Güvenceli Olmasından Doğan Memnuniyet	136
Tablo 5 : Ücretten Doğan Memnuniyet	141

ŞEKİL, GRAFİK LİSTESİ

	Sayfa No
Grafik 1 : Yerel Sorunları Kim Çözmeli?	62
Grafik 2 : İSTAÇ A.Ş. Yıllara Göre Personel Sayısı	125
Grafik 3 : İSTAÇ A.Ş. Ünvana Göre Personel Sayıları	126
Grafik 4 : İSTAÇ A.Ş. Beyaz Yaka/Mavi Yaka Personel Dağılımı	127
Grafik 5 : İSTAÇ A.Ş. Yıllara Göre Personel / Taşeron Personel Karşılaştırması	130
Grafik-6: İSTAÇ A.Ş. Ücret Ve Ücret Dışı Ödemeler Kriteri Başarılılık – Önemlilik Yüzdesi Soru Bazlı	135
Grafik-7: İSTAÇ A.Ş. 2006 ÇMA – 2007 ÇMA Genel Memnuniyet ve Motivasyon Karşılaştırması	139
Grafik-8: İSTAÇ A.Ş. 2006 ÇMA – 2007 ÇMA İş Güvencesi Kriteri Başarılılık – Önemlilik Yüzdesi Karşılaştırması	140
Şema – 1: İBB Organizasyon Şeması	108
Şekil – 1 : İSTAÇ A.Ş.’nin Sosyal Çevresi	121

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKOM	Afet Koordinasyon Merkezi
BİT	Belediye İktisadi Teşekkülü
BM	Birleşme Milletler
ÇMA	Çalışan Memnuniyeti Anketi
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	Gayri Safı Milli Hasıla
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İ.İ.S.	İthal İkameci Sanayileşme
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KİK	Kamu İhale Kanunu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
OPEC	Petrol İhraç Eden Ülkeler
ÖYK	Özelleştirme Yüksek Kurulu

ÖZET

Kapitalist sistem, 1970'li yıllarda yaşadığı krizden çıkış yolunu Keynezyen sosyal devlet uygulamalarının terk edilip, ekonomiye minimum düzeyde müdahale eden devlet anlayışını savunan neo-liberal politikaları uygulamada bulmuştur. Klasik liberalizmin çağdaş yorumu olarak serbest piyasa ekonomisini öngören neo-liberalizm, ilk önce gelişmiş kapitalist ülkelerde, daha sonra da DB ve IMF gibi uluslar arası kuruluşlar vasıtasıyla Türkiye gibi gelişmekte olan çevre ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır.

Ülkemizde 24 Ocak 1980 ekonomik kararları ve ardından yapılan 12 Eylül 1980 askeri müdahalesiyle uygulama sahası bulan neo-liberal politikaların piyasa devleti anlayışı çerçevesinde, kamuda ve yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları hız kazanmıştır. Günümüzde yerel hizmetlerin sunulmasında önemli bir yeri olan belediyeler de neo-liberal dönüşümün etkisine kalmış ve hizmetlerini sunarken özelleştirme uygulamalarını kullanmaya başlamışlardır.

Belediyelerin kullandıkları özelleştirme yöntemlerinden biri de şirketleşmedir. Sermayesinin büyük bir bölümünün belediyeye ait olduğu bu şirketlere Belediye İktisadi Teşekkülü denilmektedir. Merkezi idarenin denetiminden ve ağır işleyen bürokrasiden kurtularak piyasa mekanizmasının gerektirdiği esneklik ve talebe hızlı cevap verebilme amacıyla ülke genelinde birçok belediye şirketler yoluyla hizmet üretmeyi tercih etmektedir. İstanbul'un sınırları içindeki tüm halka hizmet etmekle yükümlü olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi de, görmesi gerektiği hizmetlerin büyük çoğunluğunu bünyesinde barındırdığı 23 şirketle görmektedir.

Bu tezin temel konusu dünya genelinde yaygınlaşan neo-liberal politikaların yerel hizmetlerin sunulmasında yarattığı dönüşümdür. Yerel yönetimlerde yaşanan bu dönüşümü daha iyi anlamak için İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı Belediye İktisadi Teşekkülleri ve bunlardan biri olan İSTAÇ A.Ş. örnek olarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Neo-Liberalizm, Özelleştirme, Yerel Yönetimler, Belediye İktisadi Teşekkülleri

ABSTRACT (SUMMARY)

Capitalistic System find way to exit from the crisis lived in 1970, by leaving Keynesian social governmental applications and applying neo-liberal politics which stand for minimal governmental concept. The Neo-Liberalism, which predicts the free market economy as a modern explanation of the classical liberalism, started to apply firstly in the developed capitalistic countries and than in the developing countries like Turkey by means of international foundation like DB and IMF.

In the frame of the minimal governmental concept of the neo-liberal politics that find field of application in our country with 24 January 1980 economical decisions and after with the military intervention in 12 September 1980, privatization application picks up speed in the public and in the local authorities. At the present day, even municipalities that have an important role in performing of local services affected from the neo-liberal change and started to use private applications in their services.

One of the privatization method that municipalities use is founding companies. These companies, the biggest part of their capital is belonging to municipalities, called Municipality Economic Agencies. With the aim of to get out from the control of the central administration and slowly working bureaucracy and to answer the request and the flexibility which is required from the market mechanism, a lot of municipality through out the country prefer to produce services through the companies. Also Istanbul Metropolitan Municipality which is responsible to serve all people within the borders of Istanbul, gives most of the services via 23 companies.

The main subject of this Thesis is the transformation in providing local services caused by the world widespread neo liberalism politics. To understand the transformation formed in the local administration better, Municipality Economic Agencies, especially ISTAC Co. is examined as a case study.

Key Words: Neo-Liberalism, Privatization, Local Authorities, Municipality Economic Agencies.

Giriş

Kapitalist sistem sermaye birikimini sağlarken zaman zaman krizler yaşamaktadır. Bu krizler sonucu sistem kendini yeniden üretmek ve krizden çıkmak için kendine özgül koşullar yaratmaya çalışır. 1929 ekonomik çöküşüyle girdiği krizi 1945–1970 yılları arasında uygulanan Keynezyen sosyal devlet uygulamalarıyla aşan kapitalizm, gelişmiş kapitalist ülkelerin tarihlerinin en büyük büyümelerini gerçekleştirmelerini sağlamıştır.

1970’lerde stagflasyon krizi ve petrol şoklarının da desteklediği gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi sorunları eşliğindeki etkiler kapitalist sistemin yeniden krize girmesine neden olmuştur. 1929 krizi sonrası kurtuluş reçetesi olan Keynezyen sosyal devlet bu kez krizin sebebi olarak görülmüş ve krizden çıkışın yolu liberal politikalara ve serbest piyasa ekonomisine dönüş olarak belirlenmiştir.

Neo-liberal politikaların değişim argümanlarının başında devletin ekonomideki rolünün azaltılmasına dayalı piyasa devleti algılayışı ve bu algılayışın pratik sonucu olarak özelleştirme politikaları görülmektedir.

Dünya ölçeğine baktığımızda 1929’da dünyadaki büyük ekonomik krizin yarattığı koşullar ve daha sonra 1945’te II. Dünya savaşının ardından özellikle Avrupa ülkelerinde ekonominin yeniden yapılanması ve devletleştirme (ulusallaştırma) ya da devletin sınaî ve ticari girişimlere öncülük etme politikaları kamunun genel ekonomi içindeki payını arttırmıştı. Ancak 1970’lerin sonlarında etkin olmaya başlayan neo-liberal politikalar, özelleştirmelerle devletin küçültülerek ekonomiden tamamen elini çekmesine ve piyasa alanının genişletilmesini hedefliyordu. Özellikle 1980 sonrasında etkinliğini artıran neo-liberal politikalar devletin sadece sosyal güvenlik uygulamaları ve ülkeyi koruma görevini yapmasını ve tüm ekonomik uygulamalardan elini çekmesi gerektiğini savunmaktaydı. Bu anlayış yerel hizmetlerin yönetilmesinde de etkisini göstermiş ve bu alanda yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hızla özelleştirme uygulamalarının yapıldığı gözlenmiştir.

II Dünya Savaşından sonra gelişmiş kapitalist ülkelerde etkisini gösteren Keynezyen sosyal devlet politikaları –başka bir ifadeyle “Refah Devleti” uygulamaları- gelişmiş kapitalist ülkelerdeki seviyesinde olmasa da ülkemizde de uygulanmıştır. Gelişmiş ülkelerde Keynezyen iktisat politikalarına dayanan refah devleti ve planlı ekonomi uygulamalarına geçiş, Türkiye’de, 1930’lardan sonra “devletçilik” ilkesi ekseninde uygulanan kamusal politikalar olsa da, asıl dönüşümün 1960 askeri müdahalesi sonrasında uygulanan ekonomi politikalarıyla gerçekleştiği söylenebilir.

Devlet Planlama Teşkilatı’nın askeri müdahalenin hemen ardından hazırladığı, Birinci Beş Yıllık Plan, büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini ön görmekteydi. Bu plana göre, ithal ikameci sanayileşme, sanayi sektörlerinin tümü için yönlendirici bir stratejik tercih olarak kabul edilmişti. Ayrıca 20. yüzyılın ikinci yarısında dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği ILO’nun uluslararası standartlarını, Türkiye de bu yüzyılın son çeyreğine girerken kabul etmiştir. Kabul edilen bu standartların Türkiye’nin sosyal devlet olma sürecine katkısı önemli düzeydedir.

Teknolojinin, yatırım mallarının ve girdilerin ithal edilerek nihai ürünün ülke içinde üretildiği ithal ikameci sanayileşme modeli, iç pazara yönelik tüketime dayanır. Model, sürekli ve canlı bir iç pazara gereksinim duyduğundan, tüketimi popülist politikalarla özendirilir. Bu dönemde uygulanan politikalar sonucu hem kamu yönetimi büyümüş, hem de işçi kesimi güçlenmiş ve sendikal örgütlenme gerçekleştirmiştir.

1960 askeri müdahalesinden sonra uygulanan ithal ikameci sanayileşme ve korunmacı ekonomi politikaları siyasi istikrarsızlıklar nedeniyle tam olarak uygulanamamıştır. 12 Mart 1971’de yapılan ikinci bir askeri müdahaleyle bu politikalar bir kez daha uygulanmaya çalışılsa da 1980’li yıllara kadar yaşanan siyasi istikrarsızlık ve toplumda artan politik kutuplaşmanın etkisiyle bu politikalar tam olarak uygulanamamıştır. Türkiye uyguladığı korunmacı ekonomik politikalara rağmen tüm dünya genelinde yaşanan ekonomik krizden etkilenmekten kurtulamamıştır ve tüm dünyada yaşanan neo-liberal dönüşümden nasibini almıştır.

Neo liberal politikaların ülkemizde etkinliğini gösterdiği yıllar 1980’li yıllardır. 1980 yılında ülkemizde iki önemli gelişme olmuştur. Bunlardan birincisi 12 Eylül 1980

askeri müdahalesi ile demokrasinin kesintiye uğraması, ikincisi ise 24 Ocak kararlarıyla o güne kadar uygulanan ekonomi politikalarının köklü bir şekilde değişmesidir. Bu iki değişim birbirleriyle etkileşim halindedir. Daha doğrusu ekonomik politikaların etkin bir biçimde değiştirilebilmesi, 24 Ocak kararlarının 12 Eylül askeri müdahalesi sonucu rahatça uygulama alanı bulmasıyla mümkün olmuştur. 24 Ocak kararlarıyla, ithal ikameci ekonomi politikaları terk edilmiş, Türkiye ekonomisinin iç pazara dönük yapısı ve örgütleniş biçimi serbest piyasa mantığı içinde tümüyle değiştirilerek ihracata yönelik yeni bir sermaye birikim modeline geçiş sağlanmaya çalışılmıştır.

1980 sonrası Türkiye'nin yaşadığı bu hızlı değişim ve piyasa devleti anlayışı doğrultusunda kamu hizmetleri özelleştirilme politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Devletin sadece sosyal güvenlik uygulamalarını ve ülkeyi koruma görevini yapmasını ve tüm ekonomik uygulamalardan elini çekmesi gerektiğini savunan liberaller politikalar, yerel hizmetlerin yönetilmesinde de etkisini göstermiş ve bu alanda yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hızla özelleştirme uygulamalarının yapıldığı gözlenmiştir. Yerel yönetimler, daha etkin ve verimli hizmetler sunma, merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtulma, kırtasiyecilik ve bürokrasinin ağır işleyişinden kurtulma gibi nedenlerle hizmetlerini sunmada özelleştirme yöntemlerini kullanmaya başlamışlardır.

Nüfus yoğunluğu ve verilen hizmet açısından Türkiye'nin en büyük, kozmopolit yapısıyla yönetilmesi bekli de dünyanın en zor şehri olan İstanbul'un yerel hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi de yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma sürecin bir parçası olmuştur. Yerel yönetimlerde yaşanan neo-liberal dönüşümün bir sonucu olarak, ülkemizdeki büyük küçük tüm belediyeler gibi İBB'de hizmetlerini sunarken özel teşebbüslerden faydalanmaktadır. Bünyesinde kurduğu "Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı"na bağlı 23 belediye iktisadi teşekkülü de bu amaçla kurulan şirketlerdir. İstanbul'un çevresel tüm sorunlarını çözmek ve atık yönetimini sağlamak amacıyla kurulan İSTAÇ A.Ş. de bu iştiraklerden biridir.

Bu çalışmanın amacı belediye iktisadi teşekküllerinin verimlilik analizini yapmak değildir. Çalışmanın amacı özellikle 1980'lerden sonra yaşanan neo-liberal dönüşüm sürecinin, yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma süreci ile olan ilişkisini, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve onun iştiraklerinden biri olan İSTAÇ A.Ş. örneğiyle

resmedip, yerel yönetimlerde neo-liberal politikaların izlerini aramaktır.

Bu amaç doğrultusunda tezimizin birinci bölümünde kamu hizmeti kavramına, belirli dönemlerde dünyada hakim olan liberalizmin, Keynezyen politikalar ve neo-liberal politikaların devletin ekonomideki rolüne ve dolayısıyla kamu hizmetinin sunulmasına ilişkin yaklaşımlarına yer verilmiştir. Birinci bölümün sonunda bu politikaların Türkiye'ye yansımalarına ve neo-liberal dönüşümün ülkemizde kamu yönetimini nasıl etkilediğine değinilmiştir.

İkinci bölümde neo-liberal politikaların özelleştirme uygulamaları sonucu yerel yönetimlerde özelleştirilme kavramına değinilmiştir. Bu bölümde yerel yönetimlerde özelleştirmeye gitme gerekçeleri ve özelleştirme yöntemleri üzerine temel yaklaşımlar verilmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise ilk iki bölümde verilen bu teorik çerçevenin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ndeki yansımalarına değinilmiştir. Yerel hizmetlerin sunumunda yaşanan yeniden yapılanma sonucu İBB'nin kurduğu belediye iktisadi teşekkülleri hakkında genel bilgiler verilmiş, bu şirketlerin İBB'nin hangi hizmetlerini yerine getirdikleri belirtilmiş ve şirketlerden biri olan İSTAÇ A.Ş. ayrıntılı incelenerek neo-liberal dönüşümün sonuçları anlaşılmaya başlanmıştır.

I. BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN SUNULMASINDA DEVLETİN ROLÜNÜ BELİRLEYEN İKTİSADİ GÖRÜŞLER

1. Kamu Hizmeti ve Kamu Yararı Kavramları

1.1. Kamu Hizmeti: Tanımı, İlkeleri ve Türleri

Kamu, hukuki bir terim olarak "herkese açık" anlamına gelir. Latince *privare* (bir şeyi kendine mal etmek) sahip özelin karşısında bir şeyi; herkese mal etme anlamıyla kendi sınırlarını çizer.¹

Özer Ozankaya tarafından kamu, "topluluk oluşturuca ortak çıkarlar çevresinde oluşan ve üyeleri bu ortak çıkarlar konusunda karar birliğine ulaşmak için etkileşimde bulunan toplum kesimi" olarak tanımlanmıştır.²

Kamu hizmeti ise Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar tarafından tanıma göre: "devlet ve diğer âmmе hükmî şahısları (kamu tüzel kişileri) tarafından veya bunların nezaret ve murakabeleri, kontrolleri altında umumî ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, âmmе menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlere âmmе (kamu) hizmeti denilmektedir."³

En genel anlamı ile kamu hizmeti, toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütölen,⁴ kamuya dönük olarak tanımlanabilecek geniş ve değışken içerikli bir kavramdır.⁵ Kamu hizmeti, tatmininde kamu yararı olan toplumsal

¹ Ali Yaşar Sarıbay, **Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000, s.3.

² Orhan Hançerlioğlu, **Felsefe Ansiklopedisi**, Cilt:3, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s.196.

³ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Basım, İstanbul 1966, s.13.

⁴ Aydın Gülan, "Kamu Hizmeti Kavramı", **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Sayı:1-3, Yıl:9, 1988, s.148

⁵ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996, s.134.

bir gereksinimi karşılamak amacıyla kamu yönetimi usulleriyle yürütülen faaliyetler olarak tanımlanabilir.⁶

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere kamu hizmetine ilişkin genelde yapılan tanımlamalarda iki unsur öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması, ikincisi ise hizmetin ya kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşlarının yakın gözetimi altında özel kişilerce yürütülmesidir.

Kamu hizmetlerinde egemen dört ayrı temel ilke vardır. Bunlar; süreklilik ve düzenlilik, değişkenlik ve uyarılama, nesnellik ve eşitlik ve son olarak bedelsizlik. Bu ilkeleri aşağıdaki gibi kısaca özetleyebiliriz.⁷

Kamu hizmetlerinin tümünde gözlenen ortak ve genel niteliklerden ilki, bu hizmetlerin sürekli (kesintisiz) ve düzenli olarak ifa edilmesidir. Kamu hizmetinin süreklilik ve düzenlilik karakteri, onu oluşturan bütün ögelere yansiyarak etkilerini duyurmaktadır. Örneğin, kamu görevlilerinin grev yasağı kamu mallarının hiçbir surette, özel kişilere geçmemesi, imtiyazlı hizmetlerin "imprévision" kuramı ile korunması, hep bu ilkenin uygulanmaları sonucudur.

İkinci ilke olarak kamu hizmeti değişkendir, yani gelişen toplum ihtiyaçlarına ve teknolojik verilere kendini uydurmak zorundadır. Çünkü, bir faaliyetin kamu hizmeti haline konulması, bireylerin ve topluluklarının o konudaki ihtiyaçlarını en iyi ve uygun biçimde karşılamak amacına yönelir. Bu itibarla, kamu hizmetinin örgütlenmesinde ve işleyişinde yeni yöntemlere araç ve gereçlere, düzenlemelere hemen yer verilmesi gerekir.

Kamu hizmetinin üçüncü ilkesi nesnellik ve eşitliktir. Kamu hizmeti, objektif ve eşit koşullarla sunulur ve sağlanır. Kamu hizmetinin amacı toplum yararı olduğundan; idare, objektif (nesnel) esaslara bağlı kalarak, yan tutmadan davranmalıdır. Kamu hizmetleri önünde bireyler, gerek yararlanma, gerek katılma yönünden eşit muamele görürler.

Kamu hizmetinin diğer bir ilkesi de bedelsizliktir. İdare, sınırlı sayıdaki kamu hizmetini yürüttüğü dönemlerde, hizmetten yararlananlardan bir para almıyordu. Bugün

⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s.162.

⁷ Veysel Tuncil, <http://www.turkhukuksitesi.com>, 12.02.2008

dahi, klasik nitelikli bazı kamu hizmetleri, parasız olarak yürütölmektedir. Ancak, idarenin üstlendiğı kamu hizmetlerinin çoğalması ve buna paralel olarak, hizmetten yararlananların da sayısının da artması sonucu, parasız olarak yürütölen hizmetlerin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla, belli hizmetlerden yararlananların ödeme gücünün de dikkate alınması suretiyle hesap edilen bir katılma payı alınmaktadır. Buna karşın, idarenin, yürüttüğü kamu hizmetlerinden bir kazanç elde etmesi düşünölemeyeceğı gibi, hizmetten yararlananlardan alınan paralarla o hizmetin maliyetinin karşılanması da düşünölemez.

Kamu hizmetinin türlerini de dört başlık altında toplayabiliriz. Kamu hizmetlerinin türleri, konuları açısından yapılan ayırımdan doğar. Bunları idari, iktisadi, sosyal, bilimsel – kültürel kamu hizmetleri olarak sıralayabiliriz.⁸

İdari kamu hizmetleri, devletin öteden beri ifa ede geldiğı geleneksel kamu hizmetleridir. Bayındırlık işleri, kamu mallarının korunması ve bakımı, öğretim, eğitim, sağılık, tapu-kadastro hizmetleri, nüfus işleri hep birer idari kamu hizmetidir.

İktisadi kamu hizmetleri, 19. yüzyılın 2. yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlayan demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi sınai ve ticari nitelikte olup, daha çok imtiyaz usulü ile gördürölen hizmetler yanında, özellikle Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra, devletin sanayi, ticaret, tarım ve maliye alanlarında özel kişilerle birlikte doğrudan doğruya yaptığı faaliyetlerdir. İktisadi kamu hizmetleri, ticari ve sınai nitelikte hizmetler olup, hem özel hukuk hem kamu hukuku kuralları uygulanır.⁹

Sosyal kamu hizmetleri; vakıflar, yoksullara yardım, emeklilik gibi devlet ve diğör kamu tüzel kişileri tarafından daha önce idari usullerle sağılanan yararlardan başka, asıl İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmeye başlayan çalışma düzenine, sosyal güvenliğı ve genel olarak bireylerin yaşamlarına ilişkin çeşitli idari faaliyetlerdir.

Bilimsel – kültürel kamu hizmetleri, devletin en son ve yakın zamanda giriştiğı faaliyetlerdir. Bu kamu hizmetleri, kamu hukukunun katı kalıpları içinde yürütölemezler. Bu nedenle, bu kamu hizmetleri için özerk kuruluşlar, bağımsız personel ve daha serbest usuller ile geniş maddi olanakların kabulü zorunlu olmuştur. TÜBİTAK, TAEK,

⁸ Tuncil, <http://www.turkhukuksitesi.com>, 12.02.2008

⁹ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 14. Baskı, Ankara 2000, s.240.

TSE, ve MPM ile DİE, DMGM, DTOB, bu tür kamu hizmetlerini yürüten serbest kuruluşlardır.

Kamu hizmetinin temel ayırt edici vasıflarından biri, kamu yararını sağlama amacına yönelik olmasıdır. Bir teşebbüs ve faaliyetin, kamu hizmeti sayılması için kuruluş ve işleyiş sebebinin bir umumi ihtiyaç olması ve doğrudan doğruya ilk maksadın da, bu faaliyetin ifası ile kamu yararının sağlanması olmak lazım gelir.

1.2. Kamu Yararı

1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrasında devlet müdahaleciliğinin artması, sendikaların güçlenmesi kapitalist ahlak anlayışında değişime yol açmış, örgüt toplum ilişkilerinde, yönetimin sosyal sorumluluklarına ağırlık veren ahlak anlayışı yerleşmeye başlamıştır.¹⁰ Bunun doğal uzantısı olarak, yönetim felsefesinde de kamu yararının ön plana çıktığını, özellikle de bürokraside kamusal hizmet sorumluluğunun geliştiği söylenebilir.

Sözlüksel anlamına bakıldığında kamu yararı ya da eski deyimle amme menfaati, topluma, bir bütün olarak devlete ait ve gerçekleştirilmesi toplum yararına olan hizmetlerin sağlandığı menfaattir.¹¹ Bu tanıma ek olarak kamu yararı, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef olarak da nitelendirilmektedir.¹²

Siyaset bilimci Glendon Schubert, "kamu yararı" üzerine kayda değer bir teorinin olmadığını savunurken, kavramın bilişsel bir anlamının olmamasından dolayı bilim adamlarının genel bir tanımlama yapamadıklarını, siyaset bilimcilerin ise kamu yararını genel kullanım tarzından yola çıkarak açıklamaya çalıştıklarını" vurgulamıştır.¹³

Kamu yararı kavramı, kamu hizmetlerinin, kamuya ilişkin olduğunun ilk

¹⁰ Esra Ergüzeloğlu, **Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002- 2003 Disiplin Sorunları**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2003, s.147-148.

¹¹ Hüseyin Özcan, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1993, s.416

¹² Turgay Ergün, Ömer Bozkurt, Seriya Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1988, s.133

¹³ Virginia Held, **The Public Interest and Individual Interests**, NewYork/London: Basic Boks, 1970, s.1 Aktaran: Esra Dik, "Kamu Yararı", Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.6.

göstergesidir. Çünkü kamu yararı herhangi bir faaliyete devlet ya da kamu faaliyeti özelliği kazandırmakta ve hizmetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olmaktadır. Devletin kamuya yararlı olmak için var olması, genel amacı çerçevesinde kurulan kamu yönetimi, o ülkede yaşayanların, kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretmek ve bunları sunmakla yükümlüdür. Bu bağlamda, kamu yönetimi, kamu hizmetlerini sunarken temel alması gereken ilke "kamuya yararlı olması" ilkesidir.¹⁴

Kamu yararına ilişkin ortaya çıkmış olan görüşlerin genel görünümüne bakıldığında, hemen hepsinin amacının bireysel yarar ile kamu yararının nasıl uzlaşacağı sorunsalı üzerine şekillenmiş olduğu görülmektedir. Bu görüşler genelde üç başlık altında incelenmektedir;¹⁵

Bireyci görüş; özellikle Hobbes, Hume ve Bentham'ın öncülük ettiği ve daha sonra iktisadi liberalizm tarafından önemli ölçüde geliştirilen bireyin refahını ön planda tutan ve toplumdaki tek tek bireylerin çıkarının kamu yararını oluşturacağını savunan görüştür. Bu gruptaki düşünürler kamu yararının, toplumda tek tek bireylerin yararlarının toplamından oluştuğunu ya da bireysel yararın ağırlıklı olduğu bir düzende gerçek anlamda kamu yararının geçerlilik kazanacağını savunurlar. Hobbes, Hume ve Bentham'ın öncülük ettiği bu bireyci bakış açısı daha sonra klasik iktisat anlayışına da kaynaklık etmesi bakımından önem taşımaktadır.

Bireysel çıkarın en üst düzeye çıkarılmasını, devletin bir amacı olarak gören bu yaklaşım, bireylerin davranışlarında rasyonel olduklarını ve kendileri için iyi olanı kendi iradeleri ile seçebileceklerini savunurlar. Piyasada devlet müdahalesine karşı çıkan bu görüş, devleti de toplumda farklı çıkarları uzlaştıracak bir aygıt olarak görür. Bu nedenle devletin varlığına karşı çıkmaz aksine onaylarlar. Ancak onların arzuladığı devlet, piyasayı özgür bırakan ve müdahaleden uzak duran devlettir.

Ortak Yararcı Görüş; Rousseau ve Pareto gibi düşünürlerin öncülük ettiği ve toplumdaki tüm üyelerin ortak yararının kamu yararını oluşturacağını savunan görüştür. Bu kategorideki düşünürler kamu yararının, bir topluluktaki bütün üyelerin ortak

¹⁴ Kamil Ufuk Bilgin, **Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt II, Ankara, 1995, s.177-178.

¹⁵ Held, s.42-44 Aktaran: Dik, s.13.

yararından meydana geldiğini savunurlar. Rousseau'nun toplum sözleşmesi kuramından güç alan bu yaklaşımda genel yarar ön plana çıkmıştır. Bu nedenle çıkarlar arası çatışmayı reddederler.

“Ortak yarar” düşüncesi uzun dönemler boyunca başat kavram olarak varlığını sürdürmüştür. Thomas, bireyci yaklaşımdaki gibi tek tek bireylerin çıkarlarının toplamının ortak yararı oluşturmayacağını çünkü, kişi yararı ile toplum yararının birbirine benzemediğini savunmuştur. Thomas’a göre, toplum ile ilişkisi bakımından ele alınıncı ortak yarar kimi zaman bir sebep yani toplu yaşamayı gerektirici bir etken anlamında kullanılır, kimi zaman da toplu yaşamının ortaya çıkardığı bir durum bir sonuç anlamındadır.¹⁶

Tekçi Görüş ise; Platon ve Aristo'nun öncülük ettiği ve büyük ölçüde Marx ve Hegel tarafından çerçevesi çizilen toplumsal çıkarı kişisel çıkardan üstün tutan yaklaşımdır. Tekçi yaklaşım olarak bilinen bu yaklaşıma göre, toplum yararı bireysel yarardan üstündür. Bu nedenle bireysel yararı ön plana çıkaran özellikle faydacı görüşe bir karşı çıkış söz konusudur.

Tekçi yaklaşıma önemli katkısı olan Hegel ve Marx'da, toplumun yararını kişisel yarardan üstün tutmakta ve burjuva toplumunun yarattığı bireyciliği şiddetle eleştirmektedirler. Marx, kapitalist düzen içerisinde toplumun genel yararının hiçbir zaman gerçekleşemeyeceğini, çünkü kapitalizmin doğasında olan eşitsizliğin değişmeyeceğini savunur.

Bu üç yaklaşım tarihsel açıdan belirli dönemlerde, belirli ülkelerde veya dünya genelinde ön plana çıkmıştır. 18.yy boyunca gelişmesine hız veren kapitalizm, dünya görüşünü İktisadi Liberalizm ile desteklemiştir. Liberal İktisadi öğretisi ya da “laissez-faire” 18.yy sonunda Fransa’da ve İngiltere’de merkantilizme tepki olarak ortaya çıkmış ve gelişmekte olan kapitalizme öncülük etmiştir. 18.yy ve 20.yy başlarına kadar hâkimiyeti görülen bu liberal öğretiye göre, bireysel yarar ve toplumsal yarar ayırtması yoktur. Toplum sonuçta bireylerden oluşur. Bu nedenle topluma bireyden ayrı bir kimlik tanınması yanlıştır. Bireysel çıkarlar ve bu çıkarların tatmini son aşamada toplumsal çıkarların da gerçekleşmesi demektir. Hedef, birey ve bireysel gereksinimlerin

¹⁶ İlhan Akın, **Kamu Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1993, s.2,

gerçekleştirilmesidir. Bu nedenledir ki toplumsal çıkarın tanımı ve korunmasına yönelik düzenlemeler tepkiyle karşılanmaktadır, devlete de bu çerçevede görev ve rol verilmemektedir.¹⁷

Bu yaklaşıma göre zaten tabii uyum, bireyin bireyle ve bireyin toplumla çıkarlarının uyuşmasını sağlıyordu. Bireysel yararın maksimizasyonunu amaçlayan bu kanunlar, piyasa ekonomisinin kanunlarıydı. Toplumun işleyişindeki belirli amaç, toplumun maksimum refahıydı. Kanunların tabiiliği ise, bunlara hiç müdahale edilmemesi, müdahalenin faydasız olacağıydı.¹⁸

Liberallerin bu yaklaşımını reddeden görüşler de mevcuttu. Buna göre kamu yönetimi, hizmetleri düzenlerken, bireyleri değil, bireyin içinde yer aldığı toplumu, ya da toplumun bir kesimini dikkate alır. Toplumsal çıkarla, bireysel çıkar çatıştığında, kamu yönetimi toplumsal çikardan yanadır.¹⁹ Toplum yararı bireysel yararların toplamı değil, kendi varlığı olan ayrı bir şeydir.²⁰ Toplumun ortak yararına, kişisel yararların toplamı diyemeyiz.²¹

1929 bunalımı ile birlikte krize giren kapitalizm bunu ekonomide devletin ekonomiye müdahalesini içeren Keynezyen politikalarla aşmaya çalışırken bu ekonomik modeli destekleyecek aygıt olarak da müdahaleci devleti anlayışını geliştirmiştir. Kamu harcamaların arttığı, kamusal politikalara ağırlık verilen sosyal devlet döneminde kamu yararı sosyal müdahalelerle desteklenmiştir. Sosyal devlet mantığı içerisinde diğer dönemlere göre kavram daha ön plana çıkmış ancak, kamu yararı kavramı, devletin sınırlarını çizdiği, soyutluktan sıyrılabilen ve de siyasi iktidarın faaliyetlerine meşruluk katan bir kavram olmaktan korunamamıştır.

¹⁷ Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, Ocak 1998, s.5.

¹⁸ Gülten Kazgan, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, s.57.

¹⁹ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, Ağustos 2000, s.7

²⁰ Osman Saraç, "Kamu Yararı Kavramı", **Maliye Dergisi**, No:139, Ankara, Ocak-Nisan 2002, s.1.

²¹ Akın, s.52-54

2. Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Liberalizm, Sosyal Devlet ve Neo-Liberal Dönüşüm

Kamu hizmetlerinin ne kadarını devletin kendisinin görmesi gerektiği husustaki görüşler; tamamını devletin görmesini savunan görüşler ile kamu hizmetlerini mümkün olduğunca özel kesimin görmesini savunan görüşler arasında sıralanmaktadır. Kamu hizmetlerinin ne kadarını devletin gördüğü/görmesi gerektiği sorusu, devletin ekonomideki rolünün ne seviyede olduğu/olması gerektiğiyle alakalıdır.

Devletin ekonomideki yeri ile devletin ekonomideki rolü arasındaki ayırım göz önünden uzaklaştırılmamalıdır. Devletin ekonomideki yeri derken devlet gelir ve giderlerinin milli gelir içindeki payı ve gelirlerle giderlerin yapısı kastedilmektedir. Devletin ekonomideki rolü ise devletin ekonomik işlevi anlamına gelir ve daha çok ekonomik ve sosyal politikalara gönderme yapar. Dolayısıyla, sözgelimi devletin ekonomideki yerinin küçülmesi rolünün de azaldığı anlamına gelmeyebilir. Devletin ekonomideki yeri ve rolü sıkı bir etkileşim içindedir, hatta uygulamada ikisini ayırt etmek zaman zaman mümkün olmayabilir ama teorik olarak bu ayırımın göz önünde tutulması gerekir.²²

Devletin ekonomideki rolü açısından iktisadi yaklaşımda iki farklı kuramsal yaklaşım mevcuttur. Bu kuramsal yaklaşımların temel sorunsalı kıt kaynakların etkin kullanımının nasıl sağlanacağıdır. İki çözüm yolu bulunmaktadır: birincisi, yeniden formüle edilmiş klasik liberal düşüncedir. Buna göre, sadece fiyat mekanizmasının geniş bir kullanımı ve mülkiyet haklarının yeniden tanımlanması, bireysel ve kamusal yararlar arasında bir uyuma yönelik bir hareketi doğurabilir. Liberaller, fiyat sisteminin, otomatik olarak kaynakları koruduğunu; çünkü bir mal ne kadar fazla kıt olursa, onun fiyatının o kadar yüksek olacağını iddia ederler. İkincisi ise Keynes'in de içinde bulunduğu ve kamu yararının en çoğa çıkarılmasını gerekli kılan yönetim tarafından bir merkezi planlamaya gidilmesi şeklindeki müdahaleci iddialardır.²³

Yerel yönetimlerde neo-liberal politikaların etkin olma sürecini daha iyi anlamak için tezimizde birinci bölümün bundan sonraki kısmında, dünyada ve

²² Süverge Korkmazer, "Neo-Liberal Dönemin Refah Devletine Etkileri Üzerine Bir Deneme", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s.2.

²³ Norman B.Barry, **Modern Siyaset Teorisi**, Çev: Mustafa Erdoğan ve Yusuf Şahin, Ankara: Liberte Yayınları, 2003, s.315.

Türkiye’de liberal politikalar, Keynezyen sosyal devlet ve neo-liberal dönüşüm üzerinde durulacağız.

2.1. Liberalizm

Liberalizmin bütüncül ve tek bir anlamını/açıklamasını bulmak neredeyse imkansızdır. Buna karşın birbirinden farklı noktalardan hareket etseler de liberal düşünürler daima aynı ortak noktalara varmaktadırlar.²⁴ Liberal düşünce genel olarak, bireyi esas alarak, onun ihtiyaçları ve eğilimleri üzerine inşa edilen, devletin faaliyet ve yetki alanlarını sınırlayarak/daraltarak serbest piyasa koşulları üzerinde düzen ve denge oluşturmaya çalışan bir düşünce olarak tanımlanabilir.²⁵

Liberalizm, bireyciliğe dayalı, bireylerin siyasal ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, piyasa ekonomisinin doğal işleyişine bırakılarak devletin ekonomiye müdahalelerinin en az düzeye indirilmesini savunan bir doktrindir.²⁶

Liberalizm düşüncesi ya da akımı feodaliteye, onun yetkeci, akıl dışı, bireyciliğe karşı, dine bağlı ideolojisine tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu ideoloji öncelikle burjuva ya da kapitalist sınıfın ideolojisi olmuş, İngiliz devrimiyle başlamış, Fransız devrimi ile evrenselliğe ulaşmıştır.²⁷

Liberal sistemin ilkelerini genel hatlarıyla özetleyecek olursak: kişisel çıkar, toplumsal hareketliliğin asıl gücüdür. Genel çıkarlar özel çıkarların toplamına eşittir. Ekonomik etkinliğin özendiricisi mülkiyet ve kârlılıktır. Bunlara gerekli saygının gösterilmesi için devletin gerekli önlemleri alması gerekir. İktisadi ve toplumsal yaşamda bireycilik en önemli işleve sahiptir. Liberal iktisat ideolojisi kuramsal olarak devletin ve yönetimin yerini ikici planda tutar.²⁸

Liberalizm genellikle siyasal liberalizm ve ekonomik liberalizm olarak ikiye

²⁴ Atilla Yayla, **Liberalizm**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1992, s.193.

²⁵ Mustafa Erdoğan, "Liberalizm ve Türkiye'deki Serüveni", **MTSD: Liberalizm**, C.7, 2005, s.28-30.

²⁶ Coşkun Can Aktan, "Turgut Özal'ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçler Tahlili", Türkiye Günlüğü Dergisi, Sayı 40, 1996, s.13.

²⁷ Sina Akşin, **Düşünce Tarihi (1945 Sonrası), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye Tarihi 1980-1995**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.264.

²⁸ Kuvvet Lordoğlu, **Kapitalizm, İZM'ler Dizisi**, BDS Yayınları, İstanbul, 1996. s.24.

ayrılarak değerlendirilir. Siyasi liberalizmin kurucusu John Locke olarak bilinmektedir. İktisadi liberalizmin kurucusu ise Adam Smith olarak kabul görmüştür. Siyasal liberalizm, liberal demokrasinin temel felsefesini oluşturur. Ekonomik liberalizm ise kapitalizmin ideolojisi sayılabilir. Liberalizmin ekonomideki uzantısı, ünlü "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" formülüyle özetlenebilir. Ekonomik düşünceler içinde, liberalizm ticari kapitalizme ve ticari kapitalizmin ekonomi politikası olan merkantilizme tepki olarak doğmuştur.²⁹

Adam Smith'e göre, "birey kendini sevmek, özgür olmak, geleneklere uymak, çalışmak, duygudaşlık ve mübadele eğilimi" olarak altı davranış ilkesiyle harekete geçer. Bu ilkelere göre her kişi, kendi çıkarının en iyi yargıcısıdır; dolayısıyla bunu izlemekte özgür olmalıdır. Her birey kendi çıkarını güderken "görünmeyen bir el" tarafından da hizmet etmeye yöneltir. Öyle ki, toplum yararını korumak için hareket ettiği zamana oranla daha büyük bir toplumsal yararın gerçekleşmesini sağlar. Öyleyse, devletin iktisadi hayata karışmaması gerekir.³⁰

Klasik iktisadın felsefi temelini "doğal düzen" ve "faydacı felsefe" oluşturur. Klasik iktisadın temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir:³¹

- Piyasada tam rekabet koşulları geçerlidir (serbest piyasa varsayımı),
- Ücret, faiz haddi ve mal fiyatları esnektir,
- Her arz kendi talebini oluşturur ve
- Bu temel varsayımlar altında ekonomi daima tam istihdamdadır ve fiyatlar genel seviyesi istikrarlıdır.

Klasik iktisatçılara göre, önemli olan sistemin uzun dönemdeki işleyişidir; iktisadi olayların geçici sonuçlarıyla değil, sürekli ve kalıcı olan sonuçlarıyla ilgilenilmektedir. Klasik analizde, ekonominin işleyişi açısından ağırlık verilen değişkenler, teknolojik bağımlılık ilişkileri ile kurumsal ilişkilerdir. Bu bakımdan, analizin

²⁹ Gencay Şaylan, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.47-48.

³⁰ Kazgan, s.59.

³¹ Ernesto Screpanti ve Stefano Zamagni, **An Outline of the History of Economic Thought**, Oxford University Press, 2005, s.27-28 Aktaran: Neslinur Kaya, "Klasik İktisatçıların Mikro Ekonomiye Katkıları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.32.

benimsediği temel kurumsal yapı, piyasalar aracılığıyla organize olan genelleştirilmiş mal üretiminin geçerli olduğu ve üretim araçları (sermaye) ile emeğin piyasalarda alınıp satılan mallar halinde bulunduğu kapitalizmdir.³²

Klasik iktisatçıların ortak özelliği ekonominin, değişkenlerinin karşılıklı bağımlı olduğu ve nispi fiyatlarla bölüşüm paylarının eşzamanlı olarak belirlendiği bir genel denge analizi çerçevesinde ele alınmak yerine fiyat unsurlarının (rant, ücret ve kâr) birbirinden bağımsız yasalarca belirlenip bütünleştirildiği bir fiyat mekanizması yapısının ortaya konmasıdır.

Liberal politikaları uygulayan ülkelerin ekonomileri 1929 ekonomik krizinin oluşturduğu koşullarla ve daha sonra yaşanan II. Dünya Savaşı'nın etkisiyle büyük bir çöküşe geçmiştir. Bu dönemde bir anlamda liberal iktisat düştüğü krizin çözümünü Keynezyen sosyal devlet veya refah devletinde aramıştır.

2.2. Keynezyen Yaklaşım ve Sosyal Devlet Uygulamaları

2.2.1. Keynezyen Politikalar ve Sosyal Devlet

Keynezyen politikaların uygulandığı ülkelerdeki uygulamalara iktisatçılar tarafından "Keynezyen Sosyal Devlet" veya "Keynezyen Refah Devleti" denilmiştir. Tezimizin ilerleyen bölümlerinde Keynezyen politikaların ve sosyal devletin gelişimi sürecini anlatırken bu anlamda refah devleti kavramını da kullanacağız.

18.yy-19.yy liberalizmin en üst noktaya çıktığı yıllar olmakla birlikte bu dönemde özellikle işçi sınıfının zarar görmesi sonucunda, devlet bir takım müdahalelerle toplumsal tepkileri dindirmeye çalışmıştır. Bu tepkilerin bir ölçüde dindirilmesi ise sosyal devletin gelişimi ile sağlanacaktır.

Keynes'e göre kapitalizm, ekonomik etkinlik ve bireysel özgürlükler açısından sınavı geçmiş, ama tam istihdam ve sosyal adalet bakımından başarısız olmuştur. Keynes tam istihdam sorununu ele alırken önemli bir noktayı işaret etmektedir. Keynes,

³² Murray Milgate, **Capital and Employment: A Study of Keynes's Analysis**, Academic Press, 1982, s: 10. Aktaran: Kaya, s.35.

tam istihdamın sağlanması yanında devletin, sağlık, eğitim, çevre sorunları, konut yapımı, işsizlik güvencesi, emeklilik gibi alanlarda da sorumluluk yüklenmesi gerektiğini de vurgulamıştır.³³

Dolayısıyla Keynezyen politikaların da etkisiyle sosyal devlet anlayışında devlet, bazı yükümlülükleri üstlenmiştir. Kitle üretimi, sabit sermayeye büyük yatırım gerektirdiği kamu yatırımlarının hem kitle üretiminin hem de kitle tüketiminin büyümesi için yaşamsal önem taşıyan alanlarına (ulaştırma, elektrik, su vb. sektörlerle) yöneliktir ve görece olarak tam istihdamı güvence altına alma işlevini görmektedir. Benzer biçimde, hükümetler sosyal sigortayı sağlık, eğitim, konut vb. alanları kapsayan harcamalar aracılığıyla sosyal devleti güçlü biçimde destekleyecek adımlar atıyordu.³⁴

Sosyal devleti tam olarak anlatan kapsamlı bir tanım bulunmamaktadır. Genel olarak literatürde yer alan tanımlar, sosyal devleti, ya amaçları ya da araçlarına dayalı olarak açıklamakta ve kapsanan amaç ve araçlardaki farklılık genel kabul gören tam bir sosyal devlet tanımına ulaşmayı engellemektedir. Bununla birlikte gerek amaçlara, gerekse araçlara dayalı olarak yapılan mevcut tanımların, sosyal devlet hususunda oldukça açıklayıcı bilgiler verdiği de görülmektedir.³⁵

Sosyal devlet genel itibarıyla sosyal adalet ve sosyal güvenliği sağlamak ve herkes için insan haysiyetine yaraşır asgari bir hayat düzeyini gerçekleştirmekle yükümlü devlet olarak ifade edilebilir. Bu tanımdan yola çıkarsak sosyal devlet kavramının çok eskilere dayandığını söylemek mümkündür. Bu konuda Montesquieu 'Esprit des Lois' adlı eserinde, 'Sokakta dağıttığınız sadaka ile devletin yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz. Devlet, tüm vatandaşlara belirli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür.' sözüyle sosyal devlete vurgu yapmıştır.³⁶

Sosyal devlet uygulamalarını gerçekleştirmek devletin görevidir ve devletin ekonomiye müdahalesiyle gerçekleştirilecek uygulamalardır. Ekonomik ve sosyal

³³ Nalân Ölmezoğulları, **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999, s.87-88.

³⁴ David Harvey, **Post Modernliğin Durumu**, Çeviren Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, 1999, s.160.

³⁵ Coşkun Can Aktan, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, 15.11.2007

³⁶ Süleyman Özdemir, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2004-69, İstanbul, 2004, s.140.

sorunlar devletin müdahalesini zorunlu kılan sebeplerdir. Devletin ekonomiye müdahalesini meşrulaştıran, eşitlikçi bir yaklaşımla toplumsal sorunların çözülmesi sosyal devlet uzantısının sonucudur. Bu müdahaleler sadece ve sadece, piyasa yozlaşmasını ya da piyasa başarısızlıklarını önlemeye yönelik düzenlemelerdir.³⁷

Sosyal devlet uygulaması içinde devletin ekonomiye müdahalesi iki temel amacı gerçekleştirmeye yöneliktir. Bunlardan birincisi, daha adil ve eşitlikçi bir toplum düzeni için bölüşüme müdahaledir. İkincisi ise bu müdahale ile sisteme politik meşruiyet kazandırılmasıdır. Yeniden yapılanan kapitalizm içinde ise devletin müdahalesi esas olarak sermaye birikimi amacına yönelik bir kapsam ve içerik kazanmıştır.³⁸

Keynezyen politikaların etkin olduğu 1945-1970 yılları arası sosyal devlet uygulamalarına "refah devleti"* (welfare state) de denilmiştir. Kapitalizmin, tarihindeki en hızlı ve istikrarlı sermaye birikimini sağlayan refah devleti ya da daha doğru bir ifade ile "Keynezyen refah devleti" (Keynesian welfare state) esnek bir tanımlamayla II. Dünya Savaşının sona ermesinden başlayarak 1980'lerde yeni sağın iktidarı ile sona eren dönem içinde Batılı gelişmiş kapitalist ülkelerde geçerli olan devlet ve devlet pratiğine ilişkin idari-siyasi-ideolojik, ekonomik yapılanmanın genel adıdır.³⁹

'Refah devleti kavramı' net olarak açıklanmış ve uluslar arası homojenliğe ulaşmış bir kavram değildir. Refah kavramı Amerika'da ve İngiltere'de sosyal güvenlik hakları olarak ifade edilen uygulamalara karşılık olmaktadır. Fakat İngiltere'de bu kavram tüm gelir ve faydalanmaları içine alırken Amerika'da sadece hükümet kaynaklı emeklilik sistemini ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında refah devleti kavramının sosyal güvenlik kavramını da içinde barındıran daha geniş bir kavram olduğu anlaşılmaktadır.

³⁷ Şinasi Aksoy, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s.546-547.

³⁸ Şaylan, s.133.

* "Refah devleti (welfare state)" kavramı, savaş zamanında Nazi Almanyası'nın "otoriter devlet (power state)"i ile savaş sonrası müttefik devletlerin yeniden inşa edilmesi tutku ve ümidini ifade eden "refah devleti (welfare state)"ni birbirinden ayırmak için ilk kez Archbishop Temple tarafından İngiltere'de kullanılmıştır. Ancak burada paradoksal bir durumun varlığı söz konusudur. 1941'den çok önce daha 1880 yılında sosyal sigorta sistemi Bismarck Almanyası'nda kurulmuş ve "Refah Devleti (Wohlfahrtsstaat)" kavramı 1920'lerde yine Almanya'da gündeme gelmiştir. Aktan, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, 15.11.2007

³⁹ Claus Offe, **Contradictions of The Welfare State**, edited by John Keane, The Mit Pres, Cambridge, Massachusetts, 1984, s.193. Aktaran: Özgüden, s.30-31.

“Refah Devleti” denildiği zaman, genel olarak sosyal refahın maksimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet modeli anlaşılmaktadır. Refah devleti en genel anlamıyla piyasa ekonomisinin başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırma amacını gütmektedir ve müdahaleci, düzenleyici, yeniden dağıtıcı ve girişimci bir devlet anlayışıdır.⁴⁰

Refah devleti teorisinin ne olduğuna yönelik ortak bir tanım getirilememesine karşın genel anlamda refah devleti, takip edeceği vergi ve ücret politikaları ile adil bir gelir dağılımının gerçekleşmesi görevini üstlenen, korunmaya muhtaç grup ve sınıfları gözeten, sosyal güvenlik uygulamaları ve istihdam politikalarına yön veren, eğitim, sağlık, konut gibi toplumun temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik politikaları uygulayan ve çalışma yaşamını düzenleyici önlemler alan çağdaş bir devlet anlayışıdır.⁴¹

Buradaki tanımlardan çıkarılabileceği üzere refah devleti, bireylere yalnız klasik özgürlükleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insanca yaşamaları için gerekli olan maddi gereksinimlerini karşılamayı da kendisine görev edinen devlettir. Refah devleti için sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımda bulunmak, vatandaşlarına sunduğu bir lütuf değil, onun görevidir. Bu görevin, tamamıyla özel sektöre bırakılması da mümkün değildir.

Refah devleti ile ilgili tanımlar, refah devletine minimum sorumluluk verenden (gereksinimlerin sadece minimum düzeyde karşılanması, minimum standartların sağlanması), refah devletine çok geniş bir faaliyet alanı (eğitim, konut, kişisel sosyal hizmetler vs.) tanıyana doğru farklılaşmaktadır. Refah devletleri, ulus-devletlerin ekonomik, kültürel ve tarihsel geleneklerine göre farklılıklar göstermektedir.⁴²

Refah devletini kısaca üç şekilde betimlemek mümkündür. Refah devleti, müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı bir devlettir. Müdahalecidir, çünkü piyasa başarısızlıkları üzerine harekete geçer ve doğan sorunların giderilmesine yönelik olarak önlemler alır, düzenlemeler yapar. Düzenleyicidir, çünkü iş piyasalarındaki düşük ücretlerin işçileri sefaletе düşürmemesi için asgari bir ücret belirler, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini üstlenir vb. Gelirin yeniden dağıtıcısıdır, çünkü vergi ve diğer

⁴⁰ Aktan, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, 15.11.2007

⁴¹ Nur Serter, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İ.Ü.Yayı, İstanbul, 1993, s.33.

⁴² Özdemir, s.18.

politikalar ve transfer harcamalarıyla gelirin paylaşımına müdahalede bulunulmadığında, sınıflar arasında gelir dengesizliklerinin, dolayısıyla huzursuzlukların çıkacağına farkındadır.⁴³

Offe'ye göre, II. Dünya Savaşı sonrası sağlanan barış ya da uzlaşma iki şeyi içermektedir: İlk olarak; piyasa toplumlarının karakteristiğinden olan riskleri ve özel ihtiyaçları gidermekte güçlük çeken yurttaşlarının devlet aygıtı tarafından açıkça desteklenmesi ve bir takım hizmetlerin sağlanması ilkesinin getirilmesidir. İkinci olarak ise, refah devleti, sendikaların kamu politikalarının oluşturulmasında ve toplu pazarlıkta resmi bir rolü kabul etmesi üzerine kurulmaktadır. Devletin refah devleti anlayışıyla bazı rollerinin değişmesine karşın değişmeyen nokta refah devletinin de kapitalist bir devlet formu olduğudur.⁴⁴

Sosyal devlet ve refah devleti hakkında verilen bu genel bilgilerden sonra bu uygulamaların dünyada etkin olma sürecine değineceğiz. 1980'lerden sonra dünya genelinde hızla etkinleşen neo-liberal politikaları ve onların ortaya çıkardığı değişimi anlamak için Keynezyen politikalarının gelişimini ve onların sonucu olan sosyal devlet uygulamalarını iyi anlamak gerekmektedir. Tezimizin bu bölümünde Keynezyen politikaların etkinleşmesinden, kapitalizmin girdiği krizle yerini neo-liberal politikalara bırakışına kadar geçen süreci inceleyeceğiz. Ardından tezimizin asıl konusu olan neo-liberal dönüşümü ve bunun yerel hizmetlerin sunumuna olan etkilerine değineceğiz.

2.2.2. Keynezyen Politikaların Etkinleşmesi ve “Sosyal Devlet”in Gelişimi

Sosyal devlet/refah devleti uygulamaları olarak nitelendirebileceğimiz uygulamaların tarihsel kökenine inmek ve kronolojik olarak sosyal devlet/refah devleti uygulamalarını belirtmek tezimizin konusu olmadığından, bu bölümde sadece modern anlamda sosyal devlet/refah devleti kavramlarının ne zaman ortaya çıktığı ve nasıl bir gelişme izlediği konusuna kısaca değineceğiz.

⁴³ TÜSİAD, **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 1995, s.73.

⁴⁴ Servet Akyol, “Refah Devletine Anayasal İktisat Çerçevesinde Bir Bakış: Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s.45.

Refah devletinin oluşumundan önceki ideolojik-siyasi ekonomik paradigma A.Smith'te ifadesini bulan saf haliyle liberal teoridir. Bu teorinin görünmez el metaforu ile kendini meşrulaştırdığı piyasa mekanizması ya da sivil toplum anlayışı kapitalizmin kendi kendini düzenleyebilen bir piyasa aracılığıyla kesintiye uğramadan gelişebileceği ve bu sayede hem toplumsal hem de bireysel zenginliğin uyumlu birlikteliğinin sürebileceği iddiasına dayanıyordu.

Modern anlamda refah devletinin temelleri, 19. yüzyılın ortalarında İngiltere'de temel eğitimi sağlamak amacıyla düzenlenen yasal düzenlemeye kadar gitmektedir. Modern refah devleti için kabul edilen bir diğer başlangıç noktası ise, ilk defa 1883'te Bismark tarafından getirilen sosyal sigorta uygulamasıdır. Bunlardan önce de, yoksullara yönelik birtakım yasalar söz konusu olsa da bunlar genelde refah devleti için bir başlangıç kabul edilmemektedir.

Kamunun ekonomi içindeki payının ve refah devleti uygulamalarının arttığı ülkelerin başında yüksek sanayiye sahip gelişmiş ülkeler gelmektedir. İlkönce 19. yüzyılda Almanya'da başlayan refah devleti uygulamalarının, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine, Kuzey Amerika'ya ve Avustralya'ya yayıldığı gözlenmektedir. Bu ülkelerin hemen hemen hepsinde demokrasi yerleşmiştir, yüksek düzeyde sanayileşme söz konusudur ve gelişmiş piyasa ekonomileri oluşmuştur. 1970'lerde ise, muazzam bir sanayileşme süreci yasayan ve güçlü piyasa ekonomilerine sahip olan Tayvan, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur gibi Pasifik Kuşağı ülkeleri de refah devleti olma yolunda önemli adımlar atmıştır. Japonya ise, aynı süreçten çok daha önce geçmiştir.

1914 yılında I. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla kapitalist ülkelerde hükümetlerin ekonomik ve sosyal hayata müdahaleleri artmış, savaşın getirdiği olağanüstü şartlar nedeniyle parlamentoların yetkileri kısıtlanmıştır. Savaş sonrasında ise bir yandan savaştan etkilenen tüm ülkelerde savaşın yol açtığı tahribatın giderilmesi ve savaş borçlarının ödenmesi gereği, diğer yandan Almanya'nın karşılaştığı enflasyon, Rusya'nın sosyalist düzene geçmesi vb. dünyada birçok ülkenin yeni bir döneme geçmesine yol açan koşulları doğurmuştur. İtalya faşizme geçmiş, diğer ülkelerde ise devletçilik ve ekonomik planlama uygulamalarına yönelik girişimler başlamıştır. I. Dünya Savaşından sonra, savaştan etkilenen milyonlarca insanın talepleri. devletin başta konut, sağlık, emekli aylığı ve rehabilitasyon olmak üzere bir çok alanda sorumluluklarını arttırmış:

savaş zamanının acil ihtiyaçları nedeniyle artan kamu harcamaları savaş sonrasında tamamiyle eskiye düzeylerine dönmemiştir. Politikacı, bürokrat ve vergi mükellefleri de bu duruma uyum sağlamış ve devlet kontrolü ve müdahaleleri savaş sonrasında da artarak devam etmiştir.⁴⁵

Refah devletinin oluşumunda 1929 Büyük Çöküşü ekonomik siyasal ve ideolojik sonuçları bakımından tarihsel bir dönüm noktası olmuştur. 1929 ekonomik krizinin yarattığı, üretimin düşmesi, işsizliğin artması, vb. ağır ekonomik ve toplumsal sonuçlar siyasal gerilimleri ve çatışmaları derinleştirmiştir. 1929 krizi bir yandan var olan siyasal yapılanmanın tüm yönleriyle çökmesine neden olabilecek başka krizlerin ortaya çıkması sürecini başlatmış bir yandan da yaşanan ekonomik krize kadar hakim paradigma durumunda bulunan piyasa devleti ile kendi kendini düzenleyen piyasa ideolojisinin radikal bir biçimde sorgulanmasını sağlamıştır.⁴⁶

1929 krizi ile başlayan ve II. Dünya Savaşı'nın dünya çapında yol açtığı büyük tahribatın diğer bir sonucu bırakınız yapsınlar liberal öğretinin her yanıyla sorgulanması olmuştur. Aslında daha I. Dünya Savaşı ile kesintiye uğrayan sanayileşme süreci serbest bir piyasada pazar güçlerinin kaynakların optimum kullanımını sağlayabileceği düşüncesini tümüyle sarsmıştır. II. Dünya Savaşı sonunda ise sermayenin yeni birikim stratejisi; devletin, üretim, değişim ve bölüşüm gibi ekonomik kararlarda sorumluluğu üstlendiği Keynezyen ekonomik politikalar.⁴⁷

Mishra refah devletini, sosyalizm ile "laissez-faire" kapitalizmi arasında bir 'orta yol' olarak tanımlamaktadır. Buna göre refah devleti bir yanda Avrupa komünizmi olarak diğer yandan ise İsveç tipi sosyal demokratik bir sol olarak ifade edilebilir. Bu aynı zamanda sosyalizme parlamenter geçişi sağlamak için bir araç olarak da düşünülebilmektedir. Refah devleti, II. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişmiş ülkelerde çalışan kesimler, iş dünyası ya da işveren ve devlet arasında varılan bir uzlaşmaya bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, refah devleti bir siyasal oluşumun kurumsal

⁴⁵ Aktan, <http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, 16.10.2007

⁴⁶ P. Kalmbach, **Daha Çok Özel Teşebbüs Daha Az Devlet**, Çev: Alpaslan Işıklı, Bir Başka İktisat, s.15-74, P. Kalmbach, G. Tyler, Der: Alpaslan Işıklı, Alan Yay., İstanbul, 1983, s.19.

⁴⁷ Birkan Uysal Sezer, "Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, cilt:25, sayı:4, 1992, s.13.

yapısını simgeleyen bir kavram olarak algılanmıştır.⁴⁸

Refah devleti teorisinin ortaya çıkış nedenleri ekonomik, sosyal ve kültürel olduğu kadar siyasal ve ideolojik nedenlere de dayandırılmaktadır. Bunun gerisinde yatan nedenlerden bir tanesi kapitalizmin gelişmesi iken diğer bir tanesi kapitalizme alternatif olarak ortaya çıkan sosyalist uygulamalar ve işçi partileriyle sendikalarının güçlenmesi gösterilmektedir.

Refah devletinin oluşumunda kapitalizmin kendi krizinin Keynezyen politikalarla aşılması ve bu sayede kapitalizmin yeniden yapılandırılması zorunluluğu kadar Marxizmin de hem siyasal - ideolojik hem de teorik düzeyde kapitalizme yönelttiği köklü eleştirilerin çok belirleyici bir etkisi olduğu göz ardı edilemez.⁴⁹

Refah devletinin kuramsal temelini oluşturan Keynesci iktisat politikaları yatırım, üretim ve tüketim dengesinin sürekliliğinin sağlanmasına dayanır. Piyasaya müdahale edilerek yatırımların artırılması, istihdamı, istihdam üretimi ve üretim de sağlanan refah artışı ile tüketimi körüklemektedir. Fordist iş örgütlenmesine dayalı kitlesel standart üretim, kitlesel tüketimle ekonominin krize girmeden hızlı ve istikrarlı bir biçimde büyümesini sağlamaktadır.⁵⁰

Klasik liberal iktisat politikalarının reddedilmesine dayanan Keynezyen politika tam istihdamın, kendi kendine işleyen piyasa mekanizması yoluyla değil, "etkin talep" yaratmaya dayalı olarak gerçekleştirilebileceğini savunmuştur. Etkin talep yaratma, devletin ekonomiye doğrudan müdahalede bulunarak piyasanın kapsamını büyük ölçüde daraltması ya da ekonomiyi planlaması anlamına gelmektedir. Temel sanayi dalları, enerji ulaşım ve altyapı yatırımları, vb. alanlar devletin talep yönetimini sürdürmek için düzenleyici müdahalesi ile bizzat üstlendiği üretici faaliyetlerdir. Eğitim, sağlık vb. sosyal güvenlik yatırımları ve hizmetleri ile kültürel faaliyetler vb. Bunların yanısıra devlet, özel kesime kamu kuruluşları aracılığıyla ucuz girdiler sağlayarak (teşvikler, ucuz kredi sağlama vb) ve en büyük tüketici olarak doğrudan ya da (Sübvansiyonlar transferler vb), dolaylı talep yaratarak yatırımları artırıcı müdahale

⁴⁸ Şaylan, s.60.

⁴⁹ Mehmet Özgüden, "Türkiye'de Sivil Toplum İdeolojisi: Yeni Sağ, Sol Liberalizm ve Siyasal İslamcılık Üzerine Bir İnceleme", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.29.

⁵⁰ Robin Murray, **Fordizm ve Post Fordizm**, çev; Abdullah Yılmaz, Yeni Zamanlar, İstanbul, 1995, s.46.

politikaları izlemektedir.⁵¹

Refah devletinin oluşumunda 20. yüzyılın son yansında ise, dünyadaki bütün sosyal güvenlik sistemlerinin kabul ettiği bazı uluslararası standartların oluştuğu etkinin de önemli rol aldığı görülmektedir. Bunlardan en önemlileri 1948 tarihli "insan Hakları Evrensel Beyannamesi", 1952 senesinde 35. Uluslararası Çalışmama Konferansında kabul edilen "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin 102 Sayılı Sözleşme" ve diğer Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleridir.⁵²

Refah devletinin ekonomide oynadığı merkezi rolün dışında sermaye kesimi için de piyasa kurallarının belirlediği faaliyet alanında etkinliğini sürdürmektedir. (Kar güdüsü, özel mülkiyet vb) Ancak sermaye kesiminin siyasal alana da yansıyacak olan ekonomide tek başına tekel oluşturma gücü refah devleti müdahaleleriyle engellenmektedir.⁵³

Refah devleti uygulamaları, ülkelerin siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarına göre farklılıklar göstermektedir. Refah devleti dar anlamda ele alındığında, Batı'da II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen 1970'lerin sonuna doğru çözülmeye başlayarak yerini neo-liberalizme bırakan bir dizi siyasi, sosyo-kültürel ve ekonomik pratikler bütünü göstermektedir. Gerçekten, ilk bakışta refah sistemini niteleyen en temel olgu, refah ilkesi çerçevesinde oluşan ve sermaye çıkarları ile başta örgütlü işçi sınıfı olmak üzere geniş bir orta sınıfın çıkarlarının devletin düzenleyici müdahalesi aracılığıyla birleştiren güçlü bir toplumsal uzlaşma olarak ortaya çıkmıştır.⁵⁴

Refah devletinin en belirgin özelliği, "refah ilkesi" etrafında oluşmuş bu uzlaşmadır. Refah ilkesi etrafında sağlanan uzlaşma, refah devletinin ideolojik meşruiyet zeminidir. Sanayileşme ile birlikte, liberal kuramın ilkesi haline gelen, bireyin yaşamını, mülkiyetini, çıkarını ve kendini gerçekleştirmesini piyasa aracılığıyla sağlayabileceği iddiasının yıkılmasının ardından, piyasanın işlevleri devlete geçmiş, devletin meşruluğu da özgür bir toplumda eşitliği ve refahı sağlama sorumluluğuna

⁵¹ Özgüden, s.31.

⁵² Yakup Süngü, "Sosyal Güvenlik Reformunun Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi", **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 20, Sayı 4-5, Kasım 2006-Şubat 2007, s.48

⁵³ Şaylan, s.98.

⁵⁴ Alev Özkazanç, "Refah Devletinden Yeni Sağa: Siyasi İktidar Tarzında Dönüşümler", **Mürekkap Dergisi**, Sayı 7, 1997, s.21.

dayanmıştır.⁵⁵

Refahın gerçekleştirilmesini sağlayan uzlaşmanın tarafları bürokrasi, örgütlü işçi sınıfı ve sermaye sınıfıdır. Devlet bürokrasisi, sermaye sınıfı ile işçi sınıfının çıkarlarını düzenleyici müdahaleleriyle refah ilkesi çerçevesinde birbirine eklemleyebilme sorumluluğu ile yapılmıştır. Sermaye ve emek arasında kurulan uzlaşma ile genişleyen refah, işçi sınıfı, kamu kesimine bağlı olarak çalışan orta sınıflar, devlet yardımına bağımlı kitleleri ve tüm yurttaşları da kapsayacak biçimde yaygınlaşmıştır.

Offe uzlaşma ile kurulan refah devletinin, kapitalist demokrasiler için "büyük bir barış formülü" olduğunu belirtir. Barış formülünün iki işlevi vardır. Birincisi kapitalist toplumun doğasından kaynaklanan ihtiyaçların giderilmesi ile ilgilidir. Devlet eliyle istihdam yaratma, yaratılan istihdamla daha geniş bir kesimin daha fazla tüketim yapmasını sağlama ve çalışamayacak durumda olanlar ile kapitalizmin risklerinden dolayı mağdur duruma düşen yurttaşların doğrudan doğruya devlet aygıtları tarafından desteklenmeleri birinci işlevin kapsamına girmektedir. Sosyal güvenlik yasaları, eğitim sağlık vb. pek çok yardım ve destekler tüm yurttaşların asgari bir geçim düzeyinde yaşamalarını sağlayıcı devlet politikaları kapitalizmin risklerini önleyici tedbirlerdir. Barış formülünün ikinci işlevi ise emek ve sermaye arasındaki toplu pazarlıkların biçimlendirilmesinde ve kamusal politikaların oluşturulmasında işçi sendikalarına yasal ve kurumsal hakların tanınmasıdır.⁵⁶ Sermayenin birikim sürecinin bir boyutunu oluşturan sürekli tüketim gereksiniminin istikrarlı olarak sağlanabilmesi, ücretlerin belirli bir seviyede tutulmasına bağlıdır. Bu seviye kurumsallaşmış işçi sendikaları ile garantilenebilmektedir.

Refah devletinin yerine getirdiği büyük barış formülünün amacı, kapitalizme karşıt ya da alternatif bir sistemi değil kapitalizmin krizini aşmayı ve istikrarlı bir birikim sürecini garantilemektir. Refah devletinin uzlaşma formülü, bir yandan işçi sınıfının taleplerini sınıf mücadelesinin ve endüstriyel çatışma alanının dışına çıkararak, kolektif ve daha etkili olarak giderme bir yandan da üretimin daha düzenli ve öngörülebilir bir biçimde sürdürülerek ekonomik istikrar ve sermaye birikiminin artırılmasını

⁵⁵ Sezer, s.14.

⁵⁶ Offe, s.147. Aktaran: Özgüden, s.32.

amaçlıyordu.⁵⁷

2.2.3. 1945-75 Arası Dönem ve Kapitalist Büyüme

Modern anlamda refah devletinin temellerinin 19. yüzyılın ortalarında İngiltere’de temel eğitimi sağlamak amacıyla düzenlenen yasal düzenlemeye ortaya çıktığını daha önce söylemiş olsak da, refah devleti bugün tartışılan şeklini büyük çapta II. Dünya Savaşı sonrasında, yani 1950’ler ve 1960’larda kazanmıştır. Gerçekten, refah devletlerinin tam anlamıyla gelişimi, II. Dünya Savaşı sonrasında 1945-75 yılları arasında mümkün olabilmıştır. Oluşturulan "Refah Devleti Sözleşmesi" (Welfare State Agreement), şekilsel açıdan değişse bile, bütün OECD ülkelerinde ittifakla benimsenmiştir. Dolayısıyla, özellikle 1960 ve 1970’li yıllar, refah devletinin nitelik olarak en belirginleştiği yılları ifade etmektedir. Bu dönemde, refah devletleri öyle gelişmiştir ki, başlangıçta hedeflenen amaçlar da oldukça aşılmıştır.⁵⁸ Bazı teorisyenlerce bu dönem “Altın Çağ” ya da “Refah Devletinin Altın Çağı” olarak da adlandırılmıştır.

Bu dönemden önceki duruma bakacak olursak, 1929 tarihli Büyük Buhranın ardından yaşanan yaygın korumacılık ve II. Dünya Savaşı sonrasında dünya piyasalarının tamamen yıkılışıyla, birçok ülkede ulusal paranın serbest bir şekilde konvertibilitesi yok olmuş, sermaye transferleri sıkı kontrole tabi tutulmuş ve iç finans piyasaları kati bir şekilde düzenlenmiştir. Birçok ekonomik faaliyet, uluslararası rekabete karşı koruma altına alınmıştır. Yine birçok ülkede, hizmetler sektörü ve tarım koruma altına alınmıştır.

Bu dönemde, sınırlar üzerindeki kontrol gücü, ulusal çapta kurallar koyma gücüyle birleşmiştir. Vergiler artan oranlı hale getirilmiş, bu yolla kamu hizmetleri ve transferleri (gelirin yeniden dağıtımı) mümkün kılınmıştır. Ulusal sağlık sistemleri, herkese ücretsiz tıbbi bakım sağlar hale getirilmiş; ulusal sosyal yardım, işsizlik ödeneği, özürölülere yardım ve emeklilik sistemleri, ücret dışı gelirler sağlamaya başlamıştır. Bütün kapitalist demokrasiler tam istihdam, sosyal güvenlik ve eşitlikçi

⁵⁷ Offe, s.195. Aktaran: Özgüden, s.33.

⁵⁸ Meryem Koray, **Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi İçin Kaygı Kaynağı**, Avrupa Toplum Modeli, Tüses Yayınları, İstanbul, 2002, s.105.

amaçlara yönelik politik eylemler içerisine girmişlerdir. Bu dönem boyunca, tüm gelişmiş ülkeler, refah amaçlarını yerine getirirken, kapitalist ulusal ekonomilerinin yaşamsallığını da tehlikeye atmamışlardır.⁵⁹

Refah devleti uygulamalarını mümkün kılan ana etken olarak ekonomik büyüme gösterilmektedir. Keynezyen politikaların esası sermaye yatırımlarını özendirmek ekonomik faaliyeti tam istihdam düzeyinde tutmak ve eğitim sağlık, refah ve sosyal hizmetlere daha fazla kaynak ayırmaktır. Bunlara imkân veren, sermaye ve emeğin zıt çıkarları arasında yaşayabilir bir uzlaşmaya zemin hazırlayan ekonomik büyüme olmuştur. Refah devletinin altın çağı denen dönem aynı zamanda uluslararası kapitalist ekonomide eş görülmemiş bir büyüme dönemiydi.

Aşağıdaki tabloda Keynezyen refah devletinin etkin olduğu dönem ve bu dönemin hemen sonrasını kapsayan dönemin büyüme rakamları görülmektedir.⁶⁰

Tablo 1 : 7 OECD Ülkesinde GSMH'daki Yıllık Büyüme

ÜLKELER	YILLARA GÖRE BÜYÜME ORANLARI		
	1950-60	1960-73	1973-81
KANADA	4	5,6	2,8
FRANSA	4,5	5,6	2,6
B.ALMANYA	7,8	4,5	2
İTALYA	5,8	5,2	2,4
JAPONYA	10,9	10,4	3,6
İNGİLTERE	2,3	3,1	0,5
AMERİKA	3,3	4,2	2,3
ORTALAMA	4,4	5,5	2,3

Kaynak: Pierson Christopher, Beyond The Welfare State, s.218

Tabloda görüldüğü üzere 1950'li yıllar ile 1960 ve 1973 arasındaki yıllarda, dünyanın önde gelen ülkelerinde önemli ölçüde bir büyüme yaşanmıştır. Kapitalizmin

⁵⁹ Özdemir, s.157.

⁶⁰ Korkmazer, s.7

krizi ve neo-liberal politikalara geçiş dönemi diyebileceğimiz 1973-81 yılları arasında ise büyüme yüzdelerinde büyük oranda azalma vardır.

Bu dönemde refah devletinin gelişmesinde bazı uluslararası kuruluşların (BM, ILO ve AB gibi) ve uluslararası belgelerin de önemli bir payı vardır. Bu metinlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir: 1941 tarihli "Atlantik Pakı", 1944 tarihli "Philadelphia Bildirgesi", 1948 tarihli "İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi", Uluslararası Çalışma Örgütü'nün başta 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi" olmak üzere çeşitli sözleşme ve tavsiyeleri, "Avrupa Sosyal Şartı", "Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi".⁶¹

1970'li yıllarda, sosyo-ekonomik yapı 40-50 yıl öncesine göre tamamen değişmiştir. Bu dönemde ailenin yapısı değişmiş, kadın istihdamı artmış, genel olarak istihdam artmış, istihdamla birlikte işsizlik de yükselmiş, işgücü giderek daha yaşlı hale gelmiş, vergiler yükselmiş, kamu harcamaları artmış, mali açıklar sürekli hale gelmiştir. Yine, bu dönemde refah devletinin gelir ve harcamaları arttıkça, eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, tam istihdam, gelir dağılımı gibi sosyal politika ve sosyal refah hizmetleri geliştikçe, refah devletinin kurumsallaşan bu hizmetleri, vatandaşlar tarafından "bir refah hakkı" olarak görölmeye başlanmış, vatandaşların devletten beklentileri sürekli artmıştır.

Belirtilmesi gereken başka bir husus da, politik ve ekonomik rejimi ne olursa olsun, birçok ölkede hükümetlerin refah ekonomisi olma amacı gütmesidir. Doğu Avrupa'nın eski sosyalist ölkelerinde ve SSCB başta olmak üzere birçok komünist rejime sahip ölkede, devlet sosyal sigorta, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim, konut vb. ile ilgili önlemler alarak (politikalar ve kurumlar oluşturarak), refah devleti biçimini almış ve bu konuda önemli adımlar atmıştır. Ancak, demokratik bir hukuk devleti olmayan bu ölkelere, "sosyal hukuk devleti" denilmesine de olanak yoktur.⁶²

⁶¹ Nusret Ekin, Yusuf Alper, Tekin Akgeyik, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, İstanbul, 1999, s.124.

⁶² Serter, s.36.

2.3. Neo-Liberal Dönüşüm Süreci

Yerel hizmetlerin sunumunda yaşanan değişiklik ve yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanmanın en önemli sebeplerinden biri tüm dünya genelinde yaşanan neo-liberal dönüşümdür. Bu nedenle tezimizin bu kısmında neo-liberal politikaların etkin olma sürecini klasik liberalizm ve Keynezyen refah devletine göre biraz daha geniş ele alacağız. Neo-liberal dönüşümü ele alırken bu dönüşümün kamuya yansması ve Türkiye’de etkin olma sürecini ayrı alt başlıklarda inceleyeceğiz.

2.3.1. Kapitalizmin Krizi Ve Sosyal Devletin Küçültülmesi

Daha önce de belirttiğimiz gibi Kapitalizmin tarihi geçmişi içindeki en hızlı ve sürekli birikim süreci sosyal devlet uygulamalarının en parlak olduğu 1945-75 yılları arasındaki döneme denk gelmektedir. Bu döneme bakıldığında, dönemi niteleyen birikim tarzının en temel özelliğinin, Keynezyen iktisat politikaları doğrultusunda, devletin talebi yönlendirmek amacıyla ekonomiye yaptığı müdahalelerle belirlenen işlevi olduğu görülmektedir. Bu dönem içinde ülkelerdeki ekonomik büyümeleri daha önce “Tablo 1” vasıtasıyla görmüştük.⁶³ Aynı ülkelerde aynı dönemi kapsayan GSMH içindeki sosyal harcamalardaki büyüme yüzdeleri de aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

⁶³ Bakınız s.26.

Tablo 2 : 7 OECD Ülkesinde GSMH İçinde Sosyal Harcamalardaki Büyüme

ÜLKELER	HARCAMALARDAKİ BÜYÜME	
	1960	1970
KANADA	11,2	20,1
FRANSA	14,4	26,3
B.ALMAN YA	17,1	27,8
İTALYA	13,7	20,6
JAPON YA	7,6	13,7
İNGİLTERE	12,4	19,6
AMERİKA	9,9	18,7
ORTALAMA	12,3	21,9

Kaynak: Pierson Christopher, Beyond The Welfare State, s.128

Tablolarda da gözüktüğü üzere büyüme ile sosyal harcamalar arasındaki ilişki zayıfladıkça sosyal devlet uygulamaları zorlanmaktadır. Çünkü ikisi arasındaki ilişkinin sürmekle beraber zayıfladığı yıllar tam da kapitalizmin krize girdiği yıllara karşılık gelmektedir.⁶⁴ II. Dünya Savaşı'nı izleyen 30 yıl boyunca büyük bir inançla uygulanan Keynezyen iktisat politikalarının nitelediği birikim tarzı ve bu birikim tarzına dayalı toplumsal örgütlenmeler, 1970'lerde yaşanan kriz karşısında çaresiz kalmıştır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde uzun süren ekonomik büyüme, 1970'lerin başında yavaşlamaya başlayınca, enflasyonla birlikte işsizliğin arttığı ekonomik durgunluk (stagflasyon) dönemi de başlamıştır. Gelişme, refah devletinin içsel çelişkilerini de keskinleştirerek ekonomik krize, ardından da siyasal ve ideolojik krizle birlikte hegemonya krizine(tek uluslu hegemonyanın krizi) yol açmıştır. Refah devletinin kurulmasına neden olan etkenler -refah ilkesi çerçevesinde emek ve sermaye arasında kamu bürokrasisi aracılığıyla kurulan uzlaşma, devletin finanse ettiği büyük bir sosyal

⁶⁴ Korkmazer, s.7.

ve ekonomik güvence sistemi, planlama ile ekonomide en büyük yatırımların devlet tarafından yapılması, sosyalist işçi sendikaları, güçlü bir sosyal demokrasi, etkili bir sosyalist düşünce, yüksek işçi ücretleri, tarımın sübvansede edilmesi vb. -ekonomik durgunlukla birlikte çözülmesini hızlandıran birer etkene dönüşmüştür.⁶⁵ 1973 ve 1978 petrol krizleri de sermayenin kar oranlarını düşüren dışsal bir etken olarak buna eklendiğinde kriz daha şiddetli bir hegemonya krizine dönüşmüştür.

Refah sistemini niteleyen en temel olgu, refah ilkesi çerçevesinde oluşan sermaye çıkarları ile örgütlü işçi sınıfının çıkarlarının, devletin düzenleyici müdahalesi yoluyla birleştirilen güçlü bir toplumsal uzlaşma olarak ortaya çıkmasıdır. Bu uzlaşmanın siyasal alandaki ifadesi, sosyal demokrasinin güçlenmesi olmuştur. Keynezyen devlet bürokrasisi ile işçi ve işveren sendikaları önderliğinde örgütlenen bu uzlaşmanın maddi arka planını da Fordizm oluşturmuştur. Başka bir ifadeyle, Fordizm anındaki refah devleti hem sermayenin birikim ihtiyaçları, hem de organize olmuş işçi sınıfının etkili koruyuculuğu tarafından yönlendirilmiştir.

1970'lerde başlayarak 1980'lerde iyice belirginleşen bunalımın kaynağı Fordizm'in temel bir çelişkisi olarak değerlendirilmektedir. Bilindiği gibi Fordizm'de emek sürecinin denetiminde teknoloji kullanılır. Teknoloji, emeğin yoğunluğunu artırarak üretkenliğini artırır. Fakat emeğin yoğunluğunu artırmanın doğal sınırları vardır. Emekçinin bir noktadan sonra makinenin temposuna uyarak daha hızlı, daha yoğun çalışmasına olanak yoktur. Fordizm'in çelişkisi de bu noktadadır. Belli bir noktaya kadar emek sürecinin yeniden organizasyonu yoluyla üretkenliği sürekli olarak artırabilen ve dolayısıyla ücretlerin de aynı tempoda artmasına olanak veren Fordist model, bir noktadan sonra üretkenliğini artıramaz, hatta azalır hale geldiğinde ücretlerin hala eski tempoda artmasına izin verirse, zorunlu olarak kaynak sıkıntısına yol açacaktır. Bu tıkanıklık ortaya çıktığında iki çözüm yolu söz konusu olmaktadır. Bunlardan bir tanesi, uzun vadeli olarak, yeni bir teknolojinin geliştirilmesi ve emek sürecinin başka bir biçimde organizasyonudur. İkincisi ise, kısa vadeli, daha kestirme bir çözüm olarak, ücretlerin düşürülmesidir. Fakat yine Fordist modelin mantığında ücretlerin düşürülmesini engelleyen (işsizlik sigortası, sendikalar, vb.) yapılanmalar vardır. Bu tür kurumlar yedek işsizler ordusunun kurulmasını engelleyen yapılardır. Bu durumda bu

⁶⁵ Müler ve Plantenberg, **Kapitalizmin Üçüncü Büyük Bunalımının Tarihsel ve Siyasal Bir Yorumu**, çev: Y. S. Öner, derleyen: R.Zarakolu, Alan Yay., İstanbul, 1985, s.32.

yapıların yıkılması ve işsizler ordusunun yeniden kurulması gerekir. Bu şekilde iş bulmak devletin garanti ettiği bir şey değil, bireylerin rekabeti yoluyla belirlenecek bir şey olacaktır; bu yolla kaynak sıkıntısını atlatan sermaye de kalıcı çözümlere, yani yeni teknolojinin geliştirilmesine yatırım yapabilecektir. Dünyanın pek çok yerinde yaşanan ortak bunalımın ve aşağı yukarı bulunan çözüm önerilerinin mantığı budur.⁶⁶

Başka bir ifadeyle, genel olarak, 1965'ten 1973'e kadar olan dönemde Fordizm'in ve Keynes'çiliğin kapitalizmin çelişkilerini denetim altında tutmalarının olanaksızlığı, 1973 yılından sonra gittikçe daha belirgin bir hale gelmeye başlamıştır.

1973'lerden itibaren olumlu havanın bozulması, temel ekonomik göstergelerin olumsuzlaşmaya başlaması ve devletlerin ekonomik durgunluk ortamıyla karşı karşıya kalmalarının sebepleri olarak, Vietnam Savaşı dolayısıyla ABD'nin dış açıklar vermeye başlaması, Bretton Woods Para Sistemi'nin çökmesi, OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını dört kat artırması ve sonuçta dünya ekonomisinin stagflasyona girmesi (hem durgunluk, hem de fiyat artışlarının gözlenmesi), olumsuzlukların diğer nedenleri arasında sayılabilir.⁶⁷

Bütün politik ve akademik kaynaklarda, son yıllarda, kapitalist gelişmiş toplumların, kendilerini bir anlamda "refah devletinin ötesine" taşıyan sosyal ve politik bir dönüşüm süreci geçirmekte oldukları iddiası, artan oranda desteklenmektedir. Refah devletlerinin dönüşümüne yönelik benzeri tespitlerin en göze çarpanları şu şekilde sıralanabilir:⁶⁸

Birinci tespite göre; uzun dönemde refah devleti, sağlıklı bir piyasa ekonomisi ile bağdaşamaz. II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan istisnai ekonomik büyüme koşulları, refah devletinin genişlemesine izin vermiştir. Ancak, politik sağ açısından, değişen uluslararası ekonomik koşullar altında ekonomik büyümeyi sürdürebilmek, refah devletinin, ciddi anlamda ekonomiden elini çekmesiyle mümkün olabilecektir.

İkinci tespit, refah devletinin geçmişte yaşanan gelişmesini, modern kapitalist

⁶⁶ Haldun Güllalp, **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, Çev. O Akınhay, A. Yılmaz, Belge Yayınları, İstanbul, 1993, s.135.

⁶⁷ Şerife Türkan Özşuca, "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kamu İş Yayınları, Cilt 7, Sayı 2, Ankara, 2003, s.228.

⁶⁸ Pierson, Christopher, **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998, p.3-5; Aktaran, Özdemir, s.214-215.

toplumların evriminin bir ayrılmaz parçası olarak görmekte ve refah devletinin artık ulaşacağı en son sınıra kadar büyüdüğünü ileri sürmektedir. Dolayısıyla, refah devleti daha fazla büyümeyecek, aksine gittikçe küçülecektir. Lakin büyük çapta bir küçülme de görülmeyecektir.

Üçüncü tespite göre ise; uluslararası ekonomi politikte meydana gelen değişimler, uzun zaman boyunca ulusal refah devletleri lehine kamuoyunda oluşan desteğe zarar vermektedir. Ulus-devletlerin, ulusal işgücü hareketlerinin ve yerel sermayenin gücü, daha fazla uluslararasılaşma ve modern dünya ekonomisinin deregülasyonu ile birlikte kaybolmaktadır. Keynezyen Refah Devleti, bu yeni uluslararası ekonomi politik ile bağdaşmamaktadır.

Dördüncü tespit; II. Dünya Savaşı sonrası refah devletinin, sermaye ve örgütlü işgücü arasında bir "tarihsel uzlaşığı" temsil ettiğini ileri sürmektedir. Bu uzlaşığı şimdilerde kırılmıştır. Bir zamanlar refah devleti politikaları hem sermaye hem de işgücüne hizmet ederken, şimdi büyük oranda her ikisine de itici gelmekte, her iki grup içinde de ona olan destek gittikçe azalmaktadır.

Beşinci tespit ise; refah devletinin, belirli bir sosyal ve ekonomik gelişim düzeyinde, belirli refah hizmetlerinin sağlanmasında uygun bir araç olarak görev yaptığına, ancak yeni ekonomik koşulların, bu tür refah önlemlerini giderek gereksiz kıldığına işaret etmektedir. Dikkat çekici bir şekilde, Batı sanayi ekonomilerinde genişleyen tüketici tercihi, devletin sunduğu refaha karşı bir memnuniyetsizlik, piyasa tarafından sağlanan refah hizmetlerinde ise artış doğurmuştur. Devlet de, yeni dönemde piyasa, kâr gütmeyen kuruluşlar ve sivil toplum ile birlikte hareket etmeyi yeğlemektedir.

Refah devleti uygulamaları her ülkede farklılıklar arz etmiştir. Bir ülkede uygulanan refah devleti modelinde devletin ekonomideki rolü daha çok iken; diğer bir ülkede devletin rolü çok daha az olmuştur. Bu nedenle refah devletine hem sağ teorisyenlerden hem de sol teorisyenlerden eleştiriler gelmiştir.

Refah devletine hem sağdan hem de soldan yöneltilen eleştiriler birkaç noktada birbirine paralellik göstermektedir. İlk olarak, 1950 ve 1960 yılları arasında sağlıklı bir biçimde işleyen pek çok gelişmiş refah devleti uygulamalarının sağladığı

ideolojik uzlaşmanın aksine, refah devletinin gelişmiş kapitalist ekonomilerin yarattığı sosyal ve politik problemlere kalıcı bir çözüm getireceğine yönelik inançlar azalmıştır. İkinci nokta ise, her iki yaklaşıma göre, en fazla kişisel çıkarı olanların refah devletini bırakmaya istekli olmalarıdır. Refah devleti, işçi sınıfının sosyal ve ekonomik refahının olduğu kadar, sermaye birikim sürecinin de zorunluluğunu ve vazgeçilemezliğini temsil etmektedir.

Neo-Marksistler ise refah devleti bir kontrol aracı olarak görmektedirler. Kitlese hareketlilik arttığında bunu gevşetmek ve zayıflatmak için refah harcamaları artırılmakta, refah kapsamı genişletilmekte, hareketlilik ortadan kalktığında ise refah harcamaları düşürülmekte ve refah kapsamı daraltılmaktadır.

Sonuç olarak 1970'lerin ortalarına kadar süren sosyal devlet anlayışı hem İkinci Dünya Savaşından sonra kapitalist ülke ekonomilerinin yeniden yapılanmasını sağlamış hem de batılı ülkeler karşısında bir tehdit unsuru olan Sovyetler ve sosyalist düzene karşı da bir dayanak işlevi görmüştür. 1974 Petrol krizi ile tekrar bunalım dönemine geçen kapitalizm, bu durumun temel sebebinin devletin aşırı kamu harcamalarından kaynaklandığını, devletin müdahaleci yapısının piyasanın özgür işleyişi önünde önemli bir engel teşkil ettiğini bu nedenle de devletin işlevlerinin ne olması gerektiğinin küreselleşen dünyada yeniden tanımlanmasını ısrarla savunmuştur.

1970'li yıllara kadar devam eden devletin müdahaleci yapısı, 1980'li yıllar ile birlikte geliştirilen yeni-sağ ve neo liberal ekonomi politikalarına geçiş ile birlikte sona ererken, kamu yararının ekonomik ve sosyal açıdan koruyucu kamu hizmeti içerisinde ifade bulması da bu politikalarla geçersiz kılınmıştır.

2.3.2. Neo-Liberalizm ve Keynezyen Sosyal Devlet Politikalarının Terk Edilmesi

1945-75 yılları arasındaki 30 yıl boyunca dünyada refah devleti politikaları uygulanmış ve özellikle gelişmiş ülkeler bu dönemde hedeflerinin çok üzerinde büyümeye gerçekleştirmişlerdir. 1950-73 yılları arası yaşanan büyümeye ve refah artışı nedeniyle bu dönem bazı teorisyenlerce "Altın Çağ" olarak adlandırılmıştır. 1970'lerde meydana gelen

petrol krizlerinin de etkisiyle dünya ekonomilerinde tekrar liberal söylemlerin öne çıkması için zemin hazırlamıştır.

1970'lerde stagflasyon krizi, petrol şoklarının da desteklediği gelişmekte olan ülkelerin ödemeler dengesi sorunları eşliğindeki etkiler nedeniyle güç kazanan liberal iktisat yaklaşımının değişim argümanlarının başında devletin ekonomideki yeri ve ağırlığının azaltılmasına dayalı piyasa devleti algılayışı ve bu algılayışın pratik sonucu olarak özelleştirme politikaları gündeme gelmiştir.⁶⁹ Daha sonraki dönemde Sovyetler Birliği'nin ve Doğu Bloğunun çözülmesiyle birlikte kapitalist devletlerin dünya ülkeleri üzerinde hâkimiyet güçlerini arttırma çabaları sonucu kapitalizmin küreselleşmesi ve bu bağlamda ülkeler arası ilişkilerin yoğunlaşmasıyla birlikte özelleştirme ve benzeri liberal politikaların yayılması hızlanmıştır.

Bu yıllarda dünyada yaşanan bunalımın etkisiyle, gelişmiş ülkelerde kâr oranları düşmüş, sabit sermaye yatırımlarında azalma baş göstermiş, tüm sanayi dallarında üretken kapasite kullanımı daralmış, işsizlik ve enflasyon oranları artma eğilimine girmiştir. Ekonomik sistemdeki daralma, gelişmiş ülkelerde kredi talebinin azalmasına yol açmıştır. Uluslaşırı bankaların elinde kalan sermayenin gelişmiş ülkelere kullanılmaması, azgelişmiş ülkelere aktarılmasını zorunluluk haline getirmiştir.⁷⁰

Bretton-Woods'un çöküşü, kur oranlarına dalgalı bir yapı kazandırmış ve merkez bankalarının kontrolünde olmayan "off-shore" sermaye piyasalarının büyümesine yol açmıştır. Petrol krizi ise, petrole bağımlı sanayi ülkelerini stagflasyon (durgunluk içinde enflasyon) ile karşı karşıya bırakmıştır. Fiyatı birkaç ayda 12 kat artan ham petrol, maliyet enflasyonu, talep eksikliğinden kaynaklanan işsizlik vb. neden olmuştur. Bu koşullarda, Keynezyen talep yönetimi uygulayan hükümetler bir ikilem ile karşı karşıya kalmışlardır. Eğer, para ve mali talep reflasyonu* ile işsizliğe karşı savaşımlı seçerlerse, enflasyon oranları tırmanacak; diğer yandan sınırlayıcı mali ve para politikalarıyla enflasyona karşı savaş başlatırlarsa, bu sefer de sonuç kitlesel işsizlik olacaktır.⁷¹

⁶⁹ Yusuf Bayraktutan, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yayınları, Ankara, 2003, s.5-6.

⁷⁰ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2005, s.87.

⁷¹ Özdemir, s.213.

* Deflasyondan sonra ekonomiyi önceki durumuna getirmek, restore etmek üzere planlanan ve

Ekonomik kriz sonucu refah devleti ve planlı kalkınma uygulamaları terk ediliyordu. Bretton Woods sistemi kurumlarının ulusal kalkınmacılığa destek olma yaklaşımı yerine, dünya kapitalizmi ile doğrudan bütünleşmeyi amaçlayan "yapısal uyum" politikaları yönlendiriyordu. Teknolojik gelişmelerin verdiği olanaklarla güçlenen sermayenin ulus-ötesi alanda, "ulus-devlet"lerin müdahalesi olmadan serbestçe hareket etmesi öngörülüyordu. Yenidünya düzeni mali piyasaların serbestleştirilmesi ile mali piyasaların ulusal engellerden kurtulması ve üretken sermayenin dünyanın şu ya da bu yöresinde en kârlı alanların devlet tekelinden arındırılarak özel sektöre açılması üzerine yükselmiştir.

1980'li yıllar ABD, İngiltere, vb. metropol kapitalizminin hakim olduğu ülkeler için büyük bir dönüşümü simgeler. Bu ülkelerde II. Dünya savaşı sonrasında uygulamaya konulan Keynezyen birikim stratejisi ve onun ideolojik-politik üst yapı kurumu olan refah devleti 1970'lerin başından itibaren krize girmiştir.⁷²

Bu yıllarda devletin küçültülmesi gündeme gelirken, uluslararası sistemde dünya kapitalizmi ideolojisi, teknolojisi ve işleyiş kuralları ile tamamen yeni temellere oturmuştur. Uluslararası ilişkilerde ve ulusal ekonomilerin yönetiminde "Keynezyen" yaklaşım yerini "Neo-liberal" politikalara bırakmıştır ve dikkatler tekrar serbest piyasa ekonomisi üzerinde toplanmıştır. Burada serbest piyasa ekonomisi ile kast olunan, 1929'daki Büyük Depresyon öncesi, yani özellikle 19. yüzyılda yaşanan klasik liberalizm dönemidir. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı sonucu ortaya çıkan Keynezyen İktisat ve daha öncesinde de 1917 tarihli Bolşevik ihtilal (sosyalizm), serbest piyasa ekonomisinden planlı ekonomiye doğru bir yönelişi beraberinde getirmişti. Bu yöneliş, devletin müdahalesinin arttığı, iktisadi özgürlüklerin azaldığı yeni alternatiflere doğru olmuştur. Ancak, sosyalizmin en büyük uygulaması olan Sovyetler Birliği'nin tarih sahnesinden çekilmesi, dünyada tek basma kalan liberalizmin, dolayısıyla da serbest piyasa ekonomisinin, küreselleşmenin en önemli unsuru olarak, bütün dünyada en geçerli ekonomik sistem biçiminde algılanmasına ve yaygınlaşmasına yol açmıştır.⁷³

Aslında, klasik liberalizmden bir farkı olmayan, ancak yeni dönemde "neo-

yönelinen enflasyonist politikalar.

⁷² Özgüden, s.28.

⁷³ Güneri Akalın, **Türkiye'de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz**, TISK Yayınları, Ankara, 2002, s.72-73.

liberalizm" olarak ifade edilen felsefe akımı, Keynezyen politikalara alternatif olarak ortaya çıkan klasik liberal düşüncenin çağdaş bir yorumudur ve başta ekonomi ve politikada olmak üzere 1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başında etkili olmaya başlamıştır. 1980'lerin sonlarından itibaren sosyalist ülke rejimlerinin ardı ardına yıkılması, genel olarak liberal fikirleri, özelde ise klasik liberal fikirleri yeniden gözde fikirler haline getirmiştir. Yeni dönemin liberal felsefesi (neo-liberalizm), klasik liberalizme bir yeniden dönüş olarak kabul edilmekte ve en fazla devletin küçültülmesi, özelleştirme, insan haklarının daha iyi korunması, liberal demokrasinin eksiklik ve yozlaşmalarının sorgulanması tezleriyle gündeme gelmektedir.⁷⁴

Neo-liberal ideoloji, merkezi planlamaya, devlet müdahaleciğine karşı A. Smith'in 18. yüzyıldaki "kendi kendini düzenleyen bir piyasa mekanizması görünümünü alan sivil toplum" düşüncesinin yeni liberal akımla ve 19. yüzyıldaki muhafazakâr değerlerin yeni muhafazakâr akımla yeniden canlandırılıp birbiriyle sentezlenmesinden oluşur.⁷⁵

Temel ilkeleri anti devletçilik üzerine inşa edilen yeni düzenin savları özgürlüklerin kısıtlayıcısı hatta yer yer yok edicisi olan devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmiştir. Yeni savlara göre 20. yüzyılda devlet aşırı büyümüş, hem bireysel hem de toplumsal özgürlüklerin başlıca kısıtlayıcısı haline gelmiştir. Oysa piyasa sisteminde var olan rekabet ve uyum, toplumsal refahı kendiliğinden düzenleyecek öz güçlere sahiptir. Devletin yapay müdahalesi bu öz güçleri engelleyerek, rasyonel bireysel tercihlerin gerçekleşmesini engellemektedir. Bunun sonucu hem bireysel, hem toplumsal refahın tehdit edilmesidir. Üstelik devlet, bürokratikleşmiş yapısı ile var olan kaynakların büyük bir bölümünü yutmakta, böylece refah sağlamak adına bireysel ve toplumsal gelişmenin zenginleşmenin yolunu tıkamaktadır.⁷⁶

Neo-liberalizmin siyaset tarzı ve yönetim rasyonalitesi toplumsal ve siyasal alanın doğrudan ve koşulsuz olarak piyasanın güdümüne girmesini sağlamaktır. Friedman'cı ve Hayek'çi yeni liberal ekonomik politikalar, özelleştirmelerle devletin

⁷⁴ Atilla Yayla, Mehmet Seyithanoğlu, "Türkiye'de Liberalizm", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1999, s.3.

⁷⁵ R. Levitas, **İdeology and The New Right "The Ideology of the New Right "** edited by Ruth Levitas, Polity Pres, Cambridge, 1986, s.5. Aktaran, Özgüden, s.34.

⁷⁶ Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, s.96.

küçültülerek ekonomiden tamamen elini çekmesine ve "piyasa alanının genişletilmesine" dayanır. Devletin özelleştirmelerle kamusal ve sosyal işlevlerinden sıyrılıp, teknik ve idari bir aygıtla dönüşmesi sonucu sınırsız bir güç haline gelen piyasanın yol açtığı her türlü olumsuz sonuç (işsizlik, yoksulluk, eğitim, sağlık vb. sorunlar) neo-liberalizmin meşruiyet arayışını ve siyaset tarzını biçimlendirmiştir. Neo-liberalizmin hedefi, devletin ordu ve polis gibi şiddet aygıtlarını geliştirerek toplumsal istikrarı sağlamak, mevcut düzenin eleştirilmeden yeniden üretilmesini güvenceye almak, toplumsal alanı otoriter popülist slogan ve yöntemlerle düzenleyerek apolitikleştirmektir. Neo-liberalizm, bu hedeflerine ulaşmak için ihtiyaç duyduğu ideolojik gücü muhafazakar değerlerin yeniden canlandırılmasında bulur. Yeni sağın hem bugünü hem de yarını denetim altına alma stratejisi, en başta tarihsel kültürel değerlerin, geleneklerin vurgulanarak muhafazakâr tarih bilincinin canlandırılmasıdır.⁷⁷

Keynezyen sosyal devlet yerine ikame edilen neo-liberal teori, hararetle devletin ekonomik alanda "geri çekilmesini" tavsiye etmekteydi.⁷⁸ Devletin, toplumsal, ekonomik ve mali alanlarda yerinin olmadığını sıkça dile getiren neo-liberalizm, az gelişmişlikten kurtulmanın tek yolunun bu büyük devletten kurtulmaktan geçtiğini söylemektedir. Hantal, beceriksiz, kaynakları yutan, verimsiz, planlamaya dayalı, merkezi-hiyerarşik otoriteyle yönetilen bu büyük devlet, dış dünya ile bütünleşmenin ve çağı yakalamanın önündeki en büyük engeldir. O halde bu devlet aygıtının dünya ile bütünleşmeyi yönetebilecek bir yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır. Yeniden yapılanma, devletin küçültülerek küreselleşme sürecine ayak uydurması ile mümkündür. İşte az gelişmiş ülkelerdeki bu yeniden yapılanmanın adı, yapısal uyum ya da "yapısal uyarılama" sürecidir.⁷⁹

Refah devletinin zayıflama nedenleri arasında dışsal nedenler de gösterilmektedir. Bunlar arasında döviz kuru istikrarının bozulması, ABD'nin hegemonik gücünü kaybetmesi, uluslararası ticaret hadlerinin değişmesi, yeni sanayileşmekte olan ülkelerin ortaya çıkışı, değişen mali kurumlar ve yeni teknolojilerin etkisi sayılmaktadır. Burada sayılanlar, aslında küreselleşme sürecinde rekabeti keskinleştiren ve ulus-devleti zayıflatan unsurlar arasında sayılmaktadır. Bunlardan birincisi devletleri sosyal

⁷⁷ John Keane, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Çev: Necmi Erdoğan, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1994, s.31.

⁷⁸ Kadir Akin Gözel, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", **Türk İdare Dergisi**, Sayı:438, Ankara, Mart 2003, s.197-198

⁷⁹ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE, Ankara, 1996, s.1-8.

hizmetlerin geliştirilmesinden çok ekonomik etkinliği gözetmek zorunda bırakırken ikincisi sosyal politikalar konusunda devletlerin seçeneklerini azaltmaktadır.⁸⁰

Yeni yapı sosyal ilişkileri de değiştirmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan refah devletinin temel taşları erimiş, yok olmuştur. Bunda, özellikle insanlar arasındaki dayanışma duygusunun zayıflaması büyük bir rol oynamaktadır. Son nesiller, büyük ölçekli depresyon veya savaşın getirdiği sıkıntılarla baş etmek zorunda kalmamış, daha farklı ekonomik ve sosyal yapılar içinde yaşamaya ve çalışmaya başlamıştır. Bu tur ortak tecrübenin kaybolması, sosyal dayanışma ve vatandaş olmaktan kaynaklanan sosyal haklar düşüncesinin cazibesini yitirmesine yol açmış, sosyal dayanışmaya olan desteği azaltmıştır.⁸¹

Gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan krizi, neo-liberal dönüşümle önleme çabası yine de çok sınırlıdır. Zira bu ülkelerdeki sermayenin ulus ötesi tekелci yapısı sınırsız bir piyasaya ihtiyaç duyacak boyutlardadır. Gelişmiş ülkelerdeki kamusal mekanizmaların işleyiş alanını kendi lehine daraltan piyasa mekanizmaları, aynı işlemin tüm dünyaya küreselleşme süreci ile yaygınlaştırmıştır. Kendine ayrılmış alanda kârlılık düşüşünü aşamayan piyasa mekanizması krizi ancak yeni ve karlı yatırım alanları olarak aşma peşindedir. Önce gelişmiş ülkelerde neo-liberal ideoloji içinde formüle edilip uygulanan özelleştirme politikaları aynı ideoloji ve stratejilerle tüm dünyaya empoze edilerek piyasanın alanını genişletmek üzere yaygınlaştırılmıştır. Bu amaçla az gelişmiş ülkelerde yatırım yaparak, karlı alanlara girmek isteyen tekелci sermaye bu ülkelerdeki yatırım yapılacak alanların devletin kamusal hizmetlerine ait olduğunu görmüştür. Kendilerine kapalı olan bu alanlarda devlet yatırımlarının olması ve bunun da ekonomiye müdahale eden bir devlet aygıtınca (Bürokrasi, planlama, idari ve mali mekanizmalar gibi) sürdürölmesi tekелci sermayenin karşısında bir engeldir. Bu engeli aşmak “modern ötesi çağın egemen ideolojisi” olan neo-liberalizmin stratejik kavram ve değerler sistemi ile oldukça kolaylaşmıştır.⁸²

Bu nedenle 1990’lı yıllarla birlikte gündemi en çok meşgul eden kilit kavram “değerim”dir. Değerimin yönü ise değerimi savunan Batı tarafından sermayenin hızlı dolaşımının önündeki engelleri kaldıran bir içerikle belirlenmiştir. Kamu yönetiminde

⁸⁰ Korkmazer, s.11.

⁸¹ Özdemir, s.213.

⁸² Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değerimi**, s.1-8.

reform, yapısal uyarlama adı altında Dünya Bankası ve IMF tarafından krizden kurtulma reçetesi olarak sunulan bu değişim programlarında, devletin hantal yapısı vurgulanarak, küreselleşen dünyaya ayak uydurabilecek yönetim yapısının oluşturulması gerektiğinin altı çizilmektedir.

2.3.3. Neo-Liberal Politikaların Kamu Yönetimine Etkileri

1980'li yıllardan sonra daha da belirginleşen neo-liberal politikalar hızla ekonomi politikalarına hâkim olmaya başlamıştır. Bu politikaların üç önde gelen özelliğinden söz edilmektedir: Toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir biçimde değişmesi, devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin radikal bir biçimde değişmesi ve bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması.⁸³

Bu yıllar hem refah devleti anlayışının yerini alan yeni liberal yaklaşımın yükselmesi, hem de küreselleşme sürecinin hız kazanması ve etkilerini hissedilir şekilde göstermesi ile yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu dönemde kamu yönetimi paradigmasında da değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bir yandan küreselleşme sürecinin etkisiyle, diğer yandan neo-liberalizmin minimum devlet anlayışıyla ulus devlet önemli ölçüde kan kaybetmiş, ulus devletin görev ve yetkilerinde değişiklikler gündeme gelmiştir.⁸⁴

1970'lerle birlikte, özellikle 1973'deki petrol krizini takiben, savaş dönemi sonrası hayata geçirilen Refah Devleti ve onun üzerine oturduğu kamu yararını öne çıkaran yönetim anlayışı da krize girmiştir. Bu koşullarda üretkenliği arttırmak ve kamu sektörü harcamalarını kısmak bu çıkmazı aşmanın tek yolu olarak gösterilmiştir.

Sanayi döneminin düşünce yapısına, "Fordizm"ın ve "Weberyen bürokratik model"ın örgütlenme ilkelerine dayalı planlamacı, kalkınmacı ve ekonomiye müdahaleci devlet yapısının yerine, neo-liberal politikalarla beraber piyasa mekanizmalarının egemenliğinde olan esnek bir kamu yönetimi yapısının kurulmaya başlanmıştır.

Esnek örgütlenme olgusu, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi adına

⁸³ Şaylan, s.130.

⁸⁴ Mehmet Aktel, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s.38.

postmodernizm akımı tarafından ortaya konulan bir anlayıştır. Bu anlayışta temel amaç, örgütlerin serbestçe davranması ve değişime kolayca adapte olmalarını sağlamaktır. Ancak işletme yönetimindeki örgütsel değişim, kamu örgütlerinin bünyesinde aynı olumlu etkiyi yapması doğru bir düşünce olmayabilir.

Neo-liberal teorisyenler idarenin küçülmesinin ekonomik etkinliği artıracağını ve bunun sonucu olarak toplam refahın da artacağını iddia ediyorlardı. Kamu hizmetlerinin dağıtımında pazarın geleneksel hiyerarşik bürokrasiden daha üstün bir mekanizma olduğu geniş kabul gören bir gerçektir. Devletin küçülmesi kayda değer tasarruf sağlayacaktı. Özel sektörün büyümesini cesaretlendirmek yönündeki çalışmaların da kamu sektörünün problemlerinin çözümünde yardımcı olacağı savunulmaktaydı.

Neo-liberal yaklaşımı benimseyenlere göre devletin sanayi ve ticaretle uğraşmayıp ekonomiden çekilmesi, yalnızca alt yapı yatırımları ile uğraşıp daha çok düzenleyici ve yönlendirici konumda kalması, hem kamu kesimini küçültülmesi çerçevesinde ele alınmakta, hem de sosyal maliyetinin "israf, hırsızlık, yağmacılık" olduğu belirtilen rant kollamanın ortadan kaldırılmasının çerçevesi olarak sunulmaktadır.⁸⁵

Kamu hizmetlerinin işletme yönetimi teknikleriyle yürütülmesini savunan ve vatandaş müşteri olarak gören bu anlayışta temel amaç: devletin küçültülmesi yoluyla piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasıdır. Kamu hizmetlerinde esas amacın kamu yararı kavramı olduğu varsayımından hareketle; piyasa mekanizmalarının bu hızlı ilerleyişi, kâr olgusunu ön plana çıkarıp, kamu yararı anlayışının temelden sarsılmasına yol açacaktır.

Bu anlayışa göre sorunun kaynağı kamusal mekanizmalardır. Çözüm ise kamusal mekanizmaların gücünün azaltılması ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasıdır. Bu açıdan özelleştirme, kamusal mekanizmaların değil, piyasa mekanizmalarının bunalımı nedeniyle doğmuştur. Sermaye kendi bunalımını, bunalımın kaynağı olan piyasa mekanizmalarını genişleterek açmaya çalışmaktadır. Buradan hareketle yeni sağ, bu süreçte devletin ne ekonomik, mali ne de toplumsal arenada yeri

⁸⁵ Turgut Tan, **İdarede Yeni Ussallık Anlayışı ve Hukuk**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu CiltII, Ankara, 1995, s.178.

olduğunu söylemektedir.⁸⁶

Bu açıdan öncelikli olarak devletin piyasaya müdahalesini asgari düzeye indirgeyecek politikaları hayata geçirilmesi şiddetle savunulmuştur. Bu politikaların hayata geçirilmesi ise, kamu hizmeti politikalarında anlayış değişikliğine ve özelleştirme faaliyetlerinin hızlandırılması ile gerçekleşecektir.

Neo-liberalizmin, devletin yeniden yapılandırılmasında; etkinlik, esneklik gibi ilkeleri ve risk almak, girişimcilik ruhu taşımak, rekabet ve kar etme felsefesine inanmak, kaliteyi yükseltmek, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, vatandaşa müşteri gözüyle bakılmasını ve kamu yönetiminde rekabetin ve serbest piyasa ilkelerinin uygulanmasını öngörmektedir.⁸⁷

Neo-liberal politika, devletin sınırlandırılması anlayışı doğrultusunda, deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarını gündeme getirmektedir. Ayrıca, yine devletin sınırlandırılması amacıyla, refah devleti tarafından kamusal olarak nitelendirilen mal ve hizmetlerin, serbest piyasa sistemi içinde veya bireylerin kurdukları gönüllü örgütlenmeler aracılığıyla karşılanmasını öngörmektedir. Bu aşamada, refah devletinin yerine getirdiği kamusal hizmetlerin büyük oranda piyasa, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına gördürülmesi söz konusu olmaktadır.⁸⁸

Neo-liberal anlayış, bireyi toplumdan üstün tutarak; toplumsal adaleti ve toplumsal eşitliği sağlamak adına, kamu yönetimlerinin görev alanını uluslararası kuruluşlar yoluyla daraltmaya çalışmaktadır. Bu kuruluşlara örnek olarak; Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası vs... sayabiliriz. Bu kuruluşların desteklediği neo-liberal anlayışa göre, toplumsal adaletin ve kamu düzeninin gerçekleşmesi mümkün değildir. Buradaki ideolojik vurgu kamu yönetimi felsefesi açısından önemlidir. Daha az devlet-daha çok piyasa sloganıyla var olan yeni-sağ politika anlayışı, bu anlamda bireyi yüceltip, kendiliğinden işleyen bir düzenin var olabileceğini savunmaktadır.⁸⁹

⁸⁶ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, s.1-8.

⁸⁷ Songül Sallan Gül, **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004, s.70.

⁸⁸ Hamza Al, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002, s.6.

⁸⁹ Serije Sezen, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999, s.57.

1980'lerin başından beri kamu sektörünün organizasyonu büyük bir değişim içine girmiş bulunmaktadır. Kamu yönetimi alanında hakim olan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapı ve yönetim anlayışı değişmektedir. Bu durum ideolojik, ekonomik ve siyasi alanlarda ortaya çıkan değişimlerin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁰ Bu süreçte geleneksel yönetim anlayışı kamu yönetimi alanında görülen sorunların kaynağı olarak görülüp eleştirilmiş ve bir paradigma değişikliğini gündeme getirmiştir. Paradigma değişikliği sonucunda gayri şahsi, katı, kuralcı, hiyerarşik, merkeziyetçi, baskıcı özelliklere sahip geleneksel Weberyen bürokrasi anlayışı terkedilmiştir. Onun yerine; esnek, ademi merkeziyetçi, girişimci, yönetimde katılıma açık, piyasa tabanlı yeni kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir.⁹¹

Bu yıllarda kamu yönetimi sisteminde değişime gidilmesi gerektiği ve buna bağlı olarak da "reform" anlayışı kamu yönetimi felsefesine hakim olmuştur. Kamu yönetiminde reform yapma yolundaki girişimler birbiri ile ilişkili birçok etkene tepki olarak değerlendirilmiştir. Kamu sektörü organizasyonunun çevresinde ortaya çıkan ana değişikliklerden birisi, Refah Devleti olarak da bilinen, Keynezyen ekonomi teorisi çerçevesinde şekillendirilmiş kamu yönetimi anlayışının terk edilmesidir. Burada hareket noktasını bu anlayışın uygulamada artık günün koşullarına yanıt vermediği görüşüdür.

Yeni kamu yönetimi anlayışı; ekonomiye minimum düzeyde devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması olarak ifade edilebilecek üç temel varsayıma dayanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu kesiminin aşırı büyüdüğünü, kıt kaynakları verimsiz kullanarak tükettiğini, oysa kamusal faaliyetleri yerine getirebilecek alternatifler olduğunu ifade ederek piyasa devleti anlayışını benimsemektedir. Rekabetçi serbest piyasa, kaynakları daha verimli kullanacak ve bürokrasinin neden olduğu kaynak israfına son verecektir. Diğer yandan kamu kesimi ve özel sektör arasındaki farklılıklar önemli değildir. Dolayısıyla özel sektörün daha verimli ve etkin olduğu ve kaynakları daha ekonomik kullandığı da göz önünde bulundurulunca işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması bir zorunluluk olmaktadır.⁹²

⁹⁰ Gözel, s.195

⁹¹ M.Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s.221.

⁹² Süleyman Sözen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.60-63.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, geleneksel kamu yönetimi anlayışının merkeziyetçi, katı, büyük ve hiyerarşik yapısını eleştirmekte ve esnek hiyerarşi ve örgüt yapısı, dar ve sınırlı merkez, geniş-yatay çevre ve yerinden yönetim ilkelerini savunmaktadır.⁹³ Bu doğrultuda büyük ölçekli örgütlerin küçültülmesini, esnek örgütlenme ve esnek yönetim sisteminin tesis edilmesini ve desantralizasyonu öngörmektedir.⁹⁴

Devletin yeniden yapılandırılması çabalarının sonuncusu olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nda da yeni liberal politikaların ve küreselleşmenin etkilerini görmek mümkündür. Tasarıda bir yandan devlet ve kamu yönetimi küçültülüp etkisizleştirilmiş ve merkezi yönetim sınırlanmış, diğer yandan da birey, sivil toplum ve yerel yönetimler güçlendirilerek ön plana çıkarılmıştır.⁹⁵

Yeni kamu yönetimi anlayışının örgütsel yapıya getirdiği değişiklikler doğrultusunda, Tasarı ile görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği (md. 5/e) düzenlenerek merkezi yönetimin sınırlanması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi öngörülmüştür. Merkezi idarenin genel yetkileri, kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek; kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek (md.6/a,b) olarak düzenlenmiştir. Merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetler ise, tek tek sayma yoluyla, adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler, dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ve piyasalara ilişkin düzenleme ve görevler gibi ulusal ve bölgesel nitelikteki görevler olarak belirtilmiştir. Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler de mahalli idarelere bırakılmıştır.⁹⁶

Neo-liberalizmin, yeni muhafazakarlık ve kamu tercihi teorileri olmak üzere üç kaynaktan beslenen yeni sağ yaklaşımın,⁹⁷ tüm problemlerin nedeni olarak refah devleti

⁹³ Veysel Bilgiç, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Derleyenler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık K. Öztürk ve Bekir Coşkun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s.35.

⁹⁴ Sözen, s.79.

⁹⁵ Sallan Gül, s.41.

⁹⁶ Dilek Memişoğlu, "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.150-151.

⁹⁷ Al, s.119.

uygulamalarını gösterdiğini ve kamunun faaliyet alanının küçültülerek özel sektör anlayışı paralelinde yeniden yapılandırılmasını öngördüğünü belirtmiştik.

Kamu tercihi teorisi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları; iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle; Kamu Tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir.⁹⁸

Kamu tercihi kuramına göre, bireyler nasıl ekonomik kararlarını verirken ve seçimlerini yaparken bireysel çıkarlarını gözetiyorsa, siyasal kararlarını alırken de kişisel çıkarlarını düşünürler. Siyasal karar alma sürecinde seçmen, politikacı ya da bürokrat farkı olmadan, tüm bireyler kişisel çıkarları doğrultusunda karar verirler. Ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan kapsamlı bir dönüşümü simgeleyen yeni sağ yaklaşım, kamusal faaliyetlerin doğası gereği kaynakları verimsiz kullandığını bu yüzden kamu girişimi ve faaliyet alanının daraltılması gerektiğini savunmaktadır.⁹⁹ Piyasaya sonuna kadar güvenen ve "daha az devlet daha çok piyasa" anlayışını benimseyen yeni sağ, özelleştirme ve deregülasyon politikaları ile devletin küçültülmesini ve piyasanın tam egemenliğinin sağlanmasını öngörmektedir.¹⁰⁰

Kamu tercihinin ve diğer yaklaşımların meydana çıkmasının sebebi; Kamu yönetiminin çevresinde ortaya çıkan Refah Devleti olarak da bilinen Keynezyen ekonomi teorisi ve uygulamaları sonucunda; ortaya çıktığı varsayılan aksaklıklardır. Yeni ekonomik teoriler, hararetle devletin "geri çekilmesini" tavsiye etmekteydiler. Büyük idarenin etkili olmadığı ve idarenin kendisinin ekonomik büyüme ve özgürlüğü sınırlandırarak, ekonomik bir problem haline geldiği savunulmaktaydı. Pazar ekonomisinin kurallarının işleme zamanının geldiği ilan edilmekteydi.¹⁰¹

Kamu yönetimi yapısının özellikle 1980 sonrasında yaşadığı değişim olgusu kamu yararının da değişmesine ön ayak olmuştur. Kamu yararının anayasalarda ele alınış şekli de yine bu değişimle farklılaşmış ve kendini iyiden iyiye hissettirmiştir. Neo-liberal politikaların devleti ekonomik alanda küçültme isteği, kamu yararı kavramını

⁹⁸ Coşkun Can Aktan, **Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat**, www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari, 02.02.2007

⁹⁹ Aksoy, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi**, s.553.

¹⁰⁰ Al, s.119.

¹⁰¹ Gözel, s.197–198

etkilemiştir. Özelleştirme, yerelleşme ve demokratikleşme söyleminin anahtar kelimeler olduğu bu anlayışta, kamu yararı kavramı değişimin merkezinde yer almıştır.

2.3.4. Neo-Liberal Politikaların Türkiye’de Etkinleşme Süreci

Tezimizin bundan sonraki kısmında değineceğimiz neo-liberal dönüşümün yerel hizmetlerin sunumuna etkilerine geçmeden önce bu değişimin Türkiye’de nasıl yansıdığına da değinmek gereklidir. Birinci bölümün son kısmında ülkemizde Keynezyen politikaların uygulanış sürecini ve 1980 sonrası neo-liberal politikaların etkin olma sürecini ele alacağız.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde 1960-1980 arası dönemin esnek bir yorumla, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ile başladığı söylenebilir. 1960 askeri müdahalesi ve sonuçları Cumhuriyet tarihinde ilk defa 1930’lardan itibaren uygulamaya konulan devletçi-planlı ekonomi ve ithal ikameci sanayileşme modeli sayesinde palazlanmaya başlayan ve giderek güçlenen sanayi sermayesinin ikinci defa ancak bu sefer bir önceki ile kıyaslanmayacak ölçüde tam bir sıçrama yapmasına yol açarak, sermaye birikim modelinin köklü bir biçimde değişimini sağlayan bir geçiş aşaması olmuştur. 1960 askeri yönetiminin ilk kararlarından birisi de ithal ikameci sanayileşmeyi resmi bir kalkınma politikası olarak kabul edip Devlet Planlama Teşkilatı’nı kurmak olmuştur.¹⁰²

Kapitalizmin merkezindeki ülkelerde devlet-ekonomi ilişkilerinin dönüşmesine paralel olarak Keynezyen iktisat politikalarına dayanan refah devleti ve planlı ekonomi uygulamalarına geçiş, kapitalist dünya sistemine bağımlı tarzda eklemlenen bir çevre ülkesi olan Türkiye’de de 1960 askeri müdahalesi ekonomi politikalarını oluşturup yönlendirecek idari bir mekanizma kurmuştur. DPT’nin askeri müdahalenin hemen ardından hazırladığı, Birinci Beş Yıllık Plan, büyümenin sürükleyici gücü olarak kamu yatırımlarını ve devlet işletmeciliğini ön görüyordu. Bu plana göre, ithal ikameci sanayileşme, sanayi sektörlerinin tümü için yönlendirici bir stratejik tercih olarak kabul edilmiştir.¹⁰³

Türkiye’de refah devleti uygulamalarından neo-liberal politikalara geçiş süreci

¹⁰² Gülalp, **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, s.34-35.

¹⁰³ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, Gerçek Yay., İstanbul, 1989. s.102.

yaşansa da, ülkemizde refah devleti uygulamalarının batılı ülkelerle aynı düzeyde yaşanmadığı aşikârdır. Türkiye'deki refah devleti uygulamalarının, bu alanda gelişmiş ülke örnekleriyle karşılaştırıldığında, son derece yetersiz kaldığı, zayıf bir refah devleti örneği sergilediği görülmektedir. Yine de, 1940'lardan sonra batılı ülkelerdeki gelişme seyrine benzer bir süreçten geçen ülkemizdeki refah rejimini, Keynezyen refah devleti olarak nitелеmek mümkündür. Fakat sistemin kendine özgü özellikleri vardır. Bunların başında, yerel dayanışma ilişkilerinin, hâlâ modern sistemle birlikte varlığını güçlü bir şekilde devam ettiriyor olması gelmektedir. Diğer yandan, devletin KİT'lerdeki istihdam politikaları, gecekondulaşma olgusuna göz yumulması, tarımda destekleme alımları ve çeşitli sübvansiyonlar da dolaylı transferler olarak ülkemizdeki refah sisteminin bir yüzünü oluşturmaktadır.¹⁰⁴

1960 askeri müdahalesi, toplumsal politikalarıyla, siyasal dengeleriyle ve idari mekanizmalarıyla yeni bir birikim modelinin temelini atmıştır. İthal İkameci Sanayileşme (İ.İ.S.) modeli 1960'lardan 1980'lere kadar köklü bir değişim geçirmeden uygulanmıştır.¹⁰⁵

İ.İ.S. modelinin ayırt edici özelliği, içe dönük, sanayi merkezli ve dışa bağımlı olmasıdır. Teknolojinin, yatırım mallarının ve girdilerin ithal edilerek nihai ürünün ülke içinde üretildiği İ.İ.S. modeli, iç pazara yönelik tüketime dayanır. Model, sürekli ve canlı bir iç pazara gereksinim duyduğundan yeniden bölüşümcü politikalar, pazarı genişletmeye hizmet eder.¹⁰⁶ Diğer yandan ithal ikameci sanayilerin korumayla ayakta kalması ve yapısal olarak da dış pazarlara girmelerinin olanaksız olması, bu sanayilerin kendi tükettikleri döviz sağlayamamalarına yol açar. Böylece İ.İ.S. modelinde gerek duyulan döviz, geleneksel tarım ürünlerinin ihracatından karşılanır. Ancak böyle bir ihracat yapısı, döviz harcamalarının artmasını gerektiren bir sanayileşme yapısında darboğaza girer. Bu nedenle İ.İ.S. modeli ancak sürekli artan dış borçlarla ayakta kalabilir.¹⁰⁷

İ.İ.S. modeli devletin, bir düzenleme ve bölüşüm aygıtı olarak bürokratik

¹⁰⁴ Nadir Özbek, "Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Sosyal Devlet", **Toplum ve Bilim**, Sayı: 22, Bahar Yayınları, 2002, s.21.

¹⁰⁵ Şevket Pamuk, İthal İkameci Döviz Darboğazları ve Türkiye:1947-1979 içinde, **Krizin Gelişimi ve Türkiye'nin Alternatif sorunu**, der: Korkut Boratav, Çağlar Keyder, Şevket Pamuk, s. 37-68, Kaynak Yay., İstanbul, 1983, s.51.

¹⁰⁶ Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, s.100.

¹⁰⁷ Güllalp, **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, s.35.

planlama ve popülist yöntemlerle sermaye birikim sürecine müdahalesini gerektirir. Sanayi sermayesinin gereksinimlerine göre biçimlendirilen kurumsal devlet aygıtı, sermaye birikiminin koşullarını belirleyecek ve düzenleyecek bir kamu bürokrasisi eliyle sağlanır. Devletin kamu bürokrasisi ile ekonomiye müdahalesi, iç pazarı, dış rekabetten koruyarak yerli sermayenin büyümesini sağlamak, düşük faiz politikaları ile sanayi kesiminin yatırım yapmasını kolaylaştıracak ucuz kredi sağlamak ve İ.İ.S modelinin en kıt kaynağı olan döviz piyasa mekanizması ile değil tahsis yoluyla dağıtmaktır.¹⁰⁸

İ.İ.S modelinde devletin ekonomiye müdahale amaçlarından ilki, sermaye birikimini arttırmaksa, ikincisi de iç tüketimin mümkün olduğu kadar geniş halk kesimlerine yaygınlaştırılmasıdır. "Az gelişmiş ülkelerdeki kapitalizme özgü bir bölüşüm biçimi olarak popülizmin" uluslararası alanda Keynesciliğin geçerli olduğu bir dönemde gelişmiş olması tesadüf değildir. Popülizm, çalışan sınıflar, siyasi iktidar ve egemen sınıflar arasında uzlaşıya dayalı bir bölüşümü ifade eder. Bu uzlaşıda temel olan, iç pazara yönelik üretimin popülist bölüşüm politikalarıyla tüketimini yaygınlaştırmaktır.¹⁰⁹

Türkiye’de 1960’lı yıllar işçi sınıfının da tarih sahnesine çıktığı bir dönem olmuştur. Uygulanan birikim modeli Türkiye’de modern işçi sınıfının ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Ücretlerin sürekli olarak yükselmesi ve bunu istikrarlı hale getirecek sendikacılık gibi yasal ve kurumsal düzenlemeler, bir yandan iç pazarın genişlemesini sağlarken, bir yandan da sanayi sermayesi birikimi ile gelişmekte olan işçi sınıfının siyasal olarak sistemle bütünleşmesi sağlanmıştır.¹¹⁰ Ayrıca işçi sınıfı ücret dışında son derece ileri bir sosyal güvenlik sistemine de kavuşmuştur. İşçi sınıfı zaman içinde ideolojik ve örgütsel olarak belirgin bir güce ulaşmış ve etkin bir aktör olarak 1970’li yıllarda siyasal gündeme damgasını vurabilmiştir. İ.İ.S modelinin tanımlayıcı unsurlarından biri sanayi burjuvazisi ise ikincisi de örgütlü işçi sınıfıdır.¹¹¹

1970 yılında öncelikle büyüme hızının düşme eğilimine girdiği görülmektedir. İç pazara dönük birikim modeli iç pazarın sınırlılığı nedeniyle sanayide büyük ölçekli üretim birimlerinin kurulmasını engelleyerek, kapitalist ekonominin dünya piyasasındaki

¹⁰⁸ Atila Eralp, **The Politics of Turkish Development Strategies, Turkish State, Turkish Society**, edited by, Andrew Finkel, Nukhet Sirman, pp.219-258, Routledge, London and Newyork, 1990, s.225. Aktaran: Özgüden, s.15-16.

¹⁰⁹ Korkut Boratav, "2000’e Doğru Türkiye’de Popülizm", **Mürekkep Dergisi**, sayı:10-11, 1998, s. 8-9.

¹¹⁰ Haldun Güllalp, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Yurt Yay., Ankara, 1987, s.36.

¹¹¹ Çağlar Keyder, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yay., İstanbul, 1993, s.141.

rekabet gücünü zayıflatmıştır. İhracatın, ekonominin ihtiyaçlarına oranla çok geride kalması belirli bir süre dış borçlarla önlense bile bir dış ödemeler sorununu gündeme getirerek, ekonominin ihracata yönelmesini dayatmıştır.¹¹²

1960'lı yıllar boyunca büyük bir hızla biriken sanayi sermayesi, sözü edilen iç pazarın sınırlılığı engeli ile karşı karşıya kalmıştır. Ekonominin dış kaynağa bağımlı olması sonucu artan dış borçlar büyüme hızını yavaşlatan yapısal bir kriz nedeni olmuştur. 1970 yılında üretim ve GSMH son beş yılın en düşük seviyesine ulaşmıştır. 1960 sonlarında IMF ve OECD gibi uluslararası finans kuruluşları Türkiye'nin artan dış borç sorunlarının ağırlaşması üzerine ihracatı teşvik tedbirleri önermeye başlamışlardır. Sonuç olarak, 9 Ağustos 1970 yılında İMF ile yapılan yeni bir borç anlaşması, ihracatı özendirici tedbirler yanında klasik kemer sıkma politikalarının karşılığında yapılabilmektedir.

1971 askeri müdahalesinin o dönemdeki gerekçesi, artan işçi ve öğrenci hareketlerinin ülkede yarattığı huzursuzluktu. "Demokrasinin Türkiye için bir lüks olduğu ve siyasi gelişmenin iktisadi gelişmeyi aştığı" belirtilerek 1961 anayasasındaki demokratik haklar kısıtlanmıştır.

Ordunun iki yıl görevde kaldığı süre içinde son on yılda sanayide sürekli yükselen ücretler düşürülmüştür. Buna ilave bir gelişme de sanayi sermayesi ile büyük toprak sahiplerinden oluşan iktidar bloğunun çatlamasıdır. Zararını en çok küçük köylünün çektiği, tarım destek fiyatları ve tarımsal teşvikler düşürülmüştür. Böylece kaynaklar büyük sanayi sermayesini kayırcı bir biçimde dağıtılarak sanayi sermayesinin tekelleşmesi hızlandırılmıştır. 12 Mart'ın, 1960 sonunda döviz krizi ile karşılaşan sanayi birikim sürecinin yeniden yapılandırılmasına yönelik bir girişimi içerdiği söylenebilir. Ancak 12 Mart dönemi bütünlüklü alternatif bir politika oluşturamayan erken ve başarısız bir girişimdir.¹¹³

1973-74 yıllarındaki dünyadaki petrol şokları ve batıda yaşanan enflasyonla birlikte dış ödemeler dengesinde açık daha da fazlalaşmış, dış ticaret dengesinin bozulmasına ve cari işlem açıklarının artmasına yol açmıştır. Dengelerin sağlanmasına yönelik ithalat baskı altına alınmış, döviz kontrolleri artırılmıştır. Böylece 1980 yılına

¹¹² Sungur Sarvan, "1960, 1971, 1980:Toplumsal Mücadeleler, Askeri Müdahaleler", **11.Tez**, Sayı:6, 1987, s.143.

¹¹³ Güllalp, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, s.38.

kadar dışa kapalı bir ekonomik model uygulansa da dış konjonktürün yarattığı krizden ya da durgunluktan uzak kalınmamıştır.¹¹⁴

Türkiye’de 1970’li yıllar boyunca yaşanan hegemonya krizinin en travmatik boyutu, 1977–1980 yılları arasında toplumun tüm kesimlerine yayılan bir iç savaş biçimini almış olmasıdır. Siyasal ve ideolojik merkezin çözülmesi toplumun tümüyle siyasallaşarak kutuplara doğru kaymasını hızlandırmıştır. Bu yıllar merkezkaç siyasal öznelerin gücünün doruğa ulaştığı, bir toplumsal parçalanma, kutuplaşma ve çatışma dönemi olmuştur. Siyasal şiddetin egemen olduğu toplumsal parçalanmışlık, bireylerin hızla birer “homo politicus”a dönüştüğü kaotik bir toplumsallık halini almıştır¹¹⁵

12 Eylül askeri müdahalesi öncesinde Türkiye’nin izlediği ithal ikameci birikim stratejisinin krize girmesiyle birlikte iç savaş boyutlarında yaşadığı derin hegemonya krizini aşmanın ilk adımı, 24 Ocak 1980 kararları ile gündeme gelmiştir. Türkiye’nin yalnızca ekonomik değil, siyasal, ideolojik ve toplumsal yaşantısında da köklü bir paradigma değişikliği yaratan 24 Ocak kararları, AP azınlık hükümetinin başbakanı olan S. Demirel’in başbakanlık müsteşarlığına atadığı Turgut Özal tarafından alınmıştır. T.Özal, bu tarihten başlayarak 1980’li yıllar boyunca iktisat politikalarının belirlenmesinde başrolü (başbakan müsteşarlığı, başbakan yardımcısı, ANAP genel başkanı ve başbakan olarak) oynamıştır.¹¹⁶ 24 Ocak kararları. IMF’nin “standart istikrar politikası” paketi ile Dünya Bankası’nın geliştirdiği “yapısal uyum” programının birçok az gelişmiş ülkeye, yaşadıkları döviz sıkıntısını aşmaları için empoze ettiği unsurlardan oluşur.

24 Ocak kararların temel hedeflerinden biri, Türkiye’nin dünya kapitalist sistemi ile bütünleşmesidir. Kararların yerleşmesi bu açıdan büyük sanayi sermayesinin hem içerde kendi çıkarlarına uygun yeni bir hegemonya kurmasını hem de dışarıda uluslararası iş bölümü ile yeni bir bütünleşme sürecine girmesi anlamına gelir. Kararlarla yerli sermaye bir yandan devletin ekonomik ve sosyal amaçlı harcamalarının kısıtlamasını isterken aslında özelleştirme politikalarıyla daha büyük kaynakları kamunun elinden almayı hedeflemektedir. Öte yandan yabancı sermaye ile

¹¹⁴ Erinc Yeldan, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s.23.

¹¹⁵ Eralp, s.221. Aktaran, Özgüden, s.26.

¹¹⁶ Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, s.121.

bütünleşerek, devletin ekonomideki ağırlığını azaltmasıyla ortaya çıkan boşluğu yabancı sermaye ile daha yoğun ilişkiye girerek doldurmak istemektedir.¹¹⁷

24 Ocak kararlarıyla, 1960 sonrasının ithal ikameci ekonomi politikaların terk edilerek, Türkiye ekonomisinin iç pazara dönük yapısını ve örgütleniş biçimini serbest piyasa mantığı içinde tümüyle değiştirerek ihracata yönelik yeni bir sermaye birikim modeline geçiş hedeflenmektedir.¹¹⁸

24 Ocak kararlarıyla benimsenen yapısal uyarlama programı, ekonomiyi arz merkezli para politikalarıyla yönlendirmeye dayanır. Bu politikalarla hedeflenen, iç talebi (tüketimi) kısarak, ithalatı azaltmak ve ihracatı arttırarak dış borç darboğazının aşılmasıdır. Bu yüzden serbest faiz ve döviz kuru politikaları ile düşük emek maliyetleri uygulanarak, ekonomi, ihracat yapabilir bir duruma getirilmeye çalışılır. Bunun yanında piyasaya minimum devlet müdahalesi ile sermaye hareketinin olabildiğince serbestleştirilmesi, iç ve dış pazarlarda serbestleşmesinin sağlanabilmesi için fiyatların tümüyle piyasa koşullarında belirlenmesi, yabancı sermayenin teşvik edilmesi, ihracatın özendirilmesi, sosyal harcamaların, kamu harcamalarının kısılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, tarım sübvansiyonlarının kaldırılması, işçi kesimi başta olmak üzere yoksul kesimler lehine oluşturulmuş popülist politikaların kaldırılması, vb. düzenlemeler de 24 Ocak kararlarıyla benimsenmiştir.¹¹⁹

Dışa dönük sanayileşmenin en belirgin özelliği, İ.İ.S. den farklı olarak, işçi ücretlerinin sürekli düşürülmesi ile kendini gösterir. İ.İ.S.'de bir talep unsuru olan ücretler, belirli bir seviyede tutulurken, dışa dönük stratejide ücretler maliyet unsuru olarak ortaya çıkar. Bu nedenle ücretler ne kadar düşük olursa, kar oranı ve rekabet de o ölçüde "olumlu" olur. Diğer yandan ücretlerin daha da düşürülmesi uluslararası sermayenin çıkarlarıyla da çakışmaktadır. Bu, neo-liberal politikalarla amaçlanan stratejinin ta kendisidir. Stratejide işçi haklarına, sendikacılığa ve sisteme karşı geliştirilecek muhalefete yer yoktur.

Özetleyecek olursak Türk ekonomisi 1980 öncesi dışa kapalı, ithal ikameci sanayileşme politikası izleyerek yoğun bir biçimde üretim malları, ara ve temel tüketim

¹¹⁷ Fikret Başkaya, **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, Birlik Yay, Ankara, 1986, s.247.

¹¹⁸ Başkaya, s.188.

¹¹⁹ Başkaya, s.243.

malları üreten sanayi sektörlerinin yurt içinde ikamesine yönelmiş ve kamu sektörü öncülüğünde hızlı bir yatırım programını devreye koymuştur. Bu dönemin bir diğer özelliği ithal mallarına uygulanan kotalarla, ulusal sanayi burjuvası koruma altına alınmıştır. Devletin bu şekilde mal ve iş gücü piyasalarına kamu işletmeleri ve yatırım tercihleri aracılığı ile yoğun müdahalede bulunması 1977'den başlayarak ülkeyi döviz ve finansman krizine sürüklemiştir.¹²⁰ Türkiye ekonomisi, iç ve dış etkenler nedeniyle büyük bir bunalım içine girmiş, döviz darboğazı, çeşitli mallarda yaşanan kıtlıklar, enerji üretiminin yetersizliği, petrol ve yan ürünlerinin ithal edilememesi krizi somutlaştırmıştır.

Türkiye gibi 1946'dan beri kronik dış açıklar veren ve Batı ittifakının sadık bir üyesi olan az gelişmiş bir ülkede, iktisat politikalarının ve siyasal dönüşümlerin yalnızca içsel etkenler tarafından belirlenmesi söz konusu olamaz. Bundan dolayı ABD'de ve İngiltere'de Reagan-Thatcher iktidarları ile ifadesini bulan yeni sağ ideoloji, IMF, Dünya Bankası ve uluslararası finans kapitali aracılığıyla üçüncü dünyaya aktarılmıştır. Türkiye de bu gelişmelerden nasibini almıştır.¹²¹ Ancak çok geniş toplum kesimlerini karşısına alan IMF reçetelerinin, demokratik bir ortamda uygulanabilme şansı yoktur. Bu politikalara uyum sağlayan siyasal rejimlerin tamamı baskıcı otoriter rejimlerdir. Latin Amerika ülkeleri bunun en iyi örneğidir. Bu ülkelerde benzer politikaların yürürlüğe konulması ancak askeri müdahalelerin desteği ile olmuştur.

Türkiye'nin kaderi de İ.İ.S modelini izleyen Latin Amerika ülkelerinin kaderi ile aynı olmuştur. Yaşanan hegemonya krizini aşmak üzere yerli ve yabancı sermayenin çıkarları doğrultusunda alınan kararların uygulanabilmesi için "uzun bir istikrar dönemine" ihtiyaç duyulmaktadır. Çok geniş toplum kesimlerinin mutlak anlamda yoksullaşması demek olan kararların uygulanabilmesi, ortaya çıkabilecek toplumsal muhalefetin şiddeti düşünüldüğünde (zaten iç savaş boyutlarına ulaşmış toplumsal kutuplaşma ile birlikte) ancak baskıcı ve otoriter bir iktidar döneminde mümkündür. Bu nedenle Türkiye'de, anti demokratik ve otoriter bir rejim talebinin gündeme alındığı tarih 24 Ocak 1980'dir.¹²²

¹²⁰ Yeldan, s.38.

¹²¹ Korkut Boratav, **1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yay., İstanbul, 1995, s.80-81.

¹²² Dursun Kırbaş, "Yeni Sağın İdeolojisi: Pragmatizm", **İktisat Dergisi**, sayı:314, 1991, s.6.

Türkiye'nin dış kaynaklı kredilere ihtiyaç duyduğu 1970'li yılların sonunda IMF'in kredilerinden yararlanmak için IMF'nin istediği önlemleri alması gerekmiştir. 24 Ocak 1980 Kararları bu istikrar önlemlerindendir. Yalnız bu programın daha önceki programlardan farkı, yetmişli yılların sonunda Türkiye ekonomisinin bir darboğaza girmiş olması ve bu krizden çıkmanın tek yolunun da yeni kredi bularak borçlanması zorunluluğu olmuştur. Türkiye'nin içinde bulunduğu bu zor durumdan yararlanan IMF ve Dünya Bankası gibi kredi veren kuruluşlar, kamunun küçültülmesi ve ekonominin serbestleştirilerek dışa açılması yolundaki yeni neo-liberal politikaları kabul ettirmeye dönük kararlar aldırılmışlardır. Dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından IMF'ye verilen niyet mektubundaki taahhütler 24 Ocak Kararları'yla aynıdır.

Yeni liberal düşüncenin ve küreselleşmenin şekillendirdiği bu süreçte, devletin yeniden yapılandırılması da bu değerler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. 1980 sonrası Türkiye'de hayata geçirilen yeniden yapılandırma çalışmalarında da yeni liberal yaklaşımın ve küreselleşme sürecinin etkisi söz konusudur. 24 Ocak kararları uyarınca devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması ile karma ekonomi politikalarından serbest piyasa ekonomisine geçilmesi, Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi'nin hayata geçirilmesi ve Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulamaya konulması yeni liberal bakış açısıyla gerçekleştirilen yeniden yapılandırma çalışmalarının örnekleridir.¹²³

24 Ocak Kararları ile iç talep kısılarak ihracatı artırmak yoluyla ekonomide serbestleşmeyi sağlayıp, ekonominin dışa açılması hedeflenmiştir. Reel devalüasyonlar doğrultusunda işletilen bir kambiyo politikası, adım adım liberasyona yönelen bir ithalat rejimi, pahalı döviz, ucuz kredi ve vergi iadesi gibi teşvik ve sübvansiyonlarla desteklenen ihracatın bir ulusal öncelik haline getirilmesi, fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğundaki sübvansiyonların kaldırılması ve iç talebin daraltılmasına dönük makro politikalar 24 Ocak Kararları ile ekonomiye damgasını vuracak iktisat politikaları yönelişinin temel unsurları olmuştur.¹²⁴

24 Ocak Kararlarının bir başka yansıması sanayileşme politikalarında görülmüştür. Bu kararlardan sonra ithal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları terk

¹²³ Aktel, s.169-170.

¹²⁴ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002**, İmge Kitapevi, Ankara, 2004, s.149.

edilmiştir. Yeni programın uzun vadeli hedefi; devleti küçülterek özel sektörün ağırlığının artırılması ve gerekli yeniden yapılandırma sürecini gerçekleştirerek ekonominin dünya piyasaları ile bütünleşmesini sağlamaktır. 24 Ocak'ın açtığı liberalizm dönemi, işçi ve ücretlinin hayat koşullarını sadece kısa süreli olarak geriletmekle kalmamış, bunların yanında 12 Eylül'ün askıya aldığı sendikalar ve sendika hareketinin belkemiği olan kamu sektörünün adım adım tasfiyesi ve özelleştirmenin sonucunda bu kesim ağır bir darbe almıştır. Sosyal hizmetlerin (eğitim, sağlık, emeklilik, şimdilerde SSK) özelleştirilmesi veya ticarileştirilmesi, sınıf dayanışmasının yerine sektörel ve bireysel çıkarları gündeme getirmiştir.¹²⁵

12 Eylül 1980'de Türkiye'de demokrasi süreci tekrar kesintiye uğramış ve bu kesinti 1983 seçimlerine kadar sürmüştür. Bu ara dönemde 1982 Anayasası hazırlanmıştır. 26 Eylül 1980'den itibaren olmak üzere belediye meclisleri feshedilmiş, bütün belediye başkanları görevden alınmış yerlerine valiler, kaymakamlar, emekli askerler veya diğer kamu görevlileri atanmış, bazı il ve ilçelerde ise eski belediye başkanları yeniden atanmıştır.¹²⁶

Askeri yönetim bundan sonraki üç yıl boyunca, 24 Ocak Kararları'nı ve bunların devamı olabilecek ekonomi politikalarını, basın ve sivil toplum kuruluşlarının muhalefeti olmadan rahatça uygulayabilmesi ve bu politikaların gelecek yıllarda da uygulanması için yasal ve toplumsal zemini oluşturmuştur. 24 Ocak kararları ile başlayan ve 12 Eylül rejimi ile uygulama sahası bulan neo-liberal politikalar, Türkiye'nin yerel yönetim politikalarını da yeniden şekillendirmiştir.

Sonuç olarak 1970'li yılların sonlarına doğru hakimiyet kurmaya başlayan neo-liberal politikalar Türkiye'de 24 Ocak kararları ve ardından gelen 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile etkin olmaya başlamıştır. 1983 seçimlerine kadar yönetimde olan asker, 24 Ocak kararlarının uygulama alanını oluşturmuştur. 1983 seçimlerini, 24 Ocak kararlarının mimarı olan Özal'ın partisi olan Anavatan Partisinin kazanmasıyla devam eden süreçte neo-liberal dönüşüm tamamlanmıştır.

¹²⁵ Taner Timur, **Küreselleşme ve Demokrasi Krizi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı Ankara, 2000, s.53

¹²⁶ Hikmet Kavruk, **Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Sayı:30, Ankara, 2002.

II. BÖLÜM

NEO-LİBERAL POLİTİKALARIN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI VE BELEDİYE HİZMETLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Otuz yıllık kesintisiz bir refah düzeni yaşayan dünya kapitalizmi, 1970'lerde uzun sürecek bir bunalıma girmişti ve bunalımın sebebi sosyal devlet uygulamaları olarak görülmüştü. 1970'li yıllar boyunca ekonomik krize eşlik eden refah devletinin çözülüş süreci, 1980'li yıllarda tamamlanmış ve refah devleti dönemi, ideoloji ve uygulamalarıyla birlikte sona ermişti. Refah devletinin sosyal demokrat ideolojisi ile birlikte komünizm eleştirisinden beslenerek geliştirilen neo-liberalizm, 1970'li yıllarda yaşanan toplumsal çalkantıya (büyük işçi grevleri, radikal solun yükselişi vb.) ve hegemonya krizine büyük bir tepki olarak etkinliğini sağlamıştır.

1960-1980 yılları arasında Türkiye İ.İ.S Modeliyle her ne kadar dışa kapalı, korunmacı bir ekonomik politika izlese de, 1970'li yılların sonunda dünya genelinde yaşanan ekonomik krizden etkilenmekten kurtulamamıştır. 12 Eylül 1980 Askeri müdahalesiyle uygulama alanı oluşturulan 24 Ocak kararları ile Türkiye de neo-liberal politikaları uygulamaya başlamıştır. Piyasa devleti anlayışına sahip neo-liberal politikalar yerel hizmetlerin sunumunu da etkilemiş ve yerel yönetimlerde Weberyen bürokratik anlayış yerine esnek örgütlenme ve özelleştirme politikaları uygulanmaya başlanmıştır.

1. Neo-Liberal Politikalar Sonucu Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Özelleştirme Uygulamaları

1.1. Özelleştirme Kavramı

Daha önce de tanımladığımız üzere kamu hizmeti; güvenlik, eğitim, sağlık,

kültür, sanayi, bayındırlık, sosyal güvenlik gibi alanlarda, devlet tarafından veya kamu kurumlarının gözetiminde özel girişim tarafından kamuya sağlanan hizmetlerdir. Tanımda da görüldüğü üzere kamu hizmetlerini bizzat devlet kendisi de gerçekleştirebilir; özel teşebbüsler vasıtasıyla da gerçekleştirebilir.

Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı saptanırken, niteliğine de bakmak gerekir. Nitelik yönünden kamu hizmeti olan bir hizmetin özel kesimce yürütülmesi, onun niteliğine etkili görülemez. Nitekim, Anayasa'nın 47. maddesinde, "kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler.... devletleştirilebilir" denilirken aynı zamanda özel teşebbüslerce yürütülen kamu hizmetinin varlığı kabul etmiştir.

Dar anlamda özelleştirme, sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır.¹²⁷ Dar anlamda özelleştirme için kamuya ait teşebbüslerin mülkiyetinin tamamının veya yarıdan fazlasının daha da önemlisi yönetim hakkının, özel kişi ya da kuruluşların eline geçmesi gerekmektedir.¹²⁸ Özelleştirme; devletin ekonomideki faaliyetlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) mülkiyetinin özel kesime devrini ifade etmektedir.¹²⁹ Dar anlamda özelleştirmede kesinlikle bir mülkiyet devrinin gerçekleşmesi ve mülkiyet devri işlemlerinin özelleştirilecek kamu kuruluşunun toplam sermayenin en az % 51'i kadar bir meblağa eşit olması gerekir.

Geniş anlamda özelleştirme, milli ekonomi içinde kamu etkinliğinin en aza indirilmesi veya tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamalar bütünüdür. Bu bağlamda özelleştirme kavramı, kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüslerin mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen veya kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının ya da üretiminin özelleştirilmesidir.¹³⁰ Bu çerçevede içinde özelleştirme bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Adam Smith, ekonomide herkesin kendi çıkarının maksimum kılmaya

¹²⁷ Eyüp Zengin, "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme", **Yerel Yönetim ve Denetim**, IV, 10, 1999, s.50.

¹²⁸ Eyüp Bedir, "**Özelleştirme Soruşturması**", **Hak-İş Dergisi**, 18, Ankara, 1992, s.25.

¹²⁹ M. Hulki Cevizoğlu, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgi Yayıncılık, İstanbul, 1989, s.11.

¹³⁰ Coşkun Can Aktan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Bilkem Matbaası, İzmir, 1987, s.82.

çalışırken, toplumsal çıkarında maksimum olacağını öne sürmüş, ekonomide “gizli el” aracılığıyla gerçekleştiren bir doğal düzen bulunduğunu savunmuştur. Adam Smith’e göre devlet bu gizli elin işine karışmamalıdır. Dolayısıyla böyle bir politikayı benimseyen liberaller açısından devlet, sadece klasik görevlerini (Sosyal güvenlik, milli savunma vb.) yerine getirmeli ve temel üretim alanlarından çekilmelidir. Söz konusu alanları özel sektöre bırakmalı ve hatta bu alanda hareket eden özel sektörü destekleyip korumalıdır. Bu bağlamda baktığımızda kısıtlı bir alana hapsedilen devlet, liberal politikalarla daha da küçültülerek özel sektörün güçlenmesine bir bakıma katkıda bulunmaktadır. Toplumsal üretim açısından baktığımızda desteğini devletten alan ve bu yöndeki politikalarla açıkları dahi finanse edilen kamu kuruluşları (KİT’ler), liberal kesim tarafından haksız rekabet yaratmakla suçlanmaktadır.

Liberal düşünürler, bu haksız rekabetin ancak ve ancak kamu destekli kuruluşların özelleştirilerek giderileceğini düşünmektedirler. Liberal iktisatçılar bu açıdan özelleştirmeyi desteklemekte ve devletçi politikalara karşı cephe almaktadırlar. Liberallerin özelleştirmeyi savunmasının ardında, temelde kapitalizmin gelişme dinamiğinin özel mülkiyete endekslendiği varsayımı vardır. Mülkiyete tabi bir varlığın değerindeki artışlardan sadece o mülkün sahibi doğrudan faydalanır. Bu yüzden sadece mülkün sahibi o varlığı en iyi şekilde kullanabilir. Kamu malının herkesin ortak kullanımına açık olduğu düşünülürse onu iyi kullanmak için hiç kimse yeterince çaba sarf etmeyebilir. Temel iktisadın tanımından yola çıktığımızda, eğer kaynaklar kıtsa bunu en iyi biçimde kullanmak gerekir; iyi kullanmanın yolu da özel mülkiyetten geçer.

Liberalere göre küreselleşen dünyada devletlerin hizmet verme tekellerinin kal(a)madığı, bunun yerine düzenleyici rollerinin ön plana çıktığı göz önüne alınması gereken bir olgudur. Devletin düzenleyici görevleri, rekabeti geliştirerek hizmet ve ürünlerin fiyatlarındaki düşüşler ile tüketiciye ciddi faydalar sağlar, maliyet yapılarındaki iyileşme ile yerel ve küresel pazarlarda avantaj yaratır.¹³¹ Özelleştirme, kamu yönetimindeki firmaların özel sektöre çeşitli düzenlemelerle aktarılmasını içeren ve sosyal yaşamda tüm toplumu ilgilendiren bir olgudur. Sosyo-ekonomik ve politik yaşamdaki etkilerine paralel olarak sosyal yaşamda da pek çok değişimi beraberinde getiren özelleştirme, neo-liberal bir politikadır.

¹³¹ Tuncay Özilhan, **Kamu Reformunun Temel İlkeleri**, Görüş, Aralık 2003, s.6.

Küreselleşmenin getirdiği ekonomik ortamda neo-liberal dalga şeklinde sahneye çıkan liberal sistem kendisine yeni bir argüman bularak söz konusu temel ilkelerini bu yolla pratiğe geçirmeyi amaçlamaktadır. İşte liberal sistemin "özelleştirme" argümanı bu noktada karşımıza çıkmaktadır.¹³²

Neo-liberaller klasik iktisatçıların piyasanın etkinliğiyle ilgili temel tezlerini korumakla birlikte, piyasanın bazı alanlarda başarısız olduğunu da kabul etmektedirler. Neo-liberal iktisatçıların geliştirdikleri "devletin ekonomik teorisi" bu kabulün bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte piyasa ekonomisi bireysel özgürlüğün mantıklı bir sonucu olarak da ortaya çıkmaktadır. Çünkü özgürlüğün bireylerin birbirleriyle serbestçe değer mübadele etmeleri anlamında iktisadi özgürlüktür. Kısaca denilebilir ki; "piyasa ekonomisi özgürlükle etkinliği birleştiren tek sistemdir."¹³³ Temelde özgürlükle, piyasa ekonomisi bütünleşmiştir. Politik özgürlükle birleşen bireysel girişimcilik ruhu, sınırlı kaynakları kullanarak, ekonomik etkinliğin sağlandığı piyasa ekonomisinin, yapıtaşını oluşturmuştur. "İnsanın bireysel yaratıcılık ve girişimcilik yeteneklerine dayanan ve insanların bu yeteneklerini kullanmalarını teşvik eden rekabetçi bir piyasa mekanizması kurmanın ya da bir piyasa ekonomisi oluşturmanın temel koşulu ise, devletin mal ve hizmet üretimi biçimindeki iktisadi faaliyetlerinin ortadan kaldırılmasını amaçlayan özelleştirmedir."¹³⁴ Bu bakımdan özelleştirme rekabetçi bir piyasa ekonomisi kurmanın vazgeçilmez bir yoludur.

Özelleştirme konusundaki tüm görüşler, neo-liberallerin yukarıda sıralanan görüşleriyle paralellik arz etmemektedir. Diğer bir görüşe göre, sermayenin küreselleşmesine hizmet eden yerelleştirme ve özelleştirme, hizmetleri ticarileştirmek özelliği taşımaktadır. Özel sermayenin yerel hizmetlere artan ilgisi, bunların vazgeçilmez, yaşamsal nitelikte olmaları ve işi yapana tekel gücü vermesinin anlaşılmasından kaynaklanır. Bu modelde, işin getiri ve kar kaynağı, tüketici ödemeleridir. Model, finansmanda vergilendirme ve kamu kredisi kullanma gibi, işin kamu hizmeti olmasını sağlayan araçları dışlamakta, fiyatlandırmaya dayanmaktadır. Ticari işleyişin mantığına uygun olarak herkes kullandığı kadarını ödeyecek, bedeli

¹³² Erkan Yüksel, **Basın ve Siyaset Gündemindeki Özelleştirme**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001, s. 20.

¹³³ Mustafa Erdoğan, **Aydınlanma, Modernlik ve Liberalizm**, Orion Yayınevi, Ankara, Mart 2006, s.67-68

¹³⁴ Halil Sariaslan, **KİT'ler ve Özelleştirme**, Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s.413.

ödemeyen ise hizmetten yararlanamayacaktır.¹³⁵

Kamu hizmeti kamu yararı ilkesi çerçevesinde belirlendiğinden, belli kamusal hizmetler piyasaya bırakıldığı takdirde insanların gereksinimleri ekonomik ve sosyal haklar çerçevesinde değil, satın alma güçleri çerçevesinde tanımlanacaktır. Böylece "vatandaş" hizmetten yararlanma hakkı elinden alınmış, bedelini ödediği takdirde hizmeti alan bir müşteri haline dönüşür.¹³⁶ Oysa kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir bölümü kamusal ya da yarı kamusal niteliktedir. Kamusal mal ve hizmetler demek, faydası ülke geneline yayılmış ve bütün bir toplumun ortak çıkarı olan mal ve hizmetlerdir. Bu mal ve hizmetlerin faydası bölünemez ve kullanıcılara göre fiyatlandırılmaz ve bedelini ödeyemeyenler bu hizmetlerden mahrum edilemezler.¹³⁷

Dünya genelinde 1970'li yıllardan itibaren kamu kuruluşlarının aşırı şekilde büyümesinden kaynaklanan sorunların çözümü ve kamu hizmetlerindeki verimliliği ve etkinliği artırmak amacıyla çeşitli ülkelerde yeni politika arayışlarına gidildiği görülmektedir. Çünkü geleneksel yönetim anlayışı, mevcut yapısıyla çağdaş görevlerini yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden devletin ekonomik alanda etkinliği tartışılmaya başlanmış ve bunun sonucunda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde alternatif üretim ve dağıtım yöntemi olarak özelleştirme, başta İngiltere ve A.B.D. olmak üzere birçok ülkede önem kazanmıştır.

1980'li yıllarda Türk kamu yönetiminin kendisi de örgütlenişi ve işleyişi ile kendinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapıdaydı. Bu durumunda çıkış noktası olarak görülen neo-liberal anlayış, Türk kamu yönetimini pazar ekonomisinin kurallarına göre şekillendirmek istiyordu. İşte 1980 sonrası kamu yönetiminin bütünüyle yeniden düzenlenmesinin temel nedeni de bu noktada aranmalıdır.¹³⁸

Özelleştirme hem merkezi hükümet tarafından yürütülen faaliyetlerde, hem de

¹³⁵ Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, Temmuz 1997, s.70-71.

¹³⁶ Brendan Martin, **Özelleştirme: Kimin Çıkarına?**, Çev: Osman Ç. Deniztekin, Cep Kitapları: 124/Düşün:009, İstanbul, 1995, s. 73

¹³⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1999, s.31

¹³⁸ Rüya Ataman-Özay Şen, **1980-1990 Döneminde Türkiye'de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Çalışmaları: Disiplin Sorunları**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2003, s.294.

yerel hizmetlerde sık sık kullanılmaktadır. Tezimizin konusu gereği merkezi hükümete bağlı KİT'lerin özelleştirilmesi konusuna değinmeyerek belediye hizmetlerin özelleştirilmesi olgusuna ağırlık vereceğiz. Bu bağlamda bundan sonraki bölümde belediye hizmetlerinin özelleştirme nedenlerine ve belediye hizmetlerinde özelleştirme yöntemlerine kısaca değineceğiz.

1.2. Yerel Yönetim Olgusu ve Neo-Liberal Politikaların Yerel Hizmetlerin Sunumuna Etkileri

Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir. Demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.¹³⁹

Kamu hizmetlerinin tamamını merkezden yürütmenin çok zor olması, özellikle nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca götürülecek hizmette etkinliğin-verimliliğin sağlanması amacı, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine ekten olmuştur. Hizmet alanının büyüklüğü, yerel birimlerin sayılarının azaltılması ve bu yolla kaynak tasarrufu ve hizmet türünün belirlenmesi, yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasının yöntemleri olarak görülmüştür.¹⁴⁰

Yerel topluluğun bireylerinin ortak gereksinimleri, merkezi yönetim tarafından da karşılanmakla birlikte, çoğunlukla yerinden yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışının yerleşmesi, hizmetlerde kalite ve ucuzluğu da getirmektedir. Yerel yönetimler, 18-19. yüzyıldan itibaren klasik görevlerinden sıyrılıp daha geniş dairede hizmet sunmaya ve kentsel doku dışında

¹³⁹ Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA), **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 1.

¹⁴⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992, s.14.

bireylerin ekonomik, sosyal ve siyasal gereksinimleriyle de ilgilenmeye başlamışlardır.¹⁴¹

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, siyasal, kültürel ve güvenlik gerekçeleri ile merkezi devlet örgütlenmelerini modernleştirme ve güçlendirmeye çalışmaları bir gerçektir. Gelişmekte olan ülkeler merkezi devlet yapıları ile toplumu dönüştürmeye ve modernleştirmeye çalışmışlardır. Ayrıca sosyal devlet anlayışı ve teknolojik gelişmeler, gelişmekte olan ülkelerde merkeziyetçi yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu yapılanma yerel inisiyatifleri, zayıflatıcı bir unsur olarak da etkilemiştir. 1980'lerden sonra ulus-devlet kavramının tartışılır duruma gelmesi ile birlikte yerel ve sivil inisiyatiflerin gelişmesine yönelik politikalar oluşturulmasının yolunu açmıştır.¹⁴²

1980'li yıllardan sonra ulusal ekonomilerin bütünleşmesi, yeniden örgütlenmesi, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerler ile bu çerçevede oluşan birikimlerin ulusal sınırların dışına taşması olarak açıklanan "Küreselleşme" kavramının gelişmesi ile birlikte ikinci önemli bir gelişmenin yaşandığı ve bu ikinci gelişmenin "Yerelleşme" olduğu görülmektedir. İnsan hakları, demokratikleşme, çevre sorunlarına uluslararası boyutta çözüm arayışları dünyada küreselleşme sürecini başlatırken, iletişim ve teknolojiye gelişme, yönetimlerde merkezi yapıdan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi ön plana çıkarmıştır.

Yerelleşme, ülkenin gelişiminin büyük ölçüde yerel dinamiklere bırakılmasını ifade etmektedir. Yerelleşme ihtiyaç ve olgusu "desantralizasyon" kavramı ile açıklanmaktadır. Bu kavramın ise iki tür ifadesi bulunmaktadır. Klasik anlamda desantralizasyon, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynak transferini ifade etmektedir. Modern anlamda desantralizasyon ise "merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi birtakım idari yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasıdır. "Yerel yönetim kuruluşlarının desantralizasyon politikası ile güçlendirilme eğilimine gidilmektedir. Aynı zamanda Yerel yönetimlerden piyasa kurumlarına ve gönüllü kuruluşlara doğru bir

¹⁴¹ Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, 2003, s.47.

¹⁴² Bilal Eryılmaz, Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s.90.

fonksiyon transferinin olduğu gör÷lmektedir".¹⁴³

1980'li yıllarda dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, bir yandan da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiğı gör÷lmektedir. Bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde merkezi ağırlıklı yönetim sisteminden güçlü yerel yönetime, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru bir gelişme olduğı gözlenmektedir. Dünyanın birçok ülkesinde olduğı gibi ülkemizde de bu gelişmeler ışığında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin istemlerin arttığı gözlenmektedir.¹⁴⁴

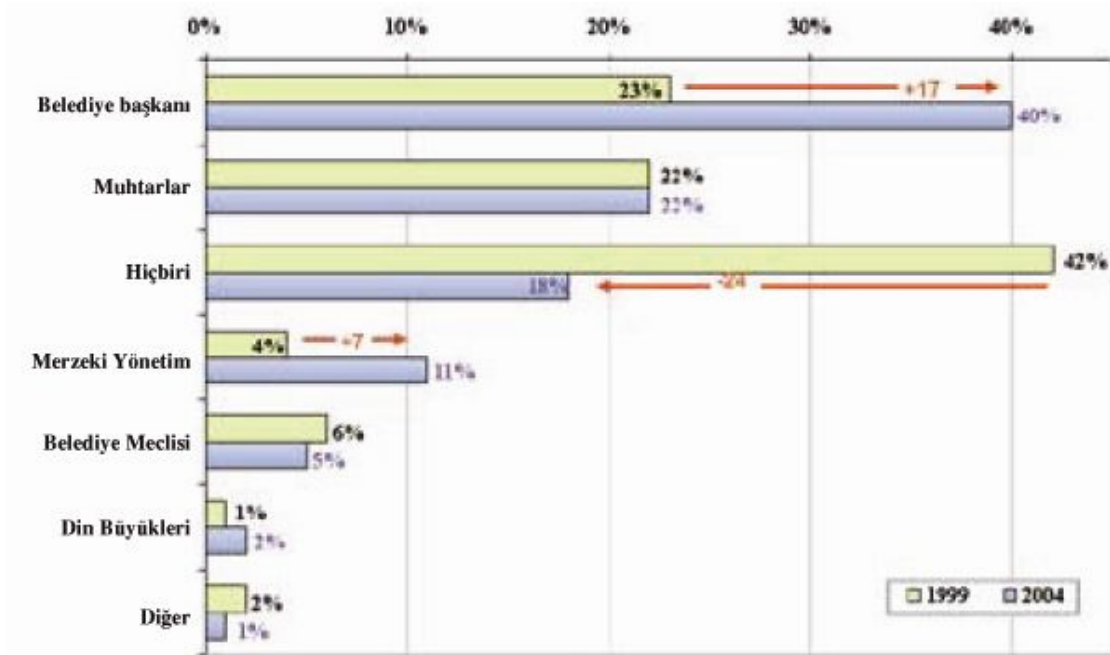
Merkezi yönetimlerin, halkın değişen ve çeşitlenen istemlerine cevap verememesi, hizmetlerin, hizmete en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi, günümüzde halka yakınlık ilkesinin ilgi görmesi ve halkın yönetime daha etkin ve aktif olarak katılma istemi ile günümüzde yerel politikaların önem kazandığı gözlenmektedir. Ülkemizde yapılan iki akademik çalışmada¹⁴⁵ sorulan "Size göre yaşadığınız çevreye (yani mahalleye ve kente) ait sorunları çözmede aşağıdaki birimler ya da kişilerden en çok hangisi sizin çıkarınızı temsil etmektedir?" sorusuna aşağıdaki yanıtlar verilmiştir:

¹⁴³ Eryılmaz, **Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri**, s.90.

¹⁴⁴ Mustafa Ökten ve M. Çiçek, "Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme", **Yeni Türkiye 21. yy. Özel sayısı**, Ankara, 1998, s.930.

¹⁴⁵ 2000 yılında saha çalışması gerçekleştirilmiş olan **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluk** [Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, İstanbul: TESEV, 2001] ve 1999 yılında saha çalışması gerçekleştirilmiş olan **Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform** [Fikret Adaman ve Ali Çarkoğlu, İstanbul: TESEV, 2000]

Grafik 1 : Yerel Sorunları Kim Çözmeli?



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatarlar, Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform, Görüş, Haziran 2004, s.45.

Anketlerde görüşülen kişilerin %40'ının belediye başkanlarını, (1999 yılına göre 17 puanlık bir artışla) mahalle ve kentlerine ait sorunların çözümünde çıkarlarını en iyi temsil eden merci olarak görmesi söz konusudur. Belediye başkanlarını, muhtarlar %22 ile izlerken, durumlarında 1999 yılına göre bir değişiklik saptanmamıştır. Takiben, 1999 yılı çalışmasına göre 7 puanlık bir artışla %11'lik bir kesim mahalle ve kente ait sorunların çözümünde merkezi yönetimi kişilerin çıkarlarını temsil eder konumda görülmektedir. Belediye meclisinin durumunda 1999 yılına göre fazla bir değişiklik bulunmamaktadır ve %5'lik bir kesimin seçi-mi olmuştur. Din büyüklerinin ise %1'lik bir kesimin oylarını aldığı anlaşılmaktadır. Asıl çarpıcı ve şüphesiz olumlu bir gelişme, "hiçbiri" şıkkını seçenlerin oranındaki 24 puanlık bir düşmenin gerçekleşmesidir. 1999 yılında görüşülen kişilerin neredeyse yarıya yakını (%42) yaşadıkları çevreye ait sorunların çözümünde kendilerini temsil eden kimse bulunmadığını ifade etmişken, bu oran 2004 yılında %18'e düşmüştür.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatarlar, "Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform", **Görüş**, Haziran 2004, s.44.

Bu çalışmada bizi daha yakından ilgilendiren sonuç, ankete katılanların toplamda %67'si (belediye başkanı, muhtarlar ve belediye meclisi toplamı) yerel sorunların çözümünde yerel yönetimleri işaret ederken, sadece %11'i merkezi yönetimi işaret etmiştir. Bu çalışmada da günümüzde yerel hizmetlerin çözümünde yerel güçlerin daha etkin olduğu/olması gerektiği sonucunu görmekteyiz.

1.2.1. Neo-Liberal Politikaların Yerel Hizmetlerin Sunumuna Etkileri

Kamusal mal ve hizmet ihtiyacının insanların topluluk olarak yaşamaya başladıkları andan itibaren var olduğunu söyleyebiliriz. Bu tür mal ve hizmetleri sunmakla görevlendirilen devlet, zaman içerisinde gerek nitelik ve gerekse nicelik yönünden değişen hizmet talebini etkin olarak karşılayamaz duruma gelmiştir. Bu çerçevede söz konusu mal ve hizmetleri kamu otoritelerinin yanında çeşitli özel sektör kuruluşlarının da sunması tartışılır olmuştur. Kamu hizmetlerinin sunumunun özelleştirilmesi olarak literatürde sıklıkla karşılaştığımız bu konu son dönemde özellikle yerel nitelikli mal ve hizmetleri sunmakla görevli birimlerce savunulur olmuştur. İdareyi hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel neden ise maliyet tasarrufudur.¹⁴⁷

Klasik Liberal Yerel Yönetim Anlayışı; Yerel yönetimi, bir yerel/beledi işletme ya da kurum niteliğinde gören ve onu devletin değil sivil toplumun bir uzantısı olarak algılayan, bu nedenle de yerel yönetimlerin devlet karşısında özerk olması gerektiğini savunan bir anlayıştır. Bu yaklaşımlar arasında yerel yönetimi merkezi yönetimin bir uzantısı olarak gören anlayışın da olduğu görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin yakın tarihi 1970'li yılların sonlarında ortaya çıkan ekonomik depresyon ile yakından bağlantılı olarak gelişme göstermiştir. Bu dönemde baş gösteren krizin sorumlusu Keynezyen refah devleti olarak görülmüş ve refah devleti anlayışı hem sağ ve hem de sol teorisyenlerce problemlerin kaynağı olarak ilan edilmiştir. Klasik liberalizme dayalı piyasa yanlısı görüşler yeniden gündeme

¹⁴⁷ Ahmet Ulusoy, Tark Vural, "Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri", **Türk İdare Dergisi**, 439, Haziran 2003, s.119.

gelmiştir.¹⁴⁸

1970'li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artarken, genellikle finansman kaynakları daralmıştır. Özellikle, merkezi Avrupa ülkelerinde yasal sorumlulukları artarken, bu yönetimlerin kaynaklarında genellikle herhangi bir artış sağlanmamıştır. Türkiye'de 1980 sonrası dönemde Adem-i merkeziyetçi düşüncesini benimsemiştir. Dünyadaki gelişmeler de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde olmuştur. Yeni liberal politika, kamu gücünün özel sektöre devri, kamusal mekanizmaların tasfiyesini öngörmüştür. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetim maliye sistemi ile yerel yönetim yapısı üzerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetim maliyesinde yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca en aza indirilirken, yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesi sağlanmıştır. Yeni liberal yaklaşımda öngörülen model; yerel yönetimler merkezi yönetim ilişkilerinin en aza indirilmesidir. Yerel yönetimin merkezi yönetim ile kesilen bağlarının yerini mali piyasalar ile özel sektörle kurulan bağlar almaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin sermaye birikimine katkı işlevi genişlemiştir.¹⁴⁹

Kamu yönetiminde gelişen bu yeni anlayış; kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı amaçlamakta ve bununla ilintili olarak da yerel yönetimlerde de bir dönüşüm ve değişimi hedeflemektedir. Yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluk veren, yerel kaynakların harekete geçirilmesini öneren ve yerel aktörlerin yönetime katılımını isteyen bir anlayış geliştirilmiştir. Bu anlayışta sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılımının önemine de işaret edilmektedir. Ayrıca gelişmelere adaptasyon, bilgi akışı, şeffaflık ve denetim sistemin işlemesi için vazgeçilmez öğelerdir.¹⁵⁰ Yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini ve bölge kaynaklarının kullanımını artırmayı, ayrıca kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlamayı amaçlayan bu yaklaşım merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısını değiştirmeyi de zorunlu kılmaktadır.

Yerel ve merkezi yönetimlerin ekonomik açıdan giderek daha entegre olması nedeniyle özellikle tekeli sermaye, bir yandan yukarıdan aşağı doğru bir yönetim ve

¹⁴⁸ Halis Yunus Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000, s.295.

¹⁴⁹ Güler, **Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü**, s.272.

¹⁵⁰ Gülen Elmas, "Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye'de Bölgesel Politikalar", **Ekonomik Yaklaşım**, Sayı:50, Cilt:15, Ankara, 2004, s.102-103.

planlamayı giderek daha fazla istemekte, öte yandan da yerel yönetimlerin ekonomik ve idari olarak özerk olmasını önererek, yerel bağlamda ekonomik egemenliğini sürdürmeyi amaçlamaktadır. Her iki durumda da tekeli sermaye ile var olan bağımlılığı nedeniyle merkezi yönetimin karar ve üretim düzeyinde daha güçlü olması sorunu ile karşılaşmaktadır. Bu sonucun uzantısı, sermaye kesiminin üretilmesini istediği yerel mal ve hizmetlerin üretimi ve yönetilmesi ile merkezi yönetimin harcama ve gelir politikalarının ve sermaye kesiminin isteklerinin büyük paralellikler göstermesidir. Bu da yerel yönetimlerin daha fazla harcama yapmasını zorunlu kılmakta ve yerel yönetimlerin finansman açığına ve mali baskı altında kalmasına neden olmaktadır.¹⁵¹

1980 sonrası izlenen ekonomik politikada ülke içindeki sermaye birikimi ve rant yaratma sürecinin yanında, dış ekonomik ilişkiden elde edilecek birikimin önemli bir faktör olarak kabul edilmesi mümkündür. Bu amaçla emek faktörü sahiplerine ödenen ücretler adeta dondurulmuş ve hatta geriletilmiş, kamu mülkiyetindeki değerlerin ve birikimlerin özel kesime devri sürecine girilmiştir.¹⁵²

Tüm dünyada 20. yüzyılın son on yılında şekillenen ve 21. yüz yılda da devam eden toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim yaşanmıştır. Bu bağlamda yeni devletçilik* ve yeni bölgeselcilik** anlayışına paralel olarak yerel yönetim anlayışında da değişimler olduğu ve bunun da ülkemizde yansımalarının bulunduğu bilinmektedir. Artık geleneksel temsil yönetiminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi ve yerel yönetim için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılımcılık, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği daha da bir vurgulanır olmuştur.

21.yüzyılın arifesinde yükselen ademi merkeziyetçi devlet yapısı hedefi, 20.yüzyılın yerelleşme hedefinden farklıdır. Birleşmiş Milletlere göre 21. yüzyıl adem-i merkezileşmesi yalnızca devletin içinde üstten alta, merkezden yerele yetki devri anlamı taşımaz. Yeni yüzyılda yerelleşmeye yüklenen anlamlardan birincisi, kamu yetkisinin

¹⁵¹ Nihat Falay, "1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4 Sayı 5:13-24, 1995, s.12.

¹⁵² Bilsay Kuruç, **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi, 1980-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara,1985, s.7-35.

* Yeni devletçilik anlayışı, piyasa mekanizmasını planlama karşısında ön plana çıkartan anlayışın karşısında; hızla değişen devingen piyasaların organizasyonu için devletin koordine edici güç olarak önemine işaret etmektedir.

** Yeni bölgeselcilik ise; yerel kaynakların harekete geçirilmesi, kurumsal yapının bu amaçla organizasyonu ve katılımcılık anlayışını içermektedir.

devletten çeşitli örgütlere ve piyasaya devri; özelleştirme, ikincisi ise siyasal-yönetimsel karar mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile paylaşımıdır. Bu durum ise geleneksel yerelleştirme anlayışından farklı olarak özelleştirme politikasını içermektedir. Bu anlayışla birlikte yönetim yerine bütün bir toplumun devlet tarafından yönetilmesi modelini terk etmeyi öngören, bunun yerine devlet, özel sektör ve sivil toplum kurumlarının yer aldığı ortaklığa dayalı bir yapı kurma anlamı taşıyan yönetim kavramının kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Ülkemizde ise 1980 sonrası dönemde belediyelere yapılan büyük yatırımlar istihdamı genişletici bir etki yaratmıştır. İstihdam artışıyla birlikte iç talepte genişleme meydana gelmiş, ithalatın serbestleştirilmesiyle de ülkede tüketim mallarında bir bolluk duygusu yaşanmıştır. Belediye yatırımlarının artması, hükümetin alt yapı harcamalarına geniş yer vermesi, askeri rejim döneminde kısılan kamu harcamalarının bu dönemde artmasına neden olmuştur.¹⁵³

1981-82 ve bunu izleyen 1983-87 arası dönemin toplumsal bölüşüm ilişkileri açısından temel özelliği ücretlerin düşürülmesi yoluyla yurt içi talebin daraltılarak, yurt dışı pazarlarına ihraç edebilecek bir artığın yaratılması olmuştur. Reel ücretler sendikal hareketlere getirilen yasal sınırlamalarla ve emeğin politik örgütlenmesine getirilen sınırlamaların artması nedeniyle geriletilmiştir. Sanayi sektöründe ücretin maliyeti geriletilirken, ihracatçı sektörlerle yönelik olarak; vergi iadesi, vergiden muafiyet ve kredi kullanımı gibi dolaysız destek olanağı sağlanmıştır.¹⁵⁴

Bu dönemde izlenen ekonomi politikalarının yerel yönetimlere, özellikle belediyelere ilişkin boyutu iki yönlüdür: Birincisi, bir yandan belediyelerin yerel halkın ve işgücünün eğitim, konut vb. gereksinimlerine yönelik fonksiyonları göz ardı edilmiş ve sosyal nitelikte hizmetler kısılmıştır. Söz konusu hizmetlerin sermaye kesimi tarafından üretilmesi öngörülmüş, mal ve hizmet fiyatlarının belediyeler yerine ilgili meslek kuruluşları tarafından belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Bunun sonucunda belediyecilik, temizlik ve yatırımcılık alanına sıkıştırılmıştır.

İkincisi ise, 1980 sonrasında kamu mülkiyetindeki varlıklar ve değerler yerel yönetimler ve özellikle belediyeler aracılığıyla azaltılmış ve bunların özel kesime devrini

¹⁵³ Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002**, s.152.

¹⁵⁴ Yeldan, s.23.

öngören model ve uygulamalar yürürlüğe konmuştur. Bunlar, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi, yerel hizmetlerin özel kesime ihale edilmesi, kent topraklarının özel mülkiyet alanına dönüştürülmesi, rantların özel kesime devrini sağlamak üzere gayrimenkullerin gerçek olarak vergilendirilmemesi, belediye yatırımlarının kamudan çok özel kesim bankalarından finanse edilmesidir.¹⁵⁵ Belediyelerde özelleştirme; işletmelerin hisse senetlerinin halka satışı şeklinde gerçekleşmemiş, özelleştirme daha çok, Belediye İktisadi Teşekkülleri kurarak şirketleşme, toplu taşıma, su dağıtım gibi işlerin ihale-sözleşme yöntemiyle belediye tekellerinin kaldırılması, işletmelerin kiraya verilmesi ya da yönetimlerinin özel kesime devredilmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Bu durum ise zaten güçlü olan ulusal ve uluslararası sermaye odaklarının daha da güçlenmesine neden olmuştur.¹⁵⁶

Ülkemizde yerel yönetimlerde 1980 sonrası başlayan bu değişim bir dizi kanunsal değişikliklerle mümkün olmuştur. Yerel hizmetlerin sunumunda özelleştirme kavramına geçmeden önce birinci bölümün son kısmında belediyelerin bugünkü yapılarını almalarını sağlayan kanunsal değişiklikleri inceleyeceğiz.

1.2.2. Yerel Yönetimlerde Neo-Liberal Dönüşümü Sağlayan Kanunsal Değişiklikler

Cumhuriyetin kuruluşundan bugüne belediyelerin yapısını, yükümlülüklerini ve yetki alanlarını düzenleyen birçok kanun yürürlüğe girmiştir. Bunlardan ilki 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı belediye Kanunu ve hemen onun ardından yürürlüğe giren 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunun belediyelerimiz için önemli düzenlemeler getirmiştir. Özellikle 1580 sayılı kanunun, o yılların şartları içinde her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermesi (Mad.15), ayrıca onları, bu görevleri yaptıktan sonra beldelerin ve belde halkının yararına olabilecek her türlü girişimde bulunmakta yetkili kılınmıştır. (Mad 19). Bununla beraber, Ankara ve İstanbul'da belediye ve valiliğin birleşik bir idarede bütünleşmesini öngörmüş ve yine o yıllar gereği oldukça etkili bir vesayeti de devam

¹⁵⁵ Falay, s.14-17.

¹⁵⁶ Tarkan Şengül, **Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi, Küreselleşme**, Ed.A. Tonak, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000, s.146.

ettirici hükümler getirmiştir(Mad. 94, 95,96).¹⁵⁷

1960 yıllarında yeni düzenleme arayışları başlayarak "Planlı Kalkınma" tercihleri gelişti ve beşer yıllık süreyi kapsayan Kalkınma Planları belediyeler açısından bazı düzenlemeler getirdi. 1961 Anayasasının mahalli idareleri il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve genel karar organları, Anayasanın 55. maddesindeki esasa uygun olarak, halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişileri olarak tanımlayarak, aynı zamanda bu idareler görevleri ile orantılı olarak gelir kaynakları sağlanmasını öngördü(Mad. 116).

1970'li yılların son dönemlerinde yaşanan ekonomik kriz, 24 Ocak kararlarının alınmasına sebep olmuş ve gelişen siyasi/sosyal/ekonomik gelişmeler sonucu 12 Eylül Askeri müdahale gerçekleşmiştir. 12 Eylül Rejimiyle hükümetin seçimle gelmiş merkezi organlarını görevden aldığı gibi yerel yönetimler için de aynısı yapılmıştır. Belediye başkanları, partizanlık yaptıkları düşünülen valiler görevden alınarak yerlerine subaylar getirilmiştir. Ordu, ülkeyi bütünüyle avucunun içine almış ve il genel meclisleri ile belediye meclisleri feshedilmiştir.¹⁵⁸

Bu dönemde 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce belediye gelirleri ile ilgili iki önemli yasa çıkarılmıştır. Bunlardan birincisi 2380 sayılı belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanundur. İkincisi ise; 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunudur. Bu dönemin diğer önemli hukuksal düzenlemesi ise 1982 anayasasıdır. 1982 anayasasında mahalli idarelere 127. maddede yer verilmiş olup, 1961 anayasasındaki mahalli idareler tanımı ile ilgili "karar organları halk tarafından seçilen" hükmü yerine "karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen" hükmü getirilmiştir. Yine 1982 anayasasına hızlı kentleşmenin neden olduğu sorunlar gözetilerek anayasaya "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü konmuştur.¹⁵⁹

12 Eylül 1980 sonrasında, 1580 sayılı Belediye Kanunu değiştirilmemiş olmasına rağmen bu dönemde belediyelerle ilgili çok önemli kararlar alınmış ve birçok yasa çıkarılmıştır. Bunların bir kısmı askeri yönetim döneminde, bir kısmı da 1983 Kasım

¹⁵⁷ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/BelediyeTarihcesi/Pages/BelediyeTarihcesi.aspx>, 03.03.2008

¹⁵⁸ Bülent Tanör, **Siyasal Tarih (1980-1995), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye Tarihi 1980-1995**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s.32.

¹⁵⁹ Bekir Ödemiş, **Yerel Yönetim, Yerinden Yönetim**, Özgün Matbaacılık, Ankara, 1998, s.107.

ayını takip eden dönemde gerçekleştirilmiştir. 1984'ten sonra Cumhuriyet tarihinde ilk defa hem belediye maliyesine ilişkin kanunlarda hem de imar mevzuatında önemli bazı yetkiler merkezden alınıp, belediyelere aktarılmıştır. Bunlar içinde özellikle dikkati çeken 1985 yılında çıkartılan ve 1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanununu yürürlükten kaldırıp onun yerine yürürlüğe konulan 3194 sayılı yeni İmar Kanunundaki hükümlerdir. Bu son kanunda imar ve plan konularındaki pek çok yetki Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan alınıp belediye meclislerine devredilmiştir.¹⁶⁰

1984 yılından sonra yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sürekli gündeme getirilmiş, belediyelerin yetkileri genişletilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde kent planlarının yapılması ve onanması yetkisi belediyelere verilmiş, 775 Sayılı Gecekondu Kanununda değişiklik yapılarak; Bayındırlık ve İskan Bakanlığında bulunan hak ve yetkiler belediyelere verilmiştir. Ayrıca belediye hizmetlerinden olan ulaşım, temizlik gibi bazı hizmetler özelleştirilmiş, belediyelerin ellerinde bulunan fiyat ve ücret tarifelerini belirleme yetkileri ellerinden alınarak, 1991 yılında ilgili meslek kuruluşlarına devredilmiştir.¹⁶¹

1980'den sonra kentleşme hızının yüksekliği ve bu eğilimin özellikle büyük kentlere doğru olması büyük kentlerin daha büyümesine, sunulacak hizmetlerin daha da artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Büyük kentlerin bir bütün olarak ele alınması, kent hizmetlerinin bütüncül ve koordineli olarak yönetilmesi yeni bir yönetim modeli zorunluluğunu ortaya çıkartmıştır. 1984 yılında çıkarılan 2792 sayılı Yasa ile belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde anakent yönetiminin oluşturulacağı, anakent ve ilçe belediye başkanlarının ayrı ayrı seçileceği hükmü getirilmiştir. Kanun hükmünde kararname ile düzenlenen anakent belediye yönetim modeli 3030 sayılı Yasa ile kanunlaştırılmıştır. Bu yasa ile hizmette etkinlik ve yerel demokrasi hedeflenmiştir.¹⁶²

Belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımında nesnel ölçütlerin olmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmasının yeterli olmaması, kamu yönetiminde meydana gelen gelişimler doğrultusunda Büyükşehir belediyesinin yeniden yapılandırılması ve işleyen daha etkin bir kurum haline getirilmesi amacıyla Büyükşehir

¹⁶⁰ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınevi, 6.Baskı, İstanbul, 1998, s.203.

¹⁶¹ Görmez, s.147.

¹⁶² Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s.143.

Belediyesi Kanununda değişikliğe gidilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 Sayılı Kanunda yer alan Büyükşehir ve onun altında ilçe veya ilk kademe belediyeleri olmak üzere mevcut iki düzeyli yönetim yapısı korunmuştur. Bir yerde Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için son nüfus sayımına göre 750.000 nüfusa sahip olmak şartı getirilmiş, görev bölüşümünün de ise ilçe veya ilk kademe belediyesi sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyenin sınırlarını aşmayan yerel ortak görev ve hizmetler ilçe veya ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya mali bakımdan Büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise Büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Yasada, Büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılarak belirtilmiş olup, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, sayılan bu görevler dışında kalan ve kanunla başka bir kuruluşa verilmeyen yerel nitelikteki bütün görev ve hizmetleri yerine getirebilecekleri esası benimsenmiştir.

Sonuç olarak 1980 sonrasında ülkemizde büyük kentler için oluşturulan yönetim modeli "Büyükşehir Belediye" yönetim modelidir. Büyük kent yönetimi iki kademeli model üzerine kurulmuştur. Kademelerden birisi Büyükşehir belediyesi, diğerleri ise, ilçe belediyeleri veya alt kademe belediyeleridir. Bunların dışında Büyükşehir sınırları içerisinde hizmet görecekt bazı teknik hizmetler üzerinde kurulmuş bulunan, ayrı tüzel kişiliği ve bütçeleri bulunan hizmet birimleri de bulunmaktadır.

2. Bir Yerel Hizmet Sunum Aracı Olarak Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Ülkemizde, gerçek anlamda varlığını koruyabilen tek yerel yönetim türü olan belediyeler, "kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimi" şeklinde tanımlanabilir.¹⁶³

İdari ve mali açıdan merkeze bağımlı olan mahalli idareler, kendilerine

¹⁶³ Bozkurt, Turgay ve Sezen, s.31.

yasalarla verilen ancak yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleşmesi için alternatif hizmet arzı yöntemlerine başvurumaktadırlar. Mahalli idareler, her geçen gün çeşitli sebeplerle hizmet yelpazesi genişlemesine rağmen, yeterli mali kaynaklara ve idari özerkliğe sahip değildirler. Yeterli mali kaynaklarla donatılmayan ve merkezin ağır vesayeti altında olan yerel idareler, daha etkin hizmet sunabilmek için çeşitli özelleştirme modellerinden yararlanmaktadırlar.¹⁶⁴

2.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Gerekçeleri

2.1.1. Siyasi Gerekçeler

Tezimizin önceki bölümlerinde de belirttiğimiz gibi 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin faturası refah devleti uygulamalarına kesilmiş ve tüm dünyada liberal politikalar yeniden etkin olmaya başlamıştır. Dünyadaki bu değişimin Türkiye'deki yansımaları 24 Ocak 1980'de alınan ve literatüre 24 Ocak kararları olarak geçen bazı ekonomik politika değişiklikleriyle görülmüştür. 12 Eylül 1980 de yapılan askeri müdahale ile 24 Ocak kararlarının uygulama alanı oluşturulmuş ve takip eden dönemde Türkiye neo-liberal politikaları hızla uygulamaya geçirmiştir.

Devletin sadece sosyal güvenlik uygulamaları ve ülkeyi koruma görevini yapmasını ve tüm ekonomik uygulamalardan elini çekmesi gerektiğini savunan liberaller politikalar, yerel hizmetlerin yönetilmesinde de etkisini göstermiş ve bu alanda yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde hızla özelleştirme uygulamalarının yapıldığı gözlenmiştir.

Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının önemli nedenlerinden biri de ülke içindeki genel siyasi temayüldür. Ülke idaresinde uygulanan politikalar sonucu özelleştirme konusunda bir fikir birliği oluşmuşsa, bu durum ister istemez yerel yöneticileri de etkilemektedir. Genel iktidarın ve yerel iktidarın özelleştirmeyi savunan bir siyasi yönetimin elinde olması, belediyelerde özelleştirme uygulamalarının başlıca sebeplerindendir.

¹⁶⁴ Ertuğrul Acartürk, "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Haziran 2002, Cilt:7, Sayı:6, s.22.

Yerel hizmetlerin özelleştirmesinin siyasi politikaların bir sonucu olduğunu savunan görüşlerin yanı sıra, yerel hizmetlerin yürütülmesinde siyasetçilerin kişisel uygulamalarından kurtulmak için özelleştirilmeye gidilmesi gerektiğini savunan görüşler de vardır.

2.1.2. Ekonomik ve Mali Gerekçeler

Liberaller düşünürlere göre özelleştirmeyi gündeme getiren başlıca iktisadi gerekçe, kıt kaynakların etkin kullanım ihtiyacıdır. Bu amaç, özel teşebbüslerin, mal ve hizmet üretiminde iktisadi kaynakları kamu teşebbüslerine göre daha etkin kullandığı varsayımına dayanmaktadır. Özel sektörün etkin kaynak kullanımını sağlayan unsur, iktisadi faaliyetleri ile ilgili kararlarda piyasa mekanizmasının göstergelerini esas alması, üretim faaliyetlerini arz ve talep şartlarına bağlı olarak gerçekleştirmesi ve piyasa faktörlerine duyarlı davranmasıdır. Kamu sektörü amaç ve karar mekanizmasının işleyişi dolayısıyla rekabete dayanan piyasa mekanizmasından uzak göstergelerle faaliyet göstermekte ve kaynak israfına yol açabilmektedir. Özel sektör etkin kaynak kullanımını gerçekleştirebilme yanında, yönetim anlayışıyla üretim faktörlerinin verimliliklerinde de artış sağlayabilmektedir. Kamu ve özel sektör müteşebbislerinin davranış farklılıklarından dolayı, özel sektör lehine ortaya çıkan bu sonuçlar, temel iktisadi problemlerin çözümünde özel sektörü daha başarılı kılabilir.¹⁶⁵

Özelleştirmenin dayandığı nedenlerden biri de kamu sektörünün elinde bulunması nedeniyle tam kapasite ile çalıştırılmayan kamu işletmelerinin özel sektöre devredilmesi durumunda, daha verimli çalışabileceği fikridir. Söz konusu işletmelerin çoğu kullanılabilir ve geliştirilebilir kaynaklara sahiptir. Eğer bu işletmeler özel sektöre devredilirse, kar amacı nedeniyle özel sektör, ilgili işletmeleri tam kapasite ile çalıştırır, karlı ve verimli hale getirebilir.

Tekellerin bulunmadığı, üretimde çok sayıda firmanın yer aldığı endüstrilerde, işletmeler daha karlı ve verimli çalışabilir. Karlı ve verimli çalışan işletmelerde hizmetin maliyeti düşeceğinden zorunlu borçlanma gereği kalmaz. Devlet ya da belediyeler

¹⁶⁵ Yusuf Alper, "İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme", **Sağlık-İş Yayınları**, Ankara, 1993, s.35.

özelleştirmeyi gerçekleştirirse, kamu hizmetlerinin finansmanı için borçlanma gereği duymayabilir ve kaynaklarını başka alanlara kaydırarak uzun süre vergileri sabit tutabilirler.¹⁶⁶

Yerel yönetimler merkezi idare gibi üretim faaliyetlerine girişebilmek için kaynak tedarik etmek ve kullanmak zorundadır. Fakat yerel yönetimlerin merkezi idare gibi vergi salma yetkisi yoktur. Bu nedenle yerel yönetimlerin gelirleri yapacakları hizmetleri yerine getirmede yeterli olmamaktadır.¹⁶⁷

Yerel düzeydeki kamu hizmetlerini klasik yöntemlerle yürütmek ve işletmek artık iyice zorlaşmıştır. Ülkemizde piyasa ekonomisinin giderek gelişmesi kamu hizmetlerinin özel sektör kurumlarına yaptırılmasını daha pratik ve verimli hale getirmektedir. Yerel yönetimler bütün hizmetlerini kendi örgüt ve personeli ile yaptığında piyasaya göre çok pahalı gerçekleştiğinin bilincine varmıştır. Bu nedenle, yerel yöneticiler bazı işletmelerini kiraya vermekte, bazı alanlardaki kamu tekellerini kaldırmaktadırlar. Artık Türkiye’de hizmetlerin yürütülmesinde kamunun daha verimsiz ve bürokratik olduğu görüşü giderek kabul görmeye başlamıştır.

2.1.3. İdari Gerekçeler

Belediyeleri özelleştirmeye yönelten idari nedenlerin başında “vesayet denetimi”, “kırtasiyecilik ve bürokrasinin yavaş işlemesinden doğan zaman kayıpları”, “teknik personel sorunu” ve “kentleşme ve nüfus artışından kaynaklanan sorunlar” gelmektedir.

2.1.3.1. İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idare karar organlarının karar ve işlemleri üzerinde, bu karar ve işlemlerin kamu düzenine, yasalara ve kamu yararına

¹⁶⁶ Tunay Köksal, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları, (Uzmanlık Tezi)**, DPT Yayınları, Ankara, 1993, s.18.

¹⁶⁷ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması**, Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.131.

uygun olarak alınması ve yürütülmesi amacıyla yaptığı denetimdir.¹⁶⁸

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre de; yerel yönetimler "...mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla..." merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir. Buna göre, merkezi idare yerel yönetimler üzerinde hem "hukukilik" hem de "yerindelik" denetimi yetkisine sahip olmaktadır.

Vesayet denetimi yol gösterici ve destekleyici olmalı, hizmetlerin yürütülmesini geciktirmemelidir.¹⁶⁹ Uygulamada vesayet denetimi çok sayıda makam tarafından kullanıldığından işlerin gecikmesine sebep olmaktadır.

Vesayet denetiminin amacı, yalnızca kanun ve şekli şartlara uygunluğu sağlamak olmalıdır. Bunun yanı sıra vesayet denetiminden beklenen, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin artırılması olmalıdır. Bugün merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde çok karışık ve ayrıntılara inen vesayet yetkisi vardır. Belediyelerin uygulamada merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi altında olmaları, özellikle yerel gelirlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun için yerel yöneticiler sürekli olarak merkezi idarenin denetiminden kurtulma yollarını aramaktadırlar. Özelleştirme büyük ölçüde, böyle bir kaçıışı mümkün hale getiren yol olmaktadır.¹⁷⁰

2.1.3.2. Kırtasiyecilik ve Bürokrasinin Yavaş İşlemesinden Doğan Zaman Kayıpları

Günümüzde belediyeler artan kentsel ihtiyaçları karşılamak için yapı ve personel bakımından büyümeye çalışmaktadırlar. Bu da kırtasiyeciliği arttırmaktadır. Kırtasiyecilik büroda yetki devretmeksizin, hatta kendinde toplayarak büyümenin bir sonucudur.¹⁷¹ Belediyelerdeki bürokratlar da yetki dağılımı konusunda cimri davranmaktadırlar. Bu da idari işlemlerin, formalitelerin çokluğuna ve bürokrasinin yavaş işlemesi gibi olumsuzluklara neden olmaktadır.

¹⁶⁸ Cengiz Bulut, "Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 1, 1993, s.20

¹⁶⁹ Nuri Tortop, "Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler", **Amme İdaresi Dergisi**, XVIII, 4, 1985, s.11.

¹⁷⁰ Ziya Çoker, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 2, 1992, s.62.

¹⁷¹ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981, s.134.

Belediyelerde kırtasiyeciliği artıran etkenlerden biri hizmet birimlerindeki yanlış örgütlenmelerdir. Bazı durumlarda, aynı hizmetin çeşitli bölümleriyle ilgili fakat farklı kişiler tarafından yönetilen bir dizi örgütsel birimle karşılaşılmaktadır. Bu durum yetki çatışmalarına sebep olmakta bunun sonucunda da işler gecikmektedir.¹⁷² Ayrıca kamu kurumlarının temel niteliğinin "tekeli" olması nedeniyle, bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde söz konusu "rekabet" etkeni motive etmemektedir. Bazı yazarlar bürokratları motive eden temel etkenin "prestij" ve "otorite" olduğunu belirtmektedirler. Kamu sektöründe prestij ve otorite ise, hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve tüketicinin en iyi şekilde tatmin edilmesine değil, daha çok kurumların bütçelerini ve personel sayısını arttırmaya yöneliktir.¹⁷³ Bu durum belediyeler için de geçerlidir.

Belediyelerdeki bu tür bürokratik engellemeler bir taraftan kırtasiyeciliğe, dolayısıyla da zaman kayıplarına neden olurken diğer taraftan da yönetimler arası işbirliği konularını engellemektedir. Böylelikle "etkinlik" ve "verimlilik" de azalmaktadır. Buna rağmen özel kesimin uyguladığı hizmet yöntemleri kamuya göre daha pratik ve daha az bürokratiktir. Bürokratik engellemelerin diğer bir sakıncası da belediyeler arası işbirliğini engellemesidir. Nitekim belediyeler hizmetleri doğrudan kendileri üretmek yerine, başka belediye ya da kamu kurumu ile anlaşmak suretiyle satın alabilir ya da yaptırabilir. Fakat ülkemizde yönetimler arası bir hizmet alışverişinden söz etmek mümkün değildir. Belediyeler her alanda müstakil birer hizmet üretim örgütüne ve teknik donanıma sahip olmak istemektedirler. Büyükşehir belediyesi bünyesi içindeki ilçe belediyelerinde de bu eğilimi görülmektedir. Oysa bu durum, araç, gereç ve kamu binalarına yapılan harcamaları arttırmakta ve atıl kapasitelerin ve gizli işsizliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.¹⁷⁴ Örneğin, çoğu küçük belediyeler otobüs ve benzeri ulaştırma araçlarına, yangın söndürme, mezbaha, temizlik örgütüne sahip değilken, bazı belediyelerde ise kendi halkına sunacağı hizmetlerden daha çok aleti edevatı bulunmaktadır.¹⁷⁵ Ancak koordinasyon eksikliği yüzünden bir belde hızlı bir şekilde gelişirken, yanındaki belediyenin bulunduğu yer geri kalmaktadır.

¹⁷² Firuz Demir Yaşamış, "Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişim", **Türk İdare Dergisi**, 60. Yıl Özel Sayısı, 1988, s.378.

¹⁷³ Calvin A. Kent, **Privatization of Public Functions, Promises and Problems, Entrepreneurship and The Privatization of Government**, Quorum Boks, New York, 1987, s.11.

¹⁷⁴ Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, s.55.

¹⁷⁵ Tortop, s.172

Belediyeler arası işbirliğinin olmaması hizmet birimleri arasında kopukluğa, işbirliğinin eksikliği, amaç ve hedeflerde süratli sapmalara yol açmaktadır. Birçok belediyede büyük masraflarla kurulan bir kısım birimler ve teknik donanım sadece mevsimlik olarak çalışabilmektedir. Bu da kamu harcamalarını arttıran ve atıl kapasitelere neden olan önemli bir etmendir. Oysa özel sektörlerde koordinasyon sağlanmıştır. Zaten özel firmalarda maliyeti düşüren unsurların başında işbirliğinin sağlanmış olması gelmektedir. Bunun için belediye hizmetlerinin özel firmalara devredilmesi sonucunda hizmetlerin daha etkin ve zamanında yerine getirilebileceğine inanılmaktadır.¹⁷⁶

2.1.3.3. Teknik Personelin Yetersizliği

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin diğer bir idari nedeni de, teknik personelin yetersizliği ve aşırı istihdamdır. Belediyelerimizde etkin bir personel rejimi sağlanmamıştır. Siyasi etki ve baskılar sonucunda aşırı istihdam meydana gelmiştir. İşçi sayısının fazla olması belediye harcamalarını artırmaktadır. Bugün çoğu belediye fazla istihdam sonucu alınan işçilerin aylıklarını ödeyememektedir. Diğer taraftan bugün tüm belediyelerin nitelikli yetişmiş eleman eksikliği sorunu vardır.¹⁷⁷ Çalışan personelin %70'ten fazlası ilköğretim düzeyindeki kişilerden oluşmaktadır.¹⁷⁸ Özellikle kırsal belediyelerde görev yapmakta olan personelin eğitim düzeyi tamamen yetersizdir. Eğitim düzeyi iyi olan az sayıda kişi ise başka yerde iş bulamadığı için, belediyede çalıştığı hissini taşımaktadır.¹⁷⁹

Siyasal birimden olan belediye başkanlığının etkisi, hatta baskısı nedeniyle, personel kadrosunda sık sık değişiklikler yapılması, iyi nitelikte personeli belediyelerde görev almaktan alıkoymaktadır.¹⁸⁰ Ayrıca belediyelerde görev tanımlanması, sınıflandırılması, iş yükü analizi ve personel yönetimi gibi modern teknikler ise, uygulamada yer almamaktadır.¹⁸¹ Özellikle küçük belediyelerde çalışan personelin

¹⁷⁶ Musa Eken, Bilal Eryılmaz, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 387, 1990, s.84.

¹⁷⁷ Gülin Günel, "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, IV, 4, 1988, s.209.

¹⁷⁸ Behiç Erdem, **Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi**, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık, IV. 1990, s.32

¹⁷⁹ H. Semih Eryıldız, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı, Ankara 1989, s.32.

¹⁸⁰ Tortop, s.279.

¹⁸¹ Yaşamış, s.438.

hizmet öncesi eğitim düzeyi ve diğer nitelikleri istenilenin altındadır. Belediyecilikle ilgili eğitim görmemiş bu personel işe girdikten sonra işbaşında yetişmektedir. Bu tür yetişme hem güç hem de yetersizdir.

Belediyelerde çalışan personelin birçoğu genel idare hizmetleri sınıfı ve yardımcı hizmetler sınıfında yer almaktadır. Teknik hizmetler ve sağlık hizmetleri sınıfında çalışan eleman sayısı yeterli değildir. Bunun bir sebebi ücret azlığıdır. Diğer sebebi ise, belediyelerde yeterli ücret verilse bile hizmet alanının küçüklüğü nedeniyle sağlık ve teknik hizmetlerini sürdürecekt nitelikli elemanların belediyede çalışması mesleki tatmin açısından mümkün olmamaktadır. Bunun sonucunda da belediyeler etkin hizmet vermemektedirler. Buna karşın özel sektörde özellikle teknik personelin ücret düzeyleri tatmin edici olduğundan nitelikli personel belediyede çalışma yerine özel sektörü tercih etmektedir. Özel sektörün yaptığı işlerin kalitesinin yüksek olmasının sebeplerinden birisi de nitelikli personeldir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi sonucunda, özel sektör, nitelikli personeli vasıtasıyla kamu hizmetlerini daha etkin yerine getirebilecektir.¹⁸²

2.1.3.4. Kentleşme ve Nüfus Artışı

Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğurması; toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir.¹⁸³

Sanayi devrimi ile birlikte tarımda üretim fazlası işgücünün kentlere göçü yerel sorunların çeşitlenmesine ve çoğalmasına neden olmuştur. Çeşitlenen ve çoğalan yerel nitelikteki sorunların merkezi idare tarafından çözümlenmesinin getirdiği güçlükler, toplumsal yapıdaki gelişmelere koşut olarak demokrasi bilincinin gelişimi, yerinden yönetim-yerel yönetim kurumlarının işlevselleşmesinin de etken olmuştur. Yerel yönetimler içerisinde en önemli işlevi ise belediyeler almıştır.

Türkiye’de 1960’lı yıllarda hızlanan köyden kente göç olayı, alt yapı sorununu çözemeyen kentlerde çarpık bir yapılaşmayı da beraberinde getirmiştir. Bir yandan

¹⁸² Eryıldız, s.32.

¹⁸³ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, s.22

belediye kapsamındaki nüfusun artması, diğer yandan belde halkına götürülecek hizmetlerin çeşitlenmesi belediye hizmetlerini hem nitel hem de nicel olarak etkilemiştir. 1970'li yıllarda ise Türkiye'de belediyecilik anlayışında köklü değişimlerin yaşandığı görülmektedir. 'Çağdaş Belediye', 'Katılımcı Belediye', 'Üretken Belediye' gibi kavramların yerel yönetimlerin gündeme girmesi, belediyecilik anlayışının da değişime neden olmuştur.

Kentleşme hareketleri, kentlerin nüfuslarının artmasına, eğitim düzeyinin yükselmesine, kamu hizmetlerine olan talebin artmasına neden olmuştur. Kentleşme sonucu meydana gelen nüfus artışları belediye hizmetlerinin tam anlamıyla verilmesi konusunda sıkıntılar meydana getirmektedir. Artan nüfus ve kentleşme sonucunda meydana gelebilecek sorunların çözümü için yeni idari, mali, hukuksal düzenlemeler gerekmektedir.

Belediyelerimizin hızlı nüfus artışı ve kentleşme ile birlikte halkın katlanarak artan ihtiyaçlarına, verimli ve etkin bir şekilde cevap verebilme sorumluluğu, belediyeleri yeni kaynaklarla hizmet üretim yöntemleri bulmaya zorlamıştır. Artan sorunların çözümü için bazı belediyeler hizmet talebinin bir kısmını özel sektöre devretme yoluyla sorunlarının çözümlenmesine çalışmaktadırlar.

2.1.4. Sosyal Gerekçeler

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesinin bir diğer nedeni de, idarecilerin belediye kaynaklarını kullanma konusunda yoğun bir rüşvet, suiistimal ve yolsuzluk suçlamaları altında kaldıkları dönemde, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele etmek, toplum nezdinde itibar kazanmak için, belediyeye ait üretim birimlerini özel sektöre devretmek istemeleridir. Bu anlamda özelleştirme, belediyelerdeki siyasilerin ve bürokratların iktisadi kaynaklar üzerindeki tasarruflarını sınırladığı için rüşvet ve yolsuzlukla mücadelenin vasıtası haline gelebilmektedir.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Alper, s.41.

2.2. Belediye Hizmetlerini Özelleştirme Yöntemleri

Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi üretim, finansman, fiyatlama, yönetim ve mülkiyet gibi çok farklı sahalarda söz konusu olduğundan özelleştirme yöntemleri de çeşitlilik arz etmektedir. Özelleştirme yöntemlerinin bu kadar fazla olması şüphesiz özelleştirmenin çok geniş manada algılanmasından; yani, özel kişi ya da kuruluşlar tarafından sunulan tüm kamu hizmetlerinin özelleştirme olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır.¹⁸⁵

Aşağıda adı geçen yöntemlerin uygulanabilirliği her ülkenin kendi şartlarına bağlıdır. Özelleştirmenin başarısı bu yöntemlerin uygulamada yerel tercihlere, beceri, hukuk ve ahlak kurallarına uyulmasıyla mümkün olacaktır.¹⁸⁶ Bu kısımda, tezimizin temel konusu olan “Şirketleşme ve Belediye İktisadi Teşekkülleri”nin de içinde yer aldığı belediye hizmetlerinin özelleştirme yöntemleri hakkında kısaca bilgiler vereceğiz.

2.2.1. İhale Yöntemi

Devletin veya belediyelerin özel şirketlere sözleşme ile kamusal mal ve hizmet üretme ve dağıtma yetkisi vermesidir.¹⁸⁷ İhale yöntemi bazen belediyelerin kar amacı gütmeyen kuruluşlardan kamu hizmetinin üretimini talep etmesi şeklinde gerçekleşmektedir. İhale yöntemi herhangi bir kamu hizmetinin tamamını kapsayabileceği gibi bazen ilgili kamu hizmetinin bir kısmını da kapsayabilir.

İhale yöntemi Türkiye’de yıllardır uygulanmakta olan bir yöntemdir. Yürürlükteki 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile, genel bütçeye dahil idarelerin, katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma gibi işlerini ihale ile özel kesime yaptırmaları mümkündür ve kalkınma planlarında bu yöntem teşvik edilmektedir. Kanuna göre ihalede kullanılan yöntemler dört kısma ayrılmaktadır. Bunlar açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık ve doğrudan

¹⁸⁵ Ramazan Akcan, “Belediye hizmetlerinin Özelleştirilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversiteler, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.20

¹⁸⁶ Naci Mutur, **Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme**, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994, s.148.

¹⁸⁷ Halit Suiçmez, Ş. Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara, 1993, s.23.

temindir. Yapılacak işin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir.

İhale yönteminin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki önemi piyasada rekabet ortamından yararlanmayı mümkün kılmasıdır. Böylelikle ihaleyi kazanmak için rakip firmalar arasında maliyet ve kalite yönünden bir yarışma söz konusu olmaktadır. Bu da ilgili kamu hizmetinin verimliliğini arttıran temel noktadır.¹⁸⁸

İhale yöntemi genelde kentlerin yol, su, kanalizasyon, çöp toplama, kamu binalarının temizliği gibi hizmetler için uygulanmaktadır. Amaç en az girdi ve düşük maliyetle etkili ve verimli kamu hizmeti üretmektir.

İhale yönteminin olumlu yönlerine karşılık olumsuz yönleri de vardır. Örneğin, rüşvet verilmesi, belediye yetkilileri ile özel şirket arasında maddi çıkar anlaşması ya da ihalenin belirli kişilere verilmesi gibi.¹⁸⁹ Böyle olumsuzlukların önüne geçebilmek için ihale edilecek hizmetin açık artırma ya da açık eksiltme ile verilmesi gerekir.

2.2.2. İmtiyaz Yöntemi

Belediyelerin tekelinde olan bir hizmetin özel bir şirkete tekel olarak verilmesi ya da coğrafi bir bölgede bu nitelikteki hizmetin sözleşme ile özel sektöre devredilmesidir. İmtiyaz yöntemi genelde su, elektrik, doğalgaz gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu durumlarda uygulanan bir yöntemdir. Hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini imtiyaz hakkını kazanan şirkete öderler.¹⁹⁰ Bu nedenle, imtiyaz sözleşmeleri yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği durumlarda ve fiyatlandırılabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olmaktadır. İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyazı alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konularında ilgili kamu yönetimi biriminin düzenleyici rolü de söz konusu olabilir.¹⁹¹

İmtiyaz yönteminde birbirini takip eden iki aşama vardır. Birinci aşama açık

¹⁸⁸ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 3. baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997, s.149.

¹⁸⁹ Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.39.

¹⁹⁰ Yakup Kepenek, **100 Soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de KİT’ler**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1990, s.155.

¹⁹¹ Mutur, s.150.

artırma aşamasıdır. Bu aşamada ihale yönteminde olduğu gibi şirketler arasında rekabet başlar. Böylece en düşük maliyetle en iyi üretimi gerçekleştirmeyi teklif eden şirkete imtiyaz verilebilir. İkinci aşama hizmetin üretim aşamasıdır. İmtiyaz yönteminin bu aşamasını eleştirerek imtiyazın elverişli bir özelleştirme yöntemi olmadığını ileri sürenler vardır. Ancak kamu hizmetinin özel yükleniciler tarafından temin edilmesi, imtiyaz süresinin (20, 30, 40 yıl gibi) sonunda belediyelerin dilerse ilgili kamu hizmetinin üretimi için imtiyaz sözleşmesini başka bir özel şirkete verme yetkisine sahip olması, imtiyaz yönteminin özelleştirme yöntemlerinden biri olmasına imkan sağlamıştır görüşünü savunanlar da vardır.¹⁹²

Ancak imtiyaz yönteminin bazı sakıncaları vardır. Örneğin, imtiyaz hakkını kazanan şirket üretimi kısma yoluna gidebilir veya ürettiği mal ve hizmetin fiyatını yüksek tutarak tekel gibi davranabilir. Yerel yönetimler imtiyaz sözleşmesini birden fazla şirketle yaparak böyle olumsuzlukların önüne geçebilirler.

2.2.3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret yöntemi, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kar gerçekleştirildikten sonra tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.¹⁹³

Son zamanlarda yeni kullanılan bir yöntem olmasına rağmen kamu sektörüne yeni bir işletme veya hizmet sunma tesisi kazandırdığından dolayı gittikçe önemi artmaktadır. Bu yöntemle büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren yatırımların gerçekleşmesi (metro yapımı, turizm tesisleri gibi) ve yerel yönetimlere mali ve teknik bir yük getirmeden işletme kazandırması hedeflenmektedir.¹⁹⁴ Bu yöntem, kamu kurumlarına ait gayrimenkuller üzerine bir tesisin kurulması, işletilmesi, sermaye ve kar çıktıktan sonra ilgili tesisin bedelsiz olarak ilgili kamu kurumuna devredilmesi esasına

¹⁹² Eken, Eryılmaz, s.63

¹⁹³ Köksal, s.164.

¹⁹⁴ Sadun Emrealp, D. Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, TKİB Yayını, İstanbul, 1993, s.30.

dayanır.

Kanuna göre, YİD modeli ile gerçekleştirilecek yatırımla üretilecek mal ve hizmetlerin karşılığı olarak ödenecek ücretler Bakanlar Kurulu'na tespit edilecek usul ve esaslar dahilinde gerekli görülen hallerde İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecektir. Ayrıca kanun, söz konusu yatırım ve hizmetlerin, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerinden arı, faal ve kullanılabilir bir durumda belediyeye devrini öngörmektedir. Belediyeler bu özelliklere sahip olmayan yatırım ve hizmetleri devralmayacaklardır.

2.2.4. Kiralama Yöntemi

Belediyelerin herhangi bir işletmesini taşınır ve taşınmaz varlıkları ile birlikte belli bir bedel karşılığında geçici bir süre için özel sektöre kiralamasıdır. İşletme ve işletmeye ait taşınır, taşınmaz varlıkların mülkiyeti belediyeye aittir. Bu nedenle özel şirket bu varlıklar için herhangi bir harcama yapmaz. Özel şirketin görevi kira karşılığında yönetimini devraldığı belediye işletmesi aracılığı ile kamu hizmeti üretmektir. Özel şirket kira süresinin sonunda devraldığı şirketi ve varlıklarını, devraldığı durumuyla ve çalışır vaziyette belediyeye teslim etmek mecburiyetindedir.¹⁹⁵

Kiralama yönteminden amaç belediyelerin ekonomik, karlı ve verimli çalıştıramadıkları işletmelerini özel sektöre devrederek bu işletmelerin karlı ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Kiralama yönteminde mülkiyetin transferi söz konusu olmadığından belediyeler kira bedelini düşük tutarak hem öngörülen amaçlarını gerçekleştirebilir hem de özel sektörü kamu hizmetini üretmeye teşvik edebilir. Kiralama yönteminde süre imtiyaz yöntemine göre çok kısadır. Kiralama yönteminde süre genelde dört beş yıl kadardır.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Ercüment Akış, "Belediyelerde Kiracılık ve Taşınmaz Mal Kiralama İlişkileri", **Belediye Dergisi**, I.4-5, 1994, s.44.

¹⁹⁶ Cevizoğlu, s. 72.

2.2.5. Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi

1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.maddesine göre “Belediye idareleri, kanun ile kendilerine verilmiş görevleri yerine getirdikleri takdirde, belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak için şirket kurabilirler ve mevcut şirketlere de iştirak edebilirler” hükmüyle belediyelerin şirket kurmalarına izin verildiği çok açıktır.¹⁹⁷

Belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hemşerilerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla, stratejik iş birimlerini “şirket” statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler¹⁹⁸

Belediye hizmetlerini özelleştirmenin bir aracı olarak görülen şirketleşme, belediyelerin kamu hukuku kurallarından uzak, özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurmaları ya da bu nitelikteki bir şirkete ortak olmaları veya belediyelerin bazı şirketlerini özel hukuk hükümlerine tabi hale getirmeleri demektir. Şirketleşmeden amaç ağır işleyen kamu hukuku kurallarını bertaraf edip belediye işletmelerinin süratli, ekonomik ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Belediyeleri şirketleştirmeye iten nedenlerin başında merkezi idarenin hem yerindelik hem de hukukilik denetimini içeren sıkı idari vesayet denetiminden kurtulmak gelmektedir. Ayrıca merkezi idarenin uyguladığı düşük ücret politikasından dolayı belediyeler nitelikli ve uzmanlaşmış teknik eleman istihdam edememektedir. Şirketleşme tatminkar ücretle eleman istihdamına imkan verdiği için bu yönüyle de belediyeler için cazip olmaktadır.¹⁹⁹

Türkiye’de belediyelerin kaynak yetersizliği ve niteliksiz aşırı istihdamı, kanunla kendilerine verilen bir kısım hizmetlerin gerçekleştirilmemesinin başlıca nedenlerindendir. Bu sebeple belediyeler kendilerine mevzuatla verilen ancak, yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleştirilmesi için şirketleşme yolunu tercih etmeye başlamışlardır. Genel olarak, belediyelerin şirketleşme ile dört temel hedefi olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar;

- Kamu hizmetlerini, özel kuruluşlarla rekabet ortamında daha ucuza sunmak,

¹⁹⁷ Acartürk, s.25.

¹⁹⁸ Sedat Azaklı, “Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları:Ege Bölgesi Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s.37.

¹⁹⁹ Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.51.

- Bu hizmetleri etkinlikle sunmak,
- Yerel vergileri azaltmak,
- Kentin yönetimini daha az personelle gerçekleştirmek şeklinde sıralanabilir.²⁰⁰

Belediye İktisadi Teşekkülleri olarak adlandırılan belediye şirketlerine ve şirketleşme yoluyla özelleştirmeye tezimizin ikinci bölümünde daha geniş yer verilecektir.

Ortak girişim ise belediyelerin özellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren projelerin gerçekleştirilmesi için bu konuda uzmanlaşmış özel sektör işletmeleri ile birlikte şirket kurmalarıdır.²⁰¹ Amaç özel sektörün sermayesinden ve uzmanlık bilgisinden istifade etmektir. Ortak girişimde bazen belediye kendi işletmelerini özel sektöre açmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus şirkete konulan belediye sermayesinin az, özel sektör sermayesinin ise çok olması, aynı zamanda denetimin belediyelerde olması hususudur.

2.2.6. Yasal-Kurumsal Serbestleşme Yöntemi

Kamusal mal ve hizmetlerde belediye tekellerinin, fiyat ve ücret kontrollerinin ve sübvansiyonların kaldırılmasını ifade eder. Yasal kurumsal serbestleşme yönteminin amacı, ekonomide verimliliği ve kaynak etkinliğini sağlamaktır.²⁰² Bu yöntemle belediyelerin ürettiği ve belediyelerin tekelinde olan mal ve hizmetlerin özel sektöre de üretilmesine izin verilmektedir.

Yasal kurumsal serbestleşme yöntemi ile devletin, ekonominin çeşitli dallarında yaptığı kısıtlama, düzenleme ve yasaklamaların ortadan kaldırılması ve fiyatların rekabet ortamı içinde kendiliğinden oluşması sağlanır.

²⁰⁰ Zerrin Toprak Karaman, Hüseyin Özgür, "İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", **Türk İdare Dergisi** 65 (399), 1993, s.186.

²⁰¹ Günel, s.217.

²⁰² Aktan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, s.115.

2.2.7. Fiyatlandırma ya da Kamusal Malların Finansmanının Özelleştirilmesi Yöntemi

Bu yöntemde kamusal mal ve hizmetler devlet ya da yerel yönetimler tarafından üretilmekle birlikte söz konusu malların finansmanı devlet bütçesinden karşılanmak yerine harçlar ya da satış gelirleriyle karşılanmaktadır. Eğitim-öğretim, sağlık hizmetleri, oto yolların paralı hale gelmesi bu yönteme örnek olarak gösterilebilir.²⁰³

Bu yöntemde kamusal mal ve hizmetler özel sektördeki gibi fiyatlandırılır. Böylece kamusal malların satış maliyetine bir miktar kar dahil edildiğinden kamu kurumlarının zarar etme oranı azalır. Kamu hizmetlerinin finansmanı için ek vergiler koymaktansa maliyetler dikkate alınarak fiyatlandırma yapmak daha yararlı olabilir.

2.2.8. Gönüllü Organizasyon Teşvik Yöntemi

Devletin yapması gereken hizmet, iş veya kamu binalarının vatandaşlar tarafından yapılarak devlete teslim edilmesidir. Bu yöntemin işlerliği için halkın hayırseverlik, vatanseverlik ve dini duyguları ön planda tutulur. Söz konusu hizmetler herhangi bir mahalle, köy veya semt sakinleri tarafından yapılabileceği gibi zengin bir vatandaş tarafından da yapılabilir. Bu yöntemde devletin görevini vatandaşlar üstlenmiş olur. Ayrıca yüksek düzeydeki kamu görevlileri bu yöntemde etkili olabilir. Bu yöntem daha çok okul yapımı, ağaçlandırma, köprü yapımı, dernek ve vakıf kurma gibi sosyal amaçlı işlerde görülür.²⁰⁴

2.2.9. Satış Yöntemi

Devletin ya da belediyelerin elinde bulunan kamu sektörüne ait işletmeleri, malvarlığı ile birlikte, tamamını ya da yarısından fazlasını yerli veya yabancı özel kişilere satmasıdır.

²⁰³ Suiçmez ve Yıldırım, s.24.

²⁰⁴ Suiçmez ve Yıldırım, s.24.

Satış yöntemi, bazen hisse senedi satışı şeklinde gerçekleşebilir. Hisse senedi, özelleştirilecek kamu teşebbüsünün hisselerine bölünerek satışı şeklinde olabileceği gibi, sermaye artırımından sonraki hisse senetlerinin satışı şeklinde de gerçekleşebilir. Hisse senedi şeklinde satışın gerçekleşmesi için mevzuatın elverişli ve sermaye piyasasının gelişmiş olması gerekir. Hisse senetlerinin fiyatı sermaye piyasasında (borsa) arz ve talebe göre oluşabileceği gibi bazen kamu teşebbüsü tarafından (nominal değer in altında olmamak üzere) da belirlenebilir.²⁰⁵

Satış yöntemi bazen de blok satışı şeklinde olabilir. Bu durumda özelleştirilecek kamu teşebbüsü seçilmiş alıcılara verilebileceği gibi hükümet tarafından duyurulan ilana en iyi teklifi verene de satılabilir.²⁰⁶

2.2.10. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi

Belediyelerin bir kısım yerel hizmetlerin görülmesini sözleşme ile özel şirketlere devretmesidir. Bu yöntem özellikle temizlik, çöp toplama, belediye araçlarının bakımı ve sayaç okuma gibi hizmetler için uygulanmaktadır. Belediyeler bu tür hizmetleri özel şirketlere devrederse, hizmet yükleri hafiflediğinden dolayı özel şirketler üzerinde daha etkin denetim yapabilirler ve bu kuruluşlar aracılığı ile daha kaliteli ve verimli hizmetler sunabilirler. Ancak hizmeti sunan şirketin, tekel gibi hareket etmesi ihtimali belediyeler tarafından göz ardı edilmemelidir. Belediyelerin bu gibi durumlara dikkat etmesi gerekir. Böyle durumlarda belediyelerin yapabilecekleri en akıllıca iş, tekeli önlemek ve rekabet ortamını geliştirmek için hizmet sözleşmesini ayrı ayrı şirketlerle gerçekleştirmektir.²⁰⁷

2.2.11. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler Yöntemi

Bu yöntemle, yerel hizmetler için vergi, resim ve harçlardan indirim yapılarak şirketlerin ya da kar amacı gütmeyen kuruluşların, kentsel hizmetleri yerine getirme

²⁰⁵ M. Berra Altıntaş, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, SPK Yayını, Ankara, 1994, s.58

²⁰⁶ Veysel Atasoy, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme Sorunu**, Nurel Matbaası, Ankara, 1993, s.188.

²⁰⁷ Metin Kılıç, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.19.

bakımından teşvik edilmesi amaçlanmaktadır.

Vergi indirimleri, bazen hizmet için yapılan harcamaların gerçek maliyetinin altında tutularak özel kuruluşlarca kamu hizmetinin üretilmesi özendirilmektedir. Böyle durumlar daha çok kreş, yaşlı ve özürlü hemşerilerin bakımı gibi sosyal amaçlı hizmetler için uygulanır. Bazı durumlarda bu yöntem çevreyi kirleten işletmelerin, çevre kirliliğini önlemek ve arıtma sistemini kurmak için ilgili işletmelerin vergi ve harçlarından indirim yapılarak onları arıtma sistemini kurmaya teşvik eder.

2.2.12. Kupon Yöntemi

Kupon yöntemiyle belediye hizmetlerinin fiyatlandırılması durumunda bu hizmetlerden yararlanma gücü olmayan yoksul ve dar gelirli vatandaşların belediye hizmetlerinden düşük ücretle yararlanması sağlanır. Belediyelerin nakit yardımlar yerine kupon dağıtması, vatandaşlara yapılan yardımların amacına uygun kullanılmasını sağlar.²⁰⁸

Kupon yönteminin bir amacı da yoksul ve dar gelirli vatandaşlara ek satın alma gücü kazandırmaktır. Böylece vatandaşlar ihtiyaçlarını belediyeden karşılamak yerine serbest piyasadan karşılamaya çalışarak daha fazla alternatife kavuşabilmektedir.

2.2.13. Belediyeler Arası Hizmet Sözleşmesi

Birden fazla belediyenin aralarında bir protokol imzalayarak ya da hizmet organizasyonu kurarak (vakıf, dernek, şirket gibi) bu birlikler aracılığıyla ya da birlikte kamu hizmeti üretmesidir. Belediyeler tarafından kurulan birlikler ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye farklılık gösterebilir. Birliklerin rolleri kurucu belediyelerin verdiği yetki ve göreve göre değişebilir. Kurulan birlikler tek amaçlı olabileceği gibi çok amaçlı da (kültür hizmeti, ambulans, itfaiye hizmetleri, konut yapımı gibi) olabilir.²⁰⁹

²⁰⁸ Emrealp ve Horgan, s.32.

²⁰⁹ Emrealp ve Horgan, s.32.

2.2.14. Sübvansiyon Yöntemi

Hizmet sunma yetkisi verilen özel şirketin mali yönden desteklenmesi bu yöntemle sağlanır. Hizmet sübvansiyonu, hizmetin temel insani amaç taşıması durumunda bazı vatandaşlara (yoksul ve dar gelirli) hizmetin bedava ya da çok düşük ücretle verilmesi amacıyla uygulanır. Böylece yerel hizmetin belli bir standartta ve kalitede tutulması sağlanır.

Bu yöntemde asıl üretici özel sektör olduğu için yerel hizmetlerin üretiminde belediyelerin tekeli kalkar. Dolayısıyla yerel hizmetler için rekabet ortamı doğabilir.²¹⁰

2.2.15. İltizam Yöntemi

İmtiyaz yönetimi tarihte kamu gelirlerinin mültezim denilen kişiler aracılığı ile toplanması şeklinde ortaya çıkmıştır. Devlet ya da belediyeler kamu gelirleri toplama yetkisini ihale yolu ile mültezim denilen kişiye devreder. Mültezim topladığı gelirlerden ihalenin şartları gereği hazineye ödemeyi vaat ettiği miktarı devlete öder. Geri kalanını kendisine ayırır.²¹¹

Geçmişte uygulanmakla beraber bu yöntemin şikayet edilen yönü mültezimlerin daha fazla gelir elde edebilmek için halka baskı yapmış olmasıdır. Ama günümüzde vergi matrah ve oranları devlet tarafından net bir şekilde belirlendiği için bu yöntemin bazı değişikliklerle uygulanması mümkündür. Belediyeler personel yetersizliğinden ya da siyasi kaygılardan dolayı birçok işletmeyi denetleyememektedir. Eğer belediyeler toplanacak vergiler üzerinden mültezim denilen kişilere bir pay verecek şekilde iltizam yolunu seçerse kendisi ile ihale yapılan mültezim, toplanacak vergilerden daha çok pay almak için tahakkuk eden bütün vergileri toplama yoluna gider.²¹² Böylece belediyeler piyasayı denetimi altına alabilir ve personelden tasarruf ederek daha çok vergi toplayabilir.

²¹⁰ Kepenek, s.155.

²¹¹ Lütfi Duran, **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982, s.333.

²¹² Eken ve Eryılmaz, s.69.

BÖLÜM III

YEREL HİZMETLERİDE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ OLARAK BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEKKÜLLERİ: İBB VE İSTAÇ AŞ ÖRNEĞİ

Kapitalist sistem, 1970'li yılların sonuna doğru girdiği krizin nedeni olarak görülen Keynezyen politikaların terk edilip, krizden çıkış yolu olarak gördüğü neo-liberal politikaları benimsemesi, başta gelişmiş kapitalist ülkelerde, sonra da gelişmekte olan çevre ülkelerde büyük bir değişime neden olmuştur. Bu değişimin paralelinde Keynezyen politikalar ve sosyal devlet uygulamaları terk edilmiş, devletin ekonomiye minimum müdahalesini öngören, piyasa devleti uygulamaları başlamıştır.

Neo-liberal dönüşümün getirdiği yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını öngörmekte ve bununla ilintili olarak yerel yönetimlerde de bir dönüşüm ve değişimi hedeflemektedir. Yerel yönetimlere daha çok görev ve sorumluluk veren, yerel kaynakların harekete geçmesini öngören ve yerel aktörlerin (sivil toplum, özel teşebbüs) yönetime katılımını isteyen bir anlayış geliştirilmiştir.

Bu yeni anlayış çerçevesinde özelleştirme hareketlerine de hız verilmiştir. Özelleştirme aracılığıyla kamunun birçok alanda gerçekleştiği hizmet özel sermayeye devredilirken, yerel yönetimlerde de bu anlayış paralelinde hizmetlerin görülmesinde özel sektör kullanılmaya başlamıştır. Ülkemizde özellikle 1980 sonrası hız kazanan özelleştirme uygulamalarının, en önemli yerel hizmet sunan kurum olan belediyelerdeki yansımalarının bir şekli de BİT'lerdir.

Birinci bölümünde genel hatlarıyla anlattığımız kapitalist ülkelerde ve Türkiye'de yaşanan iktisadi dönüşümün, yerel yönetimler üzerine oluşturduğu etkiyi ve

değişiklikleri de ikinci bölümde ele almaya çalıştık. Bu bölümde ise ilk iki bölümde verilen kavramsal çerçevenin İstanbul Büyük Şehir Belediyesi, ona Bağlı Belediye İktisadi Teşekkülleri ve bunlardan biri olan İSTAÇ A.Ş.'de ki yansımalarına değineceğiz.

1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşekkülleri

1970'li yılların ortalarından itibaren yerel yönetimlerin harcama sorumluluğu artarken, genellikle finansman kaynakları daralmıştır. Bu yıllarda merkezi idarenin yaşadığı ekonomik krizin etkisi ve merkeziyetçi yönetim anlayışından dolayı yeterli hizmeti veremeyen belediyelerimiz için 1980'li yıllardan itibaren yeni bir dönemin başladığını söylemek mümkündür.

Ülkemizde 24 Ocak kararlarıyla uygulama sahası bulan neo-liberal politikaların yerelleşme anlayışı çerçevesinde daha çok yetkiye sahip olan belediyeler, her ne kadar arzu edilen seviyede olmasa da, geçmişe göre mali ve idari yönden nispeten daha iyi konuma gelmiştir. Belediyelerin iktisadi teşebbüsler kurarak ekonomik ve ticari hayata atılmaları da yine bu döneme rastlamaktadır.

Günümüzde belediye bünyesinde yer alan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluş, iktisadi teşekkül ve benzeri örgütlenmelerin yanında, katma bütçe, fon, işletme, sandık gibi çeşitli adlar altında faaliyet gösteren ve tüzel kişiliği bulunmayan, ancak belirli bir özerklik içerisinde hareket eden çok sayıda oluşuma yer verildiği bilinmektedir. Bu oluşumlar, genel olarak, belediye iktisadi teşebbüsleri şeklinde nitelenmektedir. İlk dönemlerde belediye örgütü içinde ve belediye bütçesi kapsamında yer alan bu teşebbüsler, daha sonraları, ayrı bütçeli ve ayrı tüzel kişiliği olan yapılarla geliştirilmişlerdir.²¹³

²¹³ Berk, s.47.

1.1. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Tanımı

Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüne teşekkül denilmektedir. Bu doğrultuda Belediye İktisadi Teşekkülleri; belediyelerin yerel kaynakları en etkin şekilde değerlendirerek, yerel kalkınmaya ve dolayısıyla ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaya olanak sağlayan, aynı zamanda yerel hizmetleri daha esnek ve dinamik bir süreç çerçevesinde sunmalarına olanak tanıyan alternatif bir yöntem olarak öne çıkmaktadır.²¹⁴

Bir başka tanımla Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT), bir kuruluş statüsüne göre, belediyelerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince belediyelerin elinde olması nedeniyle, yönetim kurallarının belediyelerce tespit edildiği, cari faaliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu belediye gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal yararının maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis edilen firmalardır.²¹⁵

Belediyeler asli görevleri yanında, çeşitli mevzuatla verilen hizmet ve görevleri yerine getirirken, kimi zaman yerel ortak ihtiyaçların karşılanması, kimi zaman da ekonomik, sosyal, hukuki ve sosyo-politik nedenlerle mevzuatta açıkça yasaklanmayan konularda yerel yönetimlerin serbestçe tasarrufta bulunabileceği kuralından hareketle çok sayıda şirket kurdukları yada kurulmuş şirketlere katıldıkları görülmektedir.²¹⁶

Belediye İktisadi Teşekkülleri, belediye bütçelerine ve mevzuatla belediyelere verilen görevler çerçevesinde belde hizmetlerinin daha çabuk ve etkin olarak görülmesi amacıyla kurulmuşlardır. Belediye iktisadi teşekkülleri belediye hizmetlerinin etkinleşmesi ve çabuklaşmasında bir araçtır. Bu nedenledir ki, sermayesinin belediyeye ait olduğu, yönetiminin belediyece belirlendiği, ürettiği malın ya da hizmetin büyük ölçüde belediye tarafından satın alındığı gerçeği karşısında bu şirketlerin sürekliliği ve verimli çalışmaları gereklidir.

²¹⁴ Berk, s.52.

²¹⁵ Güneri Akalın, "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994, s.17.

²¹⁶ Mustafa Dönmez, "Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları", **Mahalli İdareler Dergisi**, 1996, Ankara, s.30.

1.2. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Kurulmasında Hukuki Dayanaklar

Belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesinin 1. ve 5. fıkrası ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununun 275. maddesi gereğince hizmetleri daha etkin bir şekilde yürütmek için anonim ve limitet şirketler kurmuşlardır.

1994 yılına kadar Belediyelerin şirket kurmaları, kurulmuş şirketlere ortak olmaları valilik makamının görüşünün de eklenmesi suretiyle İçişleri Bakanlığının “uygun” görüşünün alınması ile gerçekleşmekteydi. Ancak 27.11.1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 26. maddesinin son bendi ile belediyeler ve diğer mahallî idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticarî amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu’nun iznine tabi kılınmıştır. Kanunun gerekçesinde amacın, belediyelerin görev alanına girmeyen faaliyetlerde belediyelerin bütçelerinin harcanmaması konusunda kontrol sistemi oluşturmak olarak belirtilmiştir.

Böylece 1994 yılına gelinceye kadar, belediyeler bu tür işletmeleri, en yüksek karar organı olan belediye meclisinin kararı ile kurabilmekte iken 4046 sayılı kanunun yürürlüğe girmiş olması ve kapsamına yerel yönetimlere ait ticari şirketleri de almış olması nedeniyle, bu tür şirketlerin kurulması Bakanlar Kurulu’nun iznine bağlı kılınmıştır.

Belediye İktisadi Teşekkülleri, Kamu İktisadi Teşekkülleri ile aynı kategoride değerlendirilse de, belediye iktisadi faaliyetlerine ilişkin işletme ve diğer teşebbüslerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen mevzuat hem dağınık hem de yetersizdir.²¹⁷ Belediye İktisadi Teşekküllerinin bir çerçeve yasası olmaması en büyük sorunlardandır.

²¹⁷ Cemil Arslan, “Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000, s.9.

1.2.1. 1580 Sayılı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunları

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kurulmasına olanak tanıyan hukuki dayanakların başında Belediye Kanunu gelmektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin görevlerini 15. maddesinde 82 fıkra halinde saymıştır. Bu görevler genel olarak belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım işleri, kentin imarı ve alt yapı işleri, belde ve belde halkının düzen ve esenliğinin sağlanması, piyasa kontrolü, kültür işleri, sınai, ticari ve ekonomik işler vb. şeklinde özetlenebilir.

Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin Hakları, Salahiyet ve İmtiyazları" başlığını taşıyan 19. maddesinde; "belediyelerin zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunmak, belde halkının sağlık ve esenliğini korumak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek, belediye yasakları koymak, aksine davrananları cezalandırmak ve kazanılmış haklara dokunmadan belediye sınırları içerisinde doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı... tesisatı kurmak ve işletmek belediyenin hakkı olarak sayılmıştır".²¹⁸

Yine 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. maddesinde belediye sınırları içinde belli semtler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, tünel, trolleybüs, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış yerlerine nakletmek tekel şeklinde belediyelere verilmekle birlikte, bunların belediyelerin de katılacakları şirketler vasıtasıyla ya da imtiyaz veya kira yoluyla yapılması ve işletilmesinin mümkün olduğu hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70. Maddesi belediyelere kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanımaktadır. Aynı zamanda belediyeler, 71. madde çerçevesinde "özel gelir ve gideri olan hizmetlerini" bütçe içerisinde işletme kurarak gerçekleştirebileceklerdir. Her iki madde de dikkati çeken nokta şirketlerin belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır.

Belediyeler 1580 sayılı kanunun 19.maddesi ve artık 5393 sayılı kanunun 15.maddesini temel alarak iktisadi işletmeler dahil olmak üzere her türlü girişimde bulunabilmektedirler. Fakat her türlü teşebbüsün icra edebilmeleri için, öncelikle

²¹⁸ Belediye Kanunu, 19. Madde

kanunun kendilerine verdiği görev ve hizmetleri yerine getirmelerine bağlıdır. Yani öncelikle bu görev ve hizmetler yerine getirilecek, sonra bunların geliştirilmesi için her türlü girişimde bulunabilecektir. Oysa buna riayet edilmemekte, kanunun verdiği görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için işin başında girişimde bulunulmakta, işletmeler kurulmaktadır.²¹⁹

1.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda ise şirket kurulması 26.maddede düzenlenmiştir. Kanunun 26. Maddesinde "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir" hükmüne yer verilmiştir.

1.2.3. Türk Ticaret Kanunu

Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin kurulmasına imkan tanıyan bir diğer yasal düzenleme de 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'dur. 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18. maddesine göre ticaret şirketleri ile, gayesine varmak için ticari bir işletme işleten dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek ve ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi kamu tüzel kişileri tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler tacir sayılırlar. Devlet, vilayet ve belediye gibi, kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler bir ticari işletmeyi ister doğrudan doğruya, ister kamu hukuku hükümlerine göre idare edilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler kendileri tacir sayılmazlar.

²¹⁹ Ali Serdar, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri, (KİT'lerden Sonra BİT'ler)", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 8, Sayı 94, 2000, s.69.

Belediyelerin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre şirket kurmaları yada şirketlere ortak olmaları yeni bir uygulama değildir. Belediyeler sayıları az da olsa, gerek 1580 sayılı kanun çıkmadan önce, gerekse kanun çıktıktan sonra muhtelif tarihlerde bazı hizmetleri yürütmek için özel hukuk hükümlerine göre ortaklıklar meydana getirmiştir.²²⁰

Türk Ticaret Kanununda, belediyelerin şirket kurma, şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm olmadığı gibi, belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle, dolaylı yoldan belediyelerin de şirket kurabilmelerine imkan tanınmıştır.²²¹

1.2.4. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu

1163 sayılı kooperatifler kanununun 1.maddesinde: "Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyet ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli kooperatif teşekkülleri kurulabileceği" belirtilmiştir.

1.3. Belediye İktisadi Teşekküllerin Kuruluş Şekilleri

Belediyelerin ekonomik girişimlerini kuruluş, görev ve işleyişlerindeki farklılıkları göz önüne alarak üç başlık altında işlemek mümkündür:

- a) Belediye bütçesi içinde veya belediye bütçesi dışında yer alan işletmeler,
- b) Tanzim satış fonları ve döner sermayeli kuruluşlar

²²⁰ Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.51.

²²¹ Muhterem Dilbirliği, "Belediye Şirketleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s.68.

c) Belediyelerin kurdukları ve iştirak ettikleri şirketler.

1.3.1. Belediye Bütçesi İçinde veya Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan İşletmeler

Belediye işletmelerini, özel yasalarla kurulan işletmeler, belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler ve belediye bütçesi dışında yer alan katma bütçeli işletmeler olarak 3 alt grupta toplamak mümkündür.²²²

1.3.1.1. Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler

Özellikle Büyükşehir belediyelerinin su, kanalizasyon, otobüs, gaz hizmetleri özel kanunlarla kurulmuş ve tüzel kişiliği olan işletmeler halinde düzenlenmiştir.²²³ Bunlara; 21.10.1981 gün ve 2560 sayılı kanunla yeniden düzenlenen İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 1942 yılında yürürlüğe giren 4325 sayılı kanunla kurulan Ankara Elektrik Gaz ve Otobüs İdaresi (EGO) ve 1949 yılında yürürlüğe giren 5363 sayılı kanunla kurulan Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) örnek gösterilebilir.²²⁴

Bu işletmeler, belediye bütçesi dışında kurulmakta; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na tabi tutulmamaktadırlar.

1.3.1.2. Belediye Bütçesi İçinde Yer Alan İşletmeler

Bu işletmelerin gelir ve giderleri tamamen belediye bütçesi içinde yer almaktadır. Bunlar doğrudan belediye tüzel kişiliğince ve belediye personeli (yönetici, memur ve işçiler) tarafından işletilmektedir. Belediye içindeki su, mezbaha, fırın, insan ve hayvan hastaneleri, eğlence yerleri, tiyatro, sinema, otel, gazino, müze, hayvanat bahçeleri, mezar salonları, mesleki iş eğitim merkezleri, kursları, büfe, otopark, garaj gibi işletmeleri örnek olarak sayabiliriz. Bunlar belediye mevzuatı ve bütçesi içinde faaliyetlerini sürdürmekte, mali kanunlara, İdari denetime ve Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır.²²⁵

²²² Enis Yeter, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, Eylül 1993 .s.79.

²²³ Baş, s.77.

²²⁴ Serdar, s.71.

²²⁵ Serdar, s.70

1.3.1.3. Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan İşletmeler

Bu teşebbüsler, belediye bütçesinde yalnız faaliyet sonucu ile görünmektedir. İşletmelerin gerekli amortisman ve yedek akçesi ayrıldıktan sonra geriye kalan, doğrudan belediyeye verilmekte ve belediye bütçesine gelir kaydedilmekte, işletme faaliyeti zararlar kapatıldığı takdirde ise zararın karşılanması için belediye tarafından yapılan yardımlar belediye bütçesinde yer almaktadır. Belediye işletme üzerinde idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır.²²⁶

1.3.2. Tanzim Satış Fonları ve Döner Sermayeli Kuruluşlar

Fon, genel olarak, belirli bir sosyal ve ekonomik amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde ayrı bir hesapta toplanan ve bu amaca harcanmak için ayrılan parayı ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle fon, genel mevzuat bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı kamu görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçede veya bütçe dışı imkanlarla para veya kıymetlerdir.

Fonların kuruluş nedenleri; çeşitli hizmetlerde ani ve hızlı karar vermek ve bunu uygulamak, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için gerekli olan imkanları hazır bulundurmak, belli başlı yatırımların hızlı bir şekilde yapılmasını veya uzun vadeli yatırım hizmetlerinin devamlılığını sağlamaktır. Bu tür gerekçeler, yıllık bütçeler ve ödeneklerin çok sınırlı işlemlerinin aşırı formalitelerle sosyal ve ekonomik gereksinimleri karşılamakta yetersiz kalmalarına dayandırılmaktadır. Bütçenin yıllık olması, belirli hizmetlerin yapılabilmesi için ödenek ayrılması ve birlik ilkesi fon amaçları yönünden engelleyicidir. İşte bu nedenlerle sosyal ve ekonomik manada, genel bütçe dışında daha hızlı kaynaklar temin etmek ve bunları halkın ihtiyaçlarını gidermek ve ülkenin kalkınması için gerekli şekillerde ve gerektiği anda hemen kullanmak daha uygun düşmektedir.²²⁷

Ülkemizde, belediyelerle ilgili olup da belediye bünyesinde veya belediyeler dışındaki kurumlar tarafından yürütülen pek çok fon bulunmaktadır. Belediyeler

²²⁶ Doğan Durmuş, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Malatya Örneği", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998, s.48.

²²⁷ Yeter, s.83.

bünyesinde yürütülen fonların başlıcaları; tanzim satış fonu, ekmek fırını tesis ve işletme fonu, gecekondu fonu, asker ailelerinden muhtaç olanlara yardım fonu, imar fonu, otopark fonu ve Büyükşehir belediyeleri altyapı yatırım fonu olarak sıralanabilir.

Günümüzde Büyükşehir Belediyelerinin yanında diğer ilçe ve belde belediyeleri tarafından ayrı bütçeli bir döner sermaye veya fon oluşturmaksızın belediye bütçesi içinde fakat belediye cari hesabından ayrı açılan bir banka hesabından takip edilerek bazen de ayrı bir banka hesabı açılmaksızın fon oluşturulduğu (Tanzim Satış Fonu), oluşturulan bu fonla odun-kömür, un, ekmek, şeker vb. ihtiyaç maddeleri temin edilerek yerel halkın yararlanmasına sunulduğu bilinmektedir.²²⁸

Döner sermaye işletmeleri; genel, katma ve özel bütçeli idarelerin kamu hizmeti yaparken ortaya çıkan kapasite fazlasını değerlendirmek, destek hizmeti sağlamak ve hizmet üretmek, bütçeye gelir sağlamak üzere kurulmuş iktisadi birimlerdir.

Belediyelere 24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı kanunla belediye meskenleri yapmak, kiraya vermek ve satmak maksadıyla döner sermaye kurma yetkisi verilmiştir. Bu maddeye dayanılarak bazı belediyeler döner sermaye işletmeleri kurmuşlardır. Bu döner sermayeli işletmeler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi değildirlir.²²⁹

Uygulamada "Tanzim Satış", "Döner Sermaye", "Fon" deyimleri karışık ve birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır. Diğer taraftan gerek tanzim satışlar gerekse döner sermayeli kuruluşlar genellikle yeni bir örgütlenmeye gidilmeksizin belediye yada belediyeye bağlı işletme personeliyle yürütülmektedir.²³⁰

1.3.3. Belediyelerin Kurdukları ve İştirak Ettikleri Şirketler

Ülkemizde, belediyelerin şirket kurmaları yada şirketlere ortak olmaları önceden beri uygulanmaktadır. Ancak belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir

²²⁸ Baş, s.74.

²²⁹ Serdar, s.70.

²³⁰ Yeter, s.84.

hizmet yöntemi olarak şirketlerin devreye girmesi, 1984 yılından itibaren başlamıştır.²³¹

Belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik girişimlerini şirket yoluyla yerine getirmektedir. Şirketleşmeye yönelmenin diğer nedenleri arasında mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar, merkezi idarenin denetiminden kurtulma düşüncesi ve özel girişimcilere giden kamu fonlarının bir kısmını şirketler aracılığıyla tekrar belediyeye kazandırmak fikri sayılabilir.²³²

1.4. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Özellikleri

Ülkemizde belediyelerin şirket kurmaları ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları öteden beri uygulanmaktadır. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir hizmet yöntemi olarak şirketleşmenin devreye girmesi 1984'lü yıllarda başlamıştır. Bu tarihten sonra başta Büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyeler, hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütmek gerekçesiyle çeşitli alanlarda kendi aralarında veya özel kuruluşların ortaklığında anonim ve limitet şirketler kurmaya başlamışlardır.

Belediyeler Türk Ticaret Kanunu'nda bahsedilen şirketler içerisinde Limitet ve Anonim şirket kurma veya bunlara ortak olma yolunu tercih etmektedirler. İktisadi Teşekküllerin idare yapısı, Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler, şeklinde teşekkül etmektedir. Şirketlerin en üst karar ve inisiyatif organı Genel Kurullarıdır.

Belediyelerin klasik kent hizmetleri olarak kabul edilen yol, su, kanalizasyon gibi hizmetlerin yanı sıra, ekonomik ve sosyal alanda yeni bazı fonksiyonlar üstlenmesi sonucu ortaya çıkan Belediye İktisadi Teşekküllerinin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir.²³³

- Belediye tarafından kurulur veya belediyece ortak olunur.

²³¹ Tunay Köksal, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Eğilimleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, 1993, s.57.

²³² Yeter, s.85.

²³³ Berk, s.52.

- Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalıdır.
- Yönetim belediyenin elinde olmalıdır.
- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.
- Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptir.
- Özel hukuk tüzel kişidirler.

Günümüzde Belediye İktisadi Teşekküllerinin mevzuatla belediyelere verilen görevlerin dışında, çok çeşitli alanlarda faaliyette bulundukları görülmektedir. Kuşkusuz bazı teşebbüsler, kâr amacı gütmeyen, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamayı (ekmek, su, ulaşım vb.) bölge kalkınmasını ya da gider tasarrufunu amaçlayan faaliyetlerdir. Bazıları ise kâr amaçlı olup belediyeye gelir sağlamak için kurulmuştur: Otoparklar ve turistik işletmeler gibi.²³⁴

1.5. Belediye İktisadi Teşekküllerin Kuruluş Amaçları

Belediyeler, demokratik bir ortamda mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçları gidermeye çalışan ve kamu hizmeti gören kamu tüzel kişileridir. Kamu yararına çalışmak, belde sakinlerinin önemli ihtiyaçlarını gidermek, onun refahını artırıcı katkılarda bulunmak ve bunları sürekli, güvenilir ve ekonomik biçimde yaparak sonunda belediye sınırları dahilinde yaşayan halkın beğenisini kazanmak, bu idarelerin temel amacıdır.

Belediyelerin, bu amaçlarını gerçekleştirmeleri her şeyden önce yeterli gelir ve yönetim inisiyatifine sahip olmaları ile mümkündür. Hızlı bir şekilde değişen Dünya ve Türkiye koşulları karşısında, halka yeterli ve kaliteli hizmet sunmada, gereken mali güce ve idari inisiyatife sahip olmadıkları düşüncesinde olan belediyeler, içinde bulundukları dar çemberi kırmanın yollarını aramaktadırlar.²³⁵ Bu nedenle, belediyeler, bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin

²³⁴ Berk, s.53.

²³⁵ Ali İhsan Baş, "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Örneği", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2001, s. 62.

katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için, bazı işletmelerini şirket haline getirerek özel hukuk hükümlerine göre işlemlerini yürütmektedir. BİT'lerin kuruluş amaçlarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1.5.1. Bürokrasiyi Azaltmak ve Yasal Sınırlamaları Asgariye İndirmek

Kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kuralların, hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesini engellediği ileri sürülür. Çoğu kamu kurumları belirli bazı hizmetlerini, yarı-özel bir statü içinde yürütme yollarını ararlar. Ancak bu yarı özel statüler de yöneticileri pek tatmin etmemekte, bunun yerine özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkanları ve teknikleri kullanmak istemektedir.²³⁶

Kamu kurumlarının ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları, genellikle sıfır maliyet düzeyinde belirlenir ya da sübvansiyonludur. Ayrıca kamu kurumları, özel yada kamu kesimi kuruluşlarının rekabetine kapalıdır ve genelde tekeldir. Piyasa sisteminde rekabetin bir etkinlik nedeni olarak görülmesine karşılık, kamu ekonomisinde, aynı hizmeti birden fazla devlet dairesinin üstlenmesi israf olarak değerlendirilir. Oysa birbirine rakip özel ve kamu işletmelerinin olması, yerel yöneticilere alternatif maliyet ve bilgi imkanları sağlar.²³⁷

Yerel hizmetlerin doğasında var olan hızlı karar alma, alınan kararları uygulama ve esnek örgüt yapılarına sahip olma gereği dolayısıyla, belediyeler kamu hukukunun ve bürokrasisinin katı kuralları ve ağır işleyişi içinde, iktisadi teşebbüsleri kendilerine bir çıkış yolu olarak görmektedirler. Belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olan bu teşebbüsler, Türk Ticaret Yasası'na, dolayısıyla da özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için, belediyelerin gereksinim duyduğu hızlı karar alma ve esnek örgüt yapılarını sağlamak potansiyeline sahiptirler.²³⁸

²³⁶ Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.51.

²³⁷ Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.21.

²³⁸ Arslan, s.24

1.5.2. Yeni Gelir Kaynakları Bulma İsteği

1980 sonrası dönemde belediyelerin gelirlerinde önemli iyileştirilmelere gidilmiş ise de, istenilen düzeye ulaşamamıştır. Kuruluş amacı bütün yerel yönetimlere yardım sağlamak ve destek vermek olan yerel yönetim fonları merkezde bulunanlar tarafından genel olarak sübjektif olarak kullanılmaktadır.²³⁹

Anayasa, belediyelere görevleriyle orantılı gelir sağlama yetkisini merkezi idareye vermiştir. Ancak merkezi idarenin gelir sağlamadaki bu yetkisini bir tehdit unsuru olarak belediyeler üzerinde kullanması, belediyelerin mali kaynaklarını zaman zaman kısıtlaması yada siyasi nedenlerle artırması karşısında, belediyelerin bünyelerinde, kullanabilecekleri hazır bir mali kaynağa sahip olma düşüncesiyle belediye iktisadi teşekküllerini kurdukları söylenebilir.²⁴⁰

Belediye iktisadi teşekküllerinin kurulması yerel yönetimlere vergi dışı ek gelir sağlanmasını sağlamıştır. Özellikle; otoparklar, rant tesisleri, maden suları, yerel yönetimleri finanse edecek gelirlere örnek verilebilir.²⁴¹

1.5.3. Nitelikli Eleman İstihdam Etme İsteği

Belediyeler, asli ve sürekli kadrolarda 657 sayılı devlet memurları kanununa göre personel istihdam etmektedir. Mevcut personel rejimi içinde, belediyelerin nitelikli eleman bulmada karşılaştıkları güçlükler belediye iktisadi teşekküllerinin kuruluş nedenlerindendir. 657 kanun hükümleri içinde üstün nitelikli personel istihdam etmek özellikle ücret bakımından mümkün değildir. Oysa şirketlerde, piyasa şartları içinde daha esnek ücret politikası uygulama imkanı söz konusudur. Ayrıca, belediyeler üst düzey yöneticilerini (Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı ve Daire Başkanı gibi), şirketlerin yönetim kurullarına üye yaparak, onlara maaş dışında ek imkanlar (huzur hakkı) sağlamaktadırlar. Böylece ücret politikası açısından çift yönlü bir avantaja sahip olmaktadır.²⁴²

²³⁹ Arslan, s.25.

²⁴⁰ Dilbirliği, s.70.

²⁴¹ Akalın, s.21.

²⁴² Eryılmaz, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, s.51.

1.5.4. Yörenin Ekonomik Açıdan Geliştirilmesi İsteği

Belediye İktisadi Teşekküllerin kuruluşu için bir başka amaç, yörenin ekonomik ve sosyal gelişmesine katkıda bulunmaktır. Yeterli özel girişimin sağlanamadığı yörelerde, girişimcileri teşvik etmek, onlara önderlik etmek ve yeni iş olanakları yaratma amacıyla kurulabilirler.

Belediyeler, bizzat kendileri şirket kurarak özel kişilerin katılımlarını sağlayabilir veya yörede birleşerek kurulan şirketlere sermaye ve girişim bazında katılabilirler.²⁴³

1.5.5. Merkezi Yönetimin Denetiminden Kurtulma İsteği

Bilindiği üzere, belediyeler merkezi idarenin çeşitli birimlerince vesayet denetimine tabi olmaktadır. Bu denetim, zaman zaman siyasi nitelik gösterebilmektedir.

Belediye İktisadi Teşekkülleri özel hukuka bağlı oldukları için denetimleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca sağlanmaktadır. Bu denetim özel hukuk hükümlerine tabidir.

Yapılan bir çalışmada,²⁴⁴ mülkiye müfettişlerinin %69'u, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdare Kontrolörlerinin %60'ı ve Sayıştay Denetçilerinin %67'sinin "belediye başkanlarının özellikle şirket olmak üzere birlik ve işletmeleri merkezi idarenin denetimi dışına çıkabilmek ve rahatça harcama yapabilmek amacıyla kurdukları" görüşünde oldukları tespit edilmiştir.

1.5.6. Özel Bankalardan Kredi Kullanabilmek

Kamu kurum ve kuruluşları diledikleri bankalarla veya finansal kuruluşlarla

²⁴³ Serdar, s.72.

²⁴⁴ Nihat Yıldız, "Belediye Birlik İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 4, 1998, s.58-59.

çalışamazlar. Hangi bankalarla çalışabilecekleri ilgili yasalarla düzenlenmiştir.

Belediyeler ihtiyaç duydukları krediyi ancak İller Bankasından sağlayabilirler. Fakat özel hukuk hükümlerine tabi olan belediye iktisadi teşekkülleri özel bankalardan kredi kullanabilmektedir.

Tezimizin üçüncü ve son bölümünde belediyelerin şirketleşme yoluyla hizmet sunmalarını daha iyi anlamak için İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yapısına kurduğu şirketlerin faaliyetlerine değineceğiz.

2. Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediye İktisadi Teşekkülleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi

Daha önce de bahsettiğimiz üzere ülkemizde 1980'li yıllardan sonra etkinliğini gösteren neo-liberal dönüşüm yerel hizmetlerin sunulmasında da uygulanan yöntemleri de değiştirmiştir. Bu dönüşüm, kamu gücünün özel sektöre devrini ve kamusal mekanizmaların tasfiyesini öngörmüştür. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimlerin maliye sisteminde ve yapılarında köklü değişiklikler yapılmıştır. Yerel yönetim maliyesinde yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca en aza indirilirken, yerli-yabancı özel sermaye kaynakları ile ilişkilendirilmesi sağlanmıştır.

Bu ilişkilendirme neo-liberal politikaların özelleştirme argümanı ve yerelleşme anlayışı çerçevesinde gerçekleşmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi de merkezi idarenin gerçekleştirdiği bu dönüşümden etkilenmiş ve ilgili kanunsal değişikliklerle kendisine verilen yetkileri kullanarak hizmetlerini sunumunda özelleştirme yöntemlerini kullanmaya başlamıştır.

Bu özelleştirme uygulamalarından biri de "şirketleşme yoluyla hizmet üretimi"dir. İBB de Belediye İktisadi Teşekkülü dediğimiz bu şirketler vasıtasıyla birçok hizmetini yerine getirmektedir. Tezimizin bu bölümünde İBB'nin genel yapısını ve kendisinin kurduğu/iştirak ettiği şirketlerin belediyenin hangi görevlerini yerine getirdiklerini inceleyeceğiz. Son bölümde ise bu şirketlerden biri olan İSTAÇ A.Ş.'yi

inceleyerek neo-liberal dönüşümün etkilerine değineceğiz.

2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Genel Yapısı

İstanbul'un tarihteki yerine baktığımızda, Napoleon Bonaparte'ın "*Dünya bir tek devlet olsaydı başkenti İstanbul olurdu*" sözüne katılmamak mümkün değil. İstanbul geçmişte sahip olduğu önemini hâlâ sürdürse de, bugünkü sorunları geçmişteki sorunlarıyla kıyaslanamayacak seviyede değişiklik göstermiştir, artmıştır.

Medeniyetlerin buluşma noktası İstanbul'a karşı tarihi sorumluluğun gereğini yerine getirerek şehrin yaşam kalitesini artırma, özgün kimliğini pekiştirme ve saygın bir dünya şehri haline gelmesine katkı sağlama adına; yerel hizmetleri adaletli, kaliteli, gelişime açık, verimli ve etkili bir yönetim anlayışı ile sunmak misyonu²⁴⁵ ile hizmetlerini yerine getiren İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin birincil amacı, kentsel problemleri minimize ederek İstanbul halkına en iyi hizmeti sunmaktır.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi'ne ile yapılan son nüfus sayımına göre 31 Aralık 2007 itibariyle İstanbul'un toplam nüfusu 12 milyon 573 bin 836 kişi olarak belirlenmiştir. Buna göre Türkiye nüfusunun yüzde 17.8'i İstanbul'da ikamet etmektedir. Diğer bir deyişle Türkiye'deki yaklaşık her beş kişiden biri İstanbul'da oturmaktadır. Uzmanlara göre İstanbul'da yaşayan halk bu sayının da üzerindedir.

1980 yılı nüfus sayımına göre İstanbul'un nüfusu 4 milyon 741 bin 890 kişidir. Aradan geçen 17 yılda İstanbul'un nüfusu ortalama 3 kat artmıştır. Bu muazzam artış karşısında İBB aynı hızla gerekli altyapı çalışmalarını gerçekleştirememiş, ortaya çıkan birçok sorunla uğraşmak zorunda kalmıştır.

İBB'nin yetki alanı; 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilerek 22 Temmuz 2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 5.maddesine göre, Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları Büyükşehirlerin belediye sınırları olarak belirlenmesine karşın, geçici 2.madde ile İstanbul ve İzmit illeri için istisnai bir uygulama yapılarak Büyükşehir belediye sınırları,

²⁴⁵ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/VizyonIlkeler/Pages/VizyonMisyonIlke.aspx>, 15.02.2008

Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi itibarıyla il mülkî sınırı olarak genişletildi.²⁴⁶

Bu hükümle birlikte İBB'nin yetki alanı 5343,02 km² olmuş ve daha önce Büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı da 27'den 32'ye çıkmıştır. İstanbul'un ilçeleri Avrupa yakasında; Avcılar, Bakırköy, Bahçelievler, Bağcılar, Güngören, Esenler, Bayrampaşa, Zeytinburnu, Fatih, Eminönü, Beyoğlu, Beşiktaş, Şişli, Kağıthane, Sarıyer, Gaziosmanpaşa, Eyüp, Küçükçekmece, Büyükçekmece, Silivri, Çatalca; Anadolu yakasında ise; Üsküdar, Beykoz, Kadıköy, Kartal, Pendik, Tuzla, Ümraniye, Adalar, Maltepe, Sultanbeyli ve Şile'dir.²⁴⁷

32 ilçeyi sınırları içinde barındıran İBB'nin sınırları ayrıca 41 adet belde belediyesini de içine almaktadır. Bu beldeler; Çavuşbaşı (Beykoz), Bahçeşehir, Beylikdüzü, Esenyurt, Gürpınar, Kiraç, Kumburgaz, Mimarsinan, Tepecik, Yakuplu (Büyükçekmece), Binkılıç, Çiftlik, Durusu, Hadımköy, Karacaköy, Muratbey (Çatalca), Arnavutköy, Boğazköy, Bolluca, Haraççı, Taşoluk (Gaziosmanpaşa), Göktürk (Eyüp), Samandıra (Kartal), Bahçeköy Büyükcauşlu, Celaliye, Çanta, Değirmen, Gümüşyaka, Kavaklı, Ortaköy, Selimpaşa (Sarıyer), Ağva (Şile), Akfırat, Orhanlı (Tuzla), Alemdar, Çekme, Ömerli, Sarıgazi, Taşdelen, Yenidoğan (Ümraniye)dir.²⁴⁸

Türkiye'nin en büyük, dünyanın da sayılı büyük şehirleri arasında yer alan İstanbul Büyükşehir Belediyesi bugünkü kurumsal yapısına, 27.06.1984 tarihinde kabul edilen 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla kavuşmuştur. 1930 yılında çıkan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile işlerliği sağlanan normal belediye sisteminin yanı sıra, 3030 Sayılı Kanunla Türk belediye sistemine yeni bir görüntü ve işleyiş kazandırılarak; Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi deyimleri Türk Mahalli İdareler literatürüne eklenmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 3030 Sayılı Kanuna göre oluşan kurumsal yapısında, karar organı olarak Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Encümeni, yürütme organı olarak ise Büyükşehir Belediye Başkanı bulunmaktadır.²⁴⁹

Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediyesinin tüzel kişiliğini temsil

²⁴⁶ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/AnaSayfa.aspx>, 15.02.2008

²⁴⁷ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/Ilce.aspx>, 15.02.2008

²⁴⁸ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/Belde.aspx>, 15.02.2008

²⁴⁹ Murat Kavlak, "İstanbul Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi ve İSTAÇ A.Ş. Modeli", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s.33.

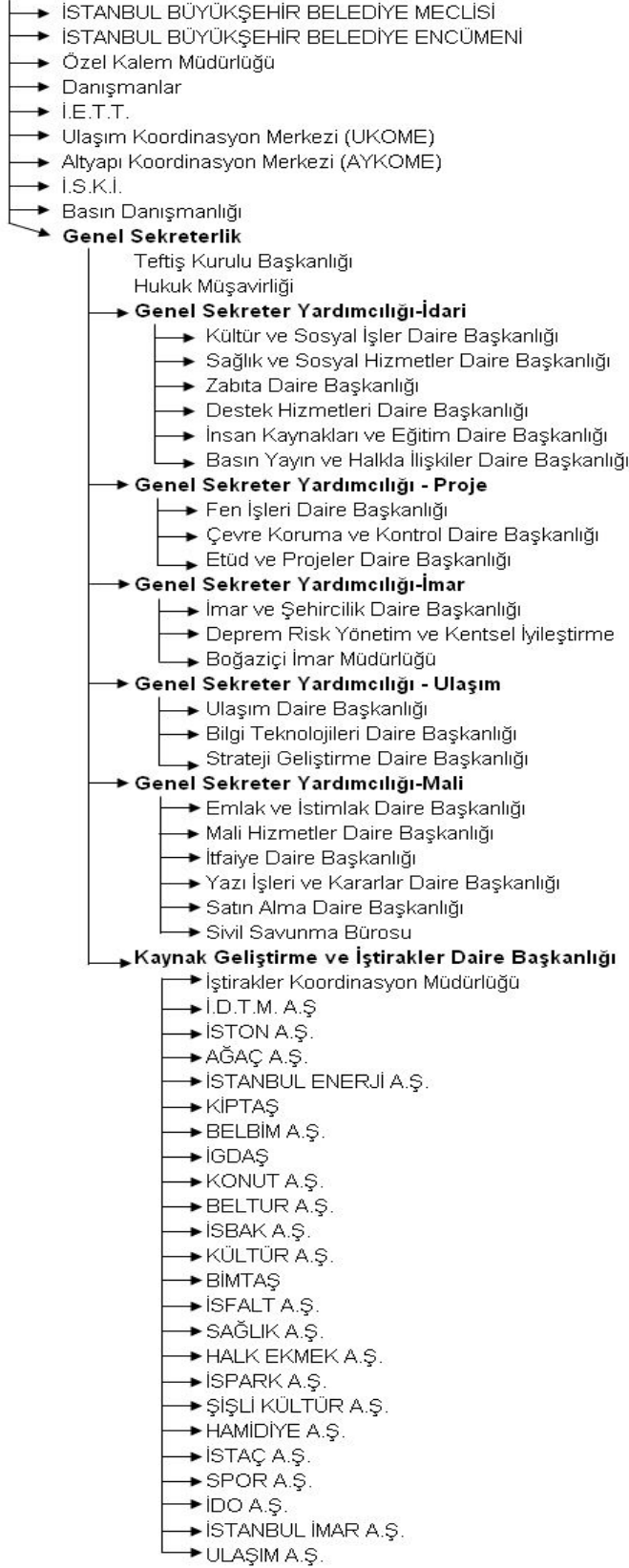
etmektedir. Söz konusu kanunun 16.Maddesinde; Büyükşehir Belediyelerinde hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir "genel sekreter" ve en çok dört "genel sekreter yardımcısı" bulunacağı belirtilmiştir. Genel sekreter, başkanın adına ve onun sorumluluğu altında başkanın görevlerini yerine getirmektedir. 3030 Sayılı Kanunun 17. maddesine göre Büyükşehir Belediyeleri genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan meydana gelir. Bu birimler, hizmet gereklerine göre, Büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulur. Daire başkanları ve diğer personel Büyükşehir belediye başkanınca atanır. İBB'nin organizasyon yapısı aşağıdaki Şema-1'de gözüktüğü gibidir:²⁵⁰

1990'lı yıllardan itibaren İBB yeniden yapılanmaya girmiş, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi politikası doğrultusunda şirketleştirmeye ağırlık vermiştir. İBB, organizasyon şemasında Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı altında yer alan 23 iştirak ile İstanbul'un sorunlarını daha hızlı ve etkin çözmeye çalışmaktadır. Tezimizin bundan sonraki bölümünde bu şirketlerin bağlı bulunduğu daire başkanlığını ve şirketlerin genel yapılarını inceleyeceğiz.

²⁵⁰ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Pages/YonetimSemasi.aspx>, 15.02.2008

Şema – 1: İBB Organizasyon Şeması

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANI



Kaynak: İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Pages/YonetimSemasi.aspx>, 15.02.2008

2.2. Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı

3030 sayılı Yasanın 17.maddesine istinaden İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 30.07.1985 tarih ve 376 sayılı kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın 28.02.1986 sayılı onayı ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi "Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı" kurulmuştur. İlgili meclis kararında Daire Başkanlığının kuruluş gerekçesi; belediye ortaklıklarının ekonomik ve verimlilik esaslarına göre idaresi, planlaması, programlaması ve işletilmesini sağlamak olarak belirtilmiştir.²⁵¹

İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki iştirakler bu daire başkanlığına bağlıdır. Organizasyon şemasında doğrudan Genel Sekretere bağlı olarak çalışmalarını sürdürmekte olan Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığının, Belediye İktisadi Teşebbüsleri ile ilişkisi şu şekilde devam etmektedir;²⁵²

- Türk Ticaret Kanunu ve diğer ilgili mevzuat ile İBB genel yönetim prensipleri çerçevesinde şirketlerin hukuki denetimini sağlamak,
- Belediye İktisadi Teşebbüslerinin olağan ve olağanüstü genel kurul organizasyonlarını yapmak ve genel kurulların yapılmasına bizzat nezaret etmek,
- Belediye İktisadi Teşebbüslerinin ana sözleşme değişiklikleri, sermaye artırımları vb. hukuki işlemleri koordine etmek,
- İktisadi Teşebbüslerin Yönetim Kurulu çalışmalarını ve kararlarını yakından takip etmek sureti ile şirket faaliyetlerinin hukuka uygunluğunu denetlemek,
- İktisadi Teşebbüslerin Yönetim ve Denetim Kurullarının teşekkülü ve üst yönetim kadrolarının belirlenmesi işlemlerini organize etmek,
- İktisadi Teşebbüslerin bütçeleri ile fiili sonuçlarının karşılaştırılması ve mali tabloların izlenmesi suretiyle mali yapının denetimini sağlamak,
- İBB ile İktisadi Teşebbüslerin hedefleri esas alınarak yönetim aktivite ve kredibilite analizlerini yapmak, mali raporları değerlendirmek,

²⁵¹ Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı, **Faaliyet ve Tanıtım Kitabı**, İstanbul 2000

²⁵² Arslan, s.31-33

- Şirketlerde personel politikalarının belirlenmesi, personel hareketlerinin izlenmesi, işgücü planlaması ve hizmet içi eğitim faaliyetlerini koordine etmek,
- Şirket faaliyetleri doğrultusunda, imal etme, satın alma veya kiralama gibi seçeneklerin analiz edilerek karar verme sürecinin etkinleştirilmesi, maksimum verimin elde edilmesi için çalışmalar yapmak.

Kaynak geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı BİT'ler çeşitli kriterlere göre (ciro, kâr, fiziki büyüklük vb.) A, B, C ve D sınıfı olmak üzere dört ayrı sınıfa ayrılmıştır. Örneğin İGDAŞ A.Ş. A sınıfı bir BİT iken, KONUT A.Ş. D sınıfı bir BİT'dir. Başkanlık bünyesinde yer alan BİT'leri bu sınıflara göre ayrı ayrı belirlediği kriterlere göre yönetmektedir.

2.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne Bağlı İştirakler

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, şehrin sürekli büyüyen ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkin hizmet vermek amacıyla kurulan değişik sektörlerde faaliyet gösteren iktisadi teşekküllere de sahiptir. Bugün Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren ve anonim şirket statüsünde olan iştiraklerin sayısı 23'dür.²⁵³

Tezimizin üçüncü bölümünde Belediye İktisadi Teşekküllerinin yapılarına, özelliklerine, ne amaçlarla kurulduklarına değinmiştik. İBB'ye bağlı BİT'ler aynı amaçlarla kurulmuştur ve temel felsefe İstanbul halkına daha uygun maliyetle, daha iyi, daha etkin hizmet sunmaktır. İBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığına bağlı şirketlerin her biri İBB'nin ayrı hizmetlerini yerine getirmektedir.

Bünyesinde barındırdığı 23 şirket ile dev bir holdingi andıran Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'nın altında şirketler arası ilişkileri düzenleyen "İştirakler Koordinasyon Şube Müdürlüğü" (İçişleri bakanlığının 29.04.1987 tarihli oluru ile) kurulmuştur. Bu müdürlüğün görevleri: Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak, iştiraklerin ekonomik ve verimlilik esaslarına göre idaresi,

²⁵³ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Sirketler/Pages/IBBSirketler.aspx>, 15.02.2008 (AĞAÇ A.Ş. BELBİM A.Ş. BELTUR A.Ş. BİMTAŞ A.Ş. HALK EKMEK A.Ş. HAMİDİYE A.Ş. İDO A.Ş. İGDAŞ A.Ş. İDTM A.Ş. İMAR A.Ş. İSBAK A.Ş. İSFALT A.Ş. İSPARK A.Ş. İSTANBUL ENERJİ A.Ş. İSTAÇ A.Ş. İSTON A.Ş. KİPTAŞ A.Ş. KONUT A.Ş. KÜLTÜR A.Ş. SAĞLIK A.Ş. SPOR A.Ş. ŞİŞLİ KÜLTÜR A.Ş. ULAŞIM A.Ş.)

planlaması, programlanması ve işletilmesini sağlamak üzere, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile şirketler arasında etkin haberleşme, bilgi alışverişi, borç/alacak ilişkisi vb. konularda raporlama faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmektir. Şirket Genel Kurullarına İBB"yi temsilen katılır.²⁵⁴

Tezimizin bu kısmında İstanbul Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi amaçlı kurulan şirketlere ve faaliyet alanlarına kısaca değineceğiz. Ardından bu şirketlerden biri olan İSTAÇ A.Ş.'yi ayrıntılı ele alıp şirketlerin yapılarını daha iyi anlamaya çalışacağız.

İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ A.Ş.), 25 Aralık 1986 tarihinde İstanbul Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi'ne bağlı olarak; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bazı iştiraklerin katılımıyla, şehrin doğalgaz ihtiyacını karşılamaya yönelik çalışmaların yapılması ve yatırımlara başlanması amacıyla kurulmuştur.²⁵⁵

İGDAŞ A.Ş., İstanbul halkına en iyi şekilde hizmet vermek üzere çalışmalarını artan bir ivme ile sürdürülmüş, alanında dünya standartlarını yakalamış, hatta bazı alanlarda bu standartları aşmıştır. Konusunda uzmanlaşan İGDAŞ, bünyesinde kurduğu "Uluslararası Gaz Eğitim Merkezi" (UGETAM) ile tecrübe ve teknolojisini diğer kurum ve kuruluşlara aktarmaktadır.

İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İDO A.Ş.), İstanbul'un deniz ulaşımına ve trafik sorununun çözümüne katkıda bulunmak amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından 1987 yılında kurulmuştur.²⁵⁶

2005 Şubat ayında İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) ile bir protokol yaparak Türkiye Şehir Hatları İşletmesini devralma iradesini ortaya koymuştur. Devralma işlemleri İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı adına İDO tarafından yürütülmüştür. Devralma işlemiyle birlikte İstanbul'da deniz ulaşımından sorumlu tek otorite İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı olmuş ve bu otorite de büyük ölçüde İDO'ya devredilmiştir. İDO 2007 yılsonu itibarıyla; Toplam 33

²⁵⁴ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstiraklerMd/Pages/AnaSayfa.aspx>, 15.02.2008

²⁵⁵ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Igdas/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İGDAŞ, http://www.igdas.com.tr/Content_View.aspx?MI=1&CMI=120&MCI=24, 16.02.2008

²⁵⁶ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IdoAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İDO A.Ş., <http://www.ido.com.tr/index.cfm?page=SubPage&textid=6&kapsam=1&ln=tr>, 16.02.2008

hatta, 25 Deniz Otobüsü, 8 Hızlı Feribot, 16 Araba Vapuru, 32 Şehirhatları Yolcu Vapuru ve Mavi Marmara Yolcu Gemisi ile 83 noktaya hizmet götürmektedir. İDO, 82 Gemi ve 83 İşkele ile dünyanın en büyük araç ve yolcu deniz taşımacılık şirketidir.

İstanbul Belediyeleri Bilgi-İşlem Sanayi ve Ticaret A.Ş. (BELBİM A.Ş.), araştırma-geliştirme çalışmaları ağırlıklı olmak üzere her türlü yazılım ve donanım, altyapı, teknik işleyiş ve proje bazında faaliyet gösteren, insanlara yaşam kolaylığı sağlamak amacıyla teknolojik gelişmeleri takip ederek elektronik sistemleri tasarlamak, üretmek, kurmak, işletmeye almak, bakım-onarım ve danışmanlık yapmak, donanım ve yazılım sistemleri geliştirmek, kurduğu bilgi-işlem ve elektronik sistemler üzerinde her türlü geliştirme ve yenileme çalışmaları ile bileşim sektörüne hizmet veren bir şirkettir.²⁵⁷

BELBİM A.Ş.'nin faaliyet alanları, Bilgi İşlem hizmetleri sunmak, bilgi teknolojileri üretimi, işletimi ve danışmanlığı yapmak ve elektrik ve elektromekanik alanlarında tetkik, proje, sistem kurulumu, teknik destek ve danışmanlık hizmetleri sunmak olarak sıralanabilir. Ayrıca BELBİM A.Ş. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne 3 Patent, 4 tescilli marka kazandırmıştır. AKBİL, AKBİL a, ŞEHİRKART ve AKBİL 24 BELBİM A.Ş.'nin geliştirdiği araçlardır.

İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş. (İSBAK A.Ş.); merkezi kontrollü trafik sinyalizasyon sistemleri üretmek, trafik etüt ve planlama çalışmaları yapmak, ışıklı trafik ikaz sistemleri ve sinyalizasyon üst yapı donatıları imal etmek ve kurmak, "Kavşak Kontrol Cihazları" imal etmek, trafik sinyalizasyon eğitim ve danışmanlık hizmetleri sunmak, proje analizi ve fizibilite çalışmaları yapmak, trafik ve sistem mühendisliği hizmetlerini kamuya sunmak amacıyla kurulmuştur.²⁵⁸

İstanbul metropoliten sisteme dahil belediyeler ile diğer kamu ve kuruluşlarının ve özel sektörün ihtiyacı olan merkezi kontrollü trafik sinyalizasyonu sistemleri ve ışıklı trafik ikaz sistemleri ve sinyalizasyon üst yapı donatıları, kavşak kontrol cihazları üreten İSBAK A.Ş. sadece İstanbul için değil, diğer iller için de sinyalizasyon eğitim-danışmanlık hizmetleri ve proje analizi ve fizibilite çalışmaları

²⁵⁷ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/BelbimAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve BELBİM A.Ş., <http://www.belbim.com.tr/kurumsal/Pages/AnaSayfa.aspx>, 16.02.2008

²⁵⁸ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsbakAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İSBAK A.Ş., http://www.isbak.com.tr/sirket_profil.html, 16.02.2008

yaparak trafik ve sistem mühendisliği hizmetleri sunmaktadır.

İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.(İSFALT A.Ş.), İstanbul Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin asfalt ihtiyacını karşılamak amacıyla 1986 tarihinde kurulmuştur. Şehrin asfalt ihtiyacını, İstanbul'un iki yakasında kurduğu fabrikalarında yaptığı üretimle karşılayan İSFALT, aynı zamanda sektöre danışmanlık hizmeti vermektedir.²⁵⁹

Asfalt üretim kapasitesi açısından İstanbul'un asfalt ihtiyacının %70'ini karşılayan İSFALT, 5 ayrı fabrikasında toplam 11 plentle (asfalt üretim tesisi) 2000 ton/saat kapasitesi ve yıllık ortalama 3.500.000 ton asfalt üretimiyle de, Türkiye'nin ve Avrupa'nın en büyüklerinden birisi olma özelliğini taşımaktadır. İSFALT A.Ş. kurduğu asfalt geri kazanım tesisi ile asfalt yenilemede ortaya çıkan asfaltı geri kazanarak yeniden üretime kazandırmayı başarmıştır.

Bu faaliyetlerin dışında İSFALT'ın en önemli faaliyet alanlarından biri de kışla mücadeledir. Bu alandaki faaliyetlerimiz İstanbul Büyük Şehir Belediyesine bağlı AKOM (Afet Koordinasyon Merkezi) ve Yol Bakım-Onarım Müdürlüğü ile birlikte koordineli yürütülerek kış aylarında İstanbul'da ulaşım problemi yaşanmaması için mücadele edilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından İstanbul'da kent içi raylı sistemlerin işletmeciliğini yapmak üzere kurulan İstanbul Ulaşım A.Ş. toplam 64 km uzunluğundaki 7 kent içi raylı sistem hattının işletmeciliğini yapmaktadır. İşletmeciliğini yaptığı Zeytinburnu-Kabataş tramvay hattı Uluslararası Toplu Taşımacılar Birliği tarafından yüksek yolcu talebini karşılama alanında dünyada en iyi uygulama seçilen Ulaşım A.Ş. her gün 700.000 in üzerinde yolcuya hizmet vermektedir.²⁶⁰

İstanbul'da giderek ivme kazanan raylı sistem yatırımlarının tamamlanmasıyla birlikte kısa zamanda çok daha fazla sayıda yolcuya hizmet verecek olan Ulaşım A.Ş., Türkiye'de, uzman proje yönetim kadrosuyla Raylı sistemlerin bütün disiplinlerinde sektör lideridir. Raylı sistem altyapı planlaması, etüt, fizibilite, tasarım, proje yönetimi,

²⁵⁹ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsfaltAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İSFALT A.Ş., http://www.isfalt.com/isfalt_kurumsal.htm, 16.02.2008

²⁶⁰ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/UlasimAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve ULAŞIM A.Ş., http://www.istanbul-ulasim.com.tr/default.asp?menu_id=1&sayfa_id=0, 16.02.2008

inşaat kontrolü ve hat bakımı konularında mühendislik ve müşavirlik hizmeti vermektedir. İstanbul halkına toplamda 105 adet Hafif Metro, 32 adet Metro ve 55 adet Tramvay aracıyla hizmet veren Ulaşım A.Ş. tüm araçların ve rayların bakımını kendi imkanlarıyla gerçekleştirmektedir

İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları San. Ve Tic. A.Ş.(İSTON A.Ş.), İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin alt ve üstyapı ihtiyaçlarını tedarik etmek amacıyla 1986 yılında kuruldu. İstanbul'un yanı sıra Marmara Bölgesi'nin tamamı ve Türkiye'nin çok sayıda şehrine ürün ve hizmet veren İSTON A.Ş. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin dünyanın çeşitli ülkelerine ihracat yapan bir kuruluştur.²⁶¹

Belediyelerin yanı sıra özel sektöre de hizmet veren İSTON A.Ş. üretim teknolojisi, ürün çeşitliliği, yüksek kalite standartları ile sektörün lideridir. Bütün faaliyet alanları çağdaş yaşam alanlarının oluşumuna yönelik olan İSTON A.Ş.; kent mobilyaları (çocuk oyun grupları, büfeler, taksi durakları, otobüs durakları, muhtar odaları, güvenlik kulüpleri, reklam üniteleri), kaldırımlar için parke taşı ve bordür, hazır beton, beton boru ve endüstriyel prefabrik yapı elemanları üretimi yapmakta, proje ve müteahhitlik hizmetleri de vermektedir.

1987 yılında yabancı sermaye ortaklığı ile imar planı ve mimari projeler yapmak üzere İMAR WEIDLEPLAN ismiyle kurulan KİPTAŞ A.Ş. 1994 yılında, İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.(KİPTAŞ A.Ş.) unvanını alarak yeniden teşekkül ettirilmiş bir Büyükşehir Belediyesi Kuruluşudur.²⁶²

KİPTAŞ; kurulduğu günden bugüne yaklaşık 40.000 adet konut ve bu konutların ihtiyacı olan yollar, atık su ve yağmursuyu kanalları, içme suyu isale hatları, enerji, telefon, doğalgaz hatları, sokak aydınlatmaları, peyzaj uygulamaları, ağaçlandırma, çocuk oyun alanları, otoparklar, sağlık tesisleri, okul, kreş ve spor alanlarını site sakinlerinin istifadesine sunmuştur.

BELTUR, Büyük İstanbul Eğitim Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Tic. A.Ş. adıyla 01.01.1997 tarihinden itibaren faaliyete geçmiştir. Konusunda uzman kabul

²⁶¹ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstonAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İSTON A.Ş., <http://www.iston.com.tr/ndCMS/page46.aspx>, 16.02.2008

²⁶² İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Kiptas/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve KİPTAŞ, <http://www.kiptas.com.tr/TR/KIPTAS/default.asp>, 16.02.2008

edilmiş kurum ve kuruluşlardan profesyonel, kendini ispatlamış, personelden oluşmuş kadrosu ile çok kapsamlı Turizm İşletmeciliği ağırlıklı bir şirkettir.²⁶³

BELTUR A.Ş. İBB adına İstanbul'un tarihi dokusunu yansıtan köşkleri restore ederek halkın kullanımına açarak, buralarda uygun maliyetle kaliteli hizmet sunmaya çalışmaktadır. Ayrıca edindiği tecrübelerle özel kurum ve kişilere de hizmet satmaktadır.

BİMTAŞ A.Ş. 1997'den itibaren planlı ve sağlıklı kentleşmenin gereği olan alt ve üst yapı yatırımlarının gerçekleşmesi için, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, İştiraklerinin, İlçe Belediyelerinin, Kamu ve Özel kuruluşların Mühendislik, Müşavirlik, İnşaat Kontrollüğü ve Proje Hizmetlerini yürüten bir İstanbul Büyükşehir Belediyesi kuruluşudur. Bu bağlamda küresel kent olmaya doğru hızla yol alan İstanbul'un çehresini değiştirecek birçok çalışmanın altında BİMTAŞ'ın imzası bulunmaktadır.²⁶⁴

BİMTAŞ A.Ş. başta İBB olmak üzere Yerel Yönetimler, Kamu Kurumları ve Özel Kuruluşların mühendislik işlerinde, sunduğu proje, taahhüt, müşavirlik ve kontrollük hizmeti sunmaktır.

26 Ağustos 1978'de ekmek üretimine başlayan İstanbul Halk Ekmek A.Ş. İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından, İstanbul halkına daha iyi hizmet vermek ekmek fiyatlarında aşırı ve haksız uygulamaları önlemede etkin olmak maksadıyla kurulmuş bir İktisadi teşekküldür.²⁶⁵

İstanbulluların düzenli, ucuz, sağlıklı ve kaliteli ekmek ile un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, dağıtmak ve dağıtım için gerekli üniteleri tesis etmek amacıyla kurulan Halk Ekmek A.Ş., bu amaç doğrultusunda, başlangıçtan itibaren İstanbul halkına en temel gıda maddesi olan ekmeği ucuz ve sağlıklı bir şekilde sunmakta, fiyatların belirlenmesinde düzenleyici rol oynamaktadır.

İstanbul Ağaç, Peyzaj, Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği

²⁶³ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/BelturAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve BELTUR, www.beltur.com.tr, 16.02.2008

²⁶⁴ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Bimtas/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve BİMTAŞ, <http://www.bimtas.com.tr/tarihce.htm>, 16.02.2008

²⁶⁵ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/HalkEkmekAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve HALK EKMEK A.Ş., <http://www.ihe.com.tr/kurulus.asp>, 16.02.2008

Sanayi ve Ticaret A.Ş.(AĞAÇ A.Ş.), 04 Ağustos 1997 tarihinde İstanbul Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'na bağlı olarak; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve bazı iştiraklerin katılımıyla kurulmuştur.²⁶⁶

AĞAÇ AŞ'nin kuruluş amacı; park, bahçe, çevre düzenlemesi, havza ağaçlandırması ve bunlara yönelik olarak bitki yetiştirmek, üreticilerden alıp iyileştirmek (uygun toprak yapısında kaba almak, budamak, form vermek v.b.) toprak karışım malzemesi üretmek, bütün bu işler için projeler hazırlamak ve uygulamaktır.

Sağlık A.Ş. belediyenin sosyal dokuyu korumak için yaşlılara, çocuklara, kadınlara, gençlere dönük sosyal projelerini gerçekleştirmek için Sağlık ve Sosyal hizmet işlerini yürütmek üzere 1998 yılsonunda kurulmuştur. Sağlık A.Ş., İstanbul Büyükşehir Belediyesi adına, belediyenin verdiği yerel yönetim hizmetlerinin, sağlıkla ilgili bölümünü en geniş ve aktif biçimde realize etmek, koordinasyonunu sağlamak ve günümüz teknolojisinin sunduğu imkanları sağlık hizmetine etkin bir şekilde uyarlamak suretiyle hizmeti toplumsal bağlamda tatbik etme misyonunu gerçekleştirmek amacıyla kurulmuştur.²⁶⁷

Sağlık A.Ş. İstanbul Kayışdağı Darülaceze Tesisleri, İstanbul Özürlüler Merkezi, Florya Özürlüler Yaz Kampı, Evde Sağlık Bakımı Hizmetleri, Kadın Sağlığını Koruma Hizmetleri, Sokak Çocuklarını Rehabilitasyon ve Meslek Edindirme Merkezi gibi hizmetleri yürütmektedir. Sağlık A.Ş. ayrıca Mobil Sağlık Taramaları Projesi, Okul Sağlığı Taramaları, Maltepe Özürlüler Merkezi, yeni özürlüler eğitim ve rehabilitasyon birimleri ile yeni Kadın Sağlığı Koruma hizmetleri projelerini de hayatiyete geçirmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sahip olduğu spor tesislerini en iyi şekilde İstanbul halkının ve gençliğinin hizmetine sunabilmek ve çeşitli dallarda spor etkinliklerini yapmak üzere 02.10.1989 tarihinde İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret A.Ş. (SPOR A.Ş.) olarak kurulmuştur.²⁶⁸

Spor A.Ş. İstanbul halkının fiziki ve ruhi sağlığını güçlendirmek, yeteneklerini

²⁶⁶ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/AgacAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve AĞAÇ A.Ş., <http://www.istanbulagac.com.tr/tr/hizmet.asp?islem=incele&id=116>, 16.02.2008

²⁶⁷ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SaglikAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve SAĞLIK A.Ş., http://www.istanbulsaglik.com/haber_detay.asp?tur=1&id=801, 16.02.2008

²⁶⁸ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SporAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve SPOR A.Ş., <http://www.sporas.com.tr/index.php?page=sub&pageid=4&supplement=2&nsupplement=19>, 16.02.2008

geliştirmek için her türlü spor tesislerinden yararlanmasını ve spor etkinliklerine katılımını sağlamak, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek amacıyla kurulmuştur. Bu amaç doğrultusunda faaliyetlerini şehrin çeşitli bölgelerinde 12 adet spor kompleksinde sürdürmektedir. Spor A.Ş., mevcut tesislerinde her türlü spor faaliyetinin işletmeciliğini yaparken, İBB tanıtımında ve ülke sporunun kalkınmasında önemli ölçüde katkıya sahip organizasyonları gerçekleştirmektedir.

Kuruluşu Osmanlı İmparatorluğuna dayanan Hamidiye Su 1898 yılından beri kurulmaya başlanan tesislerle İstanbul halkına temiz su içirme amacı gütmektedir. Hamidiye tesislerinden şehir şebekesine ilk su 1902 yılında verilmiştir. Şehre ilk olarak çeşmelerle su veren Hamidiye, sebillerin zamanla tahrip olmasından dolayı 1979 yılından sonra şişe su satmaya başlamıştır. 1979 yılından itibaren şirket olarak faaliyetlerini sürdüren Hamidiye Kaynak Suyu Tesisleri, bugün İBB iştiraki olan Hamidiye Kaynak Suları A.Ş. tarafından işletilmektedir.²⁶⁹

HAMİDİYE SU A.Ş., mevcut kaynak suyunun halka sağlıklı bir şekilde pazarlanması ve yeni su kaynaklarının araştırılması, İstanbul'da şebeke isale hattı bulunmayan yerlere İSKİ adına şehir şebeke suyu dağıtımının yapılması, su istasyonları ile halka doğrudan sağlıklı ve ucuz içme suyunun ulaştırılması faaliyetlerini yürütmektedir.

İstanbul İmar İnşaat A.Ş. (İMAR A.Ş.) ünvanı ile İstanbul'un imarında faaliyet göstermek amacıyla 1946 yılında Emlak Bankası A.O. ile İstanbul Belediyesi'nin % 50'şer ortaklığında kurulmuştur. 1987 yılına kadar faaliyetlerine devam ederek çeşitli gayrimenkul projeleri gerçekleştirmiştir.²⁷⁰

İstanbul'un imar planları içerisinde yer alan gayri sıhhi yapılar ile imar planlarına aykırı olarak teşekkül etmiş olan sahalar ve istimlak edilen mahallelerdeki binaların yerine kanun ve mevzuata uygun olarak yenilerini yapmak veya yaptırmak için faaliyet gösteren İMAR A.Ş.; restore, bakım, ikmal, güçlendirme ve onarım işleri yapmakta ve yaptırmaktadır.

İDTM A.Ş. diğer BİT'lerden biraz farklı olup sermayesinin tamamı İBB ve

²⁶⁹ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/HamidiyeAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve HAMİDİYE, <http://www.hamidiye.com.tr/main.html>, 16.02.2008

²⁷⁰ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstanbulImarAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008

İBB'ye bağılı kuruluşlara ait değildir. İDTM, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Ticaret Odası, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğı, İstanbul Sanayi Odası, Bakırköy Belediyesi, İstanbul Ticaret Borsası ve İktisadi Kalkınma Vakfı ortak girişimidir.²⁷¹

Modern ofis binaları, dev fuar salonları, oteller ve gösteri merkezinden oluşan muazzam kompleksiyle, Dünya Ticaret Merkezleri arasında en büyük olma özelliğini taşıyan İstanbul Dünya Ticaret Merkezi, toplam 500.000 metrekare alana kurulu olan, dünyanın en geniş ve en kapsamlı ticaret merkezidir.

Kültür A.Ş. 2 Ekim 1989 tarihinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kültür, sanat ve turizm hizmetleri sunmak üzere kurulmuş ticari amaçlı bir anonim şirkettir.²⁷² Kültür A.Ş. kuruluş amacı doğrultusunda, kültür-sanat alanında Türkiye'de ve dünyada gerçekleşen yenilik ve gelişmeleri yakından izleyerek üstün nitelikli hizmetler sunmaktadır. Bir medeniyetin başkenti olan İstanbul'a hizmet vermenin sorumluluğunu taşıyan Kültür A.Ş., gerçekleştirdiğı uluslararası etkinliklerle bu güzide şehirde Doğı ve Batı'yı buluşturup, farklı kültürlerin birbirleri ile tanışmasını sağlamaktadır.

KÜLTÜR A.Ş. gerçekleştirdiğı faaliyetlerle İstanbul'un 2010 Avrupa Kültür Başkenti olmasına katkıda bulunmuş ve gelecekteki tüm çalışmalarını bu yöne kanallize etmiştir.

Şişli Kültür ve Ticaret Merkezi İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi (ŞİŞLİ KÜLTÜR A.Ş.) ise her türlü iş merkezi, ticaret merkezi, konaklama ve eğlence merkezi ve diğerkültür-sanat-ticaret alanı olarak belirlenmiş gayrimenkullerin alımı, satımı, işletilmesi, organizasyonu, kiralınması, bu yerlerde yönetim ve organizasyon işlerinin yapılması amacı ile 1999 yılında kurulmuştur. Şirket halen, Cevahir Alışveriş Merkezinin işletmecilik hizmetlerini yürütmektedir. Şirkete, İstanbul Büyükşehir Belediyesi % 39,95 pay oranı ile iştirak etmektedir.²⁷³

İSPARK A.Ş.'nin kuruluş amacı İstanbul Büyükşehir Belediyesine ait açık, katlı ve yol üstü otoparkları devralıp, tek elden ve sistemli bir şekilde yönetip işletmektir.

²⁷¹ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IDTM/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İDTM A.Ş., http://www.wtcistanbul.net/menu_detay.php?kat_id=17, 16.02.2008

²⁷² İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/KulturAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve KÜLTÜR A.Ş., <http://www.kultursanat.org/kurumsal/?anasayfa>, 16.02.2008

²⁷³ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SisliKulturAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008

Kentli olma ve park etme kültürünü yerleştirmek için "Güvenle Park, Güler yüzle Hizmet" sloganıyla hizmet etmektedir.²⁷⁴

Yeraltı katlı, yer üstü katlı, açık ve yol kenarı otoparklarda olmak üzere yaklaşık 500 noktada hizmet veren İSPARK, İstanbul trafiğinin akıcılığına katkı sağlamak, İstanbul'u daha kolay yaşanılır hale getirmeye katkı sağlamak için çalışmaktadır.

KONUT A.Ş., bina, arsa ve araziden oluşan gayrimenkullere yatırım yapmak, alım satım yapmak, kiralamak, kiraya vermek, gayrimenkuller üzerinde intifa hakkı kurmak ve bu hakkı kullanmak, ilgili kurumlardan gerekli izinleri alınmış, projesi hazırlanmış, inşaaata başlanabilmesi için gerekli belgelerin tam ve doğru olduğuna kanaat getirilen gayrimenkule dayalı projelere yatırım yapmak amacıyla kurulmuştur.²⁷⁵

Şirket bu amaçlarını gerçekleştirmek üzere Sermaye Piyasası Kurumundan izin almak şartıyla gerek şirket bünyesinde gerekse şirket ortaklarının bünyesinde bulunan projelendirilmiş veya projelendirilecek arsa, konut, bina, kongre merkezleri, ticari alanlar ile otopark vb. bilumum gayrimenkullerin gayrimenkul yatırım ortaklığı bünyesinde değerlendirilmek amacıyla gayrimenkul yatırım ortaklığı kurabilir ya da gayrimenkul yatırım ortaklıklarına ortak olabilir.

1962 yılında petrol ve petrol ürünleri ticareti yapmak amacıyla BEL-PET adıyla kurulan şirket, 06.03.2006 tarihinde gerçekleştirilen genel kurul ile "İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İSTANBUL ENERJİ A.Ş. olarak adını değiştirmiştir.²⁷⁶

Yeni bir isim ile enerji sektöründeki her türlü iş fırsatını değerlendirmek isteyen şirket, bağlı olduğu kurum itibari ile içeriğinde sosyal faydaları da içeren projelere özel bir önem vermektedir. İnsan hayatında önemli bir yer tutan enerjinin, temini esnasında çevre ile olan etkileşim son derece önemli bir konu olduğunu tezi ile hareket eden İstanbul Enerji A.Ş., bu bağlamda günümüzde ön plana çıkan yenilenebilir kaynakların değerlendirilmesi ve çevre dostu teknolojilerin kullanılması konularında çalışmalarını yürütmektedir.

²⁷⁴ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsparkAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008

²⁷⁵ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/KonutAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008

²⁷⁶ İBB, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstanbulEnerjiAS/Pages/AnaSayfa.aspx>, 16.02.2008

Görüldüğü gibi BİT'lerden her biri İBB'nin farklı hizmetlerini yerine getirmektedirler. İBB, faaliyet alanında uzmanlaşan bu şirketler aracılığıyla hem daha etkin/verimli bir şekilde hizmetleri yerine getirmekte, hem de hizmet maliyetlerini düşürmektedirler. Tezimizin son bölümünde ise örnek BİT'imiz olan İSTAÇ A.Ş. yi ayrıntılı ele alıp, İSTAÇ örneğinde, yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma sürecinde neo-liberal politikaların izlerini arayacağız.

3. Yerel Hizmetlerin Sunulmasında Belediyelerde Şirketleşme Yöntemi: İSTAÇ A.Ş. Örneği

Tezimizin önceki bölümlerinde gelişmiş kapitalist ülkelerde, ardından ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan neo-liberal dönüşüm sürecinden bahsetmiştik. Neo-liberal politikaların piyasa devleti anlayışı çerçevesinde devletin ekonomiye müdahalesini minimum düzeyde indirilmesi ve özelleştirme uygulamalarıyla birçok alandan elini çekmesi sadece KİT'lerde değil, yerel yönetimlerde de uygulanmamıştır.

Yerel yönetimler yerelleşme politikaları sonucunda 1980'li yıllardan itibaren birçok kanunsal değişiklikle merkezi idareden yetkileri almış ve daha bağımsız bir yapıya kavuşmuştur. Neo-liberal dönüşümün öngördüğü biçimde yerel yönetimler hizmetlerini sunmada, merkezi idareyle minimuma indirilen ilişkilerin yerine, sivil toplum ve özel teşebbüsle ilişkiler kurulmuştur. Belediyelerin hizmetlerini sunarken kullandığı şirketleşme yöntemi de bu paralelde gerçekleşen bir yöntemdir.

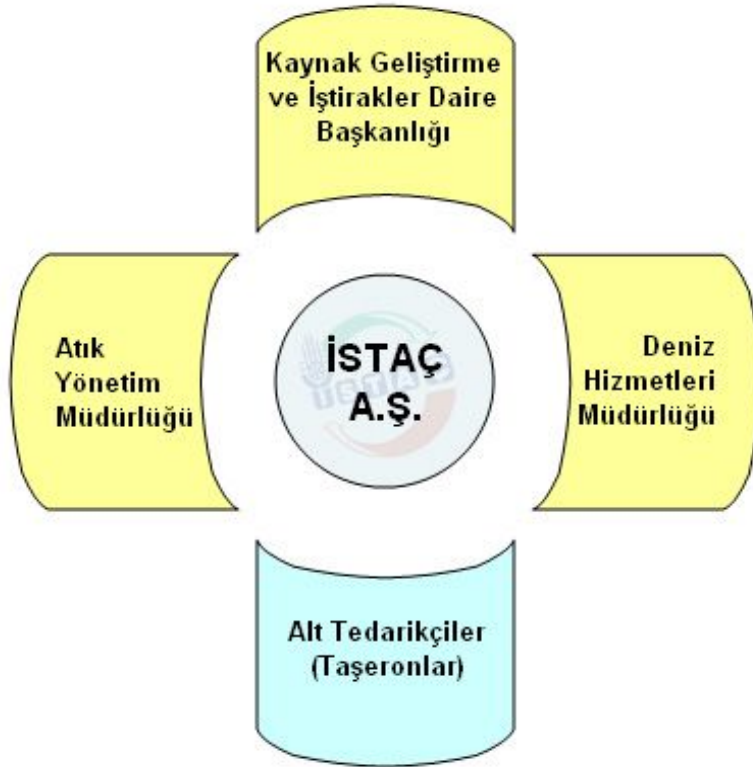
Neo-liberal dönüşümün yerel yönetimler üzerindeki tek etkisi özelleştirme uygulamaları olmamıştır. Neo-liberal politikalarla sanayi döneminin düşünce yapısına, "Fordizm" in ve "Weberyen bürokratik model" in örgütlenme ilkelerine dayalı planlamacı, kalkınmacı ve ekonomiye müdahaleci devlet yapısının yerine, piyasa mekanizmalarının egemenliğinde olan esnek bir kamu yönetimi yapısının kurulmaya başlanmıştır. Yerel hizmetlerin sunumunda kullanılan esneklik uygulamaları sonucunda esnek istihdam biçimleri ortaya çıkıp, taşeronlaşma yaygınlaşırken, istihdam yapısı da önemli ölçüde farklılaşmıştır.

Tezimizin bu bölümünde yerel yönetimlerde yaşanan bu değişimin bir ürünü

olan İSTAÇ A.Ş.'yi daha yakından inceleyerek Şirketin amacı, faaliyet konusu, istihdam yapısı ve çalışanların şirkete bakış açısı hakkında bilgiler verip yerel yönetimlerdeki neo-liberal dönüşümü daha iyi anlamaya çalışacağız.

İSTAÇ A.Ş.'nin İBB ile ilişkisi iki şekilde biçimlenmiştir. Yönetimsel olarak tüm BİT'lerde olduğu gibi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'na bağlı olan şirket, yürüttüğü işler açısından Çevre Koruma Daire Başkanlığı bünyesindeki Atık Yönetim Müdürlüğü ve Deniz Hizmetleri Müdürlüğü ile ilişkidir. Şirket bu iki müdürlüğün sorumluluğunda işleri ihale yöntemiyle almakta ve ifa etmektedir. Ayrıca Şirket bazı işlerini alt tedarikçi hizmeti kullanarak gerçekleştirmektedir. İSTAÇ A.Ş.'nin çevresini oluşturan temel müşterileri aşağıdaki şekilde gibidir:

Şekil – 1 : İSTAÇ A.Ş.'nin Sosyal Çevresi



Şirket ayrıca tıbbi atıkların toplanması ve bertarafı işinde İstanbul genelinde 20 yatak ve üstü kapasiteli 200'ün üzerinde hastane ile ilişki içindedir. Ancak bu iş Atık Yönetim Müdürlüğü'ne bağlı bir ihale kapsamında yürütüldüğünden şekilde yer verilmemiştir.

3.1. İSTAÇ A.Ş. Kuruluş Amacı ve Faaliyet Alanları

İstanbul Çevre Koruma ve Atık Maddeleri Değerlendirme San. Ve Tic. A.Ş. 28.12.1994 yılında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Katı Atık Projesi kapsamında evsel atıkların düzenli olarak depolanması ve bertarafı, tıbbi atıkların taşınması ve yakılması ile çevre sağlığı için her türlü ağaç, fide ve çiçek temini, bunların dikimi ve bakımı gibi faaliyetleri yürütmesi, bunlar için gerekli tesislerin kuruması ve işletilmesi amacıyla kurulmuştur.²⁷⁷

1994 yılına kadar İstanbul Büyükşehir Belediyesinde içinde değişik adlarla yer alan bir müdürlük tarafından geliş güzel yürütülen katı atıkların toplanıp uygun alanlarda biriktirilmesi işi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi "Katı Atık Projesi" adı altında ele alınır ve projeyi başlatmak ve hayata geçirmek üzere yeni bir hukuki yapılanmaya gidilir. 03.08.1987'de İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki olarak, elektrik satın almak, dağıtımını sağlamak, satmak ve işletmek üzere ELDAŞ adıyla kurulmuş olan şirket, 12.07.1994'te yapılan bir değişiklikle İGSUDAŞ İstanbul Gaz, Su ve Katı Yakıt Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin adını almıştır. Şirketin ismi ve faaliyet konusu "Katı Atık Projesi" çerçevesinde 28.12.1994'de yeniden düzenlenmiş ve bugünkü adını almıştır.

Büyükşehir Belediyesi'nin Katı Atık Projesi kapsamında:

- Çöp genel adı altında tanımlanan ve toplanan katı atık maddelerin çevre ve insan sağlığı açısından arz ettiği tehlikeye göre; Evsel Atık, Tıbbi Atık, Tehlikeli Atık ve İnşaat artığı ve moloz adı altında gruplanarak; toplama, taşıma, ambalaj ve bertaraf etme standartlarının oluşturulması;
- Atıklardan kompost* gübre üretilmesi, geri kazanılması,
- Atıkların düzenli depolama yoluyla çevreye zarar verilmeden bertaraf edilmesi;
- Depolama alanlarda biriken katı atıklardan oluşan metan gazından elektrik

²⁷⁷ İBB, www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstacAS/Pages/AnaSayfa.aspx, 16.02.2008 ve İSTAÇ A.Ş., <http://www.istac.com.tr/taniyalim.asp>, 20.02.2008

* Organik katı atıkların belirli proseslerden geçerek üretilen gübre niteliğinde toprak zenginleştirici maddeye kompost denir. Şu an itibarıyla kompost sadece İBB Park ve Bahçeler Müdürlüğü tarafından kentin çiçeklendirilmesi ve ağaçlandırılması hizmetinde kullanılmaktadır.

enerjisi üretilmesi,

- Tıbbi atıkların taşınması ve yakılma yoluyla bertaraf edilmesi;
- Ağaç, fide ve çiçek temini ile bunların dikim ve bakımı gibi faaliyet konuları ile ilgili tesisleri kurup işletmek üzere; İSTAÇ A.Ş.'nin faaliyet alanı belirlenir.

Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı'nın "B sınıfı" şirketlerinden biri olan İSTAÇ A.Ş. kuruluşundan bugüne oldukça şekil değiştirmiş ve AB Uyum yasaları ile birlikte İstanbul'un "atıklarla" ilgili yükümlülüklerini gerçekleştirmek için birçok projeyi hayatiyete geçirmiştir/geçirmektedir. Kuruluş yıllarında ağaç, fide ve çiçek dikimini üstlenen Şirket, AĞAÇ A.Ş.'nin kurulmasının ardından bu faaliyetini ortadan kaldırmış ve "atık bertaraftı" üzerinde yoğunlaşmıştır. Temel faaliyet konusu olan "atıkların çevreye zarar vermeyecek şekilde bertaraftı" kapsamında düzenli depolama alanlarının işletilmesi, organik atıklardan kompost üretilmesi, tıbbi atıkların toplanması, yakılarak bertaraf edilmesi, katı atıklardan oluşan metan gazının yakılarak elektrik enerjisi üretimi, ana arter ve meydanların süpürülmesi/yıkanması, deniz kıyılarının, deniz yüzeyinin ve sahillerin temizlenmesi gibi faaliyetleri tesislerini büyütür ve kapasitesini artırarak bugün de sürdürmektedir.

Ancak hızlı ve kontrolsüz büyüyen ve son nüfus sayımına göre 12,5 milyon kişinin yaşadığı İstanbul'da tüm sorunlar olduğu gibi "çevre" sorunu da büyük çaptadır. Şöyle ki: İstanbul tek başına hemen hemen Fransa'nın devlet olarak ürettiği katı atığı üretmektedir. Üstelik AB uyum yasaları çerçevesinde değişen çevre ile ilgili yönetmelikler de belediyeleri bu konuda birçok zorunlulukla karşı karşıya getirmişlerdir. İSTAÇ A.Ş. bu İBB'nin bu sorununu çözmek için çalışmalarını yeniden şekillendirmiş ve vizyon ve misyonunu²⁷⁸ değiştirmiştir. Şirket faaliyet konusunu "katı atık bertaraftı" ile sınırlı tutmamış, yeni projelere yoğunlaşarak emek-yoğun bir şirketten, teknoloji yoğun bir şirket olma yoluna yönelmiştir.

Bu çerçeve kapsamında önceki faaliyetlerini kapasite artırarak sürdüren* Şirket, 2005'te AB ile uyumlu stratejik plan hazırlamıştır. Aynı yıl dünyanın en büyük kapasiteli çöp sızıntı suyu ön arıtma tesisini, 2007 yılında ise (membran) nihai arıtma

²⁷⁸ İSTAÇ A.Ş., <http://www.istac.com.tr/politika.asp>, 20.02.2008

* Şirketin Kemerburgaz mevkiinde, dünyanın 2. büyük, Avrupa'nın en büyük kapasiteli kompost üretim tesisi olmasına rağmen, Şile Kömürcüoda mevkiinde yeni bir tesis kurması vb.

tesisini faaliyete geçirmiştir. 2005 yılında İnşaat ve Hafriyat Atıkları yönetimine başlamış, 2006 yılında deniz atıklarının gemilerden alınması ve bertaraf edilmesi işine başlamıştır. Yine 2006 yılında "ambalaj atıklarının kaynağında ayrı toplanması" projesine başlamış ve milli eğitim bakanlığıyla beraber bu proje kapsamında ilköğretim öğrencilerine ders verilmeye başlanmıştır.

2007 yılında katı atık alanında çalışmalarını geliştirmek için "çevre laboratuvarı" kuran Şirket faaliyetlerine hız kesmeden devam etmektedir. 2008 yılında pet şişe atıklarının işlenerek hammadde üretilmesi, diğer plastiklerin işlenerek granül elde edilmesi, naylon poşet vb atıkların işlenerek çimento tesislerinde alternatif yakıt olarak kullanılabilecek RDF (Atıktan Türetilmiş Yakıt) üretilmesi için gerekli tesisleri kurmuş ve faaliyete almıştır. 2008 yılı içinde tehlikeli ve endüstriyel atıkların bertarafı, Kırış ayrıştırma tesisi ve eğitim merkezi, depolama sahalarından elektrik enerjisi üreten yeni tesislerin kurulması, inşaat atıklarının geri kazanımı tesisi ve tıbbi atık sterilizasyon tesisinin de kurulup faaliyete geçirilmesi planlanmaktadır.

Şirket ayrıca AB çevre fonları, TÜBİTAK ve üniversitelerin katkısı ve işbirliği ile çeşitli projeleri hayatiyete geçirmeye çalışmaktadır. Bunların en önemlisi kompostun organik tarımda kullanılması projesidir. Şirket ayrıca uluslar arası emisyon borsasında faaliyetlerinden kaynaklanan emisyon azaltımını satarak gelir elde etmektedir. Kendi alanında Türkiye çapında il ve ilçe belediyelerine teknik danışmanlık yapan şirket, atık bertarafı konusunda eğitimler yapmakta, ulusal ve uluslar arası sempozyumlar düzenlemekte, fuarlara katılmaktadır.

Noe-liberal politikaların öngördüğü diğer bir uygulama da faaliyetlere ve yönetime sivil toplumun katılımıdır. Bu katılım iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi; büyük sivil toplum kuruluşlarının merkezi ya da yerel idarenin karar mekanizmalarında söz sahibi olması/olmak istemesidir. Buna örnek olarak; ülkenin önde gelen bazı büyük işadamları derneklerinin, özellikle yüksek kâr oranlarıyla çalışan İGDAŞ ve İDO gibi BİT'lerin tamamen özelleştirilmesi için görüş beyan etmeleri verilebilir.

İkincisi ise; İBB sivil toplum kuruluşlarıyla beraber alınan kararlar doğrultusunda ortak faaliyetler gerçekleştirmeleridir. Şirketlerde de bu paralelde uygulamalara rastlanmaktadır. Örneğin İDO A.Ş. yenileyeceği şehir içi yolcu taşıma

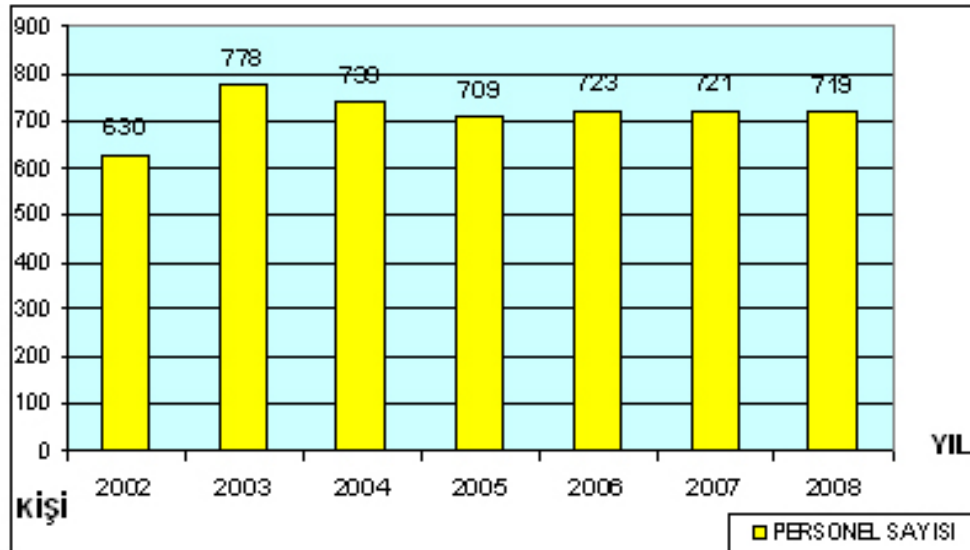
vapurlarının şeklini halka sunmuş, halkın çoğunluğunun tercih ettiği vapurların üretimine başlamıştır.

İSTAÇ A.Ş.'de de sivil toplumla benzer çalışmalar yapılmıştır. Bunların bir tanesi organik atık, kâğıt, cam, plastik gibi atıkların evlerde ayrı ayrı biriktirilmesi ve evlerden ayrı ayrı toplanmasına yönelik, 500 çevre gönüllüsüyle beraber yaptığı bilinçlendirme faaliyetidir. Bunun gibi şirketin çeşitli sivil toplum kuruluşlarıyla ortak yürüttüğü ve planladığı faaliyetler mevcuttur.

3.2. İSTAÇ A.Ş. İstihdam Yapısı

İstanbul'un çevresel problemlerini çözme amacını taşıyan İSTAÇ A.Ş., bu amacını gerçekleştirmek için kendi kadrosunda bulundurduğu yetkin personelinin yanı sıra alt tedarikçi (taşeron) hizmetinden de yararlanmaktadır. İSTAÇ A.Ş.'nin 31 Mart 2008 tarihi itibarıyla çalışan sayısı 719'dur. Kendisine bağlı çalıştırdığı alt tedarikçi eleman sayısı ise 1104 kişidir. Aşağıdaki grafikte Şirketin 2002-2008 yılları arası personel sayıları görülmektedir.

Grafik 2 : İSTAÇ A.Ş. Yıllara Göre Personel Sayısı



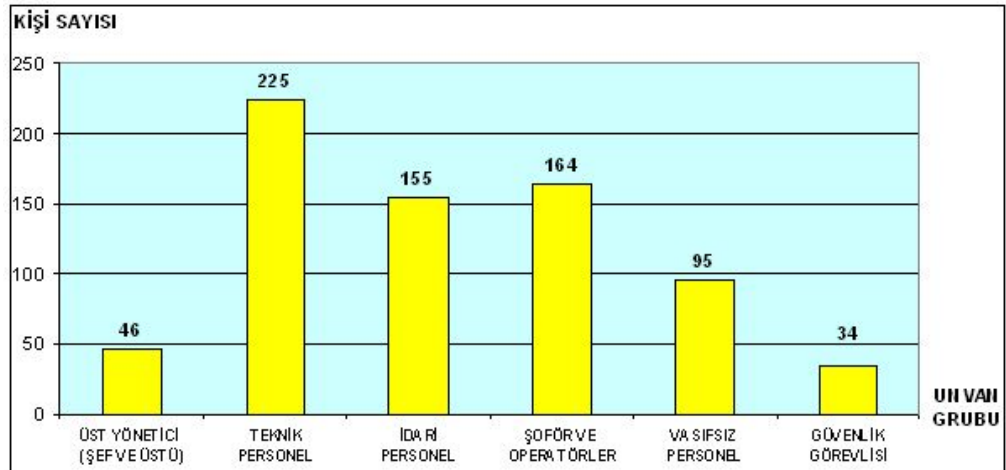
Kaynak: İSTAÇ A.Ş. İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Mart 2008

Grafikte görüldüğü üzere 2003 ve 2004 yıllarında personel sayısında bir hareketlenme olsa da, sonraki yıllarda personel sayısı daha dengeli bir seyir izlenmiştir. Şirkette son yıllarda emekli olan personel ile yeni işe giren personel sayıları birbirine yakındır. Ancak emekli olan personelin büyük çoğunluğu mavi yakalı personel iken, yeni işe giren personelin büyük çoğunluğu ise mühendis ve diğer üniversite mezunu personeldir. Bunun sebebi ise şirketin vizyonu doğrultusunda emek yoğun işlerde alt tedarikçi kullanıp, zamanla teknoloji yoğun bir yapıya bürünerek proje şirketi olma hedefidir.

3.2.1. İSTAÇ A.Ş. Ünvan Grupları

Şirketin faaliyet alanına bakıldığında daha çok emek yoğun işler olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda personel yapısı da daha çok eğitim seviyesi düşük mavi yakalılardan oluşmaktadır. Şirketteki ilköğretim mezunu oranının %60, üniversite ve yüksek lisans mezunu oranının sadece %10 olması bunun bir göstergesidir. Aşağıda yer alan grafiklerde İSTAÇ A.Ş. personelinin unvanlara göre dağılımı ve mavi/beyaz yakalı personel dağılımı verilmiştir.

Grafik 3 : İSTAÇ A.Ş. Ünvana Göre Personel Sayıları



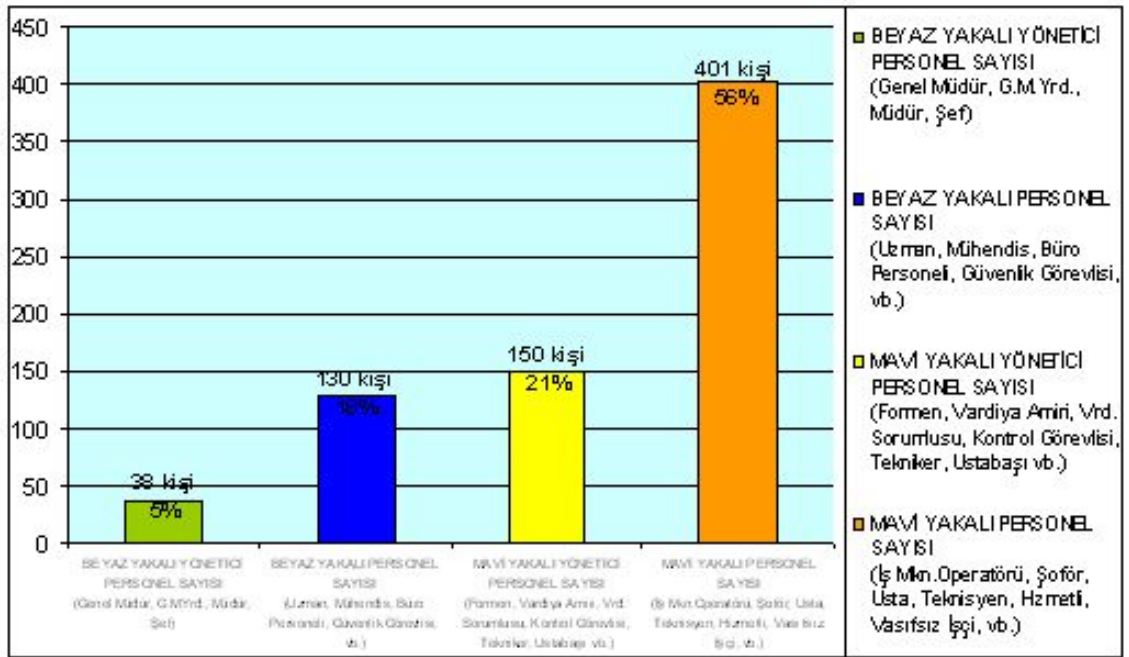
Kaynak: İSTAÇ A.Ş. İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Mart 2008

Grafikt-3'de unvan guruplarının yüzdesel dağılımı verilmiştir. %15 oranında

vasıfsız personelin olması, sektörde kullanılan emek gücünün fazlalığının bir göstergesidir. Taşeronlarda çalıştırılan vasıfsız personel sayısı ise çok daha fazladır.

Grafik-4'te ise bu unvan gruplarının mavi yaka/beyaz yaka dağılımı verilmiştir. Grafikte de görüldüğü gibi mavi yakalı personel toplamı %77 seviyesindedir. Şef ve üstü beyaz yakalı yönetici gurubu %5'de kalırken, masa başı çalışan personel oranı %18'dir.

Grafik 4 : İSTAÇ A.Ş. Beyaz Yaka/Mavi Yaka Personel Dağılımı



Kaynak: İSTAÇ A.Ş. İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Mart 2008

Her iki grafikte yar alan oranlardan, şirketin personelinin emek yoğun işlere yönelik vasıflarda olduğu anlaşılmaktadır.

3.2.2. İSTAÇ A.Ş. Alt Tedarikçi İlişkileri

Şirketin istihdam yapısının genel özelliklerine değindikten sonra istihdam şekillerine de değinmek gereklidir. Neo-liberal politikaların etkin olmasıyla fordist üretim şekilleri terk edilmiş, esnek örgütlenme biçimleri uygulanmaya başlanmıştır. Kamu

alanında da geleneksel yönetim teknikleri bırakılmış, kamu kuruluşları modern işletme teknikleriyle yönetilmeye başlanmıştır.

Neo-liberal politikaların yerelleşme anlayışı çerçevesinde, İBB veya BİT'ler aracılığıyla bazı hizmetlerin özel sermaye kullanılarak yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin fiyatlandırılarak maliyetlerinin bir kısmının hizmetten yararlanan vatandaşa ödetilmesi de daha sık rastlanan bir uygulama olmuştur. İSTAÇ A.Ş.'de ise fiyatlandırma usulüyle yapılan faaliyet olarak inşaat atıklarının toplanması ve hafriyat alanlarında bertarafı örnek gösterilebilir. Buna göre şirketin hafriyat alanlarına inşaat atığı dökülmek için, atık miktarına göre bedeli ödenmelidir. Bu hizmetten daha çok ilçe belediyeleri ve inşaat firmaları yararlansa da, vatandaşların da hizmetten yararlanması için "Alo Moloz" hattı kurularak, bedeli karşılığında inşaat atıkları yerinden alınarak döküm sahasına götürülmektedir.

Neo-liberal politikalar devletin küçültülmesi yoluyla piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılma amacı doğrultusunda, kamu hizmetlerinin işletme yönetimi teknikleriyle yürütülmesini öngörmektedir. Neo-liberalizmin, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında; etkinlik, esneklik gibi ilkeleri ve risk almak, girişimcilik ruhu taşımak, rekabet ve kâr etme felsefesine inanmak, kaliteyi yükseltmek, müşteriye daha fazla seçenek sunmak gibi amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bunun yanında, vatandaşa müşteri gözüyle bakılmasını ve yerel yönetimlerde rekabetin ve serbest piyasa ilkelerinin uygulanmasını öngörmektedir.

BİT'ler de sermayeleri kamuya ait olsa ve anlayış olarak faaliyetlerinde kamu yararını gözetse de, bir yandan örgütleniş biçimlerine, yönetim tekniklerine ve kendilerine koydukları hedeflere bakıldığında neo-liberal dönüşümün öngördüğü biçimde ilerledikleri görülmektedir. Burada bu dönüşümün doğru ya da yanlış olduğu, hizmet üretiminde etkinlik/verimlilik sağladığı ya da sağlamadığı konusunda bir yargıya varılmamaktadır. Ortaya koyduğumuz nokta, belediyelerin hizmetlerini sunmada kullandıkları BİT'lerin yapılarının, neo-liberal politikaların öngördüğü kamu yönetimi anlayışıyla paralellik arz ettiğidir.

İSTAÇ A.Ş.'de modern işletme teknikleriyle faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Şirketin İnsan Kaynakları yönetimi çerçevesinde uyguladığı eğitim yönetimi (eğitim

ihtiyaç analizi yapma, eğitim hedefi koyma, eğitim planı oluşturma, eğitimin etkinliğini ölçme vb.), bireysel performans değerlendirme, kariyer planlama, yetkinlik yönetimi, çalışan memnuniyet anketleri ve çalışanlara dönük sosyal organizasyonlar, kaliteyi ve verimliliği artırmak için uyguladığı ISO 9001 Kalite Yönetim Sistemi, ISO 14001 Çevre Yönetim Sistemi ve OHSAS 18001 İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemleri buna örnek olarak gösterilebilir.

Diğer yandan şirket faaliyetlerini gerçekleştirmede yeni teknolojiyi takip etmeye çalışmakta ve esnek çalışma sistemlerini kullanarak daha etkin ve verimli hizmet sunmayı amaçlamaktadır. Şirkette iş kanununun yükümlülüklerini yerine getirerek gece/gündüz çalışmayı ön gören dört farklı çalışma sistemi (sabit çalışmaların ve vardiyalı çalışmaların hepsi haftada 40 saat çalışma üzerinden gerçekleştirilmektedir) kullanılmaktadır.

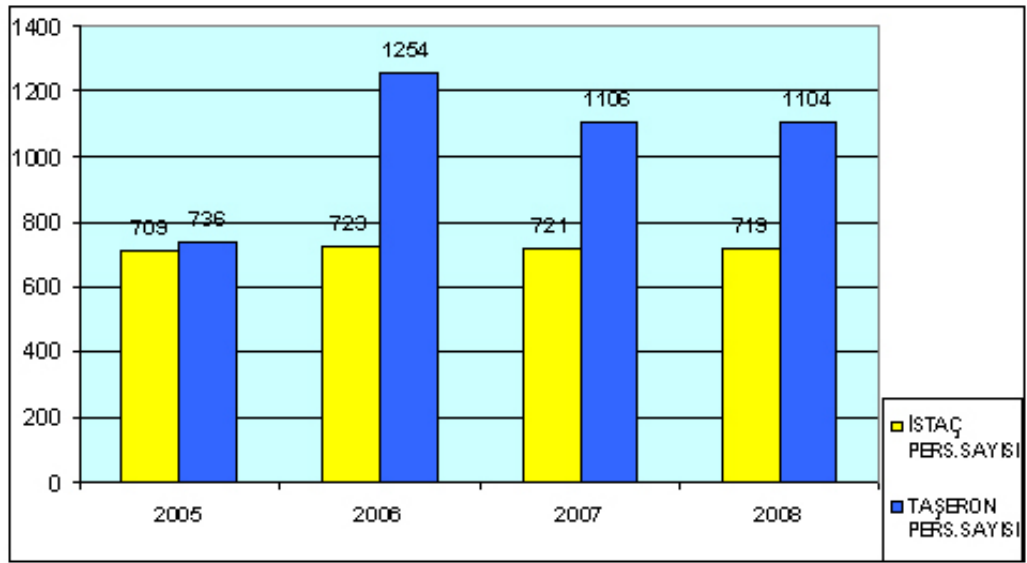
Neo-liberal dönüşümün getirdiği en önemli değişikliklerden biri de esnek örgütlenme biçimleri ya da taşeronlaşmadır. Belediyeler işgücü, makine-ekipman vb. sabit maliyetlerden kaçınarak maliyetleri düşürmek için, özellikle vasıfsız işlerde ve süreli (her zaman yapılmayan) işlerde alt tedarikçi yani taşeron kullanımına gitmektedir. Aslından İBB'nin görmesi gerektiği hizmetleri yerine getiren alt tedarikçiler konumunda olan şirketlerin kendileri de sık sık alt tedarikçilerle çalışmaktadırlar. Ancak buradaki ayırım, şirketlerin sermayelerinin belediyeye ait olması, dolayısıyla belediyenin bir parçaları olmaları; şirketlerin kullandığı taşeronların ise tamamen özel sermayeye ait olmalarıdır.

Daha önce İSTAÇ A.Ş.'nin faaliyet alanından bahsederken son yıllardaki yeni projelerinden ve atılımlarından bahsetmiştik. Özellikle İBB'nin sınırlarının büyümesi, Şirketin yaptığı bazı işlerin de otomatik artmasına sebep olmuştur. Örneğin ana arterlerin ve meydanların süpürülmesi işinde daha önce 27 ilçe kapsama alanındayken, şimdi İstanbul'un tamamında ana arterler ve meydanlar belirli bir program dahilinde süpürülmektedir.

Bunun yanında Şirket birçok yeni faaliyet alanlarında hizmet sunmaya başlamış, RDF, granül üretimi gibi yeni projeleri hayatiyete geçirmiştir. Bu doğrusal

büyüme ile ters orantılı olarak Grafik-2'ye²⁷⁹ baktığımızda 2003 yılından itibaren personel sayısında az da olsa düşüş görülmektedir. Şirket bu süreçte kalifiye personel ihtiyacını, emekli olan personelin yerine işe aldığı çalışanlarla karşılarken, emek yoğun işlerde ihtiyacı olan personeli ise genelde taşeronlar üzerinden karşılamaktadır. Aşağıdaki grafikte 2005 yılından itibaren İSTAÇ A.Ş.'nin personeli ile kullandığı taşeron personel sayısı görülmektedir.

Grafik 5 : İSTAÇ A.Ş. Yıllara Göre Personel / Taşeron Personel Karşılaştırması



Kaynak: İSTAÇ A.Ş. İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Mart 2008

Grafikte sarı sütun İSTAÇ A.Ş.'nin bünyesinde çalışan sözleşmeli personellerini, mavi sütun ise şirketin bünyesinde çalışan taşeron firmalara ait toplam çalışanları göstermektedir. Grafikte de görüldüğü üzere özellikle 2006 yılından itibaren taşeron personel kullanımında önemli bir artış olmuştur.

Taşeron firma çalışanları ya ana işin bölünmüş bir kısmını ayrı olarak gerçekleştirmekte (geri kazanım tesisinde çöp ayıklama işinde olduğu gibi) ya da ana işi Şirket yönetiminde, Şirket çalışanlarıyla birlikte görmektedirler(Ana arterlerin ve meydanların süpürülmesi/yıkınması işinde olduğu gibi). Her ikisinde de taşeron çalışmaların çalışma şekillerinde farklılıklar görülmektedir. Neo-liberal dönüşümün BİT'lerde görülmeyen olumsuz etkileri burada daha belirgin bir şekilde ön plana

²⁷⁹ Bakınız s.125

çıkılmaktadır. İSTAÇ A.Ş. ve BİT'lerin genelinde taşeron çalışanlarını korumaya dönük önlemler alınmış olsa da, taşeron çalışanların sahip olduğu imkanlar, şirketlerin kendi çalışanlarının sahip olduğu imkanlarla kıyaslanamayacak düzeydedir. Taşeron çalışanların sahip olduğu haklar konusuna, ileride yer alan "çalışanların sahip olduğu sosyal haklar" başlığı altında daha ayrıntılı ele alınacaktır.

Neo-liberal politikaların piyasa ekonomisi anlayışı doğrultusunda etkinlik, verimlilik, girişimcilik, rekabet, kâr gibi kavramların yerel yönetimlerde de öne çıkan kavramlar olduğunu ve aynı anlayış doğrultusunda esnek üretim biçimlerinin yaygınlaştığını belirtmiştik. İSTAÇ A.Ş. de daha az maliyetle faaliyetlerini gerçekleştirmek için özel teşebbüslerden yararlanmakta olduğunu ve kendi personel sayısından daha fazla taşeron personelle çalıştığını da belirtmiştik. Bu tercih sebebini daha iyi anlamak için Şirketin personel maliyetlerine ve taşeron maliyetlerine bakmamız faydalı olacaktır.

İSTAÇ A.Ş.'nin Aralık 2007 itibariyle personel sayısı 721'dir. 1 Ocak 2007 – 31 Aralık 2007 tarihleri arasındaki toplam personel maliyeti ise 29.420.508,00 YTL'dir. Buna göre kişi başı ortalama personel maliyeti 3.403,10 YTL'dir. Bu rakamlara 2007 yılı içinde yöneticiler dahil tüm personele ödenen ücret, ikramiye, sosyal yardım, fazla mesai ücretleri, kıdem-ihbar ücretleri vb. tüm nakdi ödenekler ile SSK işçi ve işveren payları, gelir vergisi, damga vergisi gibi tüm kesintiler dahildir. Kısacası şirketin bir personeli çalıştırmak için katlandığı tüm maliyetler hesaba katılmıştır.

Şirketin taşeron personel kullanımı, başlama bitiş sürelerine göre değişmektedir. Taşeron kullanımının toplam yıllık maliyetini vermek, kıyaslama yapma açısından sağlıklı bilgi vermeyecektir. Bu nedenle sadece şirketin Aralık 2007 yılına ait taşeron sayıları ve maliyetleri örnek olarak alınacaktır. Şirketin Aralık 2007 itibariyle çalıştırdığı sekiz ayrı firmada çalışan toplam taşeron personel sayısı ise 1.106'dır. Bu personellerin 2007 Aralık ayı toplam maliyetleri ise 1.763.120,00 YTL'dir. Bu rakamlara göre bir taşeron personelinin ortalama maliyeti ise 1.594,14 YTL'dir.²⁸⁰

Görüldüğü gibi şirketin kendi bünyesinde çalıştırdığı bir personelin ortalama maliyeti, bir taşeron personelinin ortalama maliyetinin iki katından fazladır. Her ne

²⁸⁰ Tüm veriler İSTAÇ A.Ş. İnsan Kaynakları Müdürlüğü yetkililerinden alınmıştır.

kadar maliyet unsurları taşeron çalışanların büyük bir kısmı vasıfsız işçi ve şoför ünvanında (doğal olarak düşük ücret grubu), şirket çalışanların ise yöneticiler dahil beyaz ve mavi yaka çalışanlardan (daha yüksek ünvanlar, daha yüksek ücretler almaktadır) oluşsa da, ortalama taşeron personel maliyeti ile şirketin kendi personeli maliyeti arasındaki fark çok fazladır. Bu sonuçlar ve neo-liberal anlayışın getirdiği piyasa ekonomisi şartları göz önüne alındığında, belediyelerin hizmetlerini sunmada özel teşebbüslerden yaralanma nedenleri net anlaşılmaktadır.

Kısacası İSTAÇ A.Ş.'nin istihdam yapısında, emek yoğun işlerin çokluğu nedeniyle mavi yakalılar ağırlıktadır. Ancak şirket hedefleri doğrultusunda kalifiye personel ihtiyacı hissetmektedir. Yükselen bir ivme ile büyüyen şirket mavi yakalı çalışanlarının büyük bir kısmını, kalifiye personelin de önemli bir kısmını taşeron firmalar vasıtasıyla karşılamaktadır.

İstihdam yapısını özetlediğimiz şirkette, çalışanların kuruma bakış açılarını, sosyal güvence ve sosyal haklarının ne düzeyde olduğunu ve kurumsal aidiyet derecelerini incelemek, yapıyı daha iyi anlamamıza olanak verecektir.

3.3. İSTAÇ A.Ş. Çalışanlarının Sahip Olduğu Sosyal Haklar

İBB iştiraklerinden küçük ölçekli birkaç şirketin dışındaki şirketlerin çoğunda sendikal örgütlenmeler vardır. Aşağıdaki tabloda sendikası olan şirketler ve yetkili sendikaların isimleri yer almaktadır. Buna göre İBB yönetiminin sendikal örgütlemeye karşı olmadığını söylemek mümkündür.

Tablo 3: Sendikal Örgütlenme Olan BİT'ler

NO	ŞİRKET	YETKİLİ SENDİKA
1	AĞAÇ A.Ş.	ÖZ TARIM-İŞ
2	BELBİM A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
3	HALK EKMEK A.Ş.	ÖZ GIDA-İŞ
4	HAMİDİYE SU A.Ş.	ÖZ GIDA-İŞ
5	İDO A.Ş.	TDS
6	İST. ENERJİ A.Ş.	PETROL-İŞ
7	İGDAŞ	TES-İŞ
8	İSBK A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
9	İSFALT A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
10	İSPARK A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
11	İSTON A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
12	KİPTAŞ	HİZMET-İŞ
13	KÜLTÜR A.Ş.	BELEDİYE-İŞ
14	SAĞLIK A.Ş.	SAĞLIK-İŞ
15	ULAŞIM A.Ş.	DEMİRYOL-İŞ

Ancak taşeron firmalar için sendikal örgütlenmenin kolay olduğundan söz etmek mümkün değildir. Taşeron firmalar daha küçük ölçekli firmalar olduğundan ve aldıkları ihalelere göre personel sirkülasyonu çok fazla olduğundan bu firmalarda sendikal örgütlenmelere pek rastlanmamaktadır. Dolayısıyla taşeron firmaların, özellikle hizmet ihalelerini kazanmak adına en büyük maliyet olan personel maliyetini düşürmek için yasal sınırları zorlamalarına engel tek güç, ihaleye çıkan BİT'in kendisidir.

İSTAÇ A.Ş. çalışanları sendikalı olmayan şirketlerden biridir. Buna rağmen sosyal haklar, kendi sektöründeki özel şirketlerde verilen ücretlere göre oldukça yüksektir.²⁸¹ Şirkette çalışanlar; brüt ücret, yılda dört tam maaş ikramiye, aylık sosyal yardım, yol parası (ya da servis imkanı), yemek parası (ya da yemek imkanı), normal mesai (ücret ya da izin karşılığı), gece mesaisi, yaptığı işe göre iş riski, yazlık ve kışlık koruyucu giyim ve yılda bir-iki kez verilen ayakkabı parası, giyim parası, eğitim yardımı vb. sosyal yardımlardan yararlanmaktadırlar.²⁸²

Şirkette çalışanlara verilen ücretlerin benzer sektörlerde diğer firmaların

²⁸¹ Bu yargı alt paragrafta verilen araştırmaya göre yapılmıştır (Bkz: 283 nolu dip not).

²⁸² Çalışanların sahip olduğu birçok hak iş kanunundaki asgari hakların üzerindedir. Örneğin; 4857 nolu iş kanununun 53. maddesine göre çalışan bir yıldan beş yıla kadar yılda 14 iş günü, 6. yıl ile 15. yıl arasında yılda 20 iş günü, 15. yıl ve üzerinde yılda 26 iş günü yıllık izin hakkı vardır. İSTAÇ A.Ş. personel yönetmeliğine göre ise çalışanların bir yılla üç yıl arasında 18 işgünü, 4. yıl ile 10. yıl arasında 24 işgünü, 10. yıldan sonra 26 iş günü yıllık izin hakkı vardır.

verdiği ücretlerle kıyasladığımızda yüksek ücretler verildiğini görmekteyiz. 2007 yılında özel sektörde yapılan bir piyasa araştırmasına göre; mavi yaka yönetici personel olan formen ortalama: 1.410,00 YTL, teknisyen makine bakımcı ortalama: 1.276,00 YTL, vasıfsız işçi ise ortalama: 831,00 YTL brüt ücret almaktadır.²⁸³ İSTAÇ A.Ş.'de ise ortalama ücretler; formen: 1.735,00 YTL, teknisyen: 1.480,00 YTL, vasıfsız işçi ise 1.150,00 YTL'dir.²⁸⁴ Ücretler çıplak brüt ücretlerdir ve ikramiye ile sosyal yardımlar dahil edilmemiştir. Görüldüğü gibi İSTAÇ A.Ş. özel sektöre göre daha tatmin edici ücretler ve sosyal yardımlar vermektedir.

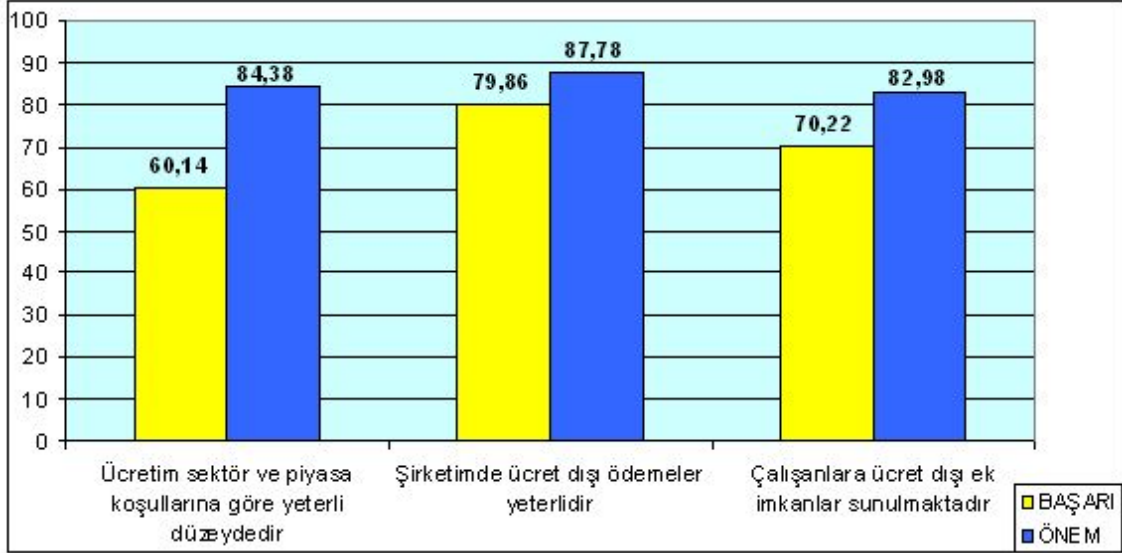
3.3.1. İSTAÇ A.Ş. Çalışanlarının Sahip Oldukları Sosyal Haklardan Doğan Memnuniyetleri

İSTAÇ A.Ş. her yılsonunda çalışanlarının memnuniyetini ölçmekte, memnuniyet duyulan uygulamalarına devam etmekte, memnuniyetin düşük olduğu uygulamalarda da iyileştirme çalışmaları yapmaktadır. İnsan Kaynakları Müdürlüğü koordinatörlüğünde gerçekleştirilen anket, 2006 yılında %80, 2007 yılında %81 katılım oranıyla gerçekleştirilmiştir. Oldukça yüksek katılım oranıyla gerçekleştirilen anketlerde, "Ücret ve Ücret Dışı Sosyal Haklar" kriterinde sorular sorulmuştur. Bu sorulara çalışanların verdiği yanıtlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:

²⁸³ Poryaz Danışmanlık, **Türkiye'de Ücretler Raporu 2007– Ücretler ve Sosyal Yardımlar**, Eylül 2007, İstanbul, Kod No 54, 58 ve 66.

²⁸⁴ Ücretler Mart 2008 tarihinin ücretleridir. Bu tarihteki ücretlere 2008 yılı maaş zammı yansımadığından, Eylül 2007'de yayınlanan araştırma ile kıyaslama yapmakta bir sakınca yoktur.

Grafik-6: İSTAÇ A.Ş. Ücret Ve Ücret Dışı Ödemeler Kriteri Başarıklık – Önemlilik Yüzdesi Soru Bazlı



Kaynak: İSTAÇ A.Ş. Çalışan Memnuniyeti Anketi Sonuç Raporu, İstanbul, 2007, s.222

Grafikte birinci soruda, "Üretim sektör ve piyasa koşullarına göre yeterli düzeydedir" sorusu sorulmuştur. Bu konuya çalışanların verdiği önem %84 iken, şirketin başarısı %60 seviyesindedir. Burada çalışanların bir kısmı kendileriyle benzer işleri daha düşük ücretle yapan taşeron çalışanlarıyla kıyaslamak yerine, diğer BİT'lerin (özellikle İGDAŞ, İDO gibi A sınıfı BİT'ler) çalışanlarıyla kıyaslamasından doğan bir fark vardır.

İkinci soruda, "Şirketimde ücret dışı ödemeler (giyecek/ayakkabı/eğitim sosyal yardım paketleri/iş riski ödemesi vb.) yeterlidir" sorusu sorulmuştur. Bu soruya çalışanların önem derecesi %89 olmuşken, başarı derecesi %80 olmuştur. Bu son derece yüksek bir orandır ve İSTAÇ A.Ş. de ücret dışı ödemelerin tatmin edici olduğunun açık bir göstergesidir.

Üçüncü soruda ise "Çalışanlara ücret dışı ek imkanlar (İ.B.B. tesislerinden yararlanma, sağlık imkanları vb.) sunulmaktadır" sorusu sorulmuştur. Bu konuya verilen önem %83 iken, şirketin başarısı %70 olmuştur.

Üç sorunun karşılığı verilen cevapların ortalamasına baktığımızda çalışanların

sahip olduğu ücret ve ücret dışı sosyal haklardan memnun olduğundan söz edilebilir. Bu yargıyı destekleyecek diğeri bir çalışmanın sonucu da aşağıda verilmiştir.

Şirkette yapılan iş tatmini ve motivasyonu ölçen diğeri bir çalışmada²⁸⁵ ücretten kaynaklanan memnuniyet tek soruyla sorgulanmıştır. Aşağıdaki tabloda soruya verilen cevaplar verilmiştir.

Tablo 4: Ücretten Doğan Memnuniyet

		Sayı	%	Kümülatif %
Kategori	Çok memnunum	51	29,5	29,5
	Memnunum	108	62,4	91,9
	Memnun Değilim	14	8,1	100,0
	Toplam	173	100,0	

Kaynak: Burhan Kanoğlu, "Çalışan Memnuniyeti Ve Motivasyonuna Etki Eden Unsurlar: İSTAÇ A.Ş. Örnek Uygulama", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.137

Ankete katılanların %91,9'u "Yaptığım iş ve karşılığında aldığım ücret bakımından" memnun olduklarını ifade etmişlerdir. Çok memnun olduğunu ifade eden %29,5'lik kısım yaptığı iş ve ücretten memnuniyetini özellikle ifade etmiştir. Fikrim yok cevabının verilmeyişi memnun olmayan %8,1'lik oranının makul ölçülerde olduğunu ortaya koymaktadır.²⁸⁶

Her iki çalışmadan çıkacak ortak sonuç; İSTAÇ A.Ş.'de ücret ve ücret dışı ödemelerden genelde memnun olduğudur. Ancak adil ücret dağılımında çalışanların yaklaşık %40'ının memnuniyetsizliği göze çarpmaktadır. Ancak şirket bu konuda da bir önceki seneye göre %7,8 iyileşme kat etmiştir.²⁸⁷

²⁸⁵ Burhan Kanoğlu, "Çalışan Memnuniyeti Ve Motivasyonuna Etki Eden Unsurlar: İSTAÇ A.Ş. Örnek Uygulama", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007

²⁸⁶ Kanoğlu, s.137.

²⁸⁷ İSTAÇ A.Ş. Çalışan Memnuniyeti Anketi Sonuç Raporu, İstanbul, 2007, s.221

3.3.2. İSTAÇ A.Ş. Alt Tedarikçilerin Sahip Oldukları Sosyal Haklar

İSTAÇ A.Ş.'ye bağlı alt tedarikçilerde ise aynı durumdan bahsetmek söz konusu değildir. Bunun nedeni taşeron çalışanlarının kendilerini bezer firmalarda çalışan kişilerle değil, İSTAÇ'daki çalışanlarla kıyaslamalarıdır. Taşeron çalışanları benzer işi yapan firmalarda çalışanlara göre daha yüksek ücret ve sosyal hakka sahip olmalarına karşın, İSTAÇ çalışanlarından daha az ücret ve sosyal hakka sahiptir.

Öte yandan Şirket çalışanlarıyla taşeron firma çalışanları arasındaki ayrım sadece sahip olunan haklarla sınırlı değildir. İSTAÇ A.Ş. çalışanları haftada 40 saat üzerinden çalışırken, taşeron çalışanları haftada 45 saat üzerinden çalışmaktadırlar. Ayrıca şirketin kendi personel yönetmeliğine göre verdiği ikramiye, gece mesaisi, iş riski ödeneği, aylık sosyal yardım, ekstra yıllık izin vb. sosyal haklardan taşeron personeli yararlanamamaktadır.

Bu durum taşeron çalışanlarının motivasyonunu olumsuz yönde etkilemektedir ve taşeron çalışanları İSTAÇ A.Ş. bünyesinde çalışmayı istemektedirler. Şirket bu durumun farkındadır ve alt tedarikçilere devredeceği işlerin ihalesine çıkmadan önce teknik ve idari şartnamelerde koyduğu hükümlerle kendi bünyesinde çalışan tedarikçi firma çalışanlarını korumaya çalışmaktadır.

İSTAÇ A.Ş.'nin alt tedarikçiler vasıtasıyla yaptığı faaliyetlerden biri de ana arter, meydan ve kaldırımların yıkanması işidir. Bu iş bünyesinde şirket ağır vasıta şoförü ve vasıfsız işçi alımına gitmiştir. Bu iş oluşturulan sözleşmede ve idari şartnamede²⁸⁸ görüleceği gibi, çalıştırılacak ağır vasıta şoförüne verilecek ücreti asgari ücretin % 100 fazlası, vasıfsız işçiye verilecek ücreti asgari ücretin %50 fazlası olarak belirlemiştir. Ayrıca tüm çalışanlara da ayda 26 gün üzerinden günlük 6 YTL yol ve yemek ücreti verilmesini ve tüm çalışanlara iş elbisesi verilmesini şart olarak öne sürmüştür.

Şirket bu tür yasal yaptırımlarla taşeron çalışanların sahip olduğu ücret ve

²⁸⁸ Örnek olarak bakılabilecek İSTAÇ A.Ş. ile Cihan Temizlik İnş.Tic.Ltd.Şti. arasında yapılan "Avrupa Yakası Ana Arterlerin Temizlik Hizmet Alım İşİ İşine Ait Sözleşme"de ve "Avrupa Yakası Ana Arterlerin Temizlik Hizmet Alım İşİ İşine Ait İdari Şartname"de ilgili hükümler açıkça belirtilmiştir.

sosyal hakları belirli bir seviyede tutarken, kendi personeline verdiği bazı sosyal yardım ve imkanlardan taşeron çalışanlarının da faydalanmasını sağlamaktadır.

Şirket bu tür uygulamalarla taşeron çalışanları belli bir seviyede haklara sahip olsa da, doğal olarak İSTAÇ A.Ş. çalışanlarıyla kıyaslanabilecek seviyede değildir. Taşeron çalışanları kendilerini benzer özel sektör firmalarında çalışanlarla kıyaslamamakta, aynı çatı altında çalıştığı İSTAÇ A.Ş. çalışanlarıyla kıyaslamaktadırlar.

3.4. Çalışanların Genel Memnuniyet Düzeyleri ve İSTAÇ A.Ş. Özelinde BİT'lere Bakış Açıları

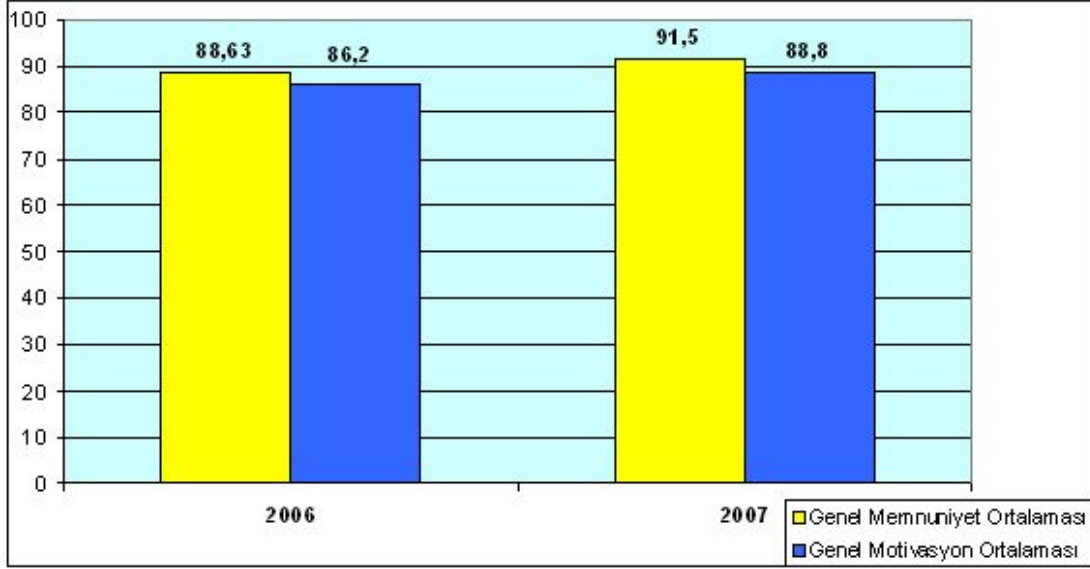
Taşeron çalışanlarının kendilerini benzer özel teşebbüsteki çalışanlarla kıyaslamak yerine İSTAÇ A.Ş. çalışanlarıyla kıyasladıklarını ve onların sahip oldukları sosyal haklardan kendileri de yararlanmak istediklerini belirtmiştik. İSTAÇ A.Ş. çalışanları da genelde kendi şirketlerinde çalışmaktan memnun olmalarına rağmen, kendilerini belediye bünyesinde çalışan kadrolu çalışanlarla kıyaslamaktadırlar. Bununla ilgili değerlendirmeye geçmeden önce şirkette yapılan anketlerde elde edilen bazı istatistikleri inceleyelim.

Şirket bünyesinde yapılan çalışan memnuniyeti anketinde, genel çalışan memnuniyeti dört soruyla²⁸⁹, genel çalışan motivasyonu²⁹⁰ ise üç soruyla ölçmüştür. Aşağıdaki grafikte son iki yılın memnuniyet ve motivasyon oranları gözükmemektedir.

²⁸⁹ İSTAÇ'da çalışmaktan memnunum, İSTAÇ'da çalışmayı tanıdıklarına tavsiye ederim, yeniden işe girecek olsam, İSTAÇ'a başvuruda bulunurdum ve İSTAÇ kurum kültürü ve sosyal çevresi ile bana uygun bir çalışma ortamı sağlar.

²⁹⁰ Diğer şirketlerle kıyasladığımda İSTAÇ'ı çalışmak için ideal bir yer olarak görüyorum, İSTAÇ'ın gelecekteki performansının çok daha iyi olacağına inanıyorum ve İSTAÇ'ın bana iyi bir gelecek sağlayacağına inanıyorum.

Grafik-7: İSTAÇ A.Ş. 2006 ÇMA – 2007 ÇMA Genel Memnuniyet & Motivasyon Karşılaştırması



Kaynak: İSTAÇ A.Ş. Çalışan Memnuniyeti Anketi Sonuç Raporu, İstanbul, 2007, s.31

Grafikte genel çalışan memnuniyeti dört sorunun ortalaması alınarak, genel çalışan motivasyonu ise üç sorunun ortalaması alınarak hesaplanmıştır. 2006 yılı memnuniyet ve motivasyon oranı oldukça yüksek olmasına rağmen, 2007 yılında bu oran daha da yükselmiştir.

Grafikte de görüldüğü gibi İSTAÇ A.Ş. çalışan memnuniyeti ve motivasyonu oldukça yüksektir. Ancak bu ankete taşeron çalışanları dahil edilmemiştir. Taşeron çalışanların kendi şirketlerinde çalışmaktan duydukları memnuniyeti gösterecek herhangi bir istatistiksel veri yoktur.

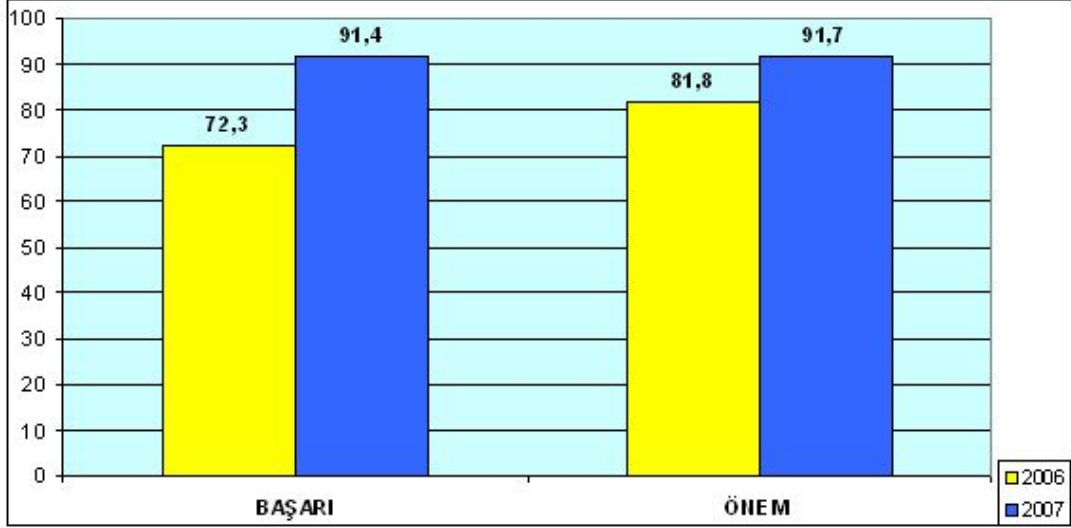
Anketlerde genel memnuniyetin yanında 14 ayrı kriterde 68 soruyla şirketin uygulamalarının önem ve başarı sorgulaması yapılmıştır. Her kritere önce çalışanın sorulan uygulamaya ne kadar önem verdiği, daha sonra da bu konuda şirketi ne kadar başarılı bulduğu sorgulanmıştır. Bu 14 kriterin bir tanesi de "iş güvencesi" ile ilgilidir. Bu kriterde iki soru sorulmuştur.²⁹¹ Bu iki sorunun 2006 ve 2007 yılındaki sonuçları

²⁹¹ Soru1: Şirketimde yasal haklarım (SSK, İş güvencesi, vb.) çeşitli kural ve politikalarla güvence altına alınmıştır.

Soru2: Şirket, kural ve politikalarına uygun davrandığım ve işimi beklenen düzeyde yaptığım sürece iş

aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik-8: İSTAÇ A.Ş. 2006 ÇMA – 2007 ÇMA İş Güvencesi Kriteri Başarılilik – Önemlilik Yüzdesi Karşılaştırması



Kaynak: İSTAÇ A.Ş. Çalışan Memnuniyeti Anketi Sonuç Raporu, İstanbul, 2007, s.207

Grafikte görüldüğü gibi her iki yılda da çalışanlar iş güvencesi oldukça yüksek düzeyde ve aynı seviyede önem verilmiştir. Şirketin bu kriterdeki başarısı 2006 yılında %72,3 olmuştur. Bu rakam 2007 yılında ise %81,6'ya yükselmiştir. Yani her beş çalışandan dördü iş güvencesi konusunda endişe hissetmemektedir.

İSTAÇ A.Ş.'de iş tatmini ve motivasyonu ölçen bir diğer çalışmada da iş güvencesi konusunda benzer bir sonuç çıkmıştır. Ankette yer alan sorulardan birinde "İşin Sürekli ve Güvenceli Olmasından Doğan Memnuniyet" sorgulanmış ve aşağıdaki tabloda yer alan sonuçlar elde edilmiştir.

Tablo 5:İşin Sürekli ve Güvenceli Olmasından Doğan Memnuniyet

		Sayı	%	Kümülatif %
Kategori	Çok memnunum	54	31,2	31,2
	Memnunum	103	59,5	90,8
	Fikrim Yok	11	6,4	97,1
	Memnun Değilim	5	2,9	100,0
	Toplam	173	100,0	

Kaynak: Burhan Kanoğlu, "Çalışan Memnuniyeti Ve Motivasyonuna Etki Eden Unsurlar: İSTAÇ A.Ş. Örnek Uygulama", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, s.134

Ankete katılanların %90,8'i "Bana sabit bir iş sağlaması bakımından" memnun olduklarını beyan etmişlerdir. Oranın yüksekliği İSTAÇ'ın çalışanlarına vermiş olduğu güven duygusu ile bağlantılıdır. İşini kaybetme riski altında çalışanlara göre bu tablodaki güven duygusunu yaşayan çalışan daha çok motivasyona sahiptir. Dikkat çekici diğer netice olarak memnun değilim cevabını verenlerin oranının %2,9 olmasıdır. Bu oran ankette rastlanan en düşük orandır.²⁹²

Bu ankette de görüldüğü gibi İSTAÇ A.Ş.'de iş güvencesi konusunda çalışanların %90,7'si "çok memnunum ve memnunum" yanıtlarını vermiştir. Bu oran ÇMA anketindeki orandan da yüksektir.

Şirket alt tedarikçilerine bu tür bir anket yapmamış olmasına rağmen, alt tedarikçi çalışanlarında iş güvencesine sahip olma oranının oldukça düşük olduğu bilinmektedir. Buradan da anlaşılacağı gibi belediye iştirakleri her ne kadar anonim şirket statüsünde olsa da, yönetim şekli ve politikalarıyla özel şirket gibi davranma yolunda ilerleseler de, şirket çalışanları kendilerini "belediye personeli" olarak görmektedir. Taşeron çalışanları ise kendilerini bu ailenin bir ferdi olarak görmemektedir.

İki ankette de çıkan bu yüksek orana rağmen çalışanlar yine de sözleşmeli işçi statüsü yerine, İBB çalışanları gibi "kadrolu işçi" statüsünde olmak istemektedirler. Daha önce de söylediğimiz gibi taşeron çalışanlarının hemen hepsi İSTAÇ A.Ş.'de, İSTAÇ A.Ş. çalışanlarının önemli bir kısmı (daha çok mavi yakalılar) İBB bünyesinde

²⁹² Kanoğlu, s.135

kadro lu işçi olarak çalışmak istemektedirler.

Neo-liberal dönüşümün etkisiyle belediyeler kendi bünyesine kadro lu eleman almak istememekte, hizmetlerini BİT'ler aracılığıyla gerçekleştirmeyi istemektedirler. BİT'ler de aynı politika doğrultusunda vasıfsız ve süreli işlerini özel sektör firmaları vasıtasıyla gerçekleştirme eğilimindedirler.

Ancak yukarıdaki anketlerin sonuçlarına baktığımızda, çalışanlar bu dönüşümün yeterince farkında olmadıkları sonucuna varılabilir. Şirketlerde çalışanlar benzer sektördeki çalışanlara göre daha iyi koşullara sahip olmalarına rağmen belediye bünyesinde kadro lu işçi olarak, şirketlerin taşeron işçileri de benzer özel teşebbüs çalışanlarına göre daha iyi imkanlarda çalışmalarına rağmen "belediye" olarak gördükleri BİT'lerde çalışmayı arzu etmektedirler.

Sonuç

Çalışmamızda, özellikle 1980 sonrası etkinliğini artıran neo-liberal politikaların piyasa devleti anlayışı paralelinde yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma sürecine, İBB Belediye İktisadi Teşekkülleri ve onlardan biri olan İSTAÇ A.Ş. örneğinde neo-liberal politikaların etkilerini ele almaya çalıştık.

1970'lerin sonuna doğru girdiği krizin faturasını, daha önce krizden kurtuluş reçetesi olarak uyguladığı Keynezyen sosyal devlet politikalarına kesen kapitalist sistem, yaşadığı krizden çıkış yolunu klasik liberalizmin çağdaş yorumu olan neo-liberal politikalarda, yani serbest piyasa ekonomisinde bulmuştur. Bu anlayış Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarla gelişmekte olan ülkelere de empoze edilmiş ve neo-liberal dönüşüm tüm dünya genelinde yaygınlaşmıştır.

Neo-liberal politikalarla sanayi döneminin düşünce yapısına, "Fordizm"ın ve "Weberyen bürokratik model"ın örgütlenme ilkelerine dayalı planlamacı, kalkınmacı ve ekonomiye müdahaleci devlet yapısının yerine, piyasa mekanizmalarının egemenliğinde olan esnek bir kamu yönetimi yapısının kurulmaya başlanmıştır. Gerek üretim alanında gerek makro boyutta oluşturulan esneklik uygulamaları sonucunda esnek istihdam biçimleri ortaya çıkıp, taşeronlaşma yaygınlaşırken, istihdam yapısı da önemli ölçüde farklılaşmıştır.

1980'lerden sonra Türkiye'de etkisini gösteren neo-liberal politikaların yarattığı dönüşümden yerel yönetimler de nasibini almış, daha etkin ve verimli hizmetler sunma, merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtulma, kırtasiyecilik ve bürokrasinin ağır işleyişinden kurtulma gibi nedenlerle hizmetlerini sunmada özelleştirme yöntemlerini kullanmaya başlamışlardır. Yerel yönetimlerin, tezimizin ikinci bölümünde yer verdiğimiz 15 farklı özelleştirme uygulamalarından biri de yerel hizmetlerin "şirketleşme" yoluyla sunulmasıdır. Burada söz konusu olan, yerel yönetimlerin bir hizmeti doğrudan kendisi üretmek yerine, kendi kontrolörlüğünde başka yöntemlerle halka sunması, ancak söz konusu hizmete ilişkin temel sorumluluklarını korumasıdır.

Ülkemizde 1980'den sonra neo-liberal dönüşümün öngördüğü piyasa ekonomisi ve yerelleşme çerçevesinde, ilgili kanunsal değişiklikler yapılmış ve 1994'de yapılan değişiklikle belediyelerin şirket kurmaları kolaylaşmıştır. Bu şirketler vasıtasıyla

belediyeler merkezi yönetimin ağır denetiminden kurtularak, hizmetlerini piyasa ekonomisinin etkinlik, verimlilik, girişimcilik, rekabet, kâr gibi unsurları çerçevesinde yerine getirmeye başlamışlardır. İBB'nin bünyesinde yer alan 23 iktisadi teşekkül de bu dönüşümün sonucu kurulan ve faaliyet gösteren kuruluşlardır. Böylece özel sermayenin şirketler vasıtasıyla yerel hizmetlerle ilişki kurması kolaylaşmıştır.

Yerelleşme çerçevesinde ele alınması gereken bir diğer konu da, yerel hizmetlerin maliyetlerinin belirli bir kısmının fiyatlandırılarak hizmetten yararlanan vatandaşa yansıtılmasıdır. Yerel hizmetlerin sunulmasında özel sermaye kuruluşlarının payının artmasıyla paralel artan fiyatlandırma yöntemi, İBB iştiraklerinde ve tezimizin örnek kuruluşu olan İSTAÇ A.Ş.'de de kısmen uygulanmaktadır.

İBB, tezimizin üçüncü bölümünde ayrıntılı verdiğimiz, bilgi işlem ve teknoloji hizmetleri, peyzaj, restoran, inşaat, ekmek üretimi, su, deniz taşımacılığı, raylı sistem taşımacılığı, doğalgaz dağıtımı, konut yapımı, trafik sinyalizasyon hizmetleri, otopark, enerji üretimi, kent mobilyaları üretimi, asfalt üretimi, sağlık hizmetleri, spor hizmetleri, kültür hizmetleri ve çevre hizmetleri ve burada sayamadığımız birçok hizmeti bu şirketler aracılığıyla görmektedir. Bu hizmetlerin şirketler aracılığıyla yerine getirilmesinin etkinliği artırıp artırmadığıyla ya da ne ölçüde etkinlik sağladığıyla ilgili bir yargıda bulunmak tezimizin konusu değildir. Ancak bu şirketlerin yapıları ve modern işletme teknikleriyle yönetilmesi, neo-liberal politikaların öngördüğü piyasa ekonomisi ilkelerinde şekillendiğini, ayrıntılı incelediğimiz İSTAÇ A.Ş.'ye bakarak söylemek mümkündür.

İBB'nin çevresel problemlerini çözme ve atık yönetimini sağlama amacıyla faaliyetlerini gerçekleştiren İSTAÇ A.Ş.'nin sermayesi kamuya ait olsa da, yönetim yapısı ve faaliyetlerine bakıldığında kamu kuruluşlarından farklı olduğu, piyasa ekonomisinin gerektirdiği modern işletme teknikleriyle yönetilen bir şirket olduğu görülmektedir. Şirket, etkinliği, verimliliği ve kaliteyi artırmak adına, daha çok özel sektör şirketlerinin önem verdiği eğitim, performans değerlendirme, kariyer planlama, çalışan memnuniyetini ölçme gibi insan kaynakları uygulamalarını, uluslararası kalite yönetim sistemlerini, esnek çalışma sistemlerini, ar-ge çalışmaları vb. faaliyetleri uygulamaktadır. Bu da şirketin piyasa ekonomisinin gerektirdiği yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Neo-liberal politikalar piyasa ekonomisi çerçevesinde kamu gücünün özel sektöre devrini ve kamusal mekanizmaların tavsiyesini öngörmüştür. Bu amaç doğrultusunda yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile ilişkisi mümkün olduğunca aza indirilip, özel sermaye kaynaklarıyla ilişkilendirilmesi sağlanmıştır. İBB bünyesinde bu ilişkilendirme daha çok BİT'ler ve onların kullandığı taşeronlar vasıtasıyla gerçekleşmiştir. İSTAÇ A.Ş.'nin sekiz ayrı özel sermaye kuruluş aracılığıyla çalıştırdığı 1104 taşeron personeli, yerel hizmetlerle özel sermaye ilişkisini gösteren açık bir örnektir.

BİT'lerde sendikal örgütlenme konusunda herhangi bir engel olmamasına rağmen taşeronlar için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu firmalar genelde maksimum kâr, minimum maliyet anlayışıyla çalıştıklarından ve çalışan sirkülasyonları çok fazla olduğundan, taşeron firmalarda sendikal örgütlenmeler görülmemektedir. Dolayısıyla minimum maliyet anlayışıyla çalışan taşeron firmaların çalışanlarına vereceği sosyal haklarda yasal sınırları zorlamalarına tek engel, işi ihale eden İBB ya da ilgili BİT'dir.

İSTAÇ A.Ş.'de işgücü, makine-ekipman vb. sabit maliyetlerden kaçınarak maliyetleri düşürmek için, özellikle vasıfsız ve süreli işlerde taşeron kullanımına gitmiştir. Üçüncü bölümde ayrıntılarıyla verdiğimiz İSTAÇ ve taşeron personeli çalıştırma maliyetlerine göre, Aralık 2007 itibarıyla şirketin kendi bünyesinde çalıştırdığı personelin ortalama kişi başı maliyeti, aynı tarihteki ortalama taşeron personeli maliyetinin iki katı kadardır. Çünkü taşeronlara verilen ücret ve sosyal haklar, şirketin taşeron personelini belirli ölçüde korumaya dönük uygulamalarına rağmen, şirket personeline verilen ücret ve diğer sosyal haklardan çok daha azdır. Ayrıca taşeron personelinin haftalık çalışma saati 45 saat iken, şirket personelinin haftalık çalışma saati 40 saattir. Bu farklılıklara göre piyasa ekonomisinin öngördüğü rekabet koşulları çerçevesinde maliyetleri düşürerek daha kârlı ve verimli olabilmek için şirketlerin taşeronlar yoluyla faaliyetlerini gerçekleştirmeleri kaçınılmazdır.

BİT'ler, her ne kadar piyasa ekonomisinin gerektirdiği şekilde örgütlenip o yönde faaliyetlerini gerçekleştirseler de, sermaye bakımından ve yönetsel olarak İBB'ye bağlı olmaları ve onun misyonuna hizmet etmeleri nedeniyle, özel teşebbüs gibi maksimum kâr elde etme amacını gütmemektedirler. Şirketler Kamu İhale Kanununa

bağlı olmaları, faaliyetlerinde kamu yararını gözetmeleri, çalışanlarının kendilerini belediye personeli olarak görmeleri ve o yönde davranmaları, kullandıkları taşeron hizmetleri sözleşmelerine özel maddeler koyarak, daha fazla maliyete katlanmak uğruna taşeron işçilerini belli seviyede korumaları vb. birçok nedenden dolayı maksimum kâr amaçlı değil, belediyenin kendisi gibi hizmet amaçlı çalışabilmektedirler.

Bir yandan anonim şirket statüsüyle özel bir şirket gibi piyasa mekanizmasının gereklerini yerine getiren, diğer yandan sermaye yapısı ve yönetim şekliyle belediyeye bağlı olduğu için belediye mantığıyla çalışan şirketlerin içinde olduğu bu çelişkili durum, İSTAÇ A.Ş. ve diğer şirketlerin yaşadığı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak; 1980 sonrası tüm dünyayla beraber ülkemizde de etkinliğini gösteren neo-liberal politikaların etkisiyle, yerel yönetimlerde yaşanan değişimin bir parçası olarak belediyeler, şirketleşme yoluyla hizmetlerini gerçekleştirmeyi tercih etmektedirler. Neo-liberal politikaların oluşturduğu serbest piyasa koşullarında daha etkin ve verimli hizmet sunmak amacıyla kurulan şirketler, doğru yönetildiğinde ve etkin denetime tabi tutulduğunda bu amacı sağlayabilecek yapıdadırlar. Tezimizde incelediğimiz İstanbul Büyükşehir Belediyesi, bu amaçla kurduğu ve iştirak ettiği 23 Belediye İktisadi Teşekkülü ile İstanbul halkına sunduğu birçok hizmeti bu şirketler eliyle sağlamaktadır. Belediyelerin çeşitli hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan şirketlerin kendileri de daha az maliyete katlanmak için özel teşebbüsler yoluyla faaliyetlerini gerçekleştirebilmektedirler.

İBB'ye bağlı BİT'ler ve İSTAÇ A.Ş. örneğinde, yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma sürecine, neo-liberal politikaların etkileri açıkça gözlenmektedir. Ancak sermayesinin tamamı İBB'ye ve bağlı kuruluşlarına ait olan BİT'ler, faaliyetlerinde belirli ölçülerde kamu yararını gözetmekte ve taşeron personellerini sözleşmelere koydukları özel maddelerle korumak gibi, neo-liberal politikaların olumsuz etkilerini azaltacak yönde uygulamalar yapmaktadırlar.

Neo-liberal politikaların piyasa anlayışının olumsuz sonuçları BİT'lerden daha ziyade, onların çalıştırdığı taşeron firmalardaki çalışanlarda gözlenebilir de, bu firmalarda çalışanların sahip oldukları ücret ve diğer hakların, piyasadaki benzer firmalarda çalışanlara göre daha iyi seviyede olduğu görülmektedir. Yine de BİT'lerin taşeron

personellerini korumaya dönük uygulamalarının yeterli olduğu söylenemez ve yönetim politikasına bağlı olan bu önlemler, belediye yönetimi yaklaşımının değişmesiyle ortadan kalkabilir.

Bu sonuçlar doğrultusunda, İBB'ye bağlı BİT'ler ve İSTAÇ A.Ş. örneğinde, yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma süreciyle, neo-liberal politikaların ilişkisini incelediğimizde, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelişmiş kapitalist ülkelerdeki örneklerinden farklı olduğunu, dolayısıyla ülkemizde yerel yönetimlerde yaşanan yeniden yapılanma sürecinin, neo-liberal politikalara geçiş sürecinin bir parçası olduğunu söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- Acartürk, Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt:7, Sayı:6, Haziran 2002, s.22-27
- Adaman, Fikret - Çarkoğlu, Ali - Şenatalar, Burhan, “Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform”, **Görüş**, Haziran 2004, s.44-50
- Akalın, Güneri, **Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci ve Ekonomik Kriz**, TISK Yayınları, Ankara, 2002
- Akalın, Güneri, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994, s.15-27
- Akcan, Ramazan, “Belediye hizmetlerinin Özelleştirilmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006
- Akın, İlhan, **Kamu Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 1993
- Akış, Ercüment, “Belediyelerde Kiracılık ve Taşınmaz Mal Kiralama İlişkileri”, **Belediye Dergisi**, 4-5, 1994, s.44-45
- Aksoy, Şinasi, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003
- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:1, Ocak 1998, s.3-13
- Akşin, Sina, **Düşünce Tarihi (1945 Sonrası), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye Tarihi 1980-1995**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000
- Aktan, Coşkun Can, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Bilkom Matbaası, İzmir, 1987
- Aktan, Coşkun Can, “Turgut Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçler Tahlili”, **Türkiye Günlüğü Dergisi**, Sayı 40, 1996, s.15-32
- Aktel, Mehmet, **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2003
- Akyol, Servet, “Refah Devletine Anayasal İktisat Çerçevesinde Bir Bakış: Türkiye Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003
- Al, Hamza, **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2002

- Alper, Yusuf, **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara
- Altıntaş, M. Bera, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, SPK Yayını, Ankara, 1994
- Arslan, Cemil, “Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri: İBB Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000
- Ataman, Rüya – Şen, Özay, **1980–1990 Döneminde Türkiye’de Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimi Çalışmaları: Disiplin Sorunları**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2003
- Atasoy, Veysel, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Matbaası, Ankara, 1993
- Azaklı, Sedat, “Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları: Ege Bölgesi Örneği”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999
- Barry, Norman B. **Modern Siyaset Teorisi**, Çev: Mustafa Erdoğan ve Yusuf Şahin, Ankara: Liberte Yayınları, 2003
- Baş, Ali İhsan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Örneği”, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2001
- Başkaya, Fikret, **Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına**, Birlik Yay, Ankara, 1986
- Bayraktutan, Yusuf, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yayınları, Ankara, 2003
- Bedir, Eyüp, “Özelleştirme Soruşturması”, **Hak-İş Dergisi**, 18, Ankara, 1992
- Berk, Ahmet, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, 2003, s.47-63
- Bilgiç, Veysel, **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Derleyenler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık K. Öztürk ve Bekir Coşkun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003
- Bilgin, Kamil Ufuk, **Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt II, Ankara, 1995
- Boratav, Korkut, **1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yay., İstanbul, 1995, s.80-81.
- Boratav, Korkut, “2000’e Doğru Türkiye’de Populizm”, **Mürekkep Dergisi**, Sayı:10-

11, 1998

Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-1985**, Gerçek Yay., İstanbul, 1989

Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002**, (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Baskı) İmge Kitapevi, Ankara, 2004

Bozkurt, Ömer - Turgay, Ergün - Seriyi, Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayını No:283, Ankara 1998

Bulut, Cengiz, “Belediyelerin İçişleri Bakanlığı ile İlişkileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 1, 1993, s.15-20

Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981

Cevizoğlu, M. Hulki, **Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgi Yayıncılık, İstanbul, 1989

Çoker, Ziya, “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, I, 2, 1992, s.27-34

Dik, Esra, “Kamu Yararı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006

Dilbirliği, Muhterem, “Belediye Şirketleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s.65-80

Dönmez, Mustafa, “Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Ankara, 1996

Durmuş, Doğan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Malatya Örneği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1998

Eken, Musa - Eryılmaz, Bilal, “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikaları ve Uygulamaları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 62, Sayı 387, 1990, s.56-59

Ekin, Nusret - Alper, Yusuf - Akgeyik, Tekin, **Türk Sosyal Güvenlik Sisteminde Arayışlar: Özelleştirme ve Yeniden Yapılanma**, İTO Yayınları, İstanbul, 1999

Elmas, Gülen, “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, **Ekonomik Yaklaşım**, Sayı:50, Cilt:15, Ankara, 2004, s.115-137

Emrealp, Sadun - Horgan, D., **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, TKİB Yayını, İstanbul, 1993, s.30.

Eralp, Atila, **The Politics of Turkish Development Strategies, Turkish State, Turkish Society**, edited by, Andrew Finkel, Nukhet Sirman, pp.219-258, Routledge, London and Newyork, 1990

- Erdem, Behiç, “Sayıştay’ın Belediyeler Üzerindeki Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık, IV. 1990
- Erdoğan, Mustafa, **Aydınlanma, Modernlik ve Liberalizm**, Orion Yayınevi, Ankara, Mart 2006
- Erdoğan, Mustafa, “Liberalizm ve Türkiye’deki Serüveni”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce: Liberalizm**, C.7, 2005
- Ergün, Turgay – Bozkurt, Ömer – Sezen, Seriyi, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1988
- Ergüzeloğlu, Esra, **Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Kamu Yönetimi Çalışmaları 2002-2003 Disiplin Sorunları**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2003
- Ersöz, Halis Yunus, “Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2000
- Eryıldız, H. Semih, **Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Türkiye Sosyal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı, Ankara 1989
- Eryılmaz, Bilal, “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, s.17-60
- Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş 3. baskı, Erkan Matbaacılık, İstanbul, 1997
- Eryılmaz, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s.89-92
- Falay, Nihat, “1980 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Finansman Açığı Sorunu ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4 Sayı 5, 1995, s.13-24
- Görmez, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- Gözel, Kadir Akın, “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı:438, Ankara, Mart 2003, s.195-208
- Gözübüyük, Şeref, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, Ağustos 2000
- Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 14. Baskı, Ankara 2000
- Gülalp, Haldun, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Yurt Yay., Ankara, 1987
- Gülalp, Haldun, **Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet**, çev:Osman Akınhay, Abdullah Yılmaz, Belge Yay., İstanbul, 1993, s.35.

- Gölan Aydın, “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, Sayı:1-3, Yıl:9, 1988, s.148, s.222-232
- Göler Birgül Ayman, “Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:6, Sayı:3, Temmuz 1997, s.62-77
- Göler, Birgül Ayman, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine**, Devlette Reform Yazıları, YAYED Yayınları, Ankara, 2005
- Göler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara, 2005, s.87.
- Göler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE, Ankara, 1996
- Gönal, Gülin, “Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve idari Bilimler Fakültesi Dergisi**, IV, 4, 1988
- Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996
- Hançerlioğlu Orhan, **Felsefe Ansiklopedisi Cilt:3**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000
- Harvey, David, **Post Modernliğin Durumu**, Çeviren Sungur Savran, Metis Yayınları, İstanbul, 1999
- Held, Virginia, **The Public İnterest and Individual İnterests**, NewYork/Londan: Basic Boks, 1970
- Kalmbach P., **Daha Çok Özel Teşebbüs Daha Az Devlet**, Çev: Alpaslan Işıklı, Bir Başka İktisat, s.15-74, P. Kalmbach, G. Tyler, Der: Alpaslan Işıklı, Alan Yay., İstanbul, 1983
- Kanoğlu, Burhan, “Çalışan Memnuniyeti ve Motivasyonuna Etki Eden Unsurlar: İSTAÇ A.Ş. Örnek Uygulama”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007
- Karaman, Zerrin Toprak - Özgür, Hüseyin, “İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri”, **Türk İdare Dergisi**, 65 (399), 1993, s.173-189
- Kavlak, Murat, “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi ve İSTAÇ A.Ş. Modeli”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002
- Kavruk, Hikmet, **Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi**, Hizmet-İş Sendikası Eğitim Yayınları, Sayı:30, Ankara, 2002
- Kaya, Neslinur, “Klasik İktisatçıların Mikro Ekonomiye Katkıları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007
- Kazgan, Gülden, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi,

İstanbul, 2000

Keane John, **Demokrasi ve Sivil Toplum**, Çev: Necmi Erdoğan, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1994

Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2002

Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992

Kent, Calvin A., **Privatization of Public Functions, Promises and Problems, Entrepreneurs and The Privatization of Government**, Quorum Boks, New York, 1987, s.11.

Kepenek, Yakup, **100 Soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de KİT’ler**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1990

Keyder, Çağlar, **Ulusal Kalkınmacılığın İflası**, Metis Yay., İstanbul, 1993

Kılıcı, Metin, **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.19.

Kırbaş, Dursun, “Yeni Sağın İdeolojisi: Pragmatizm”, **İktisat Dergisi**, sayı:314, 1991

Koray, Meryem, **Sosyal Refah Devleti: Kimi İçin Umut, Kimi için Kaygı Kaynağı, Avrupa Toplum Modeli**, Tüses Yayınları, İstanbul, 2002

Korkmazer, Süverçe, “Neo-Liberal Dönemin Refah Devletine Etkileri Üzerine Bir Deneme”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Fakültesi, 1999

Köksal, Tunay, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları**, (Uzmanlık Tezi), DPT Yayınları, Ankara, 1993

Köksal, Tunay, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Eğilimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, 1993

Kuruç, Bilsay, **Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi, 1980-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1985

Levitas, R. **İdeology and The New Right “The Ideology of the New Right”** edited by Ruth Levitas, Polity Pres, Cambridge, 1986

Lordoğlu, Kuvvet, **Kapitalizm, İZM’ler Dizisi**, BDS Yayınları, İstanbul, 1996

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982

Martin, Brendan, **Özelleştirme: Kimin Çıkarına?**, Çev: Osman Ç. Deniztekin, Cep Kitapları: 124/Düşün:009, İstanbul, 1995

- Memişoğlu, Dilek, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006
- Milgate, Murray, **Capital and Employment: A Study of Keynes’s Analysis**, Academic Press, 1982
- Murray, Robin, **Fordizm ve Post Fordizm**, çev; Abdullah Yılmaz, Yeni Zamanlar, İstanbul, 1995
- Muter, Naci, **Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme**, Özelleştirme Sempozyumu, Manisa, 1994
- Müler - Plantenberg, **Kapitalizmin Üçüncü Büyük Bunalımının Tarihsel ve Siyasal Bir Yorumu**, çev: Y. S. Öner, derleyen: R.Zarakolu, Alan Yay., İstanbul, 1985
- Nadaroğlu, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınevi, 6.Baskı, İstanbul, 1998
- Offe, Claus, **Contradictions of The Welfare State**, edited by John Keane, The Mit Press, Cambridge, Massachusetts, 1984
- Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. Basım, İstanbul 1966
- Ödemiş, Bekir, **Yerel Yönetim, Yerinden Yönetim**, Özgün Matbaacılık, Ankara, 1998
- Ökten Mustafa - Çiçek, M., “Küreselleşme Sürecinde Ekonomi, Yönetim ve Kentleşme”, **Yeni Türkiye 21. yy. Özel sayısı**, Ankara, 1998
- Ölmezoğulları, Nalân, **Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999
- Özbek, Nadir, **Osmanlı'dan Günümüze Türkiye’de Sosyal Devlet**, Toplum ve Bilim, Sayı: 22, Bahar Yayınları, 2002
- Özcan, Hüseyin, **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1993
- Özdemir, Süleyman, **Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:2004-69, İstanbul, 2004
- Özer, M.Akif, **Yeni Kamu Yönetimi**, Platin Yayınları, Ankara, 2005
- Özgüden, Mehmet, “Türkiye’de Sivil Toplum İdeolojisi: Yeni Sağ, Sol Liberalizm ve Siyasal İslamcılık Üzerine Bir İnceleme”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007
- Özilhan, Tuncay, **Kamu Reformunun Temel İlkeleri**, Görüş Yay., Aralık 2003
- Özkazanç, Alev, “Refah Devletinden Yeni Sağa: Siyasi İktidar Tarzında Dönüşümler”, **Mürekkap Dergisi**, Sayı 7, 1997, s.21-37

- Özşuca, Şerife Türcan, “Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti”, **İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Kamu İş Yayınları, Cilt 7, Sayı 2, Ankara, 2003, s.39-60
- Pamuk, Şevket, **İthal İkameci Döviz Darboğazları ve Türkiye:1947-1979 içinde, Krizin Gelişimi ve Türkiye’nin Alternatif Sorunu**, der: Korkut Boratav, Çağlar Keyder, Şevket Pamuk, s. 37-68, Kaynak Yay., İstanbul, 1983
- Pierson, Christopher, **Beyond the Welfare State: The New Political Economy of Welfare**, 2nd ed., Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1998
- Sallan Gül, Songül, **Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa**, Etik Yayınları, İstanbul, 2004
- Saraç, Osman, “Kamu Yararı Kavramı”, **Maliye Dergisi**, No:139, Ankara, Ocak-Nisan 2002
- Sarıaslan, Halil, **KİT’ler ve Özelleştirme, Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001
- Sarıbay, Ali Yaşar, **Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000
- Screpamti Ernesto - Zamagni, Stefano, **An Outline of the History of Economic Thought**, Oxford University Press, 2005
- Serdar, Ali, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri, (KİT’lerden Sonra BİT’ler)”, **Yaklaşım Dergisi**, Yıl 8, Sayı 94, 2000
- Serter, Nur, **Devlet Görevlerindeki Gelişmelerin Sonucu Olarak Sosyal Devlet**, İ.Ü.Yayını, İstanbul, 1993, s.33.
- Sezen, Seriye, **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1999
- Sezer, Birkan Uysal, “Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt:25, sayı:4, 1992, s.3-29
- Sözen, Süleyman, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005
- Suiçmez, Halit - Yıldırım, Ş., **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, Ankara, 1993
- Sungur, Sarvan, “1960, 1971, 1980:Toplumsal Mücadeleler, Askeri Müdahaleler”, **11.Tez**, Sayı:6, 1987
- Süngü, Yakup, “Sosyal Güvenlik Reformunun Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi”, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt 20, Sayı 4-5, Kasım 2006-Şubat 2007,

s.47-69

- Şaylan, Gencay, **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003
- Şengül, Tarık, **Siyaset ve Mekânsal Ölçek Sorunu: Yerelci Stratejilerin Bir Eleştirisi, Küreselleşme**, Ed. A. Tonak, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2000
- Tan, Turgut, **İdarede Yeni Ussallık Anlayışı ve Hukuk, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu CiltII**, Ankara, 1995
- Tanör, Bülent, **Siyasal Tarih (1980-1995), Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye Tarihi 1980-1995**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000
- Timur, Taner, **Küreselleşme ve Demokrasi Krizi**, İmge Kitabevi, 2. Baskı Ankara, 2000
- Tortop, Nuri, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi”, Sorunları ve Yeni Düzenlemeler, **Amme İdaresi Dergisi**, XVIII, 4, 1985, s.3-12
- Ulusoy, Ahmet - Vural, Tarık, “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, **Türk İdare Dergisi**, 439, Haziran 2003
- Yaşamış, Firuz Demir, “Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişim”, **Türk İdare Dergisi**, 60. Yıl Özel Sayısı, 1988
- Yayla, Atilla, **Liberalizm**, Turhan Kitapevi, Ankara, 1992
- Yayla, Atilla - Seyithanoğlu, Mehmet, “Türkiye’de Liberalizm”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı: 10-11, 1999
- Yeldan, Erinc, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001
- Yeter, Enis, “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 400, Eylül 1993
- Yıldız, Nihat, “Belediye Birlik İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 4, 1998, s.57-68
- Yılmaz Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1996
- Yüksel, Erkan, **Basın ve Siyaset Gündemindeki Özelleştirme**, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2001
- Zengin, Eyüp, “Yerel Yönetimler ve Özelleştirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, IV,

10, 1999, s.29-54

ARAŞTIRMALAR

İBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı, **Faaliyet ve Tanıtım Kitabı**, İstanbul 2000

İSTAÇ A.Ş., **Çalışan Memnuniyeti Anketi Sonuç Raporu**, İstanbul, 2007

Kamu Yönetimi Araştırması(KAYA), **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1992

Poryaz Danışmanlık, **Türkiye’de Ücretler Raporu 2007– Ücretler ve Sosyal Yardımlar**, İstanbul, Kod No 54, 58 ve 66, Eylül 2007

TÜSİAD, **Optimal Devlet**, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 1995

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.turkhukuksitesi.com>, Tuncil, Veysel

http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat-okullari, Aktan, Coşkun Can, Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat,

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/dogusu-gelisim.htm>, Aktan, Coşkun Can

<http://www.canaktan.org/politika/refah-devleti/kavram.htm>, Aktan, Coşkun Can

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/BelediyeTarihcesi/Pages/BelediyeTarihcesi.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/AgacAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/BelbimAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/BelturAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Bimtas/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/HalkEkmekAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/HamidiyeAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IdoAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IDTM/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Igdas/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsbakAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsfaltAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IsparkAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstacAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstanbulEnerjiAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstanbulImarAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstiraklerMd/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/IstonAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/Kiptas/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/KonutAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/KulturAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SaglikAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SisliKulturAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/SporAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Kurumsal/Birimler/UlasimAS/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Sirketler/Pages/IBBSirketler.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/VizyonIlkeler/Pages/VizyonMisyonIlke.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/AnaSayfa.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/Belde.aspx>

<http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/YetkiAlani/Pages/Ilce.aspx>

http://www.igdas.com.tr/Content_View.aspx?MI=1&CMI=120&MCI=24

<http://www.ido.com.tr/index.cfm?page=SubPage&textid=6&kapsam=1&ln=tr>

<http://www.belbim.com.tr/kurumsal/Pages/AnaSayfa.aspx>

http://www.isbak.com.tr/sirket_profil.html

http://www.isfalt.com/isfalt_kurumsal.htm

http://www.istanbul-ulasim.com.tr/default.asp?menu_id=1&sayfa_id=0

<http://www.iston.com.tr/ndCMS/page46.aspx>

<http://www.kiptas.com.tr/TR/KIPTAS/default.asp>

www.beltur.com.tr

<http://www.bimtas.com.tr/tarihce.htm>

<http://www.ihe.com.tr/kurulus.asp>

<http://www.istanbulagac.com.tr/tr/hizmet.asp?islem=incele&id=116>

http://www.istanbulsaglik.com/haber_detay.asp?tur=1&id=801

<http://www.sporas.com.tr/index.php?page=sub&pageid=4&supplement=2&nsupplement=19>

<http://www.hamidiye.com.tr/main.html>

http://www.wtcistanbul.net/menu_detay.php?kat_id=17

<http://www.kultursanat.org/kurumsal/?anasayfa>

<http://www.istac.com.tr/taniyalim.asp>

<http://www.istac.com.tr/politika.asp>