T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)

KATI ATIK HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

141019

Doktora Tezi

Refik YASLIKAYA

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Ankara-2004

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)

KATI ATIK HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Ruşen KELEŞ	
Prof. Dr. Cem Hamamcı	
PROF. DR. YUSUF ZİYA ÖZCAN	
Prof. Dr. Aysegül Mengi	
Doç. Dr. Hasan Algan	

Tez Sınavı Tarihi .....

ÖNSÖZ

1980'li yıllara kadar tipik bir kamu hizmeti olarak belediyeler tarafından yerine getirilen katı atık hizmetleri, belirtilen tarihten itibaren kademeli olarak piyasaya açılmıştır. Bu çalışma, katı atık hizmetleri alanında özelleştirmeye giden süreci ekonomi politikalarında ve devlet anlayışındaki değişim paralelinde incelemektedir. Çalışma katı atık hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarının teorik ve hukuksal arkaplanı yanında, özelleştirme tercihinin en önemli gerekçesini oluşturan maliyet düşüşlerini belediye bütçeleri üzerinden analiz etmekte, hizmet kalitesi ve etkenlik anlamında özelleştirmeden beklenenleri ise hizmetten yararlanan vatandaşla yapılan bir saha çalışmasının verileriyle ortaya koymaktadır.

Tezin yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik analitik yaklaşımlar düzeyinde varolan bir açığı kapatacağını umuyoruz. Ülkemizde akademik çalışmalar anlamında Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi konusunda görülen çeşitlilik, yerel kamu hizmetlerin özelleştirilmesi söz konusu olduğunda görülmemektedir. Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi üzerine yapılan çalışmaların pek çoğu betimleyici bir şekilde yerel yönetimlerin özelleştirme yöntemlerini açıklamaktan öteye geçmemektedir. Sınırlı sayıdaki analitik çalışma ise ya tek bir belediyenin özelleştirme uygulamaları üzerine yoğunlaşmakta ya da yalnızca özelleştirmenin hizmetten yararlananlar üzerindeki etkisini ölçmeye yönelik alan araştırmaları ile kendisini sınırlamaktadır. Bu çalışma, özelleştirme uygulamalarını ilk kez hem akçal etkenlik, hem hizmet etkenliği anlamında değerlendirmesiyle, hem de birden fazla belediyeyi karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele almasıyla diğer çalışmalardan ayrılmaktadır.

Çalışmanın temel amacı, katı atık hizmetleri alanında özelleştirmenin fayda maliyet analizi temelinde sonuçlarını ortaya koyabilmektir. Böylelikle özelleştirme tercihini sağlam bir zemine oturtabilmek mümkün hale gelecektir. Böyle bir çalışmanın yapılmasının gerekçeleri arasında, özellikle katı atık hizmetleri sözkonusu olduğunda, çoğunlukla mühendis kökenli uzmanlar tarafından işin teknik gereklerinin ortaya konduğu çalışmalarda bile, konunun bir anda kentbilim ve yönetim bilimi dallarına kayması ve bu bağlamda özelleştirmenin bir zorunluluk olarak ortaya konması girişimlerine konunun gerçek sahipleri tarafından el konulması çabası da sayılmalıdır.

Tezin hazırlanması sürecinde hep ilgi ve destek gördüğüm, değerli hocalarım Prof. Dr. Ayşegül Mengi, Prof. Dr. Can Hamamcı, Doç. Dr. Nesrin Algan ve tez danışmanım Prof. Dr. Ruşen Keleş'e, çalışmayı baştan sona defalarca okuyarak yazım hatalarını en aza indirmeme yardımcı olan eşim Gülnur Yaslıkaya'ya, analizlerin yapılmasındaki değerli katkılarından dolayı Dr. İbrahim Dalmış'a ve veri toplama sürecinde deneyimlerini benimle paylaşan Pollmark Araştırma şirketi Genel Müdürü Murat Karan'a teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ..... **I**
İÇİNDEKİLER ..... **III**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME
(TARİHSEL ARKAPLAN, TEORİ VE HUKUK PERSPEKTİFİNDE)

1.1. Kamu Hizmeti (Kavram ve İçerik) **12**
1.2. Kamu Hizmeti İlkeleri **15**
1.2.1. Klasik İlkeler 16
1.2.1.1. Süreklilik İlkesi 16
1.2.1.2. Eşitlik İlkesi 18
1.2.1.3. Uyum (Değişkenlik) İlkesi 20
1.2.1.4. Karşılıksızlık - Parasızlık İlkesi 21
1.2.2. Yeni İlkeler 25
1.3. Kamu Hizmetinden Özelleştirmeye; Ekonomi Politikalarında ve Devlet Anlayışında Değişim **28**
1.4. Kavramsal Düzeyde Özelleştirme **32**
1.5. Özelleştirme Teorisi **35**
1.6. Özelleştirmenin Gerekçeleri **42**
1.6.1. İçsel Faktörler 43
1.6.1.1. Devletin Başarısızlıklarından Kurtulma 43
1.6.1.2. Piyasanın Gücünden Yararlanma (Rekabetin Dönüştürücülüğü) 49
1.6.2. Dışsal Faktörler 52
1.6.2.1. Özelleştirme Yönündeki Baskılar 52
1.6.2.2. Uluslararası Anlaşma ve Sözleşmelerin Belirleyiciliği 53
1.7. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmenin İtici Gücü Yapısal Uyarlama Politikaları **56**
1.7.1. Küreselleşme 56
1.7.2. Neo-Liberalizm 58
1.7.3. Yapısal Uyarlama Politikaları ve Özelleştirme 59
1.7.4. Yapısal Uyarlama Politikalarının Aktörleri 61
1.7.5. Yapısal Uyarlama Politikalarının Başarısızlıkları 63
1.7.6. Türkiye'de Yapısal Uyarlama Politikalarının Uygulanması 66
1.8. Özelleştirmenin Amaçları **70**
1.8.1. Kaynak Yaratmak 71
1.8.2. Yüksek Kalite ve Düşük Fiyatta Kamu Hizmeti Sağlamak 72
1.8.3. Mülkiyeti Tabana Yaymak 73
1.8.4.Demokrasiyi Geliştirmek 75
1.9. Özelleştirme İle Etkenlik Maksimizasyonuna Yönelik Ampirik Bulgular **75**
1.10. Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi ve Özelleştirme Uygulamaları **79**

1.11.Türkiye'de Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi 87
1.11.1.Özelleştirmede Anayasal Eski Durum (Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı).... 89
1.11.2. Özelleştirmede Anayasal Yeni Durum 91
1.12. Türkiye'de Özelleştirmenin Sonuçları ve Sorunlar 95

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

2.1. Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişim ve Özelleştirme 104
2.2. Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri 107
2.2.1. Yasal Kurumsal Serbestleşme, Kamu Gücünün Belirleyiciliğinden Kurtarma, Rekabete Açma 109
2.2.2. Sözleşme Yöntemi 119
2.2.2.1. Müşterek Emanet Sözleşmeleri 119
2.2.2.2. İltizam Sözleşmeleri 119
2.2.2.3. İmtiyaz Sözleşmeleri 120
2.2.3. Şirketleşme Yöntemi 125
2.2.4. Fiyatlandırma Yöntemi 126
2.2.5. Satış Yöntemi 128
2.2.6. Kiralama Yöntemi 131
2.2.7. Diğer Özelleştirme Yöntemleri 132
2.2.7.1. Gönüllü Kuruluşlar 132
2.2.7.2. Kupon Yöntemi 134
2.2.7.3. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler 135
2.3. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Çeşitli Ülke Deneyimleri 136
2.3.1. ABD Örneği 136
2.3.2. İngiltere Örneği 138
2.3.3. Fransa Örneği 141
2.3.4. İsveç Örneği 142
2.3.5. Şili Örneği 143
2.3.6. Meksika Örneği 143
2.3.7. Doğu Bloku Ülkelerinde Özelleştirme 144
2.4. Türkiye'de Belediyeler Düzeyinde Özelleştirme Uygulamaları 145
2.5. Yerel Yönetimler Düzeyinde Özelleştirmeye İlişkin Hukuksal Durum 149

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

3.1. Katı Atık Kavramı 154
3.2. Katı Atık Yönetimi 156
3.3. Katı Atık Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi 158
3.4. Katı Atık Hizmetleri Sektöründe Büyüme 162
3.5. Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme (Teorik Yaklaşım) 167

3.6. Katı Atık Süreçleri ve Bu Süreçlerde Özelleştirme 171
3.6.1. Toplama 171
3.6.2. Ayıklama 171
3.6.3. Geri kazanım 173
3.6.4. Kompostlama 174
3.6.5. Depolama 174
3.6.6. Yakma 175
3.7 Katı Atık Hizmetlerinde Birinci Aşama: Toplama Hizmeti ve Özelleştirilmesi 177
3.8. Toplama Hizmetlerinde Özelleştirmenin Gerekçeleri 179
3.9. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Kullanılan Özelleştirme Yöntemleri 182
3.10. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirme: Örnekler ve Ampirik Bulgular 187
3.11. Türkiye'de Katı Atık Yönetimi 200
3.12. Türkiye'de Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirme 206

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİ
(ALAN ARAŞTIRMASI)

4.1. Belediye Yetkilileri İle Yapılan Görüşmeler 215
4.1.1. Katı Atık Toplama Hizmetlerini Özelleştirmemiş Belediyeler 216
4.1.1.1. Çankaya Belediyesi 216
4.1.1.2. Bolu Belediyesi 219
4.1.1.3. Çubuk Belediyesi 221
4.1.2. Katı Atık Toplama Hizmetlerini Özelleştirmiş Belediyeler 224
4.1.2.1. Etimesgut Belediyesi 224
4.1.2.2. Kırıkkale Belediyesi 227
4.1.2.3. Bozüyük Belediyesi 230
4.2. Belediye Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler: Genel Değerlendirme 232
4.3. Saha Çalışması Sonuçları 237
4.3.1. Araştırma Bölgeleri 237
4.3.2. Araştırma Evreni ve Örnekleme Tekniği 237
4.3.3. Örneklemin Özellikleri 238
4.3.4. Kullanılan Araçlar ve İşlem Yöntemi 244
4.3.5. Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet 247
4.3.6. Belediye Başkanı İle İlgili Algılar 252
4.3.7. İl ve İlçe Merkezlerinde Cadde/Sokak Temizliği ve Çöp Toplama Hizmetleri İle İlgili Kanaatler 256
4.3.7.1. Cadde ve Sokak Temizliği Hizmetlerinde Aksayan Yönler 256
4.3.7.2. Çöp Toplama Hizmetinde Aksayan Yönler 258
4.3.7.3. Çöplerin Uzaklaştırılma Biçimleri 260
4.3.7.4. Çöp toplama bidonlarının yeterliliği 261
4.3.7.5. Çöp Toplama Araçlarının Performansı 262
4.3.8. Bölgelerin En Önemli Sorunları 263

4.3.9. Çevre Temizliği İle İlgili Kanaatler 266
4.3.9.1. Cadde ve Sokak Temizliği (süpürme) İle İlgili Kanaatler 266
4.3.9.2. Çöplerin Toplanması ve Taşınması İle İlgili Kanaatler 269
4.3.10. Çevre Temizlik ve Çöp Toplama Hizmetlerinin Özelleştirilmesi İle İlgili Kanaatler 271
4.4. Katı Atık Hizmetlerinden Yararlananlarla Yapılan Saha Çalışması: Genel Değerlendirme 274

SONUÇ 277

KAYNAKÇA 285

EKLER 305

ÖZET 315

ABSTRACT 316

GİRİŞ

19. yüzyılın sonlarında kapitalist ekonomilerde devletin başka bir deyişle kamu teşebbüslerinin rolünün giderek arttığı görülür. Bu gelişmeye paralel olarak devletin görev ve yükümlülükleri konusunda da yeni anlayışlar doğmuş ve bu anlayışlar yeni ekonomik modellerin oluşmasına neden olmuştur. Özellikle elektrik, havagazı, haberleşme, kitle taşımacılığı ve altyapı hizmetleri gibi alanlarda marjinal maliyet esasına göre belirlenen fiyatın tüketicinin refahını arttıracağı varsayılmış ve bu alandaki hizmetler kamu teşebbüslerince yürütülmeye başlanmıştır. Bu ortamda ortaya çıkan 1929 krizi, Keynesyen politikaları ve sosyal devlet anlayışını ekonominin merkezine oturtarak kamunun alanını daha da genişletmiştir. 1973-1974 yıllarından itibaren dünya ekonomik sistemi yeni bir krizin içine girmiştir. Yeni krizin görünür sonucu karların düşmesidir. Neo-liberal görüş krizin sebebi olarak sosyal devlet olgusunu göstermiştir. Bu görüş sahiplerine göre sosyal devlet kamu hizmeti alanını o kadar genişletmiştir ki sermayenin kar edebileceği sektör neredeyse kalmamıştır. Ayrıca kamu sübvansiyonlarının üretici sermayenin vergileri üzerinden karşılanması da vergileri yükselterek sermayeyi girişimcilikten alıkoymaktadır. Sorunun çözümü kamunun alanının daraltılması ve özel sektöre öncelik tanınmasıdır. Bunun temel aracı ise özelleştirme olmalıdır. 1980'lerden itibaren bu yaklaşım çerçevesinde dünyanın pek çok ülkesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin ve kamu hizmetlerinin özel sektöre devri gündeme gelmiştir.

Bu tarihten itibaren özelleştirme demokratikleşme ve küreselleşme tartışmaları yanında, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin en önemli gündem maddesi haline gelmiştir. Özü itibariyle ekonomiye ait bir kavram olan özelleştirme, bu gündem içinde, kamu kesiminin yeniden yapılandırılması gibi

ekonomik temelli tartışmalardan, demokratikleşme gibi siyasal temelli tartışmalara kadar pek çok konunun temel argümanı olmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu hizmetlerinin sunumu başta olmak üzere, bireysel özgürlükler, insan hakları, yerelleşme, liberalizasyon, devletin küresel sistem içindeki rolü gibi siyasal eksenli konuları açıklamakta, özelleştirme bir başvuru aracı olarak kullanılmaktadır.

Özelleştirmenin bu kadar geniş bir alanda değerlendirme konusu olması değişik gerekçelere dayandırılabilmektedir. Devletin başarısızlıklarından kurtulma ve piyasanın gücünden yararlanma gerekçelerin içsel boyutunu oluştururken, uluslararası anlaşma ve sözleşmelerle özelleştirmenin zorlanması gerekçelerin dışsal boyutunu oluşturmaktadır. Ancak hangi boyutta değerlendirilirse değerlendirilsin özelleştirme klasik kamu hizmeti anlayışından bir kopuşu ifade etmektedir. Doğrudan kamu yönetimleri eliyle, kamu örgütü ve kamu bürokrasisi kullanılarak yürütülen kamu hizmetleri, özelleştirme ile bu yönetimler dışında örgütlenmekte ve yürütülmekte ya da piyasanın işleyişine hakim olan ilkeler kamuya getirilmektedir. Bu yaklaşım makro düzeyde bakıldığında ekonomi politikalarında ve devlet anlayışında da bir değişimi beraberinde getirmektedir. Devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının kısılması, kamunun hizmeti gören değil gördüren olarak tanımlanması ve kamu hizmetlerinin diğer piyasa hizmetleri gibi fiyatlandırma konusu olması bu değişimin en önemli göstergeleri olarak kabul edilmelidir.

Özelleştirmeyi piyasa kurallarını kamuya getirmek ile kamuyu piyasaya götürmek arasında salınan bir çizgide tanımlamak, ona bir mülkiyet veya yönetim transferinin ötesinde, devletin iktisadi organizasyonunu, serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşturmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlama görevlerini de vermek anlamına gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bu

görev yanında siyasal ve toplumsal yapının dönüştürülmesi süreci de özelleştirme üzerinden tasarlanmaktadır. Bu ülkelerde küreselleşen dünya söylemi altında neo-liberal politikaların hayata geçirilmesinde özelleştirme kilit bir rol oynamaktadır. Yapısal uyarlama politikaları olarak adlandırılan bu politikalar temelde kamu kesiminin daraltılmasını ve devletin rolünün yeniden tanımlanmasını önermektedir.

Özelleştirmenin sahip olduğu iktisadi anlamı hayli aşan bu gelişim süreci, merkezi yönetim düzeyinde kalmamış, yerel yönetim birimlerini de içine alacak şekilde genişlemiştir. Yerel yönetimler düzeyinde özelleştirme uygulamaları başlangıçta bu birimlerin asli görevleri arasında sayılmayan, piyasa tarafından sağlanabilecek hizmetlerin özelleştirilmesini kapsarken, bugün, sosyal refah hizmetlerini de içine alacak kadar geniş bir boyuta ulaşmıştır. Yerel yönetim birimleri kamunun diğer birimlerinde olduğu gibi, hizmetlerin sunulmasında etkenlik ve verimliliği arttırmak ya da hizmetlerin maliyetini azaltmak gibi gerekçelere dayanarak kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde örgütlenmek yerine, bu hizmetlerin önemli bir bölümünü piyasa firmalarına ihale etmeye başlamışlardır. Özelleştirmeden beklenen amaçlar içinde en başta geleni etkenliğin sağlanması ve hizmetin daha düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak şekilde sunulabilmesidir. Ayrıca mülkiyetin tabana yayılması, kamu hizmetleri için kaynak yaratılması ve demokrasinin geliştirilmesi gibi amaçlarda güdülmektedir.

Yerel yönetim birimlerini özelleştirmeye iten nedenlerin başında kentlerdeki hızlı nüfus artışı gösterilmektedir. Nüfusun artmasıyla kentsel hizmetlere olan talepler de genişlemektedir. Bunun yanında, kamu finansman kaynaklarının sınırlı olması ve hizmet üretimindeki yüksek maliyetler, aynı hizmeti özel sektörün daha

ucuza ve daha etken üreteceği yönündeki yaygın kanı, yerel yönetim birimlerinin çoğu kez istenen kentsel hizmetleri sunabilecek yeterlilikte personele sahip olmaması, hizmetin özel sektör eliyle sunulmasının yerel yönetimleri politik baskılardan uzak tutacağı düşüncesi, kamudaki ücret-üretim dengesizliği gibi faktörler yerel yönetimleri özelleştirmeye yönelten diğer faktörler olarak sayılmaktadır.

Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde ülkeden ülkeye farklılıklar olsa da temelde sözleşme, şirketleşme, fiyatlandırma, satış ve kiralama yöntemlerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Ayrıca sivil toplum geleneğinin güçlü olduğu ülkelerde gönüllü kuruluşlar eliyle de hizmetler yürütülebilmektedir.

Türkiye'de yerel hizmetlerin özelleştirilmesi konusu, ağırlıklı olarak 1980'lerden itibaren tartışma gündemine girmiştir. Bunun en büyük sebebi, dünyada yaşanan benzer sürece koşut olarak yaşanan hızlı kentleşmenin yerel hizmetler talebinde bir artışı ve çeşitlilik beklentisini beraberinde getirmesidir. Bunun yanında bu tarihten itibaren iktidara gelen hükümetlerin, serbest piyasa ekonomisine dayalı ekonomik yapıyı bir siyasal tercih olarak belirlemelerinin ve kamusal yapıları bu yönde dönüştürme uğraşlarının da etkisini gözardı etmemek gerekir.

Yerel kamu hizmetleri içinde ulaşım, bayındırlık, mali işler (vergi toplama, sayaç okuma gibi) ve katı atık hizmetleri, özelleştirme konusu olan hizmet alanlarının başında gelmektedir. Ancak katı atık hizmetleri alanı son yıllarda tüm bu hizmet alanları içinde en yüksek oranda piyasalaştırılan hizmet alanı olmuştur. Bu gelişme Türkiye dışındaki ülkelerle büyük ölçüde benzerlik taşımaktadır. Katı atık hizmetleri alanı tüm dünyada yerel kamu hizmetleri içinde kamusallık özelliği en zayıf hizmet alanı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca atıkların insanların yaşadığı

ortamdan uzaklaştırılması gereken değersiz maddeler olarak değil, ayrıştırılabilir, işlenebilir, geri kazanılabilir ve en önemlisi paraya dönüştürülebilir bir meta, bir endüstri hammaddesi olarak kabul edilmeye başlanmasıyla birlikte özel sektörün bu alana yönelik ilgisi artmıştır.

Sektörün büyümesine, kar oranlarının artmasına, piyasanın ilgisine bağlı olarak katı atık hizmetleri alanına yönelik akademik ve teknik çalışmaların sayısı da artmıştır. Hizmetin kamu ya da piyasa tarafından sunulması durumunda ortaya çıkan fayda ve maliyetlerin analizi üzerine yapılmış pek çok çalışma, özelleştirme ile maliyetlerde düşüş ve hizmet kalitesinde artış olduğu şeklindeki yargıyı besleyen kanıtlar sunmuştur. Ancak bu çalışmaların karşılaştırmalı bir analizi en azından başlangıç düzeyinde gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında bir ayrım yapmayı zorunlı kılmaktadır. Bu ayrımla bakıldığında, gelişmiş ülkelerde hizmetin özelleştirilmesi, sektörün çalışma biçimini teknoloji yoğun bir yapıya taşıdığı ve piyasa firmalarının gücü bu yapıyı üstlenebildiği için hizmet maliyetlerinde düşüş ve hizmet kalitesinde artış sağlamaktadır. Buna karşın aynı ekonomik koşulları taşımayan ülkelerde özelleştirme, istihdam yapısını değiştirmenin (düşük ücret, düşük sosyal güvence, daha az işçi, daha ağır çalışma koşulları gibi) bir aracı olarak görülmekte ve hizmet kalitesinde önemli değişiklikler olmamasına karşın, piyasa firmaları daha az sayıda ve daha düşük ücretli personelle çalıştığı için maliyetlerde düşüş sağlanmaktadır.

Ülkemizde katı atık hizmetlerinde özelleştirme, bu hizmet alanını çevreleyen yaklaşımın değişmesine paralel olarak incelenebilecek bir gelişmedir. 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 15. maddesiyle belediyelerin görevleri arasında sayılan bu hizmet alanı, 1960'lı yıllara kadar kamu sağlığı odaklı bir yaklaşımla tanımlanmıştır.

1960'lı yılların ortalarından itibaren bu yaklaşım, Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan çalışmalara paralel olarak yavaş yavaş değişmiş ve toplumsal odaklılıktan çevre odaklı yeni bir yaklaşıma doğru kaymıştır. 1980'li yıllarda Çevre Müsteşarlığı'nın çabaları ve 1991 yılında da Çevre Bakanlığı'nın kurulması bu süreci hızlandıran önemli gelişmeler olmuştur. Bugün katı atık hizmetleri alanı bir taraftan çevre odaklı olarak tanımlanırken bir taraftan da endüstrileşmiş bir hizmet sektörü olarak ürün odaklı tanımlanmaktadır.[1] Ürün ve çevre odaklı yeni yaklaşım "katı atık yönetimi" olarak adlandırılmakta ve hizmet alanının piyasaya açılmasını bir zorunluluk olarak görmektedir.

Piyasaya açma bir taraftan katı atık yönetimi yaklaşımın özünde varolan ulusal piyasaları uluslararası piyasalara entegre etme gerekçesine dayanırken, diğer taraftan katı atık hizmetlerinin belediye bütçelerine getirdiği yükün azaltılması amacını taşımaktadır. Türkiye'de katı atık hizmetleri üzerine yapılan çalışmalar ve belediye başkanları ile devlet adamları tarafından sık sık bu hizmet alanının belediye bütçeleri içinde %20-30 oranında bir yer tuttuğu ifade edilmektedir.

Katı atık yönetimi "temizleme - toplama - taşıma - ayıklama - geri kazanım-kompostlama/depolama/yakma" aşamalarından oluşan ve bu aşamaların birbiri içine geçtiği bir zincir şeklinde ilerlemektedir. Özelleştirme, tüm aşamalarda uygulanabilen bir hizmet gördürme yöntemidir. Ancak çöplerin temizlenmesi ve toplanmasından oluşan ilk aşama, özelleştirme uygulamalarına geniş ölçüde yer açılmasıyla dikkat çekmektedir. Bu durum toplam katı atık yönetimi hizmetleri içerisinde en büyük maliyet kalemini toplama hizmetlerinin oluşturduğu inancı

---

[1] YYAEM (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi), **Çöp Hizmetleri Yönetimi**, (Ed. Birgül Ayman Güler), TODAİE Yay. (yayın no: 302), Ankara, 2001, s.1-2.

kadar, bu aşamanın düşük vasıflı işgücü gerektirmesine ve piyasa firmaları açısından karlı bir sektör olmasına da dayanmaktadır.

Katı atık yönetimi, hizmete bakışı toplum odağından çevre sorunu bağlamında ürün odağına kaydıran kavramsallaştırmacı boyutuyla ve yetkiyi belediyelerden özel sektöre kaydıran politik ve yönetimbilimsel boyutuyla incelenmesi gereken bir konudur. Ancak bu tez "Kent ve Çevre Bilimlerinin" temel argümanlarından yola çıkarak konunun kentsel hizmet sunumunda getirdiği değişiklikleri, bu değişikliklerin hizmetten yararlananlar tarafından değerlendiriliş biçimlerini ve özelleştirmenin akçal yönden sorgulanmasını içermektedir. Başka bir deyişle özelleştirme tartışmalarının anahtar kavramı etkenlik açısından, katı atık hizmetlerinde özelleştirme karşılaştırmalı bir yaklaşımla analiz edilmektedir.

Bu analizi yapabilmek için tezimizin birinci bölümünde kamu hizmetlerinde özelleştirme, teori, tarihsel gelişim ve hukuk perspektifinde ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bölüm bir miktar geniş tutulan kamu hizmeti kavramının tanımlanması ve kamu hizmeti ilkelerinin belirlenmesi ile başlamaktadır. Özelleştirmenin maddi konusunu oluşturan kamu hizmetlerini tam olarak ortaya koymadan özelleştirmenin kavranamayacağı düşünülmüştür. Bu bölüm içinde ayrıca özelleştirmenin gerekçeleri, amaçları ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmenin itici gücü yapısal uyarlama politikalarına daha yakından bakılmıştır.

Tezin ikinci bölümü katı atık hizmetlerinin içinde yer aldığı yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine ayrılmıştır. Yerel yönetim anlayışındaki değişim paralelinde özelleştirmeyi inceleyen bölüm, hem dünya genelinde hem de Türkiye özelinde yapılan uygulamaları ve özelleştirme yöntemlerini ortaya koyma amacı taşımaktadır.

Üçüncü bölümde, katı atık hizmetleri alanında özelleştirme uygulamaları tartışmaya açılmıştır. Genel olarak katı atık hizmetleri , özel olarak katı atık toplama hizmetleri alanında özelleştirme, tarihsel gelişimi, gerekçeleri, yöntemleri ile dünya ve Türkiye ölçeğinde ortaya konmaya çalışılmıştır.

Tezin son bölümü, Türkiye'de katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirmenin fayda maliyet analizi temelinde bir değerlendirmesini yapmaya yöneliktir. Bu amaçla öncelikle katı atık hizmetlerini özelleştirmiş/özelleştirmemiş ayrımında altı belediye (Çankaya, Bolu, Çubuk, Etimesgut, Kırıkkale, Bozüyük) belirlenmiş ve bunların yöneticileriyle hizmetin belediye bütçeleri içindeki yerini tespit edebilmek amacıyla yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Derinlemesine mülakat tekniklerinin kullanıldığı bu görüşmelerde katı atık toplama hizmetlerinin yürütülmesine yönelik kurumsal yapılar ve çalışmalar ile özelleştirme konusundaki tutumlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca hizmetin akçal portresini ortaya koyabilmek amacıyla 2005 yılı bütçeleri baz alınarak katı atık hizmetlerine ayrılan payın ayrıntılı bir dökümü ortaya konmuş ve bu payın nüfus, toplanan çöp miktarı ve personel sayısı açısından detaylı bir analizine yer verilmiştir.

İkinci olarak örneklemde yer alan Büyükşehir-ilçe ve il belediyeleri (Çankaya, Etimesgut, Kırıkkale ve Bolu) mücavir alan sınırları içinde oturan vatandaşlarla bir anket çalışması gerçekleştirilmiştir. Dört belediye düzeyinde görüşülen kişi sayısı 1200'dür. Çalışmanın bu boyutu, hizmetin özelleştirildiği ya da belediye eliyle sunulduğu durumda vatandaşların hizmet algılarındaki değişimi ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla doğrudan katı atık hizmetlerine yönelik memnuniyet algısı yanında bu algıyı etkileyebilecek belediye başkanından ve belediye hizmetlerinden memnuniyet ölçülmeye ve regresyon analizleriyle etki

ortaya konmaya çalışılmıştır. Katı atık hizmetlerine yönelik memnuniyet algısı cadde sokak temizliği, çöp bidonu sayısı, toplama araçlarının ve personelin etkenliği başlıklarında değerlendirilmiştir. Ayrıca saha çalışması anket formu karşılaştırmalı üç analizin daha yapılmasını sağlamak üzere tasarlanmıştır. Bunlardan birincisi özelleştirmenin varlığı ya da yokluğu durumunda ortaya çıkan sonuçların değerlendirilmesine yönelik bir "olan/olmayan" analizidir (*Cross-sectional analiz*). Bu analizde örneklemde yer alan birinci ve ikinci gruptaki belediyeler üzerinde yapılan alan araştırmasının sonuçları karşılaştırılacaktır. İkinci olarak hizmeti özelleştirmiş belediyelerde özelleştirmenin zaman boyutuyla değerlendirmesini yapmak üzere ankete cevap verenlerin özelleştirme öncesi ve sonrasını karşılaştırmaları istenecektir (*Retrospective analiz*). Son olarak katı atık hizmetlerini özelleştirmemiş belediyelerde vatandaşların özelleştirmeye yönelik tutumları tespit edilmeye çalışılacaktır.

Katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin ortaya çıkardığı sonuçları, hizmet maliyetlerine yansıma ve hizmet kalitesine yönelik algı düzeyinde karşılaştırmalı bir biçimde ortaya koymaya çalışan bu çalışma üç temel varsayımdan yola çıkmaktadır.

Birinci varsayımımız katı atık hizmetlerine ayrılan payın belediye bütçeleri içinde gerek akademisyenler gerekse belediye başkanları ve devlet adamları tarafından ifade edildiği gibi %20-30'lar oranında bir yer tutmadığı, dolayısıyla bu oranın özelleştirmenin bir gerekçesi olarak kullanılamayacağı şeklindedir. Oranın %20 oranını geçmeyeceği, geçtiği durumlarda da bütçedeki fazlalığın teknoloji yoğun değil, emek yoğun çalışma yöntemlerinin seçilmesine ve zaman içinde politik sebeplerle işçi sayılarının arttırılmasına bağlı olarak ortaya çıktığı gösterilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın varsayımlarından ikincisi özelleştirmenin maliyetlerde sağlayacağı tasarrufa ilişkindir. Özelleştirmenin maliyetlerde tasarruf sağlayacağı veri olarak kabul edilmiştir. Ancak sağlanan tasarrufun batıdaki örneklerinde olduğu gibi yönetim giderlerinden sağlanan tasarruflara bağlı olarak değil personel yapısında gerçekleştirilen değişime paralel olarak ortaya çıktığı varsayılmaktadır.

Hizmetin özelleştirilmesinin mutlaka hizmet kalitesini arttıracağı anlamına gelmeyeceği çalışmanın üçüncü varsayımıdır. Hizmet kalitesi bir değişken olarak kabul edildiğinde özelleştirme ile doğrudan bir ilişki kurulamayacağı, kalite ve buna bağlı olarak hizmetten memnuniyet algısının pek çok faktörün etkisi altında biçimlendiği varsayılmıştır.

Tezin kapsamı açısından çalışmaya getirilen en önemli sınır, katı atık yönetim zincirinde, cadde ve sokak temizliği ile atıkların toplanması ve depolama alanına kadar taşınmasını kapsayan aşamanın inceleme alanına alınmış olmasıdır. Özelleştirme uygulamalarının yoğunlaştığı aşama bu aşamadır. Depolama alanına taşınan atıkların bertarafı ve geri kazanımı gibi hizmet alanlarında özelleştirme örnekleri varsa da bunların sayısı sınırlı kalmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

(TARİHSEL GELİŞİM, TEORİ VE HUKUK PERSPEKTİFİNDE)

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME
(TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ, TEORİ VE HUKUK PERSPEKTİFİNDE)

20. yüzyılın son çeyreği, kamusal hizmet sunumunda ideolojik ve teknik açılardan devrim sayılabilecek pek çok gelişmeye sahne olmuştur. Hızlanan özelleştirme uygulamaları, Amerikan kamu yönetimi ve Avrupa Birliği odaklı geliştirilen yeni kamu hizmeti anlayışları, sanayileşme, demokratikleşme ve küreselleşme gerekçelerine dayanan uygulamalar bunların başında gelmektedir. Bu tezin konusu kendisini sınırladığı alanda (katı atık hizmetleri) özelleştirme uygulamalarını tartışmaktır.

Kamu hizmetlerinde özelleştirmeyi doğru anlayabilmek için özelleştirme kavramının içerdiği kuramsal ve hukuksal arkaplanın öncelikli olarak ortaya konması gereklidir. Bu çaba ise özelleştirmenin konusu olan kamu hizmetleri kategorisinin doğru olarak tanımlanabilmesine bağlıdır. Bu amaçla tezimizin ilk bölümünde öncelikle kamu hizmeti olarak adlandırılan hizmet kategorisi ana hatlarıyla ortaya konacak, ardından özelleştirmenin teorik ve hukuksal arkaplanı Türkiye özeli önplanda tutulmak suretiyle açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1. Kamu Hizmeti (Kavram ve İçerik)

Kamu hizmeti kavramı disiplinlerarası bir kavramdır.[1] Bu nedenle kavramın net bir tanımını yapmak, hem yerli hem yabancı yazında sorunlu bir uğraş olarak görülmektedir.[2]

Başlangıç olarak kavramın temelde iki ayrı noktaya vurgu yaptığını söyleyebilmek mümkündür. Organik anlamda kavram, hizmeti gören örgütü anlatırken maddi anlamda hizmeti yapan organdan bağımsız olarak hizmetin varlık sebebini açıklamaktadır.[3] Hizmetin varlık sebebi açısından bakıldığında kamu hizmetlerinin iki amaca hizmet ettiğini söyleyebiliriz. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin, devlet iktidarının veya kamu adına hareket etmenin meşruluk kriterini oluşturmasıdır. Başka bir deyişle "... yönetenlerin yönetilenlere emir verebilmeleri,

---

[1] Örneğin siyaset biliminde, kamu hizmetleri sivil toplum siyasal toplum karşıtlığı üzerine kurgulanmış yaklaşım biçimleri çerçevesinde açıklanır. Özellikle kapitalist paradigma içinde kalan kuramlar, toplumsal ihtiyaçların özgür üretim, eşitlikçi yapı ve alım satım ilişkileri çerçevesinde piyasaca (sivil toplum) karşılanması gerektiğini, ancak doğası gereği ya da siyasal tercihlerle zorunlu olarak piyasa dışında kalması gereken bazı toplumsal ihtiyaçların bulunduğunu, bunların da siyasal otorite (devlet) tarafından karşılanması gerektiğini söylemektedirler. Bkz. Gülnur Savran, **Sivil Toplum ve Ötesi, Rousseau, Hegel, Marx**, 1. B., Alan Yay., İstanbul, 1987, s.193-194., Vural Fuat Savaş, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, 2. B., Liberte Yay., Ankara, 2000, s.125. İdare hukukunda kumu hizmetleri devletin işlevleri ya da devletin görevleri başlığı altında incelenmektedir. Bkz. Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2002, s.17-40. Maliye disiplininde ise kamu hizmetleri kamu malları başlığı altında incelenir. Kamu hizmetlerinin ya da kamu mallarının ortaya çıkışı piyasa mekanizmasının sosyal ihtiyaçların karşılanmasını hedef alan sosyal malları sağlamada başarısızlığa uğraması olarak gösterilir. Başarısızlığın nedeni , piyasa mekanizmasının sosyal malların sağlanmasında etkin kaynak tahsisi yapamaması ve sosyal malları optimal hacimde temin edememesi olarak belirlenir. Bkz. Güneri Akalın, **Kamu Ekonomisi**, 2.B., A.Ü.S.B.F. Yay., Ankara, 1986, s.5, 12. ve Alex C. Michalos ve Bruno D. Zumbo, "Public Services and the Quality of Life," **Social Indicators Research,** Vol.48/2 (October 1999), s.129. ve Angus Laing, "Marketing in the Public Sector: Towards a Typology of Public Services," **Marketing Theory,** Vol.3/4 (December 2003), s.431.

[2] Bu duruma ilk dikkat çekenlerden biri Balta'dır. Balta 1970'li yılların başında yazdığı kitap ve makalelerinde, kavramın belirsiz ve kaypak bir kavram olduğunu, değişik anlamlarda kullanılabildiğini, bundan ötürü her defasında taşıdığı anlamın kullanılış yerine göre kestirilmesi gerektiğini söylemektedir. Bkz. Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku Genel Konular**, A.Ü.S.B.F. Yay., No:326, Ankara, 1972, s.18, 20. Derbil, ise kavramın manası aşınmış ve belirsizleşmiş olduğunu bunun da çok kullanılmış olmasından kaynaklandığını söyler. Bkz. Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, A.Ü.H.F. Yay., Ankara, 1959, s.443.

[3] Birsen Çırakman, "Kamu Hizmeti", **Amme İdaresi Dergisi**, C.9, S.4 (Aralık 1976), s.75.

yasaklar koyabilmeleri ve onları cezalandırabilmeleri tek meşruluk kriteri bunların kamu hizmetlerinin sağlanması amacıyla yapılmış olmasıdır."[4] İkinci olarak, kamu hizmetleri devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kimi zaman ideolojik olarak, kimi zaman sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak, kimi zaman da ekonomideki dengesizlikleri gidermek amacıyla devletin bir aktör olarak ekonomide rol alması tüm zamanlar ve tüm ülkeler için geçerli bir olgudur.

Bu temel vurguları birleştirdiğimizde kamu hizmetini bir kamu kurumunun (genel olarak devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri) ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını sağlamak amacıyla yapılan ve topluma sunulan devamlı ve düzenli çalışmalar[5] olarak tanımlayabilmek mümkündür. Bu tanımda dikkati çeken iki önemli nokta vardır. Hizmetin kamu yararı sağlamaya yönelik faaliyet oluşu ve kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi.

Genel yarar, kamu menfaati, kamu iyiliği gibi adlarla da anılan kamu yararı, yönetim hukukunda, kamu hukukunda ve siyaset biliminde sıkça kullanılmasına rağmen bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği

---

[4] Ali D. Ulusoy, "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler; Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2 (Haziran 1998), s.21.

[5] Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.B., C.1, İstanbul, 1966. s.13. ve Balta, **a.g.e.**, s.18. Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında da büyük ölçüde Onar ve Balta tarafından yerleştirilmiş bu tanıma atıfta bulunularak kamu hizmeti tartışmaları çözümlenmeye çalışmaktadır. Örnek için Bkz.
http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1992/1992-50.htm
Oxford sözlüğünde kamu hizmeti kavramı , (1) ulaşım ya da sağlık bakım hizmetleri gibi hükümetin veya resmi bir organizasyonun, belli bir toplumda insanlara genel olarak sağladığı hizmet; (2) kar yapmak yerine insanlara yardım etmek için yapılan şey olarak tanımlanmaktadır. A. S. Hornby, **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**, 6th ed. Oxford University Press, 2000, s.943.

bulunmamaktadır.[6] Ancak, kamu yararı ile temelde kastedilenin doğrudan doğruya hizmetten yararlananlara sağladığı yarar olduğu noktasında fikir birliği vardır. Örneğin kamunun özel mallarına ilişkin hizmetler her ne kadar kamu kuruluşlarına mali kaynak sağlamaları yönünden sonuçta kamuya yararlı oldukları varsayılabilirse de, bunları kamu hizmeti olarak değerlendirmek doğru değildir. Bu hizmetlerde genel ve toplumsal bir ihtiyacı karşılama, doğrudan doğruya kamuya yararlı olma niteliği yoktur.[7] Kamu yararını tespit ederken, hizmetten yararlananların bireysel faydalarının toplamı olarak matematiksel bir işleme tabi tutmak da doğru değildir. Kamu yararı bireysel faydaların toplamından daha çok topluma sağladığı yarar olarak değerlendirilmelidir.

Kamu hizmetinde kamu tüzel kişiliği şartı genel olarak hizmetin örgütü, personeli ve kaynakları ile devlet tarafından yürütülmesi zorunluluğunu anlatır. Bu zorunluluk kamu ile özel kesim arasındaki temel ayrım noktalarında somutlaşır.[8] Ancak ekonomik, siyasi ya da sosyal sebeplerle, bugün tüm kamu hizmetlerini devlet eliyle yürütme imkanı yoktur. Birtakım hizmetlerin özel girişimciler eliyle görülmesi, hem yazınımızda hem mevzuatımızda bir zorunluluk olarak görülmektedir. Ancak özel girişimciye gördürülen kamu hizmetlerinin ne kadar

---

[6] Ruşen Keleş, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, 1993, s.94.
[7] Çırakman, **a.g.m.**, s.77.
[8] Kamusal hizmet sunumunu özel kesim faaliyetlerinden ayıran temel farklar şunlardır: 1)Hizmetin sunulmasında kullanılan araçlar üzerindeki mülkiyet özel mülkiyet değil kamu sahipliği olacaktır; 2)Tabi olunan hukuksal rejim özel hukuktan kamu hukukuna kayacaktır; 3)Kamu hizmetinin hizmetten faydalananlarla münasebetleri, özel işletmelerin müşterilerle münasebetlerini düzenleyen özel hukuk kuralarına göre değil, idare hukukuna göre düzenlenecektir; 4)İrade serbestisi ortadan kaldırılmış olabilir. (Kamulaştırma örneğinde olduğu gibi); 5)Kamu hizmeti olarak sunulan üretimin başlangıç sermaye birikimi ve daha sonraki para-meta-para şeklinde gerçekleşen sermaye döngüsü özel alanda gerçekleşmek zorunda değildir. Faaliyet kamusal finansmanla yürütülebilir. Sunulan hizmet için kullanılacak kaynaklar da arz-talep-fiyat denklemine göre değil vergi-ödenek-zorlayıcılık denklemine göre belirlenecektir; 6)Hizmetin sunulmasında görev alan işgücünün istihdamı da özel alanın işgücü istihdam biçiminden farklı olacaktır. Sözleşmeye dayalı yapının yerini statüye dayanan yapı alacaktır. Bkz. Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.48-51 ve 184-185.

kamu hizmeti olduğu, kamu hizmeti ilkelerinden ne kadar fedakarlık yapıldığı tartışma alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Özelleştirmenin kamusal hizmet mantığından ne kadar uzaklaşmayı temsil ettiğini görebilmek için öncelikle kamu hizmetlerinin sahip olduğu ilkeleri ortaya koymak gereklidir.

1.2. Kamu Hizmeti İlkeleri

Kamu hizmeti ilkeleri olarak bu bölümde açıklanacak ilkeler acaba tüm kamu hizmetleri için ortak özellikler ya da asgari müşterek noktalar var mıdır? sorusunun cevabıdır. Bu cevap iki açıdan önem taşımaktadır. Birincisi ulaşılan cevap tanımlanmayan toplumsal bir ihtiyacın kamu hizmeti olarak tanımlanabilmesine yardımcı olacaktır. İkinci olarak da kamu hizmeti olarak tanımlanmış bir hizmetin bu ilkelere uyma zorunluluğunu ortaya çıkaracaktır. Öte yandan bu bölümde belirlenecek ilkeler daha sonraki bölümlerde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi tartışmaları için önemli ipuçları sağlayacaktır.

Kamu hizmetleri için ortak nitelikler belirleme noktasında pek çok yazar tarafından benzer kriterler üzerinde durulmaktadır. Bu tezin kapsamı içinde öncelikle Héritier'in yapmış olduğu sınıflandırma özetlenecek daha sonra ise Karahanoğulları'nın ayrımından yola çıkarak, klasik ilkeler ve yeni ilkeler olarak ikiye ayrılmış bir biçimde kamu hizmeti ilkeleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Héritier'in sınıflandırmasında kamu hizmeti ilkeleri hizmetin genel fayda amaçlarına (general- interest goals) uygun olup olmamasına göre incelenmiş ve kamu hizmeti ilkeleri beş ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar (1) Hizmetin erişilebilirliğini garanti altına alma (safeguarding the accesibility); (2) Hizmette eşitlik - herkese eşit hizmet sunabilme (equality); (3) Hizmette devamlılık –

süreklilik (continuity); (4) Hizmette güvence (security) ve (5) Hizmet karşılığında ödenen ücretlerin uygunluğu (affordability) dur.[9] Héritier, belirtilen genel fayda amaçlarını, kamu hizmetlerinin değerlendirilebilmesi için analitik bir karşılaştırma birimi olarak kabul etmektedir. Başka bir deyişle eğer kamu hizmetlerini, genel-fayda amaçlarına uygun olması gereken hizmetler olarak kabul edersek, özelleştirmenin bu faydaları ne kadar sağladığına bakarak özelleştirmenin, kamu hizmeti fikrinin gerçekleşmesine ne ölçüde katkıda bulunduğunu tartışabilmek mümkün olmaktadır.

Karahanoğulları ise çoğunlukla kaynağını içtihatta bulabileceğimiz kamu hizmeti ilkelerini klasik ilkeler ve yeni ilkeler olarak ikiye ayırarak incelemektedir.[10] Söz konusu ilkeler öğretide Rolland Yasası olarak da bilinmektedir.

1.2.1. Klasik İlkeler

Kamu hizmetine anlamını veren klasik ilkeler süreklilik, eşitlik, uyum ve parasızlık ilkeleridir.

1.2.1.1. Süreklilik İlkesi

Süreklilik ilkesi, toplumsal ihtiyacın varlığını sürdürdükçe kamu hizmetinin de sunulması zorunluluğunu ifade eder. Sürekliliğin zorunlu hale getirilmesi kamu yararının kesintiye uğratılmaması amacıyla doğrudan ilgilidir. Toplumsal bir ihtiyacın karşılanmasında ortaya çıkan bir sorunun toplum hayatını etkileyebileceği varsayılır.

---

[9] Adrienne Héritier, "Market Integration and Social Cohesion: The Politics of Public Services in European Regulation", **Journal of European Public Policy,** Vol.8/5 (October 2001), s.826.
[10] Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.190.

Türk pozitif hukukunda kamu hizmetinin sürekliliği ilkesi büyük ölçüde devletin sürekliliği olarak anlaşılmakta ve bu yaklaşımla kamu hizmeti sunan kurum ya da kuruluşların yapısında herhangi bir değişiklik olması durumunda yeni yapı oluşturulana kadar eskisinin devam edeceği hükme bağlanmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 77. maddesindeki, "yenilenmesine karar verilen meclisin yetkilerinin yeni meclisin seçilmesine kadar süreceği", 102. maddesinde "görev süresi dolan Cumhurbaşkanının yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayana kadar görevinin devam edeceği hükmü" bu anlamdaki örneklerdir. Benzer şekilde Anayasının 114. maddesinde "seçimlerin yenilenmesine karar verildiğinde oluşturulacak geçici Bakanlar Kurulu'nun seçim süresince ve yeni meclis toplanana kadar vazife göreceği" hükme bağlanmıştır.

Kamu hizmetlerinin sürekliliğine yapılan atıflarla ilgili bir inceleme yapıldığında, gerek Anayasa Mahkemesi kararlarında, gerekse Danıştay kararlarında temelini Anayasanın 128. maddesinden alan memurlara yönelik pek çok karara rastlanmaktadır. Anayasanın 128. maddesinde yer alan, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmündeki sürekli görevler ibaresi, hem Anayasa Mahkemesi'nin hem de Danıştay'ın pek çok kararında kamu hizmetinin sürekliliği ilkesiyle paralel olarak düşünülmekte ve karar gerekçelerinde yer almaktadır. [11]

---

[11] Örneğin, 3360 sayılı İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanunun 2., 5., 6., 7., 9., 11., 12., 14. ve 16. maddelerinin kimi kurallarının, Anayasa'nın 127. ve 128. maddelerine aykırılığı nedeniyle

Kamu hizmetinin sürekliliği ile süresizliği birbirinden ayrı kavramlardır; bunların birbirine karıştırılmaması gerekir. Kamu hizmetleri için süreklilik bir zorunlulukken süresizlik diye bir zorunluluk yoktur. Hatta pek çok kamu hizmeti süreyle sınırlı hizmetlerdir. Örneğin bir doğal afet sonrasında vatandaşa götürülen hizmet bir kamu hizmetidir. Ancak bu hizmetin sürekliliği hizmete olan ihtiyacın sürekliliğiyle bağlantılıdır. İhtiyaç ortadan kalktığı anda hizmetin ortadan kaldırılmasında bir sakınca yoktur.

1.2.1.2. Eşitlik İlkesi

Kamu hizmetinin temel niteliklerinden ikincisi eşitlik ilkesidir. Bu ilke kamu hizmetlerinden yararlanmada, yararlananlar açısından farklılıklar oluşturulmamasını zorunlu kılar.

Türk pozitif hukuk sisteminde başta Anayasa olmak üzere eşitlik, "kanun önünde eşitlik" olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayrım gözetilmeksiniz kanun önünde eşittir" hükmü ile, 70. maddedeki "Her Türk kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin

---

açılan iptal davasında davacı, birer kamu görevlisi olan ve bu nedenle özlük hakları ve ödenekleri memurların tabi oldukları hükümlere tabi bulunan İl Genel Meclisi başkan ve üyelerine ödenecek ödenek miktarının, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile saptanmasının Anayasanın 128. maddesine aykırılığını iddia etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında ise açıkça İl Genel Meclisi üyelerinin Anayasanın 128. maddesinde yer alan diğer kamu görevlileri kategorisine sokulamayacağını belirlenmiş ve bu belirlemeyi yaparken kamu hizmetlerinin sürekliliğine atıfta bulunmuştur. Anayasa mahkemesi kararında şöyle denmektedir. "...il genel meclisi üyeleri, hizmet kadrosuna sürekli biçimde girmiş ve onunla kaynaşmış olmadıkları, kamu hizmetlerine geçici ve arızî olarak katıldıkları, örgüt içinde ve aralarında hiyerarşi bağı bulunmadığı, üstlendikleri kamu hizmetleri dışındaki varlıklarını, iş ve meslek statüsündeki yerlerini koruduklarını, kamu hizmetlerinin gerektirdiği alan ve ölçülerde uzmanlaşmadıkları için memur ya da kamu görevlisi sayılmaları olanağı yoktur."[11] http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm Danıştay'ın 1996 yılında aldığı bir kararda da benzer şekilde belediye meclis ve encümeninin seçilmiş üyeleri ile il genel meclisi ve daimi encümeninin seçilmiş üyelerinin kamu görevlisi sayılamayacağını benimsemiştir. **Danıştay Dergisi**, S.94, 1998, s.84-85.

gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez" hükümleri kişilerin devlet karşısındaki durumlarını eşitlik ilkesi temelinde düzenlemektedir. Ancak bu bakış açısı eşitliğin kapsamını daraltan bir bakış açısıdır. Sadece kişilerin devlet karşısındaki konumlarını paralel duruma getirmekte, kendi aralarındaki ilişkileri gözardı etmektedir. Eşitliğin diğer bir yönü de bireylerin kendi aralarında hukuk öznesi olarak, hukuki sonuçlar doğurma bakımından eşit olmaları durumu. Eşitlik ilkesine göre farklılık sadece yararlananlar açısından bir anlam ifade etmelidir. Bu açıdan bakıldığında, bir kamu bursunun dağıtılmasında başarılı ve başarısız öğrenciler arasında ayrım yapılması, ya da yoksul insanların sağlık hizmetlerinden varsıllara göre avantajlı kılınması eşitlik ilkesini zedelemez.

Yukarıda yer alan temel ayrıma benzer şekilde Türk Anayasa Mahkemesi'nin eşitlik ilkesini temel alan kararlarında eşitliğin temel ölçüsü, "aynı hukuksal durumların aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulması" olarak belirlenmektedir. Dolayısıyla eşitlik kavramı mutlak bir eşitlik olarak tanımlanmamaktadır. Bu belirleme farklılıkları olan kişilere başka kişilerden farklı uygulamalar yapılabilmesini ve bunun da anayasaya aykırı olmamasını sağlamaktadır.[12]

---

[12] Örneğin Kara Kuvvetleri Komutanlığı 15 inci Kolordu Komutanlığı Askeri Mahkemesi 21.6.1927 günlü, 1111 sayılı Askerlik Kanununun 2.11.1999 günlü, 4459 sayılı Yasa ile eklenen geçici 37. maddesinin son fıkrasının, Anayasa'nın 2., 10. ve 36. maddelerine aykırılığı savıyla açtığı iptal davasında bedelli askerlik uygulamasının anayasanın 10. maddesindeki kanun karşısındaki eşitlik ilkesine aykırı olduğunu iddia etmiş ancak Anayasa Mahkemesi bu istemi haklı görmemiştir. Kararın sonuç kısmı eşitlik ilkesine atıfta bulunmaktadır. "... Aynı durumda olanlar için farklı düzenleme, eşitliğe aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, mutlak ve eylemli eşitlik değil, hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. Durum ve hukuki statüdeki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. İtiraz konusu kuralda, vatan hizmetini bedelli askerlikten yararlanmak suretiyle yerine getirmiş sayılan yükümlüler ile yasalarda gösterilen diğer şekillerde yerine getirenler arasında

1.2.1.3. Uyum (Değişkenlik) İlkesi

Kamu hizmetlerinin bir başka ilkesi, hizmetin çağın gereklerine uygun olması ya da idare tarafından uygun hale getirilerek yürütülmesi anlamında kullanabileceğimiz uyum ilkesidir. Uygun hale getirmekten kastedilen hizmetin içeriği ve sunuş biçimi ile hizmet sunumunda kullanılan araç gerecin uyumlu hale getirilmesidir. "Değişen şartlar değişen düzenlemeler yapmayı zorunlu kılar".[13] Çırakman, uyum zorunluluğu arkasında kamu hizmeti ile sağlanacak kamu yararının, zaman içinde çeşitli faktörlerin etkisi altında değiştiği fikrinin yattığını söylemektedir.[14]

Türk pozitif hukuku içinde uyum ilkesine yönelik doğrudan hükümler bulunmamakla beraber özellikle Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında bu ilkeye rastlanmaktadır. [15]

Kamu hizmetlerinin zaman ve mekana göre değişebileceği fikrinin ortaya çıkardığı birtakım önemli sonuçlar vardır. Bu sonuçlar idare hukukunun temel

---

adlî takibat bakımından farklı bir uygulama getirilmekte ise de bu farklılık aynı hukuksal konumda bulunmamalarından kaynaklandığından eşitlik ilkesine aykırılık yoktur."
http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K2004/K2004-12.htm

[13] Derbil, **a.g.e.**, s.453.

[14] Çırakman, **a.g.m.**, s.84.

[15] Örneğin, Danıştay 8. Dairesi tarafından 8.6.1965 günlü, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumlan Kanunu'na 11.7.1984 günlü, 3035 sayılı 8.6.1965 Tarihli ve 625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Geçici Bir Maddesinin Kaldırılması, Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanunun 19. maddesi ile eklenen ek 4. Maddenin Anayasa'nın 42. maddesine aykırılığı ileri sürülerek açılan iptal davasında Anayasa Mahkemesi özel öğretim kurumlarının varlık gerekçesini kamu hizmetlerinin uyum ilkesiyle açıklamaktadır. "Kamu hizmetleri, aslında bir bütündür. Bunun yerine getirilmesi de ilke olarak Devlete aittir. Ancak toplum hayatının gittikçe genişlemesiyle çoğalan kamu hizmetlerinin mutlaka klasik idare kuruluşları tarafından görülmesi koşulu artık aranmamakta, bunların dışında özel kişilerce de gerçekleştirilebileceği kabul edilmektedir. Başka bir deyişle, kamusal hizmet ünitelerinin nitelik ve özellikleriyle uyuşabildiği ölçüde, kamu ve özel hukuk kurallarından oluşan karma nitelikte yapılandırılmaları mümkündür. Bu sebepledir ki, kamu hizmetleri ne suretle yürütülürse yürütülsün kamu kurum ve kuruluşlarının gözetim ve denetimleriyle hizmeti yönlendirme yetkileri var olduğu sürece, hizmet kamusal niteliğini korumuş olur. "[15] http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-06.htm

kurallarını oluşturmaktadır. Bunların başında tek yanlılık gelir. Duran yönetime verilen tek yanlı olarak işlem yapma yetkisinin kaynağını değişkenlik ilkesinde bulmaktadır. "Tek yanlı olarak idarenin kamu hizmetleri düzenini değiştirme, idare sözleşmelerde değişiklik yapma yetkileri hep söz konusu değişkenlik ilkesinden çıkmaktadır."[16]

Yine son yıllarda kamu hizmeti ve özelleştirme tartışmalarında sıkça söz edilen kavramlardan olan *"etkenlik, etkililik, verimlilik"* tartışmalarının arkasında da büyük ölçüde kamu hizmetlerinin uyum ilkesi yatmaktadır. Klasik yöntemlerle sunulan kamu hizmetleri ile etkililik ve verimliliğin sağlanamadığı, alternatif hizmet sunma yöntemleri kullanmanın zorunlu olduğu şeklinde özetlenebilen bu yaklaşımların özünde, kamu hizmetleri sunumunun çağın gereklerine, artan nüfusa, beklenti düzeylerine uyum sağlayamadığı düşüncesi yatmaktadır. Bu yönüyle bakıldığında aslında uyum ilkesi aynı zamanda süreklilik ilkesinin tamamlayıcı bir parçası olarak da değerlendirilebilmektedir. Başka bir deyişle hizmet sunumunda sürekliliği sağlamak için uyum zorunlu hale gelmektedir.

1.2.1.4. Karşılıksızlık - Parasızlık İlkesi

Kamu hizmeti ilkeleri arasında üzerinde en çok tartışma yaşanan ilke, kamu hizmetlerinin karşılıksızlığı ilkesidir. Kamu hizmetlerinin kamuya arz edilmiş olması ve özünde kamu yararı amacı taşıdığından hareketle parasız olarak sunulması gerektiği varsayılmaktadır. Ancak kamusal mal ve hizmetlerin kullanılması belli bir ücretin alınması şartına bağlanmasa bile, bu o hizmetin karşılıksız olduğu anlamına gelmemektedir. Hizmetin karşılığı olan bedel, genel vatandaş kitlesi tarafından vergi

---

[16] Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İ.Ü.Yay., İstanbul, 1982, s.310.

adı altında zaten ödenmektedir. Vergi ödeme kamusal mal ve hizmetlerin üretim maliyetine dolaylı bir bedel ödeme olarak değerlendirilmelidir. Bir kamu hizmeti paralı olabileceği gibi parasız da olabilir. Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı paralı hizmetlerdendir. "Bir kamu hizmetinin paralı ya da parasız oluşu sorunu, kamu hizmeti niteliği ile ilgili olmayan bir mali politika sorunudur."[17]

Kamusal hizmetlerin paralı ya da parasız sunulması arasında ilke olarak sınai ve ticari kamu hizmetleri ile diğer kamu hizmetleri (idari ve siyasi kamu hizmetleri) arasında bir ayrım yapılmakta; sınai ve ticari kamu hizmetlerinin doğası gereği paralı olarak sunulacağı ancak bunlar dışında kalan diğer kamu hizmetlerinin yine ilke olarak parasız sunulması gerektiği kabul edilmektedir.[18] Öte yandan başta Anayasa olmak üzere Türk hukuk sistemi içinde özellikle 1980'li yıllardan sonra diğer grubuna giren yani salt ekonomik niteliği olmayan klasik kamu hizmetlerini de içine alacak biçimde ticari bir kamu hizmeti anlayışının doğduğunu söylemek mümkündür. 1982 Anayasası ilköğretim dışında hiçbir kamu hizmetinin parasız olacağını hükme bağlamadığı gibi, "Vergi Ödevi" başlığını taşıyan 73. maddesiyle hem kamu hizmetlerinin karşılığının vergilerle sağlanacağını hükme bağlamış, hem de "Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" hükmüyle bazı hizmetlerin harç adı altında, kullananlar tarafından ödenecek bir bedel karşılığında sunulabilmesini sağlamıştır.

Türk hukuk sisteminde kamu hizmetlerinin karşılığına yönelik tartışmalar büyük ölçüde eğitim kamu hizmetine (paralı eğitim) yönelik olarak gelişmiştir. İlk

---

[17] Balta, **a.g.e.**, s.22.
[18] Çırakman, **a.g.m.**, s.83-84.

olarak Anayasa Mahkemesi'nin 1971 yılında verdiği bir kararla,[19] özel kişiler tarafından üniversite açılabilmesine imkan sağlayan yasanın iptaline karar vermiş ve eğitim kamu hizmetinin özel hukuk tüzel kişilerince sağlanamayacağını hükme bağlamıştır. Ancak bu karardan sonra hem Anayasa Mahkemesi kararlarında hem de yasal mevzuatta gerek eğitim hizmeti için gerekse diğer kamu hizmetleri için parasızlıktan ücretlendirilebilir kamu hizmetleri anlayışına doğru bir kayış yaşanmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 1971 yılında verdiği karardan iki yıl sonra verdiği bir başka kararında yükseköğretim kamu hizmetinin paralı olmasının yolu açılmıştır.[20] 1982 Anayasasının 130. maddesiyle de, yükseköğretim hizmeti için harç adı altında bir bedel alınacağı hükme bağlanmıştır.[21]

Benzer şekilde sağlık kamu hizmeti de devlet hastanelerinde ticarileştirilen bir başka kamu hizmetidir. Devlet hastanelerinin döner sermaye işletmeleri hem hastaneden ücretli olarak (kendi parasıyla) yararlananlara, hem de belli bir sosyal güvence sistemine sahip (Emekli Sandığı, Bağ-Kur, Yeşil Kart, SSK vb gibi) kişilere sağlık hizmetini, Sağlık Bakanlığı'nın her yılın başında tespit ettiği Sağlık Bakanlığı

---

[19] Danıştay Dava Daireleri Kurulu tarafından 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanununun 1. ve 13. maddelerinin iptali istemiyle açılan dava. Bkz. http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-03.htm

[20] "Öğrenimin sağlanması Devletin sosyal bir ödevidir. Anayasa'nın 53. maddesi, Devleti, böyle bir ödevi ancak iktisadî gelişme ve malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirmekle yükümlü tutmuş; daha ilerisini beklememiş ve istememiştir. Böyle olması da doğal ve olağandır. Çünkü iktisadî gelişme seviyesine ve malî kaynakların yeterliğine dayanan iktisadî ve sosyal ödevleri bu koşullar var olmadıkça, gerçekleştirilemezler. Ülkedeki nüfus patlayışı ve buna ayak uyduramayan iktisadî gelişme oran ve kapsamı bir yandan yüksek öğrenim isteklileri sayısını artırırken öte yandan yüksek öğrenim kurumlarının ihtiyacı gereği gibi karşılayacak aşama ve niteliğe ulaştırılması olanağını vermemektedir. Bugün içinde bulunulan durum parasız yüksek öğrenim yönteminin artık yürüyemeyeceğini ve ihtiyaçla ihtiyacı karşılama olanakları arasındaki uyumsuzluğun giderek daha da artacağını ortaya koymuştur. Onun için böyle bir durumda yüksek öğrenimden doğrudan doğruya yararlananlardan para alınmasının Anayasa'ya aykırı olmamakla birlikte işin gereklerine de uygun düştüğü ortadadır". http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1974/K1974-011.htm

[21] 1961 Anayasasının 120. maddesiyle düzenlenen Üniversiteler başlığını taşıyan kamu hizmeti için harç veya başka adlar altında bir bedel öngörülmemişti.

Bütçe Uygulama Talimatı fiyatlandırması[22] üstünden sunmaktadır. Sosyal güvence sistemindeki hastalara sunulan hizmet, her ne kadar devletin bir cebinden diğerine giren bir para gibi görülebilirse de, elde edilen gelirin harcanmasında ilgili sağlık birimlerini yetkili kılan paylaşım mekanizması bu sağlık kuruluşlarını birer firma haline getirmiştir.

Neo-Liberal küreselleşme politikaları, Dünya Bankası yaptırımları[23], Avrupa Birliği uyum süreci, işletmeye yönelik argümanları kamu hizmeti içine yerleştirmeye çalışan akademik çalışmalar ile kamu gelirleri içinden hizmetlere ayrılan payın zaman içinde hızla düşmesi, son yıllarda mevzuatta yapılan pek çok değişikliği beraberinde getirmiş ve kamu hizmetlerini bedelli olmaktan çıkararak ticari bir alım satım işleminin konusu yapmıştır. "Kamu hizmetinin bedelinin tahsil edilmesi anlayışına geçilince, kamu hizmetinin iyi bir gelir kaynağı olduğu görülmüştür. Artık 'kamu hizmetlerinin kullanıcıları'ndan değil, kamu hizmetinin 'müşterisi'nden söz edilmektedir."[24] Süreç etkinlik, verimlilik, toplam kalite uygulamaları gibi kavramlarla desteklenmekte ve nihai olarak hizmetin kamu eliyle yürütümünün sorunlu olduğu çıkarsamasıyla bitirilerek hizmetin piyasaya açılması, özelleştirilmesi tartışmalarına kaynaklık etmektedir.[25]

Sonuç olarak şunu söylemek mümkündür. Tüm kamu hizmetlerinin bir bedeli vardır fakat bedelinin olması mutlaka fiyatlandırılacağı anlamına gelmez. Öte yandan

---

[22] 11 Şubat 2004 Tarih ve 25370 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2004 yılı bütçe uygulama talimatı için Bkz. http://www.saglik.gov.tr/but2004/

[23] Dünya Bankasıyla yapılan anlaşmaların kamu yönetiminin örgütlenmesi, çalışma ilkeleri ve istihdam biçimleri üzerindeki değiştirici etkileri için Bkz. Birgül Ayman Güler, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi,** C.28, S.3 (Eylül 1995), s.19-29.

[24] Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.241.

[25] Bu talebin açık bir ifadesi için Bkz. TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması**, TÜSİAD Yay., (T/2002-12/349), İstanbul, 2002, s.17-19.

tüm kamu hizmetlerinin paralı hale getirilmesi mümkün olmadığı gibi, bunların tamamen parasız sunulması da mümkün değildir. Tartışılması gereken kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması noktasıdır. Fiyatlandırma, hizmetin gereklerini karşılama amacına yönelik bir fiyatlandırma mı olacaktır? Yoksa kar amacı taşıyan bir fiyatlandırma mı olacaktır? Bu tezin sınırları içerisinde bu noktayı açıklığa kavuşturmak mümkün değildir. Ancak kamu hizmetlerinin özellikle de katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesi konusu tartışılırken konuya bu açıdan bakan yaklaşım biçimlerine de değinilecektir.

1.2.2. Yeni İlkeler

20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan gelişmelerin ortaya çıkardığı kamu hizmeti talepleri geçmişteki taleplerden büyük ölçüde farklılaşmaya başlamıştır. Ekonomik ve mali politikalarda yaşanan değişim, hızlı nüfus artışı, kentleşme, kültürel gelişmeler ile teknolojide yaşanan devrim sayılabilecek gelişmeler (internet gibi) kamu hizmeti taleplerinin hem artmasını hem de işlevsel olarak farklı özelliklere sahip olmasını zorunlu kılmaktadır.[26] Öte yandan "küreselleşen dünya" söylemi ile gelişmekte olan ülkelerin pazarlarını gelişmiş ülkelere açmaya çalışan uluslararası anlaşma ve sözleşmeler de kavramı değişmeye ve dönüşmeye zorlayan bir başka faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmetinde yeni gelişmelerin ortaya çıkardığı sonuçların önemli bir kısmını kamunun daraltılması fikri oluştururken bir taraftan da klasik kamu hizmeti ilkelerine ek olarak bazı yeni ilkelerin ortaya çıkmaya başladığını görüyoruz.

---

[26] Bu gelişmelerin Türk idare yapısı ve kamu hizmeti anlayışına etkileri için bkz. Hikmet Kavruk, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi,** S.399 (Haziran 1993), s.139-161. ve Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi,** S.378 (Mart 1988), s.74.

Özellikle Avrupa Birliği ve Tek Avrupa fikrinin kamu hizmetlerine yönelik yeni ilkelerin ortaya çıkmasında büyük etkisi olmuştur. Çünkü birliğin temellerinden birini oluşturan serbest rekabete dayalı ortak pazar fikrinin klasik kamu hizmeti kavramıyla ve onun ilkeleriyle bağdaştırılması gerekiyordu. Bağdaştırma öncelikle kamu hizmeti yazınına yeni kavramların sokulmasıyla (genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, temel ve ek hizmetler ayrımı gibi) daha sonra ise klasik kamu hizmetlerine yeni birtakım ilkelerin eklenmesi ve eşitlik başta olmak üzere klasik kamu hizmeti ilkelerinde gerçekleştirilen başkalaşımla yapılmıştır.[27]

Avrupa Birliği'nin Corbeau ve Commune d'Almelo kararlarıyla kamu hizmeti yazınına soktuğu ilkeler, kalite ve etkinlik, yurttaşlık, katılım ve açıklık ilkeleridir. Bu ilkeleri kısaca özetlemek gerekirse:

Kalite ve etkinlik ilkesi kamu hizmeti sunumunda ekonomik kriterleri ön plana çıkaran ve bir anlamda işletme biliminin kurallarının (rekabet gibi) kamuya uygulanmasını öngören bir ilkedir. Yurttaşlık ilkesi, her vatandaşın uygar bir insan için vazgeçilmez nitelikteki hizmetlere, belirli kalite ve makul fiyattan ulaşabilmesi hakkını ifade eder. Katılım ilkesi, hizmetten yararlananların her aşamada hizmeti üretenlerin kararlarına katılabilme haklarını güvence altına almaya yöneliktir. Açıklık ilkesi ise hizmetin asıl sorumlusu (regülatör) ve hizmeti işletenin (operatör), hizmetten yararlananlara, hizmetle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi aktarmasını içermektedir. İlkelerin içerdiği salt anlamın ötesine bakıldığında ise bu ilkelerin kamu hizmetinin devlet dışında örgütlenmesine başka bir deyişle hizmetin piyasaya açılmasına yönelik ilkeler olduğunu görürüz. Klişeleşen anlatımıyla artık devletin

---

[27] Ulusoy, **a.g.m.**, s.25-33.

hem oyuncu hem de hakem olamayacağı bu yüzden sadece hizmeti gördüren ve denetleyen olarak kalması gerektiği, hizmetin devlet dışında yürütülmesinin zorunlu olduğundan bahsedilmektedir. Bu nokta özelleştirme tartışmalarında ayrıntılı olarak incelenecektir.

Öte yandan kamu hizmetinin klasik ilkelerinden eşitlik ilkesinin sahip olduğu anlam da değiştirilmiştir. Klasik kamu hizmeti teorisi hizmetin işleyişi esnasında aynı kategorideki yararlananlar açısından hizmet fiyatlarında eşitliği zorunlu kılmaktaydı. Örnek vermek gerekirse klasik kamu hizmeti teorisine göre elektriğin kilowatsaati tamamen düzlük bir alanda kurulmuş büyük bir şehirle, dağlık bir arazideki küçük bir köyde aynı fiyattan sunulmak zorundaydı. Avrupa Birliği yapılanmasında süreç bu temel kurguyu değiştirmeye yöneliktir. Bazı temel sektörler dışında, hizmetten yararlananların bizzat kendilerine hizmetin maloluş fiyatı üzerinden bedel ödeyecekleri bir yapılanmaya doğru gidilmektedir.[28]

Benzer şekilde 1992 yılında Fransa'da kabul edilen Kamu Hizmetleri Şartı'yla da bu ilkelere benzer ilkeler getirilmiştir. Şartta yer alan ilkeler şunlardır. Şeffaflık, sorumluluk, yalınlık, ulaşılabilirlik, katılım, uyum ve güvenirlik. Fransız şartında yer alan ilkelerin temel amacı hizmeti piyasaya açmaktan çok kamu hizmeti mantığını zorlamadan kamuyu yine kamuya açma çabasıdır.[29]

Katılım ilkesi çerçevesinde hazırlanmış bu ilkeler kamu hizmetine ait esas vurgu bozulmadan hizmet görmenin araçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak Türkiye gibi sivil toplum geleneğine yeterince sahip olmayan ve güçlü merkezi

---

[28] s.31.
[29] Karahanoğulları, **a.g.e.**, s.246-254.

yapısıyla bugüne kadar kamu hizmeti sunmayı hedeflemiş ülkelerde seçimlerle sınırlanmış katılımın[30] bir araç olarak daha iyi kamu hizmeti sunumunu gerçekleştirmesini beklemek fazlasıyla iyimserlik olacaktır. Yeni katılım kanalları oluşturmak ve vatandaşı karar noktalarına daha fazla yaklaştırmak öncelikle hedefler olmak zorundadır.

1.3. Kamu Hizmetinden Özelleştirmeye; Ekonomi Politikalarında ve Devlet Anlayışında Değişim

Kapitalist dünya sistemi, 20. yüzyıl boyunca iki önemli krizle sarsılmıştır. Bu krizler akademik yazında 1929 ve 1970 krizleri gibi tarihsel bir skalada adlandırılan krizler olarak tanımlansa da esas olarak devletin, devletin hizmet sunumunun başka bir deyişle kamu hizmetinin krizleridir.[31] Karahanoğulları'nın deyimiyle "ilk ve son çeyreklerde kamu hizmeti 'kriz' kavramıyla birlikte anılmaktadır".[32] Ancak iki krizin sonuçları birbirinden farklı olmuştur. Yüzyıl başındaki kriz kamu hizmetlerinin genişlemesi sonucunu doğururken, yüzyılın sonunda yaşanan kriz, tam tersine kamu hizmetlerinin daraltılması seçeneğiyle aşılmaya çalışılmaktadır.

24 Ekim 1929'da Amerikan Borsası Wall Street'in çöküşüyle başlayan finansal kriz, ekonomide büyük bir bunalıma dönüşmüş, kısa süre içinde Amerika sınırlarını da aşarak Avrupa ülkelerini vurmuştur.[33] 1929 krizi, liberal kapitalist

---

[30] Sarıbay, seçimle sınırlandırılmış katılımın siyasal katılımın yalnızca hukuki boyutunu içine aldığını ve yurttaşlığın alanını fazlasıyla daralttığını söyler. Ali Yaşar Sarıbay, **Siyasal Sosyoloji**, Der Yay., 2.B., İstanbul, 1994, s.98.

[31] 1997 yılında ortaya çıkan Asya Krizi de kapitalist dünya sisteminin krizleri arasında sayılabilir. Ancak krizin sebepleri ve sonuçları kamu hizmeti, özelleştirme tartışmalarının dışında kaldığından bu sınıflandırma içinde değerlendirilmemiştir. Asya krizi dış borçlanma ile açıklanabilecek bir krizdir.

[32] Karahanoğulları, **a.g.e.,** s.1.

[33] Krizin gelişimi ve sonuçları için bkz. Charles Poor Kindleberger, **The World in Depression 1929-1939,** University of California Pub., Berkeley, 1986.

ekonomik teorinin piyasa eksenli teorilerinin rafa kaldırılmasına sebep olmuş, en aşırı liberal ekonomi yanlılarını bile, piyasa mekanizmasının ekonomiye kendiliğinden ve dengeli biçimde yön vereceği konusunda kuşkuya düşürmüştür.[34] Keynes'in bunalımdan çıkmak için talep arttırıcı kamu harcamalarının arttırılması gerektiği şeklindeki teorisi, kısa sürede destek bulmuş ve kapitalist ekonomi içinde devletin, bir başka deyişle kamu teşebbüslerinin rolünün giderek artmasını sağlamıştır. Bu tarihten itibaren özellikle elektrik, havagazı, haberleşme, kitle taşımacılığı gibi alanlarda marjinal maliyet esasına göre fiyat belirlemenin, tüketicinin refahını arttıracağı düşünülmüş ve bu alandaki hizmetler kamu teşebbüslerince yürütülmeye başlanmıştır.

Böylelikle teorik çerçevesini Keynes'in çizdiği politikalar, sosyal devlet anlayışını ekonominin merkezine oturtmuştur. Bu politikaya göre kapitalist sistem, ihtiyacı olan talebi artık üretemez duruma gelmiştir. Talebi yeniden üretecek model ancak gelirin yeniden dağıtımı ile mümkün olabilir. Bu da devletin ekonomik hayata müdahalesi hatta bizzat bir ekonomik aktör olarak üretim piyasalarında yer almasıyla sağlanabilir.

Dünyanın bu dönemde yaşadığı iki büyük savaş, kamu kesiminin ekonomi içindeki yerini arttıran bir başka önemli faktör olarak ortaya çıkmıştır. Savaş döneminde büyüyen devletin savaş sonrasında kolaylıkla küçülmesi mümkün olmadığı gibi, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında başta Birleşmiş Milletler'in sözleşmeleri olmak üzere, pek çok uluslararası kuruluş tarafından ekonomik ve sosyal haklar adı altında ortaya konan kurallar manzumeleri, devleti sosyal refahı

---

[34] Yakup Kepenek, **100 soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, Gerçek Yay., İstanbul, 1990, s.21.

sağlamakla yükümlü aygıt haline getirmiş ve devlet zaman içinde kendini pek çok konunun sahibi olarak bulmuştur.

1950 ve 1970 yılları arasında Keynesyen iktisadın öngördüğü iktisadi büyüme ve gelişme büyük ölçüde sağlanmıştır. Batı Avrupa ülkelerinde çoğu kez öngörülenden büyük kâr hadlerine ulaşılmıştır. Batının ulaştığı bu refah düzeyi gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiş; bu ülkelerde ithal ikameci sanayileşme modeli kurtuluş reçeteleri olarak uygulamaya konulmuştur. Büyüme kamu eliyle gerçekleştirilirken kamunun da büyümesi sonucunu doğurmuştur.

1970'lere gelindiğinde gelişmiş ülkelerde kâr oranlarında ve milli gelirdeki düşüş, kalkınma iktisadı ve sosyal devlet idealini de parçalayan kamu hizmetinin ikinci krizi olarak ortaya çıkmıştır. Neo-liberal görüş, krizin sebebi olarak sosyal devlet olgusunu göstermiştir. Bu görüş sahiplerine göre sosyal devlet, kamu hizmeti alanını o kadar genişletmiştir ki, sermayenin kâr edebileceği sektör neredeyse kalmamıştır. Kamu sübvansiyonları üretici sermayenin vergileri üzerinden karşılanmakta, vergileri yükselterek sermayeyi girişimcilikten alıkoymaktadır. Vergiler yoluyla gelir elde etmenin bir sınırı vardır ve bu sınıra gelinmiştir. Ayrıca kamu teşebbüsleri doğal monopol olmalarına rağmen verimli ve etken çalışmamaktadır, politik etkilenmeye de açıktır. Kriz, beraberinde iktisat kuramının öngörmediği bir olguyu da getirmiş, enflasyon ve işsizlik bu ülkelerde aynı anda ortaya çıkmıştır.[35] Çözüm, devletin piyasada işgal ettiği alanlardan çekilmesinde ve

---

[35] Klasik iktisat kuramına göre işsizlik ve enflasyon birbirinin zıttı olgulardır. Bir ekonomide biri ortaya çıkmışsa diğerinin görünmemesi gerekir. Bu yeni duruma durgunluk anlamına gelen *stagnation* ve enflasyon anlamına gelen *inflation* kelimelerinin ilk ve son hecelerinden *stagflation* adı konmuştur. Savaş, **a.g.e.,** s.I. Stagflation ilginç bir kriz durumudur. Uygulanacak politikalar konusunda tam bir açmaz oluşturur. Çünkü maliye politikaları açısından işsizliği ve enflasyonu önlemek için

alanın piyasa firmalarına terk edilmesinde aranmış, sonuçta 1970 krizi, Keynesyen politikaların, kamu girişimciliğinin sonunu getirmiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde bu yıllarda başlayıp 1980'li yıllarda hızlanarak, devlet, klasik liberal teorinin öngördüğü sınırlarına doğru çekilmeye başlanmıştır. 1980'li yılların başında ABD ve Avrupa'da Neo-liberal politikalara sahip partilerin iktidara gelmesiyle, kamu hizmetlerinin kamu dışında piyasada üretilmesi hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir.[36]

Gelişmekte olan ülkeler batılı ülkelere oranla krizden daha fazla etkilenmiştir. Özellikle petrol fiyatlarındaki hızlı artış, bu ülkelerdeki ithal ikameciliğe dayalı kalkınma modeline ciddi bir darbe indirmiş, ödemeler bilançosu dengesizlikleri (kamu açıkları) ve üretim darboğazları ile karşılaşılmıştır. Krizi aşmak için, sanayileşmiş ülkelerdeki ekonominin daralmasına bağlı olarak ortaya çıkan fonlar, bu ülkelere aktarılmaya başlanmıştır. Aktarım sistemi bu ülkelerin ekonomilerini tamamen dışa bağımlı hale getirmiş ve bu bölüm içinde ayrıntısı ile incelenecek olan yapısal uyarlama politikalarının altyapısını oluşturmuştur.

1970 krizi, Keynesyen ekonomiden Liberal iktisat teorisine dönüşün başlangıcı olduğu kadar, Liberal iktisat teorisinin de, o güne kadar kullanılmayan kavramlarla kendisini yeniden tanımlamasının başlangıcı olmuştur.[37] Şüphesiz ki bu

---

uygulanacak yöntemler birbirine tamamen terstir. İşsizliği önlemek için uygulanacak genişletici maliye politikaları enflasyonu yükseltirken, daraltıcı politikalar enflasyonu düşürecek ama işsizliği arttıracaktır.

[36] Tan, **a.g.m.**, s.73.

[37] Krizin ortaya çıkardığı temel durum klasik liberal teoriye dönüş olmakla birlikte kriz sonrası homojen bir liberal teorinin herkes tarafından paylaşıldığını söylemek mümkün değildir. Teoride paracılar (*monetarists*), Post-Keynesyenler, Arz İktisadı (*Supply Side Economics*) ve Rasyonel Beklentiler Teorisi (*Rational Expectations Theory*) gibi farklı adlarla adlandırılan yeni dönemin teorileri, özellikle devletin ekonomi içindeki yeri konusunda birbirlerinden farklılaşan görüşleriyle ayrılmaktadırlar.

kavramların başında özelleştirme gelmektedir. Özelleştirme, gelişmiş ülkelerde devletin iktisadi yaşamdan çekilmesinin ve piyasa kuralları yoluyla kaynak kullanımında etkenliği arttırmanın bir aracı olarak uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasal ve toplumsal yapıyı dönüştürmenin bir aracı olarak görülmeye başlanmıştır.

Özelleştirme dalgası, İngiltere ve Amerika başta olmak üzere gelişmiş ülkeleri kısa sürede hakimiyetine almıştır. Batı Avrupa içinde İngiltere, bu akımı ilk uygulamaya koyan ülkelerin başında gelmektedir. 1980'li yıllar tüm dünyada yoğun özelleştirmelerin yaşandığı yıllar olmuştur. 1990'lı yıllarda Doğu Bloku olarak anılan, kamusal mülkiyet ve merkezi planlamaya dayalı sosyalist ülkeler de piyasa ekonomisine yönelmeye başlayınca, özelleştirme tüm dünyada "kamusal varlıkların iktisaden iyi yönetimi ile eş anlamlı hale gelmiş ve sorumlu politikalar için kıstas statüsüne ulaşmıştır".[38]

1.4. Kavramsal Düzeyde Özelleştirme

Özelleştirme sözcüğü ilk kez, Peter F. Drucker tarafından *"reprivatization"* (yeniden özelleştirme) olarak 1969 yılında yayınladığı The Age of Discontinuity adlı eserde kullanılmıştır. 1976 yılında Robert W. Poole tarafından *"privatization"* (özelleştirme) olarak kısaltılmış ve bu tarihten itibaren çeşitli kaynaklarda kullanılmaya başlanmıştır. Sözcüğün bir sözlükte kavram olarak yer alması ise 1983 yılında gerçekleşmiştir. Webster's New Collegiate Sözlüğü'nün 1983 yılında yayınlanan 9. baskısı, özelleştirme sözcüğüne de yer vermiştir. Sözlükte özelleştirme,

---

[38] Yusuf Bayraktutan, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. (No:95), Ankara, 2003, s.I.

özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak olarak tanımlanmaktadır. [39]

Bu bölümün başında da ifade edildiği gibi özelleştirme, disiplinler arası bir kavram[40] olduğu için tanımlanması noktasında farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Olgusal sonuç anlamında "etkenliğin maksimizasyonunu"[41] sağlama amacına yönelik pek çok uygulama özelleştirme olarak adlandırılmaktadır.[42] Ancak kronolojik bir yaklaşımla bakıldığında, özelleştirme olarak tanımlanan olgunun birbirini tamamlayan iki farklı boyutu kapsadığı görülür. Bunlardan birincisi, kamu mülkiyetini özel mülkiyete dönüştüren, ekonomik yönü ağır basan ve dar anlamda özelleştirme olarak tanımlanan boyut; ikincisi ise devletin ekonomik sistem içindeki yerini sorgulayan, siyasal ve yönetsel nitelikleri ağır basan ve geniş anlamda özelleştirme olarak tanımlanan boyuttur.

Dar anlamda özelleştirme, mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan iktisadi nitelikleri ağır basan üretim birimlerinin ve kamu şirketlerinin, kısmen veya tamamen özel sektöre devri, başka bir deyişle satışını (*denationalization*) anlatır. Bu devir ilgili birimin bir bütün olarak satışı (blok satış) ya da hisse senetlerinin halka arzı yoluyla gerçekleştirilebilir. [43]

Uzun yıllar boyunca özelleştirme kavramından anlaşılan, satış yöntemi olmuştur. Ancak bugün özelleştirme kavramı ile bu tanımın çok ötesinde, devletin

---

[39] E.S. Savas, **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, 3. B., Milli Prodüktivite Merkezi Yay., Ankara, 2003, s.3, 9.
[40] Coşkun Can Aktan, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1992. s.9
[41] Robert W. Bailey, "Uses and Misuses of Privitization", **Prospects for Privatization** (içinde), Ed.Steve H. Hanke, The Academy of Political Sciences Pub., New York, 1987, s.138-152.
[42] Paul Starr, "The Meaning of Privatization," **Yale Law and Policy Review**, Vol.6 (1988), s.6-41.
[43] Savas, **a.g.e.**, s.3.

iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden yeni bir anlayış formüle edilmektedir. Bu yeni anlayış özelleştirmenin geniş anlamında somutlaşmaktadır.

Özelleştirme geniş anlamda, kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, hizmet sunumunda özel sektörden yararlanılmasını, kamu özel işbirliğini ve kamu tekellerini rekabete açmayı içerir.[44] Devletin hizmet götüren değil götürülmesini sağlayan bir araç olarak yapılandırılması,[45] piyasa önündeki engellerin tamamen kaldırılması (mevzuattan kaynaklanan engeller, fiyat kontrolleri, piyasaya girişi sınırlandıran kurallar gibi), hizmetlerin piyasa dışında üretilmesinde kural koyma yetkisinin kamu gücü dışında özerk birimlerce kullanılması, hizmetlerin mümkün olduğunca paralı hale getirilmesi, hizmeti üretenle düzenleyenin kesin olarak birbirinden ayrılması, kamu yönetiminin işletme yönetiminin kavram ve kurallarıyla kurgulanması gibi araçlar geniş anlamda özelleştirme tanımı içinde yer alırlar.

Piyasa kurallarını kamuya getirmek ile kamuyu piyasaya götürmek arasında salınan bir çizgide özelleştirmeyi tanımlamak ona bir mülkiyet veya yönetim transferinin ötesinde, devletin iktisadi organizasyonunu, serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen bir yapıya kavuşturmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlama görevlerini de vermek anlamına gelmektedir. Özelleştirmeyi dönüşüm sürecinin anahtarı haline getirmek[46] çoğu kez kavramın kutsanmasına yol açmakta ve

---

[44] Bilal Eryılmaz ve Musa Eken, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi,** C.LXII, S.387 (Haziran 1990), s.56.
[45] David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government**, Addison-Wesley Publ. Co. Pub., 1992, s.51.
[46] Seriye Sezen, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yay., (No: 316), Ankara, 2003, s.113.

özelleştirme karşısında fikir üretmek çağın gerisinde kalmakla aynı değerde görülmektedir.

1.5. Özelleştirme Teorisi

Özelleştirme, serbest piyasa mekanizmasının alanını genişletmeyi amaçlayan liberal politikalardan biri ve en etkilisidir.[47] Öte yandan, devletin daha etken hale getirilmesini istemeyenler (marksistler) ve devleti ortadan kaldırmak isteyenler (anarşistler) için de ortak bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır.[48]

Özelleştirmenin teorik çerçevesi mülkiyet, rekabet, ya da malların doğası başlıkları altında incelenebilir. Ancak hangi çerçevede incelenirse incelensin, sonuçta özelleştirme, devletin ekonomik ve sosyal hayat içindeki yerini tartışmaya açan liberal politikalarla ilgilidir ve serbest piyasa mekanizmasının alanını genişletmeye yöneliktir. Çünkü liberal teori için devletin ekonomide rolünün artması, bireysel hak ve özgürlüklerin kısıtlanacağı anlamına gelir. Öte yandan, bireylerin ussal olarak kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde hareket edecekleri ve bunun sonucunda da hem kendilerinin hem de toplumun refahının en üst düzeyde gerçekleşeceği varsayılır.

---

[47] Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2 (Nisan 2001), s.31.

[48] Savas, **a.g.e.,** s.11. Gerçekten de ideolojik anlamda iki ayrı kutbu temsil etmelerine rağmen liberal politikalar ile sosyalist politikalar kamunun küçültülerek piyasa ve gönüllülük esasına dayalı yeni bir yapılanmanın ortaya çıkarılması anlamında ilginç benzerlikler taşımaktadır. Liberal politikaların aracı özelleştirme olurken, Sosyalist Sovyet modelin de özelleştirme yerine yerel yönetimler koyulmakta ve bu birimler devletin sönme sürecini hızlandıracak araçlar olarak görülmektedir. Bu bağlamda devlet işlerinin önce yerel yönetimlere devredilmesini, daha sonra ise gönüllü bireylerce üstlenilmesini öngörmektedir. Bkz. Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım,** s.113-114. Benzer şekilde Neo-liberal politikaların dönüşüm şemasını oluşturan "bürokrasi+özel sektör+sivil toplum kuruluşları" yapısı, büyük ölçüde bürokrasi+işçi sınıfı+demokratik kitle örgütleri şemasına dayanan proleterya dikdatörlüğünde örgütlü işçinin yerine örgütlü işvereni koyan bir şemadır. Bkz. Birgül Ayman Güler, "Devlette Reform" http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/devletreformu.pdf

Düşünsel anlamda klasik iktisadın *Laissez-Faire* ilkesinden esinlenen özelleştirme, Liberal teori için temelde mülkiyetle ilişkili bir konudur. Liberal teoriye göre mülkiyet, tabiatı itibariyle bireysel bir kurumdur ve mülkiyetin belirleyici özelliği satışa çıkarılabilmesidir. Nominal kamu mülkiyeti kavramı ve ona dayanan uygulamalar, "bazı kaynakların (avantajların ve avantaların) politikacılara, bürokratlara ve onlar marifeti ve aracılığıyla yerleşik çıkar gruplarına emanet edilmesinin en kibar yolu ve en güçlü kılıfı"[49] olarak kabul edilirler. Bireyin kamu mülkiyeti adı altında mülkle ilişkisizlendirilmesi durumunda, birbirleriyle bağlantılı iki olumsuz sonucun ortaya çıkacağı varsayılır. Kamu mülkünden sadece yararlanan durumundaki vatandaşların, mülkü değerli kılma, koruma ve kollama konusundaki isteğinin ortadan kalkması[50] ve kamu mülkünü yönetmekle görevli bürokrasinin müsrif ve kendi çıkarların gözeten tutumu.[51]

Mülkiyet Hakları Teorisi, kamu teşebbüslerinin özel teşebbüslerden daha az etken ve daha az kârlı bir şekilde faaliyette bulunduğunu ileri sürer. Bu nedenle mülkiyetin tabanda yaygınlaştırılması gerekmektedir. Ancak bu alanda yapılan mevcut ampirik çalışmalar bu hipoteze sadece zayıf bir destek sağlamaktadır. Bu hipotezin geçerliliğini gösteren araştırmaların çoğu Kuzey Amerika firmalarını kapsar ve çeşitli sınırlamalar altında, özel ve kamu işletmelerinin performans

---

[49] Atilla Yayla, **Devletçi Zihniyet ve Piyasa Ekonomisi**, Liberte Yay. (No.43), Ankara, 2001, s.4.
[50] Aristoteles'in deyimiyle "en çok sayıda kişinin ortak olduğu şeye en az ihtimam gösterilir" Savas, **a.g.e.,** s.63.
[51] Steve H. Hanke, "The Theory of Privatization", **The Privatization Option: A Strategy to Shrink the Size of Government,** Ed. Stuart M. Butler, The Heritage Foundation Pub., Washington, 1985, s.6. ve Osborne and Gaebler, **a.g.e.,** s.125. Özellikle kamu seçimi okulu teorisyenlerince bürokratların kamu hizmetinin sunumunda kendi öz çıkarlarını ön planda tuttukları ve bunu engellemenin yolunun kamusal hizmetlerin rekabetçi piyasa ortamımda sunulmasından geçtiği özelleştirmenin en önemli gerekçeleri arasında gösterilmektedir. Şinasi Aksoy, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.7-8.

karşılaştırmalarını içerir.[52] Gerekli yapısal tedbirler alınmadan, özellikle blok satış yöntemiyle yapılan özelleştirmelerin, mülkiyeti tabana yaymaktan çok toplumun en üst gelir grubunda yer alan kişi ya da ailelerin servetlerini arttırdığı bilinen bir gerçektir.

Özelleştirme ile mülkiyeti tabana yayma amacı, liberal teori ve piyasa taraftarlarınca pratik faydaları yanında uzun erimli bir amaç daha taşır. Bu da hisse sahipliği sisteminin yaygınlaştırılması suretiyle, özelleştirilen kurumların daha sonra millileştirilmesinin önüne geçmektir.

Özelleştirme felsefesinin dayandığı temel ilkelerden ikincisi rekabetin gücüne duyulan güvendir. Devletin mal ve hizmet piyasalarından çekilmesi ve bu alanları serbest piyasaya bırakmasının, kendiliğinden rekabet doğuracağı ve rekabet koşulları altında daha ucuz ve daha kaliteli üretim yapılabileceği varsayılır. Ancak paradoksal bir biçimde özelleştirme taraftarlarınca, devlet tarafından boşaltılan alanın, piyasa mekanizmasının tam olarak işleyebilmesi için yine devlet tarafından düzenlenmesi istenir. Başka bir deyişle piyasa önce kamu gücünün belirleyiciliğinden kurtarılmalı (*de-regülasyon*), ardından devlet tarafından olası olumsuz sonuçlara karşı (monopoller, hizmet kalitesi gibi) düzenlenmelidir (*re-regülasyon*). Rekabet koşulları altında özelleştirilmiş piyasada aynı harcamayla daha fazla iş yapılabileceği, müşteri memnuniyetinin hem kamuda hem özel sektörde belirleyici hale geleceği, sistem sadece iyi olanların ayakta kalmasını sağlayacağı için yüksek fiyatla kalitesiz hizmet

---

[52] Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Özel Teşebbüsler ile Kamu Teşebbüslerinin Performans Karşılaştırılması", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ozel-tesebbus-kamu-tesebbusu-karsilastirmasi.htm

üretenlerin eleneceği ve iş güvencesini kaybetmemek şartıyla kamu görevlilerine hırs, heyecan ve şevk getireceği varsayılır.[53]

Özelleştirmenin teorik çerçevesi ayrıca malların doğası üzerine kurulabilir. Bu yaklaşımda, bir malın özel kesim tarafından arz edilip edilemeyeceğine malın özelliklerine bakılarak karar verilir.[54] Bu yaklaşım biçiminde mal kategorisi saf kamusal mallar, yarı kamusal mallar ve özel mallar olarak sınıflandırılmakta[55] ve yarı kamusal mallar için kamu üretimi ve özel üretim değişik faktörlere bağlı olarak açıklanmaktadır.

Saf kamusal mallar (hizmetler), iktisadi ya da teknik nedenlerle karşılanması piyasaya bırakılmayan ihtiyaçlardır. İktisadi nedenlerin başında bu tür hizmetlerin piyasa tarafından üretilmesi durumunda, bir alım satım işleminin konusu olamayacak hizmetler olması gelmektedir. Bu hizmetler piyasa tarafından üretildikleri takdirde öncelikle bölünebilir olması, sonra da bedel ödemeyenlerin hizmetten dışlanabilmesi gerekir. Oysa saf kamusal mallar bedelsiz olarak tüm vatandaşlara sunulan ve bölünemeyen hizmetlerdir. Kamu maliyecileri tarafından bu hizmetler arasında savunma (iç ve dış güvenlik) ve adalet hizmetleri en başta gösterilmektedir.

Saf kamusal malların dışında kalan satılabilir nitelikteki diğer mallar ise yarı kamusal mallar olarak adlandırılmaktadır. Yarı kamusal malların kamuca karşılanmasının gerekçesi dışsallıklarla açıklanmaktadır. "Dışa taşan etkilerin önemli boyutlara varması, devleti, bahis konusu mal veya hizmeti ya bizzat üretmeye ya da

---

[53] Osborne and Gaebler, **a.g.e.,** s.135.
[54] Recep Çakal, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yay. (Yayın No: 2455), Ankara, 1996, s.10.
[55] Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 5.B., İmaj Yay., Ankara, 1997, s.27-37.

özel kesim üretimine çeşitli yollarla müdahalelere götürür."[56] Bizzat üretim kamu kesiminin genişlemesini, özel sektör üzerindeki müdahaleler ise kamu düzenleyiciliğinin yaygınlaştırıcı bir etki yapar.

Yabancı yazında yarı kamusal mal kategorisi, ortak mallar ve ödemeli mallar olarak tanımlanmaktadır. Bu mallar için belirleyici faktör ise yoksun bırakılabilirlik/kısıtlama (excludability) ve çıkartılabilirlik/tüketim (subtractability) olarak ortaya konmaktadır. Yoksun bırakılabilirlik, bazı tüketicilerin ya da kullanıcıların tüketimden yoksun bırakılabilmesi yeteneğidir. Çıkartılabilirlik ise, tüketimin bir seferde sadece bir tüketici tarafından yapılabilmesidir (toplu tüketime değil bireysel tüketime müsait olması). Saf kamu malları ya da hizmetleri çok düşük yoksun bırakılabilirlik ve çıkartılabilirlik özelliklerine sahiplerdir.[57] Diğer bir deyişle, saf kamu malları ya da hizmetlerinden tüketiciler büyük ölçüde yoksun bırakılamazlar ve bu mallar birer birer tüketicileri değil, bir seferde birden çok tüketicinin aynı zamanda tüketimini gerektirir. Bu malların tam tersi özel mallar için geçerlidir. Kullanımları bireyseldir ve kullanım şartları belli kriterlere (ücret ödeme gibi) bağlanarak bazı kullanıcılar bu hizmetlerden yararlandırılmayabilir. İki faktörün yükseklik ve düşüklük seviyelerinin çarpraz kategorileri iki ara kategori ve iki tür mal daha ortaya çıkarır: ortak mallar/hizmetler (pool goods) ve ödemeli (ücretli) mallar/hizmetler (toll goods). Ortak mallar yüksek çıkartılabilirlik ve düşük yoksun bırakılabilirlik özelliklerine sahiptir. Ödemeli mallar ise yüksek derecede yoksun bırakılabilirliğe ve düşük çıkartılabilirliğe sahiptir. Sonuçta, mallar ve hizmetlerinin

---

[56] s.34.
[57] Rogerio F. Pinto, "Innovations in the Provision of Public Goods and Services," **Public Administration and Development,** Vol.18/4 (October 1998), s.390.

doğası saf kamu malları ve hizmetleri kategorisinden sırası ile ortak mallara ve hizmetlere, ödemeli mallara ve hizmetlere ve sonunda özel mallara ve hizmetlere doğru değişim gösterir.[58]

		Yoksun Bırakılabilirlik	
		+	-
Çıkartılabilirlik	+	*Kamu Malları*	*Ortak Mallar*
	-	*Ödemeli Mallar*	*Özel Mallar*

Bu ayrımın ortaya konması salt olarak malları belirli kategorilerde inceleyerek indekslemekten öte bir anlam taşır. Çağdaş bir toplumda mal ve hizmetlerin bu temel kriterler çerçevesinde bir skala üzerine yerleştirilmesi kamu ve özel sektör için uygun rollerin belirlenmesinde başlangıç noktası olacaktır. Hizmet üretimi devlet ile piyasanın değişen rolleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Saf kamusal mallar için piyasa üretimi hem teoride öngörülmez hem de uygulamada gerçekleşmez.[59] Ancak diğer üç grup mal için piyasa çeşitli düzeylerde üretim yapabilir. Özel mallar alanında üretim en üst noktaya çıkar. Öte yandan dört grup mal için devletin düzenleyicilikten uygulayıcılığa kadar pek çok noktada etkinliği söz konusudur. Bu etkinlik, akademik ya da günlük dilde sık sık kullandığımız devlet tarafından sunulmak, arz edilmek, düzenlemek, garanti altına almak gibi fiillere

[58] s.391.

[59] Kamu mallarının özel üretimi için ilke olarak bir sınır olmamakla birlikte özelleştirme tartışmalarında genellikle ulusal savunma (iç ve dış) adalet hizmetleri ile birlikte özelleştirilecek alanların dışında bırakılır. Bunun belki de tek istisnası İsveçtir. İsveçte savunma gücü özel girişimle geliştirilmiştir. Bayraktutan, **a.g.e.,** s.V.

kadar yansımıştır. Özelleştirme bu noktada devreye girmekte ve zaman içinde devletin ekonomide artan etkinliğinin ortadan kaldırılmasını talep etmektedir. En ateşli özelleştirme taraftarları için bile, henüz saf kamusal mallar alanı piyasaya açılması gereken alanlar değildir. Ancak saf kamusal mallar dışında kalan tüm mal ve hizmet gruplarında devletin rolünün kuralları koymaktan (mevzuat) öteye geçmemesi istenmektedir.

Klasik kamu maliyecileri kamusal malların tasnifine dayanan bu ayrımla yetinirken, Kamu Seçimi Okulu taraftarları devletin küçültülmesi tezlerinde, birkaçı hariç saf kamusal malların da pazarlanabileceği ve piyasa tarafından üretilebileceği sonucuna varmaktadırlar.[60] Okulun Türkiye'deki temsilcilerinden Savaş, devletin görevlerinin ülkenin gelişmişlik düzeyine ve egemen ideolojiye göre değişiklik göstereceğini belirterek, bugün devletin klasik görevleri arasında sayılıp da özel sektör tarafından yapılmayan işin hemen hemen kalmadığını söylemektedir. Deniz fenerleri, kent kanalizasyon sistemi, barajlar, cadde ve sokaklar ve bunların aydınlatılması gibi kamusal mallar bunlardan yararlanan bireylerin ya yapımına katkıda bulunarak ya da kullanırken belli ücret ödemek zorunda kaldıkları piyasa malları haline dönüşmüştür. demektedir. Savaş'a göre artık "devletin üretici fonksiyonuna son verilmeli, hiçbir mal ve hizmet üretiminde bulunmaması sağlanmalıdır. Ayrıca su, elektrik, kanalizasyon, hava ve deniz limanları, ekspres yolları, sulama kanalları ve benzeri 'bayındırlık hizmetleri' ile posta, telefon, telgraf, radyo, televizyon ve uydu gibi haberleşme hizmetlerinin hızla, eğitim ve sağlık hizmetlerinin de kademeli bir biçimde piyasa güçlerinin serbest işleyişine bırakılması

---

[60] James Buchanan, http://www.sjcny.edu/~kaplan/pdf/buchanan_87.pdf Kamu seçimi okulu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.magnolia.net/~leonf/sd/pub-choice.html

gerekir. Kısaca devlet; polis, jandarma ve ordu görevleri dışında hiçbir görev ile sorumlu ve yetkili kılınmamalıdır. Adalet görevi, yasaların eşit ve mutlak biçimde uygulanması için devlet eliyle yürütülmeli ancak verdiği hizmetler karşılığı ücret alınmalıdır." [61]

Özelleştirmenin Liberal teori tarafından şekillendirilen teorik çerçevesi, teknik ve hukuki metinlere de yansıyan özelleştirme gerekçelerinde somutlaşmakta ve özelleştirmenin amaçları başlığı altında uygulama alanına kendini taşımaktadır.

1.6. Özelleştirmenin Gerekçeleri

Özelleştirmenin gerekçeleri içsel (teorik) ve dışsal (pratik) nedenlere bağlı olarak incelenebilir. İçsel neden, özelleştirme ile etkenlik ve verimlilik artışı yaratmaktır. Rekabetçi olmayan devletin etkenlik önündeki en önemli engel olduğu ve yapısal sorunlara sahip olduğu varsayılır. Buna karşılık rekabet koşullarının varolduğu bir piyasa içinde, bireylerin ve firmaların rasyonel karar alıcılar olduğu ve bu kararların daha üst düzeye çıkıldığında genel makro ekonomik dengeler anlamında da doğal olarak etkenlik üreteceği kabul edilir. Başka bir deyişle özelleştirme, devletin başarısızlıklarından kurtulmanın ve piyasanın gücünden yararlanmanın bir yöntemi olarak kabul edilir.[62] Dışsal nedenler ise özelleştirmeyi zorlayan baskılar ve son yıllarda GATS ve Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesi gibi uluslararası anlaşmalarla, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel toplumun kredilendirme kuruluşlarının, özellikle üçüncü dünya ülkelerinde

---

[61] Vural Fuat Savaş, "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devleti'nden Minimal Devlet'e", **Türkiye Günlüğü**, S.30 (Eylül-Ekim 1994), s.17.

[62] Kamu müdahaleciliği için uzun yıllar piyasa başarısızlığı gerekçe olarak gösterilmiştir. Ancak zamanla devletin de başarısız kabul edilmesi üzerine, kamu başarısızlığı ya da devlet başarısızlığı (*state failure-collective failure*) özelleştirmenin en önemli gerekçesini oluşturmuştur. Alan Peacock, "On the Anatomy of Collective Failure" **Public Finance,** Vol.35/1 (1980), s.33-43.

özelleştirme yönündeki itici güçleridir.

1.6.1. İçsel Faktörler

1.6.1.1. Devletin Başarısızlıklarından Kurtulma

Özelleştirmeye gerekçe oluşturması anlamında devletin en önemli başarısızlığı aslında büyüklüğüdür. Ekonomik hayat içinde devletin artan gücü ve etkisi hem liberal teorinin genel argümanları anlamında[63] hem de özelleştirme tartışmalarında temel sorun olarak görülmektedir. Özelleştirme her ne kadar bugün geniş anlamda kamunun dönüşümünü simgelemek için kullanılmaktaysa da "başlangıçta kamunun aşırı büyümesine karşı geliştirilmiştir".[64]

Özelleştirmeye götüren süreci ve özelleştirmenin arkasında yatan düşünceyi doğru okuyabilmek için, büyük devletin daha doğrusu devletin büyümesinin ne demek olduğunu ortaya koymak gereklidir. Hemen belirtmek gerekir ki, devlet sadece sosyalist ülkelerde büyük değildir. Kapitalist ekonomilere sahip devletler de 20. yüzyıl boyunca büyümüş, hatta büyümeye devam etmektedirler. "Sovyetler ve Doğu Bloku ülkelerinde bu sosyalizm adına yapılırken, batıda uygulama 'devlet kapitalizmi' adına yürütülmüştür".[65]

Büyük devlet ya da devletin büyüklüğü, devletin ekonomideki rolü, toplumsal hayat içindeki rolü, kamu hizmetlerinin yaygınlık derecesi, istihdam edilen kamu görevlilerinin sayısı gibi kriterlere bağlı olarak ortaya konabilir. Ancak büyüklükle

---

[63] Liberal teorisyenler kamu hizmetleri ile ilgili kararları alan birimlerle kararlardan etkilenen vatandaş kitlesi arasındaki mesafenin uzamasının ve kararların politik tercihlere açık yapısının teorik anlamda devleti kuran zımni anlaşmanın (bireylerin varlıklarını güvenceye almak amacıyla bazı hak ve yetkilerini daha üst bir otoriteye, devlete devretmeleri) bozulması anlamına geldiğini söylemektedir.

[64] Tunay Köksal, "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.5 (Eylül 1993), s.37.

[65] Hanke, **a.g.m.**, s.1.

kastedilen, temelde kamu harcamalarının büyüklüğüdür. Öyleyse devletin nasıl büyüdüğünü ortaya koyabilmek için öncelikle kamu harcamalarının neden arttığını ortaya koymak gereklidir.

Savas tarafından devletin büyümesi "harcama koalisyonları" olarak adlandırılan üç temel faktöre bağlanır. Artan hizmet talebi, artan hizmet arzı ve artan verimsizlik.[66] Bu faktörlere bağlı olarak kamuda istihdam edilen personel sayısının artışı, devletin büyüklüğünü gösteren bir başka gösterge olarak kabul edilmektedir.

Devletin büyümesi süreci, piyasa aksaklıkları nedeniyle devletin belli piyasalara müdahale etmesiyle başlamıştır. Devlet müdahalesi, 1970'li yılların sonlarına kadar birçok ülkede, bazı sektörlerin kamu tarafından tekel olarak işletilmesi, ABD'de ise özel işletmelerin *regülasyonu* şeklinde yürütülmüştür.[67] Devlet müdahalesi ve kamu düzenleyiciliği fikrinin temel gerekçeleri, doğal

---

[66] Artan hizmet talebini körükleyen faktörler: nüfusun artışı, şehirleşme ve bireysel gelirde gerçekleşen artışlardır. Artan şehirleşme bu faktörler arasında merkezde yer almaktadır. Çünkü nüfus büyük ölçüde büyük kentlerde yoğunlaşmakta ve servet yine büyük kentlerde ortaya çıkmaktadır. Şehirleşme arttıkça, insanlar daha iyi yaşamaya başladıkça kamusal hizmetlere olan talep de artmaktadır. Artık daha fazla güvenliğe, daha temiz bir çevreye ve daha kaliteli bir yaşama olan talep kamusal harcamaların artmasını beraberinde getirir. Hizmet arzındaki artışın temelinde ise kamu harcamaları yoluyla politikacıların yeniden seçilebilme arzularından, bürokratların çeşitli spekülatif yollarla (rüşvet gibi) fazladan para kazanması ve daha büyük bir kamu kaynağını kullanma arzusuna kadar bir dizi neden yatar Kamu harcamalarını arttıran üçüncü faktör ise hizmetlerin verimlilik düzeylerinde yaşanan düşüştür. Başka bir deyişle, aynı işi yapmak için artık daha fazla para harcamak ve daha çok kişiyi istihdam etme zorunluluğu. Tüm dünyada kamu hizmetlerinde görev yapan kişilerin çalışma saatleri azaltılırken ücretleri arttırılmaktadır. Artan iş yükü ise işe yeni alınan personelle dengelenmeye çalışılmaktadır. Böylelikle kamu her geçen gün daha verimsizleşmektedir. Savas, **a.g.e.,** s.22-41.

[67] "ABD'de regülasyonun yaygınlaştığı 1930'lu yıllarda, rekabet potansiyeli olan, ancak yüksek ilk yatırım maliyeti gerektiren yoğunlaşmış endüstriler rekabetin toplum yararına olmayacağı ve iflaslara yol açıp yıkıcı olacağı gibi gerekçelerle regülasyon kapsamına alınmıştır. Bu tip endüstrilerin regüle edilmeksizin özel kesime bırakılmasının toplum refahını azaltacağı, diğer bir deyişle regüle edilmeyen doğal tekellerde ya da tekelleşme eğilimine sahip olduğu düşünülen endüstrilerde rekabetin ekonomik etkinliği sağlayamayacağı gerekçesiyle, firmaların piyasaya girişi kısıtlanarak üretimde etkinlik artırılmaya ve fiyatlar kontrol altında tutularak firmaların pazar gücünü kullanmasıyla oluşacak refah kayıpları önlenmeye çalışılmıştır. Çakal, **a.g.e.,** s.1.

tekellerin varlığına[68], doğal tekel yapısı ortadan kaldırılsa bile piyasaya girecek firma sayısının ve bunların özelliklerinin yetersizliğine ve dışsallıklara bağlanır.

1970'li yılların sonundan itibaren hem kamu işletmeciliği hem de regülasyon şeklindeki devlet müdahaleleri sorgulanmaya başlamıştır. *Crowding-out* (mali kalabalıklaşma) olarak da adlandırılan kamu harcamalarının artışının, diğer genişletici maliye politikalarının da etkisiyle faiz oranlarını arttıracağı ve artan faiz oranlarının özel girişimciyi yatırımcılıktan alıkoyacağı, sonuçta milli gelirde daralma meydana getireceği varsayılmış; bu tarihten itibaren özelleştirme başta olmak üzere çeşitli adlar[69] altında, devletin küçültülmesi ekonomik ve siyasal tartışmaların gündemine oturmuştur. Yeni dönemin temel yaklaşımı en veciz ifadesiyle, "devletin görevi kürek çekmek değil dümen tutmaktır"[70] cümlesinde ortaya konulmaktadır.

Türkiye'de de özelleştirme tartışmalarında devletin büyüklüğü en başta gelen özelleştirme gerekçesi olarak sunulmaktadır. Bu anlamda KİT'lerin varlığı ve sayıları bu gerekçenin temel dayanak noktasını oluşturmaktadır. Ancak GSMH içindeki kamu harcamalarının oranına ya da toplam kamu görevlisi sayısına

---

[68] Doğal tekel, bir malın (veya hizmetin) en düşük maliyetle sunulması için üretimde birden fazla firma bulunmaması gereken bir sanayi olarak tanımlanır. Bunun tipik örnekleri elektrik, gaz gibi ürünlerin dağıtım şebekeleri ve demiryolu ağlarıdır. Yavuz Ege, "Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme", **Hazine Dergisi**, S.13 (Ocak 2000), s.68. "100 yıldır kamu elektrik firmaları elektriği özel şirketlerden daha ucuza satmaktadır." Osborne and Gaebler, **a.g.e.**, s.285.

[69] Devletin küçültülmesi anlamında kamu yönetimi ve iktisat yazınında kullanılan terimler şunlardır: Organizasyon Büyüklüğünde Optimalite (*Rightsizing*): Devletin birimlerinin optimum büyüklüğe çekilmesi ve faaliyetlerinin sınırlandırılması. Organizasyonel Küçülme (*Downsizing*) :Sadece devlet faaliyetlerinin sınırlanması değil, aynı zamanda devletin güç ve yetkilerinin sınırlanması. (vergileme, borçlanma, para basma yetkileri vb.) Dış Kaynaklardan Yararlanma (*Outsourcing*): kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları faaliyetlerin bir kısmının (temizlik işleri, yayın ve baskı işleri vb.) özel şirketlere yaptırılması.

[70] "*Government* sözcüğünün kökü yunanca dümen tutmak, yön vermek anlamına gelen '*kybernare*'dir. Devletin görevi de teknede kürek çekmek değil, dümen tutmaktır. Hizmet götürmek kürek çekmek demektir ki, devlet de kürek çekmede pek başarılı değildir. Bir kurumun tüm enerjisi ve beyni kürek çekmeye harcanırsa dümen tutmak çok güçleşir". Osborne and Gaebler, **a.g.e.**, s.45.

baktığımızda, rakamların gelişmiş ülkelerin çok gerisinde olduğu görülebilir. Örneğin; bu rakamların, Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması %50 iken, OECD ortalaması %40.8, G 7'ler ortalaması %39.5 ve Türkiye ortalaması %18.5'tir. 1993 yılı rakamlarıyla bu oran ABD'de %34.5, Japonya'da %34.3, Fransa'da %55, İtalya'da %57.2, İngiltere'de %44.1, Kanada'da %50.8'dir.[71]

Öte yandan kamu personelinin sayısı anlamında devletin büyüklüğü değerlendirildiğinde, yine rakamların ve oranların gelişmiş ülkelerin gerisinde olduğu hemen dikkat çekmektedir. TÜSİAD tarafından yapılan bir araştırma, çok yüksek olduğu genel kabul gören kamu istihdamının nüfusla karşılaştırıldığında aşırı olmaktan uzak olduğunu ortaya koymaktadır. Araştırma, yıllar itibariyle bakıldığında Türkiye'de genel hükümette istihdam edilenlerin oranının, son 10 yılda istikrarlı bir yapısının olduğunu göstermektedir. Toplam kamu istihdamının toplam nüfusa oranı açısından Türkiye %4.6 ile, %5.7 olan gelişmekte olan ülkeler ortalamasının dahi oldukça altındadır. Hatta başta eğitim ve sağlık olmak üzere bazı sektörlerdeki istihdamın yetersiz olduğu bile söylenebilir. Araştırma kamu personeli düzeyinde sorunun istihdam fazlalığından değil, istihdamın yeterli eğitim, beceri ve kapasite düzeyinde olmamasından kaynaklandığını, bunun da kamu hizmetlerinde verimliliği düşürdüğünü göstermektedir.[72]

Devletin başarısızlığı anlamında özelleştirmeye gerekçe olarak gösterilen bir diğer faktör, kamunun politik ve bürokratik anlamda sorunlu kabul edilmesidir. Kamu her ne kadar bir hizmet birimi olarak kabul edilse de son tahlilde politik bir

---

[71] TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, **KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler,** Ankara, 1999, s.28.

[72] Detaylı bilgi için Bkz. TÜSİAD, **Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri,** TÜSİAD Yay. (2003/12-370), İstanbul, 2003.

kurumdur ve özel sektör firmalarından farklı olarak kamu yararı amacı, amaçlar skalasında en başta gelir. Kâr, bu amaçlar arasında ya yoktur ya da göreli olarak zayıf bir konuma sahiptir. Kamu yararının belirleyiciliğinde sunulan hizmet piyasa firmalarına göre daha yüksek bir bedelle üretilebilir. Bedelin yüksekliğinde en önemli etken, özellikle işsizliğin yoğun olduğu ülkelerde, işsizliği azaltmak adına emek yoğun bir üretimin tercih edilmesidir.[73] Öte yandan kamunun istihdam yapısı ücretli çalışan kişilerden değil, memur statüsündeki görevlilerden oluşur. Özellikle Kamu Seçimi Okulu taraftarlarınca bürokratik yapı kişisel çıkarlarının peşinde koşan, bu amaçla kamunun etkenlik alanını genişletmeye çalışan[74], verimsiz kişilerden oluşan bir yapı olarak kabul edilir. Özel kesimden farklı olarak teşvik unsurlarından yoksun olarak çalışan bu kişilerin başkalarının paralarını harcadıkları için müsrif ve savurgan oldukları varsayılır.[75]

Son yıllarda kamunun bürokratik yapısına ilişkin sorunlar ve bu sorunlardan özelleştirmeye uzanan çizgi, baş aktör - temsilci modeli olarak adlandırılan bir model çerçevesinde incelenmektedir.

Baş aktör – temsilci modeli (principal – agent model) organizasyonel ilişkileri hizmet talep eden baş aktör (principal) ile hizmeti sunan temsilci (agent)

---

[73] Osman Demir, "Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri", **Özelleştirme, Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi** (içinde), Ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yay., Ankara, 2003, s.21.

[74] Kamu Seçimi Okulu, devlet, hükümet ve kamu kuruluşlarının sanıldığının aksine toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan kurumlar olmadığını söyler. Maksimize etmeye çalıştıkları şey kendi çıkarlarıdır. Bu çerçevede politikacılar oy maksimizasyonu, bürokratlar ise büro maksimizasyonu peşindedirler. İlginç olan, iki çıkar her zaman ortak bir noktada buluşur. Çünkü siyasetçilerin oy kazanmak için verdiği her vaat bürokratlar için hizmet alanlarında genişleme, daha fazla güç ve daha fazla yetki anlamına gelir. Başka bir deyişle artan bürokrasi. Bürokrasi doğası gereği zaten verimsiz olduğu için yapılması gereken, kamusal hizmetlerin rekabet koşulları altında özel sektör tarafından üretilmesini sağlamaktır. Bkz. William F. Shughart, "Public Choice Theory and Antitrust Policy", **The Causes and Consequences of Antitrust** (içinde), Ed. Fred S. McChesney and William F. Shughart, University of Chicago Press, 1995, s.8-10, Aksoy, **a.g.m.**, s.7-8.

[75] Kamunun politik ve bürokratik sorunları için bkz. Osborne and Gaebler, **a.g.e.**, s.22., Yayla, **a.g.e.**, s.8-9.

arasındaki gerilim çerçevesi içinde inceler. Baş aktör-temsilci modeli, aktörlerin rasyonel kişisel çıkarlar tarafından güdülendiğini varsayar. Buradaki sorun baş aktörlerin, yetkilendirdikleri temsilcileri kendi hesaplarına göre hareket ederken yönetmeyi nasıl başarabilecekleridir. Sonuçta iki tür sorun ortaya çıkabilir: (1) Baş aktör ile temsilci arasındaki olası çıkar çatışmaları; (2) Temsilcilerin bilgiye ulaşım ve kazanımdaki üstünlükleri nedeni ile fayda sağlamakta kullandıkları bilgiyi kendi yönelimlerine doğru saptırmaları. Temsilcinin, baş aktörün çıkarlarını temsil etme yetisi, temsilcinin hizmeti sunabilme bilgisine sahip olmalarından kaynaklanan asimetrik bir baş aktör – temsilci ilişkisinden kaynaklanır.[76]

Demokratik rejimde nihai baş aktörler vatandaşlardır. Ya da daha özel bir tanımla bazı kamu hizmetlerinin tüketicileridir (consumers). Vatandaşların baş aktör olmalarının sebebi, politikacıların veya siyasi lider ve yöneticilerin vatandaşlardan vekalet istemeleri ve karşılığında vatandaşların isteklerine cevap verecek hizmetleri yerine getirme yolunda davranmaları taahhütü ve istencidir.[77] Temsilci ise devlet, devletin kurumları, çeşitli makam ve merciler, bu yapılarla bağlantılı kişiler (politikacılar, liderler, yetkili kişiler vs.) ya da hizmeti kamu adına yürütmekle yükümlü girişimciler olabilir. Ancak her iki tarafın kendine özel çıkarları ve öncelikleri olduğundan, baş aktörün baş aktör – temsilci ilişkisini yapısallaştırırken, temsilcinin performansını ne ölçüde kontrol edip kendi çıkarları yönünde hareket etmesini sağlayabileceği yukarıda belirtilen asimetrik ilişki nedeniyle sorun olabilir. Temsilci kendi çıkarlarını baş aktörün çıkarıymış gibi gösterip karşılığında sunulan

---

[76] Richard Batley, "The Politics of Service Delivery Reform", **Development and Change** Vol.35/1 (January 2004), s.38.
[77] s.38.

kamu hizmetini buna göre kurgulayabilir. Dolayısıyla baş aktör – temsilci modelinde, kamu hizmetinin gerçekten vatandaşların belirlediği, onların istekleri ve yararları doğrultusunda belirlenen bir hizmet mi, yoksa temsilcilerin öncelikleri doğrultusunda şekillendirilen ve vatandaşların gerçek istekleriymiş gibi gösterilen hizmet olarak mı tanımlanacağı önemli bir sorunsal olarak ortaya çıkar.

Bu sorunsalı devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin eksiklikleri ile ilişkilendirdiğimizde, bu eksiklikler şu sebeplerden kaynaklanabilir: (1) Kamu hizmetleri tüketici ya da kullanıcı (vatandaş) tercihlerine duyarlı olmayabilir; (2) Başaktör ya da temsilci kamu yararını kendi öncelikleri doğrultusunda –ki bu yönelim iyi niyetli olabilir- tanımlayan bir şekilde belirlemiş olabilir; (3) devlet hizmetlerinin içinde varolan gücü elinde tutan bürokratlar ve profesyoneller yeteri kadar sorumlu olmayabilir veya kamuya yeteri kadar hesap vermekten kaçınabilir. Sonuç olarak, sunulan hizmetler etkisiz (inefficient), hakkaniyetsiz (inequitable) ve gerçek ihtiyaçlarla gerekli ölçüde ilişkili olmayabilir.[78]

Bu istenmeyen sonuçlarla karşılaşmamak için önerilebilecek çözüm önerilerinden ilki denetimin kamuya göre daha disipline olmuş hali özel girişimci eliyle kamu hizmetini sunmak (özelleştirme) ikincisi kamu içerisinde uygun yöntemleri geliştirerek (katılım, şeffaflık, ulaşılabilirlik, denetim gibi) hizmette etkinliği sağlamaktır.

1.6.1.2. Piyasanın Gücünden Yararlanma (Rekabetin Dönüştürücülüğü)

Piyasa teorisyenlerince, kaynakların kamunun elinde değil özel girişimci

---

[78] Kamu hizmeti sunumundaki performansın başarı ölçüleri için bkz. Alan Stainer and Lorice Stainer, "Strategic Change in Public Services: A Productivity and Performance Perspective," **Strategic Change,** Vol.7/2 (March/April 1998), s.111-119.

elinde olmasının daha etken kaynak kullanımına yol açacağı, bunun da piyasadaki rekabet koşulları ile birleştirildiğinde uzun dönemde maliyetleri azaltacağı, yeni üretim teknolojilerini piyasaya getireceği, en yüksek kalite ve en düşük fiyatı zorlayacağı kabul edilir.[79]

Bu varsayım, piyasa sisteminin fiyatların belirleyiciliği altında tahsis ve üretim fonksiyonlarında etkenliği kendiliğinden sağlayacağı öngörüsü üzerine kurulmuştur. Varsayımın biraz açılması özelleştirmenin piyasanın gücüne yönelik gerekçesinin anlaşılması açısından aydınlatıcı olacaktır.

Piyasa sistemi, tam rekabet koşulları altında alıcı ve satıcıların piyasada oluşan fiyatı etkileme gücü olmadığını kabul eder. Bu şartlar altında piyasadaki firmalar, üretimlerini kendileri için marjinal geliri ifade eden fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktaya kadar arttırarak, maksimum kârı elde etmeye çalışır. Firmanın piyasada oluşan fiyatın altında bir fiyattan mal ve hizmet satması için bir motivasyonu olmadığı gibi, piyasa fiyatının üzerinde bir fiyattan satma olanağı da yoktur. Çünkü bu durumda pazarın tamamını rakiplerine terketmiş olur. Fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktada gerçekleşen tahsis, toplum açısından optimal tahsis olarak kabul edilir. Çünkü, bu noktada tüketicinin ödediği fiyat toplumun o mal ve hizmetin üretiminde kullanılan faktörlere (sermaye, emek ve toprak) biçtiği değeri yansıtmaktadır. Bu durum ekonomi literatüründe tahsiste etkenlik (*allocative efficiency veya Pareto efficiency*) olarak adlandırılır.

Ayrıca, rekabet piyasalarında firmalar, sadece ürettikleri mal ve hizmetleri piyasada oluşan fiyattan satarak varlıklarını sürdüremezler. Serbest rekabet

---

[79] Hanke, **a.g.m.**, s.6-14.

piyasaları, firmaları sürekli olarak yeni üretim teknolojisi, daha iyi organizasyon ve daha uygun ve ucuz üretim girdilerini kullanarak maliyetlerini düşürmeye iter. Uzun dönemde, ancak uygun faktör bileşenleri ile maliyetlerini azaltabilen firmalar varlıklarını sürdürebilir. Maliyetlerini azaltamayan firmalar ise piyasada oluşan fiyattan üretimi sürdüremeyecek kadar kârsız hale gelerek ya rakipleri tarafından ele geçirilir ya da piyasadan çekilirler. Uygun faktör bileşenleri ile maliyetlerin en aza indirilmesi, teoride üretimde etkenlik veya içsel etkenlik (*productive efficiency, internal efficiency*) olarak ifade edilmektedir. [80]

Piyasa teorisi, fiyatın piyasa dışı araçlarla, marjinal maliyetin altında ya da üzerinde belirlenmesinin ülke kaynaklarının optimal dağılımını bozduğunu söyler. Fiyat, marjinal maliyetin üzerinde belirlenmişse aşırı kâr olanakları doğar ve kaynaklar toplumun refahını artıracak olan diğer üretim alanlarından, aşırı kâr olanaklarının yaratıldığı üretim alanlarına kayar. Tersi durumda ise, yani fiyat marjinal maliyetin altında belirlendiğinde, üretim kaynaklan bu alanlara tahsis edilmez, hizmette aksamalar olur ve toplum refahı azalır.[81]

Bu nedenlere bağlı olarak piyasa teorisi, kamu mülkiyetindeki varlıkların ve kamunun yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin özelleştirme yoluyla piyasaya terkedilmesinin etkenlik artışı sağlayacağını varsayar.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu varsayımlar tam rekabet koşullarının bulunduğu piyasalar için geçerlidir ve bugüne kadar dünyanın hiçbir yerinde tam rekabet piyasalarının oluştuğu görülmemiştir. Öte yandan, bazı yazarlarca eksik

---

[80] Çakal, **a.g.e.,** s.6-7.
[81] s.7.

rekabet koşullarının varolduğu piyasalarda bile, iyi bir sözleşme ile fiyat kalite dengesinin kurulabileceği iddia edilir. Ancak doğal ya da yasal tekel yapısının bulunduğu sektörlerde, özelleştirme kamu tekelini özel tekele dönüştürmekten öteye gidemediği için, fiyatların yükselip kalitenin düştüğüne dair çok sayıda örnek vardır.

1.6.2. Dışsal Faktörler

1.6.2.1. Özelleştirme Yönündeki Baskılar

Özelleştirmenin gerekçeleri, Savas tarafından, pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist baskılarla ve bu baskıları yapan baskı grupları ile açıklanır. Pragmatik baskılar, mali sıkıntıların ve maliyetlerin artışı karşısında kamu bürokrasisi ve siyasetçiler tarafından özelleştirmenin bir tercih olarak seçilmesidir. İdeolojik baskılar, ekonomik hayat içindeki devletin rolünün artmasına tepkili liberal kesimler tarafından, özelleştirmenin devletten kurtulabilmenin aracı olarak görülmesi ve hükümetlere bu yönde baskı yapılması ile ilgilidir. Ticari baskılar, özellikle büyük yatırım projeleri, endüstri tesisleri ya da kârlı KİT'ler gibi, özelleştirildiği takdirde kendilerine rant sağlayacak uluslararası, ulusal ya da yerel iş çevrelerinin baskılarıdır. Populist baskılar, vatandaşların toplumsal kararların alınması ve uygulanmasına daha fazla katılmasını sağlamayı amaçlayan ve aile, komşuluk, din, gönüllülük gibi değerleri ön plana çıkaran fikirler ve ideolojilerce oluşturulan baskılardır.[82]

Bu baskı grupları arasında, ticari gerekçelerle özelleştirmeyi bir zorunluluk olarak gösteren grubun özelleştirmeye yaklaşım tarzı çarpıcı biçimde pragmatisttir. Ekonomik anlamda gelişimini tamamlayana kadar kamusal mal ve hizmetlerin

---

[82] Savas, **a.g.e.,** s.5-15.

sunumu ile ilgilenmeyen ve bunları kuramsal ve pratik düzeyde devlete bırakan grup, bugün bu alanların mutlaka piyasaya açılması gerektiğini ifade etmekte ve hükümetlere bu yönde baskı yapmaktadır. Havayolu işletmeciliği, enerji sektörü yatırımları, petrol işletmeciliği ulusal düzeyde, altyapı hizmetleri başta olmak üzere temizlik, ulaşım ve bayındırlık hizmetleri yerel düzeyde bu grup üyelerince talip olunan sektörlerin başında gelmektedir.

1.6.2.2. Uluslararası Anlaşma ve Sözleşmelerin Belirleyiciliği

Özelleştirme, özellikle gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş olan ülkelerle ticari ilişkilerini düzenleyen anlaşmalarla da zorlanmaktadır. Bu anlaşmaların başında GATS (*The General Agreement on Trade in Services* - Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) gelir. GATS, 11 başlık altında toplanan hizmet alanlarının[83] serbest piyasaya açılması için mevcut düzenlemeleri genişleten ve hukuki işlerlik kazandıran, ilk çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Anlaşma imzalandıktan sonra eğer herhangi bir ülke yüklenimlerinden kaçacak ya da hizmet tacirlerinin beğenmediği uygulamalara girişecek olursa, hizmet yatırımcılarına Dünya Ticaret Örgütünün Tahkim Kuruluna gitme hakkı tanınmaktadır. Anlaşmada, yatırımcının potansiyel kâr kayıplarının bile ev sahibi ülke tarafından karşılanması karar altına alınmış durumdadır. Türkiye 1994 yılında GATS anlaşmasına Dünya Ticaret Örgütü kurucu üyesi olarak imza atmış ve anlaşma TBMM'de 25 Şubat 1995'te

---

[83] 1)Telekom, posta hizmetleri, görsel ve işitsel iletişim hizmetleri de dahil olmak üzere iletişim hizmetleri, 2)İnşaat ve bağlantılı mühendislik hizmetleri, 3)Eğitim, 4)Su iletim sistemleri, enerji ve atık su işleme, 5)Tüm çevresel hizmetler, 6)Finansal, Mali ve Bankacılık hizmetleri, 7)Sosyal hizmetleri de kapsayacak şekilde sağlık ve bağlantılı hizmetler, 8)Turizm, seyahat ve bu iki sektörle bağlantılı tüm hizmet ve ürünlerin üretimi, 9)Kültürel ve sportif hizmetler, 10)Kara, hava, deniz ve tüm diğer ulaşım hizmetleri, 11)Diğer hizmet alanları.

onaylanmıştır.[84]

İkinci bir dışsal özelleştirme gerekçesi, Türkiye gibi Avrupa Birliği'ne girmeye çalışan ülkelerde, ekonomik sistemin Avrupa Birliği standartlarına uydurulması amacıyla, piyasa ekonomisi, rekabet kuralları ve özelleştirmenin bir zorunluluk olarak kabul edilmesidir. Örneğin AB Antlaşmasının 3/a Maddesi, "Üye devletlerin ve Topluluğun aktiviteleri, serbest rekabetin olduğu bir açık piyasa ekonomisinin ilkeleri ile uyumlu olarak sürdürülen, bir iktisat politikasına göre yürütülmelidir"[85] demektedir. Bu politikaya uyum sağlayabilmek amacıyla 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da toplanan 39. AB-Türkiye Ortaklık Konseyi, AB ve Türkiye arasında kamu ihale piyasalarının karşılıklı olarak açılmasını ve hizmet ticaretinin liberalleşmesini hedefleyen müzakereleri başlatma kararı almıştır. Bu karar, Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi ve katılım öncesi hazırlıkların hızlandırılmasını hedeflemektedir.[86]

Ayrıca, IMF ve Dünya Bankası gibi küresel toplumun kredilendirme kuruluşlarının, özellikle gelişmekte olan ülkelere açtıkları şartlı kredilerin en önemli koşullarından biri özelleştirmeyi yaygınlaştırmaktır. Tersinden söylemek gerekirse, özelleştirme bu ülkelerin hükümetlerince bu kuruluşlardan para alabilmenin bir gerekçesi olarak kullanılmaktadır. Ulusal hükümetlerin bu yöndeki çabalarını

---

[84] GATS 1947 yılında imzalanan GATT-Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması kapsamında 1986-1994 yıllarında yapılan Uruguay Görüşme Turunda GATT'a dahil edilmiş ve 01.01.1995 tarihinde resmi olarak faaliyete geçirilen Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesine aktarılmış olan hizmet ticaretini düzenleyen ilk çok taraflı anlaşmadır. Pınar Erol, "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi", http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html ve Genel-İş, "GATS Hizmet Ticareti Genel Anlaşması", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2001/1), s.22-30.

[85] Ege, **a.g.m.**, s.70-71.

[86] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "AB'de Kamu İhaleleri", http://www.deltur.cec.eu.int/abkamuihaleleri.rtf

izlemenin en iyi yolu niyet mektuplarıdır. Örneğin 15 Temmuz 2004 tarihinde 8. gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubunun (son niyet mektubu) 16. maddesinde, özelleştirme programında olumlu sonuçlar elde edildiği vurgulanmakta ve 2004 yılının ilk çeyreğinde özelleştirmeden elde edilen gelirlerin 311 milyon ABD tutarına ulaşarak hedefi aştığı ifade edilmektedir. Mektubun 17. maddesiyle TÜPRAŞ özelleştirmesine atıfta bulunulmakta; TÜPRAŞ'ın satışının yargı kararı ile durdurulması nedeniyle, 3 milyar dolar düzeyinde belirlenen yıl sonu özelleştirme gelir hedefinin tutturulamayabileceği söylenmektedir. Ancak Türk Telekom, PETKİM, Türk Hava Yolları ve Milli Piyango İdaresi'nin özelleştirilmesinin hızla gerçekleştirileceği taahhüt edilmektedir.[87]

Özelleştirme politikası gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı gerekçelere dayandırılarak uygulamaya konmaktadır. Gelişmiş ülkelerde içsel faktörlerin, gelişmekte olan ülkelerde dışsal faktörlerin etkileri özelleştirme tartışmaları üzerinde ayrıntılı olarak incelenebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomi politikalarında ve devlet anlayışındaki değişim, 80 ve 90'lı yıllar boyunca "yapısal uyarlama politikaları"[88] adı altında gerçekleştirilmiştir. 2000'li yıllardan itibaren bu politikalar varlığını korumakla birlikte, değişimin yönü "kamuda reform"

---

[87] T.C. Başbakanlık, **8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEI.02.00/500/45057

[88] Son yıllarda hem akademik yazında hem de teknik ve hukuki metinlerde, yapısal uyum ve yapısal uyarlama terimleri birbirlerinin yerine kullanılan kavramlar olmuşlardır. (İngilizce orijinal terimiyle *structural adjustment*) Ancak bu politikaların tarihi arkaplanı, tekniği ve yöntemlerine bakıldığında, yapısal uyarlama kavramının daha açıklayıcı olduğunu düşünüyoruz. Çünkü uyum, birçok şeyin kaynaşmasından oluşan düzenli birlikteliği, başka bir deyişle bir tümün parçaları arasında bulunan uygunluğu dile getirir. Özünde pozitif bir anlam taşır. İki tarafın (tarafların sayısı fazla da olabilir ama en az iki) dengesi üzerine kuruludur. Uyarlama ise, bir şeyin başka bir şeye uyumlu hale getirilmesi (uyumsuzlukların giderilmesi) sürecini ifade eder ve özünde negatif bir anlam yüklüdür. Taraflar arasında eşitlik de söz konusu değildir. Politik anlamda yapısal uyarlama politikaları, üçüncü dünya ekonomik sisteminin gelişmiş batı ekonomisine eklemlenebilmesi için uygun hale getirilmesi, başka bir deyişle uyarlanmasıdır. Bu nedenle tezin içeriğinde bu politikalar "yapısal uyarlama politikaları" olarak adlandırılacaktır.

gibi daha nötr içerikli kavramlarla ifade edilmeye başlanmıştır. Özelleştirmeyi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak gösterdiği ve Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, devletin yeniden yapılandırılmasının düşünsel arkaplanını oluşturduğu için yapısal uyarlama politikalarına, tezin kapsamı ve sınırlılıkları içinde biraz daha yakından bakmak gerekli görülmüştür.

1.7. Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirmenin İtici Gücü Yapısal Uyarlama Politikaları

Yapısal uyarlama politikaları, küreselleşme trendi ve küreselleşmenin ideolojisi Neo-liberalizm paralelinde incelenebilecek politikalardır. Küreselleşme Neo-libaralizmin taşıyıcısı, yapısal uyarlama politikaları ise uygulama araçlarıdır.

1.7.1. Küreselleşme

Son çeyrek yüzyıla damgasını vuran kavramların başında şüphesiz ki küreselleşme gelmektedir. Ancak sermayenin ulusal sınırları aşması anlamında küreselleşme yeni bir olgu değildir. 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren İngiltere'nin öncülüğünde, Avrupa'da uluslararası serbest mübadele esası yaygınlaşmaya başlamıştır.[89] 20. yüzyıla bir değer olarak bireyciliği ve üretim biçimi olarak Kapitalizmi küreselleştirmeye çalışan İngiltere'nin egemenliğinde girilmiş, 1929'daki Büyük Bunalımı izleyen korumacılık dönemi sonrasında başlayan ve halen devam etmekte olan ABD'nin belirleyiciliğinde[90], kurumsal yapısını GATT-Bretton

---

[89] Sinan Sönmez, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, İmge Yay., Ankara, 1998, s.34.

[90] Thurow küresel ekonominin oluşumunu ABD'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası komünizmi önleme çabalarına bağlar. Marshall Planı'yla kapitalizmi korumak ve komünizme karşı koyacak askeri gücün masraflarına katkıda bulunmalarını sağlamak amacıyla pek çok ülkeye yardımlar yapılmıştır. Bu durum global ekonomiye giden süreci başlatmıştır. Lester C. Thurow, **The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World**, Penguin Books; Reprint edition, April-1997, s.16.

Woods sisteminin oluşturduğu küresel serbest ticaret evresine geçilmiştir. 1970'lerde petrol şokları, stagflasyon tartışmaları, Keynesyen iktisadın ve Bretton Woods sisteminin çöküşü, 1980'lerde dış borç krizi ve uluslararası ekonomik düzenin yeniden şekillenişi gündemi oluşturmuş, 21. yüzyıla yine Asya krizine rağmen bloklaşma-küreselleşme trendi ile girilmiştir.[91] Başka bir deyişle, yüzyılın başındaki ideolojinin temel fikirlerinden olan serbest ticaret fikri, yüzyılın sonunda anlam düzeyinde sınırlarını genişletmekle kalmamış, coğrafi anlamda da geniş bir alana yayılmıştır.

Küreselleşme, bir yönüyle fikirlerin, insanların, mal ve hizmetlerin ulusal sınırları tanımadan serbestçe hareket edebilmesini içerirken, diğer yönü, küresel sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasını, hiçbir engelle karşılaşmadan dolaşımını gerektirir.[92] Bu amaçla ulus devlet yapısı gerektiğinde zorlanmakta, uluslarüstü organizasyonların belirleyiciliği hakim kılınmaya çalışılmaktadır.[93] Bu bağlamda, küresel ekonominin yönetimiyle ilişkili politikaların geliştirilmesinde, uluslarüstü planlama kurumları tedricen ulusal kurumların yerine geçmekte, ulusal politikalar tarafından biçimlenen ulus devlet fonksiyonu, yerini uluslarüstü kurumlar tarafından biçimlendirilmiş küresel politikalara bırakmaktadır.[94]

---

[91] Yusuf Bayraktutan, "Küreselleşme, Kriz ve IMF", **Liberal Düşünce Dergisi**, C.5, S.19, (Yaz 2000), s.14

[92] Ayşegül Kaplan, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. (Yayın No:19/Tezler Dizisi:3), Ankara, 1999, s.23-24.

[93] Hasan Canpolat, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Kavramı", **Hazine Dergisi**, S.11 (Temmuz 1998), s.37.

[94] Alkan Soyak, **Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**, Der Yay., İstanbul, 2004, önsöz.

1.7.2. Neo-Liberalizm

Küresel sermaye hareketinin düşünsel arkaplanı, Neo-liberalizm ya da Yeni Sağ olarak adlandırılan düşünce akımı tarafından biçimlendirilmektedir. Neo-liberal politikalar, ana tema olarak devlet müdahaleciliğinin bireysel özgürlükleri kısıtladığını söylemekte, bu yüzden devletin etkinlik alanının mutlaka sınırlandırılmasını istemektedir. Devletin sınırlandırılması, bireysel özgürlüklerin geliştirilmesinde en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir.[95] Devletin çekileceği sınırlar klasik liberal teoriye başvurularak tanımlanmaktadır. Adalet ve savunma hizmetleri ile çekilen sınırın gerisinde kalması gereken devletin, kamu hizmetlerinin sunulmasında sadece satın alıcı olması istenmektedir. Hizmeti kimin sunacağını rekabet belirlemeli, kaynakları bölüştürme işi ise piyasaya bırakılmalıdır. Bunun sonucunda, ulus devlette varlık bulan merkezi devletin gücü ve bürokrasi bölünerek parçalı yapılar oluşturulacaktır. Bu yapı içinde yetkilerin bir kısmı uluslararası örgütlere, bir kısmı gönüllü kuruluşlara, bir kısmı ise yerel yönetim kuruluşlarına devredilecektir.[96]

Neo-Liberal politikalar özünde, ekonomik temelli değişim ve dönüşüm politikalarıdır. Ancak merkezi devleti, geleneksel bürokrasiyi sorgulayan yapısı ve kamu yönetimini yeniden yapılandırmacı boyutuyla siyasal içeriğe de sahiptir. Bu

---

[95] Milton Friedman, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul, 1988, s.24-31.
[96] Birkan Uysal - Sezer, "Büyük Devlet - Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.4 (Aralık 1992), s.22 ve Güler, **Yerel Yönetimler:Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, s.43.

siyasal içerik, en öz ifadesiyle devletin 21. yüzyılda rolünü yeniden tanımlamak biçiminde ortaya çıkar. [97]

Temelde kamu kesiminin daraltılmasını, devletin sınırlandırılmasını ve rolünün yeniden tanımlanmasını amaçlayan[98] bu politikalar, yapısal uyarlama politikaları olarak adlandırılmakta[99] ve başta özelleştirme uygulamaları olmak üzere, kamu personeli sayısının ve hukuksal düzenlemelerin azaltılması,[100] mali piyasaların serbestleşmesi ve uluslararası sermayenin bu piyasalara girişine yönelik engelleyici kuralların ortadan kaldırılması[101], kamu harcamalarının kısılması, ihracata dayalı kalkınma[102] gibi çeşitli yöntemlerden oluşan bir reçete ile gündeme gelmektedirler.

1.7.3. Yapısal Uyarlama Politikaları ve Özelleştirme

Özelleştirme, bütün dünyayı etkisi altına alan bu güçlü trendin hem merkezi hem de yerel düzeyde en önemli uygulama araçlarından biridir. "Küreselleşme ve özelleştirme kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını, buna bağlı olarak da bir yandan iç pazarda mal ve hizmetlerin dolaşımının önündeki bütün engellerin kaldırılmasını, öte yandan kamu hizmeti anlayışının değişerek devletin mal, hizmet

---

[97] Yapısal uyarlama politikalarının ulus devlet düzeninde ortaya çıkardığı dönüşümler için bkz. Kenichi Ohmea, **Ulus Devletin Sonu**, (Çev. Zülfü Dicleli), Türk Henkel Yayını, İstanbul, 1996.
[98] Birgül A.Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yay., Ankara, 1996, s.3.
[99] Ülkelerin gelişmişlik düzeyine ya da uluslararası piyasaya açılabilme kapasitesine bağlı olarak politikaların adları değişebilmektedir. *transformation* (dönüşüm), *transition* (geçiş), *adjustment* (uyarlama) bu politikalar için kullanılan diğer adlandırma biçimleridir.
[100] J. Gray and B. Jenkins, "From Public Administration to Public Management Reassesing a Revolution", **Public Administration,** Vol.73/1 (Spring 1995), s.77.
[101] Erinç Yeldan, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış", **Petrol-İş 1997-1999 Yıllığı**, İstanbul, 2000, s.271.
[102] İhracata dayalı kalkınma modelinin uygulama araçları: düşük ücret politikaları, düşük tarımsal fiyatlar, düşük değerli Türk Lirası, serbest faiz politikası, düşük vergi yükü, yüksek oranlı vergi bağışıklıkları ve teşviklerdir. Bkz. Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, İmaj Yay., Ankara, 1998, s.6-7.

ve sermaye piyasalarından çekilmesini gerektirmektedir".[103] Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi global ekonomik düzenin yönlendirici kurumsal aktörleri de, telkinden dayatmaya değişen davranış moduyla özelleştirme uygulamalarına teorik, teknik ve finansal katkı sağlamaktadır. Sürecin ilk adımı KİT'lerle atılmakta, bu adımı başarı ile geçen ülkelerde yerel kamu hizmetlerinin piyasaya dolayısıyla uluslararası sermayenin hareket alanına açılması, özerk denetim birimlerinin oluşturulması, klasik kamu hizmeti kavramından yönetişim kavramıyla şekillenen ve yerelleşme ile son noktası konulan yeni yönetim anlayışına geçişle süreç tamamlanmaktadır.

Neo-liberalizm özelleştirme olgusuna iki boyuttan bakmaktadır. Kamuya duyulan güvensizlik ve bireye duyulan güven. Kamunun tekelci yapısı nedeniyle kaynakları etken kullanamadığı, verimsizliğe yol açtığı, verimi arttırmanın tek yolunun kamu sektörünün özel sektör lehine küçültülmesinden geçtiği şeklindeki bir dizi öngörü, kamuya duyulan güvensizliğin açıklaması olarak ortaya konmaktadır. Özel sektörün büyütülmesi ise öncelikle bireye daha sonra ise firmaya duyulan güvene dayalıdır. Bireylerin rasyonel kararlar alabilecekleri ve kendileri için en doğru tercihleri yapabileceklerinden yola çıkarak, serbest piyasa ve rekabet koşulları altında piyasa firmaları tarafından en kaliteli hizmetin en ucuza sunulabileceğini varsaymaktadır. Bu ise ancak özelleştirme ile sağlanabilir.[104]

Özetle, küreselleşen kapitalizmin gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini küresel pazarlara açmayı hedefleyen politikaları, yapısal uyarlama politikaları olarak

---

[103] Canpolat, **a.g.m.**, s.37.
[104] Şenay Gökbayrak, **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. (Tezler Dizisi), Ankara, 2003, s.27.

adlandırılmaktadır. Politikaların temel amacı uluslararası sermayenin sorunlarını çözmektir. Sermayenin temel sorunu, batıda fonlanabilecek getirisi yüksek alanların tükenmekte olmasıdır. Çözüm, üçüncü dünya ülkelerinin küreselleşen dünyaya katılabilmeleri ve bu dünyanın hayat standartları ile temel değeri olan Neo-liberalizme ulaşabilmeleri adına sürece eklemlenebilmelerinde bulunmuştur.

1.7.4. Yapısal Uyarlama Politikalarının Aktörleri

Yapısal uyarlama politikalarının özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki belirleyici aktörleri, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası ile son yıllarda aktörler arasına katılan ICMA'dır

1970'li yıllara kadar Keynes ikizleri olarak da adlandırılan Dünya Bankası ve IMF, 1944 yılının Temmuz ayında ABD'de (New Hampshire, Bretton Woods) toplanan Birleşmiş Milletler Para ve Finans Konferansı ile kuruldular. İki kuruluşun da rolleri birbirinden ayrı ve net bir şekilde tarif edilmişti. Dünya Bankası'nın (ya da o günkü adıyla Uluslararası Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankası) görevi, devlet harcamaları, finansal kuruluşlar, çalışma hayatı, ticaret politikaları gibi yapısal problemlerle sınırlandırılmışken, IMF, temelde ülkelerin makro ekonomik sorunları, (bütçe açıkları, para politikaları, enflasyon, dış ticaret açığı, dış borç) ile ilgilenecek, böylelikle dünyanın ekonomik istikrarının sağlanmasına katkıda bulunacaktı. 1929 krizi ile daralan ulusal ve uluslararası talebi arttırmak için IMF gerekirse üçüncü dünya ülkelerine bizzat borç verecek ve bu ülkelerde ekonomik istikrarın oluşmasını sağlayacaktı.[105]

---

[105] Joseph E. Stiglitz, **Globalization and Its Discontents**, Norton&Co. Pub, New York, 2003, s.23-30.

Kuruldukları yıllarda bu kurumların görevi, yeniden yapılanma ve kalkınma amaçlı borç vermek ve geçici ödemeler dengesi problemlerini hafifletmekti. Bu nitelikleri nedeniyle "Keynes İkizleri" olarak da adlandırılırlardı. Ulusal hükümetlerin ekonomik kararlarında söz sahibi olmadıkları gibi, görevleri, ulusal politikalara müdahale gibi bir yetkiyi de içermiyordu". [106]

İki kuruluşun önderliğinde refah ve kalkınmanın ana unsurları, tüm dünyada merkezi planlama ve devlet mülkiyeti olarak belirlenmişti.[107] Ancak 1970 krizi ile birlikte bu iki kuruluşun hem felsefeleri hem de yöntemleri değişime uğradı. Özellikle "1980 sonrası süreçte ulusal ekonomilerini borçla yönetmek zorunda kalan Türkiye gibi bir çok ülkede kalkınmacı devletin sosyo ekonomik hayata aktif müdahalesini öngören ve içe dönük sanayileşmeyi esas alan iktisat politikası anlayışı yerini, IMF-Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kuruluşların biçimlendirdiği ve serbest piyasa ekonomisini kutsayan yapısal uyum programlarına terk etmiştir".[108]

Gelişmekte olan ülkeler için, kalkınma ve sanayileşme söyleminin ve uygulamalarının yerini, ABD ve gelişmiş ülkelerin küresel sermaye çıkarları doğrultusunda, küresel tek pazarın bir parçası olma ve ona uyum sağlama amacı almaktadır. Gelişmekte olan ülke kavramı yerini gelişmekte olan (yükselen) piyasalara (emerging markets) bırakmaktadır.[109] Bu politikaların yayılmasında ve tek kutuplu yeni dünya düzeninin biçimlenmesinde, merkezi planlı ekonomi modelinin temsilcileri olan Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu ülkelerinin yıkılması ve

---

[106] Susan George, "NeoLiberalizmin Kısa Tarihçesi", http://www.antikapitalist.net/yeni/makaleler/susan.html
[107] Stuart M. Butler, "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi" (Çev: Coşkun Can Aktan), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/butler-kamuhizmet-ozellestirme.htm
[108] Soyak, **a.g.e.,** önsöz.
[109] önsöz.

Güney Amerika ülkelerindeki hiperenflasyonla birlikte yaşanan ekonomik krizler etkili olmuştur. Özellikle Güney Amerika'daki krizlerden devlet müdahaleciliğinin sorumlu tutulması, IMF tarafından müdahale karşıtı politikaların tüm dünyada ekonomik düzenin belirleyici politikası olarak yaygınlaştırılmasına gerekçe oluşturmuştur.

Yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde IMF ve Dünya Bankasının yöntemleri birbirlerini doğuran ve tamamlayan süreçler olarak ortaya çıkmaktadır. IMF'nin piyasaların serbestleştirilmesine, finansal serbestiye, fon hareketlerine ve sıcak paraya yönelik parasal politikaları,[110] Dünya Bankası tarafından empoze edilen yönetişimci devlet modeli ile tamamlanmaktadır.

Yapısal uyarlama politikalarının yerel düzeyde uygulanmasında aracı kurumların bir diğeri ICMA (International City/County Management Association-Uluslararası Şehir Yönetimleri Derneği)'dir. Hem teknik hem de finansman anlamında yerel yönetimlere katkı sağlamayı amaç edinen kuruluşun, son yıllarda özellikle gelişmekte olan ülkelerde yerel hizmetlerin özelleştirilmesi, desentralizasyon ve dış krediler konusunda çalışmaları artmıştır.[111]

1.7.5. Yapısal Uyarlama Politikalarının Başarısızlıkları

Yapısal uyarlama politikalarının, özellikle gelişmekte olan ülkeler ve onun yoksul hakları üzerindeki yıkıcı etkileri bizzat Dünya Bankası içinden bazı uzmanlarca da eleştiriye tabi tutulmuştur. Dünya Bankası'nın eski Baş Ekonomi Danışmanı, Nobelli iktisatçı Joseph Stiglitz tarafından yazılan *"Globalization and its*

---

[110] Hanke, **a.g.m.**, s.3.
[111] Ayrıntılı bilgi için Bkz. http://www.icma.org ve
http://www1.icma.org/main/bc.asp?bcid=60&hsid=1&ssid1=17&ssid2=22&ssid3=259

Discontents" adlı kitap bu eleştirilerin en yakından ve en yoğun olarak yapıldığı çalışmaların başında gelmektedir. Stiglitz, bu iki kurumun kararlarının ideolojik ve politik etkiler altında alındığını, sorunları çözmekte başarısız ama yöneticilerin inanç ve çıkarlarına uygun bir tarzda olduğunu belirtir. G7 ve özellikle de Amerika'nın denetiminde olduğunu söylediği kuruluşlarca izlenen politikaları, yoğun bir ideolojiye, az bir ekonomi bilgisine dayanmakla, sorunları çözmede başarısız olmakla, uygulandığı ülkelerdeki düşük gelirliler üzerindeki etkileri hesaba katmamakla suçlamaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin piyasalarını, gelişmiş ülkelerin mallarına açmaya zorlarken, gelişmiş ülkelerin kendi piyasalarını korumaya devam ettiklerini belirten yazar, yapısal uyarlama politikalarının dünya çapında zenginleri daha zengin, fakirleri ise daha fakir ve daha öfkeli kıldığı tespitini yapmaktadır.[112]

1980'lerden sonra IMF ve Dünya Bankası'nın öncülüğünde yapısal uyarlama politikalarını uygulamaya koyan ülkelerde yaşanan ödeme sorunları, yönetimsel sorunlar ve krizler Stiglitz'i haklı çıkarmaktadır. IMF'nin başarısız uygulamaları, önce Güney Amerika ülkelerinde başlamış, ardından Asya krizi[113] ile zirvesine ulaşmıştır. Meksika ve Bolivya'da devalüasyonla başlayan süreçte IMF destekli uygulamaya konulan politikalarla ülke ekonomileri tamamen dışa bağımlı hale gelmiş, petrol gelirlerine el konulmuş, yüksek enflasyon ve işsizlik altında ortaya çıkan siyasi istikrarsızlıklar ayaklanmaları beraberinde getirmiştir. Asya krizi sırasında Tayland ve Güney Kore'de uygulamaya konulan politikalar (makro-

---

[112] Stiglitz, **a.g.e.,** s.6-10.
[113] 1997 Asya krizinden başlayarak küreselleşmenin hayatımıza kattıkları ve hayatımızdan götürdükleri üzerine bir çalışma için bkz. Thomas L. Friedman, **The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization**, Anchor Books, 2000.

ekonomik istikrar, finansal sistemin yeniden yapılandırılması, dış ticaret ve sermaye akımının serbestleştirilmesi) ise bu ülkelerin piyasalarını uluslararası piyasaya açmaktan öteye gidememiştir. IMF politikaları, bu yönüyle "kaplan avı"[114] olarak da nitelendirilmektedir. Tayland'da yabancıların yerli banka ve finans kuruluşlarını devralma olanağına kavuşturulması, Güney Kore'de yabancıların hisse senedi ve tahvil alımındaki sınırların kaldırılması bu tanımlamayı doğrulayıcı nitelikteki uygulamalardır.[115] IMF destekli para politikalarının en büyük sakıncası, ulusal piyasaları uluslararası piyasalara bağımlı kılması noktasında ortaya çıkmaktadır. Spekülatif amaçlarla[116] ülkeye gelen sermaye, en küçük bir krizde ülkeyi terketmekte, bu durum zaten istikrarsız ve kırılgan olan ekonomilerde geri dönülmesi zor sorunlar yaratmaktadır.

Benzer şekilde, Dünya Bankası destekli uygulamaya konulan, ülkenin yönetsel ve hukuksal yapısında değişimi öngören politikalar da çeşitli yönlerden eleştiriye tabi tutulmaktadır. İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'da devletin yeniden yapılandırılması çalışmalarını ve bunların sonuçlarını inceleyen Masceranhas ortaya çıkan durumu şu şekilde özetlemektedir.[117]

1.Kamu kurumlarına tanınan aşın özerklik, bu kurumlar arasında eşgüdümü engellemiş, sonuçta ulusal politikaların belirlenmesini güçleştirmiştir.

2.Verimlilik kriteri kamu yararının önüne geçmiştir.

---

[114] Bayraktutan, **a.g.m.**, s.16.
[115] IMF destekli yapısal uyarlama politikalarının başarısızlıkları için Bkz. Stiglitz, **a.g.e.** ve İrfan Erdoğan, "1990'larda Bilinç Yönetimi", **Teori**, S.80 (Eylül 1996), s.15-38.
[116] Avrupa yasalarında işçi çıkarmak çok güç, işçilere verilen ücret ve sosyal haklar çok yüksek olduğundan Avrupa firmaları üretimlerini daha düşük maliyetli ülkelere taşımaktadırlar.
[117] R.C. Masceranhas, "Building on Enterprise Culture in the Pubhc Sector: Reform of the Public Sector in Australia. Britain and New Zeland", **Public Administration Review**, Vol.53/4 (1993), s.327.

3.Kamu hizmetlerinin piyasaya açılmasıyla ortaya çıkan kamu kurumları arasında rekabetin yıkıcı sonuçları olmuştur.

4.Kamusal hizmetler hükümet politikalarıyla özdeş hale gelmiş; hükümetlerin gelmesiyle başlayan politikalar gitmesiyle son bulmuştur. Hizmetlerin sürekliliğini zedeleyen bu durum kamu hizmetlerine olan güveni sarsmıştır.

Yapısal uyarlama politikaları özel sektörün güçlü olduğu ve merkezi yapılanmanın çok fazla müdahaleci olmadığı ülkelerde daha kolay gerçekleşmiştir. Ancak Türkiye gibi uzun bir merkezileşme geleneğine ve buna göre oluşmuş hukuki bir yapıya sahip olan ülkelerde dönüşüm süreci, problemli bir biçimde sürmektedir".[118] Politik riskler, yönetimsel sorunlar ve işletme zorlukları[119] problemlerin başında gelmektedir.

1.7.6. Türkiye'de Yapısal Uyarlama Politikalarının Uygulanması

Yapısal uyarlama politikaları Türkiye'de 24 Ocak 1980 kararları ile uygulamaya konulmuştur. Yeldan bu tarihten sonraki uygulamaları iki ayrı dönem altında inceler. 1980-1988 yıllarını kapsayan birinci dönem, ticari liberalizasyonun ön koşullarının (ulusal ekonomide, birikim ve kaynakların dağıtım mekanizmalarında piyasa fiyatlarının belirleyiciliği, ihracata dayalı kalkınma stratejisi) sağlandığı ve mal ve hizmet hareketlerinin serbestleştirildiği dönemdir. İkinci dönem ise 1989 yılından başlayarak bugüne kadar süren ve sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırıldığı ve kambiyo rejiminin tamamen serbestleştirildiği dönemdir. Dönemin başlangıcı, 1989 yılında çıkarılan Türk Parasının Kıymetini

---

[118] Canpolat, **a.g.m.**, s.37.
[119] Dila Aksoy Hasan, "Hizmetlerin Özelleştirilmesi", http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevrevesurdurulebilirkalkinma/raporlar/son/EK-12.pdf

Koruma Kanunu'nda değişiklik yapan bir KHK olmuştur.[120] 1999 yılı bu ayrımda üçüncü kırılımı oluşturabilecek önemli bir dönüm noktasıdır. 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile özel hukuk sözleşmeleriyle kamu hizmeti gördürmenin önü açılmış ve sorunların uluslararası tahkim yoluyla çözülebilmesine imkan tanınmıştır.[121]

Yapısal uyarlama politikaları, KİT'lerin ulusal ekonomiden tasfiyesi süreci ile başlamıştır. Ardından özel hukuka göre faaliyette bulunan kamu tüzel kişileri (Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri, OYAK, İLKSAN, Özerk Futbol Federasyonu gibi) ve özerk denetim kurullarının[122] ve Başbakanlığa bağlı Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kurulması[123] gelmiştir. 90'lı yıllar boyunca politikalar yerel yönetimler düzeyine de taşınmak istenmiş; ancak hazırlanan yerel yönetim yasa taslakları yasalaştırılamamıştır. En son 2003 yılı içinde hazırlanan ve 2004 yılında Meclisten geçirilerek Cumhurbaşkanlığı'na sunulan taslaklardan, 5216 sayılı "Büyükşehir Kanunu" onaylanmış, 5197 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", 5215 sayılı "Belediye Kanunu" ile 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden

---

[120] Yeldan, **a.g.m.**, s.273-276.

[121] 1999 Anayasa değişikliği tezimizin özelleştirmenin yasal çerçevesinin ortaya konduğu bölümde ayrıntılı olarak incelenmiştir.

[122] Kuruluş tarihleri itibariyle bu özerk kurullar şunlardır. SPK (1981), RTÜK (1994), Rekabet Kurumu (1994), BDDK (1999), Telekomünikasyon Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Şeker Kurumu (2001), Tütün ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (2002) ve Kamu İhale Kurumu (2002). Sezen, özerk denetim kurullarının oluşum sürecinin tümüyle IMF ve Dünya Bankası'nın egemenliğinde gerçekleştirildiğini, niyet mektupları ve ikraz anlaşmalarına konulan taahhütlerle faaliyetlerinin yakından izlendiğini örnekleriyle göstermektedir. Sezen, **a.g.e.**, s.122-135.

[123] Müsteşarlığın kurulmasıyla IMF ve Dünya Bankası'nca öngörülen maliye politikalarının daha rahat uygulanması, ticaret ve döviz kuru rejimi reformlarının tek elden yürütülmesini sağlamıştır. Böylece Maliye Bakanlığı'nın ekonomi yönetimi üzerindeki etkisi zayıflatılmış, DPT geçmiş dönemlere nazaran planlama araçlarından yoksun bırakılmıştır. İktisadi-mali kararların başbakana bağlı, geleneksel bürokratik yapıdan koparılmış yeni birimlerce alınması çıkabilecek engelleri daha baştan önlemeyi amaçlamıştır. Bkz. Hüseyin Yayman, "1980 sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", Bu makale **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.2. S.3 (Kış 2000) de yayınlanmıştır. Makalenin internet adresi: http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/2311.pdf

Yapılandırılması Hakkında Kanun" Cumhurbaşkanı tarafından Meclise iade edilmiştir. Ancak yerel yönetimler düzeyinde süreç, özelleştirme, şirketleşme ve ihaleci belediyecilik şeklinde[124] uzun yıllardan bu yana ilerlemektedir. Güler tarafından yapısal uyarlama politikalarının yerel yönetimler (belediyeler) düzeyinde ilerlemesi şu cümlelerle özetlenmektedir.

> "Kent yönetimi olarak belediyecilik modelinin, 1980'li yıllardan bu yana, rant yöneticiliği ve ticari işletmecilik işlevleri genişlemiş, buna karşın toplumsal ihtiyaçları kamu hizmetiyle karşılama işlevinden sürekli biçimde uzaklaşmıştır. Hizmetlerin ihale yoluyla özel şirketlere aktarılmasıyla ilerleyen bu süreç, 1990'lı yıllarda imtiyaz sisteminde Danıştay yetkilerinin daraltılması, yap-işlet ve yap-işlet-devret modellerinin yaygınlaştırılması, anayasaya uluslararası tahkimi kabul eden değişikliğin girmesi gibi gelişmelerle, kent yönetimlerinin küresel sermaye şirketleriyle içiçe çalışma dönemine açılmıştır.
>
> Kent yönetimi, temel altyapı hizmetleri bakımından, küresel sermayenin kendisi için yüksek kârlı yatırım alanı saydığı mekanların tekelci yönetimidir. Son yirmi yıldan bu yana uygulanan neoliberal politikalar, bir yandan kentlerde belediyelere özgü 'yönetme hakkı'nı çözmek, bir yandan da belediyelerin ulusal merkezi yönetimle bağları kesilerek bu yerel idarelerle doğrudan sözleşmeler yapmak amacına kilitlenmiş durumdadır".[125]

Bu politikalara bağlı olarak yerel yönetimler düzeyinde ortaya çıkan önemli bir sonuç 1980 sonrası belediye gelirleri içinde dış kredilerin miktarındaki hızlı artıştır. 1985 yılına kadar yerel altyapı finansmanında tam bir kamu kredisi tekeli varken, 1985-1995 diliminde kamunun oranı yüzde 13'e düşmüştür. Aynı dönemde yabancı sermayenin oranı yüzde 67 olarak gerçekleşmiştir. [126]

Yapısal uyarlama politikalarının yerel düzeyde uygulamaları, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de Dünya Bankası'nın önderliğinde yürütülmektedir. Bankanın, Çukurova Kentsel Gelişme Projesi ile 1987 yılında başlayan Türk Belediyelerine ilgisi, İstanbul Su Temini Projesi, Ankara Kanalizasyon Projesi,

---

[124] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4.B., İstanbul, 2000, s.403-404.
[125] Birgül Ayman Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", **Görüş**, S.58 (Şubat-Mart 2004), s.24.
[126] Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** C.6, S.3 (Temmuz 1997), s.64-67.

Bursa Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi, Çeşme-Alaçatı Su ve Kanalizasyon Projesi kredileriyle sürmüştür.[127]

Son yıllarda tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye'de de yapısal uyarlama politikaları ciddi eleştirilere konu olmuştur. Akademik çevrelerle başlayıp, sendikaların ilgisiyle[128] artan eleştiri süreci, bu politikaların ülkenin ekonomik, siyasal ve yönetsel yapısında ortaya çıkardığı dönüşümlerin sakıncaları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu sakıncalar arasında istihdam üzerindeki yıkıcı etkiler eleştirilerin ortak paydasını oluşturmaktadır. Örneğin Gökbayrak tarafından yapılan bir çalışmada, yapısal uyarlama politikaları bütün dikkatlerin sermaye piyasalarına çevrildiği, emek ve üretim piyasalarının büyük ölçüde dışlandığı politikalar olarak nitelendirilmekte ve bu politikaların emek piyasalarındaki çöküşü, sendikasızlaştırmayı, artan işsizliği ve buna bağlı olarak sendikaların azalan gücünü, artan kayıt dışı ekonomiyi, taşeronluk gibi esnek üretim biçimlerinin ortaya çıkışını, başta sağlık eğitim ve sosyal güvenlik olmak üzere hizmetlerin kalitesinde ortaya çıkan düşüşleri beraberinde getirdiği ifade edilmektedir.[129]

Ancak, Türkiye'de belediyeler düzeyinde özelleştirme biçiminde ortaya çıkan ve geleneksel yapının dışında kamu hizmeti sunumunu içeren örneklerin tamamını, yapısal uyarlama politikalarını hayata geçirme amacına yönelik uygulamalar olarak değerlendirme imkanı yoktur. Çoğunlukla belediyeye gelir sağlamak, belediye bütçesi içinde yük olarak görülen bazı hizmet birimlerini belediye dışına çıkarmak,

---

[127] Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", s.26.
[128] Yapısal uyarlama politikalarını Türkiye'de hayata geçirmeye yönelik süreç KİGEM tarafından yapılan bir çalışmada "KİT'lerin gürültülü bir şekilde, kamu yönetiminin ise görece sessiz sedasız piyasa sistemi içine çekilmesi" olarak nitelendirilmektedir. KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma,** Ankara, 1998, s.9.
[129] Gökbayrak, **a.g.e.,** s.32-33.

piyasaya düşük bedellerle hizmet gördürmek gibi amaçlarla hayata geçirilen uygulamalar, her ne kadar yapısal uyarlama politikaları için önemli araçlar oluştursa da, belediyelerde bu uygulamaların temel gerekçeleri ekonomik nedenlerdir. Özellikle son yıllarda, artan nüfusa rağmen belediye gelirlerinde yaşanan düşüşlere paralel olarak bu uygulamaların yaygınlık kazanması, ideolojik olmaktan (Neo-liberal ideolojinin yaygınlaştırılması) çok ekonomik gerekçelere dayanmaktadır. İdeolojinin yaygınlaşması ise dolaylı bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.8. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirmenin devlet yönetiminde ulaşmaya çalıştığı amaç, son tahlilde, hukuksal rasyonellikten işletmeci rasyonelliğe geçiş şeklinde adlandırılabilir. İşletmeci rasyonelliğe geçiş için bürokratik yapının da değiştirilmesi gerekmektedir. Özelleştirme teorisyenleri, yasal-ussal bürokrasi modeli tasfiye edilerek, yerine üretken- rasyonel bürokrasi modeli ikame edilirse, daha etken ve verimli hizmet sunumunun mümkün olacağını öne sürmektedirler.

Özelleştirme ile ulaşılmak istenen amaçları özelleştirmenin dar ve geniş anlamları bağlamında değerlendirebiliriz. Dar anlamda özelleştirmenin içerdiği satış uygulamalarıyla ulaşılmak istenen amaçları, kamuya gelir sağlamak, kamuda çalışan insan sayısını azaltmak ve açık veren kamusal faaliyetler konusunda devlet bütçesini küçültmek gibi sınırlı sayıda başlığa sığdırabilmek mümkündür. Geniş anlamda özelleştirmenin içerdiği uygulamalar ise, her düzeyde rekabeti geliştirerek piyasa ekonomisini ekonomik hayatın merkezine oturtmak ve kamu hizmetlerinin etkenliğini ve verimliliğini arttırmak başta olmak üzere, tüketicilere en uygun fiyatla en yüksek kalitedeki malları ve hizmetleri sunmak, kıt kaynakların toplumda en etken biçimde dağıtımını sağlamak, kamu sendikalarının etkinliğini azaltmak,

ekonomide kamu müdahalelerini en aza indirmek, kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesi, kamu idarelerinin finansman ihtiyaçlarını azaltacak şekilde kaynaklarının artırılması, mülkiyetin tabanda yaygınlaştırılması gibi çok çeşitli başlıklar altında incelemek mümkündür. Şimdi bu amaçları kısaca özetlemeye çalışalım.

1.8.1. Kaynak Yaratmak

Özelleştirmenin ulusal ya da yerel ekonomi için mali anlamda en önemli amacı, kaynak yaratmaktır. Özelleştirme, artan iç ve dış borçlarının kapatılmasında,[130] kamu açıklarının azaltılmasında[131] bir araç olarak kullanılmaktadır. Ege tarafından özelleştirmenin bu amaçla kullanılması, "ailenin gümüşlerini satmak" olarak değerlendirilmektedir.[132] Kaynak yaratma anlamında özelleştirmenin en önemli araçları KİT'lerin satışı ile bu kurumların borç yükünden kurtulmak ve kâr ettikleri sürece bu kuruluşlardan vergi almak suretiyle yeni kaynaklar oluşturmaktır.

Ancak, dünyanın pek çok ülkesinde özelleştirmenin kaynak yaratmak amacıyla kullanılmasının, istenen sonuçları vermediğine dair pek çok örnekler vardır. Alman özelleştirme uygulamaları, özelleştirme ile beklenen kaynak düzeyine ulaşılamayabileceğinin en açık kanıtıdır. Almanya'da özelleştirme çalışmalarının başlangıcında yapılan ilk tahminlerde, özelleştirmeler sonunda 90 milyar DM'lik bir

---

[130] Örneğin Meksika'da 1992 yılı başı itibariyle 14 trilyon Peso tutarında iç borç, sadece özelleştirme gelirleriyle ödenmiştir Sudi Apak, **Türkiye'de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları,** Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993, s.90.

[131] Artan kamu harcamalarının sonucunda ortaya çıkan kamu açıklarını kapatmak için borçlanmak ya da vergileri arttırmak gereklidir. Borçlanmak ulusal ekonomiyi daha büyük açmazlara sürüklediği ve "özelleştirme gelirleri aynı miktar vergi artışına göre daha populer" olduğu için özelleştirme açıkları kapatmanın aracı olarak görülür. Bayraktutan, **a.g.e.,** s.II.

[132] Ege, **a.g.m.**, s.72.

kaynak yaratılması düşünülürken, gerçekleşme bu beklentinin tam aksine oluşmuş, sonuçta Federal Devlet 265 milyar DM'lik bir borç üstlenmek zorunda kalmıştır. Ukrayna'da devlet bütçesine aktarılmak üzere, 2001 yılı içinde 1.5 milyar dolar, 2002 yılı için ise 1 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilmesi öngörülmüştür. Buna karşın 2001 yılında özelleştirmelerden elde edilen gelir yaklaşık 390 milyon dolar (2.1 milyar hrivnya) ile öngörülen rakamın üçte biri seviyesinde kalmıştır.[133]

1.8.2. Yüksek Kalite ve Düşük Fiyatta Kamu Hizmeti Sağlamak

Özelleştirmenin en önemli gerekçesinin, etkenlik kazançlarına yönelik gerekçeler olduğu yukarıda ifade edilmişti. Bu gerekçenin bir uzantısı olarak özelleştirmeden beklenenlerin ilk iki sırasını, "düşük fiyat ve yüksek kalite" oluşturmaktadır.[134] Özelleştirilen hizmet alanlarında faaliyet gösteren firmaların, piyasadaki rekabet koşulları altında marjinal maliyete eşit noktada fiyatı belirleyecekleri için fiyatların düşeceği, buna karşın düşük kâr marjlarında gelirlerini oluşturan firmaların satışları arttırmak için kaliteyi yükseltmek zorunda kalacakları, bu şartlar altında hizmetlerde etkenliğin sağlanacağı varsayılır.

Bu amacın gerçekleşmesine yönelik ampirik araştırmalar, özelleştirme ile etkenlik arasında doğrudan bir ilişkinin varlığını ortaya koymada yeterli değildir. Fiyatlardaki düşüş büyük ölçüde daha düşük istihdam seçeneği ya da taşeronlaşma ile sağlanmaktadır. Ayrıca doğal tekel yapısına sahip sektörlerde kamu tekellerinin özel tekellere dönüştürülmesinin yarardan çok zarar getirdiği bilinmektedir.

---

[133] Bkz. Almanya için: Ayhan Sarısu, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Batı Avrupa (İngiltere, Fransa, Almanya)" **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Ağustos 2003), s.60-66 ve Ukrayna için: Ayhan Sarısu, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Doğu Avrupa (Bulgaristan, Hırvatistan, Ukrayna)", **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Eylül 2003), s.36-39.

[134] John Blundell, "The Miracle of Privatization", **The Freeman: Ideas on Liberty Pub**. September 2000, s.3.

Örneğin Bolivya'nın 3. büyük şehri Cochabamba'da suyun özelleştirilmesinde yüklenici firma su fiyatlarını sürekli arttırmıştır. Hükümet kaynaklarının açıklamalarına göre fiyatlar kısa sürede iki katına çıkmıştır. Bu fiyat artışları aylık asgari ücretin 100 doların altında olduğu Bolivyalıları büyük oranda etkilemiştir. Ortalama su faturasının bir erkeğin ortalama ücretinin % 22'sini ve kadınların ortalama ücretinin % 27'sini bulduğu dönem, özelleştirmeye karşı gelişen büyük bir direnişi, ardından ayaklanmayı beraberinde getirmiş, çıkan olaylarda bir kişi ölmüş sonuçta belediye anlaşmayı iptal etmek zorunda kalmıştır.[135]

Özelleştirmenin bu amacına yönelik güncel bir örnek Türkiye'de yaşanmaktadır. Türkiye'de telekomünikasyon sektöründe yasal kurumsal serbestleşmeye gidilerek özel GSM şebekelerine izin verilmesinin gerekçelerinden biri daha ucuza ve daha kaliteli görüşme sağlanması amacı idi. Ancak uygulama bunun tersini ortaya koymuştur. 2004 yılı Temmuz ayı itibariyle Telekom'a ait GSM şebekesi (AVEA), diğer iki şebekeye oranla daha ucuza hizmet sunmaktadır.

1.8.3. Mülkiyeti Tabana Yaymak

Özelleştirme, liberal teorinin nominal kamu mülkiyetine duyduğu güvensizliğin bir sonucu olarak, mülkiyeti tabanda yaygınlaştırmanın ve geniş pay sahipliğini teşvikin bir aracı olarak düşünülmektedir. Özellikle hisse senetleri yoluyla kamu varlıklarının satışının temel amacı budur. Ancak uygulamada karşılaşılan pek çok örnek, hisse senedi sistemiyle başlangıçta bireysel yatırımcıların atıl tasarruflarının (yastık altı birikimlerinin) toplandığını, ardından bu senetlerin kurumsal müşteriler (büyük holdingler uluslararası konsorsiyumlar gibi) tarafından

---

[135] Erol, **a.g.m.**

satın alındığını ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle özelleştirme, serveti, kamudan önce toplumun geniş kesimine, sonrasında ise toplumun ekonomik açıdan üst grubunda yer alan küçük bir azınlığa aktarma işlevi görmektedir. Örneğin İngiltere'de 1985-1995 döneminde özel hisse senedi sahiplerinin sayısında yüzde 500'lere varan artışlar yaşanmıştır.[136] Sadece 1984' te İngiliz telefon kuruluşu British Telecom' un satılması olayında bir milyon,[137] Sular İdaresinin satışında dokuz milyon kişi[138] hisse sahibi olmuşlardır. Ancak zaman içinde hisselerin çok büyük bir kısmı çok küçük değerleri içerdiğinden, sahipleri tarafından elden çıkarılmışlar ve bu hisseler büyük yatırımcılar tarafından toplanmıştır. Hisse sahipliğinin bu şekilde el değiştirmesi büyük holdinglerin hatta uluslararası şirketlerin ulusal ekonomi üzerindeki belirleyiciliklerini arttıran en önemli faktördür.

Ayrıca mülkiyeti tabana yaymak, pratikte özelleştirme karşıtı güçlerin ve sendikaların tepkilerini de önleme amacı taşır. Özellikle kamu işletmelerinin çalışanlarına satılması durumunda mülkiyete ortak olan işçilerin özelleştirmenin karşıtı değil destekçisi olacakları varsayılır.

Oyan, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının, özellikle özelleştirme sürecinin başında blok satış yöntemiyle yapıldığı için, İngiltere örneğinde olduğu gibi mülkiyetin tabana yayılmasını değil aksine belli ellerde toplanmasını sağladığını söylemektedir.[139]

---

[136] Antonio Manzini, "Privatization in Western Europe", **Economic and Financial Prospects by Economics Department**, Swiss Bank Co., No:5/1, s.1-4.
[137] Butler, "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi".
[138] George, **a.g.m.**
[139] Oyan, **a.g.e.,** s.161.

1.8.4.Demokrasiyi Geliştirmek

Bazı yazarlarca özelleştirme ile sağlanacak rekabetin ve mülkiyetin tabanda yaygınlaştırılmasının, bireysel özgürlükler ve demokratik gelişim açısından da önemli olduğu vurgulanmaktadır. "Özelleştirme ile ekonomik güç devletten topluma, fertlere geçecek ve ekonomik gücü artan birey ve sosyal grupların özgürce örgütlenebilmeleri ve siyasi karar mekanizmalarına etki edebilmeleri mümkün hale gelecektir".[140] Bu varsayım, liberal teorinin devletin siyasal güç yanında ekonomik gücü de içermesi halinde baskı aracı haline geleceği temel tezinin bir sonucudur.

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının amaçları resmi olarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın amaçlar dizgesinde izlenebilir. Teoride yukarıda sıralanan amaçların hepsini kapsayacak şekilde düzenlenen dizgede özelleştirmenin amaçları: "devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi, ...rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilebilmesi" olarak sıralanmaktadır.[141]

1.9. Özelleştirme İle Etkenlik Maksimizasyonuna Yönelik Ampirik Bulgular

Akademik yazında kamu ile özel sektör arasında etkenlik karşılaştırmalarına yönelik pek çok çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmaların sonuçları birbirinden farklı

---

[140] Ersöz, **a.g.m.**, s.32.
[141] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Türkiye'de Özelleştirme", http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm

yaklaşımları ortaya koysa da özel sektör hizmetlerinin daha etken olduğu yönünde baskın bir anlayışın olduğunu söyleyebiliriz.

Örneğin Borcherding, Pommerehne ve Schneider tarafından, ABD ve pek çok Avrupa ülkesini kapsayan 19 hizmet türü için yapılmış 40 araştırma sonucunda, 32 araştırma sonucu kamunun, 8 araştırmanın sonucu ise özel sektörün daha etken ve daha düşük maliyetlerle hizmet sunduğunu göstermektedir.[142]

Eğitim hizmetleri özelleştirme bağlamında etkenlik tartışmalarının en fazla yapıldığı alanların başında gelmektedir. Bu çalışmalarda da diğer sektörler gibi hem özelleştirme lehinde hem de aleyhinde kanıtları bulabilmek mümkündür. Örneğin eğitim hizmetlerinin çeşitli kategorilerinin özelleştirilmesinin (ABD örneğinde) sonuçlarının tartışıldığı bir çalışmada, "özelleştirme mitleri ve gerçekler" başlığı altında, eğitim hizmetlerinin özelleştirilmesinin daha etken ve verimli hizmet sunumunu sağlamadığı, gereksiz bürokrasiyi azaltmayıp arttırdığı iddia edilmektedir.[143] Öte yandan Lott tarafından yapılan bir çalışmada eğitim hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasına gerekçe olarak gösterilen sebepler analiz edilmekte ve bu gerekçelerin yeterli olmadığı söylenmektedir.[144]

Yerel kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu ile özel kesim arasındaki etkenlik farklılıkları, ampirik verilerin yoğunlaştığı bir başka alandır. Çöp

---

[142] T. E. Borcherding, W. Pommerehne and F. Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Provision: The Evidence from Five Countries", **Nationalekenomie, Journal of Economics, Supplement**, 1982, by Springer - Verlag, s.130-133'den aktaran Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Çeşitli Hizmetlerde Özel Sektör-Kamu Sektörü Performans Karşılaştırmaları: Genel Sonuçlar", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/cesitli-hizmetlerde-karsilastirma.htm

[143] http://www.aft.org/privatization/psrp/basics/myths.html

[144] John Lott, "Eğitim Niçin Devlet Tarafından Sunulmaktadır. Eleştirel Bir Çalışma" (Çev. Metin Meriç), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/meric-lott-education.htm

toplama sektörü bu araştırmalar içinde farklı sonuçların ortaya çıktığı araştırmaların başında gelmektedir. Çöp toplama hizmetine ilişkin olarak Pier, Vernon ve Wicks'in (1974) araştırmasının sonucu belediyelerin bu alanda daha etken olduğu, Savas'ın (1977), Hirsch'in (1965), Collins ve Downes'in (1977) buldukları sonuçlar ise önemli maliyet farkları olmadığı şeklindedir. Pommerehne (1976), Spann (1977) tarafından yapılan araştırmalar ise özel sektör firmalarının daha etken çalıştığını ortaya koymaktadır.[145]

Bailey ABD'de New York kentindeki özelleştirmelerden (çöp hizmetleri, okul taşımacılığı, özel okullar ve spor tesislerinin yönetimi) yola çıkarak ulaşılmak istenen amaçlara ulaşılamadığını söylemektedir. [146]

Özelleştirme lehinde ya da aleyhinde bir takım rakamların ortaya konması, her ne kadar trendleri göstermesi açısından anlamlıysa da belli bir zaman dilimindeki ve belli bir ülke yada bölgedeki uygulamaların sonuçlarını göstermekten öteye gitmeyecektir. Örneğin 2004 yılı rakamları ile bir ülkedeki özelleştirmelerin başarısını ortaya koymak mümkündür. Ancak bu 2005 yılında bu durumun değişmeyeceğini göstermez. Faktör fiyatlarına, ülkenin ekonomik durumuna, ilgili kamu kurumunun bütçeleme yapısına, ya da sözleşme sürecinde devreye girebilecek subjektif değerlendirmelere bağlı olarak, özelleştirmeden beklenen etkenlik de değişkenlik arz edecektir. Dolayısıyla, özelleştirme kesin olarak etkenlik ve verimlilik sağlayan bir hizmet gördürme yöntemidir ya da değildir şeklinde yargıya varmak güçtür.

---

[145] Aktan ve Özkıvrak, "Çeşitli Hizmetlerde Özel Sektör-Kamu Sektörü Performans Karşılaştırmaları: Genel Sonuçlar".
[146] Bailey, **a.g.m.**, s.152.

Öte yandan, özellikle özelleştirme lehinde kanıt olarak kullanılan araştırmaların verilerini sağlıklı olarak değerlendirmeyi engelleyen faktörler de vardır. Bu araştırmaların pek çoğu özelleştirme ile maliyetlerde bir düşüş olduğunu ortaya koymakla birlikte, genellikle işten çıkarmalar sebebiyle oluşan maliyet düşüşlerini genel azalma içinde değerlendirmekte, başka bir deyişle sosyal boyutla ilgilenmemektedir.[147] Ayrıca KİT sisteminde yapılan özelleştirmelerin etkenliğine yönelik araştırmalar, KİT'leri herhangi bir piyasa firması hüviyetinde değerlendirmekte, bu kuruluşların temel amacının kârdan öte kamu yararına hizmet olduğunu unutmaktadır. Özellikle sendikalar tarafından özelleştirmeye karşı geliştirilen tepkilerde KİT'lerin bu özelliklerine atıfta bulunulmakta ve KİT'lerin değerlendirilirken kâr/zarar durumuna değil, bu kuruluşların, kuruluş amaçlarına hangi oranda hizmet ettiklerine bakılarak karar verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. [148]

Bu araştırmaları içeren genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, dünya üzerindeki pek çok ülkede yapılan özelleştirme uygulamalarının ayrıntılı bir analizi, kamuya ait işletmelerin özel sektöre satışı anlamındaki bir özelleştirmenin tek başına yüksek verimlilik sağlamadığını ortaya koymuştur. Özelleştirme sonrasında rekabet ortamı oluşturulmamışsa başka bir deyişle özelleştirilen kuruluşun başındaki özel sektör yöneticilerinin "kârları tehdit edilmedikçe"[149] özelleştirme beklenen sonucu

---

[147] Özelleştirmenin sosyal boyutunu da içeren araştırmalar hizmetlerin kalitesinde gerçekleşen artışların ve fiyatlardaki azalmanın temel sebebinin istihdamda daralma ve çalışma koşullarının değiştirilen yapısı olduğunu göstermektedir. Örnek için Bkz. John Wilson, "Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services:An Analysis of The Views of Local Government Accountants in The North West of England" **Public Administration**, Vol.77/3 (Autumn 1999), s.541-563.

[148] TÜRK-İŞ, "Babalar Gibi Özelleştirme", http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleozellestirme.htm

[149] Bayraktutan, **a.g.e.,** s.III.

sağlamayacaktır. Özelleştirme yazınında bu durum kamu tekelinin özel tekele dönüşmesi olarak adlandırılmakta ve sonucun "fiyatlarda yükselme ve kalitede düşme"[150] olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca mülkiyeti tabana yaymayı amaçlayan özelleştirme özel tekelleri ortaya çıkardığı zaman, mülkiyeti tavana, tavanın da bir kısmına aktaran bir araç olmaktan öteye gidememektedir.

1.10. Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi ve Özelleştirme Uygulamaları

Sosyoloji biliminin incelemeleri kamu hizmeti kavramı tanınmıyor olsa bile, yönetenlerin özel çıkarlardan farklı bir ortak yararı gerçekleştirmek için her çağda çeşitli faaliyetlerinin olduğunu göstermektedir. Bu olgunun Türk Kamu Yönetiminde de izlerinin sürülmesi durumunda ortaya çarpıcı bir sonuç çıkacaktır. Çünkü olgunun ifade ettiği gerçekliğe en uygun düşecek siyasal ve toplumsal yapılanmanın, Osmanlı klasik dönemi olduğunu söyleyebiliriz.

Gerçekten de bu dönemde temel çerçevesini tımar yönteminin[151] çizdiği, askeri karakterinin ağır bastığı toprak rejimi içinde, devletin adalet ve düzen sağlama dışında piyasaya girerek ya da doğrudan toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik bir faaliyeti olduğu söylenemez. Ancak İmparatorluğun toplumsal ortak ihtiyaçların karşılanması için kendine özgü (sui generis) bir yöntem geliştirdiğinin de altı

---

[150] Osborne and Gaebler, **a.g.e.,** s.75., Uğur Emek, **Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi - Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon-,** DPT Yay. (No:2672), Ankara, 2003, s.10-11. İngiltere'de yapılan özelleştirmeleri eleştiren George tarafından hizmet kalitesinde yaşanan düşüşler şu cümlelerle ifade edilmektedir. "Yorkshire su şebekesinde fareler cirit atmaktadır, Thames trenlerine binip de hayatta kalmayı başaranlar madalyayı hak eder duruma gelmişlerdir!" George, **a.g.m.**

[151] Tımar, "en geniş anlamıyla belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tümünün veya bir kısmının dirlik olarak havale yoluyla bir görevliye devri ve bu devir karşılığında da bazı hizmetlerin ona yüklendiği mali, idari, askeri amaçları olan bir sistemdir" İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi,** TODAİE Yay., Ankara, 1979, s.91-92. Ortaylı'ya göre Osmanlı Devleti'nin kamu görevlerini yerine getirecek merkezi bir idaresinin olmaması Tımar sisteminin arkasında yatan tarihsel gerçektir.

çizilmelidir. Bu yöntem kadı, loncalar ve vakıflar üçgeninde şekillenmiştir. Şehirlerde belediye hizmetlerinin sunulmasında kadılar[152] sorumlu tutulmuş, görevin yerine getirilmesini ise çoğunlukla esnaf loncaları gerçekleştirmiştir. Bir esnaf kuruluşu olan loncalar bir taraftan şehirlerin iktisadi yaşamını yönlendirirken, bir taraftan da mahalli nitelikteki bir takım hizmetleri yerine getirmişlerdir. Bunlar arasında genel güvenliğin sağlanması, üretici ve tüketicilerin ilişkilerinin adil ölçüler içinde sürdürülmesi gibi şehri ilgilendiren görevler sayılabilir. Fakat toplumsal ihtiyaçların karşılanması noktasında temel sorumluluk vakıflara düşmüştür. İmparatorluk sınırları içinde bugün kamu hizmeti olarak adlandırdığımız okul, cami, mezarlik, kervansaray, hastane, hamam, imarethane yapımı gibi pek çok görev vakıflar tarafından yerine getirilmiştir.[153]

Islahat ve Tanzimat Fermanlarıyla başlayan Osmanlı'nın reform sürecinde ve daha sonrasında Cumhuriyet Devrimleriyle, Türk İdare Hukuku ve kamu hizmeti kavramı da şekillenmeye başlamıştır. Bu şekillenmede Fransız kamu hizmetleri anlayışının önemli ölçüde etkisi olduğunu biliyoruz. Dönemin belirgin özelliği daha

---

[152] "Klasik dönemde Osmanlı şehrinin idaresi ve yargı görevi, ilmiyye sınıfından olan ve merkez tarafından atanan kadılara bırakılmıştı. Merkezi idarenin temsilcisi sıfatıyla adalet işlerinden sorumlu olan kadılar aynı zamanda günümüzde belediye zabıtasının görev alanına giren esnafın denetlenmesi, belediye tembih ve yasaklarının uygulanması ve narh işleriyle de görevlendirilmişlerdi" İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yay., İstanbul, 1985, s.16. "Kadılara yardımcı olarak, mahalleler düzeyinde imamlar vardı. İmamlar hem din adamı, hem de bulundukları mahallenin yöneticisi ve lideri konumundaydılar. Küçük yerleşim yerlerinde ise kadıların görevlerini Kadı Naibleri yerine getiriyorlardı" Adalet Alada, "Türk Belediyeciliği'ne Kronolojik Yaklaşım", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl (Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları)**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990, s.119.

[153] Halil İnalcık, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, **Türkiye Günlüğü**, S.11 (Yaz 1990), s.32-34. Karahanoğulları eğitim, bayındırlık ve sosyal yardım gibi alanlarda yoğunlaşan vakıf yönteminin bugün anladığımız manada bir kamu hizmeti olarak değerlendirilemeyeceğini, öte yandan vakıfların da tam anlamıyla sivil-özel alanın kurumları olmadığını ifade etmektedir. Çünkü bir taraftan vakıfların faaliyetleri ve malları karşıladıkları ihtiyacın gerekleri doğrultusunda piyasanın /özel alanın işleyiş kurallarından önemli ölçüde bağışık kılınmıştır (vakfedilen malın mülkiyetinin Allah'a geçmesi, satılamazlık, devredilemezlik, amaç dışı kullanılamazlık gibi). Öte yandan büyük girişimi gerektiren hizmetleri gören vakıflar Sultan vakıflarıdır. Karahanoğulları. **a.g.e.**, s.111.

önceden devletin görev alanları içinde sayılmayan pek çok hizmetin devletin alanına sokulmasıdır. Posta işleri, nüfus yazımı karantina gibi hizmetler[154] ilk olarak kamu hizmeti olarak devlet tarafından sunulmaya başlayan hizmetler olmuştur. İkinci meşrutiyet döneminde itfaiye, sokak temizliği, kanalizasyon gibi hizmetler belediye hizmetleri olarak İstanbul'da geliştirilmeye başlanmıştır.

Bu dönemde devletin iktisadi anlamda da piyasaya girdiğini görüyoruz. Tarımı desteklemek üzere 1863 yılında kurulan memleket sandıkları, 1888 yılında Ziraat bankasına dönüştürülerek çiftçiye ucuz kredi sağlama görevini üstlenmiştir. Gıda, porselen, deri ve özellikle dokuma alanında yeterli olmasa da devletin çeşitli girişimleri olmuştur.

Cumhuriyet dönemi ise bir yönüyle Islahat fermanıyla başlayan sürecin bir devamı olarak görülebilir. Cumhuriyet devletin piyasa alanına doğrudan girişi anlamında Osmanlının reform sürecini devam ettirmiştir. Ancak burada önemli bir fark vardır. Cumhuriyet dönemi bu girişin ideolojik çerçevesini de devletçilik ilkesi üzerine bina etmiştir.

Osmanlı'dan miras alınan ekonomik yapı üzerine modern bir iktisadi yaşamı piyasa yoluyla kurmanın imkansız olduğu açıktır. Her ne kadar 1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresiyle liberal bir ekonomik yapı kurulmasına karar verilmişse de devlet özel sektörün yeterli olmadığı (sermaye birikimi ve deneyim anlamında) her alanda kamu hizmetlerini kurmak zorunda kalmıştır. Bu zorunda kalışın amacı özel sektör gelişimiyle sınırlı tutulmuşsa da, devletin uzun yıllar bu sektörlerde kaldığı

---

[154] Onar, **a.g.e.**, s.697.

bilinen bir gerçektir. Öte yandan devletçilik ilkesinin bir iktisadi tercih olarak seçilmesinin arkasında yer alan toplumu dönüştürme fikri de gözardı edilmemelidir.

Cumhuriyet döneminde kamu hizmetlerinin kurulmasına yönelik en önemli çabaların başında yabancı sermayeli yatırımların ulusallaştırılması gelmektedir. Demiryolları yatırımları ilk olarak ulusallaştırılan hizmetlerdendir. Ulusallaştırma ile yetinilmemiş, yeni demiryolları kurulması da bu dönemde başlatılmıştır. Sanayi kesimini güçlendirmek amacıyla İşbankası kurulmuştur. Ancak 1929 yılında kadar devlet eliyle özel sektörü güçlendirme çabası beklenen neticeyi vermemiş bunun üstüne bir de 1929 ekonomik buhranı eklenince devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak için daha çok noktada hizmet sunması zorunlu hale gelmiştir. Devlet bunu kamu iktisadi teşekkülleri kurarak gerçekleştirme yolunu seçmiştir.[155] İlk KİT örgütlenmesi, 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir. Ancak Ziraat Bankası, Sümerbank, Etibank bu tarihten önce zaten kurulmuşlardı. Bunları Halk Bankası ve Toprak Mahsülleri Ofisi izledi.[156] "KİT'ler başlangıçta yatırım maliyetinin yüksek amortisman süresinin uzun, finansal rantabilitenin düşük olduğu sektörlerde faaliyete geçerek özel işletmelere doğrudan ve dolaylı olarak kaynak aktarmaktadır. Altyapı, temel sanayiler, ulaşım, telekomünikasyon, enerji gibi sektörlerde KİT'lerin kurulmuş olması anlamlıdır. Sistemin dinamiği özel işletmelerin giderek güçlenmesini ve KİT'lerin yerini almasını gerektirecek, merkezi düzenlemeler giderek yerini piyasa mekanizmasına terk edecektir"[157]

---

[155] Yakup Kepenek, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, 2.B., Gerçek Yay., İstanbul, 1993, s.23.
[156] Kepenek, **100 soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, s.33.
[157] Arslan Başer Kafaoğlu, **KİT Gerçeği ve Özelleştirme**, 2.B., Alan Yay., İstanbul, 1995, s.55

Ancak beklenen olmamış liberal söylemlerle iktidara gelen Demokrat Parti iktidarı da dahil olmak üzere kamunun ekonomik hayat üzerindeki varlığı ve ağırlığı her geçen gün artmıştır. Demokrat Parti iktidarı döneminde pek çok yeni KİT'in kurulduğunu ve varolan bazı KİT'lerin de ayrılarak bağımsız KİT'ler haline getirildiğini görüyoruz.[158]

1974 yılında yaşanan petrol krizi kamu hizmetleri için bir kırılma noktası oluşturmuştur. Hem dünyada hem de Türkiye'de yaşanan ekonomik kriz, kamu hizmeti alanının daralma sürecini başlatmıştır. Sürecin arkaplanında genişleyen kamu alanının artan vergiler ve düşen kar hadleriyle özel sektörü yoketmeye başlaması ve kamunun kendi kaynaklarıyla doyurucu hizmet sunamaması yatmaktadır. Krize tepkiler teoride çözüm olarak piyasanın hakimiyetini önermektedir. Sosyal devlet idealinden vazgeçilmeli, kamu harcamaları bir taraftan kısılırken bir taraftan kamu olabildiğince büyük bir alanı piyasaya devretmeye başlamalıdır. Hatta kamunun elinde kalan hizmet alanlarında da hizmet verme biçimi piyasa mekanizmasıyla belirlenmelidir. Hizmetler piyasa koşullarına yakın fiyatlandırma üzerinden sunulmalıdır.

1980'li yıllar ise Türkiye'nin küresel süreçlere entegre olduğu yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası rekabette yerini almak isteyen ülke, paranın değerini yabancı paralar karşısında düşürerek (böylelikle iç piyasada üretilen ürünlerin başta tekstil olmak üzere uluslararası piyasada ucuza satılması

---

[158] Kepenek, **a.g.e.**, s.33.

sağlanmıştır) ve emek fiyatlarını düşürerek yapay bir sermaye birikim süreci oluşturma yolunu seçmiştir. [159]

Ekonomide belirleyiciliğin piyasaya kayması şüphesiz ki siyasal sistemin de bu duruma uygun stratejiler geliştirmesini gerektirecektir. Siyasal sistemin geliştirdiği en önemli strateji ise kamu hizmeti alanını daraltmak, KİT'leri yeni yatırım yapmalarını engellemek, özel girişime uluslararası piyasa içinde kefil olmak ve özelleştirmeye ağırlık vermek olmuştur.

1980'li yılların başında tüm dünyada ekonomi politikalarında ve devlet anlayışında yaşanan değişim, Türkiye özelinde de yaşanmıştır. 1970'li yıllarda gerek ülke içi gerekse ülke dışı nedenlere bağlı olarak ekonomide yaşanan sorunların 80'li yıllara taşınmasıyla, ekonomide radikal bir değişiklik yapılması gerekliliği ve sorunların ithal ikameci politikalarla çözümlenemeyeceği tartışılmaya başlanmıştır. Bu atmosfer içinde "24 Ocak 1980 tarihinde geniş kapsamlı istikrar tedbirleri paketi uygulanmaya konmuştur. İstikrar tedbirleri ile birlikte Türkiye'nin kalkınma stratejisi de değişmiş ve ithal ikameci politikalardan vazgeçilerek, ihracata yönelik büyüme modeline geçilmiştir. Başlangıçta, faktör fiyatlarının liberalize edilmesi ve yüksek oranlı devalüasyonla ekonomide istikrar sağlamaya yönelik olan politikalar, 1983 yılından sonra ekonomide bir yeniden yapılanma programına dönüşmüştür".[160] Yeniden yapılanma programı liberal söylemleriyle iktidara gelen Anavatan Partisi hükümeti eliyle, bu tarihten itibaren uygulamaya konulmuştur. Uygulamanın en önemli ayaklarından birini KİT'lerin özelleştirilmesi oluşturmuştur.

---

[159] Korkut Boratav,"Küreselleşme ve Dünya Ekonomisi", **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti, Kamu Mülkiyeti**, KİGEM Yay., Ankara, 1998, s.41-42.
[160] Çakal, **a.g.e.,** s.85-86.

Özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devir uygulamaları ile başlamıştır. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 174 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 162'sinde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB'de satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 12 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.[161]

1985 yılından itibaren 240 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 48 tesis ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2004 yılına kadar geçen 19 yıllık sürede, kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında aralarında Tüpraş, Türk Telekom, Sümer Holding, Seka gibi büyük KİT'lerin de yer aldığı 40 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 28 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 48 Tesis, 6 otoyol, 2 Boğaz Köprüsü ile 1 Hizmet Birimi de yer almaktadır.[162]

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesinde izlenen süreç, Türel tarafından "kolaydan zora, zordan daha öteye" olarak nitelendirilmektedir. Türel bu

---

[161] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Gerçekleştirilen Uygulamalar", http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm
[162] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Türkiye'de Özelleştirme".

nitelendirmeye gerekçe olarak, önce KİT iştirak paylarının, piyasa değeri ve çalışan sayıları görece düşük tesislerin (et, süt, yem, v.b.), teknolojisi standartlaşmış, yerel tekeller kurmaya elverişli ve üretkenlikten yana ciddi bir zaafı bulunmayan tesislerin (başlıca çimento fabrikalarının), yarım kalmış yatırımların, esas üretim faaliyeti ile bağlantısı zayıf gayrimenkullar ve teçhizatın satışı ile özelleştirme sürecinin başlatılmasını görece sorunlu sektör ve işletmelerin (kömür, demiryolu ulaşımı, şeker ve elektrik enerjisi gibi) özelleştirmelerinin olabildiğince ertelenmesini göstermektedir.[163]

1985 yılından 2002 yılı sonuna kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam getirisi 4.9 katrilyon TL (11.2 milyar $) düzeyindedir. Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, 5 katrilyon TL (11 milyar $) tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir.[164] Kullanımlar içinde en önemli payı 1.27 katrilyonluk değeriyle hazineye ve hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarımlar oluşturmaktadır. Başka bir deyişle 17 yıllık özelleştirme sürecinin -diğer faktörler dikkate alınmadığında- tüm gelirleri içinde yaklaşık üçte birlik kısmı gerçek gelir (kâr) olarak ortaya çıkmıştır.[165] Kimi zaman kapsamdaki bazı kuruluşlar için bile (telekom, tüpraş gibi) bu rakamların üstünde satış bedelleri ifade edilmiştir. Bu durum göz önüne alındığında elde edilen gelirin beklenenin çok altında olduğu söylenebilir.

---

[163] Oktar Türel, "Özelleştirme Üzerine Notlar", http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc

[164] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Gerçekleştirilen Uygulamalar". Getiri ile kaynak kullanımları arasındaki TL düzeyindeki oransızlık, dönemsel olarak değişen döviz kurlarından kaynaklanmaktadır.

[165] Son yıllarda yapılan akademik çalışmalarda, tezlerde ya da gazete makalelerinde bu aktarım diğer tüm giderler içinde gösterilmekte ve sonuç olarak elde edilen gelirin tümüyle özelleştirme sürecine harcandığı ve herhangi bir gelir elde edilmediği yargısına varılmaktadır. Bu yanlış anlamanın en önemli sebebi konunun birinci dereceden sahibi Özelleştirme İdaresinin gerek internet sitesi gerekse basılı kaynaklarında özelleştirmenin net bir getiri/maliyet dengesini ortaya koymamasıdır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların diğer kullanım alanlarını iki başlıkta toplamak mümkündür. Bunlardan ilki, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 5.3 milyar $ düzeyinde ve toplam kaynakların %48'ini kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır. İkinci kullanım kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi tutarlardan oluşmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 1.9 milyar $ düzeyinde olup, toplam kullanımların %17'sini kapsamaktadır. Özelleştirme uygulamaları için yapılan danışmanlık, ihale ilanları ile reklam ve tanıtım giderleri ise toplam kullanımların yalnızca % 1'ini oluşturmaktadır.[166]

Uygulanan yöntemler itibariyle bakıldığında, özelleştirme uygulamalarının önemli bir kısmının blok satış şeklinde gerçekleştirildiği görülmektedir. Blok satış yöntemiyle yapılan özelleştirmeler, tüm özelleştirmeler içinde % 41'le ilk sırayı almaktadır. Halka arz ve İMKB'de satış yöntemlerinin toplam içindeki ağırlığı % 28'dir.[167] Bu rakam özelleştirme ile mülkiyetin tabana yayılması gerekçesinde ciddi soru işaretleri ortaya çıkarmaktadır. Diğer özelleştirme yöntemleri ve oranları ise sırasıyla şöyledir. Tesis ve varlık satış: %16, uluslararası arz: %12, bedelli devir:% 3.

1.11.Türkiye'de Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi

Türkiye'de özelleştirme çalışmaları, 1980'li yılların ortalarından itibaren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine yönelik olarak başlatılmıştır.

---

[166] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Gerçekleştirilen Uygulamalar"
[167] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Özelleştirme Yöntemleri", http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm

Özelleştirme amaçlı ilk yasal düzenleme 1984 yılında yapılmışsa da,[168] bu yasa ile verilen özelleştirme yetkisi hiç kullanılmamıştır. 1985 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından *Morgan Guaranty Trust Company (Morgan Bank)* liderliğinde bir konsorsiyuma[169] özelleştirme ana planı hazırlatılmıştır. Ana planda, öncelikleri belirlenen 14 amaçtan birinci derecede öneme sahip ilk üç amaç, ekonomide etkenliğin ve verimliliğin artırılmasına, ikinci derecede önemli iki amaç sermaye piyasalarının geliştirilmesine yöneliktir. Bütçeye gelir sağlanması amacı ise son sırada yer almıştır.[170] Kamu mülkiyetinin devri veya işletme hakkı verilmesi doğrultusunda gerçek anlamda özelleştirme işlemlerine, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında 3291 Sayılı Yasa'nın, 1986 yılında yürürlüğe girmesinden sonra başlanabilmiştir.[171]

1984-1994 yılları arasında 4046 sayılı yasa çıkarılıncaya kadar özelleştirme ile ilgili yaklaşık 20 farklı düzenleme yapılmıştır. Başka bir deyişle nerdeyse her altı ayda bir özelleştirme düzenlemesi yapılmıştır.[172] Çoğunlukla Kanun Hükmünde Kararnameler şeklinde yapılan düzenlemelerin pek çoğu Anayasa Mahkemesi tarafında iptal edilmiştir. İptaller sonucu ortaya çıkan boşluğu doldurmak amacıyla, 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu çıkarılmıştır. Bu tarihe kadar Toplu Konut Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu, Kamu Ortaklığı İdaresi gibi farklı kurumların kararları ile yürütülmeye çalışılan özelleştirme

---

[168] 29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun". Kanunla, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile Kamu Ortaklığı Fonu kurularak özelleştirmenin kurumsal yapısı oluşturulmuştur.
[169] Konsorsiyum şu firmalardan oluşmaktadır. *Morgan Guaranty Trust Company of New York* firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve *Price Waterhouse*/Muhaş A.Ş. Bkz. Metin Kilci, **Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994),** DPT Yay., Ankara, 1994, s.2.
[170] Çakal, **a.g.e.,** s.88.
[171] Afşar, **a.g.m.**, s.1.
[172] Yayman, **a.g.m.**, s.7.

uygulamaları, kanunla kurulan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkisine verilmiştir. Kanunda özelleştirmenin gerekçeleri, devletin ekonomideki sınayi ve ticari faaliyetlerinin en aza indirilmesi, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, kaynakların etken kullanımı, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması olarak belirlenmiştir.

1.11.1.Özelleştirmede Anayasal Eski Durum (Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı)

Türkiye'de özelleştirmenin yasal çerçevesine bakmak, ilgili kanun kadar Anayasa Mahkemesi'nin konuya yaklaşımını da incelemeyi zorunlu kılar. 1999 yılına kadar genelde KİT'ler, özelde yerel yönetimler için özelleştirmenin hukuksal arkaplanına yönelik tartışmalar, Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirmeyi devletleştirme işleminin tersi bir işlem olarak gören ve belli şartlar dahilinde özelleştirmeyi onaylayan kararları çerçevesinde yapılmaktaydı. Aşağıda alıntılanan karar bu tartışmalarda en çok atıfta bulunulan ve özelleştirmenin dayandırıldığı Anayasa Mahkemesi kararı olarak gösterilmektedir.

> "Anayasa'nın 46. maddesinde 'kamulaştırma'ya, 47. maddesinde 'devletleştirme'ye yer verilmesine karşın özelleştirme konusunda özel bir düzenleme öngörülmemiştir. Sosyal Devlet'te kamu hizmetlerinin çoğalması eğilimi giderek ağır bastığı için anayasalarında özelleştirmeye yer veren devletler de bulunmaktadır. Ancak, özelleştirme konusunun Anayasa'da özel olarak düzenlenmemiş olması, yasaklandığı anlamına gelmez. Anayasa'da doğrudan özelleştirmeye ilişkin kurallar bulunmaması nedeniyle yasa koyucu, Anayasa'nın genel ilkelerine aykırı olmamak koşuluyla, konuyu düzenleme yetkisine sahiptir. Başka bir anlatımla, Anayasa'da özelleştirmenin öngörülmemiş olması yasa koyucunun bu konuda düzenleme yapmasını engellemez.
>
> Anayasa'da özelleştirme konusunda özel bir düzenlemeye yer verilmemesine karşın, devletleştirmeye ilişkin 47. maddeden, özelleştirme için de kimi ilkeler çıkarılabilir. Çünkü devletleştirme, özelleştirmenin tersi bir işlemdir. Bu nedenle, devletleştirmeye yetkili organın özelleştirme konusunda da yetkili olduğunun kabulû gerekir. Nitekim öğretide,

devletleştirme yapmaya yetkili olan organın 'devletsizleştirme'ye de yetkili sayılması gerektiği görüşü çoğunluktadır".[173]

Anayasa Mahkemesi bu karar başta olmak üzere verdiği çeşitli kararlarıyla, her ne kadar özelleştirme konusunda yasamanın ve yürütmenin önünü açacak bir yaklaşım tarzı içindeyse de, çeşitli tarihlerde verdiği çeşitli kararlarında özelleştirme uygulamaları için bir takım kriterlere uyulmasını da istemektedir.[174]

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ancak imtiyaz sözleşmeleri yoluyla, yani kamu hukukuna tabi olarak yapılabileceği, bunun özel hukuk sözleşmeleriyle yapılmasının ve bu

---

[173] http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K194/K1994-65.htm

[174] Bu kriterler şunlardır:

1. Rayiç Değer arama zorunluluğu: Mahkemeye göre özelleştirme devletleştirmenin tersi bir işlem olduğundan KİT'leri satışında en az kaybı, en yararlı düzeyi sağlayacak biçimde rayiç değer aranarak, gerçek değere en yakın olanın bulunması gerekir. Bu ölçüleri göz ardı eden bir yöntem ve uygulama, eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur.
2. Yürütmeye verilen yetkilerin sınırı: TBMM tarafından Bakanlar kuruluna yasama yetkisinin devri anlamına gelebilecek nitelikte geniş kapsamlı yetki verilmesi, yasama ve yürütme erki arasındaki dengeyi bozar, yürütme organına üstünlük sağlar. Bu ise, Parlamenter demokrasinin dayanağı olan kuvvetler ayrılığı ve Anayasanın 2. Maddesindeki Demokratik Hukuk Devleti ilkesi ile çelişir diyerek geniş kapsamlı yetki yasalarına karşı çıkmaktadır.
3. Özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi: Anayasa Mahkemesi özelleştirme yöntemlerinin ilgili kanunlarda açıkça belirtilmesini istemektedir.
4. Yabancı sermaye oranına dikkat edilmesi: Mahkeme özelleştirmede yabancı sermaye payına büyük önem vermektedir. Mahkemeye göre özelleştirilen kuruluşların sonradan yabancı sermaye kuruluşlarının eline geçme olasılığı fazladır. Ülkenin güvenliğini de hesaba katarak düzenlemelerin bu tür durumları önleyecek biçimde yapılması gerekir. Ayrıca Anayasa mahkemesi tarafından anayasaya aykırı bulunmuş olan yabancılara taşınmaz mal satışının, özelleştirme uygulamaları ile önünün açılmasını yine Anayasaya aykırı olacağını söylemektedir.
5. Tekelleşme ve kartelleşmenin engellenmesi: Mahkeme özelleştirme yoluyla kamu tekellerinin özel tekellere dönüşmesinin sakıncalarına dikkat çekmiş ve özelleştirme ile ilgili çıkarılacak yasal metinlerin tekelleşmenin önüne geçecek hükümleri de taşımasını istemiştir.
6.Doğal Servetlerin ve Kaynakların Ancak Geçici Olarak Devredilebileceği: Mahkeme; Doğal servet ve kaynaklardan yararlanarak kamu hizmeti üreten KİT ya da buna bağlı kuruluşlar ile diğer kamu tüzel kişilerinin varlıklarının özelleştirilmesinde, bunların yararlandıkları doğal servet ve kaynakların mülkiyetinin gerçek ve tüzelkişilere devrinin Anayasa'nın 168. maddesine aykırılık oluşturacağını ifade ederek, bu doğal servet ve kaynakların ancak işletme hakkının belli bir süreyle devrine imkan tanımaktadır.
7. TBMM Denetiminin Dışına Çıkılamayacağı: Mahkeme, özelleştirme uygulamaları ile ilgili oluşturulan fonların sadece Yüksek Denetleme Kurulu denetimine tabi tutulmasına karşı çıkarak, bu konuda TBMM'nin dışlandığı bir denetim sistemin kabul edilemeyeceğini ve bu tür bir uygulamanın Anayasa'nın 168. Maddesine aykırılık oluşturacağını karar altına almıştır. Canpolat, **a.g.m.**, s.23-26.

sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim usulü kullanılmasının Anayasaya aykırı olacağı öngörülmektedir.

> "Bir kamu hizmetinin özel kişilere açılması, çeşitli nedenlerle belki, mümkün hale getirilebilir. Bunun yolu, anayasal yapı içinde, konunun ayrıntılı bir yasa ile düzenlenmesidir. Çünkü, tekel olan bir kamu hizmetinin özel kişilere açılması ancak, "imtiyaz sözleşmeleri" biçiminde yapılabilir. Bu da 155. Madde gereği Danıştay incelemesine tabidir.
>
> ... kamu hizmetinin özel teşebbüse gördürülmesine ilişkin olan ve yönetime üstünlük tanınan, koşullarını Ulaştırma Bakanlığının belirleyeceği sözleşmeler imtiyaz sözleşmeleridir. Bu nedenle Anayasa'nın 155. maddesi gereğince Danıştay'ın öndenetimine bağlıdırlar. Kaldı ki, nitelikleri gereği idarî olan sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine bağlı tutularak idarî yargı denetiminin dışına çıkarılması veya nitelikleri gereği imtiyaz sözleşmesi olan sözleşmelerin imtiyaz sözleşmesi kabûl edilmemesi Anayasa'ya aykırılık oluşturur".[175]

Türk Anayasa Mahkemesi'nin özellikle 4046 sayılı kanun çıkıncaya kadar verdiği özelleştirmeye yönelik iptal kararları, büyük ölçüde bu kriterlere uyulmamasından kaynaklanmaktadır.

Yasal çerçeve anlamında 1999 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikler konumuz açısından özel önem taşımaktadır. Çünkü bu değişiklikle özelleştirme anayasa maddeleri arasına girerek, anayasal güvenceye kavuşmuştur. Bu nedenle değişiklik ve değişiklikle getirilen tahkim kurumunun daha detaylı incelenmesine gerek vardır.

1.11.2. Özelleştirmede Anayasal Yeni Durum

Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartname ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların ulusal ve uluslararası tahkim yoluyla çözümlenmesine olanak tanıyan Anayasa değişikliği teklifi, 20 Temmuz 1999 günü meclise sunulmuş, Anayasa'nın devletleştirme ile ilgili 47., idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini düzenleyen 125. ve Danıştay`ın oluşumu ve yetkilerini içeren 155.

---

[175] http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1994/ K1994-65.htm Anayasa mahkemesinin imtiyaz konusuna yaklaşımı için ayrıca Bkz. Çanpolat, **a.g.m.**, s.31-32.

maddelerinin değiştirilmesini öngören teklif, TBMM'de 13 Ağustos 1999 tarihinde kabul edilmiştir.[176] Tahkime olanak sağlayan paralel düzenlemeler[177] ise Aralık 1999 ve Ocak 2000 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir.

Anayasa değişikliği ile kamu hizmeti alanına getirilen düzenlemenin boyutuna geçmeden önce, tahkim müessesesini kısaca açıklamakta yarar vardır.

Tahkim (*arbitration*) teknik ve hukuki bir terim olarak, bir anlaşmanın olası olumsuz sonuçlarının hakemlik kurumuyla yaptırıma bağlanması ve çözülmesi anlamına gelmektedir. Kimin haklı olduğuna yasalar çerçevesinde mahkemede olduğu gibi "hakim" değil, tarafların anlaştığı kurallara göre "hakem" karar verir. Ulusal ya da uluslararası ticari sözleşmelerde son yıllarda yaygın olarak kullanılmaya başlayan bir özel hukuk müessesesidir. Tarafların anlaştığı kurallar ulusal hukuk kuralları, uluslararası tahkim merkezlerinden (Merkezi Washington'da bulunan ve 1966 yılında kurulan Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Konusundaki Uyuşmazlıkların Çözümü Merkezi ICSID / *International Center for Settlement of Investment Disputes* gibi) birinin kuralları ya da bunların dışında tarafların kendi koyduğu kurallar olabilir. Hakem ise, hukuk bilgisi ve mesleği hukuk olması gerekmeyen, anlaşmazlığın konusu olan alanda uzman görülen kişidir. Bazen bir hukuk profesörü olabileceği gibi, bazen konunun uzmanı sıradan bir kişi de olabilir. Taraflar sözleşmenin başında uygulanacak kurallar ve hakem konusunda anlaşırlar.

---

[176] 4446 Sayılı **"Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"**, Resmi Gazete: 14.Ağustos.1999, Sayı.23786.

[177] 4492 Sayılı **"Danıştay Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"**, Resmi Gazete: 21 Aralık 1999, Sayı: 23913, 4493 Sayılı **"Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılmasına İlişkin Yasanın Bazı Maddelerini Değiştiren Kanun"**, Resmi Gazete: 22 Aralık 1999, Sayı: 23914, 4501 Sayılı **"Kamu Hizmetleri İle İlgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyuşmazlıklarda Tahkim Yoluna Başvurulması Halinde Uyulması Gereken İlkelere İlişkin Yasal Düzenleme"**, Resmi Gazete: 22 Ocak 2000, Sayı: 23941.

Bu andan itibaren sözleşme dışında kalan hukuksal metinlerin bağlayıcılığı ortadan kaldırılmış olur.[178]

Çoğu kez, yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek için güvenli bir hukuk zemini oluşturmak amacıyla yapıldığı söylenen tahkim,[179] uluslararası sermayenin yabancı ülkelerdeki yatırımlarını güvence altına almak amacıyla son yıllarda küreselleşme kavramı ile beraber gündemimize ve hukukumuza girmiş ve giderek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Tahkim, ticari sözleşmeleri, taraflardan biri kamu idaresi bile olsa özel hukuk sözleşmesi düzeyine indirgemekle kalmamakta, yargı sistemlerini de devre dışı bırakmaktadır. Yargının tahkimde temel görevi uluslararası tahkim kararlarının onaylanması ve ulusal düzeyde uygulanmasıyla sınırlıdır. Tahkim kararlarının temyizi de söz konusu değildir.

Tahkimi de içeren Anayasa değişikliği ile kamu hizmeti alanına getirilen en önemli gelişme Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 47 nci maddesinin kenar başlığı, "E. Devletleştirme ve özelleştirme" şeklinde değiştirilmek suretiyle özelleştirmenin Anayasaya sokulması olmuştur. Kanunun 1. maddesinin devam eden paragraflarında, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller ile yatırım ve

---

[178] Süha Tanrıver, "Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye'de Tenfizi Bağlamında Kamu Düzeninin Etkisi,"**Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti** (içinde),(Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yay., Ankara, 2001, s.83-87.

[179] Örneğin 4446 Sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" da tahkim yönteminin Anayasa hükmü haline getirilmesi "bütçe kaynakları kıt, ihtiyaçları sınırsız olan ülkelerde, tabii kaynakların işletilmesi, çağdaş teknolojilerin ekonomiye kazandırılması amacıyla yabancı sermayenin yatırım yapmaya teşvik edilmesi, kalkınma yolunda önemli bir araç oluşturmaktadır. Ülkemizin, yüksek teknoloji ve büyük finansman gerektiren alt yapı yatırımlarında karşılaşılan bazı sorunlar, yabancı sermayenin yatırım yapma konusunda çekingen davranmasına neden olmaktadır. Bu sorunlar arasında kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıkların çözümü, önemli bir yer tutmaktadır" gerekçesine dayandırılmaktadır

hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzelkişilere yaptırılabileceği veya devredilebileceğinin kanunla belirleneceği (yasa koyucunun takdirine bırakıldığı)" hükmü yer almaktadır.[180]

Anayasa değişikliği, "kamu hizmeti kavramının tanım, kriter ve içeriği konusunda bir düzenleme getirmemekle birlikte",[181] hem özelleştirme uygulamaları için anayasal destek oluşturmakta, hem de kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ancak imtiyaz sözleşmeleri yoluyla, yani kamu hukukuna tabi olarak yapılabileceği yönündeki öğreti ve yargı düzeni tarafından paylaşılan genel kanıyı hukuksal olarak değiştirmektedir. Kamu hukukuna tabi sözleşmelerle (imtiyaz sözleşmeleri) kamu hizmeti gördürme yöntemi ortadan kaldırılmamakla birlikte, "özel kişilere özel hukuk sözleşmesi ile kamu hizmeti gördürme" olarak adlandırılabilecek bir yöntem geliştirilmektedir. Yeni yöntem içinde artık hizmet gördürme sözleşmelerinde idare karşı tarafa göre kendini üstün bir şekilde tanımlayamayacak (tek taraflı fesih hakkı bulunmaması gibi) ve sözleşmeler idari yargının konusuna girmeyeceği için iptal davasına konu olmayacaktır (sözleşmeyle belirlenen saklı haklar dışında).

---

[180] Kanunun gerekçesinde 47. maddede yapılan değişiklik şu gerekçelerle açıklanmaktadır. "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 46 ncı maddesinde 'kamulaştırma', 47 nci maddesinde 'devletleştirme' düzenlenmiş; buna karşılık 'özelleştirme' konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Oysa başka bazı ülkelerin anayasalarında özelleştirmeyi öngören hükümler bulunmaktadır. Fransız Anayasası buna örnek gösterilebilir.
Ülkemizde 1984 yılından bu yana değişik biçimlerde uygulanagelen 'özelleştirme' ile ilgili olarak; çeşitli tarihlerde yürürlüğe konulan yasal düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları ile bazı ilke ve kurallar geliştirilmiş bulunmaktadır.
Ülkemizin son on beş yılının gündeminde önemli yer tutan, gelecek yıllarda da gündemin ön sıralarında yer alacağı kuşkusuz olan özelleştirmenin hukuki temelinin Anayasanın 47'nci maddesinde düzenlenmesi uygun görülmüştür. 47'nci maddeye eklenen iki yeni fıkra ile hem özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin kanunla gösterilmesi, hem kamu tüzel kişilerince yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabileceğinin kanunla belirlenmesi ilkeleri getirilmektedir".

[181] Ulusoy, "Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları", s.5.

Değişikliğin kamu hizmeti ve özelleştirme anlamında getirdiği önemli bir başka düzenleme ise Danıştay'ın yetkilerinin süre yönünden daraltılmasıdır. Kanunun 3. maddesiyle, Anayasanın 155. maddesiyle düzenlenen Danıştay'ın görevleri içinde yer alan "kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri" için görüş bildirme (ön denetim) işlevi iki ayla sınırlandırılmıştır. Ayrıca Anayasa maddesinin eski halinde yer alan, "incelemek" deyimi yerine "görüş bildirmek" deyiminin kullanılması, Danıştay yetkilerinin sadece süre olarak değil niteliksel olarak da kısıtlandığı anlamına gelebilir.

1.12. Türkiye'de Özelleştirmenin Sonuçları ve Sorunlar

Türkiye'de gerek KİT'ler gerekse belediye hizmetleri düzeyinde özelleştirmeye karşı tepkiler başlangıçta uygulamaya yönelik eleştiriler üzerinde[182] odaklanmıştır. Bu gelişimde başlangıçta yapılan özelleştirmelerin ciddi anlamda suistimallere yol açması etkili olmuştur. Ancak son yıllarda bazı yazarlarca özelleştirme politikası daha kuramsal temelde ve daha geniş bir perspektifte küreselleşme, yapısal uyarlama politikaları ve Neo-liberalizme yöneltilen eleştiriler bağlamında, ulusal pazarların uluslararası rekabete açılması endişesi çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Tüm değerlendirmeler içinde özelleştirmenin istihdam yapısı üzerindeki etkisine yönelik tartışmalar ortak vurgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

---

[182] Özelleştirme işlemlerinin şeffaflığı, yeterli mevzuat düzenlemelerinin bulunmaması, kuruluşların özelleştirme portföyünde uzun süre tutulmalarının bu kuruluşların üretim, istihdam, yatırım, işletme ve pazarlama politikaları üzerinde olumsuz etkide bulunması, et-balık, süt ve yem gibi devletin diğer bazı politikalarının uygulanmasında aracı olarak kullanılan kuruluşların bu konulara ilişkin destekleme politikaları belirlenmeden özelleştirilmiş bulunması ve çimento örneğinde olduğu şekliyle yapılan özelleştirmelerin piyasada tekelleşme yaratması gibi. Afşar, **a.g.m.**, s.2, ve Çakal, **a.g.e.**, s.86-87.

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının genel bir görüntüsü üzerinden ortaya çıkan temel sonuçlar şunlardır:

1. Hukuki altyapı sorunlu bir şekilde özelleştirmeye başlanmış zaman içinde bazı sorunlar giderilmişse de istenen düzeye getirilememiştir. Danıştay ve İdare Mahkemelerinde açılan davalar ve davaların sonucu bu durumun açık göstergesidir.[183]

2. Özelleştirme gerekçesiyle özellikle imalat sanayinde gerekli modernizasyon yatırımlarının yapılmaması birçok kuruluşta teknolojinin eskimesine ve bu kuruluşların değerinin düşmesine neden olmuş, yönetici ve çalışanlarda belirsizlik nedeniyle performans düşüklüğüne yol açmıştır. Bütün bunlar KİT lerin mali yapılarının giderek bozulmasına ve daha verimsiz hale gelmesine neden olmuştur.[184] Bu sürecin sonunda, bir anlamda "'de fakto özelleşme" gerçekleşmiş, zaman içinde özelleştirilmeyi bekleyen sektörün içinde özel sektörün payı artmıştır. Telekom özelleştirilmesinde yaşananlar bu durumun açık göstergesidir. Ercan tarafından bu durum "yılan türü özelleştirme" olarak adlandırılmaktadır.[185]

3. Ağırlıklı olarak blok satış yöntemiyle yapılan uygulamalar mülkiyetin tabana yayılmasına değil, kamudan özel kesime transfer olmasına sebep olmaktadır. "Özelleştirme sonrasında oluşan bölgesel tekelleşme ile bazı sektörlerde oligopolcü

---

[183] 1998 yılı itibariyle özelleştirme uygulamalarına ilişkin açılan davaların durumu:
Açılan dava sayısı: 122 (31'i Danıştay'da 91'i Bölge İdare Mahkemelerinde)
İdare mahmekelerinde görülen davalarda durum (bitmiş davalar): 29 tanesi için yürütmeyi durdurma, 33 tanesi için iptal, 10 tanesi için red
Danıştay'da görülen davalarda durum (bitmiş davalar): 5 tanesi için yürütmeyi durdurma, 3 tanesi için iptal, 11 tanesi için yürütmeyi durdurma isteminin reddi, 6 tanesi için temyiz-red kararı verilmiştir.
TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, **a.g.e.,** s.159-162.

[184] Çakal, **a.g.e.,** s.86.

[185] Metin Ercan, "Yılan Türü Özelleştirme", **Radikal Gazetesi,**
http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=75581&tarih=19/05/2003

davranışların yaygınlaşması ise 'serbest rekabetçi piyasa oluşturulması' hedefinin aslında gözetilmediğinin örnekleridir".[186]

4. Özelleştirme gelirleri gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Ama bazı yazarlarca ifade edildiği gibi, özelleştirme gelirlerinin tümü giderlere gitmiş de değildir.

5. Öte yandan Türkiye'de devlet hala özel kesim için en büyük işveren statüsündedir. Son yıllarda açılan devlet ihalelerinin sayısındaki artış bu durumun açık göstergesidir. Kamunun yatırım alanından çekilmesiyle doğacak boşluğu özel sektörün doldurması beklenmektedir. Ancak Türkiye özelinde bu durum sadece özel sektörün kredi ve teşviklerle desteklenmesi[187] anlamına gelir ki, bu teşviklerin doğrudan ve dolaylı maliyetleri vatandaşlar tarafından üstlenilecektir. Son yıllarda Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna devredilen daha açık ifadeyle batan bankaların topluma yüklediği maliyet bu anlamda dikkat çekicidir.

6. Yerel yönetimler düzeyinde yapılan özelleştirmelerle, hizmetlerin halkın seçtiği ve en azından teorik düzeyde seçimlerle denetleyebildiği yerel idarelerden piyasa firmalarına kayması, yerel denetim imkanlarını ortadan kaldırmakta,

---

[186] TÜRK-İŞ, **a.g.m.**

[187] Shutt bu durumu "serbest piyasa ekonomisi yaratmaya yönelik her adımın özel işletmelerin çıkarlarını kollayan devlet müdahalesiyle zenginleşmesi" olarak adlandırır. Başka bir deyişle müdahale ekonomisi ortadan kalkmamış sadece yön değiştirmiştir. Vergi mükelleflerinin parası özel girişin sübvansiyonu (vergi indirimleri, bağışlar, borç garantileri ve öteki yollarla) için kullanılmıştır. Devletin ekonomide artan varlığının en önemli göstergesi devletin milli gelir içindeki payının sürekli artış göstermesidir. Harry Shutt, **Kapitalizmle Derdim Var**, Kitapyayınevi, İstanbul, 2004, s.7.

sorumlulukların belirsizleşmesine sebep olmaktadır. Bu anlamda şikayet sistemleri bile bireyciliği ve özel tüketimi zorlamaya başlamıştır.[188]

Özelleştirme gerek merkezi gerekse yerel düzeyde ilk ve doğrudan etkisini çalışanlar üstünde göstermektedir. İş kayıpları, taşeronlaşma ve sendikal hareketin zayıflatılması çalışma ilişkileri alanında görülen sonuçların başlıcaları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özelleştirme aracılığıyla kamusal hizmetlerin bir bölümünün ya da tamamının piyasa firmalarına terk edilmesi, taşeronlaşma (alt işverenlik) olarak adlandırılmakta ve o iş kolunda kamuda çalışan kişiler açısından iş kaybı anlamına gelmektedir. Endüstride özel uzmanlık gerektiren alanlarda her zaman başvurulan bir yöntem olmasına karşın, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde gündeme gelmesi ekonomik amaçların ön plana çıkmasının bir sonucudur. Son yıllarda özellikle çöp toplama, yolların bakımı, bina temizliği, sayaç okuma gibi hizmetler özelleştirmeye bağlı olarak tüm dünyada taşeronluğun yaygın olarak kullanıldığı hizmet alanlarının başında gelmektedir. Taşeronluk sistemi girdi maliyetleri (istihdam) anlamında maliyet tasarrufu sağladığı için tercih edilen bir yöntemdir. Ancak sağlanan tasarruf geleneksel işçilik statüsünün parçalanması sonucu elde edilmekte, ucuz ve kısıtlı işgücü, ağır çalışma koşulları, yarı zamanlı çalışma, sosyal hakların zayıflatılması gibi çalışma ilişkileri anlamında sancılı uygulamalarla hayata geçirilmektedir.[189]

---

[188] Beyaz Masa, Mavi Masa gibi adlarla vatandaşın belediye yönetimine dilek, istek ve şikayetlerini iletebilecekleri uygulamalar temelde kolektif eylemlerin önüne geçmeyi sağlamakta ve şikayet sistemini bireyselleştirmektedir.
[189] Gökbayrak, **a.g.e.,** s.16.

Özelleştirmeci yaklaşımlar istihdam yapısı üzerinde yapılan değişiklikleri, kamunun aşırı ve irrasyonel[190] bir istihdam yapısına sahip olduğu gerekçesine dayandırmaktadır. Hatta özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan iş kayıplarının büyüklüğü, biraz acımasız bir bakış açısıyla tüketiciler ve vergi mükelleflerinin finanse ettikleri, hükümet sektörünün verimsizliği ile ilgili büyüklüğü yansıtan bir veri olarak kabul edilir.[191] Bu düşüncenin karşısındakiler ise sosyal devlet anlayışının bir ölçütünün de istihdam yaratarak gelir dağılımını adil hale getirmek olduğunu söylemektedirler.[192]

1980'lerden bu yana kamu hizmetlerinin piyasa firmalarına gördürülmesine bağlı olarak dünyanın hemen hemen her ülkesinde kitlesel iş kayıpları ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İngiltere'de 1979-1994 arasında yapılan özelleştirme uygulamalarında 1.7 milyon kişi işini kaybetmiştir. 1979 yılı baz alındığında bu istihdamda %7'lik daralma anlamına gelmektedir.[193] Çek Cumhuriyeti'nde su temini, atıksu ve kanalizasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi 1992 yılında başlamış olup, bu tarihten itibaren su sektöründe çalışan sayısı %26 azalmıştır. Benzer şekilde, Macaristan'da bir su şirketinde de çalışan sayısı %46 azalmıştır. Su ve kanalizasyon hizmetlerinin özelleştirilmesi ile, Arjantin'de %50, Kolombiya'da %67 personel

---

[190] "Herşeyden önce KİT'lerdeki aşırı ve irrasyonel istihdamın da KİT probleminin bir parçası olduğu gerçeği görmezden gelinmektedir. .... İktisadi hayatın akışını yok ettiği istihdam alanlarını, meslekleri ve işleri, ortaçağın lonca zihniyetiyle devlet korumasına alıp suni teneffüsle yaşatmaya çalışmak, bir taraftan paternalist bir devlet yaratır, diğer taraftan da değişiklik ve yenilikleri önleyerek memleketi iktisadi bakımdan geriliğe ve yoksulluğa mahkum eder" Yayla, **a.g.e.,** s.7. Keleş bu yaklaşımı özellikle soldaki partiler açısından eleştirmekte ve "işçi kitlelere sahip çıkmayı temel hedefleri arasına almış olan sosyal demokrat partiler için açıklanması kolay olmayan bir çelişki" olarak değerlendirmektedir. Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** s.406.

[191] Keith Hartley, "Özelleştirmede Ihale Yöntemi : Rekabete Doğru Bir Adim", (Çev. Kamil Tüğen), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/tugen-hartley-ozellestirme.htm

[192] TÜRK-İŞ, **a.g.m.**

[193] George, **a.g.m.**

azaltımı sağlanmıştır. Avustralya'da *Sydney Water*'ın kurulmasıyla, 1984-1994 yılları arasında %53'lük bir azalma ile iş sayısı 12.776'dan 6.774'e düşmüştür. 1997 yılında Güney Avustralya'da tüm su temin sisteminin oluşturulması için kurulan *United Water* konsorsiyumu ile çalışan sayısı %43 azaltılmıştır.[194] Özelleştirmenin istihdam üzerindeki etkilerini göstermesi açısından, altı Avrupa araştırma enstitüsü tarafından 1998 yılında yapılmış bir çalışma ilgi çekicidir. Çalışma sadece o yıl için, tüm Avrupa genelinde özelleştirmeye konu kuruluşlarca istihdam edilen işgücünün % 20'sine tekabül eden 800.000 işçinin işini kaybedeceğini ifade etmektedir.[195]

Türkiye'de ise 1997 yılı itibariyle özelleştirme nedeniyle belli başlı kamu kuruluşlarında işten çıkarılma oranı ortalama %55 olarak tespit edilmiştir. Özelleştirilen kamu kuruluşları içinde ÇİTOSAN'a bağlı çimento fabrikalarında çalışan 5400 işçinin %56.1'i, EBK'nun özelleştirilen 11 kombinasında çalıştırılan 867 işçinin %79.7'si, Sümerbank'ın 5 işletmesinde çalışan 2439 işçinin %39.5'i işten çıkarılmıştır.[196] İş kayıplarının büyüklüğünü göstermesi açısından 1990 ile 2002 yılları arasını kapsayan bir çalışmanın verileri dikkat çekicidir. Buna göre 1990 yılında özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar da dahil olmak üzere işletmeci KİT'lerde toplam 643 bin kişi çalışmaktaydı. 2002 yılında bu sayı 385 bin kişiye gerilemiştir.[197]

Özelleştirmeye bağlı iş kayıplarının ortaya çıkaracağı sosyal maliyetleri azaltmak üzere, öncelik özelleştirme nedeniyle işsiz kalacaklara verilmek şartıyla,

---

[194] Hasan, **a.g.m.**
[195] Bayraktutan, **a.g.e.,** s.III.
[196] Ş. İpek, "Özelleştirme ve Çalışanlar", **TÜRK-İŞ Dergisi**, Ocak, Şubat, Mart 1998, s.30-34'den aktaran Gökbayrak, **a.g.e.,** s.57.
[197] Türel, **a.g.m.**

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından "Özelleştirme Sosyal Destek Projesi" adıyla bir uygulama başlatılmıştır.[198] Proje kapsamında özelleştirilecek işletmelerde çalışanların emekli ikramiyeleri ile kıdem, ihbar ve iş kaybı tazminatları ödenmekte ve yeniden işe yerleştirilmelerine yardım amacıyla çeşitli hizmetler verilmektedir.

Özelleştirme sonucu oluşan kitlesel iş kayıpları sendikal hareketlerin de zayıflamasına sebep olmaktadır. İşçi çıkarmaların artmasıyla işçi sendikaları çok sayıda üye kaybettiği gibi, işyerindeki toplu iş sözleşmesi yapma yetkisini de kaybedebilmektedir. Diğer taraftan özelleştirilen işletmelerde yetkili işçi sendikası varlığını sürdürse dahi, toplu iş sözleşmesinin kapsam, nitelik ve içeriğinde önemli farklılıklar meydana gelebilmekte, işyeri çalışma barışı olumsuz etkilenebilmekte ve iş uyuşmazlıklarına yol açabilmektedir.[199]

Paradoksal biçimde sendikalar taşeronlaştırma sürecinin başında önem kazanırken, hizmet bir kez özelleştirildikten sonra sendikaların altını oyan bir gelişim trendi başlamaktadır. Önceleri bir kamu kurumuyla karşı karşıya olan sendikalar (hatta sendikanın güçsüz şubeleri) yeni durumda ulusaşırı şirketlerin muhatabı haline gelebilmektedir. Öte yandan bu yeni durum sadece eylem sendikacılığı yapan sendikaları alternatif projeler üretmeye iten yapısıyla da olumlu sonuçlar doğurmaktadır.

---

[198] Dünya Bankasıyla imzalanan ikraz anlaşması gereği, 355.3 Milyon ABD Doları tutarındaki projenin 250 milyon Dolarlık bölümü Dünya Bankası kredisiyle, 105,3 milyon Dolarlık bölümü de Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti katkısıyla gerçekleştirilmektedir. Proje 31 Aralık 2004 tarihinde sona erecektir.
Proje, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Koordinasyonunda Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı (KOSGEB) tarafından yürütülmekte, verilen hizmetler ise bu tür hizmetleri veren uygun kurum ve özel kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bkz. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, "Özelleştirme Sosyal Destek Projesi", http://www.oib.gov.tr/sosyal_destek/sosyal_destek.htm

[199] Toker Dereli,"Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", **Basisen Dergisi**, S.51 (Ekim 1993), s.24-26. ve KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.6-7.

Özelleştirmeye bağlı olarak istihdam yapısının değişmesi, yalnızca merkezi yönetimler düzeyinde değil yerel yönetimler düzeyinde de geçerli bir durumdur. Türkiye'de belediyelerin istihdam yapısı dört grup personelden oluşmaktadır. Memurlar, işçiler, geçici işçiler ve sözleşmeli personel. Son yıllarda memurların toplam istihdam içindeki payı ciddi bir değişkenlik göstermezken, işçi sayısı azaltılarak bunun yerine geçici işçi istihdamı artırılmıştır. Zaman içinde geçici işçilik, geçici olmaktan çıkarılmış ve kalıcı, temel istihdam biçimi haline getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasına paralel olarak hem işçilik hem de geçici işçilik statüsü iyice daraltılmaya ve alan taşeron firmaların işçilerince doldurulmaya başlanmıştır. [200]

Türkiye'de belediyeler düzeyinde yürütülen özelleştirme çalışmalarının en önemli gerekçesi, başkanlar tarafından belediyelerin işçi istihdamının abartılı merkezleri haline gelmesine dayandırılmaktadır. Elimizde bu gerekçeyi doğrulayacak sağlıklı veriler yoktur. Ancak şişirilmiş bir istihdam yapısı altında bütçelerinin önemli bir kısmını personel giderine ayıran belediyelerin, kısıtlı imkanlarla etken bir kamu hizmeti sunması beklenemez. Öte yandan sırf sendikalı işçilerin taleplerinden kurtulmak, uzun vadede işçilerin tazminat yükü altında kalmamak ya da hizmeti kendi akraba, eş, dost ya da siyasi parti yandaşlarına yaptırmak suretiyle onları kamunun imkanlarından nemalandırmak amacıyla yapılan uygulamaları da masum görme imkanı yoktur.

---

[200] TÜMBELSEN, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı Ve Yerel Yönetim Çalışanlarının Sorunları Oturumuna Sunulan Tebliğ'den", http://www.tumbelsen.org/sempozyumteblig.htm

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

İKİNCİ BÖLÜM
YEREL KAMU HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

1980'li yıllardan itibaren ekonomi politikalarında ve devlet anlayışında yaşanan değişim, kısa süre içinde yerel yönetimler dünyasını da içine alacak şekilde genişlemiştir. Özelleştirme uygulamaları bu dünya içinde de dönüşümün en açık şekilde izlenebileceği alanların başında gelmektedir.

Merkezi düzeyde KİT'lerin özelleştirmesinde olduğu gibi yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde de gelişmiş ülkelerde içsel faktörler, gelişmekte olan ülkelerde dışsal faktörler önemli rol oynamaktadır. Ayrıca yerelleşme, katılım, yerel demokrasi gibi son yılların en itibar gören kavramları, yerel yönetimler düzeyinde özelleştirmeyi destekleyen argümanlar olarak kullanılmaktadır. Benzer şekilde özelleştirme ile ulaşılmak istenen amaçlar da KİT'lerin özelleştirilmesinden beklenen amaçlarla büyük ölçüde örtüşmektedir. Bu nedenle birinci bölümde genel olarak ortaya konan özelleştirmeye ait ilkeler bu bölümde tekrarlanmamıştır.

2.1. Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişim ve Özelleştirme

Yerel yönetimler dünyası bir taraftan hızlı nüfus artışı, kentleşme ve vatandaşların taleplerinde ortaya çıkan farklılaşmalara, diğer taraftan küreselleşme trendlerine bağlı olarak değişmektedir. Yerel yönetimler düzeyinde de özelleştirme, bu değişim sürecinin anahtar uygulaması olarak göze çarpmakla birlikte, yerelleşme, katılım gibi demokratik değerlere vurgu yapan kavramlar da şekillendirici etkilerde bulunmaktadırlar.

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarını demokratik ve çoğulcu bir yapı içinde karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler, "öncelikle sadece günlük kent iaşesinin düzenli biçimde sağlanması çabaları ve zabıtai tedbirlerle ilgilenmiş, zamanla buna estetik kaygılarla fiziki mekanı düzenleme girişimleri eklenmiştir".[1] Ancak, sanayileşme ve hızlı nüfus artışı ile gelişen hızlı kentleşme süreci, demokratik gelişmenin de etkisiyle yerel hizmet sunumunda büyük bir artış ve çeşitlenmeyi kaçınılmaz kılmış ve giderek yerel yönetim birimleri sağlık, kültür, sosyal yardım, çevresel sorunlar gibi çeşitli fonksiyonları üstlenmek zorunda kalmışlardır. Bu gelişme sahip oldukları sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunma baskısı altındaki yerel yönetimleri, daha etkili hizmet sunumu amacıyla çeşitli arayışlara itmiştir.[2]

Merkezi düzeyde KİT'lerin oluşumuna benzer şekilde, belediyeler düzeyinde Belediye İktisadi Teşebbüslerinin kurulması bu arayışların ilk durağı olmuştur. İlk dönemlerde belediye örgütü içinde ve belediye bütçesi kapsamında yer alan bu teşebbüsler, daha sonraları, ayrı bütçeli ve ayrı tüzel kişiliği olan yapılar haline

---

[1] Adalet Bayramoğlu Alada, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yay., 2.B., İstanbul 1994, s.29-30.
[2] Sadun Emrealp, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yay., 2.B., İstanbul 1994, s.1-2.

dönüşmüşlerdir.[3] Zamanla belediyelerin görevleri arasında sayılan pek çok iş bu kuruluşlar eliyle yürütülmeye başlanmıştır.

1980'li yıllardan itibaren yerel yönetim anlayışındaki dönüşümün ikinci evresine girilmiştir. Küreselleşen dünya söylemi ve özelleştirmeci Neo-liberal politikaların etkisiyle, kentsel hizmetlerin sunumu giderek daha fazla piyasa süreçlerine bırakılmaya başlanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimler, merkezi yönetimlere paralel bir biçimde yapısal uyarlama politikalarının uygulama alanında kalmış ve yerel piyasalar uluslararası piyasalara eklemlenmeye başlamıştır.

Küreselleşme, yerel düzeyde iki farklı gelişimi bir arada ortaya çıkarmaktadır. Bir taraftan, Naisbitt tarafından "Global Paradoks"[4] olarak adlandırılan küresel değerlerin karşısında yükselen yerel değerlerin ortaya çıkışı gözlemlenirken, diğer yandan küreselleşmenin temel mantığına uygun şekilde yapısal uyarlama politikaları yerel yönetimler düzeyine de yaygınlaşmaktadır. Ulusal piyasalar içinde yer alan yerel piyasaları, özellikle yerel yönetimlerce sunulan büyük ölçekli yatırım hizmetlerini uluslararası piyasalara açmayı hedefleyen politikalar, demokratikleşme, yerelleşme çizgisi üzerinde tasarlanmakta ve temel olarak özelleştirmeyi uygulamaya koymaktadır.

Yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde, ulusal demokrasinin gelişiminde yerel demokrasinin güçlendirilmesi gerekliliğinden yola çıkılarak, merkezi yetkilerin daraltılarak yerel birimlere aktarılmasını öngören desantralize politikalar,

---

[3] Ahmet Berk, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, S.49 (Nisan-Haziran 2003), s.47.
[4] John Naisbitt, **Global Paradox**, Avon Publisher, 1995.

yerelleşme[5] adı altında uygulamaya konulmaktadır. "Yerellik üzerine inşa edilen kent yönetimi, kentsel hizmetlerin kamu hizmeti olarak değil özel hizmet olarak görülmesi hedefiyle birlikte gelmektedir".[6] Bu hedef, yerel yönetim mali sisteminin merkezi kaynaklardan çok yerel ve yabancı sermayeye dayandırılan yapısı (yerelin küresele bağlanması) ve karar alma mekanizmalarında yerel meclislerin yerinin piyasa firmalarıyla ikame edilmesiyle tamamlanmaktadır. Yerel yönetimlerin "kamusal özünü eriten"[7] bu politikaların temel uygulama araçlarının başında özelleştirme gelmekte ve yerel birimler içinde ekonomik gücü elinde bulunduran ve kullanan belediyeler üzerinde yoğunlaşmaktadır. Özetle desantralizasyon ile ulus devlet yapısının yerel lehine çözülmesi sağlanırken, özelleştirme ile yerel hizmet alanları piyasaya açılmaktadır. Sürecin vitrininde yer alan yerelleşme ise kamuflaj olarak kullanılmaktadır. KİGEM tarafından yapılan bir çalışmada bu durum, içinden bebek çıkaran Rus bebeklerine (Matruşka) benzetilmektedir. En dışta yerelleştirme bebeği vardır; onun içinden özelleştirme bebeği çıkmakta; onun içinden de küreselleşmeye bağlı olarak yabancılaştırma bebeği çıkmaktadır.[8]

Yapısal uyarlama politikaları, yerel düzeyde Dünya Bankasının aktif ilgisi ile yürütülmektedir. Banka tarafından özellikle ilgi duyulan alan ise kentsel altyapı hizmetleridir. Alanın belirleyici özelliği büyük yatırımlar gerektirmesi ve yüksek kârlar içermesidir. Su, atıksu ve kanalizasyon, arıtma tesisleri, katı atık hizmetlerinde

---

[5] Yerelleşmenin kavramsal düzeyde bir analizi için bkz. Birgül Ayman Güler, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, S.2 (Nisan 2000), s.14-29.

[6] Birgül Ayman Güler, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", **Görüş**, S.58 (Şubat-Mart 2004), s.29-30.

[7] Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yay., Ankara, 1996, s.156.

[8] KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma,** Ankara, 1998, s.10.

kompostlama ve geri dönüşüm tesisleri, altyapı sektörü içinde uluslararası piyasanın hakimiyetine açılan alanların başında gelmektedir. Yerel altyapı sektörüne yönelik hizmetlerin kamu dışında örgütlenmesi ve özellikle yabancı sermayenin hareket alanına açılmasını sağlama işi, bir dizi öngörünün peşpeşe sıralanması ve zihinlere yerleştirilmesi ile gerçekleştirilmektedir. Bu öngörüler, altyapı ihtiyacının ve ihtiyaçtan doğan açığın kamu kurumları ve kamu finansmanı ile karşılanamayacağı, doğrudan ticaret hukukuna tabi, rekabet kurallarına göre işleyen piyasaya bırakılması gerektiği yönündeki temel tezle başlatılmakta, hizmetin fiyatlandırılması, başka bir deyişle bedelinin hizmetten yararlananlar tarafından karşılanması ve kredi ihtiyacının dışarıdan karşılanması yoluyla devam etmektedir. Büyük ölçekli bir yatırım gerektiğinden, ulusal piyasaların gücü yeterli olmayacağına göre, doğacak kredi ihtiyacı uluslararası piyasalardan sağlanabilir. Böylelikle, uluslararası sermaye, krediye dönüşmüş şekliyle gelişmekte olan ülkelerdeki kâr oranı yüksek yatırım alanlarına girebilme olanağına kavuşmaktadır.[9]

2.2. Yerel Hizmetlerde Özelleştirme Yöntemleri

Kamu hizmetleri esas olarak ilgili kamu idarelerinin kendi örgütü, kendi malları ve kendi personeli ile görülür. Öğretide bu durum "emanet usulü" olarak adlandırılır. Emanet usulü uygulamada çeşitli yöntemlerle esnetilse de (iktisadi özellikleri olan hizmetlerin KİT'ler şeklinde örgütlenmesi, katma bütçeli kurumların oluşturulması, özerk denetim birimlerinin oluşturulması ya da Amerikan uygulamasındaki şekliyle başka kamu birimlerinden hizmet satın alma gibi) öz itibariyle hizmetin kamusallık özelliği ortadan kaldırılmamaktadır. Özelleştirme ile

---

[9] Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** C.6, S.3 (Temmuz 1997), s.62-64.

kamu hizmetlerinin özel kesime gördürülmesi ise bu usulün tamamen dışında bir anlayıştır. Özelleştirmede hizmetin kamusallık özelliği ortadan kalkmakta, kamu işlev ve istihdam anlamında daraltılmaktadır.

Özelleştirme yazınında kamu özel kesim ilişkisi özelleştirme yöntemleri adı altında pek çok başlık halinde incelenmektedir. Çoğunlukla İngiliz ve Amerikan uygulamalarına dayanan bu sıralamalar sistematik bir sınıflandırmaya sahip olmadığı gibi, Türk İdare Sistemi tarafından şekillenen Türkiye'de belediyeler düzeyinde yapılan özelleştirmeleri açıklamaktan uzaktır. Çünkü "hukukumuzda idarenin piyasayla ilişkiye girme yöntemi, Anglo-Amerikan sisteminden farklı olarak, ilkece idari niteliktedir".[10] Bu nedenle öncelikle Türkiye örneğinden yola çıkarak yerel özelleştirme yöntemlerini ortaya koymaya, ardından da değişik ülkelerde uygulanan alternatif özelleştirme yöntemlerini açıklamaya çalışacağız.

Ancak öncelikle belirtilmesi gereken husus, kamu ile özel kesim arasındaki her türlü ilişkinin özelleştirme kapsamında değerlendirilemeyeceğidir. Kamunun sunduğu birtakım hizmetler için ihtiyaç duyduğu yardımcı hizmetler ya da mallara ihtiyaç vardır ve bu malların piyasadan temin edilmesi gerekir. (Belediye otobüslerinin yakıt ihtiyacı gibi). Kamunun bu malları temin etmek için bir özel hukuk kişisi gibi piyasayla ilişkiye girmesi bir özelleştirme değildir.

Ayrıca bazı yazarlarca idarenin tek taraflı işlemlerinden olan ruhsat verme (örneğin işyeri açma ruhsatları gibi) bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilirse de ruhsat daha çok idarenin kolluk yetkisinin kullanılma yöntemlerinden biri olarak

---

[10] Türk hukuk sisteminde doğrudan kamu hizmetlerinin sözleşmeyle özel kesime gördürülmesinde idarenin üstünlüğü esası vardır. Oysa Anlo-Amerikan hukuk sistemlerinde, idare piyasayla ilişkiye girerken bireylerle eşit durumdadır. KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.15.

kabul edilmeli ve kamu hizmetinin özel kesime gördürülmesi olarak değerlendirilmemelidir.[11].

2.2.1. Yasal Kurumsal Serbestleşme, Kamu Gücünün Belirleyiciliğinden Kurtarma, Rekabete Açma

Özelleştirme uygulamaları temelde rekabet ortamının avantajlarından yararlanmaya yönelik araçlar olarak kullanıldığında, uygulamaların temelini hizmetlerin piyasa rekabetine açılması ve kamu gücünün belirleyiciliğinden kurtarılması oluşturmaktadır. Özelleştirme yazınında bu durum *deregülasyon* veya "Yasal Kurumsal Serbestleşme"[12] olarak adlandırılmaktadır. *Deregülasyona* geçmeden önce *regülasyon* zorunluluğunu ortaya çıkaran sebepleri ortaya koymak gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinden özellikle ekonomik içerikli ve stratejik öneme sahip olanlar, geleneksel olarak rekabet politikası dışında bırakılırlar ve direkt olarak bir kamusal düzenlemeye tabi tutulurlar. Çünkü piyasa, tüketicinin korunması ve kaynakların etken kullanımını sağlama yönünden başarılı değildir. Örneğin, demiryolları, posta hizmetleri, elektrik ve gaz gibi doğal monopol olarak kabul edilen mal ve hizmet piyasalarında durum böyledir. Bu piyasalarda çoğunlukla teknolojik

---

[11] Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2002,
s.318.

[12] Uygulamada yetki ortadan kaldırılmadığı yalnızca başka bir kuruma aktarıldığı için bazı yazarlarca yöntemin yasal kurumsal serbestleşme olarak adlandırılması kabul görmemektedir. Örneğin belediyeler düzeyinde ekmek fiyatını belirleme yetkisi belediye meclisinden esnaf odasına aktarıldığında, hem kural koyma hem de yasal–kurumsal çerçeveleme devam etmektedir. Kural, bir yasal düzenleme dayanak alınarak yine bir kurum tarafından koyulmaktadır. YYAEM, "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** C.7, S.1, TODAİE Yay., Ankara, Ocak 1998, s.92. Öte yandan yasal-kurumsal serbestleşme, ekonomik faaliyetler için çerçeve teşkil eden bütün kanuni/idari düzenlemelerin kaldırılması anlamına da gelmemektedir. Örneğin, hizmete ait vergiler kaldırılmamakta, insan ve çevre sağlığına yönelik düzenleyici hükümler korunmaktadır.

koşullardan ötürü, sadece bir teşebbüs faaliyette bulunmakta ve böylece doğal monopol durumu ortaya çıkmaktadır. Bu durum *regülasyon* (düzenleme) olarak adlandırılır. Ancak son yıllarda, belirli sektörlerde uygulanan düzenleyici ve koruyucu ekonomik önlemlerin rekabeti engelleyeceği endişesi ve tüketici çıkarlarını ters yönde etkileyebileceği düşüncesi artan ölçüde kabul görmektedir. İşte bu düşüncelerle düzenlenmiş alanlar hızla rekabete açılmaya başlanmıştır. ABD başta olmak üzere pek çok ülkede havayolları, demiryolları, yük taşımacılığı ve otobüs hizmetleri gibi hizmetler ile yerel yönetimler düzeyinde fiyat ve ücret belirlemeye ilişkin yetkiler, yasal düzenleme ve müdahaleler dışında bırakılmaya başlanmıştır.

Yasal kurumsal serbestleşme, genel ve mahalli kamu hizmetlerinde fiyat ve ücret kontrollerine son verilmesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu girişimlerine sağlanan sübvansiyon türü avantajlara son verilmesi, kısacası kamu sektörü-özel sektör rekabetine engel olan her türlü kanuni ve idari düzenlemelerin ortadan kaldırılmasını ifade etmek[13] üzere bir özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir. Bu yöntemle kamu hizmetlerinde verimliliği ve kaynak dağılımında etkenliği arttırmak, rekabet ortamı oluşturmak, bütçe üzerindeki hizmet yükünü azaltmak gibi amaçlara yönelik olarak ekonomik ve ticari hayat üzerindeki kamu gücünün (hukuki düzenleme ve kısıtlamalarının) kaldırılması amaçlanmaktadır.

Ayrıca yasal kurumsal serbestleşme, tekel konumunda olan kamu kurumlarını piyasada aynı hizmeti veren firmalarla rekabete zorlamak suretiyle, özelleştirmeye

---

[13] Bilal Eryılmaz, Musa Eken, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi,** C.LXII, S.387 (Haziran 1990), s.61. ve Ahmet Ulusoy-Tarık Vural, "Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri", Bu makale **Türk İdare Dergisi**'nin Haziran 2003 sayısında yayınlanmıştır. Makalenin internet adresi: http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/yerel_hizmet.doc ve Simon Hakim, Paul Andrisani, "Introduction The Privatization", s.15. http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc

giden süreçte değerini arttırmak ve alıcılara daha cazip bir kurum hazırlamak amacıyla da kullanılmaktadır. İngiltere'de yöntemden bu amaçla yararlanılmıştır.[14]

Yasal kurumsal serbestleşme yönündeki hareketin başlangıcı, OECD Konseyi tarafından, 1979 yılında ekonomide yasal olarak müdahale edilerek koruma altına alınmış sektörlerde rekabetin daha da ilerletilmesi önerisinin kabul edilmesi gösterilmektedir.[15] Ancak Türkiye'de yöntemin uygulamasını daha gerilere götürme imkanı vardır.

Yasal kurumsal serbestleşme anlamında Türkiye'deki ilk uygulamalardan biri Reji-Tütün İdaresinin[16] kuruluşudur. 1854 yılında kurulan İdare Osmanlı Devletinin tütünden aldığı vergileri toplama amacına yönelik olarak kurulmuşsa da vergileri belirleyebilme yetkisi itibariyle o günün koşullarında kendine özgü kuralları olan özelleştirme modeli olarak kabul edilmektedir.[17]

Sürecin hız kazanması ise 1980'lerden sonraya rastlar. Bu tarihten itibaren pek çok özel mal üreten kamu kurumu bu yolla rekabete açılmıştır. 1984 yılında çay ve elektrik enerjisi alanlarına[18] özel sektörün girişini engelleyen hükümler kaldırılmış, bu sektörlerde kamu tekeline son verilmiştir. Daha sonra, özellikle

---

[14] Stuart M. Butler, "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi" (Çev: Coşkun Can Aktan), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/butler-kamuhizmet-ozellestirme.htm (12.10.2003)

[15] Bu karar aynı zamanda özelleştirme süreçlerinin de başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Coşkun Can Aktan, "Yasal Kurumsal Serbestleşme ve Özelleştirme", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/oecd-yasalkurumsal.htm (23.04.2003)

[16] "İdare Mamalik-i Şahane Dühanları Müşterekül Menfaa Reji İdaresi" ya da Fransızca adıyla "*Regie co-interessée des Tabacs de l'Empire Ottoman*"

[17] Erdoğan Keskinkılıç, "Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli:Reji-Tütün İdaresi", **Liberal Düşünce Dergisi**, C.4, S.14 (Bahar 1999), s.151-155.

[18] 4.12.1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işlenmesi ve satışı serbest bırakılmış, aynı tarih ve 3096 sayılı Kanun ile de Türkiye Elektrik Kurumu dışında, özel kesimin elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı yapabilmesine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Gümrük Birliği ile birlikte gümrüklerin tamamen ortadan kaldırılması, rekabet ortamını genişleten önemli bir gelişme olarak ortaya çıkmıştır.[19]

Belediyeler düzeyinde yöntemin ilk uygulamaya geçirilmesi 1580 sayılı yasanın belediye vazifeleri başlıklı 15. maddesinde yapılan değişiklikle, gerçek ve tüzel kişilerle bunların kurduğu dernek ve birliklere belediye hudutları içinde yaş meyve ve sebze toptan alımı ve satımı için hal açmaları izninin verilmesi ile başlamıştır.

2.2.2. Sözleşme Yöntemi

Yabancı yazında *contracting-out* terimiyle ifade edilen özelleştirme yöntemi Türkçe'ye ihale yöntemi olarak çevrilmekte ve özelleştirme yöntemleri arasında en sık başvurulan yöntem olarak kabul edilmektedir. Ancak ihalenin bir özelleştirme yöntemi olmaktan çok, idarenin sözleşme yaparken uymak zorunda olduğu kurallar bütünü ya da başka bir deyişle üst bir form niteliği taşıdığı söylenebilir. Bu yönüyle belediye hizmetlerinin özel sektöre ihale ile verilmesi, bir hizmetin kendisini değil sunuluş biçimini nitelendirmektedir.[20] Dolayısıyla ihale yöntemi yerine sözleşme

---

[19] Erdal Türkkan, 15 Mart 2002 tarihinde Rekabet Kurumunda Sunulan Tebliğden http://www.rekabet.gov.tr/word/panel5Mart2002/11ErdalTurkkan.doc (12.10.2003)

[20] İhale yönteminin bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusundaki tartışmalar için Bkz. Zeki Doğan, Mustafa Dağ, Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.4, S.3, TODAİE Yay., Ankara, Mayıs 1995, s.51., YYAEM, **a.g.m.**, s.93. ve KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.**, s.15-18.
İhalenin bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilmemesinin önemli bir sebebi ise hizmetin ihale sözleşmesi ile özel sektöre gördürülmesinin kamunun sorumluluğunu ortadan kaldırmamasıdır. Örneğin çöp toplanması işi bir ihale ile özel sektöre verilebilir. Ancak bu belediyenin yapılan iş üzerinde sorumlu olmadığını göstermez. Çöplerin toplanmaması gibi bir durumda vatandaşın şikayet için firmaya gitmesi beklenemez. Vatandaş hizmetin kim tarafından sunulduğuyla değil kalitesi ve düzeyiyle ilgilenir. Zaten en azından ihale sonrası belediyenin denetim yetkisine sahip olması, bu sorumluluğun bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Ayrıca bir hizmet birimi olma yanında siyasi bir birim olan belediyelerde, belediye başkanı için sorumluluk bundan daha fazla bir anlam daha taşımaktadır. Bir sonraki seçimde seçilememe riski.
Öte yandan ihale ile hizmetlerin piyasa firmalarına yaptırılması kamunun hizmet ve istihdam alanını daraltan bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Başka bir deyişle ihale ile özelleştirmenin temel

yöntemi terimini kullanmak daha doğrudur. Türk hukuk sistemi içinde sözleşme yöntemi, kamu hizmetinin asıl sahibi, yükümlüsü ve sorumlusu idarenin çerçevesini ihale kanunlarının[21] çizdiği bir sözleşmeyle, ilgili kamu hizmetini piyasa firmalarına gördürmesidir. Öğretide ve yargı kararlarında sözleşmelerin en belirgin vasfı, "özel hukuk sözleşmelerinden farklı olarak hizmetin sahibi ile üreticisi arasında kurulan eşit olmayan ilişki" şeklinde ortaya konmaktadır. Sözleşme yöntemiyle, idare kamu hizmetinin gerekleri[22] nedeniyle sözleşme hükümlerini kendi lehine olacak şekilde düzenleyebilmekte hatta düzenlemekle zorunlu kılınmaktadır. Örneğin idare, hizmeti üretirken kullanılan araç gerecin standartlarını tespit edebilir, ödeme takvimini firma tarafından çalıştırılan personele öncelikli ödeme yapılmasına bağlayabilir, sözleşmenin sona erdirilmesine yönelik olarak tek taraflı hükümler koyabilir.

Ancak öğreti ve yargı tarafından paylaşılan bu kural 12 Ağustos 1999 tarihinde Anayasanın 47, 125 ve 155. maddelerinde yapılan değişikliklerle, ortadan kalkmamışsa da değişime uğramıştır. Söz konusu değişikliklerle kamu hizmeti

---

amaçlarından olan kamunun küçültülmesi işlev ve istihdam olarak gerçekleştirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında ihaleyi bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirmek mümkündür.

Türkiye'de özellikle belediyeler düzeyinde 1980 sonrasında yapılan ihalelerin önemli kısmı pragmatik sebeplerle yola çıkılmış olsa da sonuçta kamuyu piyasa lehine küçültme sonucu doğurmuştur. Köksal 1980 sonrası gerçekleştirilen ihaleleri "ihale usulünden özelleştirme aracı olarak yararlanmak" olarak nitelendirmektedir. Bkz. Tunay Köksal, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları**, DPT Yay., Ankara, 1993, s.27.

[21] 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda ihale şu şekilde tanımlanmaktadır. "Bu Kanunda yazılı usul ve şartlarla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilecek birisi üzerine bırakıldığını gösteren ve ihale yetkilisinin onayını müteakip sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan işlemler"

Kanuna göre ihalede dört farklı yöntem kullanılabilir. Bunlar açık ihale, belli istekler arasında ihale, pazarlık ve doğrudan temindir. Yapılacak işin niteliğine göre bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı kanun hükümlerine uyularak ilgili idare tarafından belirlenmektedir.

Kanunla genel ve, katma bütçeli idarelerin, il özel idaresi ve belediyelerin her türlü mal (taşınır ve taşınmaz mallar ile ihtiyaç maddeleri) ve hizmet alımları (bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık,...) ile yapım işlerini (bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı,...) özel firmalara ihale yoluyla yaptırabilmeleri mümkündür.

[22] Hizmetin sürekliliği, eşit sunulması, gelişen koşullara uyumu hatta hizmetin kalitesini de bir gerek olarak eklemek de yarar vardır.

imtiyaz sözleşmeleri için Danıştay ön denetimi nicelik ve nitelik olarak sınırlandırılmış; bu tür sözleşmelere ilişkin çıkabilecek uyuşmazlıkların ulusal veya uluslararası tahkim yoluyla çözümlenebilmesine olanak tanınmış ve ayrıca idarenin özel hukuk rejimine tabi sözleşmelerle kamu hizmeti gördürebilmesi için yasa koyucuya yetki verilmiştir. Bu değişikliğe kadar, öğretide ve Anayasa mahkemesi yerleşik içtihatlarında, kamu hizmetlerinin özel kişilere gördürülmesinin ancak imtiyaz sözleşmeleri yoluyla, yani kamu hukukuna tabi olarak gördürülebileceği; bunun özel hukuk sözleşmeleriyle yapılmasının ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıkların çözümünde tahkim usulü kullanılmasının Anayasaya aykırı olacağı öngörülmekteydi.[23]

Sözleşme yöntemine yönelik bu kavramsal giriş, yöntemin uygulanmasında bazı ayrımlara gidilmesinin zorunlu olduğunu göstermeye yöneliktir. Bu anlamda mal ve hizmet satın alma amaçlı, hizmet gördürme amaçlı ve özelleştirme amaçlı sözleşmeler şeklindeki üçlü bir ayrım başlangıç teşkil edebilir. Ancak hizmet gördürme ve özelleştirme amaçlı sözleşmeleri birbirinden ayırmak da kolay olmayacaktır. Çünkü hizmet gördürme amaçlı her sözleşme, kamu hizmetini kamu dışında örgütlediği ve yürüttüğü için kamunun işlev ve istihdam alanını daraltmak anlamında bir özelleştirme uygulaması olarak değerlendirilebilecektir. Bu bağlamda tezin kapsam ve sınırlılıkları içinde katı atık hizmetlerinde toplama işlevine yönelik sözleşmeler, özelleştirme amaçlı sözleşmeler olarak incelenmiştir.

---

[23] Ali Ulusoy, "Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları", **Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti** (içinde),(Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yay., Ankara, 2001, s.IX.

Sözleşme yönteminde bazı kamusal mal ve hizmetlerin sunumu bir sözleşme ile özel sektöre devredilir. Bu yöntemde ilgili kamu kuruluşu, hizmeti kendi örgüt ve personeli aracılığıyla yürütmek yerine, özel firmalara yaptırmak yoluna gitmektedir. Yani sözleşme yönteminde ilgili kamu kuruluşu hizmetin finansmanını sağlamayı sürdürmekte, üretim işini özel sektöre bırakmaktadır. Ersöz tarafından yöntem "kamu finansmanı ile özel üretim" olarak adlandırılmaktadır.[24] Bu yöntemde hizmet üretimine talip müteşebbisler, piyasada hizmet veren kuruluşlar olmakta ve yerel yönetimle ne hukuksal ne de iktisadi bağlarının bulunmaması gerekmektedir.

Sözleşme yöntemi, belediye hizmetlerinin sunumunda en çok başvurulan yöntemlerden biridir. Örneğin 1987 yılında dünya genelinde çöp toplama hizmetlerinin %30'u ihale yoluyla özelleştirilmişken, 1990'lı yılların sonunda bu oran % 59'a ulaşmıştır.[25] GAO (*United States General Accounting Office*) 1997 yılında hazırladığı raporunda, özelleştirme işlemlerinde sözleşme yönteminin kullanım oranını, *Council of State Governments*'dan alıntılayarak %78.1 olarak sunmaktadır.[26] Sözleşme yöntemi ABD'de özellikle yerel kamu hizmetlerinde (yol, kaldırım, çöp toplama, park ve bahçe yapımı gibi) büyük oranda uygulanan bir özelleştirme yöntemidir.[27]

---

[24]Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2 (Nisan 2001), s.34.

[25] William T.Gormly, "The Privatization Controversy", **Privatization and Its Alternatives** (Ed. William T.Gormly), The University of Wisconsin Pres, London, 1991, s.8-9'dan aktaran Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**

[26] State Trends and Forecasts: Privatization, Council of State Governments, 1993'den aktaran GAO (United States General Accounting Office), "Privatization Lessons Learned by State and Local Governments" GAO/GGD-97-48 GAO, General Government Division B-271979 March, 1997. kaynağın internet adresi: http://www.gao.gov/archive/1997/gg97048.pdf (17.10.2003)

[27] George A. Boyne, "CCT in Local Government: A Review of Theory and Evidence", **Public Administration**, Vol.76/4 (Winter 1998), s.696.

Kamu hizmetlerinin kamu dışında gördürülmesinde sözleşme yönteminden yararlanılması, kavramsal düzeyin dışında da tartışma konusu olmaktadır. Sözleşme yöntemi lehindeki ve aleyhindeki argümanlara yakından bakmak, özelleştirme konusunda yaşanan tartışmalara da ışık tutacak nitelikte olması nedeniyle önemlidir.

Sözleşme yönteminin lehindeki argümanlar, özelleştirmenin gerekçelerinde olduğu gibi, kamu sektörü monopollerinin eleştirisi ve rekabetin gücüne duyulan güvenle açıklanmaktadır. Kamu sektörü monopolleri, tüketicilerden ziyade üreticilere yarar sağlayan verimsiz bürokrasiler olarak eleştirilmekte, sözleşme yöntemiyle sunulan hizmetlerde rekabet meydana getirilerek verimlilik ve maliyetlerde tasarruf sağlanacağı iddia edilmektedir.[28] Ayrıca sözleşme koşulları altında üretici firmanın bir taraftan teşviklerin altında motivasyonlarını arttırırken, diğer yandan cezaya muhatap olma riski taşıdıklarından hizmet kalitesini aksatamayacakları ve hizmet sunumuna yeni donanım ve yeni düşünceleri getirecekleri varsayılır.

Öte yandan sözleşme yöntemiyle hizmet sunmanın bazı sakıncalı yönleri de vardır. Sakıncalar piyasa kuralları ile kamu yararının bağdaşmazlığı üzerinde yoğunlaşır. Piyasa firmalarınca sunulan hizmetin sırf maliyetleri düşürme pahasına kalitesinden ödün verilmesi, yöntemin en önemli sakıncası olarak karşımıza çıkar. Öte yandan piyasa firmaları temelde kâr amacıyla hareket ederler ve iflas riski taşırlar. Sözleşmeler rüşvet olasılığını gündeme getirir. Sözleşme yöntemi ayrıca

---

[28] Bilal Eryılmaz, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, S.382 (Mart 1989), s.27., Ulusoy ve Vural, **a.g.m.** ve Keith Hartley, "Özelleştirmede Sözleşme Yöntemi : Rekabete Doğru Bir Adim", (Çev. Kamil Tüğen), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/tugen-hartley-ozellestirme.htm (10.10.2003)

çalışma ilişkileri alanında olumsuz sonuçlar doğurur. Özelleştirilen hizmet alanlarında bazı çalışanlar işlerini kaybederken, alan, taşeron firmalar tarafından düşük ücretle çalıştırılan ve kalifiye olmayan elemanlarca doldurulur.[29]

Sözleşme yönteminin başarısı rekabeti sağlayacak bir endüstrinin varlığına, açık ihale şartlarına, şeffaflığa (sözleşme şartları, sözleşme süreci ve sonuçların hem ihaleye katılan firmalar hem de vatandaşlar tarafından bilinmesi anlamında) iki tarafında haklarını koruyacak bir sözleşmeye, maliyetlerin ve ücretlerin çok iyi belirlenmesine bağlıdır. Aksi takdirde rekabet yokluğu kamu tekelinin yerini özel tekelin almasını, şeffaflığın yokluğu kayırmacılığı, maliyet ücret dengesinin iyi kurulamaması (örneğin her zaman en düşük teklifi verene hizmetin verilmesi) hizmetlerin kalitesinde düşüşü beraberinde getirecektir.

Bir özelleştirme yöntemi olarak sözleşme yönteminin hizmet sunumunda ortaya çıkardığı sonuçlara ilişkin çok sayıda araştırma vardır. Bu araştırmaların pek çoğu yöntemin lehinde kanıtlar ortaya koymakta, bazıları ise aleyhindeki argümanlara destek oluşturmaktadır. Örneğin, 1993 yılında Japonya'da çeşitli hizmetlerin özel sektöre sözleşme yöntemiyle gördürülmesi sonucu, daha yüksek etkenlik, maliyetlerde düşme, personel azalışı ve hizmet kalitesinin artması şeklindeki etkilerin ne ölçüde ortaya çıktığını belirlemeye yönelik olarak, bu yöntemi uygulayan şehir yönetici ve temsilcileri ile bir anket gerçekleştirilmiştir. Ankete katılanların yüzde 80.3'ü hizmetlerin etkenliğinde artış olduğunu, yüzde 50.6'sı

---

[29] David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government**, Addison-Wesley Publ. Co., 1992, s.154-165. Yerel yönetimlerde bir özelleştirme yöntemi olarak sözleşme yönteminin kullanılmasının olası diğer sakıncaları konusunda bkz. Nihat Falay, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.14-20.

maliyetlerin düştüğünü söylemektedir. Hizmet kalitesinin arttığını söyleyenlerin oranı ise yüzde 57.3'tür.[30]

Benzer şekilde Hartley, 1983 yılında 76 mahalli idare biriminde yaptığı bir araştırmada, rekabet ortamında yapılan ihaleler yoluyla yıllık ortalama % 26 maliyet tasarrufu sağlandığını söylemektedir. Bu tasarruflar büyük ölçüde istihdam yapısında yapılan değişiklikler (sınırlı iş gücü kullanımı, part-time çalışanlardan daha iyi yararlanma, daha az ek işçi hakları ve daha düşük ücret verilmesi) ile ortaya çıkmıştır. Ayrıca modern araçların kullanımı, daha iyi yönetim ve organizasyonun da sonucun ortaya çıkmasında etkili olduğu varsayılmaktadır. Hartley özelleştirme sonucu ortaya çıkan iş kayıplarını önemsememekte, bunların tüketiciler ve vergi mükelleflerinin finanse ettikleri, hükümet sektörünün verimsizliği ile ilgili büyüklüğü yansıttığını söylemektedir.[31]

Avrupa Birliği'nde yapılan ihalelere yönelik araştırmalar ise, ihale ile devlet kuruluşlarının daha yüksek kaliteli mal ve hizmetleri daha düşük fiyattan satın alabildikleri yönündeki temel tezi tekrarlamakla birlikte, tasarruf oranları konusunda daha temkinli rakamlar ortaya koymaktadır. Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği içinde açık kamu ihalesi yoluyla %10'a kadar varan tasarrufların

---

[30] Anket sonuçları 24 ayrı hizmet türü için ortalama değerleri göstermektedir. John Tepper Marlin, **Privatization of Local Government Activities - Lessons from Japan,** New York, 1982'den aktaran Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Hizmetlerin Devlet Tarafından Sunulması İle İhale Yöntemi Aracılığıyla Piyasa Tarafından Sunulması: Performans Karşılaştırmaları", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ihale-yontemi-kamu-ozel-karsilastirma.htm

[31] Hartley, **a.g.m.**

gerçekleştirilebildiğini belirtmektedir. Bu, AB'de her yıl 90 milyar Euro civarında tasarruf anlamına gelmektedir.[32]

Bir özelleştirme yöntemi olarak sözleşme, yerel yönetimler düzeyinde niteliksel olarak incelendiğinde üç farklı türünün olduğu görülür. Bunlar "müşterek emanet sözleşmeleri", "iltizam sözleşmeleri" ve "imtiyaz sözleşmeleri"dir. Türler arasındaki farklılıklar ise hizmeti kurma ve görme,[33] özel kişinin kârının kaynağı[34] (idarece ödeme veya hizmetten yararlananlarca ödeme) ve riskin ait olacağı taraf şeklinde üç noktada somutlaşmaktadır.[35]

2.2.2.1. Müşterek Emanet Sözleşmeleri

Müşterek Emanet Sözleşmeleri, kamu idarelerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını, bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte kurdukları ortak şirketler eliyle gerçekleştirmeleri uygulamasıdır. Bu yöntem şirketleşme başlığı altında etraflıca değerlendirildiği için sözleşme yöntemi altında ayrıntıya girilmemiştir.

2.2.2.2. İltizam Sözleşmeleri

İltizam Sözleşmeleri, idari bir hizmetin gördürülmesinin, götürü veya orantılı bir kazanç ya da ücret karşılığında müteşebbis adı verilen özel kişi veya kuruluşlara bırakılması uygulamasıdır. Kamusal gelirlerin ve özellikle de vergilerin

---

[32] Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği, "AB'de Kamu İhaleleri", http://www.deltur.cec.eu.int/abkamuihaleleri.rtf

[33] Sözleşmeler genellikle yerel birimler tarafından daha önce kurulan hizmetlerin gördürülmesi için yapılır. Ancak yap-işlet-devret gibi modellerle hizmetin piyasa firmaları tarafından da kurulması sağlanabilir.

[34] Sözleşme yönteminde sunulan hizmetin bedeli çoğunlukla sağlanan hizmetin birimi başına (taşınan yolcu sayısı, toplanan çöp miktarı, temizlenen alanın yüzölçümü vb gibi) hesaplanır ve bu bedelin kimin tarafından tahsil edileceği sözleşmeyle belirlenir. Bazı durumlarda bedeli belediye tahsil edip firmaya ödeyebilir ya da sözleşmeyle bedelin firma tarafından toplanması sağlanabilir.

[35] KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.16.

toplanmasında sıklıkla başvurulan bu metod, Roma'da, İslam ülkelerinde ve Osmanlı'da yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bu sistemde kamuya ait olan vergi toplama görevi, mültezim adı verilen özel şahıslara ihale yoluyla verilmektedir. İhale, kamuya en yüksek vergi toplama sözünü veren kişide kalmaktadır. Mültezimin (ihaleyi kazanan kişi) topladığı vergi ile hazineye ödemeyi taahhüt ettiği bedel arasındaki fark, kendi gelirini oluşturmaktadır.[36] Çağdaş kamu yönetimlerinin bazılarında (ABD'deki bazı eyaletlerde vergi toplama ve sayaç okuma işleri özel firmalarca iltizam yönteminin temel mantığına uygun olarak yürütülmektedir) iltizam yöntemi hala uygulanmaktadır. Ülkemizde de belediyeler tarafından su sayaçlarının okunması ve ödeme bildirimlerinin abonelere ulaştırılması işinin özelleştirilmesinin iltizam yöntemi olduğu vurgulanmaktadır. Ancak uygulama, paranın toplanmasını ve idareye ödeme yapıldıktan sonra kalan bedel üzerinden firmanın kârını oluşturmasını içermediğinden iltizam sözleşmesi olarak nitelendirme imkanı yoktur.

2.2.2.3. İmtiyaz Sözleşmeleri

Literatürde imtiyaz (*consession veya franchise*) kavramı, idarenin sahip olduğu tekelci mülkiyet haklarının sınırlı bir süre için özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır.[37] Bu tanım çerçevesinde imtiyaz sözleşmeleri de kamunun

---

[36] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.69., Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**

[37] E. S. Savas, **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, 3.B., Milli Prodüktivite Merkezi Yay. (No:517), Ankara, 2003, s.98. ve Uğur Emek, **Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi-Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon-**, DPT Yay. (No:2672), Ankara, 2003,s.6. Onar tarafından imtiyaz sözleşmeleri şu şekilde tanımlanmaktadır: "bir amme hizmetinin her türlü masraf ve hasarı kendisine ait olmak üzere, idare tarafından konulacak şartlar, temin edilecek salahiyetler ve taahhüt olunan mali menfaatler mukabilinde hususi bir şahıs tarafından ifasını tazammun eden mukavelelerdir". Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952, s.395. Öğretideki tanımlamaya benzer bir şekilde İmtiyaz, Anayasa mahkemesince şöyle tanımlanmaktadır: "Kamu hizmetinin uzun süreli bir 'idari sözleşme' uyarınca,

tekelinde olan bir hizmetin, özel bir firmaya tekel olarak verilmesini ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin sözleşme ile, özel kişi ve kuruluşlara devredilmesini ifade eder. Başka bir deyişle bu yöntemde kamu tekeli özel tekele dönüştürülmektedir.[38] İmtiyaz verilen hizmetin düzenleyicisi idare, üreticisi ise piyasa firmalarıdır. Amerika uygulamasında, piyasa firmaları dışında kâr amaçsız kuruluşlara da imtiyaz verildiği örnekler mevcuttur. İmtiyazı rekabete dayanan diğer özelleştirme yöntemlerinden ayıran temel fark, "pazarda rekabeti değil, pazar için rekabeti öngörmesidir".[39] Pazar tekel konusu hizmetin üretimidir.

İmtiyaz, temelde piyasa başarısızlığının büyük bir ihtimal dahilinde olduğuna inanılan doğal tekel niteliğindeki hizmetlerde veya bir düzenleme tedbirinin uygun olacağına hükmedilen koşullarda, rekabeti getirmenin bir yöntemi olarak kabul edilmektedir.[40] Ancak zamanla yöntemin uygulama alanı genişlemiştir. Örneğin belediye hizmetleri alanında imtiyaz yöntemi, çoğunlukla çöp toplanması ve imhası, metro, otobüs, minibüs ve taksi işletmeciliği, elektrik üretimi, caddelerin aydınlatılması, içme suyu sağlanması, stadyum ve hipodrom, parklar ve eğlence yerlerinin işletilmesi gibi hizmet alanlarında kullanılmaktadır.[41] Tekel konusu hizmet açısından imtiyaz sözleşmeleri iki kısıma ayrılabilirler. Birinci durumda özel firmalar

---

sermayesi, karı, hasar ve zararı kendilerine ait olmak üzere özel hukuk kişilerince yerine getirilmesi", http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K194/K1994-65.htm

[38] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.63

[39] Eoin Reeves and Michael Barrow, "The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland", **The Economic and Social Review**, Vol.31, No.2, April 2000, s.131. ve Türkkan, **a.g.m.**

[40] John Kay, Colin Mayer, David Thompson, "İmtiyaz Sözleşmeleri Yoluyla Ekonomik Düzenleme", (Çev.Nevzat Güran), http://www.canaktan.org/ekonomi/ ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/guran-kay-imtiyaz.htm

[41] Sadun Emrealp, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yay., 2.B., İstanbul 1994.
Emrealp ve Horgan, **a.g.e.**, s.10

kamuya ait bir mülkiyetin işletim hakkına sahip olurlar. İkinci tür imtiyaz sözleşmesinde ise, kamuya ait bazı haklar özel firmaların kullanımına verilir.[42]

İmtiyaz sözleşmeleri, tekel konusu hizmetleri düzenleyen ve uzun süreler içeren sözleşmelerdir.[43] Başlangıç maliyeti ya da batık maliyet dediğimiz, hizmet için gerekli yatırımlar özel kuruluş tarafından sağlanır. Sözleşme süresi boyunca bu tesisler işletilir. Tesis tarafından üretilen mal ya da hizmet idare tarafından fiyatlandırılır. Ancak hizmete ait ücretler, doğrudan vatandaşlar tarafından hizmetin bedeli olarak firmaya ödenir. İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyazı alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konularında ilgili idarenin düzenleyici rolü de söz konusu olabilir.[44] Sözleşme süresinin bitiminde, yüklenici firma tarafından sözleşme hükümlerine göre inşa edilmiş olan tesisler idareye geçer.

İmtiyaz sözleşmeleri, kuruluş aşamasında büyük ölçekli harcama gerektiren yatırımların özel firmalar tarafından yapılmasıyla kamu hizmetine sunulmasını ve sözleşme bitiminde kurulu tesislerin idarenin hükmi tasarrufu altına geçmesini sağladığı için bir özelleştirme yöntemi olarak genel kabul görmektedir. Bu yönüyle ülkemizde eskiden beri uygulanan bir yöntemdir. Cumhuriyetten önce İstanbul'un aydınlatma, su, toplu ulaşım gibi alt yapı hizmetleri yabancı şirketlere imtiyaz yolu ile verilmişti. Bu imtiyazlar 1932-1945 arasında bu şirketlerin devletleştirilmesine kadar devam etmiştir. Yöntem belediyeler düzeyinde hala uygulanmaktadır. Hatta

---

[42] Hakim and Andrisani, **a.g.m.**, s.15.
[43] Demsetz, bir doğal tekel eğer imtiyaz yoluyla özelleştirilmişse, sözleşme süresinin uzun tutulmaması gerektiğini belirtmektedir. Böylelikle imtiyaz hakkı belirli zaman dilimlerinde yeniden ihale edilerek doğal tekel üzerinde rekabet baskısı yaratılabilir. Harold Demsetz, "Why Regulate Utilities", **Journal of Law and Economics**, Vol.11/1 (April 1968), s.57.
[44] Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**

bazen içinde imtiyaz yönteminin de bulunduğu iç içe geçmiş özelleştirme uygulamalarına rastlanmaktadır. Örneğin, belediyelerin kendi sınırları içinde su tesisatı kurmak ve işletmek için özel şirketlere imtiyaz vermesi uygulaması, Türkiye'de iki özelleştirme yönteminin bir arada kullanılmasıyla hayata geçirilmiştir. 1981 yılında İSKİ ve 1986 yılında ASKİ bu imtiyaza sahip belediye şirketleri olarak ortaya çıkmışlardır. Ayrıca bugün bu şirketler hizmetin bazı kısımlarını özel sektöre devretme eğilimindedirler. Örneğin ASKİ, su ve atıksu abonelerine ait sayaçların endeks okuma hizmetini, ödeme bildirimlerinin abonelere ulaştırılmasını ve usulsüz kaçak kullanımların tespiti işini ihale etmiştir. Başka bir deyişle, imtiyaz yoluyla özelleştirilen su tesisatı kurma ve işletme hizmeti, belediye şirketi eliyle gördürülerek bir kez daha özelleştirmeye tabi tutulmuş ve son zamanlarda hizmete ait bazı bölümler tamamen piyasaya açılmak suretiyle tam olarak özelleştirilmiştir.

Son yıllarda, özellikle belediyeler düzeyinde bir özelleştirme yöntemi olarak sıkça yap-işlet-devret modeli kullanılmaktadır. Kamuya ait taşınmazlar üzerinde özel kişi ya da kişilerce bir hizmet birimi oluşturularak, bu birimin sözleşme süresince özel kişilerce işletilmesini ve süre bitiminde işletmenin tüm varlıklarıyla birlikte idareye geçmesini ifade eden yöntem aslında bir yarı imtiyazdır. [45] Yap-işlet-devret modelinde, olmayan bir hizmet özel kesim tarafından kurulmakta, kurulmanın bedeli olarak belli bir süre işletilmekte, işletme süresi içerisinde üretilen mal ve hizmete ait bedeller idare veya hizmetten yararlananlar tarafından ödenmekte ve süre sonunda işletme idareye teslim edilmektedir. Yöntemi imtiyaz yönteminden ayıran tek fark,

---

[45] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.67-68. ve KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.22.

hizmet bedelinin sadece vatandaşlar tarafından değil, bizzat idare tarafından da firmaya ödenebileceğini hükme bağlamış olmasıdır.

Yap-işlet-devret modeli, özellikle ileri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde (altyapı yatırımları gibi) kullanılan önemli bir proje finansman modelidir.[46] Model çoğunlukla kamu kaynaklarının yetersiz olduğu, yapılması düşünülen yatırımlarda finansman sıkıntısı çekilen, az gelişmiş ve/veya gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Modelin uygulanmasındaki temel amaçlardan biri yabancı sermayeyi ülkeye çekmektir.[47] Ancak son yıllarda yabancı şirketlerin devir şartı karşısındaki tutumları nedeniyle, yap-işlet-devret modelinden yap-işlet modeline doğru bir geçiş başlamıştır.[48]

Türkiye'de yap-işlet-devret modeli, 3996 sayılı, "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkındaki Kanun" la düzenlenmiştir. Ancak kanunun 1. maddesi, kanunun uygulanacağı idareleri çok genel olarak kamu kurum ve kuruluşları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri dahil) olarak belirtmektedir. Belediyelerin görev alanlarında yer alan içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon gibi hizmetler kanunun ikinci maddesinde modelin uygulama alanı içine alınmışsa da doğrudan belediyelerin kanun kapsamında olduğuna dair bir hüküm getirilmemiştir. Ancak model belediyeler düzeyinde yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır.

---

[46] Dila Aksoy Hasan, "Hizmetlerin Özelleştirilmesi", http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevrevesurdurulebilirkalkinma/raporlar/son/EK-12.pdf

[47] Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**

[48] Yap-İşlet-Devret modeline getirilen eleştiriler için Bkz. Oktar Türel, "Özelleştirme Üzerine Notlar", http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc (30.09.2003)

2.2.3. Şirketleşme Yöntemi

Şirketleşme yöntemi ile kamu hukuku hükümlerine göre yürütülmesi gereken hizmetler belediye şirketlerine devredilerek, özel hukuk (ticaret hukuku) hükümlerine tabi hale getirilmektedir. Kurulan şirketler anonim veya limited şirketler şeklinde olmaktadır.

Belediyelerin kendi kurdukları ya da ortak oldukları şirketlerden sözleşme dahilinde hizmet almaları, kamu hukukunun ve kamu bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak, yönetici kadro ve personel istihdamında serbestlik ve ücret farklılığı sağlayabilmek, ihale yasasının kısıtlarını aşabilmek, işlem ve harcama serbestiyeti kazanmak, özel bankalardan kredi almak[49] gibi pragmatik nedenlere bağlansa da şirketleşme, "belediye içi çevreden belediye çeperine kaçış"[50] uygulamalarının temelini teşkil eder

Türkiye'de belediyeler düzeyinde özelleştirme anlamında esas gelişme Belediye İktisadi Teşebbüslerinin (BİT) kurulmasıyla gerçekleşmiştir. 1980'li yılların ortalarından itibaren pek çok belediye tarafından, yukarıda sıralanan gerekçelerle çok sayıda belediye şirketi kurulmuştur. 1998 yılı sonu itibariyle, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı verilerine göre, yerel yönetimler tarafından kurulmuş ya da yerel yönetimlerin ortağı oldukları 680 şirket bulunmaktadır.[51]

Belediyelerin kendilerine yasalarla verilmiş görevleri yerine getirebilmek için, gerektiğinde işletmecilik yapmak zorunda oldukları[52] kabul edilmekle birlikte,

---

[49] DPT, **Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** DPT Yay., Ankara, 2001, s.87.
[50] YYAEM, **a.g.m.**, s.94.
[51] DPT, **a.g.e.,** s.88
[52] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset,** Cem Yayınevi, 4.B., İstanbul, 2000, s.392.

bu yetkinin 1580 sayılı yasa ile düzenlenen, belediyelerin asli görevleri için kullanılamayacağı belirtilmektedir. Oysa şirketler belediyelerin asli görevlerini yürütmek üzere kurulmaktadır. Gerçekten de belediyelerce son yıllarda kurulmuş olan şirketler, yasada verilen sınırlı yetkiyi aşan uygulama örneklerini oluşturmaktadırlar. Ayrıca bu şirketler yarı kamusal yarı özel nitelikleriyle, gereği gibi hukuk denetimine tabi tutulmamakta; bu durum yerel ya da bölgesel siyasi elitler tarafından bu şirketlerin kişisel çıkarlar için kullanılmasına sebep olmaktadır.

Ancak belediyenin şirket kurması, belediye tarafından sunulan hizmetlerin kendiliğinden şirketin uhdesine geçeceği anlamına gelmez. Hizmet eğer şirket aracılığıyla sunulacaksa yine bir sözleşmeye ihtiyaç vardır. Hizmetler ancak belediye ile şirket arasında yapılacak bir sözleşme ile şirkete yaptırılabilir.

Son yıllarda belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamında ilginç uygulamaların gerçekleştirildiği görülmektedir. Belediyeler tarafından özelleştirilen alanlardaki hizmetleri yürütmek üzere kurulan Belediye İktisadi Teşebbüslerindeki hisseler, belediyeler tarafından satışa çıkarılmaktadır. Başka bir deyişle bir kez şirketleşme ile özelleştirilen alan, daha sonra satış yöntemiyle tamamen piyasaya bırakılmaktadır.

2.2.4. Fiyatlandırma Yöntemi

Özelleştirme, kamuda piyasa kurallarını hakim kılmak olarak tanımlandığında, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasadaki şartlara uygun olarak, yani maliyetleri dikkate alarak fiyatlandırılması, en sık uygulanan özelleştirme yöntemi olarak kabul edilir. Yöntem iki şekilde uygulanabilir. Kamunun kendi içinde, fiyatları piyasa fiyatları düzeyinde belirlemek

ya da fiyatlandırma yetkisini kamu otoritesi dışında kurum ya da kuruluşlara bırakmak.

Belediye hizmetlerinde fiyatlandırma politikasına gidilmesinin temel nedeni, yerel kamu hizmetlerinin doğrudan hizmetten faydalananlar tarafından finanse edilmesinin sağlanmasıdır.[53] Finansmanın yönündeki değişim, kamunun başarısızlıkları ve piyasanın üstünlükleri temel ayrımına dayanarak oluşturulmaktadır. Bu bağlamda belediye hizmetlerinin bedava ya da çok düşük fiyatla sunulmasının, tüketimde savurganlığa dolayısıyla kaynak israfına yol açacağı belirtilmektedir. Ayrıca hizmetlerin fiyatlandırılması ile, belediye hizmetlerinden hiç yararlanmayanlarla yararlananlar arasında toplumsal adaletin sağlanacağı ve belediye bütçelerine önemli miktarda gelir üretileceği ifade edilmektedir.[54]

Kamu otoritelerince sağlanan kamu hizmetlerinin karşılığında bir ücret alınmasının kamu hizmeti kavramını zedelemediği, tezimizin birinci bölümünde ortaya konmuştu. Özellikle ticari amaçla kurulmuş kamu bünyesindeki şirketler için durum böyledir. Öte yandan, sadece kamu yararı amacını taşıyan hizmetlerde alınan ücretlerin, kâr içermeden maliyetleri kapsayacak şekilde alınması gerekir. Bu hizmetlerde elde edilen gelirin kâr içermesi ya da kamunun başka hizmetlerinin de finansmanında kullanılabilecek boyutta olması, kamu yararı amacı taşımayacağı için eleştiri konusu olmaktadır.[55]

Yöntemin ülkemizde belediyeler düzeyinde uygulanması anlamında, 1991 yılı Mayıs ayında çıkarılan 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununun Bazı

---

[53] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.67.
[54] Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**
[55] Keleş, **a.g.e.**, s.395.

Maddelerini Değiştiren ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkındaki 3741 sayılı kanun başlangıç teşkil etmiştir. Bu kanun ile 1580 sayılı Belediyeler Yasasında önemli değişiklikler yapılmış ve belediyelerin sosyal nitelikteki bazı hizmetleri, bazı gıda türleri ve ulaşım hizmetleri ile ilgili fiyat belirleme ve denetleme yetkileri, belediyelerin elinden alınarak esnaf örgütlerine bırakılmıştır.[56]

Fiyatlandırma yönteminin uygulanmasında ortaya çıkacak en önemli sorun, düşük gelirli kesim için bu hizmetlerden yararlanamama sorunudur. Özelleştirme teorisi açısından böyle bir sorun, bu gruptaki insanların kupon yöntemi gibi araçlarla sübvanse edilmesi ya da fiyatların tarifelendirilmesi[57] ile çözülebilir bulunmaktadır.

Fiyatlandırma yöntemine ilişkin örnekler incelendiğinde daha çok ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli hizmetlerde bu yöntemin uygulandığı görülür.

2.2.5. Satış Yöntemi

Özelleştirme, süreli ve süresiz olarak iki kategoriye ayrılarak incelenebilir.[58] Süreli özelleştirme herhangi bir kamusal hakkın belirli bir süre ile özel sektöre devridir. Süresiz özelleştirme ise, özellikle KİT'lerin özelleştirilmesinde gördüğümüz gibi, devlete ait bir hakkın süresiz olarak özel sektöre devredilmesidir. Yani süresiz özelleştirmede mülkiyet hakkı özel sektöre devredilirken, süreli özelleştirmede mülkiyet hakkının kullanımı belli bir süre ile özel sektöre devredilmektedir.

---

[56] s.406-408.

[57] Tarifelendirme çeşitli şekillerde yapılabilir. Bu yöntemlerin başlıcaları şunlardır: 1. Fiyatlandırma belli dilimlere ayrılarak yapılabilir (çocuk-yaşlı, yüksek gelirli-düşük gelirli), 2.Eğer kapasite sınırlı ise, talebin en çok olduğu dönemde en yüksek fiyat uygulanabilir, 3. Fiyatlandırma maliyetin tümünü veya bir kısmını kapsayacak şekilde saptanabilir, 4. Fiyatlandırma yerel duruma ve tüketicinin durumuna göre değişik olabilir (Örneğin hizmetin üretildiği yerde oturmayan fakat hizmetten faydalananlardan harç alınabilir). Ulusoy-Vural, **a.g.m.**

[58] Wernwr Z. Hırsch, **Privatizing Government Services**, Instute of Industrıal Relatıons Publications Center, University of California, Los Angeles, 1991, s.22.

Satış yöntemi süresiz özelleştirme örneğini oluşturur. Satış işlemi blok satış olarak doğrudan yapılabileceği gibi, sermayenin hisselere bölünmesi suretiyle hisse senetlerinin sermaye piyasasında satışı şeklinde de gerçekleştirilebilir.[59]

Satış yöntemi idareye kısa süre içinde önemli tutarlarda gelir sağladığı için sık başvurulan özelleştirme yöntemlerinin başında gelmektedir. Diğer özelleştirme yöntemleri çoğu kez tasarruf sağlasa bile bu uzun zaman alabilmektedir. Ayrıca satış konusu olan mal ya da hizmetin gelir katkısı olmadığı, bütçe üzerinde ciddi bir yükü olduğu durumlarda bedelsiz satışlara bile gidilebilmektedir.

Kamu varlıklarının satışı bazı yazarlar tarafından "bu varlıkların ileride getirebileceği gelirleri peşin tahsil etmek[60] olarak nitelendirilirse de, satış yöntemine karşı çok sayıda argüman vardır. Bunların başında devlete ait malvarlığının özel kişilerin tekeline geçeceği endişesi gelmektedir. Özellikle blok satış şeklinde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının kamu tekellerini özel tekeller haline getirmekten başka bir sonuç doğurmayacağı ifade edilmektedir. Bu tür olumsuz sonuçları giderebilmek amacıyla blok satış yerine hisse senedi satışı ve çalışanlara

---

[59] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.60. 4046 sayılı Kanunun 18. maddesi ile satış yöntemi "Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak, yurt içi ve yurt dışında halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesi" olarak tanımlanmaktadır. 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı **"Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"**, Resmi Gazete, 27.11.1994, (22124)

[60] Butler, **a.g.m.**

satış yöntemleri[61] şeklinde mülkiyetin tabana yayılmasına yönelik uygulamalar geliştirilmektedir.

Kuzey Amerika ülkelerinde çalışanların mülkiyet sahipliği (çalışanlara hisse satışı), bir özelleştirme yöntemi olarak değil, özel sektörde kapanma tehlikesiyle karşı karşıya kalan işletmelerin içinde bulundukları finansal sıkıntıların aşılması amacıyla başvurulan bir yöntemdir. Ancak çalışanların mülkiyet sahipliği, gelişen ülkeler ve geçiş ekonomilerinde daha çok bir özelleştirme türü olarak ortaya çıkmaktadır.[62] Ülkemizde Karabük Demir Çelik İşletmeleri'nin özelleştirilmesinde uygulanmıştır. Özelleştirme uygulamaları içinde ilk defa uygulanan bu özelleştirme yöntemine göre, 30.12.1994 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararıyla işletme, 1 TL sembolik bedelle % 35 kuruluş çalışanlarının, % 40 yöre sanayi odaları ve esnaf derneklerinin, % 25 oranında da yöre halkı ile kuruluş emeklilerinin hissedarlığında kurulan Kardemir A.Ş.'ye devredilmiştir. Ancak hisse dağılımı planlanan şekilde devam etmemiş ve çalışanların payı % 51,8'e yükselmiştir.[63]

Türkiye özelinde belediyeler tarafından yapılan satış işlemlerine ilişkin eleştiriler, yöntemin hukuka uygunluğu noktasında yoğunlaşmaktadır. Belediyelere her ne kadar 1580 sayılı yasanın 19. maddesiyle, taşınır ve taşınmaz malları satma ve kiralama yetkisi verilmişse de, bu yetkinin idarenin elindeki özel mallarla sınırlı olması gerektiği ifade edilmektedir. Kamu hizmetine tahsis edilmiş kamu mallarının tahsis amacı kaldırılmadan satılması ya da özel kesime devredilmesi mümkün

---

[61] Derek C. Jones, "The Economic Effects of Privatization: Evidence From A Rusian Panel", **Comparative Economic Studies**, Vol.40/2 (Summer 1998), s.75.
[62] Halis Yunus Ersöz,"Özelleştirmede Çalışanların Mülkiyet Sahipliği:Kardemir Örneği", http://www.cmis.org.tr/dergi/092001/makale-2.pdf (01.06.2004)
[63] **a.g.m.**

değildir. Örneğin kamu hizmetinin eşyası niteliğindeki belediye otobüslerinin özel kesime devri hukuka aykırı bulunmaktadır.[64]

Kamu varlıklarının satışı tüm dünyada merkezi yönetimler düzeyinde kamu iktisadi teşebbüslerinin satılması anlamında sık başvurulan bir yöntemdir.[65] Buna karşın yerel yönetimler düzeyinde sınırlı sayıda uygulama alanına sahiptir. "Yerel yönetimler düzeyinde özelleştirme, hizmetlerin özel sektöre bütünüyle devri yerine bu hizmetlerin üretim ve dağıtımında özel sektörün yer alması noktasında yoğunlaşmıştır"[66]. Arsa dükkan, ev gibi belediyenin elindeki taşınmazların satışı, belediye şirketlerindeki belediye hisselerinin satışı ve ulaşım hizmetlerine ait hakların (otobüs hatları gibi) satışı belediye özelleştirmelerinde satış yönteminin başlıca uygulama alanlarıdır.

2.2.6. Kiralama Yöntemi

Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi yada kuruluşlara verilmesidir. Bu yönüyle kiralama yöntemi imtiyaz yöntemini andırsa da, hizmet için gerekli yatırımın kamu malı olması ve kira sözleşmelerinin kısa süreli olması yönlerinden imtiyaz yönteminden ayrılmaktadır. Kamu idaresi belirli sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.[67]

---

[64] KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.11-12.
[65] Örneğin Sovyetler Birliği'nde 1980 yılında toplam gayri safi milli hasılanın sadece %25'i özel sektöre aitken, özelleştirme uygulamaları ile 1998 yılında, 26 devletin 19'unda %50'yi aşmış durumdadır. Bu oranlar varlıkların özel sektöre satışının bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Hakim and Andrisani, **a.g.m.**, s.15.
[66] Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", s.35.
[67] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.64.

Bu yöntemde kiracı, bina, araç gereç ya da diğer ekipmanlardan oluşan mevcut sistemleri devralır, kamu hizmetinin yalnızca yönetimini ve işletmesini üstlenir. Hizmetin her türlü ticari riski kiracıya aittir. Kiracı masraflarını, hizmetten yararlananlardan tahsil ettiği ücretlerden karşılar. Kiralayan tarafa (devlet, il, belediye) tesislerin finansmanı ve geliştirilmesi ile ilgili masrafları karşılamak üzere ödeme yapar.[68]

Kiralama yönteminde gerekli tesislerin mevcut olması ve yalnızca bakım ve yönetim hizmetlerine ihtiyaç duyulması, bir çok ülkede kira sözleşmelerinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Fransa'da su temini hizmetlerinde bu yöntemden yararlanılmaktadır. Ülkemizde sıklıkla belediyeye ait dükkanların kiralanmasında ve son yıllarda çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesine paralel olarak belediyenin çöp araçlarının kiralanmasında kullanılmaktadır.

2.2.7. Diğer Özelleştirme Yöntemleri

Ülkemizde pek başvurulmayan, ancak özellikle sivil toplum geleneğinin ve birey bilincinin güçlü olduğu demokratik ülkelerde alternatif özelleştirme uygulamaları olarak dikkat çeken yöntemlerin başlıcaları, gönüllü kuruluşlar uygulaması, kupon yöntemi ve vergi teşvikleri ve idari düzenlemelerdir.

2.2.7.1. Gönüllü Kuruluşlar

Son yıllarda Amerika başta olmak üzere gelişmiş ülkelerde özellikle yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kâr amacı gütmeyen kuruluşlardan (bunlara üçüncü sektör de denmektedir) daha çok yararlanılmaya başlanmıştır. Ağırlıklı olarak cadde

---

[68] S. Vuylsteke, "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler", **Kentsel Hizmetler için Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988, s.246.

temizliği, itfaiye hizmetleri,[69] eğlence hizmetleri, sağlık ve bakım hizmetleri ve koruyucu hizmetler gibi hizmet alanları kâr amaçsız kurulmuş vakıf dernek ya da idealist bireylerden[70] oluşan gruplara terk edilmektedir. Bu alanlarda gönüllü kuruluşlar kendiliğinden çalışmaya başlayabileceği gibi, ilgili yerel otorite tarafından bir sözleşmeyle bu hizmetlerin gördürülmesi de sağlanmaktadır. Bu durumda hizmetin finansmanı idarece karşılanmaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda gönüllü kuruluşlardan yararlanmak, özellikle kamusal kaynakların yetersiz olduğu durumlarda toplumun potansiyel imkanlarını seferber etmek anlamında olduğu kadar, katılımcı bir demokratik yapının ve sivil insiyatifin gelişmesi anlamında da önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir.[71]

Ülkemizde kentsel hizmetlerin sağlanmasında, kamu kesimi dışındaki alternatiflerden yararlanma geleneği aslında Osmanlı Devleti dönemine dayanmaktadır. Kentsel hizmetlerin sağlanmasında gönüllü örgütler olarak nitelendirebileceğimiz, vakıflar ve esnaf loncalarının görev aldıkları ve bunun Osmanlı'da sui-generis bir hizmet gördürme yöntemi olduğu tezimizin birinci bölümünde ifade edilmişti. Ancak bu yöntem günümüzde pek sık kullanılan bir özelleştirme yöntemi değildir.

---

[69] Gönüllü organizasyonların en fazla katkıda bulundukları hizmet alanı itfaiye hizmetidir. ABD'deki tüm yangın birimlerinin yüzde 90'ından fazlası gönüllü kuruluşlardan oluşmaktadır. Ulusoy ve Vural, **a.g.m.**

[70] İngiltere'de yurt çapında yapılan bir araştırmaya göre, nüfusun %16'sı her hafta bir örgüt için gönüllü çalışmaktadır. Hemen hemen yarısı bağış toplamakta ve %18'i de personel hizmetlerinin çeşitli formlarını raporlandırmaktadır. ABD'de kamu yararına gönüllü çalışanların daha geniş boyutlarda olduğu bilinmektedir. 1965-1975 döneminde, 4.500.000'i 65 yaşın üstünde olan gönüllülerin sayısı 22 milyondan 37 milyona çıkmıştır. Hollanda'da ise resmi kayıtlara göre 250 bin gönüllü çalışan bulunmaktadır. Bkz. Zerrin Toprak, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.1 (Mart 1990), s.57.

[71] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.65.

Gönüllü kuruluşlar eliyle görülen hizmetler, kâr amacı gütmemeleri ve örgütlenme yöntemlerinin farklılıkları nedeniyle bazı yazarlarca bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilmezler. Örneğin Gökbayrak bu kuruluşların, "kamuya alternatif olarak değil, kamuya yardım sağlayan ve bu hizmetleri tamamlayıcı nitelikte olan kuruluşlar olarak görülmeleri"[72] gerektiğini söylemektedir.

Ayrıca gönüllü kuruluşlar üzerinden kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, demokratik denetimi zayıflattığı, çalışanların şartlarını kötüleştirdiği ve yerel elitlerin güçlerinin arttırmasına sebep olduğu gerekçeleriyle de eleştirilmektedir.

2.2.7.2. Kupon Yöntemi

Bu yöntemde kamu idareleri hizmeti doğrudan kendileri üretmemekte ancak hizmetten yararlanacak kişileri sübvanse etmektedirler. Amaç vatandaşlara satın alma gücü kazandırmak ve hizmetlerden bedelini ödeyerek yararlanan vatandaşlara dönüştürmektir. Üretici idare tarafından seçilmemekte, doğrudan hizmetten yararlanacak vatandaşın seçimine bırakılmaktadır. Araç olarak kuponlardan yararlanılmaktadır.

Kuponla destekleme, belirli bir hizmet için yeterli pazarın mevcut olduğu, ancak bireylerin ihtiyaçlarını temin edebilecek yeterli mali güce sahip olmadıkları alanlarda uygulanmaktadır. Örneğin satın alma gücü olmayan toplum kesimlerine yemek dağıtmakla görevli bir kamu birimi, bu hizmeti kendisi yerine getirmeyip hizmetten yararlanacak kişilere kupon dağıtmakta ve onların herhangi bir lokantadan yemek yemesini sağlamaktadır. Orta Avrupa ülkelerinde yaygın olarak kullanılan

---

[72]Şenay Gökbayrak, **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. (Tezler Dizisi), Ankara, 2003, s.48.

yöntem, 1997 yılında Hırvatistan'da özelleştirme uygulamalarının başlangıç noktasını oluşturmuştur. Savaş kurbanları bu programın hedef kitlesi olarak kabul edilmiştir.[73]

2.2.7.3. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler

Pek çok yazar tarafından dolaylı bir özelleştirme yöntemi olarak değerlendirilen bu yöntem, kamusal nitelikte hizmet yapan özel kuruluşları yatırım, üretim ve hizmet anlamında teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Teşvik araçlarının başında vergi indirimleri ve mevzuat engellerinin kaldırılması gelmektedir. Ambulans hizmetleri, hasta ve yaşlı bakımı gibi sosyal hizmetler, kreşler, dar gelirlilere konut yapımı, sanat merkezleri ve özel müzeler en yaygın uygulama alanlarıdır.

Yöntem ayrıca, özelleştirilen hizmetlerde maliyetleri düşürmek ve kaliteyi arttırmak için özel firmaların karşısına başka özel firmaların çıkartılmasında da kullanılmaktadır. Örneğin ABD'de San Jose kentinde katı atık hizmetlerini yürüten firmanın tekelci yönleri ortaya çıkmaya başlayınca, kent yönetimi tarafından bir başka firmanın düzenli depolama alanları kurabilmesi için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve hizmetin bir kısmı yeni bir sözleşmeyle bu firmaya devredilmiştir. Sonuçta depolama maliyetinde %33, toplama maliyetinde ise %23'lük bir azalma ortaya çıkmıştır.[74]

---

[73]Ayhan Sarısu, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Doğu Avrupa (Bulgaristan, Hırvatistan, Ukrayna)", **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Eylül 2003), s.37.

[74] Sandra J. Cointreau-Levine, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No. 13, World Bank, Washington DC, 1994, s.23.

2.3. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Çeşitli Ülke Deneyimleri

Özelleştirme 1980'li yıllardan itibaren, ABD ve İngiltere başta olmak üzere piyasa sistemini benimsemiş gelişmiş batılı ülkelerce yoğun bir şekilde uygulanmaya başlamıştır.[75] Bu ülkeleri 1980 ortalarından itibaren Brezilya, Şili, Meksika ve Arjantin gibi Latin Amerika ülkeleri izlemiş, 1990'ların başından itibaren de Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti gibi Doğu Bloku Ülkelerine yayılmıştır. Başlangıçta kamunun büyüklüğüne karşı bir tepki olarak KİT sistemi ile başlayan süreç, zaman içinde hizmetler sektörüne ve yerel yönetim birimlerine doğru genişlemiştir.

Bu başlık altında çeşitli ülkelerin özelleştirme deneyimleri, yerel özelleştirmeler ağırlıklı olarak ortaya konulmaya çalışılacaktır. Amerikan ve İngiliz deneyimleri hem kendi içlerinde farklı uygulamaları barındırdıkları, hem de diğer ülkeler tarafından örnek olarak alındıkları için daha detaylı olarak incelenmiştir.

2.3.1. ABD Örneği

ABD'de federal düzeyde özelleştirme, Başkan Reagan'ın kurduğu Federal Mülkiyeti İnceleme Teşkilatı (*Federal Property Review Board*) ile 1982 Şubat'ında başlamıştır. Havayolları, demiryolları, yük taşımacılığı ve otobüs hizmetleri yasal düzenleme ve müdahaleler dışında bırakılmış, yapılan değişikliklerle bu sektörlerde yasal-kurumsal serbestleşme süreci tamamlanmıştır.[76]

---

[75] Hayrettin Afşar, "Türkiye'de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri", **Hazine Dergisi**, S.9 (Ocak 1998), s.1.
[76] Yahya Doğan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme,** Fakülteler Kitapevi, İzmir, 1993, s.156.

Özelleştirmeye en sık başvuran kamu birimleri yerel otoritelerdir. Yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında piyasa firmalarından yararlanılması ülkenin neredeyse tamamında uygulanan bir yöntemdir.[77] 1987 yılında yapılan, nüfusu 25 binden yüksek 1071 şehir ve kasabayı içeren bir sayımda, hizmetlerin yaklaşık olarak % 38'inin özelleştirildiği belirlenmiştir.[78] 1995 yılında yapılan bir başka araştırmada oran %37.7'ye düşmüştür.[79] Çöp toplama hizmeti başta olmak üzere, itfaiye işleri, hapishane hizmetleri, sokak ve cadde onarımı, arşivleme hizmetleri, yeşil alanların bakımı gibi kentsel hizmetler tamamıyla özelleştirilmiştir. Amerika'da özelleştirme yönündeki genel eğilim 1980 sonrasında başladığı halde çöp toplama hizmetlerinde piyasa firmalarından yararlanılması, 1970'li yıllardan itibaren uygulanan bir yöntemdir. ABD'de özelleştirme eğilimi o kadar gelişkindir ki, kent yönetimlerinin bile özelleştirilebileceği söylenmektedir.[80] Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde piyasa firmaları kadar gönüllü kuruluşlardan da yararlanılması, Amerika'daki özelleştirmeleri görece diğer ülkelerde yapılan özelleştirmelerden farklı kılmaktadır.

1990'lı yılların başından itibaren yerel yönetimler düzeyinde geçmiş yıllara oranla yerel hizmetlerin özelleştirilmesinde ciddi düşüşler meydana gelmiştir. 1990'lı

---

[77] Edwin Blackstone and Simon Hakim, "Private Ayes", **American City and Country**, Vol.112 (February 1997), s.4. Yolanda Kodrzycki, "Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services", **New England Economic Review**, (January-February 1998), s.41.

[78] Kodrzycki, **a.g.m.**, s.41.

[79] Araştırma, 66 büyük Amerikan kentinden toplanan verileri içermektedir. 47 başlık altında toplanan hizmetler içerisinde her şehir 0-19 arasında değişen oranlarda hizmetleri özelleştirmektedir. Sadece üç kentte hiçbir hizmet özelleştirmeye konu olmamışken tüm kentler düzeyinde özelleştirme ortalaması 6.9 olarak bulunmuştur. Yolda kalmış araçları çekme hizmeti %80'lik bir oranla özelleştirilen hizmetlerin başında gelirken katı atık hizmetleri %50'lik oranıyla ikinci sırada yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Robert Jay Dilger, Randolph R. Moffett, Linda Struyk, "Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities" **Public Administration Review**, Vol.57, No.1 (Jan.-Feb. 1997), s.21-26.

[80] Eryılmaz ve Eken, **a.g.m.**, s.72.

yıllarda açılan ihalelelerin 80'li yıllar baz alındığında % 40 lara yakın azaldığı görülmektedir. Kodrzycki bu azalmayı üç nedene bağlı olarak açıklamaktadır. Yerel politikacıların özelleştirmelere bağlı olarak işini kaybeden yerel kamu işçilerini karşılarına almak istememeleri, hizmetlerin kalitesinde yaşanan düşüşler ve yerel yönetimlerin finansal anlamda daha güçlü hale gelmesi.[81]

2.3.2. İngiltere Örneği

İngiltere'de kamu sektörüne ait iktisadi teşebbüslerin kârlılıklarında, 1960'lı yılların ortalarından itibaren başlayıp devamlılık arz eden düşme eğiliminin, 1970'lerin başından itibaren hızlanması,[82] özelleştirme konusundaki gelişmelerin başlangıcını oluşturmuştur. Özelleştirme ve kamu harcamalarının kısılması yönündeki politikalar, öncelikle küçük işletmeler[83] ve politik direncin daha zayıf olduğu[84] yerel yönetimler düzeyinde 70'li yılların sonlarından itibaren başlatılmıştır. 1984 yılında *British Telecom*'un özelleştirilmesi ile boyut değiştiren uygulamalar, hızla merkezi ve yerel düzeyde yaygınlaştırılmıştır. Öyle ki 1991 yılı başı itibariyle, kamu kesiminin yarıdan fazlası özelleştirilmiş, 650 bin işçi sektör değiştirmiş, 1 milyon 250 bin belediye konutu satılmış ve 9 milyon insan özelleştirilen şirketlerin hisse senedine sahip olmuştur.[85]

---

[81] Kodrzycki, **a.g.m.**, s.39-40.
[82] Mahmut Duran, "İngiltere'de KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamaları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi,** S.3 (Mart 1985), s.47.
[83] Recep Çakal, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yay. (Yayın No: 2455), Ankara, 1996, s.2.
[84] Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", **Sayıştay Dergisi,** S.38 (Temmuz-Eylül 2000), s.140.
[85] Ayrıntılı Bilgi için Bkz. Sırrı Uyanık, "İngiltere'de Özelleştirme: Metotlar, Hedefler ve Sonuçları", **Türk İdare Dergisi,** S.399 (Haziran 1993), s.223-227 ve H.M. Treasury, "Privatisation in the United Kingdom Experience", **Privatisation in Asia, Europe and Latin America**, OECD, Paris 1996, s.3-17.

1979-1997 döneminde Muhafazakar Parti hükümetinin özelleştirmeci yaklaşımının, 1997 sonrasında İşçi Partisi tarafından da sürdürülmesi, özelleştirme uygulamalarının geniş bir alana yayılmasında etkili olmuştur.

Yerel hizmetlerde özelleştirme, 1980 yılında çıkarılan konut yasası ile başlatılmıştır. Yasa, kiracılara oturdukları konutları indirimli olarak alma hakkı vermektedir. Bu yöntemle yerel yönetimlerin elindeki konut stoklarının özelleştirilmesi ve konuyla ilgili bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır. Ancak 1987 yılına kadar konut stoğunun ancak yüzde 10'u satılabilmiştir.[86]

İngiltere'de yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında rekabet koşulları altında hizmetin ihaleye çıkarılması, gerek 1992, gerekse 1998 yıllarında çıkarılan yerel yönetim yasalarıyla bir zorunluluk haline getirilmiştir. Sürecin kavramsal çerçevesini *market testing* (piyasa sınaması) ve CCT (*Compulsory Competitive Tendering*/zorunlu rekabetçi sunum) kavramları oluşturmaktadır.

Piyasa sınaması yöntemi, bir hizmetin öncelikle özelleştirilmesini, eğer özelleştirme mümkün olmamışsa hizmetin kamu görevlilerinin de katılabildikleri bir ihaleyle tekrar özelleştirilmeye çalışılmasını ifade eder. İlgili hizmet biriminin kamu görevlileri, ancak piyasadan daha düşük fiyat verirlerse hizmeti yürütebilirler.[87] Başka bir deyişle, yerel hizmetlerin öncelikle piyasa firmalarına ya da sivil toplum kuruluşlarına ihale edilmesi gerekir, eğer bu gerçekleştirilememişse, kamu görevlileri tarafından hizmetin yürütülmesi ancak rekabet koşulları altında hizmetin ihale ile alınabilmesine bağlıdır.

---

[86] Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", s.38.
[87] Karahanoğulları, **a.g.e.,** s.135 ve Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", s.39.

Başlangıçta çöp toplama, temizlik, bina ve cadde bakımı, yemek hizmetleri gibi alanlarda yaygın olarak kullanılan CCT, 1998 yılında çıkarılan yerel yönetim yasası ile, yerel birimlerin finansal ve teknik işlerinin de rekabet koşulları altında piyasadan temin edilmesini gerektirmesiyle geniş bir uygulama alanına yayılmıştır.[88] Merkezi yönetim düzeyinde 1980'lerin sonuna kadar yapılan ihalelerin %83 gibi büyük bir çoğunluğunu kurumların kendi birimleri kazanmıştır. Başka bir deyişle, özel sektör yerel yönetim birimleri ile rekabette başarılı olamamıştır. CCT altında yapılan özelleştirmeleri ilginç kılan özelliği, hizmetleri yürüten kamu personelinin ücretlerinde düşme beklenirken, ücretlerin hızla artması olmuştur.[89] İşçiler aldıkları ücretten daha yüksek bir fiyatı ihale bedeli olarak vermelerine rağmen, piyasa firmaları bu rakamlardan çok daha yüksek fiyatla hizmeti görme eğilimindedirler. İngiltere örneğinde bu durum iki açıdan önem taşımaktadır. Genel kanaatin aksine özelleştirme ile çalışanların reel ücretlerinde düşüş değil artışlar gerçekleşmekte, öte yandan özelleştirmenin temel amaçlarından olan hizmet maliyetlerinde düşüş yerine yükselişler görülmektedir. 1990'lı yılların başından itibaren yerel ihalelerde piyasa firmalarının ağırlığı artmaya başlamıştır. [90]

Özelleştirme tüm dünyada en yoğun ve en kapsamlı şekilde İngiltere'de yürürlüğe konduğu halde, gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler düzeyinde istenen sonuçlara ulaşılamadığına dair pek çok araştırma bulunmaktadır. Özelleştirilen kuruluşların gerçek anlamda rekabete açılmasının sağlanamadığı, kamu tekellerinin önce özel tekellere dönüştüğü, özel tekellerin ise giderek ulusaşırı

---

[88] Muhammet Kösecik, "Compulsory Competitive Tendering (CCT) for Local Government Services in England: Pressures, Objectives and Outcomes", **SBF Dergisi**, 54/4 (1999), s.85-90.
[89] Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", s.40.
[90] Suzanne Reimer, "Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity", **Regional Studies**, Vol.33/2 (April 1999), s.121.

şirketlerden oluştuğu,[91] kârlılık durumlarındaki iyileşmelerin özelleştirmeden kaynaklanmadığı, özelleştirmelerin sadece hazineye gelir sağlamak amacıyla yapıldığı, mülkiyetin tabana yayılmasının gerçekleştirilemediği, özelleştirmeye bağlı olarak fiyatların yükseldiği[92] yönündeki eleştiriler bu araştırmalar tarafından öncelikle dile getirilmektedir.

Öte yandan yerel yönetimler düzeyinde yapılan özelleştirmelerin belediye meclislerinin yapısını değiştirerek temsili demokrasi anlamında rollerini daralttığı (uzun süreli sözleşmelerle hizmetlerin piyasaya devredilmesi bu meclislerin yetki ve görev alanlarını daraltmaktadır), vatandaşlar arasında eşitsizliği arttırdığı, kamu altyapı yatırımlarının gerilemesine ve yerel yönetimlerin mal varlıklarının erimesine sebep olduğu, istihdam alanının büyük ölçüde kısıtladığı[93] ifade edilmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi İngiltere'de de yerel özelleştirmelerden en fazla etkilenen kesim, işçiler ve onların örgütlü birliktelikleri sendikalar olmuştur. CCT, Thatcher hükümetinin sendikal hareket karşıtı[94] temel yaklaşımına uygun şekilde, yerel yönetimler düzeyinde de sendikal hareketi zayıflatmıştır.

2.3.3. Fransa Örneği

Fransa göreli olarak özelleştirme uygulamalarına en geç başlayan ve en az başvuran ülke olarak gözükmektedir. Özelleştirme uygulamalarının yoğunlaştığı yıllarda yapılan kamulaştırma çalışmaları bunun açık göstergesidir. Fransa'da

---

[91] s.124-125.
[92] Boyne, **a.g.m.**, s.695-715. ve Uyanık, **a.g.m.**, s.227.
[93] Dexter Whitfield, "İngiltere'de Özelleştirme ve Ticarileştirmelerin Belediye Hizmetleri Üzerindeki Etkileri", Bu yazı Avrupa Sendikalar Enstitüsünün Transfer dergisi 2002-2 sayısındaki makaleden özetlenerek tercüme edilmiş ve Tümbelsen web sayfasında yayınlaşmıştır. http://www.tumbelsen.org/tumbelsen/yaziler/ingiltere.htm (30.01.2004)
[94] İngiliz Başbakanına "Demir Leydi" ünvanı sendikal hareketi zayıflatmadaki başarısı üzerine verilmiş bir ünvandır.

özelleştirme anlamında yapılan ilk uygulamalar, kamu-özel ortaklığına dayalı şirketleşmeler şeklinde olmuştur.[95]

Şirketlerin temel faaliyet alanları ise kentlerin su, kanalizasyon, katı atık ve şehir ısıtması gibi faaliyet alanlarında yoğunlaşmaktadır.[96] Fransız su şirketleri yalnızca kendi ülkelerinde değil, başka ülkelerdeki suya ilişkin altyapı yatırımlarının ihalelerine katılmaktadır.[97]

2.3.4. İsveç Örneği

İsveç özelleştirme anlamında ilginç uygulamaların olduğu bir Avrupa ülkesidir. Savunma gücünü özel girişimle kuran ülke,[98] yerel yönetimler düzeyinde ihaleleri sınırlayan yasal hükümler koymuştur. Yerel yönetimlerin yasal görevleri ile gönüllü görevleri arasında özelleştirme izni anlamında farklılık yaratılmıştır. Buna göre gönüllü görevler (inşa, bakım onarım hizmetleri, kültürel ve sosyal aktiviteler gibi) için sınırsız bir şekilde ihale yöntemini kullanmak mümkünken, devlet tarafından yerel yönetimlere yüklenilen ve kısmen de finanse edilen yasal görevlerin (çocuk ve yaşlıların bakımı, sağlık, eğitim, kütüphaneler, tüketici danışmanlığı ve yangın kurtarma hizmetleri gibi) yerel yönetimlerce sağlanması zorunludur. Yasal görevler arasında sayılan temizlik, ısınma taşımacılık gibi hizmetlerde de yine ihale yöntemine izin verilmektedir.[99]

---

[95] Michel Berne and Gérard Pogorel"Privatization Experiences in France", **Cesifo Working Paper**, (November 2003), s.2-3. Ayhan Sarısu, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Batı Avrupa (İngiltere, Fransa, Almanya)" **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Ağustos 2003), s.61-62.
[96] Eyüp Zengin, Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: -Özelleştirme Yöntemleri-, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996, s.96.
[97] Hasan, **a.g.m.**
[98] Yusuf Bayraktutan, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. (No:95), Ankara, 2003, s.V.
[99] Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", s.36.

2.3.5. Şili Örneği

Şili'de özelleştirme çalışmaları, Dünya Bankası'nın aktif desteği ile yürütülmüş yapısal uyarlama politikalarının bir uygulaması olduğunu gösteren özellikleriyle dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, öncelikle bir desantralizasyon projesi uygulamaya konularak belediyelerin görev ve yetkilerinde artış sağlanmıştır. Ardından bu görevlerin artan ölçüde özel sektör eliyle yürütülmesi süreci başlatılmıştır. Yerel nitelikli kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine ilk olarak, temizlik ve çöp toplama gibi hizmetlerle başlanmış ve uygulamalar giderek diğer alanlara da (ulaşım, altyapı projelerinin hazırlanması, bilgisayar hizmetleri, bina ve parkların bakımı, belediyelerin araç ve gereçlerinin bakım ve onarımı, çevresel hijyenin sağlanması gibi) yayılmıştır. [100]

2.3.6. Meksika Örneği

Şili gibi Meksika'da da özelleştirmenin itici gücü IMF olmuştur. 1983 yılında imzalanan IMF stabilizasyon programı çerçevesinde başlatılan özelleştirme çalışmaları, 1988 yılına kadar küçük işletmelerin tasfiyesine yönelik olarak uygulanmıştır. 1989 yılından itibaren yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde, Salinas Hükümetleriyle birlikte ivme kazanarak devam etmiş ve özelleştirme programı, ticarette serbestleştirmeyi, dış borç ödemelerinin ertelenmesini ve iç pazarın serbestleştirilmesini de içeren yapısal bir reform paketinin bir parçası olarak uygulanmıştır.[101] 1990'lı yılların ortalarından itibaren özelleştirme yerel birimlerde

---

[100] M. Cereceda, "Local Government", **Private Solutions to Public Problems** (içinde), Ed. Christian Larroutlet V., The Center For International Private Entriprise, 1993, s.155-175'den aktaran Gökbayrak, **a.g.e.,** s.113-116.

[101] TÜSİAD, **Meksika ve Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları,** TÜSİAD Yay. (No:93), İstanbul, 1993, s.3

de yaygınlaştırılmaya başlanmıştır. Şili örneğinde olduğu gibi temizlik ve çöp toplama hizmetleri Meksika'da da ilk olarak özelleştirilen hizmet alanları olmuştur.

2.3.7. Doğu Bloku Ülkelerinde Özelleştirme

Doğu Bloku olarak anılan kamusal mülkiyet ve merkezi planlamaya dayalı sosyalist ülkeler, 1990'ların başından itibaren piyasa ekonomisine yönelmeye başlayınca özelleştirme piyasa ekonomisinin bir aracı olarak görülmeye ve uygulanmaya başlamıştır. Ancak bu ülkelerin geçmişten aldıkları miras, özelleştirme sürecinde büyük sıkıntılara sebep olmuştur. Bu mirasın iki temel özelliği vardır. İlk olarak, bu ülkelerde ekonominin hemen hemen tümü kamulaştırılmış ve özelleştirmeye konu olan KİT'ler, batıdaki benzerleri gibi ülke ekonomisinde küçük paylara değil %80-90'lara ulaşan büyük oranlara sahiptirler. İkinci olarak mülkiyet hakları, devlet, işçiler ve işletme yöneticileri arasında belirsiz bir şekilde dağılmıştır.[102] Bu şartlar altında "ilk nesil özelleştirmeler çoklukla fiyasko ile sonuçlanmış, ... geçmişin mirası eski rejimin üst düzey bürokratlarına adeta peşkeş çekilmiştir".[103] Doğu Avrupa ülkelerinde yapılan özelleştirmeleri diğer ülkelerdeki benzerlerinden ayıran en önemli özellik, yerleşmiş piyasa kurum ve kuralları içerisinde yapılması yerine, söz konusu kurum ve kuralları da süreç içinde sıfırdan oluşturmasıdır. Başka bir deyişle Doğu Avrupa'da özelleştirme, bir yandan serbest piyasa ekonomisinin tesis edilmesine katkıda bulunurken, diğer yandan da ortaya çıkan serbest piyasanın kurum ve kurallarından yararlanmaktadır.

---

[102] Janos KEREKES, "Recent Developments in Privatisation in Hungary", **Valuation and Privatisation**, OECD, 1993, s.51. ve Atilla Bastırmacı, "Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci", http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm (12.10.2002)

[103] Metin Ercan, "Bulgaristan'dan Özelleştirme Dersi", **Radikal Gazetesi**, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=82223&tarih=21/07/2003

2000'li yılların başlarına kadar özelleştirmenin uygulama alanı, merkezi düzeyde KİT'lerle sınırlı kalmıştır. Ancak son yıllarda yerel hizmetlerde sınırlı da olsa özelleştirmelere gidilmeye başlanmıştır. Belediye taşınmazlarının satışı, yerel özelleştirmeler anlamında ilk uygulamalar olarak dikkat çekmektedir.

2.4. Türkiye'de Belediyeler Düzeyinde Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye'de belediyelerde özelleştirme yönündeki uygulamalar, 1980'li yılların ortalarından itibaren başlamıştır. Ağırlıklı olarak ihaleler aracılığıyla kamu hizmetlerinin piyasa firmalarına yaptırılması şeklinde ilerleyen süreç içinde büyük altyapı hizmetleri (kanalizasyon, katı atık arıtma ve raylı ulaşım gibi) imtiyaz sözleşmelerine konu olmaktadır. Belediyeleri özelleştirmeye iten nedenlerin başında kaynak temininde yaşanan güçlükler gelmektedir.[104] Ayrıca ücretlerin azlığından dolayı kalifiye eleman bulma güçlüğü, teknolojik yenilikleri belediye içinde takip edememe sıkıntısı, ekonomik kararların alınmasında serbesti kazanmak, sendikalı belediye işçilerinin aşırı ücret talepleri ve sendika baskısından kurtulmak diğer özelleştirme gerekçeleri arasında sayılmaktadır.[105]

Türkiye'de gerek akademik çalışmalar, gerekse hukuki ve teknik çalışmalar anlamında kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi konusunda görülen çeşitlilik, yerel hizmetlerin özelleştirilmesi konusunda görülmemektedir.

---

[104] İller Bankası tarafından 2003 yılında 3225 belediyeye gönderilen soru kağıtlarına cevap veren 899 belediye üzerinde yapılan bir çalışma, belediyeler tarafından en önemli ve acil sorunlar sıralaması oluşturmaktadır. Buna göre kanalizasyon (15.6), içmesuyu (10.8), gelir kaynaklarının azlığı (8.4) ile sorunların ilk üç sırasında yer almaktadır. Bu sonuç üçüncü sırada yer alan gelir kaynaklarının azlığı temel nedenine bağlı olarak büyük maliyet gerektiren ve ilk iki sırayı oluşturan kanalizasyon ve içmesuyu alanında yapılan özelleştirmelerin gerekçesini göstermektedir. Araştırma için Bkz. İller Bankası, **Belediyeler İstatistiki Veri Bankası Araştırması,** 2003, Ankara, 2004, s.6-7.

[105] Keleş, **a.g.e.,** s.405.

TODAİE bünyesinde Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından yapılan "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu" başlığını taşıyan alan araştırması, konu hakkında sistematik bilgi sunan tek çalışma olma özelliğini, üzerinden geçen 7 yıldan sonra bile korumaktadır.[106]

Araştırma kapsamında altı başlık altında toplanan belediye hizmetlerinde özelleştirmenin yaygınlık düzeyi araştırılmıştır. Altı başlık şunlardır:

1. Mali işler (vergi toplama, muhasebe ve bütçe)
2. Temizlik işleri (kent içi temizlik, çöp toplama, sinekle mücadele gibi)
3. Su denetimi (su sayaçlarını okuma ve kaçak kullanımların denetimi)
4. Bayındırlık işleri (kanalizasyon, yol kaldırım bina yapımı)
5. Ulaştırma işleri (kent içi ve kent dışı yolcu taşıma)
6. İktisadi ve ticari işletmeler (soğuk hava deposu, otel, gazino, lokanta turistik tesisler gibi)

Bu hizmet türleri için hizmetin hangi yolla gerçekleştirildiği araştırılmıştır. Gerçekleştirme yöntemleri de 7 ana başlık altında toplanmıştır. Bunlar belediye eliyle, belediye şirketleriyle, hizmet sözleşmesiyle, işletme yetkisi devriyle, kiralama yöntemiyle ve imtiyaz yöntemiyledir. Hem belediye hem de sözleşmelerle gördürülen hizmetler "karma" grubu altında, birden fazla ihale yöntemi kullanılıyorsa "çeşitli" başlığı altında toplanmıştır.

Seçilen altı grup hizmet alanında ortaya çıkan sonuçlar aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

---

[106] Araştırma kapsamında 2883 belediyeye soru kağıdı gönderilmiş bunların yüzde 16.3'ü (462 belediye) yanıt vermiştir. Araştırma hakkında daha fazla bilgi için bkz. YYAEM, **a.g.m.**, s.91-103.

Hizmet türleri	Belediye		Karma	İhale Usulü					Toplam
	Belediye Eliyle	Belediye Şirketi	Belediye ve İhale	Hizmet Sözleşmesi	İşletme Devri	Kiralama	İmtiyaz	Çeşitli	
Mali İşler	99.2	0.0	0.1	0.5	0.0	0.2	0.0	0.0	100.0
Temizlik İşleri	93.1	1.3	1.5	2.9	0.1	1.0	0.0	0.1	100.0
Su Denetimi	97.5	0.2	0.3	1.4	0.1	0.2	0.0	0.3	100.0
Bayındırlık	88.8	1.1	4.6	4.6	0.1	0.6	0.1	0.1	100.0
Ulaştırma	83.6	0.4	3.1	4.7	4.9	2.0	0.9	0.2	100.0
İktisadi–Ticari İşletmeler	49.3	3.7	1.9	5.4	9.5	28.0	1.4	0.6	100.0

Kaynak: YYAEM, "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt.7, Sayı.1, TODAİE Yay., Ankara, Ocak 1998, s.95.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, hizmet türleri arasında özel sektöre en çok açılan alan iktisadi ve ticari işletmeler alanıdır ve bu alan içinde kiralama yöntemi belediye ile özel sektör arasındaki ağırlıklı sözleşme yöntemi olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak kümülatif olarak bakıldığında araştırma kapsamındaki belediyelerin pek çoğunda bu gruba giren işletmeler mevcut değildir. Dolayısıyla tablo içinde özel sektöre yönelimin en fazla ortaya çıktığı alan olarak ulaştırma alanını kabul etmek gerekir. Ayrıca bu alan tüm sözleşme türlerinin kullanıldığı bir hizmet türü olarak da dikkat çekmektedir. Ulaştırma alanını bayındırlık, temizlik işleri ve mali işler izlemektedir.

Hemen hemen tüm belediyeler mali işlerini kendi örgütleri ve personeli eliyle yönetmektedir. Bu grup altındaki hizmetlerde piyasa firmalarından yararlanma oranı %1'in altındadır.

Tezimizin konusu bağlamında temizlik işlerine bakıldığında, bu alanda özel sektörden yararlanma oranı %7 olarak gözükmektedir. Belediyelerin %93'ü bu işleri

doğrudan kendi eliyle yürütmektedir. Belediyelerin %1,3'ü (temizlik ve çöp toplamada 6, çöp imhada 5 belediye) kurduğu şirketler aracılığıyla çalışmaktadır. Hem belediye örgütünü hem de özel sektörü bir arada çalıştıran belediye oranı %1.5'tir Yüzde 5 oranında (20 civarında) belediye temizlik işlerini ağırlıklı olarak hizmet sözleşmesi ile özel sektöre yaptırmaktadır. Ancak 1997 yılından bu yana açılan ihaleler incelendiğinde (her ne kadar sonuçlarına ilişkin elimizde kesin bilgiler yoksa da) bu alanda özel sektörden yararlanma oranının hızla arttığını söyleyebiliriz. Özellikle 2003 yılı Mart ayında yapılan yerel seçimlerden sonra kamuoyunda belediyeler ile sendikaların karşı karşıya gelişlerinde önemli bir artış olmuştur. Bu karşı karşıya gelişler, pek çok kez AKP'li belediyelerin özellikle çöp toplanması hizmetlerini özel sektöre ihale yoluyla vermeyi seçmesinin ardından bu hizmetlerde çalışan geçici ve sürekli işçilerin çıkartılması neticesinde olmuştur.[107]

Araştırmanın ortaya koyduğu sonuçlar açısından iki önemli nokta dikkat çekicidir. Özelleştirmenin coğrafi ve siyasi dağılımı. Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarını, özellikle ülkenin daha gelişmiş bölgelerindeki büyük belediyelerde yaygınlık kazanmış bir uygulama olarak görmek genel kabul görmüş bir eğilim olmasına rağmen araştırma, özelleştirme uygulamalarının coğrafi dağılım anlamında farklılıklar oluşturmadığın ortaya koymaktadır. Öte yandan özelleştirme uygulamalarının partiler arasındaki dağılımına bakıldığında, özelleştirmenin ağırlıklı

---

[107] Ayrıntılı bilgi için bazı internet adreslerine bakılabilir.
http://www.belediyeis.org.tr/belediyeis/belediyeis.html. (01.06.2004)
http://www.bolununsesi.com/news/haberdetay.asp?id=2825 (01.06.2004)
http://www.manisahabergazetesi.com.tr/2004/6/4/haber01.html (04.06.2004)
http://www.kenthaber.com/Archives/News/2004/07/14/17522.asp (14.07.2004)

olarak en sağdaki partiler tarafından uygulandığı, bu grubu merkez sağ partilerin izlediği, solda ise en az düzeyine indiği görülmektedir.[108]

2.5. Yerel Yönetimler Düzeyinde Özelleştirmeye İlişkin Hukuksal Durum

Yerel düzeyde özelleştirmelerin hukuksal boyutu incelendiğinde ilginç bir durumla karşılaşılır. Her ne kadar 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, önce 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ardından da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu[109] ile yerel yönetimlerin özelleştirmelerine yönelik hükümler getirilmişse de,[110] yerel yönetimlerin esas kanunu olan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasalarında yerel kamu hizmetlerini özel kesime gördürme yöntemi olarak imtiyaz (sınırlı da olsa şirketleşme) dışında bir yöntem öngörülmemektedir.[111] 1999 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin (bu listeye doğal olarak yerel

---

[108] YYAEM, **a.g.m.**, s.97-98.

[109] 2886 ve 4734 sayılı kanunlar nitelik olarak bakıldığında usul kanunlarıdır. İhalelerin usulünü ortaya koymaktadırlar. Bu yönüyle bu kanunlardan görev veya yetki çıkarmak da anlamsızdır.

[110] Örneğin 4734 sayılı kanunun 2. maddesi ile içinde belediyelerin de sayıldığı idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinin, 4734 sayılı kanuna göre yürütüleceği hükme bağlanmaktadır. Kanun kapsamında **mal** olarak: satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve haklar, **hizmet işleri** olarak: bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, mimarlık ve mühendislik, tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, mesleki eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri; **Yapım işleri** olarak: bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işleri sayılmaktadır. Benzer şekilde 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun "Kanunun Amacı" başlığını taşıyan 1. maddesinde "Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının" özelleştirme kanunu çerçevesinde özelleştirilebileceği hükme bağlanmaktadır.

[111] 1580 sayılı Belediyeler Yasası'nın 19. maddesi ile belediyelerde imtiyaz konusu olabilecek hizmetler de sıralanmıştır. Bunlar su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir ve körfezlerde vapur işletmesi yapmak, belediye hudutları dahilinde yolcu nakil vasıtaları işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmektir. Son üç hizmetin belediyelerin de katılacakları şirketler aracılığıyla yapılabileceği hükme bağlanmıştır. KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **a.g.e.,** s.18-21.

yönetim kuruluşlarını da içermektedir) mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine imkan tanınmışsa da yukarıda zikredilen esas kanunlarda bir değişiklik (ilgili kanunların bazı maddelerinin değiştirilmesi, kaldırılması ya da yeni maddeler eklenmesi) yapılmamıştır. Başka bir deyişle, belediyeler düzeyindeki özelleştirmeler temel kanunda bir değişiklik yapılmadan, konuyla doğrudan ilgili olmayan kanunlarla getirilen hükümlere göre yürütülmektedir. Belediyelerce son yıllarda gerçekleştirilen sözleşmelerin pek çoğunu imtiyaz sözleşmesi olarak adlandırma imkanı olmadığına göre, uygulamaların hukuksal anlamda eksik bir alt yapıyla (yetkisizlik) gerçekleştirildiğine şüphe yoktur. "Ben yaptım oldu" mantığıyla yürütülen uygulamalara karşı konunun bu yönüyle açılan davalar da yoktur. Dolayısıyla "fiili durumdan içtihat çıkarılarak" özelleştirmeler gerçekleştirilmektedir. Yasal düzenlemeler anlamında, kalkınma planları ve yıllık programlar ile Anayasa Mahkemesinin KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik yaklaşımı, yerel özelleştirmelerde diğer bağlayıcı metinler olarak değerlendirilmektedir. Hukuksal temel anlamında 1999 yılında yapılan Anayasa değişikliğini yeterli görmek ise bu tarihten önce yapılan özelleştirmeler için yetki sorununu tartışmak anlamına gelmekte ve özelleştirmenin hukuki zemini iyice kayganlaşmaktadır.

Özelleştirme uygulamalarında "çalının etrafını dolanmak" deyimiyle ifade edilebilecek yöntemlere başvurulması büyük ölçüde yapısal uyarlama politikalarının aceleciliği ve bazı klasik kamu otoritelerinin engellerine (Danıştay gibi) takılmama amacından kaynaklanmaktadır. Örneğin tahkim kabul edilene kadar imtiyaz usulünde imtiyaz sözleşmelerinin Danıştay onayından geçirilme zorunluluğu vardı ve Danıştay "bu incelemeyi genellikle makul ölçüleri aşarak geciktirdiği ve ayrıca, bu inceleme esnasında tasarılardan İdareye yükümlülük yükleyebilecek hükümleri çıkararak, özel

girişimcileri ...büyük hizmet ve altyapı projelerini üstlenmekten caydırdığı"[112] gerekçesiyle eleştirilmekteydi. Sorunu aşmak için ara çözüm olarak Danıştay incelemesine tabi olmayan Yap-İşlet-Devret modeli geliştirilmiş, ardından tahkimin Anayasaya girişiyle daha rahat bir ortam elde edilmiştir.

[112] Ulusoy, **a.g.m.**, s.X.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİNDE ÖZELLEŞTİRME

İnsanoğlu, varolduğu günden beri yaşamının her alanında atık üretmektedir. Sanayi devrimiyle hızlanan atık üretimi, kapitalist ideolojinin tüketim toplumu hedefine uygun biçimde 20. yüzyıl sonunda doruk noktasına ulaşmıştır. Artan nüfus, ekonomik gelişme, hızlı kentleşme ile bilim ve teknolojide yaşanan hızlı değişime paralel olarak atıkların miktarı artmakta, içeriği değişmekte ve atıklara bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar, doğal dengenin bozulmasına ve insan yaşamını tehdit edecek boyutta hava, su ve toprak kirlenmelerine yol açmaktadır.

Sorunların belirleyiciliği altında 20. yüzyılın son çeyreğine kadar atıklar, insan ve çevre sağlığı odaklı olarak tanımlanmış ve atıkların insanların yaşam alanlarından uzaklaştırılması temel önceliği oluşturmuştur. Belirtilen tarih, atık hizmetlerinde önemli bir kırılım noktasıdır. Bu tarihten itibaren atıklar, insanların yaşadığı ortamdan uzaklaştırılması gereken değersiz maddeler olarak değil, ayrıştırılabilir, işlenebilir, geri kazanılabilir ve en önemlisi paraya dönüştürülebilir bir meta, bir endüstri hammaddesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Atıklara yaklaşımın değişmesine paralel olarak, hizmetin bileşenlerine ve yönetimine verilen isim de değişime uğramıştır. Klasik yaklaşımda çöp (*garbage, trash*) olarak adlandırılan maddeler atık (*waste*) olarak adlandırılmaya ve hizmetin yönetimi de katı atık yönetimi (solid waste management) ya da entegre katı atık yönetimi olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

Hizmetin odak noktasını insan ve çevre sağlığından ürüne kaydıran yaklaşım, atıklarla ilgili süreçleri birbiri içine geçmiş fakat farklı özellikleri olan endüstriyel

süreçler olarak kabul etmekte ve "hizmet alanını 'toplumsal amaçların öncelikliliği'nden 'iktisadi amaçların öncelikliliği' tercihine doğru" [1] kaydırmaktadır. Bu tercih kendini en açık biçimde, hizmet zincirindeki her halkanın ayrı bir ihalenin konusu yapılarak özelleştirilmesinde göstermektedir.

Özelleştirme, katı atık hizmetleri alanında tüm aşamalarda uygulanabilen bir hizmet gördürme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak çöplerin temizlenmesi ve toplanmasından oluşan ilk aşama, özelleştirme uygulamalarına geniş ölçüde yer açılmasıyla dikkat çekmektedir.

Katı atık hizmetleri alanındaki bu değişim, akademik ve teknik anlamda konuya duyulan ilgiyi de arttırmıştır. Bu hizmet alanına yönelik araştırmalar geçmiş 20 yıl içinde sürekli artmıştır. Hizmetin kamu ile özel kesim arasında sunulmasının ortaya çıkardığı fayda ve maliyetlerin analizi üzerine kurulan çalışmalar, özellikle gelişmiş batılı ülkeler üzerinde yoğunlaşmakta ve sonuçlardan "ideolojik tatlar"[2] alan kişiler için özelleştirme lehinde önemli kanıtlar sunmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerin deneyimlerinden yola çıkan pek çok araştırma, ampirik anlamda özelleştirme çözümünü desteklemekten uzaktır.

Atıkların niteliği, değeri, maliyetleri, uygulanan yöntemler ve toplanma kapasiteleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılıklar arzettiği gibi her ülkenin kırsal ve kentsel bölgelerinde (ya da yüksek gelire sahip/düşük gelire sahip kentler ayrımında) hatta aynı kentin içinde bile farklılaşmaktadır. Bu şartlar altında

---

[1] YYAEM (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi), **Çöp Hizmetleri Yönetimi**, (Ed. Birgül Ayman Güler), TODAİE Yay. (No: 302), Ankara, 2001, s.2.

[2] Timothy Chandler, Peter Feuille, "Municipal Unions and Privatization", **Public Administration Review**, Vol.51/1 (January-February 1991), s.15.

katı atık hizmetleri alanında özelleştirmeyi "her derde deva"[3] bir çözüm olarak değerlendirmek pek kolay gözükmemektedir.

3.1. Katı Atık Kavramı

Katı atık, üreticisi tarafından atılmak istenen, insan ve toplum sağlığı ile çevrenin korunması bakımından düzenli bir şekilde bertaraf edilmesi gereken katı maddeler olarak tanımlanmaktadır. Uzun yıllar boyu "düzenli bertaraf" ile atıkların gömülmesi veya yakılması kastedilmiştir. Ancak son yıllarda işlenebilir, dönüştürülebilir, ayrıştırılabilir katı atık gibi ayrımlar altında, atıklar bir sanayi ürünü olarak kabul edilmeye başlanmıştır.

Kavramsal düzeyde bakıldığında, katı atıkları içinde su ya da nem bulunmayan atıklar olarak tanımlamak gerekir. Ancak uygulamada ve teknik metinlerde, atık su haricindeki tüm atıklar katı atık olarak değerlendirilmektedir.

Katı atıklar, üretilen atığın tipine, içeriğine ya da üretildiği kaynağa göre sınıflandırılabilir. Atıkların doğru tanımlanması, atık yönetimi için hazırlanacak akçal ve kurumsal altyapının belirlenmesinde önem kazanmaktadır.

Atıklar tip ve içerik olarak, organik ve inorganik atıklar olmak üzere iki başlık altında sınıflandırılmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, endüstrileşme derecelerine ve iklim koşullarına bağlı olarak atıkların içeriği değişkenlik arz etmektedir. Atıkların dünya üzerindeki dağılımına bakıldığında gelişmiş ülkelerde inorganik atıkların, gelişmekte olan ülkelerde ise organik atıkların tüm atıklar içinde

---

[3] Sandra J Cointreau.- Levine, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No.13, World Bank, Washington DC, 1994, abstract.

önemli yer tuttuğu görülür.[4] Organik maddeler toprakla karıştırıldığında çok çabuk fosilleşebildiği için tüm atıklar içinde en zararsız atıklar olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerde atıklara bağlı sorunların daha az yaşanması gerektiği düşünülebilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin sorunu, atıkların niteliğinden değil gereği gibi toplanamamasından kaynaklanmaktadır. İnsanların yaşadığı çevre içinde kalan organik maddeler insan ve çevre sağlığını tehdit etmektedir. Çevre problemlerinin %95'inin atıkların yaşam alanlarından uzaklaştırılamamasından kaynaklandığı ifade edilmektedir.[5]

Kaynağına göre ayrımda atıklar, evsel atıklar, ticari işletme atıkları, resmi kurum atıkları, sokak çöpleri, inşaat ve enkaz atıkları, hastane atıkları ve endüstriyel atıklardır. Bu gruplar içinde konutlar gıda ağırlıklı, ticari işletmeler ve endüstri bölgeleri cam, metal ve plastik ağırlıklı, resmi kurumlar ise kağıt ağırlıklı atık üreten merkezler olarak kabul edilmektedir.[6] Evsel atıkların tüm atıklar içinde en büyük oranı teşkil ettiği şeklinde genel bir kanı varsa da, Asya ülkeleri üzerinde yapılan bir çalışmada evsel atıkların yalnızca %25-35 arasında bir oran teşkil ettiği belirlenmiştir.[7]

---

[4] Gelişmekte olan ülkelerde tüm atıklar içindeki organik madde oranı %30'un üzerindedir. Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities", s.5, 23.
http://www.gdnet.org/pdf/2002AwardsMedalsWinners/OutstandingResearchDevelopment/martin_medina_martinez_paper.pdf

[5] World Bank, **What a Waste: Solid Waste Management in Asia**, Washington, 1999, s.17.

[6] Sandra J. Cointreau, **Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries**, Urban Development Technical Paper (Number 5), World Bank, Washington DC, 1982, s.4-7.

[7] World Bank, **a.g.e.**, s.6.

3.2. Katı Atık Yönetimi

Atıkların miktar olarak artışı ve içeriğindeki değişime paralel olarak, geçtiğimiz yüzyılın sonu birbirine bağlı iki önemli sonucu ortaya çıkarmıştır. İlk olarak atıklar çevreye kaldırabileceğinin üstünde bir yük yüklemiş, doğal kaynakların hızlı bir şekilde tüketilmesine, hammadde ve enerjinin israf edilmesine yol açmıştır. Bu şartlar altında, kentlerin temizlik hizmetlerini yürütmekle görevli yerel yönetim birimleri için atık sorunu, gün geçtikçe ağırlaşan bir sorun haline gelmeye başlamıştır. Katı atıklar üzerine yapılan pek çok çalışmada, önemli miktarlarda para harcanmasına ve büyük yatırımlar yapılmasına rağmen dünyanın her tarafında çöplerin gerektiği gibi ortadan kaldırılamadığı ifade edilmektedir. İkinci olarak, başlangıçta insanların yaşadığı bölgenin dışına çıkarılması gereken bir sorun olarak görülen, insan ve çevre sağlığı odaklı olarak tanımlanan ve çöp olarak adlandırılan atıklar, endüstriyel bir sektör haline gelmiştir. Hizmetin yapısını kamu sağlığı ya da çevreden ürüne kaydıran bu yeni yaklaşım, çöp hizmetlerini "temizleme - toplama - taşıma - ayıklama - geri kazanım- kompostlama/depolama/yakma" aşamalarından oluşan ve bu aşamaların birbiri içine geçtiği bir zincir şeklinde tanımlamış ve zincirin adını "katı atık yönetimi" olarak koymuştur.

1980'li yıllara kadar, gerek akademik çalışmaların gerekse Dünya Bankası başta olmak üzere katı atık yönetimine ilgi duyan tüm uluslararası kuruluşların, katı atık konusuna bakışı temelde iki boyutu içermekteydi; çevresel etkiler ve hizmetin ulaşılabilirliği. Çevre boyutu, katı atıkların insan ve çevre sağlığı için tehlike oluşturmadan yaşam alanlarının dışına çıkarılmasını ve atık miktarının azaltılmasını, ulaşılabilirlik ise hizmetin tüm vatandaşlara eşit kalitede ve sürekli ancak değişen şartlara uyum göstererek sunulmasını anlatırdı. İki boyutun ortak tartışma konuları,

uygun teknoloji, ekipman, işgücünün boyutları gibi konularda yoğunlaşmıştı. Bu çerçevede atık tanımı da insanlar tarafından ya da ekonomik anlamda değerli kabul edilmeyen maddeler olarak tanımlanmakta[8] idi. Ancak ürün odaklı yaklaşım, çöpü değerli bir sanayi hammaddesi kılmakta ve bu maddeden en fazla şekilde yararlanabilmek için, sektörün yeniden yapılandırılmasını ve piyasa firmalarına açılmasını önermektedir. Çünkü rekabetin katı atık sektöründe de hizmetin etkenliğini arttıracağı varsayılmaktadır.

Yeni yaklaşım biçimine uygun olarak UNEP (*International Environmental Technology Centre*/Uluslararası Çevre Teknolojileri Merkezi) tarafından katı atık yönetiminin temel ilkeleri şu şekilde saptanmıştır.[9]

- Katı atıklarla ilgili problemler tekil olmaktan çok entegre yapılar içinde çözülebilir;
- Değişiklikler düzenli bir biçimde yapılmadığı sürece bir bölgede yapılan uygulama başka bir bölgeye uygun olmayabilir;
- Entegre yapılar kapasite ve kaynakların tam olarak kullanılmasını sağlar;
- Kamu, özel ve gayri resmi sektörler atık yönetim planlarına dahil edilebilir;
- Entegre katı atık yönetimi planları, düşük maliyetleri alternatifleri seçmeye ve tanımlamaya yardımcı olur.

---

[8] Cointreau, **Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries**, s.4.
[9] World Bank, **a.g.e.**, s.18.

Bu çerçevede katı atık yönetimi, kentsel katı atık yönetimi, endüstriyel katı atık yönetimi, tehlikeli atık yönetimi, tıbbi atık yönetimi, kaynakların yönetimi, malzeme temini ve lojistik yönetimi gibi alt dalları olan, katı atıkların üretildikleri noktada biriktirilmesi ile başlayan ve yukarıdaki süreçlerle sürdürülen, atık hizmetlerinin teknik ve yönetim örgütlenmesini anlatır. Katı atık hizmetleri alanı bugün artık endüstrileşmiş büyük bir hizmet sektörü haline gelmiştir.

3.3. Katı Atık Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi

İlk uygarlıklardan başlayarak bu güne kadar tarihin her döneminde çöpler, insan, çevre ve kent düzeyinde temel sorun alanlarından biri olmuştur. Bu nedenle, çöplerin yaşam alanlarından kaldırılması temel kentsel uygulamaların başında gelmektedir. Örneğin, Girit adasındaki Minos Medeniyetinin (M.Ö. 3000-1000) başkenti Knossos'da katı atıklar aralıklarla açılan çukurlara konur ve üzerleri toprakla örtülürdü.[10] Ancak artan nüfus ve ekonomik gelişmeye paralel olarak tarih içinde bu hizmet alanı sürekli olarak genişlemiş, çeşitlenmiş, hukuksal ve kurumsal düzenlemelere konu olmuştur.

Çöp oranlarındaki artış, nüfusun ve gelişmenin yoğunlaşması anlamında katı atıklara yönelik düzenlemeler, başlangıçta büyük kentler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu nedenle bazı yazarlarca "katı atık yönetiminin tarihi büyük kentlerin tarihi ile bağlantılı"[11] bir konu olarak değerlendirilmekte, sektörün büyümesi ve kurumsallaşması İngiltere ve Amerika örneklerinden yola çıkılarak ortaya konmaya çalışılmaktadır.

---

[10] D. G. Wilson, "A Brief History Of Solid-Waste Management", **International Journal Environmental Studies**, Vol.9 (1976), s.123.
[11] s.123.

Atıkların toplanmasına ve ortadan kaldırılmasına yönelik yasal ilk düzenlemeler İngiltere'de (Londra) gerçekleştirilmiştir.[12] 1297 yılında yayınlanan bir yasa ile herkesin evinin ve diğer gayrimenkullarının önünü temiz tutması kanuni bir zorunluluk haline getirilmiştir. Yasanın yayınlandığı tarihe kadar her türlü atık ya sokaklara bırakılıyor ya da sokakların içinde yer alan hendek ve çukurlara dolduruluyordu. 1354 yılında yayınlanan bir nizamname ile çöplerin haftada bir kez toplanması uygulaması başlatılmıştır. Çöplerin toplanmasından bölgenin mübaşir yardımcıları (*beadle*) sorumlu tutulmuştur. Hatta bu sorumlulara, çöplerini dışarı çıkarmayı aksatan vatandaşlara karşı yaptırım (haciz) yetkisi verilmiştir. 14 ve 15. yüzyıl boyunca çöplerin toplanmasına yönelik pek çok kural konulmuştur. Ancak düzenlemeleri insanlara uygulatmak kolay olmamıştır. 1414 yılında kentin yöneticileri çöp toplamakla görevli kişilerin işlerini aksattıklarını, sokakları pis bıraktıklarını gören ve bunu kendilerini bildirenlere ödül vereceklerini ilan etmelerine rağmen, çöpler hiçbir zaman gereği gibi toplanamamıştır. Öyle ki 1628 yılına gelindiğinde sokaklardaki çöpler ve bunlardan gelen iğrenç kokuların Kralın bile yakınmasına sebep olduğu, ironik olarak sokakların ancak 1666 yılındaki büyük yangın sonucunda tam anlamıyla temizlenebildiği ifade edilir.[13]

Londra başta olmak üzere İngiltere kentlerinde modern çöp toplama ve temizlik sistemi 1875'de yayınlanan Kamu Sağlığı Yasası ile başlatılmıştır. Yasayla çöplerin taşınabilir çöp torbalarına konulması zorunlu hale getirilmiştir. Bu, tarihte ilk kez uygulamaya konan çöp torbası kullanma örneğidir. Yasayla ayrıca yerel

---

[12] Yardley, İngiltere ve Amerika'da katı atık hizmetlerine yönelik geliştirilen kuralların halk ya da çevre sağlığı amaçlı olmaktan çok, toprak sahiplerinin kiracılar üzerinde baskı kurabilmesi için geliştirildiğini iddia etmektedir. D. C. M. Yardley, "Ameliorating Waste in England and the United States" **The Modern Law Review**, Vol.19/2 (1956), s.150-157.
[13] Wilson, **a.g.m.**, s.123-125.

sağlık otoritelerine, evlerden çöplerin alınması için bir gün belirleme ve kendi bölgelerindeki çöp toplama, sokakların temizlenmesi gibi faaliyetler için temizlik elemanı çalıştırma ya da sözleşmelerle hizmeti piyasa firmalarına gördürme zorunluluğu getirilmiştir. İngiltere' deki ilk çöp yakma fırını 1874 yılında inşa edilmiştir. Bu tesis Avrupa kıtasında kurulan çöp hizmetlerine yönelik ilk sanayi tesisidir. 1914 yılına gelindiğinde İngiltere'de çöp yakma tesislerinin sayısı 200'e ulaşmıştır ve bunların 65'inde ortaya çıkan buhardan istifade edilerek elektrik üretilmiştir.[14]

Paris'in temizlik hizmetleri bakımından Londra'dan daha iyi olduğu kabul edilir. 16. yüzyılın başından itibaren kentlerin temizliği ve çöplerin toplanması genel kural olarak belediyelerin sorumluluğunda kabul edilmiş ve temizlik faaliyetlerine yönelik giderler kamu fonlarından karşılanmaya başlanmıştır.[15]

Amerika kıtasının katı atık sorununu en fazla yaşadığı yıllar iç savaş yıllarıdır. Bu dönemde sokakların temizlenememesi yanında ölü hayvanlardan (özellikle atlar) oluşan yığınların, insan ve çevre sağlığını tehdit etmesi sorunu ile karşılaşılmıştır. Öyle ki insanlar özellikle yaz aylarında ortaya çıkan kirlilikten ve hastalıklardan kurtulmak için şehir dışına kaçmışlardır. Aynı dönemde binlerce kişi, ortadan kaldırılmayan atıklara bağlı olarak ortaya çıkan hastalıklardan (kolera, tifo gibi) ölmüştür.[16] 18. yüzyılın sonuna kadar Amerika'da atıkların toplanmasına yönelik bir düzenleme yapılmamıştır. Şehrin özellikle zengin kesimlerindeki çöplerin

---

[14] s.125-127.
[15] s.125.
[16] David Rosner, "Topics for Our Times: Don't Inhale— Reflections on Garbage!", **American Journal of Public Health**, Vol.86/2 (February 1996), s.160.

toplanması işi gayri resmi anlaşmalarla özel çöp toplama firmalarına devredilmiştir.[17] Ancak görece fakir bölgelerde sorun artarak devam etmiştir. Amerika'da katı atık yönetimi ile ilgili olarak ilk bilinen kural, Georgetown'da 1795 yılında benimsenmiştir. Bu kural ile çöplerin sokaklarda veya özel mülkiyete ait yerlerde biriktirilmesi yasaklanmıştır.[18] Georgetown ve daha sonra Washington'da bazı bölgeler, 1800 yılında sokak ve caddelerin düzenli olarak temizlenmesi ile ilgili olarak özel şirketlerle sözleşme yapmışlardır. Ancak bu şirketler esas olarak "ticari ve endüstriyel mallara talip oldukları için"[19] "sokaklar hiçbir zaman gereği gibi temizlenememiştir".[20] Çöplerin toplanması için ilk kamu harcaması 1856 yılında yapılmıştır. Başkan John Adams, Beyaz Saray'daki çöpleri toplamak amacıyla ilk çöp toplama aracını kullanırken, Başkan Thomas Jefferson hükümet binalarındaki çöplerin toplanması amacıyla özel şirketlerle ilk kontratı yapmıştır. Hükümet binalarında çöp toplama sistemi uygulamaya konmadan önce köleler çöpleri topluyor ve binaların dışında yakıyorlardı.[21]

Sanayi devrimine bağlı olarak 1800'lü yılların sonunda atıklardan kaynaklanan sorunlar, Amerika kentlerinde de gittikçe artmıştır. Kapitalist sistem daha ortaya çıktığı andan itibaren çevre sağlığını tehdit etmeye başlamıştır. Bu dönemde pek çok Amerikan kentinde karantina bölgeleri oluşturulmuştur.[22]

Amerikan kentleri içinde New-York atıkların toplanması ve ortadan kaldırılması anlamında en hızlı yol alan kent olmuştur. 1900'lü yılların başında

---

[17] E. S. Savas, "Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery", **Public Administration Review**, Vol.41/1 (January-February 1981), s.47.
[18] Wilson, **a.g.m.**, s.127.
[19] Savas, **a.g.m.**, s.47.
[20] Rosner, **a.g.m.**, s.159.
[21] Wilson, **a.g.m.**, s.127.
[22] Rosner, **a.g.m.**, s.160.

kaynakta ayırma uygulamasının ilk örnekleri bu kentte uygulanmaya başlanmıştır. Ev ve işyerlerinin ürettikleri çöpler, organik maddeler, küller ve genel çöpler olarak ayrılmış ve bunların ayrı çöp kutularına koyulması zorunluluk haline getirilmiştir. Ayrıca çöp içerisindeki geri kazanılabilir materyaller kent yönetimi tarafından satılmaya başlanmış, temizlik görevlilerinin statüsü yükseltilmiştir.[23]

20. yüzyılın ortalarına kadar dünyanın yaşadığı iki büyük savaş ve savaşların ortaya çıkardığı enkazlar sadece İngiltere ve Amerika'da değil, dünyanın pek çok bölgesinde kentsel alanların yapısını bozmuş ve çevreye zarar vermiştir. Bu dönemde atıkların toplanmasına yönelik hizmetlerin yerine getirilememesi nedeniyle pek çok kent çöp yığınlarının gölgesi altında kalmıştır.

Savaş sonrası dönemde ise, batılı ülkelerde hızlı ekonomik gelişme ve kalkınmaya, üçüncü dünya ülkelerinde gittikçe artan fakirliğe bağlı olarak katı atıklar sorun olmaya devam etmiştir. Ancak geçmiş dönemlerden farklı olarak, artık sorun sadece çöplerin yaşam alanlarından kaldırılmasıyla sınırlı düşünülmemekte, çöpler ekonomik bir değer olarak kabul edilerek ekonomiye kazandırılması yönünde teknikler uygulamaya konulmaktadır.

3.4. Katı Atık Hizmetleri Sektöründe Büyüme

Bugün dünyanın her tarafında, üretilen atık miktarları her geçen gün artmakta ve katı atık hizmetleri büyük bir endüstri ve sektör haline dönüşmektedir. Sektörün büyüklüğü birkaç faktöre bağlı olarak açıklanabilir. Bunların başında üretilen atık miktarları gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına yıllık atık üretimi 0.6 ton,

---

[23] Wilson, **a.g.m.**, s.128.

gelişmekte olan ülkelerde ise 0.2 ton olarak kabul edilmektedir.[24] Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada, -katı atık üretimi anlamında gelişmiş ülkelere göre daha az atık üreten- Asya ülkelerinde günlük atık üretimi 760.000 ton olarak belirlenmiştir. Bu miktarın 2025 yılında 1.8 milyon tona çıkacağı öngörülmektedir. Sektörün büyüklüğünün bir başka göstergesi ise yapılan harcamalardır. Aynı çalışmada, Asya ülkelerinde katı atık sektörüne yılda harcanan para 25 milyar dolar olarak tespit edilmiştir. 2025 yılında ise bu rakamın 50 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir.[25]

Katı atık üretimi ile topluluğun gelirlerinin artışı arasında doğrudan bir ilişki vardır.[26] Bu nedenle gelişmiş ülkelerde üretilen atık miktarı, gelişmekte olan ülkelerden[27] ve her düzeyde kentlerde yaşayanlar tarafından üretilen atık miktarı kırsal alanda yaşayanlardan 2-3 kat fazladır. 1987 yılı baz alındığında, 2015 yılında kentte oturanların sayısının iki katına çıkacağı tahmin edilmektedir[28] ve bunların yüzde 90'ı gelişmekte olan ülkelerde yaşayacaklardır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde kişi başına düşen milli gelirin düşüklüğü nedeniyle, atık maliyetlerinin kişisel gelirlere yansıması daha yüksek oranlarda gerçekleşmektedir. Toplam katı atık maliyetleri, gelişmiş ülkelerde kişi başına gelirin %1'inden daha düşük düzeylerde kalırken, gelişmekte olan ülkelerde oran %2-3'e çıkmaktadır.[29]

Sektörün büyüklüğü, resmi veya gayriresmi olarak çöple ilgili işkollarının ve çalışanların artmasına sebep olmuştur. Örneğin Bolivya'nın Santa Cruz kentinde,

---

[24] Cointreau.- Levine, **a.g.e.**, s.41.
[25] World Bank, **a.g.e.**, s.2.
[26] Medina, **a.g.m.**, s.4.
[27]. Örneğin, ABD kentlerinde bir kişinin günlük atık üretimi 1.2 kg iken bu miktar Afrika ülkelerinde 0.2 kg'a düşmektedir. Medina, **a.g.m.**, s.7.
[28] Medina, **a.g.m.**, s.2. ve World Bank, **a.g.e.**, s.6.
[29] World Bank, **a.g.e.**, s.1. ve Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.41.

nüfusun %37'si katı atık sektöründe çalışmaktadır. Benzer şekilde Calcutta'da 20.000, Manila'da 12.000, Mexico City'de 15.000 kişi çöp toplama işiyle uğraşmaktadır. Toplumsal anlamda "düşük" kabul edilen bir iş kolu olmasına rağmen kazançların büyüklüğü pek çok kişiyi atık işine çekmektedir.[30] Pekin çöplüklerinde çöplerin ayıklanmasıyla uğraşan kişilerin bir profesörden 3 kat daha fazla kazandıkları iddia edilmektedir.[31] Özellikle toplama hizmetlerinin yerel niteliği, büyük finansman gerektirmemesi ve küçük işletmeler için karlı bir iş kolu olması nedeniyle dünyanın pek çok ülkesinde sektör, yeni firmaların doğmasını sağlamıştır. Örneğin Seul'de, (Güney Kore) katı atık toplama işinde çalışan firma sayısı 85'dir. Bu firmalar ortalama 6 araca sahip, şehrin bir bölümünden sorumlu küçük firmalardır. Benzer şekilde Lagos'da (Nijerya) 10 firma faaliyet göstermektedir.[32]

Katı atık sektöründeki büyümenin bir başka göstergesi, atıklardan kaynaklanan sorunların ve çözüm önerilerinin yerel değil küresel bir perspektifte değerlendirilmeye başlanmasıdır. Atıklara küresel bakış, atıklardan kaynaklanan çevre sorunlarını yerel sınırları aşan ve dünya toplumunu ilgilendiren bir sorun olarak tanımlaması kadar, sektörün finansman, yatırım ve hukuk boyutuna getirdiği küresel çözümlerle de dikkat çekmektedir. Küresel katı atık yönetimi, gelişmiş ülkelerde uygulanan depolama ve bertaraf teknolojilerinin dünya geneline yaygınlaşmasını sağlamakla kalmamakta, gelişmiş ülkelerde istenmeyen bertaraf tesislerinin, bunların dışındaki ülkelerde kurulmasını ve gelişmiş ülkelerde uygulanan gereksiz atık üretme karakterine sahip sanayileşme modelinin, gelişmekte

---

[30] Kazançların büyüklüğü yalnızca resmi görevliler dışında bu sektörde çalışanlar için geçerlidir. Belediye işçilerinin ücretleri ise genelde çok düşüktür. Ali Mansoor, "Micro-enterprise Development for Primary Collection of Solid Waste", Solid Waste Management Conference Paper, 1998, s.3.
[31] Medina, **a.g.m.**, s.8, 12-13.
[32] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.21.

olan ülkelerde yinelenmesini güvence altına almaktadır.[33] Ulusal ya da uluslararası kuruluşlar tarafından gelişmekte olan ülkelerdeki katı atık hizmetlerine yönelik olarak çeşitli şekillerde yapılan yardımlar,[34] uluslararası çöp şirketlerinin kendi ülkeleri dışında da faaliyette bulunmaları[35] ve yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde katı atık sisteminin uluslararası piyasaya açılması, atık yönetiminin küresel boyutunu gösteren örnekler olarak değerlendirilebilir. Küresel katı atık stratejisi, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın çalışmaları ile çerçevelendirilmektedir. Birleşmiş Milletler konunun daha çok çevre ve yönetim boyutuyla ilgilenirken, finansman boyutu Dünya Bankası'nın ilgi alanına girmektedir.[36] Ayrıca 1995 yılında, Uruguay Görüşmeleri sonunda kabul edilen GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) ile çöp hizmetleri uluslararası ticarete açılmıştır.

---

[33] YYAEM, **a.g.e.**, s.2-3.

[34] Ancak atıkların niteliği ve ülkelerin coğrafi ve sosyo-ekonomik durumlarındaki farklılıklardan dolayı pek çok ülkede teknoloji transferlerinden yeterince verim alınamamaktadır.Örneğin 1990 yılında Filipinlerin Manila kentine Japon hükümeti tarafından 300 sıkıştırma kamyonu hibe edilmiştir. 1992 yılına gelindiğinde bunların ancak 120 tanesi aktif olarak kullanılabilmekteydi. Kamyonlar Manila şartlarına uygun olmadığı gibi kent içinde bu araçların tamirini yapabilecek nitelikli işgücü ve yedek parça da bulunmuyordu. Medina, **a.g.m.** s.14.

[35] Avrupa, Kuzey Amerika, Asya-Pasifik, Latin Amerika, Kuzey Afrika, Orta Doğu ülkelerinde faaliyette bulunan Fransız şirketleri Onyx ve Sita, Asya-Pasifik ve Avrupa'da faaliyette bulunan Avustralya şirketi Cleanaway, değişik Avrupa ülkelerinde faaliyette bulunan Alman şirketleri RWE UmWelt ve Rethmann ile İngiliz şirketleri Shanks ve Biffa küresel pazarlarda faaliyette bulunan uluslararası şirketler arasında ilk etapta sayılabilecek, yüksek ciroya sahip şirketlerdir. Ferhunde Hayırsever Topçu, "Çöp Yönetimi ve Çokuluslu Şirketler", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD),** (2003/1), s.53-84.

[36] 1974 yılında resmi bir sağlık politikası benimseyen Dünya Bankası tarafından halk sağlığını ilgilendiren her türlü aktivite desteklenmeye başlamıştır. Bu çerçevede ilk olarak 1977-1980 yılları arasında dünyanın çeşitli kentlerinde (Calcutta, Singapore, Manila, Lagos Onitsha, Bamako, Tunis gibi) katı atık sistemlerine yönelik olarak 50 milyon dolar harcanmıştır. Dünya bankası tarafından sağlanan destekler, kentten kente değişiklik göstermektedir. Örneğin Nijeryanın Lagos ve Onitsha kentlerinde, katı atık hizmetlerine ait gerekli ekipman sağlanırken, Tunis ve Calcutta'da ilgili yerel yönetim birimleri doğrudan finansal olarak desteklenmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Cointreau, **Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries,** s.27-28. ve Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.11, 25.

Atıkların gün geçtikçe önem kazanması, büyük işletmelerle ortaklıkları, çevreci etiketleme sistemlerini, satın alma merkezlerinin ortaya çıkışını,[37] vatandaşların atıklar konusunda eğitilmesini ve büyük maliyetler gerektiren geri dönüşüm, depolama ve yakma programlarını beraberinde getirmiştir. Ayrıca başlangıçta belediyelerin genel gelirleri içinden karşılanan atık hizmetleri maliyetlerinin zamanla artması üzerine ek vergi ve harçlarla, kentte oturanların ve işyerlerinin maliyetlere ortak olması sağlanmıştır. Bu bedeller bazen çevre ya da çevre temizlik vergisi gibi başlı başına bir verginin konusu olurken, bazen diğer faturalar içerisine (elektrik ve su faturaları gibi) eklenen kalemlerden oluşmaktadır.[38]

Katı atık hizmetleri sektöründeki büyümeye bağlı en önemli gelişme ise neredeyse dünyanın bütün ülkelerinde, hizmetlerin hızlı bir şekilde özelleştirilmeye başlanmış olmasıdır. Özelleştirme, yerel hizmetler içinde genellikle karlı sektörlerde yapılmaktadır. Katı atık hizmetleri karlı sektörlerin başında gelmektedir. Ayers bu durumu şu cümlelerle özetlemektedir. "Bütün verimsiz hizmetler sonunda kamu idarelerinin bir aktivitesi olarak kalacaktır. Buna karşın kar getiren hizmetler kamudan özel sektöre kayacaktır."[39]

Katı atık hizmetleri sektörü, işçi maliyetlerinin ekipman maliyetlerinden daha yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde teknoloji yoğun, işçi ücretlerinin düşük olduğu

---

[37] World Bank, **a.g.e.**, s.14-16.
[38] Örneğin Bangladesh'de bu vergiler yıllık 0.63 dolar iken, Endonezya kentlerinde yıllık 6 dolar düzeyindedir. Öte yandan Hong-Kong'da katı atık hizmetleri tamamen belediye gelirleri içinden finanse edilir, ek bir vergi ya da harç ödenmesi gerekmez. World Bank, **a.g.e.**, s.22.
[39] Douglas W. Ayers, "Municipal Interfaces in the Third Sector: A Negative View", **Public Administration Review**, Vol.35/5 (1975), s.459'dan aktaran Patricia S. Florestano, Stephen B. Gordon, "Public vs. Private: Small Government Contracting with the Private Sector", **Public Administration Review**, Vol.40/1 (January-February 1980), s.29.

gelişmekte olan ülkelerde ise emek yoğun bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır.[40] Bu durumun bir sonucu olarak gelişmiş ülkelerde hizmetin özelleştirilmesi, genç iş gücünden yararlanmak, daha esnek çalışma biçimleri yoluyla işçi verimini arttırmak, daha uygun araç gereç ve daha iyi hizmet konularında yoğunlaşmışken, gelişmekte olan ülkelerde sektörün istihdam yapısını değiştirmenin ve sendikalı işçilerden kurtulmanın bir aracı olarak görülmektedir.

3.5. Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme (Teorik Yaklaşım)

Katı atık hizmeti tipik bir kamu hizmetidir. Tezimizin birinci bölümünde ayrıntılı bir biçimde işlenmiş bulunan kamu hizmetlerinin sahip olduğu ilkeleri bütünüyle içerir. Bunların başında süreklilik gelir. Toplum ve çevre sağlığı[41] anlamında katı atık hizmetleri, sürekliliği olan bir ihtiyacı karşılar. Bunun yanında, hizmetten yararlanmada, yararlananlar açısından farklılık oluşturulmaması gereken (eşitlik ilkesi) ve atıkların miktarındaki artışa ve kompozisyonundaki çeşitlenmeye paralel olarak yeni durumlara uyum göstermesi beklenen (uyum ilkesi) bir hizmettir. Ayrıca kamu yararı amacının yoğunlaştığı hizmetlerin başında geldiği için parasız sunulması gerektiği kabul edilmektedir. Bu nedenle, dünyanın pek çok ülkesinde özelleştirmelerin öncelikli konusu olmasına rağmen, teoride katı atık hizmetlerinden yararlanmayı ücret ödemeye bağlamak, başka bir deyişle ücret ödemeyenleri

---

[40] Gelişmekte olan ülkelerde, kentlerde yaşayan her bir milyon kişiye 2000 katı atık toplama işçisi düşmektedir. Asya ülkelerinde bu rakam 5000'e kadar çıkarken, bazı Latin Amerika ülkelerinde sayı 1000'den azdır. Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.12. ve Medina, **a.g.m.**, s.3.

[41] Katı atık yönetiminin toplum ve çevre sağlığı düzeyinde değerlendirmesi için bkz. Cointreau, **Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries**, ve Sandra J. Cointreau, **Occupational and Environmental Health Issues of Solid Waste Management: Special Emphasis on Middle and Lower-Income Countries**, World Health Organization (WHO) pub. (yayın yeri ve tarihi yok)

hizmetten mahrum bırakmak kabul edilemez bulunmaktadır.[42] Hizmetin sunumunu ücretli hale getirmek toplumun eğitimli, yüksek gelir ve kültür düzeyine sahip kesimlerinin yaşadığı yerlerde uygulanabilir bulunsa da, diğer toplum kesimlerinin yaşadığı yerlerde ücret ödemeye razı olmayan insanların olacağı, buna bağlı olarak halk ve çevre sağlığını tehlikeye atmadan bu kişileri hizmetten dışlamanın mümkün olmadığı kabul edilmektedir. Hizmetin ücretli hale getirilmesi, en azından ücret ödemeyi kabul etmeyen kesimleri, atıklarını gizli depolama alanlarına taşımak konusunda cesaretlendirecektir.

Öte yandan katı atık hizmetleri, klasik mallar sınıflandırmasında kolektif mallar grubu içine girer.[43] Çünkü belirli bir kişi için değil halk yararına yapılmaktadır. Her vatandaş bir başkasının faydasını azaltmadan hizmetten yararlanabilir.[44] Teoride kolektif malların kamunun sorumluluğunda olduğu kabul edilir.

Bu niteliklerin bir sonucu olarak hizmet, dünyanın pek çok ülkesinde kamu otoriteleri (belediyeler) tarafından yerine getirilmektedir. Ancak sorunların büyüklüğü çoğu kez bu yönetimlerin boyunu aşmakta,[45] hizmet sunumunda yetersizlikler ve yüksek maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde

---

[42] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.1.

[43] En azından hizmetin toplama, taşıma ve depolama ile ilgili süreçleri tipik kolektif maldır. Geri kazanım süreci kolektif özelliğin azaldığı bir süreci oluşturur. Johan Post, Jaap Broekema and Nelson Obirih-Opareh, "Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India)" **Urban Studies**, Vol.40/4 (2003), s.837. Tüm süreç içinde özelleştirmeye en uygun alan olarak geri dönüşüm süreci kabul edilir.

[44] M. Massoud, M. El-Fadel, "Public–Private Partnerships for Solid Waste Management Services", **Environmental Management,** Vol.30/5 (2002), s.621.Warner ve Hefetz, yerel kamu mallarının ortaya çıkardığı dışsallıklar nedeniyle bu mallar üzerinde özelleştirme çözümünün sadece malların düzensiz dağılımını sağlayacağını belirtmektedirler. Mildred Warner, Amir Hefetz, "The Uneven Distribution Of Market Solutions For Public Goods", **Journal Of Urban Affairs**, Vol.24/4 (Winter 2002), s.446.

[45] World Bank, **a.g.e.**, s.1., Mansoor, **a.g.m.**, s.3.

katı atık harcamalarının belediye bütçeleri içinde %20 ile %50 arasında paylar tuttuğu,[46] harcamaların yüksekliğine rağmen şehrin katı atıklarının sadece %50-70'inin toplanabildiği belirtilmektedir.[47] Katı atık hizmetlerinde yüksek maliyetler vurgusu, yalnızca gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir vurgu değildir. 1980 yılında ABD'de nüfusu 50 binden küçük 89 kent üzerinde yapılan bir çalışmada, en fazla harcama yapılan hizmet alanı sıralamasında katı atık hizmetleri mühendislik ve mimarlık hizmetlerini içeren profesyonel hizmetlerden sonra ikinci sırada yer almıştır.[48] Türkiye'de de belediye bütçelerinin yaklaşık olarak üçte birlik bölümünün katı atık hizmetlerine ayrıldığı belirtilmektedir.[49]

Katı atık hizmetleri alanında özel sektör katılımı, maliyetleri düşürmek ve özel sektör yatırımlarını bu alana kanalize ederek hizmet kalitesini arttırmanın en önemli araçlarından biri kabul edilmektedir. Bu eğilim katı atık hizmetlerine yönelik tüm süreçlerin çeşitli yöntemlerle özelleştirilmesinin gerekçesini oluşturmaktadır.

Katı atık hizmetleri sektöründe özel firmaların hizmet kalitesine getireceği katkı, değişik nedenlere bağlı olarak açıklanmaktadır. Bunlar daha küçük ve genç çalışma ekipleri, düşük devamsızlık, düşük maaş ve tazminatlar, esnek iş programları, güzergah optimizasyonu, iyi tasarlanmış araçlar, teşvikler, araç tamir ve bakımlarının daha hızlı yapılabilmesi ve kamu ile piyasa firmaları arasında

---

[46] Gelişmiş ülkelerde bu oran önemli miktarda düşmektedir. Örneğin Japonya'da 1993 yılında katı atık hizmetleri için 2.280 milyar yen harcanmıştır Bu rakam toplam belediye bütçeleri içinde yaklaşık olarak %5'lik bir orana tekabül etmektedir. World Bank, **a.g.e.**, s.21.

[47] Örneğin, Hindistan'da atıkların %50'si, Karaçi'de %33'ü, Yangoon'da %40'ı, Kahire'de, %50'si toplanabilmektedir. Medina, **a.g.m.**, s.3.

[48] 89 kent yönetiminin %23.5'i katı atık hizmetlerini en yüksek maliyetli hizmetler sıralamasında ikinci sıraya yerleştirmiştir. Bkz. Florestano, Gordon, **a.g.m.**, s.31.

[49] Ethem Torunoğlu, "Çöp Dağları Yaşamı Tehdit Ediyor", **Ada Kentliyim Dergisi**, S.8 (Aralık 1996-Şubat 1997), s.60.

oluşturulacak rekabettir.[50] Rekabet bu nedenler arasında belirleyici özelliğe sahiptir. Bu yüzden, genellikle hizmetin tamamının özelleştirilmemesi, bir kısmının özelleştirilerek kamu ile özel arasında rekabet koşullarının oluşturulması önerilmektedir. Böylelikle özel kesim tarafından kullanılan araç gereç ve uygulanan yöntemlerin, zaman içinde kamu tarafından da uygulanacağı ifade edilmektedir. Başka bir deyişle rekabet, piyasa koşullarını kamuya getirmek suretiyle hizmetlerin etkenliğinde artış sağlamanın bir yolu olarak kabul edilmektedir. [51]

Buna karşın bazı çalışmalarda, katı atık hizmetleri başta olmak üzere kentsel alanlarda özelleştirmenin ancak yüksek gelir düzeyine sahip bölgelerde uygun bir yöntem olduğu, bu nedenle de özelleştirmenin varlığının yalnızca bölgeler arasındaki eşitsizlikleri gösteren bir faktör olarak değerlendirilebileceği belirtilmektedir.[52] Ayrıca özelleştirme çözümünün getireceği katkıların "abartıldığı",[53] özelleştirmenin pek çok geçiş maliyeti ve dışsallık ortaya çıkardığı,[54] özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmenin katı atık hizmetlerine uygun bir araç olmadığı ifade edilmektedir.

---

[50] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.10.

[51] Özelleştirmenin kamuyu rekabete alıştırması konusunda *World Wastes* dergisinin editör ve yayıncısı Bill Wolpin şunları söylemektedir. "Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki hizmet verme yarışı önceden tahmin edilemezdi. Günümüzde küçülen bütçeler ve artan istekler, günümüzün katı atık ile ilgilenen kamu sektörüne, hizmetleri daha etkin nasıl yapabileceklerini öğretti. Bu katı atık hizmeti ile ilgili yapılan kontratlarda zaman zaman kamu sektörünü özel sektör ile yarışır hale getirdi. Şunu söyleyebilirim rekabet kelimesi kamu sektörü katı atık yöneticilerinin sözlüğüne girdi." Christi Clark, "How Privatization Helped Raise The Bar in The Solid Waste Field", **American City&County**, Vol.113 (February 1998). Kaynağın internet adresi: http://americancityandcounty.com/mag/government_privatization_helped_raise/

[52] Warner, Hefetz, **a.g.m.**, s.445-459.

[53] Bkz. George A. Boyne, "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage In, Garbage Out", **Urban Affairs Review**, Vol.34/1 (1998), s.150-163. ve J.M. Ferris, "The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis", **Urban Affairs Quarterly**, Vol.22/2 (December 1986), s.289-311.

[54] David Osborne and Ted Gaebler, **Reinventing Government**, Addison-Wesley Publ. Co., 1992, s.75.

3.6. Katı Atık Süreçleri ve Bu Süreçlerde Özelleştirme

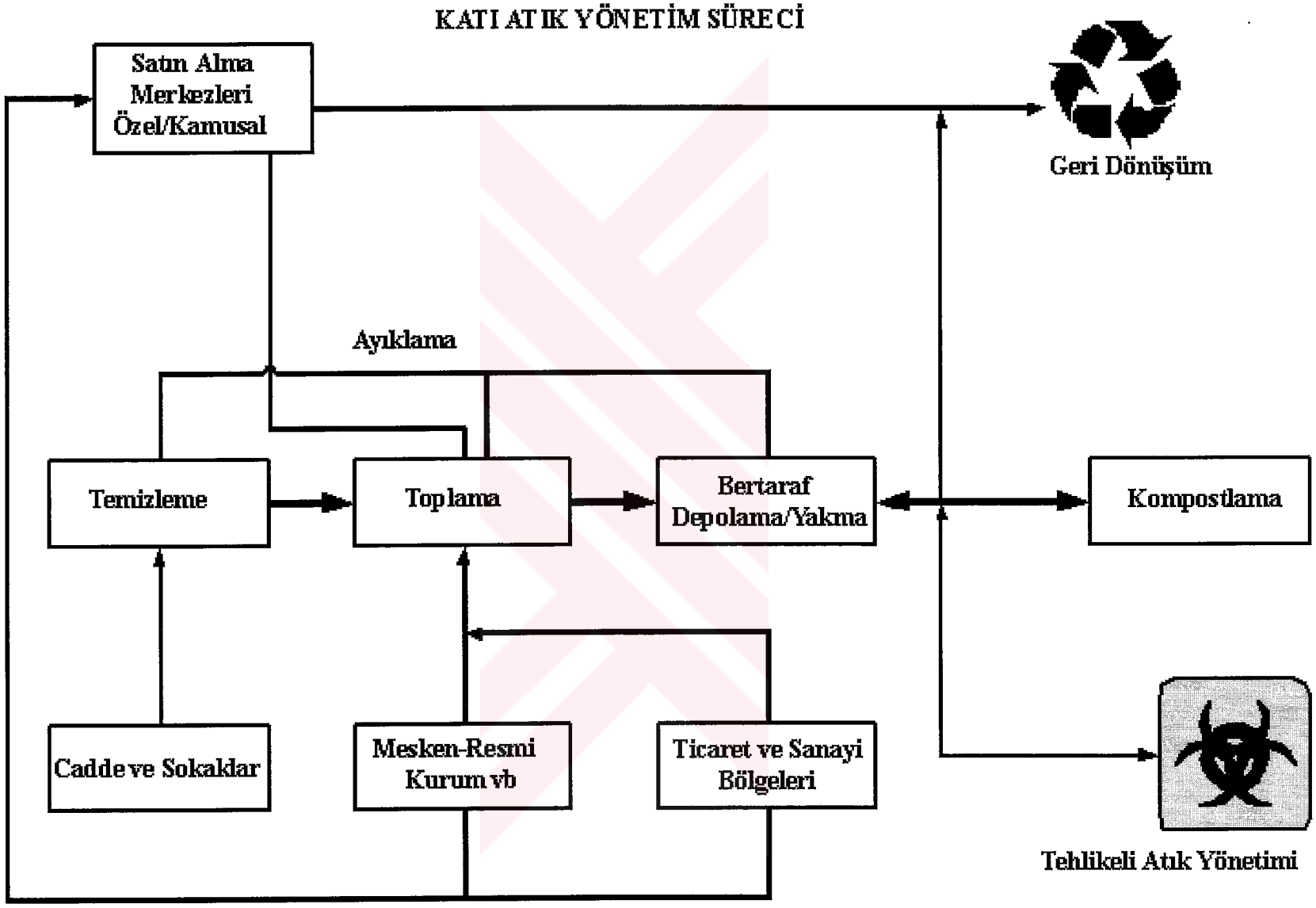
Katı atıklarla ilgili süreçler, birbiri içine geçmiş çeşitli aşamalardan oluşur. Başlangıçta toplama ve depolamadan oluşan süreç, atıkların değerli bir meta kabul edilmesiyle birlikte genişlemiştir. Günümüzde katı atık yönetimi "temizleme - toplama - taşıma - ayıklama - geri kazanım - kompostlama/depolama/yakma" aşamalarından oluşan endüstriyel bir süreç olarak kabul edilmektedir. (Aşamalar arasındaki ilişkiler Şekil 1 de gösterilmiştir) Ancak temizleme yani cadde ve sokakların süpürülmesi ile taşıma, pek çok çalışmada ayrı birer aşama olarak değerlendirilmeyip, toplama hizmetleri altında incelenmektedir. Bu tezin kapsamı içinde de toplama hizmeti, temizleme ve taşıma hizmetlerini kapsayacak şekilde değerlendirilmiştir.

3.6.1. Toplama

Tüm dünyada katı atık hizmetleri içinde en fazla özelleştirmeye konu olan süreç atıkların toplanmasıdır. Tezimizin ana konusu olduğu için aşağıda ayrıntılı olarak işlenen toplama sürecinde özelleştirme, diğer aşamalardaki özelleştirmeleri de beraberinde getirmesiyle dikkat çekmektedir.

3.6.2. Ayıklama

Son yıllarda özellikle atıkların değerli kabul edilmesiyle birlikte, atıkların ayıklanması gündeme gelmiştir. Pek çok ülkede atıklar içerisindeki geri kazanılabilir maddeler ayıklanarak satılmaktadır. Ayıklama işlemi, kaynakta ayıklama ya da depolama alanında ayıklama şeklinde iki yöntemle yapılmaktadır. Ayrıca ayıklanan maddelerin bizzat atığın üreticisi vatandaşlardan satın alınması şeklindeki uygulamalara da rastlanmaktadır *(buy-back method)*.


KATI ATIK YÖNETİM SÜRECİ
Satın Alma Merkezleri Özel/Kamusal
Geri Dönüşüm
Ayıklama
Temizleme
Toplama
Bertaraf Depolama/Yakma
Kompostlama
Cadde ve Sokaklar
Mesken-Resmi Kurum vb
Ticaret ve Sanayi Bölgeleri
Tehlikeli Atık Yönetimi

Atıkların ayıklaması, pek çok ülkede yeni bir işkolunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, Meksika'nın Jakarta kentinde 7000, Mexico-City'de 10000, Filipinler'in Manila kentinde 7000 atık toplayıcısı geçimini atıkları ayıklayarak sağlamaktadır.[55] Başlangıçta bağımsız çalışan bu kişiler daha sonra örgütlenerek yerel birimlerden atıkların ayrıştırılması hizmetini bir sözleşmeyle almaktadırlar.

3.6.3. Geri kazanım

Geri kazanımın üç türü vardır: a)aynı işlem içinde kalarak tekrar kullanım (kapalı devre geri dönüşüm); örneğin depozitolu şişeler, b)başka bir işlem için tekrar kullanım (açık devre geri dönüşüm); örneğin pet şişelerin giyim malzemesi üretiminde kullanılması, c)geri kazanım; örneğin demir dışı metallerin tüketim atığı haline geldikten sonra geri kazanımı.[56]

Katı atık hizmetlerinde geri kazanım, belediyeler için iki açıdan önem taşımaktadır. Birincisi, atıkların ortadan kaldırılmasıyla halk sağlığı açısından tehlike oluşturmasının önüne geçilmekte ve atık miktarı azaltılmaktadır. İkincisi, hizmetin belediye eliyle yerine getirilmesi halinde çıkan ürünlerin satışından ya da özelleştirme durumunda özelleştirme gelirinden kaynaklanan bedel, belediyelere ek bir finansman sağlamaktadır. Atıklar içerisindeki geri kazanılabilir maddeler, kaynakta ya da toplama merkezlerinde ayrıştırma sonucu ya da satın alma merkezleri eliyle geri kazanım süreçlerine sokulmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde atıkların

---

[55] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.32.
[56] Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğü Life Programı, **Türkiye'de Katı Atık Yönetimi:Yerel Yönetimler ve İş Dünyası İçin Uygulama El Kitabı,** Türkiye'nin Katı Atık Yönetim Kapasitesini Geliştirme Proje No. LIFE TCY2000 - 01/TR/011, s.15.

geri kazanımı ile elde edilen gelirin hizmetin diğer süreçlerinin maliyetlerini büyük ölçüde karşılayabileceği ifade edilmektedir.

3.6.4. Kompostlama

Kompostlama, yüksek ısı ve nem koşulları altında atıklar içindeki organik maddelerin ayrıştırılmasıdır. Böylelikle toprağa karışmasında sakınca olmayan maddeler, peyzaj işlerinde ya da çiftliklerde kullanılabilir hale getirilmektedir.[57] Ayrıca atıklar içinden organik maddelerin ayrıştırılması, depolama alanlarının ömrünü uzatır, kokuyu azaltır, kuşların ve diğer hayvanların depolama alanına gelmesine engel olur.[58] Gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda bu yöntemi uygulamak üzere çok sayıda tesis kurulmuşsa da pek çoğu başarılı olamamıştır. Çünkü batılı ülkelerde olduğu gibi inorganik ve organik maddeleri kaynakta birbirinden ayrıştırmak gibi bir gelenek bu ülkelerde yoktur.

3.6.5. Depolama

Depolama, üretildikleri yerden ya da transfer istasyonlarından getirilerek kompostlama ve geri kazanım işleminden geçirildikten sonra (ya da geçirilmeden) atıkların depolanmasıdır. Atıklar, açık bir şekilde depolanabileceği gibi, insan ve çevre sağlığını düşünerek üzerleri kapatılmak suretiyle düzenli olarak da depolanabilirler. Atıkların ortadan kaldırılmasında toprakla üzerini kapama genellikle düşük maliyetli bir çözüm olduğu için pek çok ülke tarafından uygulanan bir yöntemdir.[59] Ancak düzenli yapılmayan depolama çeşitli sorunlara yol

---

[57] Hindistan'da kompostlama yönteminin başarılı örnekleri için bkz. Fiona Nunan, "Improving Farm Soil Using Urban Organics", **Biocycle**, Vol.40/4 (April 1999), s.77-78.
[58] Medina, **a.g.m.**, s.23.
[59] World Bank, **a.g.e.**, s.1. ve Bob Dellinger, "Emerging Solid Waste Issues And Trends", ASTSWMO Solid Waste Managers Conference Paper, July 1999, s.3.

açmaktadır. Örneğin, Türkiye'de 1993 yılında İstanbul Ümraniye'deki Hekimpaşa çöplüğü içinde biriken metan gazının patlaması sonucu 39 kişi hayatını kaybetmiştir. Benzer şekilde, Meksika'nın Tampico kentinde depolama alanında çıkan yangın 6 ay boyunca söndürülememiş ve Meksika Körfezi sahili bu süre içinde yoğun bir duman altında kalmıştır.[60]

3.6.6. Yakma

Atıklar son aşamada kontrollü yakma işlemine tabi tutulurlar. Amaç, depolama alanında oluşan yığılmayı azaltmak ve yakma ile enerji elde etmektir. Yakma, tüm atığın sterilize edilmesi ve depolama için hacmini %90, ağırlığını da üçte bire kadar azaltması gibi avantajları taşımaktadır. Bu yöntem aynı zamanda depolama alanlarında oluşan gaz ve sızıntı suyunu oluşturan organik ve biyolojik çözünmeye açık atıkları da ortadan kaldırmaktadır.[61] Yakma sonucu ortaya çıkan ürün (buhar ve elektrik gibi) ise sanayi için ucuz girdi anlamı taşımaktadır. Bu nedenlere bağlı olarak 19. yüzyıl sonunda kurulmaya başlanan[62] atık fırınlarının sayısı her geçen gün artmaktadır.

Ancak atık teknolojileri arasında yakma yöntemi pahalı bir yöntemdir. Hizmetin altyapı finansmanı pek çok şehir için toplam katı atık yönetimine ayrılan miktarın bile üstünde rakamlara ulaşabilmektedir. İstanbul, Manila, Lagos ve Mexico City'de kurulan atık yakma sistemlerinin beklenen verimi vermediği belirtilmektedir.[63] Ayrıca nem oranı yüksek atıklar yakma teknolojisine uygun değillerdir.

---

[60] Medina, **a.g.m.**, s.26.
[61] Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğü Life Programı, **a.g.e.**, s17.
[62] Tarihte ilk atık yakma fırını 1874 yılında Londra'da kurulmuştur. Yöntem Amerika'da 1885 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Wilson, **a.g.m.**, s.127.
[63] Manila'da kurulan yakma tesisinin maliyeti 900 milyon dolardır. Medina; **a.g.m.**, s.15.

Katı atık hizmetleri içerisinde yer alan her aşama ayrı bir özelleştirmenin konusu olmaktadır. Buna bağlı olarak kullanılan özelleştirme yöntemleri de değişmektedir. Genel olarak katı atık hizmetleri alanında özelleştirme yöntemlerinin hemen hemen tamamının kullanılabildiğini söylemek mümkündür. Ancak toplama ve taşıma aşamalarında yaygın olarak sözleşme yönteminin kullanıldığını, yakma işlemininse sınırlı sayıdaki örnek dışında genellikle özelleştirmelerin konusu olmadığını belirtmek gerekir. Geri kazanım, katı atık hizmetleri içinde tamamen özelleştirilebilir bir aşama olarak kabul edilmektedir. Büyük yatırım gerektiren bir hizmet alanı olduğu için belediyeler tarafından genellikle imtiyaz yöntemiyle özelleştirilmektedir.[64] Örneğin, Endonezya'nın çeşitli kentlerinde geri dönüşüm hizmetleri imtiyaz sözleşmeleri ile özel sektöre devredilmiştir. Firmalar bunun karşılığında bir bedel ödememiş, elde edilen ürünler yerel yönetim birimleriyle paylaşılmıştır.[65] Benzer şekilde kompostlama tesisleri de imtiyaz sözleşmeleriyle (özellikle yap-işlet-devret modeli) özelleştirilmektedir. Depolama hizmetleri genellikle finansmanı belediyeler tarafından karşılanan bir aşamadır. Depolama hizmetlerinde özelleştirme uygulaması, fiyatlandırma yöntemiyle, özel katı atık toplayıcıları ya da depolama alanına katı atıklarını getiren sanayi kuruluşlarından ücret alınarak gerçekleştirilmektedir.[66] Ancak Kolombiya, Meksika ve Nijerya gibi pek çok ülkede özel katı atık toplayıcılarının topladıkları atıkları gelişigüzel depolamaları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları (hava, su ve toprak

---

[64] John P. Grierson and Ato Brown, "Small Enterprise Opportunities in Municipal Solid Waste Management", **Development in Practice**, Vol.9/1&2 (February 1999), s.195. Amerikanın çeşitli kentlerinde imtiyaz yöntemi kullanılarak gerçekleştirilen geri kazanım projeleri için bkz. Bill Breen, Allison, Ty, "Is Recycling Succeeding?", **Garbage**, Vol. 5/3 (June/July 1993), s.1-2.
[65] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.31.
[66] s.5.

kirlilikleri ile yer altı sularının etkilenmesi) ve yeniden düzenleme için harcanan büyük paralar,[67] depolama hizmetinin özel sektöre bırakılması konusunda şüpheler uyandırmıştır.

3.7 Katı Atık Hizmetlerinde Birinci Aşama: Toplama Hizmeti ve Özelleştirilmesi

Katı atık yönetim süreci içinde toplama hizmeti, iki ayrı kanaldan ilerlemektedir. Bunlardan ilki cadde ve sokakların süpürülerek temizlenmesidir. Sokak atıkları pek çok maddenin karışımından oluşmaktadır. Ev ya da işyerlerinden gelen her türlü atık, inşaat molozları, ağaç yaprakları ve toprağın dönüşümüyle ortaya çıkan ürünler (toz, çamur gibi) cadde ve sokaklarda toplanmaktadır. Bu atıklar öncelikle çöpçüler tarafından süpürülmekte, sonrasında ya doğrudan araçlara yüklenerek ya da düşük kapasiteli toplama bidonlarına doldurularak sonraki sürece hazırlanmaktadır. Katı atık hizmetleri zincirinde bu halka, birincil toplama (*primary collection*) olarak adlandırılmaktadır. İkinci toplama kanalı ise cadde ve sokaklara konan konteynırlar ve evlerden doğrudan toplama araçlarıyla gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem ise ikincil toplama (*secondary collection*) ya da kaynakta toplama olarak da adlandırılmaktadır. Toplanan atıklar ya doğrudan depolama alanlarına ya da transfer istasyonlarına götürülmektedir. Transfer istasyonları, atık sisteminin yapısına bağlı olarak atıkların ayıklandığı ya da sıkıştırılarak depolanmaya hazır hale getirildiği bir aşamadır.

Katı atık hizmetleri üzerine yapılan pek çok çalışmada, toplam katı atık yönetimi hizmetleri içerisinde en büyük maliyet kalemini toplama hizmetlerinin

---

[67] s.16.

oluşturduğu belirtilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu oran %70'lerde kalırken gelişmekte olan ülkelerde %95'lere kadar ulaşabilmektedir.[68] Örneğin atıkların toplanması, toplam belediye bütçeleri içinde Malezya'da %70, Hindistan'ın Ahmetabad kentinde %86, Endonezya kentlerinde %90'lık bir oran tutmaktadır.[69] Gelişmekte olan ülkelerde oranın yüksekliği teknoloji yoğun değil, emek yoğun üretim yöntemlerinin seçilmesinden ve zaman içinde politik sebeplerle işçi sayılarının arttırılmasından kaynaklanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda gelişmekte olan ülkelerde yer alan 80 ayrı bölgenin 1977-1994 yılları arasını kapsayan 17 yıllık süre içinde toplama ve temizlik (cadde ve sokakların süpürülmesi) hizmetlerinin ortalama maliyetleri gösterilmektedir.[70]

---

[68] İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web sitesinde bu oran %70-90 olarak verilmektedir. "Belediyelerce yürütülen çöp organizasyon maliyetinin önemli bir kısmını çöplerin toplanması ve taşınması teşkil etmekte ve bunlar toplam bertaraf maliyetinin % 70-90 'ını oluşturmaktadır. Bu bakımdan, çöp toplama ve taşıma maliyetindeki tasarruf (minimizasyon), çöp bertaraf sisteminin toplam maliyetini etkilemektedir." http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/140/14001/1400106/cevre/katiatik.htm

[69] World Bank, **a.g.e.**, s.21. Mansoor,**a.g.m.**, s.3.

[70] Tabloda yer alan bilgiler özel bir alan araştırmasına dayanmamakta. Yazarın ilgili bölgelerde katı atık hizmetlerinde çalışarak edindiği deneyimlerin sonuçlarını göstermektedir.

Tablo 1
Atık Toplama Hizmetlerinde Karşılaştırmalı Maliyetler

	Düşük Gelire Sahip Ülkeler		Orta Gelir Düzeyindeki Ülkeler		Yüksek Gelire Sahip Ülkeler	
	Toplama	Temizlik	Toplama	Temizlik	Toplama	Temizlik
Toplama Maliyeti ($/ton)	15-30	30-60	30-70	60-140	70-120	140-240
Sermaye, İşçi, İşletme ve Bakım Giderleri(Maliyetin yüzdesi olarak)	40	30	30	20	10	25
Kişi Başına Toplama Maliyeti (Yıllık/dolar bazında)	3-6	0,6-1,2	9-21	1,8-4,2	42-72	4,2-7,2
Kişi Başına Toplama Maliyeti (Bireysel gelirin yüzdesi olarak)	0,9-1,7	0,2-0,3	0,5-1,1	0,1-0,2	0,2-0,4	0,02-0,04

Kaynak: Sandra J. Cointreau-Levine, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No. 13, World Bank, Washington DC, 1994, ss.42-43.

3.8. Toplama Hizmetlerinde Özelleştirmenin Gerekçeleri

Katı atık hizmetlerinde toplama aşamasına yönelik özelleştirmelerin gerekçeleri esas itibariyle, diğer hizmetlerin özelleştirilmesinde kullanılan gerekçelerle aynıdır. Bunların başında, kamu teşebbüslerinin altyapı hizmetleri alanında gösterdiği yetersiz performans gelmektedir. Bu yetersizliğin nedenleri ise geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin, siyasi kaygılarla düşük (hatta maliyetin altında) tutulması, teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince fon yaratılamaması, yine siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları sonucu bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamının ortaya çıkması, yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme

aşamasında alınan irrasyonel kararlarlara bağlanmaktadır.[71] Buna karşın özel sektör firmalarının, gevşek bütçe kısıtı (*soft budget constraint*) ile çalışan kamu teşebbüslerinin aksine, katı bütçe kısıtı (*hard budget constraint*) ile çalışmaları, daha esnek iş organizasyonlarına ve daha az bürokratik kısıtlamaya sahip olmaları, sonuçlara daha fazla odaklanabilmeleri ve hizmetin sunumunu depolitize etmeleri nedeniyle daha etkin çalıştıkları varsayılmaktadır.[72]

Kamunun başarısızlıkları ve piyasanın gücüne duyulan güven temelinde oluşturulan yukarıdaki gerekçelere ek olarak, katı atık hizmetleri özelinde aşağıda sıralanan ve çoğunlukla ABD kentlerinde katı atık toplama hizmetlerinde karşılaşılan güncel sorunları içeren gerekçeler, atıkların toplanmasında özelleştirme lehindeki argümanları oluşturmaktadır. Bu gerekçeler aşağıda liste halinde sunulmuştur.

- Kamuda daha fazla sayıda işçi ile hizmetin yürütülmesi,
- Kamuda çalışan işçilerin performanslarının düşüklüğü,
- Yemek ve aperatif için verilen sürelerin uzunluğu,
- Bahşiş için evlere servis yapılması,
- Kamuda çalışan işçilerin uzun süreli sözleşmelerle çalışması,
- Kamu işçilerinin performansları düşük olsa bile işten çıkarılamamaları,
- Yaş olarak özel sektördekilere oranla daha yaşlı olmaları,
- Katı atıkların hepsinin değil sadece geri dönüştürülebilir nitelikte olanların, başka bir deyişle paraya çevrilebilir olanların toplanması.[73]

Ayrıca teknolojik gelişmeye paralel olarak, atık toplama hizmetlerinde daha az işçiyle hizmet sunulabileceği genel kabul görmektedir. Örneğin, atıkların toplanması ve boşaltılması özel kamyonlarla sağlandığında toplama, yükleme ve

---

[71] Uğur Emek, **Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi -Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon -**, DPT Yay. (No:2672), Ankara, 2003, s.1.
[72] Germa Bel and Antonio Miralles, "Factors Influencing the Privatization of Urban Solid Waste Collection in Spain", **Urban Studies,** Vol.40/7 (June 2003), s.1325., Emek, **a.g.e.,** s.6-7.
[73] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.11,13,23.

boşaltma işlemleri için gerekli işçilere artık ihtiyaç duyulmayacaktır. Benzer şekilde sokak süpürme araçlarının kullanımı da görevleri süpürmek olan temizlik işçilerine olan ihtiyacı ortadan kaldırmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde emek yoğun bir yapıdan, teknoloji yoğun bir yapıya geçişi sağlamak anlamında, özelleştirmeye kamunun işveren karakterinin engellenmesi ve yeni işçilerle atık toplama alanının daha da şişirilmesinin önüne geçme misyonu yüklenmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkeler açısından her iki yapının da kendine özgü sorunları vardır. Emek yoğun çalışma biçimlerinde belediye personeli olarak çalıştırılan işçiler, "genellikle toplumun en düşük kesimlerinden seçilmekte" [74] ve düşük denetim ve teşvik unsurları altında çalışmaktadırlar. Bu durumun bir sonucu olarak, bu ülkelerde atık toplama hizmetlerinde çalıştırılan işçiler, gelişmiş ülkelerde aynı işi yapan kişilerin üçte biri oranında atık toplayabilmektedirler. Hizmetin özelleştirilmesi durumunda personelin nitelikleri değişmemekte, istihdam yapısındaki temel değişiklik ise daha az personel ve daha ağır çalışma koşullarında ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde teknoloji yoğun çalışma biçimleri de kendi içinde sorunlar taşımaktadır. Bu ülkelerde belediyelerin sahip olduğu araç parkları, teknolojisi eskimiş, ağır hizmet üreten, sık arıza yapan ve bakımı pahalı bir parktır. Üstelik bakım hizmetleri çoğu kez ağır bir bürokrasinin işlemesine bağlı olarak yapılmaktadır.[75] Öte yandan hizmetin özelleştirilmesi durumunda, piyasa firmalarının düşük finansal gücü nedeniyle hizmet alanına yüksek teknoloji getirilememekte, hatta çoğu kez belediye elindeki sorunlu araç gereç firmalara kiralanmaktadır.

---

[74] Mansoor, **a.g.m.**, s.3.
[75] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.14.

3.9. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Kullanılan Özelleştirme Yöntemleri

Atıkların toplanması, özelleştirmeye en uygun aşama olarak kabul edilmektedir.[76] Hatta pek çok ülkede kendisi ya da başkaları adına herhangi bir sözleşmeye bağlı olmadan çalışan gayriresmi atık toplayıcıları, hizmetin doğrudan ve kendiliğinden özelleşmesi olarak değerlendirilmektedir.[77]

Katı atıkların toplama aşamasının özelleştirilmesinde pek çok özelleştirme yöntemi kullanılabilmektedir. Ancak ağırlıklı olarak, hizmetin rekabet koşulları altında yapılan bir ihaleyle piyasa firmalarına devredilmesi, başka bir deyişle sözleşme yöntemi kullanılmaktadır. Ayrıca hizmetin bazı aşamaları imtiyaz sözleşmeleri ile düzenlenirken bazı bölümleri gönüllü kuruluşlara da bırakılabilmektedir.[78] Amerika başta olmak üzere pek çok ülkede sözleşme yöntemi değişik adlar altında ayrı özelleştirme yöntemleri olarak uygulanmaktadır. Örneğin, imtiyaz, işletme hakkının devri ve açık arttırma gibi ihale araçları ayrı özelleştirmeler olarak kabul edilmektedir.[79]

Sözleşme, doğrudan belediye tarafından bir firma ile imzalanabileceği gibi, gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan ve artık gelişmekte olan ülkelere de yayılmış bulunan, özel çöp toplayıcıları ile atıkların üreticileri arasında yapılan

---

[76] Bel and Miralles, **a.g.m.**, s.1326.
[77] Mansoor, **a.g.m.**, s.10.
[78] Bazı yazarlarca katı atık hizmetlerinde uygulanabilir sadece iki özelleştirme yöntemi bulunduğu, bunların da sözleşme ve imtiyaz olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Post, Broekema and Obirih, **a.g.m.**, s.836.
[79] Ayrıntılı bilgi için Bkz. Grierson and Brown, **a.g.m.**, s.195. ve IETC/UNEP, "Solid Waste Generation Handling Treatment and Disposal" **International Source Book on Environmentally Sound Technologies for Municipal Solid Waste Management,** International Environmental Technology Centre of the United Nations Environment Programme Pub., 1996, s.8-9.

gayriresmi bir anlaşmayla da yapılabilmektedir. Özellikle yüksek gelir düzeyine sahip kişilerin oturduğu mahalleler ile ticaret merkezleri ve endüstri bölgelerinde atıklarının toplanması karşılığında düzenli ödeme yapmaya hazır kişilerin varlığı, bu yöntemin yaygınlaşmasını sağlamaktadır. 1975 yılında Amerika'da metropolitan kentlerin %21'inde çöplerin özel anlaşmalarla toplandığı tespit edilmiştir.[80]

Yerel otorite tarafından bir sözleşmeyle hizmetin piyasa firmalarına gördürülmesi *contract competition* (sözleşmeye dayalı rekabet), kentte oturanlarca hizmetin bedelinin ödenmesi ve toplama işinin özel firmalara yaptırılması *continuous competition* (sürekli rekabet) olarak adlandırılmaktadır.[81] Ayrıca her hane halkının kendi servis sağlayıcısını seçmesi ve bedelini ödemek karşılığında özel bir anlaşmayla çöplerini toplattırması "katıksız, saf pazar çözümü"[82] olarak da kabul edilmektedir.[83] Ancak bu yöntem, tüm özelleştirme yöntemleri içerisinde en yüksek maliyet getiren yöntem olduğu için, bir ya da birden fazla firmayla yerel yönetim birimleri arasında bir sözleşmeyle hizmetin özelleştirilmesi daha fazla kabul görmektedir. Bu durumda hizmetin maliyetleri, ilgili yerel yönetim biriminin genel bütçesi içerisinden karşılanmaktadır.

---

[80] Savas, "Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery", s.46.
[81] E. S. Savas, "An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery", **Public Administration Review**, Vol.37/6 (November-December 1977), s.718.
[82] Bel and Miralles, **a.g.m.**, s.1326.
[83] Bu yaklaşım ilk olarak Savas tarafından dile getirilmiştir. Savas özelleştirmeyi, hizmetin kamu eliyle sunulmasından başlayıp, çeşitli özelleştirme yöntemleriyle devam eden (on aşama) ve son aşamada bireylerin kendi ihtiyaçlarını kendilerinin karşılaması ile son bulan bir skalada, en yukarıdan (kamu sunumu) en aşağıya (bireysel karşılama) inebilmek olarak tanımlanmaktadır. Atık toplama hizmetlerinde bireysel anlamda atıkların ortadan kaldırılması mümkün olmadığı için, gayriresmi bir anlaşmaya özel atık toplayıcılarıyla anlaşma yapmak özelleştirmenin gerçek anlamı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. E.S. Savas, **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, 3. B., Milli Prodüktivite Merkezi Yay. (No.517), Ankara, 2003, s.83-116.

Yüksek gelir düzeyine sahip kişilerin oturduğu bölgelerde ya da yoğun atık üreten ticaret merkezleri ve sanayi bölgelerinde, fiyatlandırma, imtiyaz yöntemi veya açık arttırma şeklindeki ihaleler yoluyla hizmet özelleştirilebilmektedir. Bu yöntemlerde hizmetin bedeli bölgede oturanlardan ya da işyerlerinden toplandığı ve hizmeti yürütmekle görevli firma, vergiler başta olmak üzere çeşitli ekstra maliyetlere katlanmak zorunda olduğu için hizmetin fiyatları yüksek olmaktadır. Bu nedenle düşük gelir düzeyine sahip mahallelerde hizmetlerin fiyatlandırılması ve çeşitli araçlarla özelleştirilmesi uygulanabilir yöntemler olarak kabul edilmez. İmtiyazla özelleştirme 1986 yılında Nijerya'nın Ibadan kentinde gerçekleştirilmiş; şehir önce 10 bölgeye ayrılmış, bu bölgelerdeki katı atık toplama hizmetleri 6 firmaya imtiyaz olarak verilmiştir. Ancak hizmet kalitesinden pek çok vatandaş memnun olmamıştır.[84] Amerika'nın San Francisco kentinde atıkların toplanması, 1970'li yıllardan beri imtiyaz yöntemiyle yürütülmektedir.[85] Yöntem, hizmetlerde etkenliği sağlamakla birlikte, maliyetleri yükselttiği için eleştiriye uğramaktadır. Ayrıca hizmetin bedelinin doğrudan vatandaşlar tarafından ödenmesi, belediyenin hizmet üzerindeki fiyat ve kalite kontrolünü azalttığı için[86] katı atık hizmetlerinde toplama aşamasında imtiyaz yöntemi çok fazla uygulanmamaktadır.

Düşük gelir düzeyine sahip mahallelerde katı atıkların toplanması işi, kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara ya da sadece atıklar içindeki geri kazanılabilir atıklar karşılığında çeşitli sivil toplum kuruluşlarına da devredilebilmektedir. Ancak bu yöntem çeşitli sakıncaları beraberinde getirmektedir. Bu sakıncaların başında

---

[84] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.27.
[85] Savas, "Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery", s.46.
[86] Kontrolün azalış süreçleri ve ortaya çıkardığı sonuçlar için Bkz. D.R. Morgan, "The Pitfalls of Privatization: Contracting Without Competition", **American Review of Public Administration**, Vol.22/4 (December 1992), s.251-269.

hizmetin devamlılığını sağlama sorunu gelmektedir. Ayrıca çöplerin yeterince toplanamaması, sadece değerli atıkların toplanıp diğer atıkların dağıtılarak bırakılması, şehrin fakir mahallelerinde toplamanın hiç yapılmaması ve toplanan atıkların insan ya da hayvan gücüne dayalı ilkel araçlarla şehrin uzağına kadar taşınamadığı için, şehir içinde düzensiz ve sağlıksız depolama alanlarının oluşması gibi sorunlar da yöntemin diğer sakıncalarını oluşturmaktadır. Ayrıca pek çok kentte bireysel olarak atık yığınları içinden cam, metal, kağıt gibi geri kazanılabilir sayılan maddeleri ayıran kişilere de göz yumulmaktadır. Bu uygulama son yıllarda Türkiye'de de büyük kentlerde yaygınlık kazanmıştır. Gece geç saatlerde, at arabaları ile şehrin ana bulvarlarından geçerek, mahalle aralarında çöplerin karıştırılarak değerli atıkların toplanması artık yadsınmamaktadır.

Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirme, bazı durumlarda iki yönlü olarak gerçekleşebilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ihaleleri kazanan firmaların yeterli araç gerece sahip olmamaları nedeniyle, gerekli ekipmanlar belediyeler tarafından kiralanabilmektedir. Başka bir deyişle, hizmetin kendisi ilk özelleştirmeyle özel sektör firmalarına devredilirken, gerekli ekipman ikinci bir özelleştirme sürecini doğurmaktadır. Başta katı atık toplama araçları olmak üzere, bu araçların şoför, yakıt ve bakım ihtiyaçları da kiralama kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Toplama hizmetlerinin özelleştirilmesi, mutlaka sürecin tamamının ya da hizmet alanının bütünün özelleştirileceği anlamına gelmemektedir. Pek çok kentte toplama hizmetinin sadece bir aşaması (temizleme, toplama ya da taşıma) veya hizmet bölgesinin bazı mahalle ya da semtleri özelleştirilebilmektedir. Böylelikle hizmetin sunumunda hem kamu birimleri hem de özel firmalar görev almaktadır.

Uygulamanın bir başka görüntüsü, kentin görece zengin bölümlerinin atıklarının o bölgede oturanlarca özel firmalara devredilmesi, kentin diğer bölümlerinde ise hizmetin belediye eliyle yürütülmesidir. *Dual/mixed* (ikili/karma) ya da *intracity competition* (kent içi rekabet) olarak da adlandırılan bu uygulama,[87] özelleştirme yazınında *Public Private Partnership* (kamu özel ortaklığı) teriminin gerçek uygulaması olarak kabul edilmekte ve kamu birimlerince yerine getirilen hizmetlerle özel firmalar eliyle yürütülen hizmetlerin karşılaştırılabilmesine imkan tanıdığı, etkenliği arttırdığı, rekabet koşullarını kendi içinde oluşturduğu ve sektörde tekelci eğilimlerin önüne geçtiği için, ideal özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir.

Katı atıkların toplanmasında özelleştirme, tüm atıkları içerecek şekilde yapılabildiği gibi sadece geri kazanılabilir atıkları içerecek şekilde de yapılabilmektedir. Geri kazanılabilir atıkların toplanması işi bir sözleşmeyle özel firmalara devredildiğinde, firmalar bunun karşılığında yerel yönetim birimlerine önemli miktarlarda paralar ödemektedir. Ya da kaynakta ayrıştırma ve satın alma yöntemi uygulanarak vatandaşlara ellerindeki atıklar içindeki geri kazanılabilir olanları satma fırsatı verilmektedir. Bu ürünler, ilgili yerel yönetim birimi ya da hizmetin özelleştirildiği piyasa firmaları tarafından satın alınmaktadır. Burada amaç, hem bu ürünleri endüstriye tekrar katmak hem de genel atıklar içine gitmesini engelleyerek atık miktarlarını, dolayısıyla maliyetleri azaltmaktır. Sadece Amerika'nın New York, Chicago ve Toronto kentlerinde bu tür atıkları satın alan firma sayısı ellinin üzerindedir.[88]

---

[87] Savas, "Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery", s.47.
[88] World Bank, **a.g.e.**, s.16.

Özelleştirme halinde özel sektör firmalarıyla yapılan sözleşmelerin uzunlukları değişkenlik göstermektedir. Örneğin toplama ve taşıma hizmetine yönelik özelleştirmelerde, araç gereç belediye tarafından karşılandığı zaman sözleşme süreleri genellikle bir yılla sınırlandırılırken, firma kendi araç gereç parkını oluşturmak durumunda kalırsa sözleşme süreleri uzamaktadır. Katı atık hizmetlerinde kullanılan araçların genellikle 4 yılda ekonomik ömrünü doldurduğu kabul edildiği için, sözleşme sürelerinin minimum 4 yıl olması gerektiği ifade edilmektedir.

3.10. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirme: Örnekler ve Ampirik Bulgular

Katı atık hizmetlerine yönelik pek çok araştırma, hizmetlerin özel sektör eliyle sunumunun daha düşük maliyet ve daha yüksek kalite getirdiği yolunda genel bir kanı oluşturmuştur. Bu sonuçları genellemek mümkün olmamakla birlikte trendleri göstermesi açısından dikkate alınmalıdır. Genellemek mümkün değildir. Çünkü ödenen ücretler, tazminatlar, yasal yükümlülükler, yakıt fiyatları, ithal edilen araç gereç, enflasyon ve döviz kurları gibi pek çok faktör yanında, sosyo-ekonomik durum, coğrafi ve teknik şartlar ülkeden ülkeye değişecektir. Bir ülkede elde edilen olumlu sonuçların başka bir ülkede ortaya çıkmaması bu koşullar altında çok normal kabul edilmelidir. Şüphesiz ki bunun tersi de doğrudur. Ayrıca bu araştırmalar büyük ölçüde gelişmiş batılı ülkelerin kentlerindeki deneyimleri aktarmaktadır. Bu deneyimleri aynı koşulları taşımayan ülkelerde uygulamak her zaman olumlu sonuçlar vermemektedir.

Öte yandan özelleştirmenin sonuçları kadar, bu sonuçların hangi koşullar altında ortaya çıktığının da doğru tespit edilmesi gerekir. Özelleştirme yazınında bu

tartışma genellikle pek yapılmaz. Sonuçlara odaklanmış bir yaklaşım tarzıyla maliyetlerde ne kadar azalma sağlandığının tespit edilmesi, azalmanın sebeplerini tespitin önüne geçmiştir. "Piyasa firmalarının özünde varolduğu kabul edilen üretkenlik ve sektöre getirilen ileri teknoloji faktörü"[89] ile firmaların büyük çapta alım yapmalarına bağlı olarak ekip ve teçhizata daha düşük bedeller ödemeleri,[90] sınırlı sayıdaki araştırmada katı atık hizmetlerinde özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan sonuçların nedeni olarak kabul edilmektedir.

Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarının anlamlı bir düzlemde analizi, ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımında karşılaştırmalı bir perspektiften yapılabilir. Bu perspektiften bakıldığında, gelişmiş ülkelerde hizmetin özelleştirilmesi, sektörün çalışma biçimini teknoloji yoğun bir yapıya taşıdığı ve piyasa firmalarının gücü bu yapıyı üstlenebildiği için hizmet maliyetlerinde düşüş ve hizmet kalitesinde artış sağlamaktadır. Buna karşın aynı ekonomik koşulları taşımayan ülkelerde özelleştirme, istihdam yapısını değiştirmenin (düşük ücret, düşük sosyal güvence, daha az işçi, daha ağır çalışma koşulları gibi) bir aracı olarak görülmekte ve hizmet kalitesinde önemli değişiklikler olmamasına karşın, piyasa firmaları daha az sayıda ve daha düşük ücretli personelle çalıştığı için maliyetlerde düşüş sağlanmaktadır.[91]

---

[89] Bkz. J. Cubbin, S. Domberger and S. Meadowcroft, "Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains", **Fiscal Studies**, Vol.8/3 (August 1987), s.57.
[90] Clark, **a.g.m.**
[91] Örneğin, Güney Asya ülkelerinde bireysel çöp toplayıcılık sistemi bağlamında özelleştirmenin ve özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan sonuçların analizi için Bkz. Ali Mansoor, **Intergation of the Official and Private Informal Practices in Solid Waste Management,** Ph D thesis, Department of Civil and Building Engineering, Loughborough University, UK, 1997.

Katı atık hizmetlerinde toplama aşamasına yönelik alan araştırmaları ilk olarak Amerikan kentleri üzerinde yapılmıştır.[92] Amerika'da 1970'li yıllardan itibaren özel sektör katılımına açılan[93] alanda, hizmetin pek çok boyutu alan araştırmalarıyla incelenmiştir. Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirmeye yönelik fayda maliyet analizlerinin öncüsü Kolombiya Üniversitesi'nden Emmanuel S. Savas olmuştur. Savas 1970-1980 yılları arasında yaptığı ona yakın çalışma sonucunda, katı atık hizmetlerinde özel sektör maliyetlerinin kamu maliyetlerinden kabaca %35 daha ucuz olduğu sonucuna varmıştır.[94] Sektörde özelleştirme yaygınlaştıkça dünyanın pek çok ülkesinde bu tür araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. Aşağıda önce Amerika örneği, ardından da değişik ülkelerde katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesi durumunda ortaya çıkan sonuçlar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

ABD'de katı atıkların %80'inden fazlası özel firmalarca toplanmaktadır. Sadece katı atık sektöründe çalışan firma sayısı on binin üzerindedir.[95] Depolama alanlarının %7'si, geri dönüşüm tesislerinin %73'ü özel firmalar tarafından işletilmektedir.[96] 1980 yılında nüfusu 50 binden küçük 89 kent üzerine yapılan bir araştırmada, 39 kentin atık toplama hizmetlerini özelleştirdiği belirlenmiştir.[97] 1984

---

[92] Yolanda Kodrzycki, "Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services", **New England Economic Review**, (January-February 1998), s.40.

[93] ABD'de çöplerin ortadan kaldırılması için özel firmalarla anlaşma geleneği aslında 19. yüzyılda başlamıştır. Ancak bu anlaşmalar, kentlerin zengin kesimlerinde yaşayanların bireysel ya da topluluk olarak yaptıkları anlaşmalardır. Özelleştirme kavramının içerdiği anlam bütünlüğüyle yapılan uygulamalar 1970'li yıllardan itibaren başlamıştır. Rosner, **a.g.m.**, s.159.

[94] Savas, **a.g.e.**, s.160.

[95] Private Participation in Urban Services (PURSE), Project Paper 497-0373. U.S. Agency for International Development, Jakarta, Indonesia, August 1991 ve "Schools Brief (On rent-seeking, the use of resources to make profits without creating any useful output)", ***The Economist.*** (9 February 1991)'den aktaran Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.10.

[96] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.10. Ayrıca Bkz. Clark, **a.g.m.**

[97] Florestano, Gordon, **a.g.m.**, s.31.

yılında 1780 yerel yönetim birimi düzeyinde yapılan bir araştırmaya göre, meskene ait katı atıkların toplanmasında %35'i, endüstriyel katı atıkların toplanmasında %44'ü ve katı atık imhasında %28'i hizmeti özelleştirmiştir.[98] 1995 yılında 66 büyük Amerikan kenti üzerinde yapılan bir araştırma, katı atık hizmetlerinde özelleştirme oranını %50 olarak tespit etmiştir.[99]

Amerikan kentleri düzeyinde, hizmetlerde özelleştirme oranı kadar maliyetlerde sağlanan tasarruflar ve hizmet kalitesi de araştırma konusu olmaktadır. 1970'li yılların sonu ve 1980 ortalarına kadar yapılan araştırmalarda, katı atık hizmetlerinde özelleştirme çözümünün genel olarak maliyetlerde %29-37 arasında değişen oranlarda tasarruf sağladığı belirtilmektedir.[100] Bu dönem araştırmaları doğrudan tek bir kenti konu alabildiği gibi, karşılaştırmalı bir perspektiften birden fazla kenti içerecek şekilde de yapılmaktadır. Ancak son yıllarda maliyet analizlerine yönelik çalışmalar genellikle tek tek kentler özelinde yapılmaktadır.

1972-1977 yılları arasında atık toplama hizmetlerini özelleştiren altı şehir üzerinde yapılan bir araştırma, özelleştirme öncesi ve sonrası hizmet maliyetlerini karşılaştırmalı bir biçimde incelemiştir. Tablo 2'den de görülebileceği gibi, hizmetin özelleştirilmesi maliyetleri %7,5-30 arasında azaltmaktadır. Peterson, maliyetlerdeki düşüşün hizmet düzeyinde herhangi bir kötüleşme olmaksızın ortaya çıktığını belirtmektedir. Atık toplama hizmetinin belediye ve piyasa firmalarınca ortak olarak

---

[98] **Rethinking Local Services: Examining Alternative Service Delivery Approaches**, Washington, 1984'den aktaran Savas, **a.g.e.**, s.92.
[99] Robert Jay Dilger, Randolph R. Moffett, Linda Struyk, "Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities" **Public Administration Review**, Vol.57/1 (January-February 1997), s.22.
[100] E.S. Savas"Public v. Private Refuse Collection: A Critical Review of the Evidence," **Journal of Urban Analysis**, Vol.6 (1979), s.1-13. ve Barbara J. Stevens, "Comparing Public-and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities", **National Productivity Review**, Vol.3/4 (Autumn1984), s.395-406.

yürütüldüğü dört kent üzerine yapılan bir başka araştırma ise, özel kesimin çöp toplama maliyetlerinin, araştırmanın yapıldığı dört şehirde de belediyenin maliyetlerinden daha düşük olduğunu ortaya koymaktadır (Tablo 3). Özel kesim lehine bu maliyet farkı, New Orleans şehri için % 12 iken, Kansas'ta % 49.3'e yükselmektedir.

Tablo 2:
ABD'de Çeşitli Kasabalarda Özelleştirme Öncesi ve Sonrasında Çöp Toplama Maliyetlerinin Karşılaştırması

Şehir Adı	Özelleştirme Yılı	Hane halkı Sayısı	Özelleştirmeden Önceki Yıla İlişkin Yıllık Belediye Maliyeti (HH Başına)	Belediye Hizmetlerinin Planlanan Maliyeti (HH Başına)	Yıllık Sözleşme Maliyeti (HH Başına)	Net Geçiş Kazancı (Maliyeti) (HH Başına)	Maliyetteki % Değişim
Berwyn, Ill.	1976	15.800	$ 41.67[1]	$ 43.31	$ 40.06[1]	vy	% 7.5
Pekin, Ill.	1976	10.334	$ 76.18	$ 81.32	$ 70.21	vy	% 13.6
Covington, Ky.	1975	17.569	$ 30.28	$ 30.28	$ 26.11	$ 7.22	% 13.7
Middletown, Ohio	1972	16.200	$ 27.34	$ 29.83	$ 21.00	$ 4.58	% 29.6
Gainesville, Fla.	1977	14.921	$ 59.17	$ 62.79	$ 48.12	$ 18.60	% 23.4
Camden, N.J.	1974	25.000[2]	$ 62.81[1]	$ 67.67[1]	$ 54.01[1]	$ 4.73	% 20.2

vy: Veri Yok. HH= Hanehalkı

Tablo 3:
Atık Toplama Hizmetinin Belediye ve Piyasa Firmalarınca Ortak Olarak Yürütüldüğü Dört Kentte Hizmet Maliyetleri

Yer	İhale Yılı	Belediye Maliyeti	İhale Maliyeti	% Olarak Maliyet Farkı
Akron	1973	$ 49.55	$ 37.41	% 24.5
Kansas Şehri	1971	$ 37.72	$ 19.09	% 49.3
Oklahoma Şehri	1976	$ 57.98	$ 49.90[1]	% 13.9
New Orleans	1977	$ 47.29[2]	$ 41.32[2]	% 12.0

Tablo2 ve 3 için Kaynak: Nancy M. Peterson, "Solid Waste Collection", This Way Up, Ed. Raymond Q. Armington and William D. Ellis, 1987, ss. 100-101.'den aktaran Coşkun Can Aktan, Özlem Kıskıvrak, "Çöp Toplama Hizmetlerinde Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırması", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/cop-toplama.htm

Öte yandan Amerikan kentlerinde atık toplama hizmetlerinde Pier, Vernon ve Wicks (1974) ile Edwards ve Stevens (1978) tarafından yapılan araştırmalar, hizmetin kamu eliyle sunumunun daha etken olduğunu gösterirken, Collins ve Downes (1977), Hirsch (1965), Savas (1977), ve Spann (1977) tarafından yapılan araştırmalar, kamu ile özel arasında etkenlik farkı olmadığını ortaya koymaktadır.[101] Ayrıca bu araştırmalardan son ikisi hariç çöp toplama hizmetleri için rekabet ortamı oluşturulmasının, hizmetlerin daha etkin sunumunda etkisi olmadığını ve sektörün rekebete açık olmadığını ortaya koymaktadır.[102]

---

[101] Douglas Auld and Harry Kitchen, **The Supply of Government Services, Canada**, The Fraser Institute, 1988, s. 83-87'den aktaran Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Çeşitli Hizmetlerde Özel Sektör-Kamu Sektörü Performans Karşılaştırmaları: Genel Sonuçlar", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/cesitli-hizmetlerde-karsilastirma.htm

[102] Simon Domberger and John Piggott, "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey", **The Economic Record**, Vol.62/177 (June 1986), s.151'den aktaran Coşkun Can Aktan ve Özlem Özkıvrak, "Özel teşebbüsler İle Kamu Teşebbüslerinin Performans Karşılaştırılması",

Amerika'nın Minneapolis kentinde 1971-1975 yılları arasını kapsayan dönemde, hizmetin kent yönetimi ve sözleşmeye dayalı olarak piyasa firmalarına gördürülmesi üzerine yapılan bir çalışma, dönemin başında piyasa firmalarının tüm kriterler açısından kent yönetimlerinden daha düşük maliyetlerle çalıştığını ortaya koymaktadır. Örneğin, 1971 yılında ton başına maliyet kent yönetimi için 32.08 dolar iken, piyasa firmaları 28.91 dolara maletmektedir. Aynı yıl hizmetin kent yönetimi eliyle sunulması durumunda hane halkı başına düşen yıllık maliyet 35.16 dolar iken, firma eliyle sunulması durumunda 30.6 dolara düşmektedir. Ancak araştırma döneminin sonundaki bulgular (1975 yılı), kent yönetimi eliyle sunum ile piyasa firmalarının sunumu arasındaki farkın kapandığını göstermektedir. Ton başına maliyet kent yönetimleri için 37.97 dolar, piyasa firmaları için 37.44 dolar olmuştur. Hane halkı başına düşen yıllık maliyetler ise piyasa firmaları tarafında artarak 38.23 dolara ulaşırken, kent yönetimlerinin hane halkına maliyeti 37.78 dolarda kalmaktadır.[103] Bu durum rekabet koşullarını kamuya getirmenin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

1980'lerin ortalarından itibaren, katı atık hizmetlerine yönelik olarak doğrudan tek bir kent özelinde yapılan araştırmaların sayısı artmıştır. Bu araştırmalar, hizmet maliyetlerinde özelleştirmeye bağlı olarak %25-35'lere varan oranlarda tasarruf sağlandığını ortaya koymaktadır. Örneğin, toplama hizmetinin %25'ini 1993 yılında özelleştiren Edmonton kentinde belediye tarafından ton başına 71 dolar harcanırken, özel sektör için bir ton atığın maliyeti 51 dolar olarak tespit

---

http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ozel-tesebbus-kamu-tesebbusu-karsilastirmasi.htm

[103] Savas, "An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery", s.721.

edilmiştir.[104] Benzer şekilde 1993-1994 dönemini kapsayan İndianapolis kentinde yapılan bir başka araştırma, çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesiyle hizmet maliyetinin 85 dolardan 65 dolara indiğini göstermektedir.[105]

Son on yıldır kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi sonucu hizmet kalitesinde ortaya çıkan farklılaşma ve hizmetten duyulan memnuniyete yönelik araştırmalar da artmaya başlamıştır. Örneğin 1995 yılında yapılan bir araştırmada, 66 büyük Amerikan kenti düzeyinde 47 ayrı hizmet için özelleştirme oranları ve özelleştirmeden memnuniyet ölçülmüştür. Katı atık hizmetlerinde özelleştirme, tüm kentler içinde %41'lik oranla, sokak aydınlatma hizmetlerinin %43'lük oranının ardından en çok memnuniyet duyulan özelleştirme alanı olarak ortaya çıkmıştır.[106]

Katı atık toplama hizmetine yönelik olarak yapılan araştırmalar son yıllarda Amerika dışındaki batılı ülkelerde de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu bölümün başındaki genellemeyi doğrulayacak şekilde, bu araştırmalar özelleştirmenin hizmet maliyetlerinde kentten kente ve ülkeden ülkeye değişen oranlarda tasarruf sağladığını ortaya koymaktadır.

İngiltere ve Galler'de 317 şehir üzerinde yapılan bir araştırmada, sözleşmeli katı atık toplama servislerinin sunduğu hizmetin yerel yönetimler tarafından sunulan hizmete göre sırasıyla %22-41 arasında değişen oranlarda ucuz olduğu tespit

---

[104] Gina Teel, "Privatization Backers Criticize The High Cost Of Public Garbage Pickup", **Western Report**, Vol.20/8 (1993), s.18.
[105] Edwin Blackstone and Simon Hakim, "Private Ayes", **American City and Country**, Vol.112 (February 1997), s.5-6.
[106] Dilger, Moffett, Struyk, **a.g.m.**, s. 23.

edilmiştir.[107] İngiltere'de katı atık hizmetlerine yönelik başka araştırmalar ise, CCT (*Compulsory Competitive Tendering*/zorunlu rekabetçi sunum) koşulları altında sağlanan tasarruf oranını %17 [108] ile %20[109] arasında tespit etmiştir.

1981 yılında Kanada'da 126 kent üzerinde yapılan bir araştırmada, atıkların toplanmasını belediye eliyle gerçekleştiren belediye sayısı sadece 26 olarak bulunmuştur. 53 belediye hizmeti tamamen özelleştirmişken, 47 belediye hizmetin bazı kısımlarını özelleştirmişlerdir (*mixed collection*). Aynı araştırmada, üç yöntemin yıllık hane halkı başına düşen maliyetleri ve toplanan atığın miktarına göre farklılıklar da araştırılmıştır. Hizmet tamamen özelleştirildiğinde hane halkı başına düşen yıllık maliyet 23.02 dolardır. Belediye ve özel firmanın ortak çalışmasında ortalama maliyet 31.31 dolara çıkarken, hizmetin belediye eliyle sunulması durumunda 42.29 dolar olmaktadır. Atıklar özel sektör eliyle toplandığında bir saat içinde 1.37 ton atık toplanabilirken, belediye işçileri bir saat içinde sadece 0.7 ton atık toplayabilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak 126 kent düzeyinde, belediye, atıkların sadece %60'ını toplayabilirken, özel firmalar %95 oranında atık toplamaktadır.[110]

İrlanda'da 1995 yılında 88 kent yönetimi üzerinde yapılan bir araştırmada, katı atık hizmetlerinde özelleştirme oranı %39 olarak bulunmuştur. 54 kent, hizmeti yerel yönetimler eliyle yürütmektedir. CCT koşulları altında özelleştirmenin %33.5

---

[107] Eoin Reeves and Michael Barrow, "The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland", **The Economic and Social Review**, Vol.31/2 (April 2000), s.133-134.
[108] S. Szymanski and S. Wilkins, "Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection - 1981-88", **Fiscal Studies**, Vol.14/3 (August 1993), s.109-130.
[109] Halis Yunus Ersöz, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2 (Nisan 2001), s.42-43.
[110] James C. McDavid, "The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services", **Public Administration Review**, Vol.45/5 (September-October 1985), s.603-604.

oranında maliyet tasarrufu sağladığı görülmüştür. Oran %12-41 arasında değişmektedir.[111]

Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde yapılan araştırmalar, katı atık hizmetlerinde özelleştirme lehinde oldukça fazla sayıda argüman sağlamaktadır. Buna karşın gelişmekte olan ülkelerde yapılan araştırmalar, hizmetin özelleştirilmesinin maliyetlerde önemli tasarruflar sağlamadığını, özelleştirilen hizmetin eskiye oranla daha kötü koşullarda sunulduğunu ve piyasa firmaları tarafından sektöre getirilen istihdam yapısının, çalışanlar açısından pek çok olumsuzluk içerdiğini ortaya koymaktadır.[112]

Kolombiya'nın Bogota kenti belediyesi tarafından atık toplama hizmetlerinin bir kısmı 1989 yılında özel sektöre devredilmiştir. 1991 yılında bir danışmanlık firması tarafından hem belediye hem de özel firmanın çalışmaları maliyet ve verimlilik açısından analiz edilmiştir. Sonuçta belediye ile özel firma arasında hizmetin maliyetleri anlamında önemli bir farklılık olmadığı ortaya çıkmıştır. Tek fark, özel firmanın katı atığı boşaltmak için belediyeden daha uzun bir mesafeyi katetmek zorunda kalmasında ortaya çıkmaktadır. Mesafeden ortaya çıkan maliyet farkı, firma tarafından işgücü çalışma ve ücret koşullarında yaratılan farklılaşma ile karşılanmıştır. Belediye işçileri günde 6 saat çalışırken, firma işçileri 8 saat çalıştırılmış, işçi sayısı azaltılmıştır. Öte yandan hizmetlerde kalite, özelleştirmeye

---

[111] Reeves and Barrow, **a.g.m.**, s.147.

[112] Gelişmekte olan ülkelerde katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin olumlu sonuçları üzerine yapılmış çok az sayıda araştırma vardır. Bunlardan biri Beyrut (Lübnan) üzerine yapılmıştır. Araştırma yerel yönetim personeli düzeyinde özelleştirmeye bakışı sorgulamaktadır. Personelin büyük bir çoğunluğunun (her 9 kişiden 8'i) katı atık yönetimine özel sektörün katılımının hizmete bütünlük ve etkililik getirdiği görüşünde oldukları görülmüştür. Ayrıca, kamu ve özel sektör ortaklığının sermaye ve yönetim yapısını geliştirdiği, rekabet ve etkenlik yarattığı ifade edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. Massoud and El-Fadel, **a.g.m.**, s.622-627.

bağlı olarak hem belediyenin hem de özel firmanın hizmet verdiği semtlerde yükselmiştir. Belediyenin hizmet verdiği semtlerdeki yükseliş, belediye işçilerinin ileriki zamanlarda yeni özelleştirmelere bağlı olarak işlerini kaybetme endişelerinden kaynaklanmaktadır.[113]

Nijerya'nın Ibadan kentinde hizmet imtiyaz yöntemiyle özelleştirilmiş, şehrin temizliğinde genel bir artış olmakla birlikte pek çok vatandaş tarafından hizmetler eleştiriye uğramıştır.[114] Lagos kentinde ise 1985 yılında şehir bölümlere ayrılmış ve her bölüm kentin katı atıklarını toplamak için büyük şirketlerle anlaşmalar yapmıştır. 1985-1991 yılları arasını kapsayan altı yıllık dönem içinde hizmet kalitesinde bir miktar artış olmuşsa da, şirketlerin araç tamiri, yükselen maliyetler gibi gerekçelerle LSDWB (*Lagos State Waste Disposal Board*)'dan ekstra paralar istemeleri nedeniyle, hizmet maliyetleri eskiye oranla hızla yükselmeye başlamıştır. Sonuçta 1991 yılında şirketlerin lisansları iptal edilmiştir. Werlin, Lagos başta olmak üzere Nijerya kentlerinde, özel sektörün katı atık yönetimi konusunda başarılı olduğunu kanıtlayacak herhangi bir bulgunun olmadığını söyler.[115]

Endonezya'nın Surabaya kentinde atıkların toplanması ve kompostlanması, yap-işlet modeli çerçevesinde özelleştirilmiş ancak hizmeti yürütmekle görevli firma teknolojik yenilik getirmek yerine, düşük olan işçi ücretlerinden yararlanmayı yeğleyince, hizmet kalitesinde ciddi aksamalar oluşmuştur.[116]

---

[113] Cointreau-Levine, **a.g.e.,** s.13-14, 22.
[114] s.27.
[115] Herbert H. Werlin, "Comperative Solid Waste Management", **Journal of Asian & African Studies**, Vol.30/3-4 (December 1995), s.124.
[116] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.27.

Güney Afrika'da, 1990'lı yılların sonunda özellikle düşük gelirli vatandaşların yaşadığı bölgelere atık toplama hizmetlerini götürebilmek amacıyla, hizmetlerde önemli oranda özelleştirme yapılmıştır. Ancak hizmet maliyetlerindeki artış yanında hizmetlerin kalitesinde düşme yaşanmıştır.[117]

Gana'nın Accra kentinde 1990'ların ortalarına kadar atıkların toplanması belediyelerin görevlerinden biriydi. Belediyeler atıkların ancak %60'ını düzensiz olarak toplayabiliyordu. Geri kalan atıklar ya toplanmıyor ya da düzensiz yöntemlerle toplanıyordu. 1995 yılından itibaren hizmet özelleştirilmeye başlanmıştır. 2000 yılında yapılan bir çalışmada, özelleştirmenin maliyetlerde önemli düşüşler sağlamadığı, buna karşın hizmet kalitesinde düşüş olduğu gözlemlenmiştir.[118]

Karşılaştırmalı örnekler, kuzeyin gelişmiş ülkelerinde ortaya çıkan ve özelleştirme lehinde kanıtlar sunan pek çok çalışmayla desteklenen özelleştirme çözümlerinin, gelişmekte olan ülkelerde aynı şekilde uygulanamayacağını göstermektedir. Çünkü yöntemin olduğu gibi aktarımı, özelleştirmenin zaten özünde varolan sosyal maliyetlerin ve geçiş maliyetlerinin[119] daha da artması anlamına gelmektedir. Özelleştirmenin ortaya çıkardığı sosyal maliyetlerin başında kitlesel iş kayıpları ve bu kayıpların işini kaybeden kişi, aile ve çevresi ile iş kaybından doğan

---

[117] James Dohrman & James Aiello, "Public-Private Partnerships For Waste Management: Challenges For Policies And Procedures", **Development Southern Africa**, Vol.16/4 (Summer 1999), (sayfa numaraları yok).
[118] Post, Broekema and Obirih, **a.g.m.**, s.848.
[119] Geçiş maliyetleri hizmetin özel firmalarla görülmesinde ortaya çıkan yönetim zorlukları ve sözleşmelerin gelecekte ortaya çıkacak olumsuz durumları görememesi için kullanılan bir terimdir. Hizmetin aksaması, firmanın iflas etmesi ya da sözleşmeye uyulmaması gibi. Çoğu kez katı atık hizmetleri, insan ve çevre sağlığını ilgilendiren bir hizmet olduğu için yerel idareler tarafından firmalar üzerinde yoğun baskılar uygulanamamaktadır. Bel and Miralles, **a.g.m.**, s.1326.

maliyetleri üstlenmek zorunda kalan (işsizlik sigortaları, suç artışları vb. gibi) kişilerin uğradığı zararlar gelmektedir.[120]

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme çözümü ancak varlığını sürdüren toplama sistemini gerektiren özel şartlar analiz edildikten sonra mümkündür. Bu nedenle pek çok ülke için varolan toplama sisteminin çeşitli araçlarla (toplama işçilerinin gelirlerini arttırmak, belediye gelirlerini arttırmak, atık miktarlarını azaltmak, teknolojiyi yenilemek gibi) geliştirilmesi, özelleştirme çözümlerine göre daha etken hizmet sunumunu sağlayacak araçlar olarak kabul edilmektedir.[121] Bizzat Dünya Bankası uzmanları tarafından bile katı atık hizmetlerinde özelleştirme, etkenlik, kamunun sorumluluğu, hizmetin yönetimi ve finansman yapısı, yasal ve kurumsal yapı gibi pek çok faktör açısından analiz edildikten sonra gerçekleştirilmesi gereken bir aşama olarak görülmekte ve özel sektör katılımının hizmet kalitesinde artış sağlayabileceği ama katılımın ya da özelleştirmenin "her derde deva olmadığı"[122] ifade edilmektedir. Şüphesiz ki hizmet maliyetleri ve özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkması beklenen faydalar, analizlerin en başında ve öncelikli olarak yapılması gereken analizdir.

---

[120] Ayrıntılı bilgi için bkz. Ronald C. Moe, "Exploring the Limits of Privatization", **Public Administration Review**, Vol.47/6 (November-December 1987), s.453-460., Harold J. Sullivan, "Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights," **Public Administration Review**, Vol.47 (November-December 1987), s. 461-471. ve National Commission for Employment Policy, "Privatization and Public Employees: The Impact of City and County Contracting Out on Government Workers", Research Report, (No: 88-07), May 1988.

[121] Mansoor, **a.g.m.** s.1.

[122] Cointreau-Levine, **a.g.e.**, s.5-20.

3.11. Türkiye'de Katı Atık Yönetimi

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de atıklara bağlı sorunlar her geçen gün artmaktadır. Katı atık kaynaklı sorunlar, büyük ölçüde hızlı nüfus artışı ve çarpık kentleşmenin belirleyiciliğinde ortaya çıkmaktadır. 1990 yılında 56.4 milyon olan ülke geneli nüfus, 2000 yılında 67.8 milyona ulaşmıştır. 10 yıllık süre içinde nüfus artışı ağırlıklı olarak kentsel alanlarda yoğunlaşmıştır. 2000 yılında 44 milyon olan kentsel nüfusun, 2005 yılı sonunda 54,7 milyona ulaşarak, toplam nüfusun yüzde 78'ini oluşturması beklenmektedir. Artan nüfus yanında, kırsal alanlardan kentlere doğru olan nüfus göçü de artarak devam etmektedir. Öte yandan son yıllarda hızlanan toplu konut inşaatları yeni yerleşim yerlerinin açılmasına yol açmaktadır. Böylelikle kentler hızla genişlemekte ve bir yandan gecekondu mahalleleri, diğer yandan büyük ve çok katlı yapılar, geniş yollar ve sanayi kuruluşlarıyla belirgin bir değişime uğramaktadır.[123]

Artan nüfus ve hızlı kentleşme yanında, sanayileşme, teknolojik gelişmeler, tüketim alışkanlıklarının değişmesi ve yükselen hayat standartlarına paralel olarak atık miktarları artmakta, atık içerikleri değişime uğramaktadır. "Türkiye'de 1960'lı yıllarda üretilen toplam katı atık miktarı yılda 3-4 milyon ton iken, bugün sadece evsel katı atık miktarı 23 milyon ton/yıl dır."[124] Devlet İstatistik Enstitüsü 2001 yılı verilerine göre, "katı atık hizmeti verilen belediyelerden 2001 yılı yaz mevsiminde ortalama 12,5 milyon ton, kış mevsiminde ortalama 12,6 milyon ton ve yıllık ortalama 25,1 milyon ton katı atık toplandığı belirlenmiştir. Bu sonuçlara göre kişi

---

[123] Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı Yay., Ankara, 2003, s.447.
[124] s.465.

başı günlük ortalama katı atık miktarı, yaz mevsimi için 1,28 kg/kişi-gün, kış mevsimi için 1,32 kg/kişi-gün ve yıllık ortalama ise 1,31 kg/kişi-gün olarak bulunmuştur."[125] Atık kompozisyonu itibariyle bakıldığına tüm atıklar içinde en büyük oranı %65.45 le organik atıkların oluşturduğu görülmektedir. Kül, cüruf, taş ve toprak atıkları %22.48'lik paya sahiptir. Geri kazanılabilir atıkların oranı ise sadece %12.07'dir. Atıkların bertarafında uygulanan yöntemler itibariyle bakıldığında ise, atıkların çok büyük bir kısmının (%66) uygun olmayan bertaraf metodlarıyla ortadan kaldırıldığını görüyoruz. Atık bertarafında düzenli depolama yönteminin uygulanma oranı %33 iken, kompostlama tüm yöntemler içinde sadece %1'lik bir oran tutmaktadır.[126]

Katı atık miktarlarındaki hızlı artışa karşın katı atık yönetimine ilişkin ulusal düzeyde güçlü bir politika oluşturulamamıştır. Kalkınma planları, Çevre Bakanlığı'nın çalışmaları ve Ulusal Çevre Eylem Planı çerçevesinde, çevrenin korunmasına yönelik yasal hükümler ve uygulamalar hayata geçirilmeye başlanmışsa da, hizmetin akçal ve yönetimsel boyutu büyük ölçüde hizmeti sunmakla yükümlü belediyelerin insiyatifine bırakılmış durumdadır. Bu durum hizmetin bertaraf aşamasında pahalı ve yanlış teknolojilerin seçimini, toplama aşamasında ise hızlı bir süreç içinde özelleştirmeyi ve taşeronlaşmayı beraberinde getirmiştir.

Ülkemizde katı atıkların toplanması, taşınması ve bertaraflarına ilişkin yükümlülük, yetki ve sorumluluklar temelde 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıha Kanunu ve 1984 yılında çıkarılan 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile belirlenmiştir.

---

[125] http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/CEVRE/14052003.htm
[126] Avrupa Komisyonu Çevre Genel Müdürlüğü Life Programı, **a.g.e.,** s.3-4.

Bu kanunlarla hizmetin doğrudan sorumlusu belediyeler ve Büyükşehir belediyeleridir. 1580 sayılı kanunla belediyeler genel ve özel yerlerin süprüntülerinin düzenli olarak ve fenni araçlarla toplatmak, kaldırmak ve yok etmekle sorumlu tutulmuşlardır. 1593 sayılı kanunla, tüm belediyeler sokakların temizlenmesi ve atıkların yok edilmesi ile görevlendirilmişlerdir. Ayrıca bu kanunla nüfusu 50 binden büyük olan belediyelere, atık değerlendirme tesisleri kurma görevi verilmiştir. 3030 sayılı kanunla katı atık hizmetleri ikili bir yapı içinde ayrıştırılmıştır. Büyükşehir sınırları içinde temizlik, toplama ve taşıma ilçe belediyelerine bırakılırken, depolama yerlerini belirlemek, atıkları değerlendirmek ve bartaraf Büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanına verilmiştir.

1983 yılında çıkarılan 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanarak 1991 yılından itibaren çıkarılmaya başlanan yönetmeliklerle, hizmetin hukuksal yapısı büyük ölçüde oluşturulmuştur. Bu yönetmelikler Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (14.03.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete), Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (20.05.1993 tarih ve 21586 sayılı Resmi Gazete), Tehlikeli Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (27.08.1995 tarih ve 22387 sayılı Resmi Gazete), Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği (23.06.1997 tarih ve 23028 sayılı Resmi Gazete), Atık Yağların Kontrolü Yönetmeliği (21.1.2004 tarih ve 25353 sayılı Resmi Gazete) ve İnşaat ve Yıkıntı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği (18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmi Gazete)'dir. Çevre ve Orman Bakanlığı'nca hazırlıkları sürdürülen Atık Kanununun ise 2005 yılı sonunda yürürlüğe girmesi beklenmektedir.

Dağınık hukuksal yapıya koşut olarak hizmetin kurumsal yapısı da dağınık bir durumdadır. Her ne kadar temel kanunlarla, katı atıklarla ilgili temel yükümlü belediyeler ve Büyükşehir belediyeleri olarak belirlenmişse de, kimi merkezi yönetim

kurumlarının da katı atık hizmetlerine yönelik görevleri bulunmaktadır. "Bu kuruluşlar arasında yer alan DPT; sektörün yatırımlarını değerlendirerek sektörü yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmektedir. Hazine Müsteşarlığı; dış krediler konusundaki etkinliği ile sektörün finansmanı konusunda belirleyici olmaktadır. Çevre Bakanlığı; Çevre Kanunu'ndan yola çıkarak ilgili yönetmelikleri hazırlamakta ve kural geliştirici, düzenleyici konumunda bulunmaktadır. İller Bankası; henüz yeni olmakla birlikte katı atık sektöründe yatırımcı niteliği ile yer almıştır. Büyükşehir belediyeleri ile belediyeler; doğrudan uygulayıcı kuruluş işlevleri üstlenmişlerdir. (Ayrıca –RY) 1990'lı yıllarda sektörde yerel yönetim birlikleri kurulmaya ve etkinlik göstermeye başlamış bulunmaktadır."[127]

Katı atık hizmetleri alanında hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin bağlayıcı hükümleri kalkınma planları ile ortaya konmaktadır. Bu planlardan sonuncusu olan Sekizinci Beş yıllık kalkınma planında katı atık hizmetlerine yönelik amaçlar, ilkeler ve politikalar şu şekilde saptanmıştır.[128]

- Evsel nitelikli katı atıkların bertarafında, yatırım ve işletme maliyetleri göz önüne alınarak en uygun yöntem tercih edilecektir.
- Evsel nitelikli katı atıklar içindeki tekrar kullanım değeri olan maddelerin ekonomiye kazandırılmasında kaynağında ayrıştırma yöntemi uygulanacak ve hane halkı bilgilendirilecektir.
- Evsel nitelikli katı atık yönetiminde kaynakta ayrıştırma, toplama, taşıma ve geri kazanım ve bertaraf safhaları teknik ve mali yönden bir bütün olarak değerlendirilecektir.
- Büyükşehir belediyelerinde, katı atık yönetimi hizmetinin tek elden planlanması ve uygulanması sağlanacaktır.
- Çevre Temizlik Vergisi hizmetin gerçek maliyeti ile uygun olarak tespit edilecek ve verginin tahsil edilmesinde gerekli titizlik gösterilecektir.
- İller Bankası Genel Müdürlüğünün katı atık projelerinde verdiği hizmete yönelik mali destek artırılacaktır.

---

[127] YYAEM, **a.g.e.**, s.51.
[128] DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT Yay., Ankara, 2000, s.176.

- Tıbbi ve tehlikeli atıklar ile kullanılmış yağ, araç lastiği, pil gibi özel atıkların güvenli şartlarda toplanması, taşınması, bertarafı ve denetlenmesi sağlanacaktır.
- Hangi amaçla olursa olsun, her türlü atık ve artığın yurtiçine girişi engellenecektir.

1930'lu yıllarda temel kanunlar çıkarılırken "toplum sağlığı odaklı" bir yaklaşım çerçevesinde hizmetin hukuksal ve kurumsal yapısı oluşturulmuştur. 1960'lı yıllarda dünyanın diğer ülkelerinde yaşanan gelişmelere paralel olarak, hizmetin odağı çevre konusuna kaydırılmıştır. 1990'lı yıllardan itibarense çevre odaklı yaklaşım korunmakla birlikte, atık hizmetleri alanında "ürün odaklı" yaklaşımların ağır bastığı görülür. Bu gelişme atıkların değerli mallar kabul edilmesi yanında, katı atık yönetiminin küresel bir boyut kazanması ile de ilgilidir. Katı atık yönetimine küresel yaklaşımın temel karakteristiği, yatırım alanını finansman bakımından dış krediye, yapım bakımından uluslararası ihalelere açmasıdır.[129]

Türkiye'de kentsel hizmetler içinde katı atık yönetimi, özellikle de bertaraf aşaması son yıllarda Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluşların ve ulus ötesi şirketlerin ilgi ve çalışma alanlarının başında gelmektedir. Yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde uygulamaya konulan çalışmalarla, bu hizmet alanı hızlı bir şekilde özelleştirmeye ve yabancılaşmaya açılmış bulunmaktadır. Süreç 1987 yılında Dünya Bankası kaynağına dayanan Çukurova Kentsel Geliştirme Projesi ile başlamıştır. 1997 yılına kadarki 10 yıllık süre içinde dış krediye dayalı proje geliştirmiş belediye sayısı, 14'ü büyükşehir belediyesi olmak üzere 23'tür[130] 1996 yılında finansmanı

---

[129] YYAEM, **a.g.e.**, s.1-2.
[130] KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma,** Ankara, 1998, s.50.

METAP[131] tarafından karşılanan, Dünya Bankası ve Çevre Bakanlığı tarafından hazırlatılan, "Türkiye'de Katı Atık Yönetim Projesi" ile sektörde özelleştirme temel strateji haline getirilmiştir. Çalışmada ulusal katı atık yönetim stratejisi, temizlik hizmetlerinin özelleştirilmesi için engellerin belirlenmesi ve hizmet alanının piyasaya açılması üzerine inşa edilmiştir.[132] Ayrıca, Türkiye 1994 yılında GATS anlaşması kapsamında katı atık yönetimine ilişkin hizmetleri çevre hizmetleri başlığı altında (kanalizasyon hizmetleri, çöplerin kaldırılması hizmetleri, sağlık çevre ve benzeri hizmetler) piyasaya açma taahhüdünde bulunmuştur.[133]

Bu gelişmelerin bir sonucu olarak katı atık yönetimi hizmetlerinde bertaraf aşamasına yönelik olarak açılan ihaleler büyük ölçüde uluslararası ihaleler olmuştur. 1997-1999 yılları arasında yapılan ihaleleri kapsayan bir çalışmada 50 civarında uluslararası şirketin ihalelere katıldığı belirlenmiştir. Aynı ihalelere katılan yerli şirket sayısı ise sadece 30'dur. Sayıca azlık yanında, yerli şirketlerin ihalelere ancak konsorsiyumlar halinde yabancı şirketlerin küçük ortağı olarak girdikleri görülmektedir.[134]

Katı atık yönetim sistemi içinde bertaraf aşaması (depolama, kompostlama, yakma) finansmanı dış kredilerle sağlanan büyük ölçekli yatırımları ve sektördeki yabancı firmalarla dikkat çekerken, hizmetin birinci aşamasını oluşturan temizleme, toplama ve taşıma hizmetleri küçük ölçekli yatırımlar, yerel firmalar ve hızlı özelleştirme süreciyle karşımıza çıkmaktadır.

---

[131] METAP Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Avrupa Yatırım Bankası ve UNDP tarafından finanse edilen, Akdeniz Çevre Teknolojisi Yardım Programının kısaltılmış ismidir.
[132] YYAEM, **a.g.e.**, s.3-4.
[133] Pınar Erol, "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi", http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html
[134] Genel-İş, "Türkiye'de Sektördeki Şirketler", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (1999/2), s.42.

3.12. Türkiye'de Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirme

Katı atık yönetim süreci içinde atıkların toplanması, düşük vasıflı işgücüne dayandığı ve büyük yatırımlar gerektirmediği için özelleştirmeye ve taşeronlaşmaya uygun bir yapıya sahiptir. Bu nedenle 1980'li yılların ortalarından bu yana, belediyeler tarafından hızlı ve öncelikli olarak özelleştirilen kentsel hizmet alanlarının başında gelmiştir.

Toplama hizmetlerinde özelleştirme, belediye bütçeleri için bu hizmetin giderek ağırlaşan bir yük getirmesi ve hizmetlerin belediye eliyle gereği gibi yürütülememesi gerekçelerine dayandırılmaktadır. Türkiye'de katı atık hizmetlerine yönelik yapılan sınırlı sayıdaki çalışmada, atık toplama hizmetlerinin belediye bütçeleri içinde %40 gibi büyük oranlarda maliyetler oluşturduğu[135] ve 1993 yılında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44 üncü maddesine yapılan bir ilaveyle ihdas edilen Çevre Temizlik Vergisinin, hizmetin maliyetlerini karşılamaktan çok uzak olduğu ifade edilmektedir.

---

[135] Bu oran konunun en üst düzeyde sahipleri tarafından da dile getirilmektedir. Örneğin 27 Ocak 2000 tarihinde dönemin Çevre Bakanı Fevzi Aytekin "Atık Yönetim 2000 Türkiye'de Sürdürülebilir Atık Bertarafına Doğru" konulu toplantının açılış konuşmasında şöyle söylemektedir. "Bugün belediyelerimiz bütçelerinin yaklaşık yüzde 40'ını temizlik giderlerine ayırmalarına karşılık belediyelerde atık yönetim hizmetleri sadece şehrin temizliği ve atıkların toplanması olarak algılanmakta. Bu sebeple geri kazanım ve bertaraf gibi konularda yeterli çalışma ve yatırım yapılmamaktadır." http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/TURKHABER/2000/3subat/T5.htm Ancak bu doğruluğu çok tartışılabilecek bir orandır. 1996 yılında toplam 2500 belediyenin kesin hesapları üzerinde yapılan bir araştırma temizlik hizmetlerinin Türkiye genelinde ortalama belediye giderlerinin %10.87 oranında olduğunu göstermektedir. Bkz. Mustafa Şener, Belediye Gelir ve Harcamaları-1996 Kesin Hesap Rakamları, yeryön/mali-4, Ankara, Haziran 2000'den aktaran YYAEM, **a.g.e.**, s.104. İller bankası tarafından 2003 yılı içinde yaptığı bir ankete göre belediyelerin gider kalemleri arasında en büyük paya sahip gider kanalizasyon hizmetleridir. Ankete katılan belediyelerin %20'si en büyük gider kalemi olarak kanalizasyon hizmetlerini göstermektedir. Bu hizmeti %15.5 ile yol hizmetleri izlemektedir. Temizlik hizmetlerinin oranı %3.7'de kalmıştır. Ancak temizlik hizmetlerinde çalışan personel giderleri ve temizlik hizmetlerinde kullanılan araç gerece ait yakıt, bakım, onarım ve amortisman giderleri diğer giderler arasında değerlendirildiği için temizlik hizmetlerine ayrılan pay konusunda sağlıklı bir veri elde etmek mümkün değildir. Öte yandan ankete katılan belediyelerin büyük bir kısmının nüfuslarının 10 binin altında olması sonuçların güvenilir olarak kabul edilmesinin önündeki bir başka engeldir. Bkz. İller Bankası, **Belediyeler İstatistiki Veri Bankası Araştırması 2003**, İller Bankası Yay., Ankara, 2004, s.14-15.

Türkiye'de belediyeler düzeyinde katı atıkların toplanması hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları, ilk olarak 1984 yılında Adana Belediyesi tarafından başlatılmıştır.[136] 1980'li yıllarda sınırlı sayıda özelleştirme yapılmıştır. 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yıllarda toplama hizmetlerinde hızlı bir özelleştirme süreci yaşanmıştır.

Toplama aşamasına yönelik özelleştirme uygulamaları, başlangıçta cadde ve sokakların süpürülmesi hizmetini içermektedir. Ancak son yıllarda süpürme-temizleme-toplama ve taşıma hizmetlerinin tümünü içeren ihalelerin sayısı artmaya başlamıştır. Bu ihalelere katılan firmalar hakkında doyurucu bilgilere ulaşmak mümkün olmamakla birlikte, büyük ölçüde atıkların toplanacağı belediye ya da belediyenin sınırları içinde yer aldığı kent merkezli yerel firmalar olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Birden fazla belediye için hizmet yürüten sınırlı sayıdaki ulusal firmalar ise genellikle birbirine yakın bölgelerde çalışmaktadır. Ulusal firmalar içinde Orakçı Şirketler Grubu,[137] Selay Peyzaj İnş. San. Tic. Ltd. Şti. (Kahramanmaraş Belediyeleri 2003 yılı), Albayrak Şirketler grubu (İstanbul'un çeşitli belediyeleri) pazarda dikkat çeken şirketlerdir.

Aşağıda 1998-2002 ve 2004 yılı için, katı atık hizmetlerinde özelleştirme amaçlı ihalelerin genel bir görüntüsü rakamlarla ortaya konmaya çalışılmıştır. 1998-2002 dönemini kapsayan çalışmalarda incelenen ihalelerin büyük bir çoğunluğu (%98) mahalle, bölge, sokak ve cadde temizliği, çöp toplama ve taşıma işlerini

---

[136] Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4.B., İstanbul, 2000, s.405. ve Zeki Doğan, Mustafa Dağ, "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.4, S.3 (Mayıs 1995), s.53-54.

[137] Bu şirket eliyle yürütülen süpürme toplama ve taşıma işleri. İstanbul/Küçükçekmece (1997-1998 arası), Bursa/Mustafa Kemal Paşa Belediyesi (1999-2003), Bursa/İnegöl Belediyesi (2001-2003), Bursa/Osmangazi Belediyesi (1995-2003), Bursa/Yıldırım (1993-2003), Muğla Belediyesi (2002-2003), Balıkasir/Erdek Belediyesi (2000 yılı boyunca), Balıkesir/Bandırma Belediyesi (1996-2003).

kapsamaktadır. %2 gibi küçük bir oranı ise Büyükşehir belediyeleri tarafından katı atık depolama ve bertaraf hizmetlerine yönelik ihaleler oluşturmaktadır. Çıkılan ihale sayısındaki artış yanında, 2003 yılından önce yapılan ihalelerin bir yıldan uzun süreli olması nedeniyle, özelleştirilen hizmetlerin kümülatif artışı da dikkate alınmalıdır.

1998 yılında Resmi Gazete'de çöp ve temizlik hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik, belediyeler tarafından 113 ihale duyurusu yapılmıştır. Bu ihalelerin 7'si Büyükşehir belediyeleri, 49'u Büyükşehir ilçe belediyeleri, 7'si Büyükşehir alt kademe belediyeleri tarafından açılırken, 30 ihale il merkezi belediyeler, 19 ihale ilçe merkezi belediyeler, 1 ihale ise belde belediyesi tarafından açılmıştır. İhaleye çıkarılan hizmetlerin toplam tutarı 27.4 trilyon TL'dir. Bu tutarın %73'ünü Büyükşehir belediyelerindeki (Büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyesi) hizmetler oluşturmaktadır. İhaleler, nüfusu 50 bini aşmış belediyelerde yoğunlaşırken, bölgeler bazında bakıldığında Marmara bölgesi (bu bölge içinde de İstanbul kenti ağırlıklı) ihalelerin yoğunlaştığı bölge olarak gözükmektedir.[138]

1999 yılı Ocak-Kasım aylarını kapsayan bir çalışmada katı atık hizmetlerinde özelleştirmeye yönelik ihale sayısı 58 olarak tespit edilmiştir. İhalelerin 7'si Büyükşehir belediyeleri, 23'ü Büyükşehir ilçe belediyeleri, 3'ü Büyükşehir alt kademe belediyeleri tarafından açılırken 12 ihale il merkezi belediyeler, 11 ihale ilçe merkezi belediyeler, 1 ihale ise kasaba/belde belediyesi tarafından açılmıştır. İhalelerin toplam tutarı 21.5 trilyon TL'dir. Bir önceki yıl olduğu gibi yine ihalelerin büyük bir çoğunluğu (%80) Büyükşehir belediye hizmetlerini kapsamaktadır. İhalelerin yoğunlaşması anlamında dağılım değişmemiştir. Sadece 1998 yılında ihale

---

[138] Genel-İş, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 1998-1999", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (1999/2), s.51-53.

tutarları bakımından Marmara bölgesi %53'lük bir ihale oranına sahipken, 1999 yılında bu oran %63'e çıkmıştır.[139]

2000 yılında, 104 belediye tarafından açılan 150 ihale ile katı atık hizmetleri özelleştirilmeye devam edilmiştir. İhaleye çıkarılan hizmetlerin toplam tutarı 104.5 trilyon Liradır. Bu rakam geçmiş iki yılın toplam rakamının iki kat fazlasına denk gelmektedir. Bu ihalelerin 10'u Büyükşehir belediyeleri, 59'u Büyükşehir ilçe belediyeleri, 8'i Büyükşehir alt kademe belediyeleri olmak üzere toplam 77'si Büyükşehirler tarafından açılmıştır. Geri kalan ihalelerin 38'i il merkezi belediyeler, 28'i ilçe merkezi belediyeler, 7'si kasaba/belde belediyeleri tarafından açılmıştır. 2000 yılında da Marmara bölgesi belediyeleri en fazla ihaleye çıkan belediyeler olmuştur. Bu bölgede açılan ihalelerin tutarları bakımından genel ihale tutarına oranı %52'dir.[140]

2001 yılında, açılan ihale sayısı 343, ihaleye çıkan belediye sayısı 124'tür. İhaleye çıkarılan hizmetlerin toplam tutarı 222.8 trilyon Liradır. İhalelerin 90'u Büyükşehir belediyeleri, 117'si Büyükşehir ilçe belediyeleri, 12'si Büyükşehir alt kademe belediyeleri olmak üzere toplam 224'ü Büyükşehirler tarafından açılmıştır. Geri kalan ihalelerin 55'i il merkezi belediyeler, 44'ü ilçe merkezi belediyeler, 20'si kasaba/belde belediyeleri tarafından açılmıştır. 2001 yılında ihalelerin tutarları bakımından %58'lik oranla Marmara bölgesi yine ilk sırayı almıştır.[141]

2002 yılında 147 belediye tarafından 430 ihale açılmıştır. İhaleye çıkarılan hizmetlerin toplam tutarı 458.5 trilyon Liradır. Bu ihalelerin 92'si Büyükşehir

---

[139] s. 53-55.
[140] Genel-İş, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2000", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2001/1), s.11-13.
[141] Genel-İş, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2001", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2002/1), s.127-128.

belediyeleri, 177'si Büyükşehir ilçe belediyeleri, 20'si Büyükşehir alt kademe belediyeleri, 56'sı il merkezi belediyeler, 58'i ilçe merkezi belediyeler, 27'si kasaba/belde belediyeleri tarafından açılmıştır.[142]

2004 yılı Mart ayında yerel seçimler yapıldığı için açılan ihale sayısında görece düşüş yaşanmıştır. Resmi Gazete ve Kamu İhale Kurumu Bülteni taranarak 2004 yılı Haziran, Temmuz, Ağustos ve Eylül dönemine ait cadde ve sokak temizliği, katı atık toplama ve taşıma ihalelerinin sayısı 39 olarak belirlenmiştir.[143] 2004 yılının Ekim ve Kasım aylarında yapılacak ihale sayısı ise 6'dır.

Katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin yaygınlık durumuna ilişkin elimizde güncel bir veri yoktur. Bu alandaki en kapsamlı çalışmalar TODAİE bünyesinde Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi tarafından 1997 ve 2000 yıllarında yapılan iki ayrı araştırmadır. 1997 yılında yapılan araştırmada, tüm katı atık hizmetleri genelinde özel sektörden yararlanma oranı %7 olarak tespit edilmiştir.[144] Oranlar hizmetin ilk aşamasına inildiğinde daha da düşmektedir. Örneğin, sokak temizliğinde belediyelerin %5.7'si, çöp toplama ve taşımada %6.4'ü hizmeti özelleştirmiştir. 2000 yılında yapılan araştırmada ise sokak temizliğinde belediyelerin %3'ünün, toplama ve taşımada %4'ünün hizmeti özelleştirdiği

---

[142] Genel-İş, "Belediye Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2001", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2003/1), s.115-116. Yapılan derleme belediyeler tarafından çıkılan altyapı hizmetlerine yönelik tüm ihaleleri kapsamaktadır. Ancak İhalelerin büyük bir çoğunluğunu çöp, kent temizliği hizmetleri, park-bahçe ve yeşil alanların temizliği vb. gibi hizmetler oluşturmaktadır.

[143] İhalelerin yapıldığı belediyeler şunlardır: Kastamonu, Karatay (Konya), Kırıkkale, Karasu (Sakarya), Sivas, Gaziantep BŞB, Islahiye (Gaziantep), Derme (Antalya), Eskil (Aksaray), Birecik (Şanlıurfa), Isparta, Edremit (Balıkesir), Afşin (Kahramanmaraş), Bilecik, Aliağa (İzmir), Nilüfer (Bursa), Büyükçekmece (İstanbul) Osmancık (Çorum), Fatih (İstanbul), Beykoz (İstanbul), Ovaakça (Bursa), Tirebolu (Giresun), Beylikdüzü (İstanbul), Çumra (Konya), Viranşehir (Şanlıurfa), Kahramanmaraş, Gemerek (Sivas), Soma (Manisa), Çankaya (Ankara), Güney Antalya (Antalya), Lüleburgaz (Kırklareli) Bucak (Burdur), Diyarbakır BŞB, Göngören (İstanbul), Ağrı, Seyrek (İzmir), Afyon, Giresun, Genç (Bingöl).

[144] YYAEM, "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.95.

belirlenmiştir.[145] 2004 yılı itibariyle geçmiş dört yılın ihaleleri baz alındığında ve yıllar itibariyle tekrar eden ihaleler ayrıştırıldığında kaba bir tahminle katı atık toplama hizmetlerinin belediyelerin %20-22'sinde özelleştirildiği görülür. 1998-2002 ve 2004 yılını içeren değerlendirmede sadece iller düzeyinde bakıldığında 81 ilin sadece 26'sında (%31)[146] hizmetin herhangi bir aşamasının özelleştirilmediği tespit edilmiştir. 2000 yılı itibariyle %3-4 arasında seyreden oranlar dikkate alındığında, bu oranlar özelleştirme hızını göstermek açısından oldukça anlamlıdır. Ayrıca açılan ihalelerin büyük bütçelere sahip Büyükşehir ilçe ve il merkezi belediyelerde yoğunlaşması, hizmetin akçal portresinin içerdiği oranın, genel özelleştirme oranından daha yüksek olduğunu gösteren bir kanıt olarak kabul edilmelidir.

İlgili döneme ilişkin ortaya çıkan diğer bulgular ise şunlardır. Özelleştirme genellikle nüfusu 50 binden daha büyük belediyeler düzeyinde başlamakta ve nüfusu 250 bini geçen kentlerde yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin yaklaşık %80'i temizlik, toplama ve taşıma aşamalarından en az birini özelleştirmiş durumdadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri özelleştirme oranı açısından önde gitmektedir. Örneğin 2002 yılında açılan 430 ihalenin 117 tanesi (%27) bu belediyeler tarafından açılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyelerini, İzmir Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyeleri takip etmektedir.

Türkiye'de katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarına yönelik niteliksel bir değerlendirmede ise karşılaşılan ilk bulgu özelleştirmenin

---

[145] YYAEM, **a.g.e.**, s.138.
[146] Bu iller: Ağrı, Artvin, Bitlis, Bolu, Çanakkale, Çorum, Erzincan, Eskişehir, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Kırklareli, Mardin, Niğde, Siirt, Tekirdağ, Tunceli, Batman, Bayburt, Şırnak, Bartın, Ardahan, Iğdır, Kilis, Osmaniye'dir.

hizmet alanına yalnızca düşük maliyetli işgücü sağlamasıdır. Sınırlı sayıdaki örnek dışında yeni teknolojiler getirilmemiş, büyük çoğunlukla taşeron şirketler tarafından belediye araç ve gereçleri kullanılmıştır. Üstelik araç ve gereçler düzenli kullanılmamış, bakımları yapılmamıştır.[147] Özelleştirmenin maliyetlerde tasarruf sağladığı ve hizmet kalitesinin arttığına yönelik bulgular ise karşılaştırmalı sağlıklı veriler içermeyen, sınırlı sayıdaki yüksek lisans tezlerinden oluşmaktadır.[148]

---

[147] YYAEM, **a.g.e.**, s.137.

[148] Bkz. Bülent Uçar, **Yerel Yönetimlerde Özelleştirme ve Türkiye'deki Uygulamalar**, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 1998, Recep Bozloğan, **Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, (tarih yok), Eyüp Görgün, **Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme**, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 1999.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİ
(ALAN ARAŞTIRMASI)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE KATI ATIK TOPLAMA HİZMETLERİ
(ALAN ARAŞTIRMASI)

Türkiye'de belediyeler düzeyinde özelleştirmeye en yoğun olarak başvurulan hizmet alanlarının başında katı atık hizmetleri gelmektedir. Bu hizmet alanının özellikle cadde ve sokak temizliği (süpürme), toplama (konteynır ve poşetler yoluyla) ve taşıma hizmetlerinden oluşan ilk aşaması son yıllarda hızla piyasaya açılmaktadır. 1990'lı yıllar boyunca, nitelikli işgücü gerektirmeyen ve küçük ölçekli firmaların da girebildiği ihalelerle hizmetin personel ihtiyacı belediye dışından karşılanmaya başlanmıştır. Bu dönemde kullanılacak araç gereç ve makine parkı, büyük ölçüde belediyeler tarafından firmalara kiralanmak suretiyle hizmet yürütülmüştür. Ancak günümüzde ihaleler yalnızca personeli değil kullanılacak araç gereci de içerecek şekilde açılmaktadır. Bu şartlar altında piyasa yavaş yavaş büyük firmaların eline geçmeye başlamıştır. İstanbul merkezli Albayraklar, Temay gibi firmalar tarafından bu hizmet alanında büyük yatırımlar yapılmakta ve Türkiye'nin her yerindeki ihaleler bu tür firmalar tarafından paylaşılmaktadır.

Belediyelerin katı atık toplama hizmetlerini özelleştirmesinin arkasında yatan en önemli neden, hizmet kalitesini düşürmeden maliyetleri azaltma düşüncesidir. Gerçekten de özelleştirme ile maliyetlerin önemli oranda azaldığı konusunda 3. bölümde gösterilen örnekler güçlü bir destek sağlamaktadır. Hatta maliyetleri azaltma düşüncesi hizmet kalitesi beklentilerinin de önüne geçmektedir. Katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin ortaya çıkardığı sonuçların sağlıklı bir analizi maliyetler kadar hizmet kalitesini de ölçmeyi zorunlu hale getirmektedir. Ancak Türkiye'de belediyeler bu tür çalışmalara pek fazla ilgi göstermemektedir.

Tezimizin bu bölümünde katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirmenin boyutları, gerekçeleri ve fayda maliyet analizi ekseni üzerinde tanımlanabilecek sonuçlarını ortaya koymak üzere yapılan iki ayrı çalışmanın sonuçları özetlenmeye çalışılmıştır.

Birinci çalışmada katı atık toplama hizmetlerini özelleştirmiş üç belediye ile, özelleştirmemiş üç belediyenin yetkilileri ile görüşülerek katı atık toplama hizmetlerinin yürütülmesine yönelik kurumsal yapılar ve çalışmalar ile özelleştirme konusundaki tutumlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde katı atık hizmetlerinin belediye eliyle yürütülmesi ve özel sektör eliyle yürütülmesi durumunda karşılaştırmalı olarak maliyetlerdeki değişim incelenmiştir. Görüşme yapılacak altı belediye tespit edilirken katı atık toplama hizmeti vermekle yükümlü tüm belediyeleri temsil edebilecek bir kategori oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede katı atık toplama hizmetlerini özelleştirmiş/özelleştirmemiş temel ayrımında 2 büyükşehir ilçe belediyesi, 2 il belediyesi ve 2 ilçe belediyesinin yetkilileri ile görüşmeler yapılmıştır. Bu belediyeler Çankaya (Ankara), Bolu, Çubuk (Ankara), Etimesgut (Ankara), Kırıkkale ve Bozüyük (Bilecik) belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri katı atıklarla ilgili toplama görevleri olmadığı ve belde belediyeleri de özelleştirme tartışmalarında anlamlı sonuçlar üretilmesine katkıda bulunabilecek nüfus büyüklüğüne sahip olmadıkları için, örneklemin dışında bırakılmışlardır.

Özelleştirme uygulamalarının belediye başkanlarının siyasal tercihlerine bağlı olarak değişmediği varsayılmıştır.[1] Bu nedenle belediyeler seçilirken belediye başkanının hangi partiden seçilmiş olduğu bir kriter olarak kabul edilmemiştir.[2]

İkinci olarak belediyelerde yapılan görüşmeyi tamamlamak üzere örneklemimiz içinde bulunan büyükşehir ilçe ve il belediyelerinin hizmet verdikleri vatandaşlarla bir anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada ağırlıklı olarak hizmetten memnuniyet ölçülmeye çalışılmıştır. Dört belediye düzeyinde görüşülen kişi sayısı 1200'dür.

Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde kullanılan formlar EK-1 ve EK-2'de, hizmetten yararlanan vatandaşlarla yapılan anket çalışmasında kullanılan soru kağıtları EK-3 ve EK-4'te sunulmuştur.

4.1. Belediye Yetkilileri İle Yapılan Görüşmeler

Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde katı atık hizmetlerinin hangi kurumsal yapılar içinde yürütüldüğü görülmeye ve bu hizmet alanına yönelik maliyetler tespit edilmeye çalışılmıştır. Belediyenin hizmet verdiği nüfus, 2005 yılı bütçesi[3], bütçe içinde katı atık hizmetlerine ayrılan pay, toplanan atık miktarı ve

---

[1] Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi tarafından yapılan bir çalışmada özelleştirmenin ağırlıklı olarak en sağdaki partiler tarafından uygulandığı, bu grubu merkez sağ partilerin izlediği, solda ise en az düzeyine indiği belirtilmektedir. Bkz. YYAEM, "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.7, S.1, TODAİE Yay., Ankara, Ocak 1998, s.97-98. Ancak son yıllarda soldaki partilerin yönetimindeki belediyelerde de hızlı bir şekilde özelleştirme uygulamaları başlatılmıştır.

[2] Belediye başkanlarının seçildikleri partiler: Etimesgut: AKP, Kırıkkale: AKP, Bozüyük: MHP, Çankaya: CHP, Bolu: AKP, Çubuk; AKP.

[3] Maliyet analizinde başlangıçta 2004 yılı kesin hesapları kullanılmak istenmiştir. Ancak bu yıla ait kesin hesap rakamlarına ulaşmak tüm belediyeler için mümkün olmamıştır. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince ihaleler yıllık olarak yapıldığı ve örneklemdeki üç belediye 2005 yılı bütçelerini kullanarak yeni ihaleleri yapmak zorunda oldukları için 2005 yılını kapsayan bütçe rakamlarını kullandık.

hizmetin maliyetini oluşturan gider kalemleri yanında özelleştirmeye nasıl bakıldığı ve özelleştirmeden ne beklendiği sorgulanmaya çalışılmıştır.

Belediye yetkililerinden bilgi alınırken elden geldiği kadar informel bir ortam oluşturulmaya çalışılmıştır. Görüşmeye öncelikle belediye başkanı yada başkan yardımcılarından biriyle başlanmış ardından temizlik işleri müdürleriyle devam edilmiştir.

4.1.1. Katı Atık Toplama Hizmetlerini Özelleştirmemiş Belediyeler

4.1.1.1. Çankaya Belediyesi

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	750.000
2005 yılı bütçesi	200.000.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	22.357.850.000.000
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan	640 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama)	1200 ton

Çankaya Belediyesi tarafından hizmet verilen resmi nüfus 750.000'dir. Ancak Sıhhiye, Kızılay, Bakanlıklar gibi Ankara'nın en büyük iş merkezleri ve kamu kurumlarını içine alan bir alanda çalışan belediyenin mesai saatlerinde 1.5 milyon kişiye hizmet verdiği ifade edilmektedir. Öte yandan, toplanan atıkların mahalle bazında dağılımına bakıldığında konutların en büyük atık üreticisi olduğu ortaya çıkmıştır. Bu nedenle analizlerimizde resmi nüfus baz alınmıştır. Belediyenin 2005 yılı bütçesi 200 trilyondur. Bütçe içine 22.357.850.000.000 çöp hizmetleri için ödenek ayrılmıştır. Bu ödeneğin 16.7 trilyonu cari harcamalara, 5.6 trilyonu yatırımlara ayrılmıştır. Bütçe içinde katı atık hizmetlerinin payı %11.1'dir. Resmi

nüfus baz alındığında Çankaya belediyesi sınırları içinde oturan bir kişinin günlük atık üretimi 1.60 kg'dır ve belediye bu miktarın yıllık toplamı için yaklaşık 29.8 milyon TL harcama yapmaktadır.

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar belediyenin kendisi tarafından yerine getirilmektedir. Gecekondu mahallelerinde konteynırlara[4] atılan, diğer mahallelerde ise çöp poşetleri ile kapı önüne bırakılan atıklar belediye araçları ve personeli tarafından toplanmaktadır. Gecekondu mahallelerinde 06.00-14.00, diğer mahallelerde 21.00-06.00 saatleri arasında toplama işlemi yapılmaktadır. Ana arter ve caddeler her gün sabah saatlerinde, mahalle aralarında kalan bölgeler ise nüfus yoğunluğuna ve kirlenmeye bağlı olarak haftanın belli günlerinde süpürülmektedir. Kül ve cüruflar ile tıbbi atıkları evsel atıklarla beraber toplayan belediye inşaat atıklarını ise talep üzerine toplanmaktadır. Büyükşehir sınırları içinde tıbbi atıkların toplanması görevi büyükşehir belediyelerine verildiği için, Çankaya Belediyesi'nin sorumluluk alanına tıbbi atıklar girmemektedir. Katı atık hizmetleri belediye araç parkına dahil 47 sıkıştırmalı çöp aracı ve 19 süpürme aracı ve 1 açık kamyonla gerçekleştirilmektedir. Çöplerin bileşimi konusunda 1996-1998 yılları arasında bazı çalışmalar yapılmış ve Mühye Köyü'nde bir ayrıştırma tesisi kurulmuştur. Bu çalışmaların üzerinden sadece altı yıl geçmiş olmasına rağmen analiz sonuçlarına ulaşılamamıştır. Kurulan ayrıştırma tesisi de bu gün itibariyle çalışır durumda değildir.

Belediye tarafından günde ortalama 1200 ton atık toplanmaktadır. Atıkların miktarı yaz ve kış aylarına bağlı olarak değişmemekle birlikte, her ayın 15-20.

---

[4] Mahalle aralarına yerleştirilen metal toplama kapları konteynır olarak adlandırılmaktadır. Çalışma boyunca diğer belediyeler için de bu anlamda kullanılacaktır.

günleri arası ve hafta sonlarında artmaktadır. Temizlik hizmetleri müdürlüğü tarafından, belirtilen zaman dilimlerinde günlük atık üretiminin ortalama 100 ton arttığı belirtilmiştir. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını oranladığımızda yaklaşık 51 milyon liralık bir ton başına maliyete ulaşılmaktadır. İşçi performansı açısından bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 1.88 ton atığı topladığı ortaya çıkmaktadır.

Katı atık toplama hizmetleri belediye tarafından 640 işçiyle yürütülmektedir. (1171 kişiye 1 işçi düşmektedir) Bunların 576 tanesi kadrolu, 64 tanesi geçici işçi statüsündedir. Bütçe içinde kadrolu işçiler için aylık brüt 2 milyar, geçici işçiler içinse aylık brüt 1.2 milyarlık ücret ayrılmaktadır. Bu koşullar altında personel giderleri 14.7 trilyona ulaşmaktadır. Başka bir deyişle katı atık hizmetlerine ayrılan bütçenin % 66'sı personel giderleri için harcanmaktadır. Geriye kalan 7.6 trilyon içinde 2.1 trilyonla araçlar için harcanacak yakıt gideri en büyük harcama kalemi olarak gözükmektedir.

Görüşme yapılan tüm belediyeler içinde özelleştirme konusunda karşı tutum takınan tek belediye Çankaya Belediyesi olmuştur. Özelleştirmenin maliyetlerde düşüş sağlayacağını ama hizmet kalitesinde artış sağlamayacağını ifade eden yetkililer katı atık hizmetlerinin mutlaka belediye eliyle yürütülmesi gerektiğini söylemişlerdir.[5] Bu tercih özel sektör firmalarının çalıştıracağı işçilerin belediye personeli kadar kalifiye olamayacağı ve sık sık değiştirildikleri için, işi gereği gibi öğrenemeyecekleri gerekçesine dayanmaktadır. Özellikle şoför istihdamının bu

[5] Bu düşünceler belediyenin temizlik hizmetleri yönetimine aittir. 2004 yılı sonu itibariyle Çankaya Belediyesi de kentin bazı bölgelerinde katı atık toplama hizmetlerini özelleştirmeyi planlamaktadır. Bu amaçla ihaleye çıkılmış ihale ilanı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Ancak görüşmeler yapıldığı sırada ihale sonuçlanmamıştır.

hizmet alanı için çok önemli olduğu belirtilmiştir. Sıkıştırmalı çöp aracı kullanmanın özel bir bilgi ve beceri istediği, bu nedenle şoförlerin sık değiştirilmesinin araçlarda ciddi hasarlara sebep olacağı dile getirilmiştir.

4.1.1.2. Bolu Belediyesi

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	100.000
2005 yılı bütçesi	32.000.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	3.840.000.000.000
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan	130 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama)	205 ton

Bolu il merkezi içinde 84.000 kişi yaşamaktadır. Ancak Bolu belediyesi, kent merkezine yapışık köy ve kasabalarda yaşananlar eklenince toplam 100.000 kişiye katı atık hizmeti vermektedir. 2005 yılı belediye bütçesi 32 trilyondur. Bu rakamın %12'si, yani 3.84 trilyonu katı atık hizmetleri için ayrılmıştır. Ortalama günlük 205 ton atık üzerinden yapılan bir hesaplamayla, kişi başına günlük atık üretimi 2.05 kg düzeyindedir. Hizmet verilen nüfus içindeki bir kişiye ayrılmış maliyet, yıllık 38.4 milyon TL'dir. Başka bir deyişle günlük 2.05 kg atık üreten bir kişinin bir yılda ürettiği atığı toplamak için belediye 38.4 milyon TL harcamaktadır.

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar belediyenin kendisi tarafından yerine getirilmektedir. Şehrin büyük bir kısmında çöpler konteynırlara atılmakta, sadece 3 mahallesinde çöp torbaları ile atıklar alınmaktadır. Pazar günü hariç her gün belediye araçları ve personeli, sabah 07.00-14.30 ve öğleden sonra 16.00-22.30 saatleri

arasında iki vardiya olarak atıkları toplamaktadır. Kül ve cüruflar ile tıbbi atıkları da[6] evsel atıklarla beraber toplayan belediye, tıbbi atıkları toplama alanında ayrıştırmakta ve evsel atıklardan farklı bir yere depolamaktadır. İnşaat atıkları ancak belli bir ücret karşılığında toplanmakta, bedeli alınmayan atıklar toplanmamaktadır. Katı atık hizmetlerinde kullanılan araç sayısı 13'tür Bunların 9'u sıkıştırmalı çöp aracı, 3'ü damperli kamyon ve 1 tanesi de tank taşıyıcıdır. Belediye tarafından bu güne kadar çöplerin bileşimi konusunda herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Yaz aylarında günde 190, kış aylarında 220 ton atık toplanmaktadır. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını oranladığımızda yaklaşık 51.3 milyon liralık bir ton başına maliyete ulaşılmaktadır. İşçi performansı açısından bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 1.58 ton atığı ortadan kaldırdığı ortaya çıkmaktadır.

Katı atık hizmetlerine ayrılan bütçe içinde personel giderleri en önemli gider kalemi durumundadır. Belediyenin temizlik işleri kadrosu, 10 kadrolu 120 geçici işçi olmak üzere 130 kişiden oluşmaktadır. (769 kişiye 1 işçi düşmektedir) Kadrolu işçilere aylık 1.000.000.000 brüt, geçici işçiler için aylık 1.750.000.000 brüt ücret ödendiği ifade edilmiştir. Bu ücretlerin yıllık toplamı alındığında 2.6 trilyon gibi bir rakama ulaşılmaktadır ki bu yaklaşık olarak katı atık bütçesinin %69'unu, genel bütçesin ise %8'ini oluşturmaktadır. Geriye kalan 1.2 trilyonluk atık bütçesi içinde 2003 yılı rakamlarıyla 200-250 milyar akaryakıt gideri ile 100-150 milyarlık bakım ve amortisman giderleri, en ağırlıklı kalemleri oluşturmaktadır.

---

[6] Belediye yetkilileri tarafından tıbbi atıkların ayrı toplanmaması hastanelerin bunları kaynakta ayrıştırmamasına bağlanmıştır.

Belediye yetkilileri tarafından katı atık hizmetleri içinde toplama aşamasının gelecek bir yıl içinde, cadde ve sokak temizliği (süpürme) aşamasının ise iki yıl içinde özelleştirilmesinin planlandığı ifade edilmiştir. Özelleştirmeye gidilecek olmasının tek amacı personel sayısını azaltmaktır. Özelleştirmenin hizmet kalitesine getireceği artış beklentisi sorulduğunda, "belediyenin zaten nitelikli bir hizmet sunduğu, özelleştirme ile ancak %10-20 arasında hizmet kalitesinin artabileceği" belirtilmiştir. Nitekim 2004 yılı içinde 30 tanesi temizlik işleri kadrosundan olmak üzere 117 kişi işten çıkarılmıştır.

Ayrıca Bolu Belediyesi özelinde, 2005 yılı başında yapılacak toplu sözleşme görüşmelerinde sendikanın gücünü zayıflatmak amacıyla da özelleştirme bir tercih olarak ortaya çıkmaktadır. Sendikayı özellikle idari hükümler konusunda sıkıştırmak için özelleştirme bir baskı aracı olarak kullanılmaktadır.

4.1.1.3. Çubuk Belediyesi[7]

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	60.000
2005 yılı bütçesi	11.500.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	2.466.000.000.000
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan	55 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama)	92.5 ton

[7] Çubuk belediyesi 13.08.2004 tarihine kadar Ankara Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki bir alt kademe belediyesiydi. Belediye yetkilileri ile görüşmeler temmuz ayı sonunda yapılmıştır. Ağustos 2004 tarihinden sonra 5216 sayılı kanun hükümleri gereğince belediye Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki bir "Büyükşehir-ilçe" belediyesi haline gelmiştir.

Çubuk belediyesi tarafından hizmet verilen nüfus resmi olarak 44.000'dir. Ancak belediye yetkilileri son sayımdan bu tarafa ilçenin büyüdüğünü ve hizmet verilen nüfus büyüklüğünün 60.000 olduğunu belirtmişlerdir. Belediyenin 2005 yılı bütçesi 11.5 trilyondur. Bu bütçe içinde 2.466 trilyon çöp hizmetleri için ayrılmıştır. Başka bir deyişle bütçenin %21'i çöp toplama hizmetlerine ayrılmıştır. Belediye yetkilileri tarafından verilen nüfus baz alındığında kişi başına günlük atık üretimi yaklaşık olarak 1.54 kg düzeyindedir. Hizmet verilen nüfus içindeki bir kişinin bir yılda ürettiği atığı toplamak için belediye 41.1 milyon TL harcamaktadır.

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar belediyenin kendisi tarafından yerine getirilmektedir. Belediyenin katı atık hizmeti vermekle yükümlü biriminin kapasitesinin mevcut nüfusa bile yetmediği, bu nedenle mücavir alan sınırlarına dahil olmayan herhangi bir yerleşim yerine hizmet verilmediği ifade edilmiştir.

Evsel atıklar toplanmadan önce vatandaşlar tarafından konteynırlara atılmakta, çarşı merkezi ve ana bulvarlardan her gün, mahallelerde ise merkezden uzaklıklarına bağlı olarak belli aralıklarla çöpler alınmaktadır. Kül ve cüruflar ile tıbbi atıkları da evsel atıklarla beraber toplayan belediye inşaat atıklarını toplamamaktadır. Katı atık hizmetleri belediye araç parkına dahil 8 sıkıştırmalı çöp aracı ve 4 traktör ile gerçekleştirilmektedir.[8] Çöplerin bileşimi konusunda herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Yaz aylarında günde 70-80, kış aylarında 100-120 ton atık toplanmaktadır. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını

---

[8] Araçlar İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından hurdaya ayrılmış araçlar arasından seçilerek, Çubuk Belediyesi'ne 1980 yılında bağışlanmıştır. Araçların tamamı 1974 model olup ekonomik ömrünü tamamlamış durumdadır.

oranladığımızda ton başına yaklaşık 73 milyon liralık bir ton başına maliyete ulaşılmaktadır. İşçi performansı açısından bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 0.97 ton atığı ortadan kaldırdığı ortaya çıkmaktadır.

Bütçe içindeki en önemli gider kalemini personel giderleri oluşturmaktadır. Belediyenin temizlik işleri kadrosu 155 kişiden oluşmaktadır. Ancak bunların yalnızca 95'i temizlik hizmetlerinde çalıştırılmaktadır. Elektrik işleri, mezbaha ve fen işleri kadrosunda çalıştırılan işçiler de temizlik hizmetleri kadrosunda gösterildiği için, bütçenin neredeyse tamamı personel giderlerine harcanmaktadır. Sadece temizlik hizmetlerini yerine getiren 55 kadrolu, 40 geçici işçinin yıllık bütçeye yükü 1,38 trilyondur. (Kadrolu işçiler için aylık 1.000.000.000 brüt, geçici işçiler için aylık 1.500.000.000 ücret üzerinden hesaplanmıştır) Bu rakam toplam belediye bütçesi içinde %12, katı atık hizmetleri bütçesi içinde %56'lık bir orana tekabül etmektedir. Diğer hizmet alanlarında çalıştırılan ancak temizlik hizmetleri kadrosunda çalışan kişileri de eklediğimizde temizlik hizmetleri kadrosunun sadece personel gideri 2,25 trilyonu bulmaktadır.

Belediye yetkililerinin özelleştirme konusundaki tavrı diğer belediyelerle örtüşmektedir. Katı atık hizmetlerine yönelik tüm aşamaların gelecek bir yıl içinde özelleştirilmesinin planlandığı ve bu süreçte önemli miktarda işçinin işine son verileceği ifade edilmiştir. Bu tercihin arkaplanına bakıldığında ise yine istihdam sorunuyla karşılaşılmaktadır. Bir belediye yetkilisinin deyimiyle "22 yıllık işçiye iş yaptırılamamaktadır; çünkü iş güvencesi vardır. Ama özel sektör firmalarıyla çalışıldığında durum değişmekte, işçiler istenildiği gibi kullanılabilmektedir". Dolayısıyla özelleştirme tercihi tamamen işçi sayısını azaltmaya ve özel sektör firmalarındaki işçilere daha kolay iş yaptırmaya dayanmaktadır.

4.1.2. Katı Atık Toplama Hizmetlerini Özelleştirmiş Belediyeler

4.1.2.1. Etimesgut Belediyesi

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	204.000
2005 yılı bütçesi	58.000.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	5.000.000.000.000
Son ihale bedeli	2.387.000.000.000
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan firma	150 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama)	210 ton

Etimesgut Belediyesi tarafından hizmet verilen nüfus resmi olarak 171.000'dir. Ancak son yıllarda Ankara'nın en fazla göç alan ilçelerinin başında Etimesgut gelmektedir. Su abonelikleri üzerinden bakıldığında hizmet verilen nüfus 204.000 kişi olmaktadır. 2005 yılı bütçesi 58 trilyon olan belediyede katı atık hizmetleri için 5 trilyon TL'lik ödenek ayrılmıştır. Bu rakam genel bütçe içinde %8.6'lık bir oranı oluşturmaktadır.

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar 1995 yılından bu yana özel sektöre ihale edilmektedir. Son ihale 25 Aralık 2003 tarihinde yapılmış ve ihale bir yıllık süre için Ersin İnşaat[9] tarafından 2.387 trilyon bedelle alınmıştır. 2005 yılı bütçesinde istenecek ilave eleman ve araçlarla bu rakamın 3.5 trilyona çıkması beklenmektedir. Bu nedenle bütçeye 5 trilyonluk ödenek konmuştur. Başka bir deyişle katı atık bütçesinin sadece %70'i özel sektör firmasına ihale bedeli olarak ödenecektir. Geriye kalan rakamın küçük bir kısmı özelleştirme sonrası temizlik

[9] Firmanın merkezi Etimesgut Belediyesine komşu belediye Sincan Belediyesi sınırları içindedir.

hizmetleri biriminde idari görevde çalışan 4 personelin (1 müdür, 2 müdür yardımcısı, 1 memur) maaşlarına harcanacaktır. Yıl sonunda 1.2 trilyon gibi bir rakamın artması ve bütçeye geri aktarılması beklenmektedir.

Firma 150 personel (25 kişi sokak süpürme, 55 kişi toplama, 25 kişi taşıma işinde çalıştırılmaktadır. Ayrıca idari personel, tamirci gibi destek birimlerinden oluşan 45 kişilik bir ekip daha vardır) ve 23 araçtan (14 sıkıştırmalı kamyon, 5 süpürme aracı, 3 kontrol aracı, 1 hizmet aracı) oluşan bir yapıyla çalışmaktadır. Araçların bir kısmı belediyeden kiralanmıştır. Isınmanın doğalgazla sağlandığı bölgelerde poşetlerle, katı yakıt kullanan bölgelerde konteynırlarla atıklar toplanmaktadır. Firma her gün 07.00-16.00 ve 19.00-21.00 saatleri arasında iki vardiya olarak çalışmaktadır. Kül ve cüruflar için özel bir uygulama yapılmamakta evsel atıklarla beraber toplanmaktadır. 2005 yılında kül tankları uygulamasına geçilmesi öngörülmektedir. Tıbbi atıklar Büyükşehir belediyesi sorumluluğunda olduğu, inşaat atıkları da belediyenin fen işleri birimi tarafından üstlenildiği için Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü tarafından toplanmamaktadır. Belediye tarafından atıkların bileşimi konusunda bugüne kadar herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Belediye sınırları içinde yaz aylarında günde 200, kış aylarında 220 ton atık toplanmaktadır. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını oranladığımızda, ton başına yaklaşık 65.2 milyon liralık bir maliyete ulaşılmaktadır. Ancak aynı oranlama ihale bedeli üzerinden yapıldığında maliyet ton başına 31.1 milyon TL'ye düşmektedir. Özel sektör firmasının işçi performansına bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 1.40 ton atığı topladığı ortaya çıkmaktadır. Firma tarafından çalıştırılan işçi sayısı ile nüfus orantılandığında ise yaklaşık 1360 kişiye bir işçinin hizmet verdiği görülmektedir.

Etimesgut belediyesi sınırları içinde oturan bir kişinin günlük atık üretimi 1.03 kg'dır. Bu rakamın yıllık bazda toplamı, bütçeye koyulan ödenek üzerinden 24.5 milyon TL, özelleştirme bedeli üzerinden 11.7 milyon TL'ye mal olmaktadır. Başka bir deyişle özel sektör firması bir kişinin bir yılda ürettiği atığı 11.7 milyon TL'ye toplamaktadır.

Belediye yetkililerine özelleştirme tercihinin gerekçesi sorulduğunda istihdamı azaltmanın ve işçi başına daha düşük bir bedelle hizmet gördürmenin temel gerekçe olduğu ortaya konmuştur. 1995 yılında ilk ihale yapıldığı zaman kadrolu işçiler başka birimlere kaydırılırken, 316 geçici işçi işten çıkarılmıştır. Bugün itibariyle firmanın çalıştırdığı kadar işçinin belediye tarafından çalıştırılması durumunda bu kişiler için ortalama 1.5 milyarlık brüt bir ödenek ayrılması gerektiği, bunun da yıllık 2.7 trilyona ulaşacağı ifade edilmiştir. Bu tutar üzerine, kullanılan araç gerecin yakıt, bakım ve amortisman giderleri de eklenince hizmet her durumda özel sektöre göre maliyetli hale gelmektedir. Özelleştirmenin hizmet kalitesine getireceği artış beklentisi sorulduğunda ise, "kalitenin çalışılan firmaya göre değişebileceği" ifade edilmiştir. İhale öncesi ya da sonrasında hizmet kalitesini ölçen araştırmalar yapılmamakla birlikte, tüm belediye yetkilileri özel sektör firmasının çalışmasından memnun olduklarını belirtmişlerdir.

4.1.2.2. Kırıkkale Belediyesi

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	225.000
2005 yılı bütçesi	50.000.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	6.000.000.000.000
Son ihale bedeli	616.000.000.000 (4
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan firma	130 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama günlük)	242 ton

Kırıkkale il merkezi içinde belediye tarafından hizmet verilen resmi nüfus 206.000'dir. Ancak kent merkezine yapışık köyler ve kasabalar eklenince, son yıllardaki artışı da hesaba katarak yaklaşık 225.000 kişiye hizmet verildiği ortaya çıkmaktadır. 2005 yılı bütçesi 50 trilyon olarak belirlenmiştir. Bütçenin %12'si olan 6 trilyonu katı atık hizmetleri için ayrılmıştır

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar Ağustos 2004 tarihinden bu yana Özkartallar Ltd Şti'ne[10] gördürülmektedir. İhaleye 4 aylığına çıkılmıştır ve ihale bedeli 616 milyardır.[11] 2005 yılı bütçesinde istenecek ilave personel ve yeni araçlarla bu rakamın 3 trilyona çıkması beklenmektedir. Bu nedenle bütçeye 6 trilyonluk ödenek konmuştur. 2005 öngörüsünün gerçekleşmesi durumunda katı atık hizmetleri için ayrılan bütçe ödeneğinin yarısı ihaleyi alacak firmaya ödenecektir. Geriye kalan

---

[10] Merkezi İstanbul'da bulunan firma ağırlıklı olarak İstanbul (Ümraniye ve Sultanbeyli) ve Marmara Bölgesi'nde çalışmaktadır.

[11] İhaleye 4 aylığına çıkılmıştır. Diğer belediyelerle karşılaştırmalı analizi bozmaması açısından bu bedel bir yıllık projeksiyona tabi tutulmuş ve yıllık ihale bedeli olarak 1.848 trilyon TL üzerinden hesaplamalar yapılmıştır. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde ihale bedelinin çalıştırılacak personel ve araç parkı üzerinden aylık olarak hesaplandığı ve böyle bir projeksiyonun yapılmasının doğru olacağı teyit edilmiştir.

%50'lik kısım ise 15'i kadrolu, 4'ü geçici işçi olmak üzere belediye temizlik hizmetleri biriminde çalışan personelin maaşları ve çeşitli kampanyalar için harcanacaktır.

Firma 90 kişi cadde ve sokak temizliği ile toplama hizmetlerinde ve 40 kişi taşıma hizmetlerinde olmak üzere 130 kişi ile hizmetleri yürütmektedir. Firmanın araç parkı 9 sıkıştırmalı kamyon, 2 süpürme aracı, 1 yük taşıma aracı, 2 kontrol aracı, 1 damperli kamyon ve 1 traktörden oluşturulmuştur. Belediyenin hiçbir aracı kiralanmamış, tamamı yeni araçlarla hizmet sunulmaktadır. Ağustos 2004 tarihine kadar konteynırlara toplanan atıklar bu tarihten itibaren çöp poşetleri ile toplanmaya başlanmıştır. Kentin dış mahallelerinde haftada iki gün sabah 08.00-10.00 saatleri arasında, şehir merkezinde ise her gün 20.00-22.00 saatleri arasında atıklar toplanmaktadır. Kül ve cüruflar ile tıbbi atıklar evsel atıklarla beraber toplanmaktadır. İnşaat atıkları içinse ücret karşılığında hizmet verilmektedir. Çöplerin bileşimi konusunda çalışmalar başlatılmış ancak sınırlı düzeyde kalmıştır. 2005 yılı içinde kapsamlı bir analiz planlanmaktadır.

Yaz aylarında günde 200-220, kış aylarında 250-300 ton atık toplanmaktadır. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını oranladığımızda ton başına yaklaşık 67.9 milyon liralık bir maliyet ortaya çıkmaktadır. Aynı oranlama ihale bedeli üzerinden yapıldığında maliyet ton başına 20.9 milyon TL'ye düşmektedir. Başka bir deyişle belediyenin hizmeti kendisi sunması ve katı atık bütçesine konulan tüm ödeneği harcaması durumunda ortalama bir vatandaş için 67.9 milyon TL'lik bir harcama yapması gerekmektedir. Hizmetin piyasadan satın alındığı durumda bu miktar 20.9 milyon TL'ye düşmektedir. Özel sektör firmasının işçi performansına bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 1.8

ton atığı topladığı görülmektedir. Firma tarafından çalıştırılan işçi sayısı ile nüfus orantılandığında ise yaklaşık 1730 kişiye bir işçinin hizmet verdiği ortaya çıkmaktadır.

Kırıkkale belediyesi sınırları içinde oturan bir kişinin günlük atık üretimi 1.08 kg düzeyindedir. Bu rakamın yıllık bazda toplamı, bütçeye konulan ödenek üzerinden 26.6 milyon TL, özelleştirme bedeli üzerinden 8.2 milyon TL'ye mal olmaktadır. Başka bir deyişle özel sektör firması belediyenin bir kişi için harcayacağı paranın ortalama üçte birine hizmeti sunmaktadır.

Hizmet kalitesine yönelik ihale öncesi ya da sonrasında herhangi bir çalışma yapılmamakla birlikte, belediye yetkilileri firmanın çalışmalarından memnuniyetlerini dile getirmişlerdir. Memnuniyet büyük ölçüde maliyetlerin düşüşüyle açıklanmaktadır. Özelleştirme öncesi katı atık hizmetlerinin belediyeye maliyeti aylık 225 milyarken özelleştirme sonrasında 154 milyara düşmüştür. Maliyetlerdeki düşüş ise personel sayısının azaltılmasından kaynaklanmaktadır. Özelleştirme öncesi temizlik hizmetleri biriminde çalışan geçici işçilerden 50 kişi, diğer birimlerden 26 kişi olmak üzere toplam 76 kişi işten çıkarılmıştır. Bu birimde kadrolu olarak çalıştırılan işçiler ise başka birimlere gönderilmiştir. Hizmet kalitesinde de bir artış olduğu yine belediye yetkililerinin kişisel gözlemlerine dayanılarak iletilmiştir. Kalitedeki artış kullanılan teknolojiye bağlanmaktadır. Aynı araç parkını belediye kullansa daha kaliteli hizmet sunulacağı da belirtilmektedir.

4.1.2.3. Bozüyük Belediyesi

Genel Bilgiler	
Katı atık toplama hizmeti verilen nüfus	47.500
2005 yılı bütçesi	12.000.000.000.000
2005 yılı katı atık hizmetleri bütçesi	1.250.000.000.000
Son ihale bedeli	543.980.000.000
Katı atık toplama hizmetlerinde çalışan firma	45 kişi
Toplanan atık miktarı (yaz/kış – ortalama günlük)	50 ton

Bozüyük Belediyesi tarafından 47.500 kişiye katı atık hizmeti verilmektedir. 2005 yılı bütçesi 12 trilyondur ve katı atık hizmetleri için 1.25 trilyon TL'lik ödenek ayrılmıştır. Bu rakam genel bütçe içinde %10.4'lük bir oranı oluşturmaktadır.

Katı atık hizmetlerine ait tüm aşamalar 2000 yılından bu yana piyasa firmalarına ihale edilmektedir. Son ihale 12 Kasım 2003 tarihinde yapılmış ve ihale bir yıllık süre için İstanbul Kırtasiye Temizlik - Tamsil Ltd. Şti.[12] ortaklığı tarafından 543.980.000.000 TL bedelle alınmıştır. 2005 yılı bütçesinde istenecek ilave eleman ve araçlarla bu rakamın 750 milyara çıkması beklenmektedir. Bu nedenle bütçeye 1.25 trilyonluk ödenek konmuştur. Başka bir deyişle katı atık bütçesinin sadece %60'ı özel sektör firmasına ihale bedeli olarak ödenecektir. 2004 yılı için belediye kesin hesabına yansıyan atık hizmetleri harcaması 800 milyar TL olmuştur. 2004 yılı için firmaya ödenen ihale bedeli de yaklaşık olarak bu miktarın %67'sini oluşturmuştur.

---

[12] İstanbul Kırtasiye Temizlik İstanbul merkezli, Tamsil Ltd. Şti. ise Çorlu merkezli bir şirkettir. Ortaklık Bozüyük dışında herhangi bir yerde benzer hizmet yürütmemektedir.

Firma 45 personel (20 kişi sokak süpürme, 17 kişi toplama, 8 kişi taşıma işinde çalıştırılmaktadır) ve 7 araçla çalışmaktadır. Araçların 5'i sıkıştırmalı kamyon, 1 tanesi açık kamyon ve 1 tanesi de kül ve cürufları toplayan tank taşıyıcı kamyondur. Araçların tümü firmaya aittir. Atıkların toplanmasında konteynırlardan yararlanılmaktadır. Firma tarafından her gün 07.00-16.00 saatleri arasında cadde ve sokaklar süpürülmekte, 19.30'dan sonra ise atıklar toplanmaktadır. Kentin bazı bölgelerinde süpürme işi belediye tarafından yürütülmektedir. İnşaat atıklarını evsel atıklarla beraber toplayan firma kül ve cüruflar için özel tank sistemi kullanmaktadır. Tıbbi atıklar, özel toplama aracı ve özel giysili şirket görevlileri eliyle alınıp toplama alanında kireçli kuyularda depolanmaktadır. Çöplerin bileşimi konusunda araştırma yapan tek belediye Bozüyük Belediyesi'dir. 2003 yılında yapılan analiz atıkların büyük bir kısmının (%60) organik atıklardan oluştuğunu ortaya çıkarmıştır.

Belediye sınırları içinde yaz aylarında günde 45-50, kış aylarında 55-60 ton atık toplanmaktadır. Katı atık hizmetleri için ayrılan bütçeye yıllık bazda toplanan atık miktarını oranladığımızda ton başına yaklaşık 68.4 milyon liralık bir maliyete ulaşılmaktadır. Ancak aynı oranlama ihale bedeli üzerinden yapıldığında maliyet ton başına 29.8 milyon TL'ye düşmektedir. Özel sektör firmasının işçi performansına bakıldığında ise bir işçinin günde ortalama 1.11 ton atığı topladığı ortaya çıkmaktadır. Firma tarafından çalıştırılan işçi sayısı ile nüfus orantılandığında yaklaşık 1055 kişiye bir işçinin hizmet verdiği görülmektedir.

Bozüyük belediyesi sınırları içinde oturan bir kişinin günlük atık üretimi 1.05 kg'dır. Bu rakamın yıllık bazda toplamı, bütçeye koyulan ödenek üzerinden 26.3 milyon TL, özelleştirme bedeli üzerinden 11.4 milyon TL'ye mal olmaktadır. Başka bir deyişle özel sektör firması bir kişinin bir yılda ürettiği atığı 11.4 milyon TL'ye

toplarken, aynı hizmeti belediyenin görmesi ve katı atık bütçesinin tamamını harcaması durumunda maliyet iki katın üzerine çıkmaktadır.

Belediye yetkililerince özelleştirme tercihinin en önemli gerekçesi yine istihdamdan kaynaklanan maliyet artışında gösterilmektedir. Belediyenin aynı sayıda personelle hizmeti görmesi durumunda ihale bedelinin personel giderine bile yetmeyeceği, üstelik belediye araçları eski ve yıpranmış olduğu için yeni yatırım yapma zorunluluğu ortaya çıkaracağı ifade edilmiştir. Ancak 2000 yılında bu hizmet alanı özelleştirilirken hiçbir belediye işçisi işten çıkarılmamış, diğer birimlere kaydırılmıştır. Bugüne kadar hizmet kalitesini ölçen herhangi bir çalışma yapılmamıştır. Ancak belediye hizmetlerinden şikayetlerin iletildiği pembe masa istatistikleri bu alanda veri olarak kullanılmaktadır. Son üç ayda katı atık hizmetlerine yönelik bir şikayetin iletilmemiş olması hizmetten memnuniyetin göstergesi olarak kabul edilmektedir. Belediye yetkilileri de firmanın çalışmalarından memnun olduklarını dile getirmişlerdir.

4.2. Belediye Yetkilileriyle Yapılan Görüşmeler: Genel Değerlendirme

Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde en çok dikkati çeken konu, yöneticilerce hizmetlerin maliyetine yönelik genel bilgiler dışında bir analizin yapılmamış olmasıdır. Belediye yetkililerine görüşme formunun 18. sorusuyla "çöp toplama hizmetinin belediyeniz için genel olarak maliyetini biliyor musunuz?" şeklinde bir soru yöneltilmiş ve soru altında maliyet kalemleri personel giderleri, işletme giderleri, özel hizmet sağlayıcılarından alınan hizmetler ve diğer başlıkları altında kategorize edilmiştir. Ancak görüşme yapılan tüm belediye yetkilileri (başkan yardımcıları ve temizlik işleri müdürleri dahil) böyle bir analizin yapılmadığını ifade etmiştir.

Ancak özelleştirme tercihi açısından en çarpıcı sonuç, görüşme formunun 7. sorusuna verilen cevaplarla alınmıştır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de belediye hizmetlerinde özelleştirmenin en önemli gerekçesi olarak maliyetlerin yüksekliği gösterilmektedir. Katı atık hizmetleri özelinde gerek belediye başkanları, gerekse akademisyenler tarafından, bu hizmet alanının belediye bütçeleri içinde %20-30 arasında bir oran oluşturduğu dile getirilmektedir. Aynı yaklaşım tarzı görüşülen belediye yetkililerinde de izlenmiştir. Ancak tablodan da görülebileceği gibi altı belediye düzeyinde katı atık hizmetlerinin genel bütçe içindeki oranı yalnızca %12.4'tür. Etimesgut Belediyesi'nde %8 ile en düşük düzeye inen oran, Çubuk Belediyesi'nde %21 ile en yüksek düzeyine çıkmaktadır. Ancak daha öncede belirtildiği gibi bu belediyede oranın yüksekliği büyük ölçüde başka hizmet birimlerinde çalıştırılan işçilerin temizlik hizmetleri kadrosunda gösterilmesinden kaynaklanmaktadır. Geri kalan beş belediyenin tümünde %12 oranı aşılamamaktadır.

Aşağıda hizmetin yürütülmesinde gerçekleştirilen farklılaştırmaya bağlı olarak ortaya çıkan maliyetlerdeki değişimler incelenmiştir. Görüşülen tüm belediyeler düzeyinde ortaya çıkan maliyetler Tablo 1' den görülebilir.

Maliyet değişiminin incelenebileceği ilk alan günlük atık üretimi üzerinde bulunabilmektedir. Bir kişi tarafından üretilen günlük atık miktarı ortalama 1.39 kg düzeyindedir. Gelişmiş ülkelerin vatandaşları tarafından üretilen atık miktarlarının üzerinde olan bu üretim, belediye bütçeleri içinde yıllık ortalama 31.1 Milyon TL harcanarak ortadan kaldırılmaktadır. Hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerde bu üretim katı atık bütçeleri içinde ortalama 25.8 Milyon TL'lik bir harcama yapmayı gerektirirken, ihale bedeli üzerinden 10.4 milyonla karşılanabilmektedir. Hizmetleri

Tablo:1

Belediyeler Karşılaştırmalı Maliyetler Tablosu

	Etimesgut	Kırıkkale	Bozüyük	Çankaya	Bolu	Çubuk	Ortalama
Katı atık hizmeti verilen nüfus	204.000	225.000	47.500	750.000	100.000	60.000	
Günlük toplanan atık miktarı (ton)	210	242	50	1.200	205	92.5	
Yıllık toplanan atık miktarı (ton)	76.650	88.330	18.250	438.000	74.825	33.762	
Bir kişi tarafından üretilen günlük atık (kg)	1.03	1.08	1.05	1.60	2.05	1.54	1.39
Katı atık hizmetlerine ayrılan bütçe (Trilyon TL)	5	6	1.25	22.357	3.84	2.46	
Genel bütçe içinde katı atık bütçesi oranı (%)	8	12	10.4	11	12	21	12.4
İhale bedeli (Trilyon TL)	2.38	1.84	0.54	-	-	-	
Katı atık bütçesi içinde ihale bedeli (%)	70	50	60	-	-	-	
Ton başına atık maliyeti (K.atık büt. üzerinden) (Milyon TL)	65.2	67.9	68.4	51.1	51.3	73.1	62.8
Ton başına atık maliyeti (ihale bedeli üzerinden) (Milyon TL)	31.1	20.9	29.8	-	-	-	
Nüfus içindeki bir kişinin katı atık bütçesi içindeki yıllık atık maliyeti (Milyon TL)	24.5	26.6	26.3	29.8	38.4	41.1	31.1
Nüfus içindeki bir kişiye düşen ihale bedeli (Milyon TL)	11.7	8.2	11.4	-	-	-	
Katı atık bütçesi içinde personel gideri (%)	-	-	-	66	69	56	
Bir işçinin günlük topladığı atık miktarı (ton)	1.40	1.86	1.11	1.88	1.58	0.97	1.46
Çalıştırılan İşçi sayısı	150	130	45	640	130	55	
Bir işçi tarafından hizmet verilen nüfus (kişi)	1360	1730	1055	1171	769	631	1119

kendi bünyesinde yürüten belediyelerde ise 36.4 milyonluk bir maliyet ortaya çıkarmaktadır.

İkinci olarak ton başına atık maliyetlerindeki değişim incelenebilir. Görüşülen altı belediye için ton başına atık maliyeti ortalama olarak 62.8 Milyon TL'dir. Hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerde bu hizmet katı atık bütçeleri içinde ortalama 61.1 Milyon TL'lik bir harcama yapmayı gerektirirken, hizmetleri kendi bünyesinde yürüten belediyelerde 58.5 milyonluk bir maliyet ortaya çıkarmaktadır. Ancak özelleştirme sonrası ihale bedeli üzerinden değerlendirme yapıldığında bir ton atığın ortadan kaldırılması için ihale ile özel firmalara aktarılan bedellerin ortalaması 27.3 Milyon TL'ye düşmektedir. Başka bir deyişle özel sektör eliyle sunulan hizmet, atığın tonu başına belediyeden 31.2 milyon daha ucuza gelmektedir.

Tezimizin temel varsayımları arasında da belirtildiği gibi katı atık hizmetlerinde özelleştirme hizmet maliyetlerinde azalmayı beraberinde getirmektedir. Ancak yine varsayımlarımızı doğrulayacak şekilde hizmet maliyetlerindeki azalma istihdam yapısında gerçekleştirilen değişime bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Değişimin en açık kanıtı istihdam edilen personel sayısının azaltılmasıdır. Elimizde özel sektör firmalarının ödediği ücretlere ilişkin bir veri olmamakla birlikte, çalıştırılan işçilere asgari ücretin verildiği belediye yetkilileri tarafından ifade edilmiştir. Dolayısıyla çalışan sayısını azaltmak yanında daha düşük ücret ödeme yoluyla da maliyetler azaltılmaktadır. Katı atık hizmetlerini özelleştirmiş üç belediyenin ortalaması alındığında, 1381 kişiye bir firma işçisinin hizmet verdiği ortaya çıkmaktadır. Hizmetin belediye eliyle yürütüldüğü üç belediyede ise 857 kişiye bir işçi düşmektedir. Ancak atık toplama performansları açısından karşılaştırıldığında iki grup altındaki personelin arasında bir fark olmadığı

ortaya çıkmaktadır. Firma işçileri eliyle atıkların toplandığı belediyelerde bir işçi günde ortalama 1.45 ton atık toplarken, hizmeti kendi bünyesinde yürüten belediyelerde bu oran 1.47 tona ulaşmaktadır.

Öte yandan hizmetin özelleştirilmesi durumunda ihale bedelleri katı atık bütçeleri içinde ortalama %60'lık bir oran oluşturmaktadır. Bu oranla hizmet için gerekli tüm araç gereç ile personel karşılanabilmektedir. Ancak hizmet belediye eliyle yürütülmesi durumunda sadece personel gideri katı atık bütçeleri içinde %63'lük bir paya sahiptir. Hizmet için gerekli yatırım ile her türlü gider (yakıt, bakım ve amortisman giderleri gibi) bu durumda belediye için artı bir maliyet kalemi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu iki sonuç belediyelerin aşırı istihdam merkezleri haline getirilmesinin nasıl özelleştirmeye giden kapıyı açtığını da göstermesi bakımından anlamlıdır. Hizmetin belediye eliyle görülebilmesi nitelikli işgücü istihdamı ve personel sayısındaki azaltmaya bağlı olarak gerçekleştirilebilir.

Sonuç olarak şunu söyleyebilmek mümkündür. Özelleştirme tüm belediyelerde istihdamla ilişkili bir tercih olarak ortaya çıkmaktadır. Katı atık hizmetleri alanını özelleştirmemiş belediyelerde geleceğe yönelik istihdam azaltma projesi özelleştirme ile anlam kazanırken, hizmeti özelleştirmiş belediyelerde proje hemen uygulamaya konulmuştur. Özelleştirmeye bağlı olarak iş kayıplarının oluşmadığı tek belediye Bozüyük Belediyesi'dir.

Şüphesiz ki özelleştirme ya da belediye eliyle sunum tercihlerinin yalnızca maliyetler üzerinden değerlendirilmesi doğru sonuçlar üretilmesine yetmeyecektir. Katı atık toplama hizmeti tipik bir kamu hizmetidir ve kamu hizmeti ilkeleriyle sıkı

sıkıya bağlıdır. Hizmetin sürekliliğinin aksatılması ya da hizmetten yararlananlar arasında ayrım yapılması mümkün değildir. Bu ilkeler yanında hizmetin vatandaşlar tarafından nasıl değerlendirildiğinin de dikkate alınması gerekecektir.

4.3. Saha Çalışması Sonuçları

Belediyelerde yapılan görüşmeyi tamamlamak üzere örneklemimiz içinde bulunan büyükşehir ilçe ve il belediyelerinin hizmet verdikleri vatandaşlarla bir anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada ağırlıklı olarak hizmetten memnuniyet ölçülmeye çalışılmıştır.

4.3.1. Araştırma Bölgeleri

Araştırma, dört ayrı belediyenin hizmet verdiği alanda gerçekleştirilmiştir. Bunlar Çankaya, Etimesgut, Kırıkkale ve Bolu belediyeleridir. Kırıkkale ve Etimesgut Belediyelerinde katı atık toplama hizmetlerine ait tüm aşamalar özelleştirilmiş, Çankaya ve Bolu Belediyelerinde ise bu hizmet belediye tarafından yürütülmektedir.

4.3.2. Araştırma Evreni ve Örnekleme Tekniği

Araştırma evreni her bir il ve ilçe merkezinin belediye mücavir alan sınırları içinde yaşayan, T.C. vatandaşı olan, 18 ve daha yukarı yaştaki tüm kadın ve erkeklerdir.

Örnekleme tekniği her bir il ve ilçe belediyesi için aynıdır. İl ve ilçe merkezleri öncelikle mahallelere ayrılmış ve bu mahalleler nüfusları ve coğrafi yakınlıkları göz önünde bulundurularak 12 tabakaya ayrıştırılmıştır. Bu 12 tabakayı temsil etmek üzere her tabakadan bir mahalle rasgele seçilmiştir. Buna göre, araştırma her bir il ve ilçe merkezinde toplam 12 mahallede yapılmıştır. Seçilen

mahalleler sokak ve cadde bazında ikinci bir ayrıştırmaya tabi tutulmuştur. İlgili sokak ve caddelerdeki bina sayısı ve coğrafi yakınlık göz önünde bulundurularak her bir mahalledeki sokak ve caddeler toplam 5 tabakaya ayrılmıştır. Bu 5 tabakadan rasgele bir cadde veya sokak seçilmiştir. Buna göre, araştırma her bir mahallede toplam 5 sokak veya caddede yapılmıştır. Buna göre, il ve ilçe merkezleri genelinde toplam sokak veya cadde sayısı 60 (12 mahalle X 5 sokak/cadde) olmuştur. Seçilen cadde ve sokaktaki konutlar ve işyerleri sayılarak her birine bir numara verilmiş ve bu konut/işyerlerinden 5'i asıl 5'i yedek olmak üzere 10 tanesi rasgele seçilmiştir. Araştırmanın son birimi bu konut veya işyerleri olmuş ve bu oranın %50 civarında olmasına çalışılmıştır. Öncelikle asıl numaralı konut veya işyerine ulaşılmış, araştırmanın mümkün olmadığı durumlarda yedeklere gidilmiştir. Gerek işyerlerinde gerekse konutlarda araştırma evrenindeki tanıma uyan kişiler numaralandırılmış ve araştırma bunlardan rasgele seçilen biri ile yapılmıştır. Bu son seçimde rasgele numara cetvelleri kullanılmıştır. Kısaca, örnekleme tekniğimiz çok aşamalı tabakalı-kümeli rasgele örnekleme tekniğidir.

4.3.3. Örneklemin Özellikleri

Her bir il ve ilçe merkezinde örneklem büyüklüğü 300 kişi olarak belirlenmiştir

Örneklemin cinsiyet dağılımı her bir il ve ilçe merkezine ve örneklem geneline göre Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2: Örneklem cinsiyetinin il ve ilçe merkezlerine ve örneklem geneline göre dağılımı

	Kırıkkale Sayı (%)	Etimesgut Sayı (%)	Bolu Sayı (%)	Çankaya Sayı (%)	TOPLAM Sayı (%)
Erkek	277 (92,3)	291 (97)	205 (68,3)	195 (65)	961 (80,1)
Kadın	23 (7,6)	9 (3)	95 (31,7)	105 (35)	239 (19,9)
TOPLAM	300	300	300	300	1200

Örneklem toplamının %80,1'i erkek, %19,9'u ise kadındır. Özellikle Kırıkkale ve Etimesgut'un muhafazakar kesimlerinde kadınların eğitim düzeyinin hem çok düşük olması hem de bu kesim kadınlarının dışarıdan gelen yabancılarla muhatap olmadaki isteksizlikleri kadınların örneklem genelinde daha az temsil edilmesine neden olmuştur. Ayrıca, cadde ve sokaklarda yer alan işyeri sahiplerinin genel olarak erkek olduğu düşünülürse, kadınların örneklemde daha az temsil edileceği araştırmanın başında da hesaba katılmıştır. Ancak, araştırmamızda cinsiyet farkının minimum düzeyde önemli olduğu düşünülerek bu az temsilin herhangi bir soruna yol açmayacağı varsayılmıştır.

Örneklemin yaş dağılımı her bir il ve ilçe merkezine ve örneklem geneline göre Tablo 3'de verilmiştir.

Tablo 3: Örneklem yaşının il ve ilçe merkezlerine ve örneklem geneline göre dağılımı.

	Kırıkkale Sayı (%)	Etimesgut Sayı (%)	Bolu Sayı (%)	Çankaya Sayı (%)	TOPLAM Sayı (%)
18-25 arası	93 (31,0)	86 (28,7)	135 (45,0)	89 (29,7)	403 (33,6)
26-35 arası	105 (35,0)	97 (32,3)	91 (30,3)	77 (25,7)	370 (30,8)
36-45 arası	47 (15,7)	68 (22,7)	55 (18,3)	51 (17,0)	221 (18,4)
46-60 arası	46 (15,3)	42 (14,0)	15 (5,0)	53 (17,6)	156 (13,0)
61 ve üstü	9 (3,0)	7 (2,3)	4 (1,4)	30 (10,0)	50 (4,2)
TOPLAM	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	1200 (100,0)

Örneklem toplamının %33,6'sı 18-25 yaş arasında, %30,8'i 26-35 yaş arasında, %18,4'ü 36-45 yaş arasında, %13'ü 46-60 yaş arasında ve %4,2'sı 61 ve daha yukarı yaştakilerden oluşmaktadır. Türkiye normlarına göre bu oranlar sırasıyla %25, %27, %19, %18 ve %11'dir. Buna göre, genç nüfusun örneklemde biraz fazla temsil edildiği gözlenmektedir. Ancak, bu fazlalığın araştırma amaçlarını bozma ihtimali düşüktür.

Örneklemin medeni durum dağılımı il ve ilçe merkezlerinden her birine ve örneklem geneline göre Tablo 4'te verilmiştir.

Tablo 4: Örneklem medeni durumunun il ve ilçe merkezlerine ve örneklem geneline göre dağılımı.

	Kırıkkale Sayı (%)	Etimesgut Sayı (%)	Bolu Sayı (%)	Çankaya Sayı (%)	TOPLAM Sayı (%)
Evli	185 (61,7)	211 (70,3)	124 (41,3)	149 (49,7)	669 (55,8)
Bekar	113 (37,7)	89 (29,7)	167 (56,0)	131 (43,7)	501 (41,7)
Dul/Boşanmış	2 (0,6)	0 (0,0)	8 (2,7)	20 (6,6)	30 (2,5)
TOPLAM	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	1200 (100,0)

Örneklemin %55,8'i evli, %41,7'si bekar ve %2,5'i ise dul veya boşanmış kişilerden oluşmaktadır. Örneklemde genç nüfus biraz fazla temsil edildiği için bekar nüfusun da biraz fazla temsil edildiği gözlenmektedir.

Örneklemin eğitim durumu dağılımı her bir il ve ilçe merkezine ve örneklem geneline göre Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5: Örneklem eğitim durumunun il ve ilçe merkezlerine ve örneklem geneline göre dağılımı.

	Kırıkkale Sayı (%)	Etimesgut Sayı (%)	Bolu Sayı (%)	Çankaya Sayı (%)	TOPLAM Sayı (%)
Herhangi bir okuldan mezun değil	0 (0,0)	1 (0,3)	0 (0,0)	5 (1,6)	6 (0,5)
İlkokul	39 (13,0)	61 (20,4)	7 (2,3)	29 (9,7)	136 (11,3)
Ortaokul	55 (18,3)	67 (22,3)	35 (11,7)	30 (10,0)	187 (15,6)
Lise	164 54,7)	126 (42,0)	121 (40,3)	139 (46,3)	550 (45,8)
Üniversite	42 (14,0)	45 (15,0)	137 (45,7)	97 (32,4)	321 (26,8)
TOPLAM	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	1200 (100,0)

Örneklemin %0,5'i herhangi bir eğitim kurumundan mezun olmamıştır. Yüzde 11,3 ilkokul mezunu, %15,6 ortaokul mezunu, %45,8 lise mezunu ve %26,8 üniversite mezunudur. Cinsiyet ve yaş dağılımı ile ilgili olarak belirtilen arızalar eğitimli kesimin örneklemde daha çok temsil edilmesine yol açmıştır. Ancak, bu durumun araştırma amaçları açısından daha sağlıklı olacağı düşünülebilir.

Örneklemin mesleklere dağılımı her bir il ve ilçe merkezine ve örneklem geneline göre Tablo 6'te verilmiştir.

Tablo 6: Örneklem mesleğinin il ve ilçe merkezlerine ve örneklem toplamına göre dağılımı.

	Kırıkkale (sayı)	Etimesgut (sayı)	Bolu (sayı)	Çankaya (sayı)	TOPLAM (sayı)
Şirket sahibi veya ortağı	0	0	6	1	7
Esnaf-sanatkar	181	171	105	110	567
Ev hanımı	2	4	17	26	49
Vasıflı işçi, forman	10	37	25	8	80
Profesyonel, serbest meslek erbabı	1	1	8	22	32
Üst düzey yönetici	0	0	3	6	9
Orta düzey yönetici	1	1	3	6	11
Memur	13	19	22	25	79
İşçi	27	9	22	1	59
Öğrenci	32	12	80	45	169
Çiftçi	1	0	0	0	1
Emekli	23	31	8	44	106
İşsiz	9	12	1	5	27
Polis, subay, astsubay	0	3	0	1	4
TOPLAM	300	300	300	300	1200

Örneklemin %47,3'ü esnaf-sanatkar durumundadır. Bundan sonra %14 ile öğrenci, %9,2 ile emekli, %6,6 ile memur, %6 ile vasıflı işçi, forman, %4,9 ile vasıfsız işçi, %4,2 ile ev hanımı, %2,9 ile profesyonel, serbest meslek erbabı, %2,3

ile işsiz, %1 ile orta düzey yönetici olanlar gelmektedir. Diğerlerinin oranı %1'den azdır.

Örneklemin 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde oy verdiği partilerin dağılımı her bir il ve ilçe merkezine ve örneklem geneline göre Tablo 7'de verilmiştir.

Tablo 7: Örneklemin 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde oy verdiği partilerin il ve ilçe merkezlerine ve örneklem geneline göre dağılımı.

	Kırıkkale Sayı (%)	Etimesgut Sayı (%)	Bolu Sayı (%)	Çankaya Sayı (%)	TOPLAM Sayı (%)
AKP	158 (52,7)	136 (45,4)	113 (37,7)	55 (18,4)	462 (38,5)
CHP	15 (5,0)	13 (4,3)	68 (22,7)	135 (45,0)	231 (19,3)
DYP	27 (9,0)	4 (1,3)	6 (2,0)	4 (1,3)	41 (3,4)
MHP	30 (10,0)	68 (22,7)	10 (3,3)	9 (3,0)	117 (9,7)
GP	2 (0,7)	0 (0,0)	8 (2,7)	4 (1,3)	14 (1,2)
DEHAP	0 (0,0)	3 (1,0)	0 (0,0)	2 (0,7)	5 (0,4)
ANAP	0 (0,0)	18 (6,0)	0 (0,0)	1 (0,3)	19 (1,6)
SP	1 (0,3)	0 (0,0)	1 (0,3)	1 (0,3)	3 (0,2)
Diğer	16 (5,3)	13 (4,3)	37 (12,3)	14 (4,7)	80 (6,7)
Oy vermeyen	51 (17,0)	45 (15,0)	57 (19,0)	75 (25,0)	228 (19,0)
TOPLAM	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	300 (100,0)	1200 (100,0)

Örneklem geneline bakıldığında, 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde %38,5 AKP'ye, %19,3 CHP'ye, %3,4 DYP'ye, %9,7 MHP'ye, %1,2 GP'ye, %0,4 DEHAP'a, %1,6 ANAP'a, %0,2 SP'ye, %6,7 bunlar dışındaki diğer partilere oy vermiştir. % 19 ise oy kullanmadığını veya o tarihte oy kullanma yaşında olmadığını belirtmiştir.

4.3.4. Kullanılan Araçlar ve İşlem Yöntemi

Araştırmada iki sayfadan oluşan bir anket formu kullanılmıştır. (bkz. EK-3 ve EK-4) Temizlik ve katı atık toplama hizmetlerinin özelleştirildiği yerlerde bir sorunun fazla, bir sorunun da farklı şekilde sorulmuş olması dışında anket formunda yer alan sorular aynıdır.

Anket formunda yer aldığı soruya göre, açık uçlu bırakılan ve A1 olarak kodlanan ilk soru "Yaşadığınız mahalle/semtin en önemli sorunu nedir?"şeklinde formüle edilmiştir. A2 olarak kodlanan ikinci soru da "X belediyesinin hizmetlerinden genel olarak ne kadar memnunsunuz?"[13] diye sorulmuş ve cevaplar "1. Çok memnunum, 2. Biraz memnunum, 3. Ne memnunum ne değilim, 4. Pek memnun değilim, 5. Hiç memnun değilim, 6. Fikrim yok" şeklinde kapalı hale getirilmiştir. Analizler bölümünde "6. Fikrim yok" seçeneği "3. Ne memnunum ne değilim" cevabı ile harmanlanmış ve tüm cevaplar ters kodlanarak olumsuzdan olumluya doğru bir sıralama yapılmıştır. A3 olarak kodlanan üçüncü soruda "X Belediye Başkanını başarılı buluyor musunuz?"[14] diye sorulmuş ve cevaplar "1. Evet, 2. Hayır, 3. Fikrim yok" şeklinde kapalı hale getirilmiştir. Analizlerde evet 3, hayır 1 ve fikrim yok 2 olarak tekrar kodlanmış bu şekilde olumsuzdan olumluya doğru bir sıralama yapılmıştır. Çevre temizliği ve katı atık hizmetlerinin özelleştirildiği Kırıkkale ve Etimesgut'ta A4 olarak kodlanan bir soru daha sorulmuştur. Bu soruda "Oturduğunuz mahalle/semtin sokak temizliği ve çöp toplama hizmetlerini kim yürütüyor?" diye sorulmuş ve cevaplar "1. Belediye

---

[13] X yerine Kırıkkale belediyesi, Etimesgut belediyesi, Bolu belediyesi, Çankaya belediyesi şeklinde ilgili belediyenin adı yazılmıştır.
[14] X yerine Kırıkkale Belediye Başkanı, Etimesgut Belediye Başkanı, Bolu Belediye Başkanı, Çankaya Belediye Başkanı şeklinde ilgili belediyenin belediye başkanı yazılmıştır.

yürütüyor, 2. Özel şirket yürütüyor, 3. Bilmiyorum" şeklinde kapalı duruma getirilmiştir. Bu sorunun sorulmasındaki amaç vatandaşların hizmetin kimin tarafından sunulduğunu bilip bilmediklerini öğrenmektir. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde vatandaşın pek çoğunun bu bilgiye sahip olmadığı ifade edilmiştir.

Sonraki bölümde B1 olarak kodlanan ve iki alt sorudan oluşan bir soru sorulmuştur: "Aşağıdaki çevre temizlik hizmetlerinden ne kadar memnunsunuz?". B1.1 olarak kodlanan soruda "Cadde ve sokak temizliği (süpürme)", B1.2 olarak kodlanan soru da ise "Çöplerin toplanması ve taşınması" konuları yer almıştır. Cevaplar "1. Çok memnunum, 2. Biraz memnunum, 3. Ne memnunum ne değilim, 4. Pek memnun değilim, 5. Hiç memnun değilim" şeklinde kapalı hale getirilmiştir. Analiz aşamasında, yine, bu cevaplar da ters kodlanarak olumsuzdan olumluya giden bir şekilde sıralanmıştır. B2 olarak kodlanan soruda "Cadde ve sokak temizliğinin aksayan bir yönü var mı?" diye sorulmuş ve bu soruya "evet" şeklinde cevap verenlere B2.1 sorusuyla "Aksayan yön nedir?" diye açık uçlu ayrı bir soru yöneltilmiştir. B3 olarak kodlanan soru da "Çöp toplama hizmetinin aksayan bir yönü var mı?" diye sorulmuş "evet" şeklinde cevap verenlere "Aksayan yön nedir?" diye açık uçlu ayrı bir soru daha sorulmuştur.

Sonraki bölümde C1 olarak kodlanan soruda "Mahalle/semtinizde yeterince çöp toplama bidonu olduğunu düşünüyor musunuz?, C2 olarak kodlanan soruda ise "Çöp toplama araçları çöplerin tümünü topluyor mu?" diye sorulmuş ve cevaplar "1. Evet, 2. Hayır, 3. Fikrim yok" şeklinde kapalı olarak alınmıştır.

Sonraki bölümde temizlik ve katı atık toplama hizmetlerini özelleştiren Kırıkkale'de "Kırıkkale Belediyesi çevre temizlik ve çöp toplama hizmetlerini

Ağustos 2004 tarihinde özelleştirmiştir. Ağustos ayı öncesi ve sonrasında hizmet kalitesini karşılaştırdığınızda aşağıdaki yargılardan hangisine katılırsınız?", Etimesgut'ta ise "Etimesgut Belediyesi çevre temizlik ve çöp toplama hizmetlerini 1995 tarihinde özelleştirmiştir. 1995 öncesi ve sonrasında hizmet kalitesini karşılaştırdığınızda aşağıdaki yargılardan hangisine katılırsınız?" şeklinde bir soru sorulmuş ve cevaplar "1. Belediye çok daha başarılıydı, 2. Belediye biraz daha başarılıydı, 3. İkisi arasında fark yoktur, 4. Özel şirket biraz daha başarılıdır, 5. Özel şirket çok daha başarılıdır, 6. Fikrim yok" şeklinde kapalı duruma getirilmiştir. Buna karşılık, özelleştirmenin olmadığı Çankaya ve Bolu'da ise "Belediyenin yürüttüğü çevre temizlik ve çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesini (şirketler tarafından yürütülmesini) ister misiniz?" diye sorulmuş ve cevaplar "1. Evet, 2. Hayır, 3. Fikrim yok" şeklinde kapalı duruma getirilmiştir.

Son bölümde 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde hangi partiye oy verildiği, cinsiyeti, yaşı, medeni durumu, eğitimi, mesleği sorulmuştur.

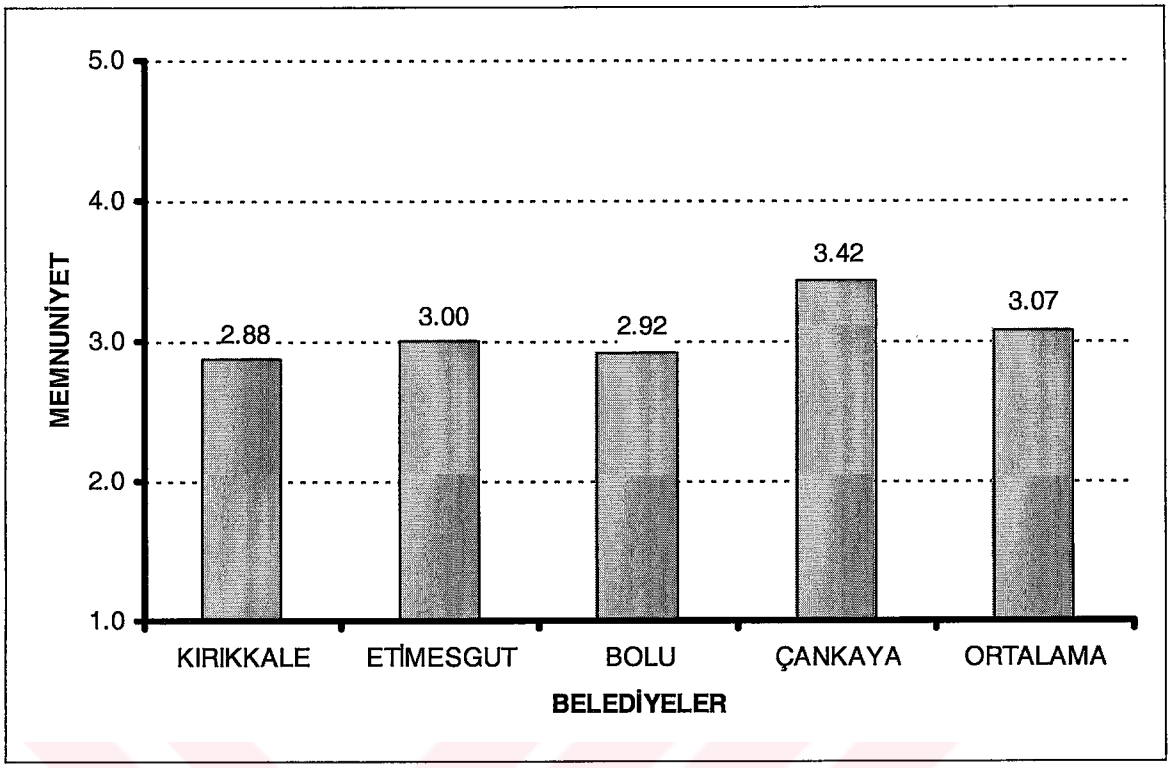
Yukarıda detaylı olarak betimlenen anket formu, dört il ve ilçe merkezinde yüzyüze görüşme yöntemiyle uygulanmıştır. [15]

[15] Verilerin toplanmasından sonraki süreçte anket formunda yer alan açık uçlu sorulara verilen cevaplar kodlanmış ve MICROSOFT EXCEL formatında bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Analizler ise SPSS 12.0 for Windows'da yapılmıştır.

4.3.5. Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet

Analiz aşamasında ilk olarak araştırma bölgelerindeki mevcut durumu kaba hatları ile belirleyebilmek için il ve ilçe merkezlerinin belediyelerinden memnuniyet düzeyi ve belediye başkanları ile ilgili öznel başarı algısı ölçülmeye çalışılmıştır.

İl ve ilçe belediyelerinden memnuniyet düzeyi Şekil 1'de verilmiştir. "1"in hiç memnun olmayanları "5"in ise çok memnun olanları gösterdiği bir ölçekte, Kırıkkale Belediyesi 2.88, Bolu Belediyesi 2.92, Etimesgut Belediyesi 3.00 ve Çankaya Belediyesi 3.42 puan almıştır. Tüm belediyelerin ortalaması ise 3.07'dir. Buna göre, ortalamanın üstünde, ve esasında, ortalamayı yükselten tek belediyenin Çankaya Belediyesi olduğu anlaşılmaktadır. Diğer il ve ilçe belediyelerinin hizmetlerinden memnuniyet düzeyi ise ortalamanın altındadır. Nitekim, belediyelerden memnuniyet düzeyi anlamlı bir farklılık göstermektedir [$F(3,1016)=11.53$, $p=.0001$]. Analiz sonrası yapılan *Tukey Honestly Significant Difference* testi, Çankaya Belediyesi ile ilgili memnuniyet düzeyinin anlamlı bir şekilde diğer belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyinden yüksek olduğunu göstermiştir. Diğer belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyleri arasında anlamlı bir farklılık yoktur.



Şekil 1: İl ve ilçe belediyelerden memnuniyet düzeyi

Yukarıda belirtildiği gibi, Kırıkkale ve Etimesgut'ta çevre temizliği ve katı atık toplama hizmetleri özel şirketler tarafından yapılırken, Bolu ve Çankaya'da bu hizmetler belediyenin kendisi tarafından yürütülmektedir. Analiz bu boyut değerlendirilerek tekrarlandığında, özelleştirmenin olmadığı belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyinin (3.21), özelleştirme yapan belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyinden (2.93) anlamlı olarak daha yüksek çıktığı gözlenmiştir [$t(1200)=3.60$, $p=.0001$]. Bu aşamada belediyeden memnuniyet düzeyini belirlemede çevre temizliği ve katı atık toplama hizmetinden memnuniyetin ne kadar etkili olduğunu söyleyemeyiz. Ancak, iki memnuniyet düzeyinin birbirinden bağımsız olması gibi bir durum varsayılırsa, özelleştirmenin yapılmadığı belediyeler lehine bir eğilimin araştırmanın başlangıcından beri varolduğu söylenebilir. Bundan dolayı, çevre temizliği ve katı atık toplama ile ilgili kanaatler analiz edilirken belediyeden

memnuniyet düzeyinin etkisinin sıfırlanması, yani istatistiksel olarak kontrol edilmesi gerekecektir.

Demografik, sosyo-ekonomik ve siyasi özelliklerden hangisinin belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyini etkilediğini belirlemek için deneğin cinsiyetinin, yaşının, medeni durumunun, eğitiminin, mesleğinin ve 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde oy verdiği partinin[16] bağımsız değişken olarak, belediyeden memnuniyet düzeyinin ise bağımlı değişken olarak kullanıldığı bir regresyon analizi yapılmıştır. Her bir belediye ile ilgili göstergeler Tablo 8'de verilmiştir.

Tablo 8: Belediye hizmetlerinden memnuniyeti etkileyen faktörler

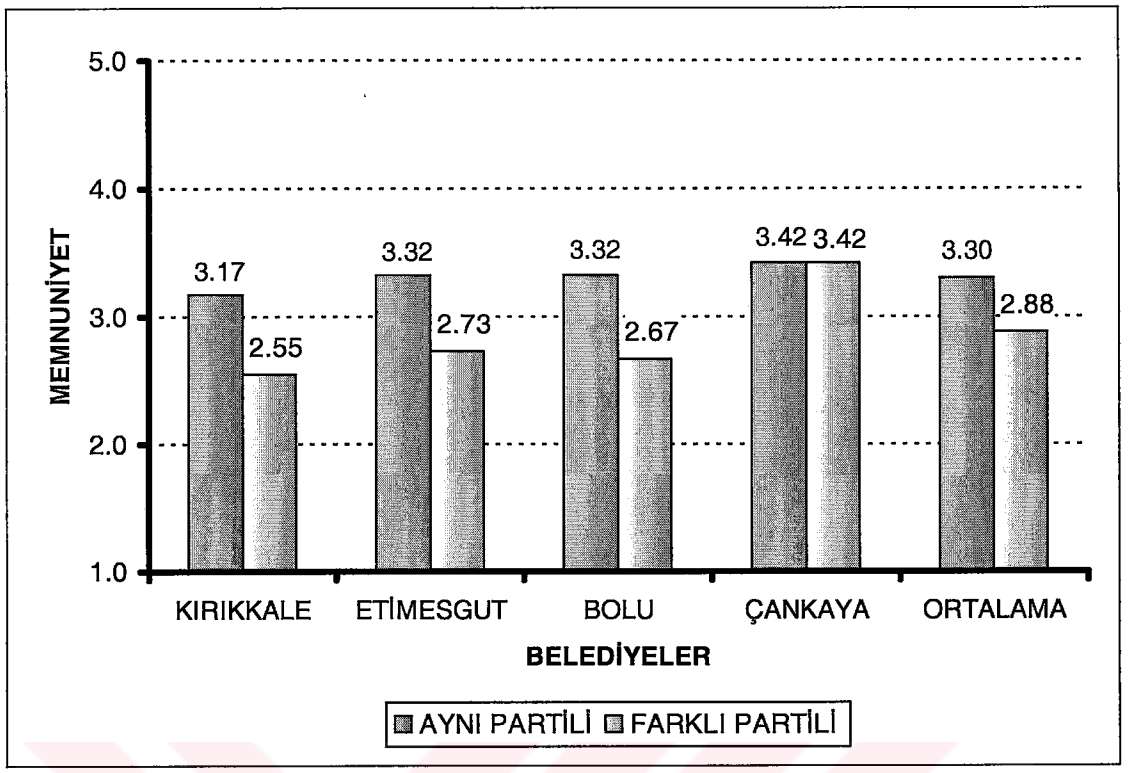
	Kırıkkale		Etimesgut		Bolu		Çankaya	
	β	t	β	t	β	t	β	t
cinsiyet	.11	(1.88)	.10	(1.44)	-.17*	(2.48)	.16*	(2.73)
yaş	-.08	(1.16)	-.07	(0.80)	.07	(0.77)	.06	(0.73)
medeni durum	.10	(1.41)	-.03	(0.37)	.06	(0.68)	-.03	(0.45)
eğitim	-.08	(1.34)	-.02	(0.31)	-.05	(0.62)	-.04	(0.64)
siyasi tercih	-.22*	(3.72)	-.22*	(3.18)	-.19*	(2.77)	.02	(0.27)
R^2	.08		.06		.12		.03	

* : asgari p<.05 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir.

[16] Analizlerde partinin hangisi olduğuna bakılmamış, deneğin oy verdiği partinin mevcut belediye başkanının adayı olduğu parti mi yoksa başka bir parti mi olduğuna bakılmıştır. Buna uygun olarak da, eğer oy verilen parti belediye başkanının adayı olduğu parti ise 1, farklı bir partiyse 2 diye tekrar kodlama yapılmıştır. Buna göre, Kırıkkale, Etimesgut ve Bolu'da AKP'ye oy verenler, Çankaya'da ise CHP'ye oy verenler 1 olarak, Kırıkkale, Etimesgut ve Bolu'da AKP, Çankaya'da ise CHP dışında partilere oy verenler 2 olarak kodlanmıştır.

Kırıkkale, Etimesgut ve Bolu'da siyasi tercih değişkeninin anlamlı olduğu ve belediye hizmetlerinden memnuniyeti etkilediği görülmektedir. Bolu'da siyasi tercihe ilave olarak cinsiyet değişkeni de anlamlıdır. Çankaya Belediyesi'ne ait regresyon analizinde sadece cinsiyet değişkeni anlamlı bulunmuştur. Yukarıda dört belediye içerisinde hizmetlerinden en memnun olunan belediyenin Çankaya Belediyesi olduğu belirtilmişti. Bu memnuniyet düzeyinin bireysel özelliklerden bağımsız olduğu bulgusu da mevcut bilgiler ile birleştirildiğinde, Çankaya'da belediye hizmetlerinden memnuniyetin doğrudan belediyenin kendine has özelliklerinden, yani belediyenin hizmet anlayışı ve çalışmalarından kaynaklandığı, diğer belediyelerde ise, en azından belli bir düzeyde belediyenin kendisinden olmayan özelliklerin de belediyeyle ilgili memnuniyet algısını etkilediği söylenebilir.

Kurulan modelin en azından üç belediyede doğru çıkmasının ardından hangi değişkenin daha önemli olduğuna bakıldığında, hem Kırıkkale'de hem de Etimesgut'ta sadece siyasi tercihin anlamlılık düzeyini aştığı görülmektedir. Aynı değişken Bolu Belediyesi ile ilgili memnuniyet düzeyi üzerinde de etkili çıkmaktadır. Buna göre, seçimlerde mevcut belediyeye oy verenlerin belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi ile farklı partilere oy verenlerin memnuniyet düzeyi arasında anlamlı bir fark vardır. (bkz. Şekil 2)



Şekil 2: İl ve ilçe merkezlerinde belediye başkanının partisine oy verenlerle farklı partilere oy verenlerin mevcut belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi

Şekil 2'de görüldüğü gibi, örneklem genelinde 28 Mart'ta mevcut Belediye Başkanına oy verenlerin belediye performansı ile ilgili değerlendirmeler (3.30), aynı seçimde farklı partilere oy verenlerin değerlendirmelerinden (2.88) daha yüksektir. 0.42 puanlık bu fark istatistiksel olarak anlamlıdır [$t(1200)=5.30$, $p=.0001$]. Farkın büyüklüğü Bolu'da 0.65'e, Kırıkkale'de 0.62'ye ve Etimesgut'ta 0.59'a çıkmakta iken Çankaya'da herhangi bir fark gözlenmemektedir. Diğer bir deyişle, Kırıkkale, Etimesgut ve Bolu'da *partizanlık* olarak adlandırabileceğimiz bir tutum belediyeden memnuniyetin bir bölümün açıklamakta iken, Çankaya'da böyle bir ayrışma söz konusu değildir.

Tablo 8'e geri dönüldüğünde, Kırıkkale ve Etimesgut'tan farklı olarak Bolu ve Çankaya'da cinsiyetin de belediye hizmetlerinden memnuniyeti etkileyen bir

faktör olduğu gözlenmektedir.[17] Bolu belediyesinin hizmetleri ile ilgili olarak erkekler kadınlardan daha yüksek değerlendirmeler yapmıştır (sırasıyla 3.10 ve 2.52). Buna karşılık, Çankaya Belediyesinin hizmetleri ile ilgili olarak da kadınlar erkeklerden daha yüksek değerlendirmeler yapmıştır (sırasıyla 3.69 ve 3.28).

Buraya kadarki bulguları kısaca özetlemek gerekirse, araştırma bölgeleri arasında performansından en memnun olunan belediye Çankaya Belediyesidir. Diğer belediyelerle ilgili performans algıları birbirine yakın düzeydedir. Çankaya Belediyesi partizanlık dahil olmak üzere hitap ettiği bölgedeki tüm kesimler tarafından benzer bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Buna karşılık, diğer belediyelerde parti tarafgirliğinin performansı kısmen de olsa etkilediği belirlenmiştir. Dolayısıyla, tarafgirlik etkilerinin ortadan kalkması durumunda bu üç belediye ile ilgili performans değerlendirmesinin daha da düşeceği ve bunlarla Çankaya Belediyesi arasındaki farkın daha açılacağı anlaşılmıştır.

Bu konu ile yakından ilgili bir başka konu da belediye başkanları ile ilgili algılardır. Bir sonraki bölümde bu konu ilgili analizler yer almaktadır.

4.3.6. Belediye Başkanı İle İlgili Algılar

Öncelikle belirtilmesi gereken nokta, belediye başkanının performans algısı ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi tüm bölgelerde oldukça yüksek korelasyonlar göstermiştir (bkz. Tablo 9).

---

[17] Analizlerde erkekler 1, kadınlar ise 2 olarak kodlanmıştır. Buna göre, negatif korelasyonlar erkeklerin daha yüksek olduğunu, pozitif korelasyonlar kadınların daha yüksek olduğunu göstermektedir.

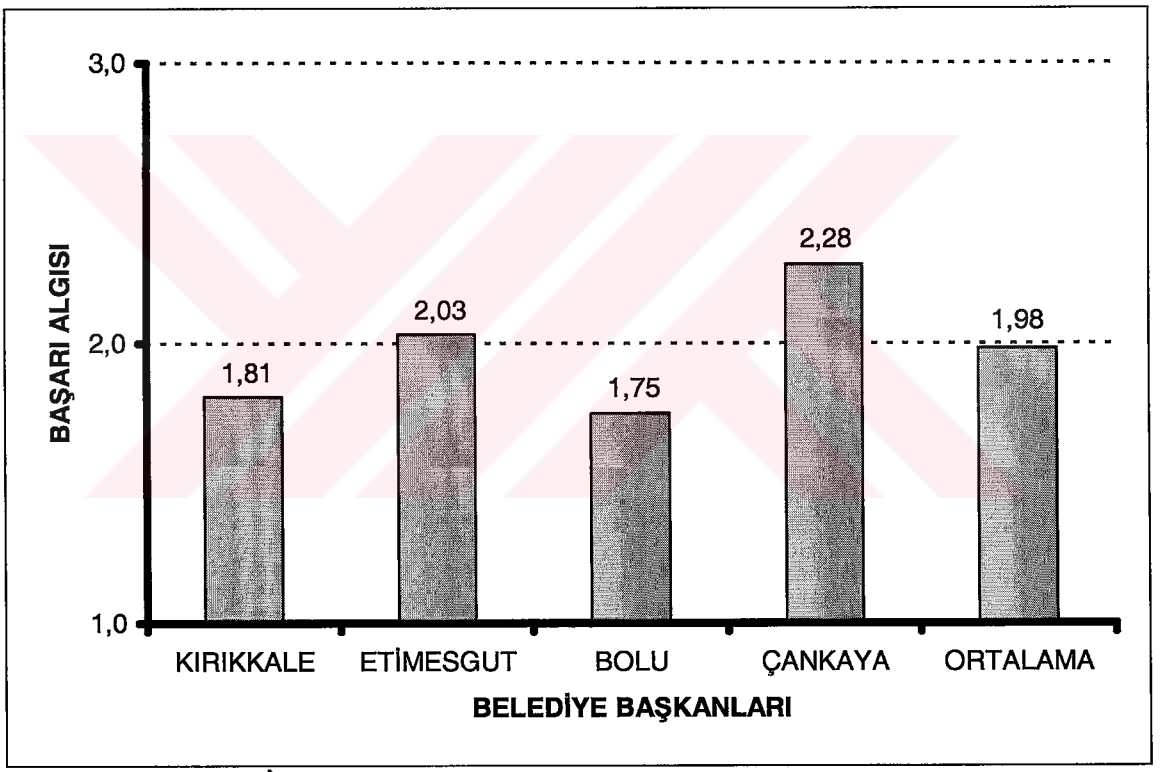
Tablo 9: Belediye başkanının performans algısı ile belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi arasındaki korelasyonlar.

	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya
r	0.55	0.66	0.57	0.53
df	301	202	217	300
p<	.0001	.0001	.0001	.0001

Bu denli yüksek korelasyonların olması belediyeler ile belediye başkanlarının farklı algılar üretmemesinden kaynaklanıyor olabilir. Belediye başkanını başarısız gören bir kimse belediye hizmetlerini de yetersiz bulabilir veya bunun tersi olarak belediye hizmetlerinden memnun olmayan bir kimse belediye başkanını başarısız görebilir. Asıl önemli olan nokta, genel itibariyle araştırma bölgelerinden dördünde de belediye başkanlarının belediyelerinden farklı bir imaj oluşturamadığıdır. Ancak, her iki değerlendirme arasında bire bir korelasyonda yoktur. Bu durum kısmi farklılıklar bulunduğuna işaret etmektedir. Bunların ne olduğunu görmek için bir önceki bölümdeki analizler burada da aynen tekrar edilmiştir.

Belediye başkanını başarılı bulmayanların "1", ne başarılı ne de başarısız bulanların "2" ve başarılı bulanların "3" olarak kodlandığı bir ölçekte, Bolu Belediye Başkanı 1.75, Kırıkkale Belediye Başkanı 1.81, Etimesgut Belediye Başkanı 2.03 ve Çankaya Belediye Başkanı 2.28 puan almaktadır. Belediye başkanları ile ilgili performans değerlendirmelerindeki bu farklılıklar anlamlılık düzeyine ulaşmıştır [$F(3,1016)=23.54$, $p=.0001$]. *Tukey Honestly Significant Difference* testine göre, Bolu ve Kırıkkale Belediye Başkanlarının performans değerlendirmeleri arasında anlamlı bir fark yoktur. Etimesgut Belediye Başkanı ile ilgili değerlendirmeler ise bu

iki belediye başkanı ile ilgili değerlendirmelerden anlamlı olarak daha yüksektir ancak mutlak anlamda bu yükseklik Etimesgut Belediye Başkanının başarılı bulunduğu anlamına gelmemektedir. Nitekim, bu Belediye Başkanı ile ilgili algılar ne başarılı ne başarısız düzeyindedir. Buna göre, önceki iki Belediye Başkanı ile ilgili değerlendirmeler mutlak anlamda başarısız kategorisine girmektedir. Çankaya Belediye Başkanı ile ilgili değerlendirmeler ise Etimesgut dahil olmak üzere üç Belediye Başkanı ile ilgili değerlendirmelerden de daha yüksektir ve mutlak anlamda da başarılı kategorisine girmektedir.[18]



Şekil 3: İl ve ilçe belediye başkanları ile ilgili başarılılık algısı

[18] Yukarıda değinildiği gibi, belediye başkanı ne başarılı ne de başarısız algılanıyorsa bu durum analizlerde "2" olarak kodlanmıştır. Bolu ve Kırıkkale Belediye Başkanı ile ilgili performans algıları 2'den anlamlı düzeyde düşüktür (sırasıyla *t-test*ler=3.73 ve 5.03, her ikisi de .0001 düzeyinde anlamlı). Etimesgut Belediye Başkanı ile ilgili performans algısı ise 2'den anlamlı farklılık göstermemektedir (t=0.48, p>.05). Buna karşılık, Çankaya Belediye Başkanı ile ilgili performans algısı 2'den anlamlı düzeyde yüksektir (t=6.28, p=.0001).

Demografik, sosyo-ekonomik ve siyasi özelliklerden hangisinin belediye başkanının başarı düzeyini etkilediğini belirlemek için deneğin cinsiyetinin, yaşının, medeni durumunun, eğitiminin, mesleğinin ve 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde oy verdiği partinin bağımsız değişken olarak, belediye başkanının başarılılık algısının da bağımlı değişken olarak kullanıldığı bir regresyon analizi yapılmıştır. Her bir belediye ile ilgili göstergeler Tablo 10'da verilmiştir.

Tablo 10: Belediye başkanını başarılı bulmayı etkileyen faktörler

	Kırıkkale		Etimesgut		Bolu		Çankaya	
	β	t	β	t	β	t	β	t
cinsiyet	.05	(0.87)	.07	(0.99)	.04	(0.65)	.10	(1.71)
yaş	.01	(0.20)	.11	(1.28)	.03	(0.27)	.07	(0.88)
medeni durum	-.05	(0.69)	-.09	(1.09)	-.05	(0.50)	-.05	(0.68)
eğitim	-.08	(1.41)	-.06	(0.85)	-.11	(1.41)	-.05	(0.79)
siyasi tercih	-.31*	(5.35)	-.21*	(3.00)	-.25*	(3.56)	-.11	(1.87)
R^2	.10		.07		.08		.03	

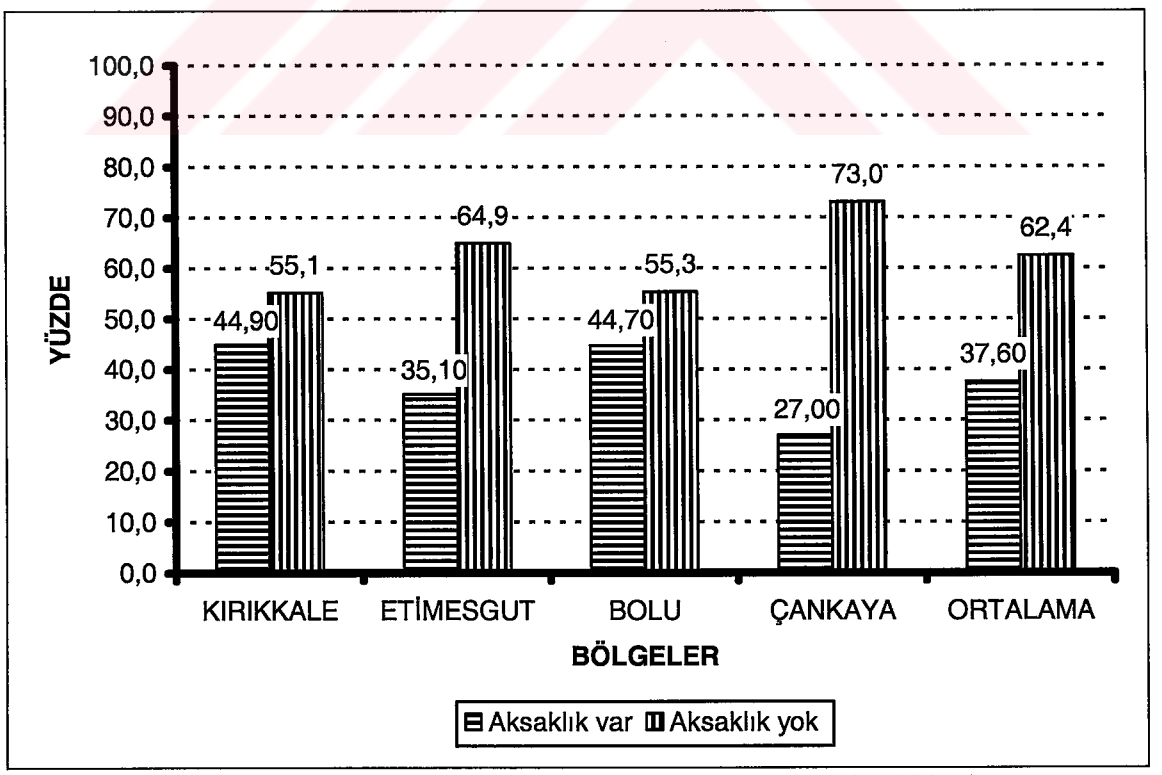
* : asgari $p<.05$ düzeyinde anlamlılığı göstermektedir.

Belediye başkanının performans algısı ile cinsiyet, yaş, medeni durum ve eğitim hiçbir il ve ilçe belediyesinde anlamlı bir birliktelik göstermemiştir. Ancak, Kırıkkale, Etimesgut ve Bolu'da 28 Mart 2004 belediye başkanlığı seçiminde mevcut belediye başkanına oy verdiğini belirtenler, belediye başkanının performansını daha yüksek değerlendirmişlerdir. Çankaya bölgesinde ise, böyle bir durum söz konusu değildir.

4.3.7. İl ve İlçe Merkezlerinde Cadde/Sokak Temizliği ve Çöp Toplama Hizmetleri İle İlgili Kanaatler

4.3.7.1. Cadde ve Sokak Temizliği Hizmetlerinde Aksayan Yönler

Cadde ve sokak temizliğinde aksaklık görme oranının en yüksek olduğu bölgeler Kırıkkale ve Bolu il merkezleridir. Bu iki il merkezine göre, Etimesgut ilçe merkezinde daha az aksaklık olduğu, Çankaya ilçe merkezinde ise aksaklıkların en düşük düzeyde olduğu görülmektedir (bkz. Şekil 4). Kırıkkale ve Bolu ile ilgili aksaklık bildirimleri ortalamadan oldukça yüksek iken, Etimesgut ile ilgili olarak bildirilen aksaklıklar ortalamadan anlamlı bir farklılaşma göstermemektedir. Çankaya ile ilgili aksaklık bildirimleri ise ortalamanın çok altındadır. Görüldüğü gibi, yukarıdaki bilgilere paralel olarak Çankaya ile algılar diğer bölgelerle kıyaslandığında daha olumludur. Buna karşın, Etimesgut daha orta düzey bir görüntü sergilemekte, Kırıkkale ve Bolu ise en alt düzeylerde bulunmaktadır.



Şekil 4: Bölgelerde cadde ve sokak temizliği ile ilgili bir aksaklık algısı

Cadde ve sokak temizliğinde aksaklık görenlerin en çok şikayet ettikleri konu süpürme işleminin yeterince yapılmamasıdır. Kısaca, aksayan yön olarak hizmetin yetersizliği görülmekte, spesifik bir nedene atıfta bulunulmamaktadır (bkz. Tablo 11). Özellikle Çankaya ve Etimesgut'ta bu durum listenin başında yer almaktadır. Diğer bölgelerde ise, spesifik nedenlere yapılan yüklemeler daha fazladır. Bundan sonra çöp kutularının yeterince olmaması gelmektedir. Cadde ve sokak temizliğini etkileyen bir faktör olarak, yetersiz çöp kutusu ya da çöp bidonunun olması durumunda, çöplerin cadde ve sokaklara atıldığı belirtilmektedir. Özellikle, Bolu ve Etimesgut'ta temizleme işlemlerinin belirli bir takvime göre yapılmaması diğer bir şikayet nedenidir.

Tablo 11: Bölgelerde cadde ve sokak temizliğinde aksayan yönler

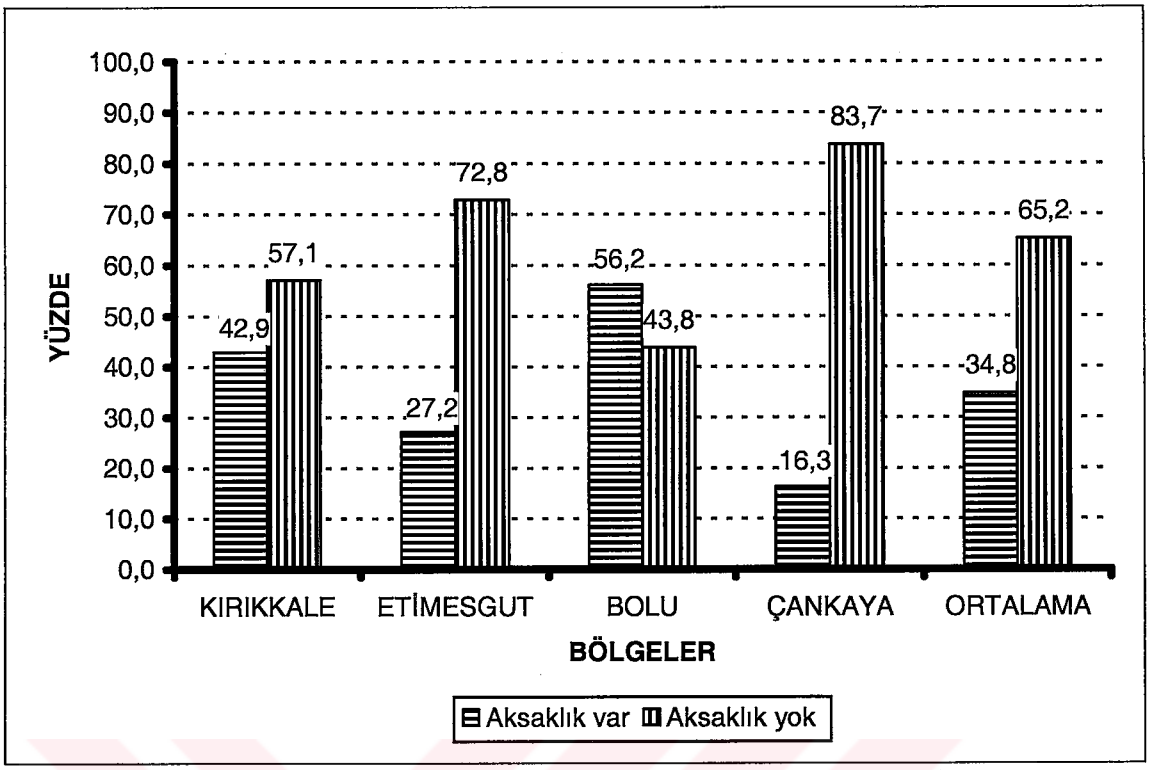
	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya	Ortalama
Çevrenin yeterince süpürülmemesi	24,4	49,3	22,7	53,1	34,6
Yeterince çöp kutusunun olmaması	3,7	11,3	23,7	29,6	15,6
Temizliğin belli bir takvime göre yapılmaması	8,1	15,5	26,8	3,7	13,3
Temizleme işlerine başlama zamanının uygun olmaması	14,1	14,1	2,1	6,2	9,4
Temizlik çalışmalarının yetersiz olması	17,8	4,2	0,0	0,0	7,0
İlaçlama yetersiz	2,2	0,0	9,3	2,5	3,6
Cadde ve sokaklara kül dökülmesi	8,9	0,0	0,0	0,0	3,1
Çöp toplanmasının ardından çöp pisliğinin yerinde bırakılması	7,4	1,4	0,0	0,0	2,9
Temizliği ihlal edenlere hiçbir cezai müeyyidenin olmaması	7,4	0,0	0,0	0,0	2,6
Çöp toplanırken aşırı gürültü yapılması	0,0	1,4	2,1	3,7	1,6
Temizlik araçlarının trafiği sıkıştırması	0,0	0,0	5,2	1,2	1,6
Ara sokakların yeterince temizlenmemesi	3,0	0,0	0,0	0,0	1,0

Temizlik işçilerinin başıboş olması	0,0	1,4	0,0	0,0	0,3
Fikir belirtmeyen	3,0	1,4	8,2	0,0	3,4
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Temizleme işlerine uygun bir zamanda başlanmaması, temizlik çalışmalarının yetersiz olması, ilaçlamanın yetersiz olması, cadde ve sokaklara kül dökülmesi, çöp toplamasının ardından geriye kalan pisliklerin yerinde bırakılması ekstra bir temizleme yapılmaması, temizliği ihlal edenlere cezai müeyyide uygulanmaması, ara sokakların temizlenmemesi (ki son dört sorun genelde Kırıkkale'de anılan bir sorundur), çöp toplanırken aşırı gürültü yapılması, temizlik araçlarının trafiği sıkıştırması ve temizlik işçilerinin herhangi bir denetime tabi tutulmaması belli başlı diğer aksaklık unsurlarıdır.

4.3.7.2. Çöp Toplama Hizmetinde Aksayan Yönler

Çöp toplama hizmetinde en çok aksaklığın belirtildiği bölge Bolu il merkezidir. Bunu Kırıkkale, sonra da Etimesgut izlemektedir. En az aksaklığın bildirildiği bölge yine Çankaya'dır (bkz. Şekil 5).



Şekil 5: Bölgelerde çöp toplama hizmeti ile ilgili bir aksaklık algısı

Çöplerin toplanması ile ilgili aksaklıklar arasında en fazla dile getirileni çöplerin düzenli olarak toplanmaması ve çöp bidonlarının yetersiz olması gösterilmektedir. Çöp toplayanların aşırı gürültü yapması, çöp toplama işini yeterince yapmaması, çöp toplanırken trafik sıkışıklığına neden olunması ve işçi sayısının azlığı diğer aksaklık olarak görülen konulardır (bkz.Tablo 12).

Tablo 12: Bölgelerde çöp toplama hizmetlerinde aksayan yönler

	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya	Ortalama
Çöp toplamanın düzenli olmaması	45,0	32,7	56,6	57,1	48,7
Çöp bidonlarının yetersiz olması	17,1	47,3	25,4	18,4	24,8
Gece toplama yapılırken fazla gürültü olması	24,0	10,9	4,1	8,2	13,0
Çöp toplama hizmetlerinin yetersiz olması	8,5	5,5	0,0	0,0	3,9
Trafiğin aksamasına neden olması	0,8	0,0	4,9	6,1	2,8
Çöp toplayan işçi sayısının az olması	0,0	1,8	0,0	0,0	0,3
Diğer	3,1	0,0	0,0	2,0	1,4
Fikir belirtmeyen	1,6	1,8	9,0	8,2	5,1
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4.3.7.3. Çöplerin Uzaklaştırılma Biçimleri

Tablo 13, bölgelerde çöplerin nasıl uzaklaştırıldığını göstermektedir. Çöplerin poşetlenmeksizin çöp bidonlarına atılması yöntemi her bölgede hemen hemen hiç olmayan bir uygulamadır. Kırıkkale ve Çankaya bölgelerindeki yaygın uygulama çöplerin poşetlenerek kapı önlerine bırakılması ve çöp toplama araçlarının çöpleri buradan almasıdır. Etimesgut ve Bolu'daki yaygın uygulama ise, çöplerin poşetlenerek çöp bidonlarına atılmasıdır. Çöp toplama araçları çöpleri bu bidonlardan almaktadır.

Tablo 13: Bölgelerde çöp uzaklaştırma yöntemleri

	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya	Ortalama
Çöpleri poşetlemeden çöp toplama bidonuna atma	0,7	3,0	1,8	0,0	1,2
Çöpleri poşetleyerek çöp toplama bidonuna atma	8,0	74,8	76,0	24,7	40,6
Çöpleri poşetleyerek kapı önüne bırakma ve toplama araçlarının çöpleri almasını bekleme	91,4	22,3	22,1	75,3	58,2
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kırıkkale çöp toplama hizmetlerinde en sorunlu olan, Çankaya ise en sorunsuz olan bölgedir. Ancak, her iki bölgede de benzer çöp uzaklaştırma yöntemi uygulanmaktadır. Buna göre, çöp toplanmasındaki aksaklıkların çöp uzaklaştırma yöntemindeki farklılıktan kaynaklanmadığı anlaşılmaktadır.

4.3.7.4. Çöp toplama bidonlarının yeterliliği

Tablo 14, bölgelerde çöp toplama bidonlarının sayısı yeterliliği ile ilgili öznel yargıları göstermektedir. Her bölgede çöp toplama bidonlarının yetersiz olduğunu düşünenlerin oranı, yeterli olduğunu düşünenlerin oranından daha yüksektir. Ancak, yetersiz görenlerin en çok olduğu bölge Kırıkkale'dir.

Tablo 14: Bölgelerde toplama bidonlarının yeterliliği ile ilgili kanaatler

	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya	Ortalama
Yeterli gören	8,3	30,2	22,1	27,7	21,3
Yetersiz gören	87,4	67,8	71,4	69,7	74,9
Fikir belirtmeyen	4,3	2,0	6,5	2,7	3,8
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Hatırlanacağı üzere, Kırıkkale'de çöpleri uzaklaştırmada çöp bidonları zaten kullanılmamaktadır. Halbuki, Etimesgut ve Bolu'daki yaygın yöntem çöplerin poşetlenerek çöp bidonlarına atılmasıdır. Çöp bidonlarının yetersiz olması durumunda bunun bir sorun olacağı aşikardır. Bu konuda en iyi durumda olan bölgenin Etimesgut olduğu anlaşılmaktadır. Etimesgut'ta görece daha iyi bir çöp toplama hizmetinin olduğu algısının bundan kaynaklandığı söylenebilir. Çankaya'da da yaygın çöp uzaklaştırma yönteminde çöp bidonu kullanılmadığı için bu durum bu bölgeyi etkilemeyebilir.

4.3.7.5. Çöp Toplama Araçlarının Performansı

Tablo 15, çöp toplama araçlarının performansını göstermektedir. Çankaya bölgesinde katılımcıların yaklaşık %90'ı çöp toplama araçlarının çöpün tamamını topladığını belirtmiştir. Bu oranlar Etimesgut'ta %81, Kırıkkale'de %63 ve Bolu'da %58 civarındadır. Başka bir deyişle Çankaya'da en az aksaklık bildirilmekte, en kötü durumda olan Bolu'da ise en çok aksaklık bildirilmektedir. Dolayısıyla, çöp bidonlarının yeterliliğinin yanı sıra, çöp toplama araçlarının yeterli düzeyde performans gösterip göstermemesi de diğer kritik neden olarak belirmektedir.

Tablo 15: Bölgelerde çöp toplama araçlarının performansı ile ilgili kanaatler

	Kırıkkale	Etimesgut	Bolu	Çankaya	Ortalama
Hepsini topluyor	63,1	80,7	57,6	87,7	72,6
Hepsini toplamıyor	30,2	16,3	21,7	9,7	19,6
Fikir belirtmeyen	6,6	3,0	20,7	2,7	7,7
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Yukarıdaki bilgiler kısaca özetlenecek ve konumuzla daha çok ilişkilendirilecek olursa, temizlik hizmetlerini belediye eli ile yürüten Çankaya ve Bolu bölgelerinde bu hizmetlerle ilgili performans algıları birinde en yüksek diğerinde ise en düşüklerden biridir. Bu hizmetleri özelleştiren Kırıkkale ve Etimesgut bölgelerindeki performans değerlendirmesi de olayı daha muğlak hale getirmektedir. Kırıkkale'de hizmet performansı açısından en kötü olanlardan biridir. Etimesgut ise mutlak olarak iyi olarak nitelendirilmemekte, orta düzey bir performans gözlenmektedir.

4.3.8. Bölgelerin En Önemli Sorunları

Tablo 16, araştırma bölgelerindeki en önemli sorunları göstermektedir. Ortalamalara bakıldığında tüm bölgelerin en önemli sorununun temizlik olduğu görülmektedir. Bunu yolların bozuk olması, trafik, otoparkların yetersizliği, çevre düzenlemesi, altyapı yetersizlikleri izlemektedir. Diğer sorunlara değinenlerin oranı %3'ün altındadır.

Tablo 16: Bölgelerin en önemli sorunları

	Kırıkkale %	Etimesgut %	Bolu %	Çankaya %	Ortalama %
Temizlik	31,6	22,3	38,2	20,3	27,8
Yolların bozuk olması	27,2	11,4	0,9	0,3	10,6
Trafik	2,3	8,9	8,8	18,3	9,7
Otoparkların yetersizliği	2,7	1,0	1,8	11,0	4,6
Çevre düzenlemesi	3,7	3,0	4,6	3,7	3,7
Altyapı yetersizlikleri	9,0	2,5	0,9	0,7	3,5
İşsizlik	1,0	11,4	0,0	1,0	2,8
Su kesintileri	8,6	0,0	0,9	0,0	2,7
Gürültü	0,7	0,0	7,4	2,7	2,5
Hava kirliliği	0,0	0,0	7,8	0,3	1,8
Sokak lambalarının yanmaması	1,3	5,0	0,5	0,7	1,7
Yeşil alanların yetersizliği	1,7	0,5	1,8	2,0	1,6
Elektrik kesintileri	1,3	2,0	0,0	0,7	1,0
Sosyal aktivitelerin yetersizliği	0,0	4,0	0,9	0,0	1,0
Denetimsizlik	1,7	1,0	0,0	0,0	0,7
Kaldırımların yetersizliği	0,0	0,0	0,0	2,0	0,6
Güvenlik	1,0	0,0	0,0	1,0	0,6
Sokak köpeklerinin çokluğu	0,0	0,0	0,5	1,3	0,5
Pazar yerinin yetersizliği	0,3	2,0	0,0	0,0	0,5
İşportacı ve dilencilerin fazlalığı	0,0	0,0	0,0	0,7	0,2
Kasislerin çokluğu	0,0	0,0	0,5	0,3	0,2
Spor tesislerinin olmaması	0,0	0,0	0,5	0,3	0,2
Doğalgazın olmaması	0,3	0,0	0,5	0,0	0,2
Eğitim	0,3	0,5	0,0	0,0	0,2
Halkın çevreye duyarsızlığı	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1

Kentleşme sorunu	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1
Herşeyi sorun olarak gören	0,0	1,0	0,0	0,0	0,2
Herhangi bir sorun görmeyen	5,0	20,3	1,8	30,0	14,7
Fikir belirtmeyen	0,3	2,5	21,7	2,7	6,0
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Özel olarak bölgelere bakıldığında, Kırıkkale'de sorun sıralaması temizlik, yolların bozuk olması, altyapı yetersizlikleri ve su kesintileri şeklindedir. Etimesgut'ta da temizlik ilk sırada yer almaktadır. Bunu yolların bozuk olması, işsizlik, trafik ve sokak lambalarının yanmaması izlemektedir. Bolu'da da temizlik ilk sırada gelmektedir. Trafik, hava kirliliği, gürültü ve çevre düzenlemesi bunu izleyen diğer sorunlardır. Çankaya'da da temizlik ilk sırada gelen sorundur. Sonraki sorunlar ise trafik ve otoparkların yetersizliğidir.

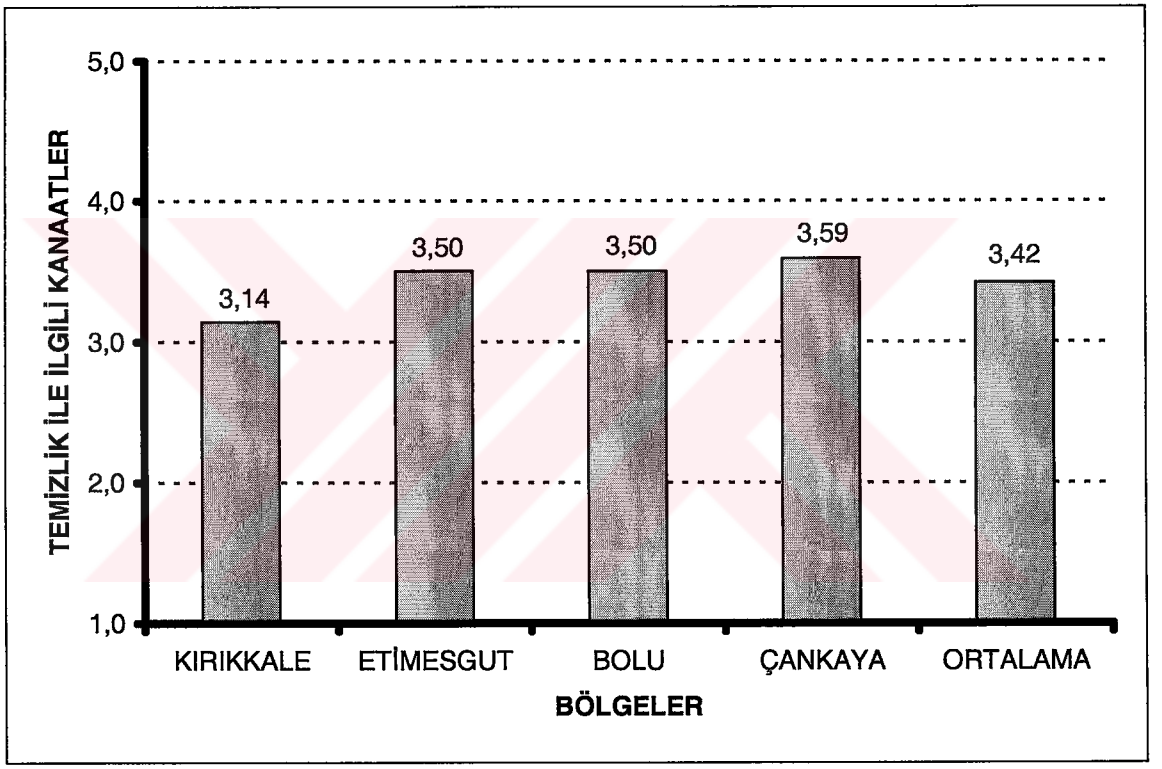
Temizlik sorununa daha yakından bakıldığında bunu en çok sorun olarak görenlerin Bolu'da olduğu gözlenmektedir. Bunu Kırıkkale'dekiler izlemektedir. Etimesgut ve Çankaya'da temizliği sorun olarak görenlerin oranları Kırıkkale ve Bolu'dakilere kıyasla daha düşüktür. Bu durumda önceki analizleri destekler niteliktedir. Temizlik açısından Bolu en kötü durumda, Çankaya ise en iyi durumdadır. Ancak, yinelemek gerekirse, tezimizin konusu açısından bu durum bir karmaşayı ortaya çıkarmaktadır. Çünkü sadece temizlik işlerinin özelleştirilmesi bağlamında bakıldığında her iki bölgede de bu hizmetin belediye tarafından yürütüldüğü, dolayısıyla temizliğin iyi olmasının veya iyi olmamasının nedeninin bundan kaynaklanmayacağı sonucunu doğurmaktadır. Temizlik hizmetlerinin özel şirketler tarafından yapılan Kırıkkale ve Etimesgut'un durumu da konuyu daha muğlak hale getirmektedir. Kırıkkale Bolu'ya yakın kötü durumda, Etimesgut ise

Çankaya'ya yakın iyi durumdadır. Bu muğlaklığı daha gidermek için aşağıdaki bölümde cadde/sokak temizliği ve çöplerin toplanması/taşınması ile ilgili kanaatler ve bu kanaatleri etkileyebilecek faktörler analiz edilmektedir.

4.3.9. Çevre Temizliği İle İlgili Kanaatler

4.3.9.1. Cadde ve Sokak Temizliği (süpürme) İle İlgili Kanaatler

Cadde ve sokak temizliği ile ilgili memnuniyet düzeyi Şekil 5'te gösterilmektedir.



Şekil 5: Bölgelerde cadde ve sokak temizliği ile ilgili kanaatler

Öncelikle, Çankaya bölgesinde yaşayanların cadde ve sokak temizliğinden memnuniyet düzeyleri en yüksek, Kırıkkale bölgesinde yaşayanların memnuniyet düzeyleri ise en düşüktür. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Çankaya, Bolu ve Etimesgut bölgelerinde bu hizmetten memnuniyet düzeyleri farklılık göstermemektedir. Ancak, bu üç bölgede hizmetten memnuniyet düzeyi anlamlı bir şekilde Kırıkkale'deki hizmetten memnuniyet düzeyinden yüksektir

[F(3,1016)=6.56, p=.0001]. Mutlak olarak bakıldığında ise, Çankaya'da bu hizmetten memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir şekilde yüksektir [t(299)=2.39, p<.05]. Etimesgut ve Bolu'da ise hizmetten memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir farklılık göstermemekte iken, Kırıkkale'deki memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir düşüklük göstermektedir [t(300)=3.44, p=.001].

Cadde ve sokak temizliğinin özel şirket ya da belediye tarafından yapılmasının bu hizmetten memnuniyette bir fark yaratıp yaratmadığına öncelikle 28 Mart 2004 belediye başkalığı seçimindeki parti tercihinin daha sonra da belediyeden ve belediye başkanının performans algılarının kontrol edildiği bir regresyon analizi ile bakılmıştır. Tablo 17 regresyon analizi sonuçlarını özetlemektedir.

Tablo 17: Cadde ve sokak temizliğine yönelik algıları etkileyen faktörler

	β	t
28 Mart'ta seçiminde oy verilen aday	-.02	(0.79)
Belediye hizmetlerinden memnuniyet	.33*	(9.70)
Belediye başkanının performans algısı	.17*	(4.77)
Özel şirket mi, belediye mi?	.05	(1.72)
R^2		.22

* : asgari p<.05 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir.

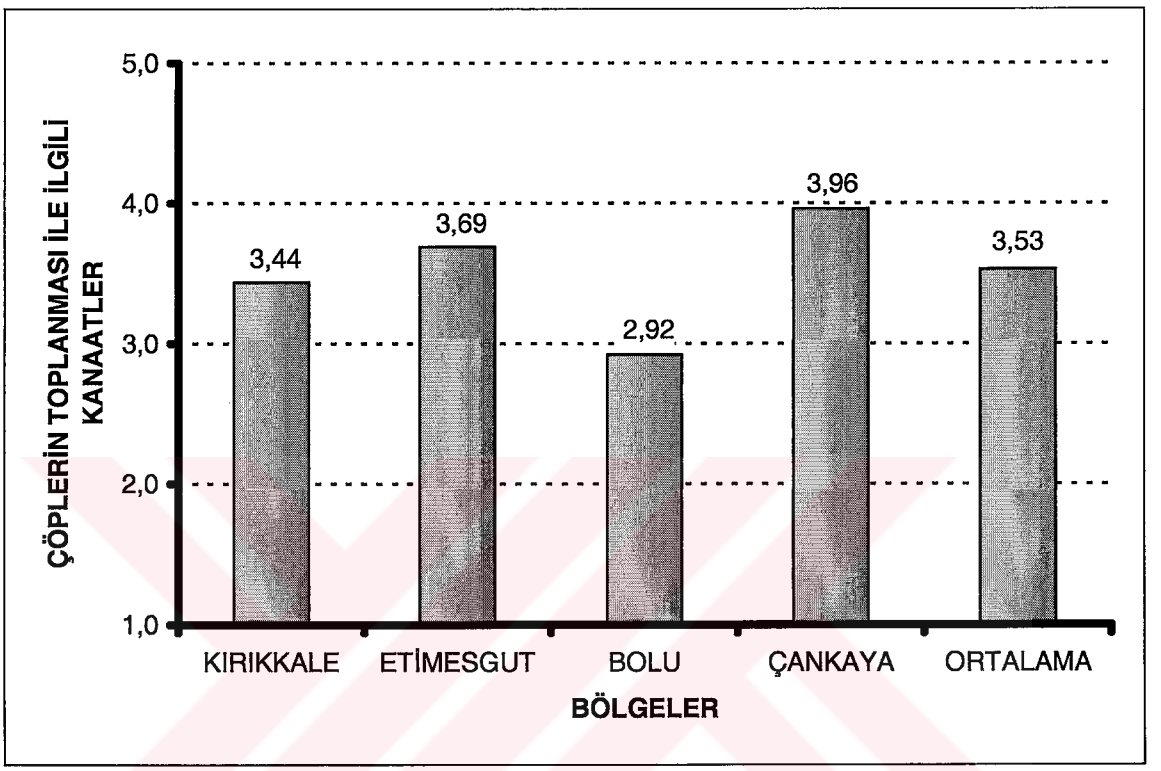
Kurulan model cadde/sokak temizliğinden memnuniyet düzeyini anlamlı bir şekilde yordamıştır. Bu hizmetlerden memnuniyet düzeyi bağımsız değişkenlerle oldukça yüksek bir korelasyon göstermektedir. Neticede, bağımsız değişkenler toplam varyansın %22'sini açıklamaktadır. Ancak, özele inildiğinde sadece iki değişkenin cadde/sokak temizliğinden memnuniyet ile anlamlı ilişki gösterdiği görülmüştür. Bunların en güçlüsü belediye hizmetlerinden

memnuniyet/memnuniyetsizlik, diğeri ise belediye başkanının performansını başarılı/başarısız bulmadır. Denekler Çankaya Belediyesi'nin hizmetlerinden memnun ve Belediye Başkanının performansını başarılı bulduklarından cadde/sokak temizliğinden de genel olarak memnundurlar. Aksi bir şekilde, Kırıkkale Belediyesi'nin hizmetlerinden memnun olmadıkları, belediye başkanını da başarılı bulmadıkları için cadde/sokak temizliği ile ilgili memnuniyetsizlik bildirmektedirler.

Bu değişkenlerin kontrol edilmesinden sonra analize sokulan ve tezin konusunu oluşturan özelleştirme ya da özelleştirmemenin hizmetten memnuniyet düzeyi ile ilişkisi ise kısmen muğlak kalmıştır. Bu değişkenler arasındaki korelasyon .05'tir ki bu korelasyon .05 düzeyinde anlamlı değildir. Ancak, aynı korelasyon %10'luk hata payı diliminde anlamlıdır ki, istatistiksel olarak bir trende işaret eder. Buna göre, cadde/sokak temizliğinden memnuniyet düzeyi bu hizmeti belediyenin yaptığı yerlerde, hizmetin özelleştirildiği yerlere kıyasla daha yüksek olma eğiliminde olduğu söylenebilir.

4.3.9.2. Çöplerin Toplanması ve Taşınması İle İlgili Kanaatler

Çöplerin toplanması ve taşınması ile ilgili memnuniyet düzeyi Şekil 6'da gösterilmektedir.



Şekil 6: Bölgelerde çöplerin toplanması ve taşınması ile ilgili kanaatler

Öncelikle, Çankaya bölgesinde yaşayanların çöplerin toplanması ve taşınması ile ilgili memnuniyet düzeyleri en yüksek, Bolu'da yaşayanların memnuniyet düzeyleri ise en düşüktür. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında, Çankaya ve Etimesgut bölgelerinde bu hizmetten memnuniyet düzeyleri farklılık göstermemektedir. Ancak, Etimesgut bölgesindeki memnuniyet düzeyi Kırıkkale'den de farklı değilken, Çankaya'daki memnuniyet düzeyi Kırıkkale'deki memnuniyet düzeyinden anlamlı bir şekilde yüksektir. Son olarak da, her üç bölgedeki memnuniyet düzeyi, Bolu'daki memnuniyet düzeyinden anlamlı yükseklik göstermektedir [F(3,1016)=26.75,

p=.0001]. Mutlak olarak bakıldığında ise, Çankaya'da bu hizmetten memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir şekilde yüksektir [t(299)=6.33, p<.0001]. Etimesgut ve Kırıkkale'de ise hizmetten memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir farklılık göstermemekte iken, Bolu'daki memnuniyet düzeyi ortalamadan anlamlı bir düşüklük göstermektedir [t(300)=6.53, p=.0001].

Çöplerin toplanması ve taşınması hizmetinin özel şirket ya da belediye tarafından yapılmasının bu hizmetten memnuniyette bir fark yaratıp yaratmadığına öncelikle 28 Mart 2004 belediye başkalığı seçimindeki parti tercihinin daha sonra da belediyeden ve belediye başkanının performans algılarının kontrol edildiği bir regresyon analizi ile bakılmıştır. Tablo 18 regresyon analizi sonuçlarını özetlemektedir.

Tablo 18: Çöplerin toplanması ve taşınmasına yönelik algıları etkileyen faktörler

	β	t
28 Mart'ta seçiminde oy verilen aday	-.00	(0.10)
Belediye hizmetlerinden memnuniyet	.31*	(8.78)
Belediye başkanının performans algısı	.20*	(5.73)
Özel şirket mi, belediye mi?	-.06*	(2.07)
R^2		.20

* : asgari p<.05 düzeyinde anlamlılığı göstermektedir.

Kurulan model çöp toplama ve taşıma hizmetinden memnuniyet düzeyini anlamlı bir şekilde yordamıştır. Bu hizmetlerden memnuniyet düzeyi bağımsız değişkenlerle oldukça yüksek bir korelasyon göstermektedir. Neticede, bağımsız değişkenler toplam varyansın %20'sini açıklamaktadır. Özele inildiğinde ise üç

değişkenin çöplerin toplanması ve taşınması hizmetinden memnuniyet ile anlamlı ilişki gösterdiği görülmüştür. Bunların en güçlüsü, bir öncekinde olduğu gibi, belediye hizmetlerinden memnuniyet/memnuniyetsizlik, ikincisi belediye başkanının performansını başarılı/başarısız bulma, üçüncüsü de bu hizmetin özel şirket tarafından mı yoksa belediye tarafından mı yapıldığıdır.

Buna göre, belediye hizmetlerinden memnuniyet düzeyi arttıkça, belediye başkanının performansı başarılı bulundukça ve özel şirket tarafından yapılması durumunda çöp toplama ve taşıma hizmetlerinden memnuniyet artmaktadır. Diğer bir deyişle, özelleştirmeyle ilgili olarak burada yukarıdakinden farklı bir sonuca ulaşılmıştır. Özel şirketlerin bu hizmeti sunduğu bölgelerde memnuniyet düzeyinin arttığı gözlenmektedir. Ancak, yine çekince olarak belirtilmesi gereken, Bolu'da hizmetlerin özelleştirilmemiş olması ve bu hizmette Bolu Belediyesinin performansının çok düşük algılanmasının sonuçları etkilediğidir.

4.3.10. Çevre Temizlik ve Çöp Toplama Hizmetlerinin Özelleştirilmesi İle İlgili Kanaatler

Kırıkkale ve Etimesgut'ta çevre temizlik ve çöp toplama hizmetleri özel şirketler tarafından yürütülmektedir. Geçen dönemde belediyenin gösterdiği performans ile bugün gösterilen performansı karşılaştırmaları istendiğinde Tablo 19'daki sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Tablo 19: Kırıkkale ve Etimesgut'ta çevre temizliği ve çöp toplama hizmetlerinde belediye ile özel şirket karşılaştırması.

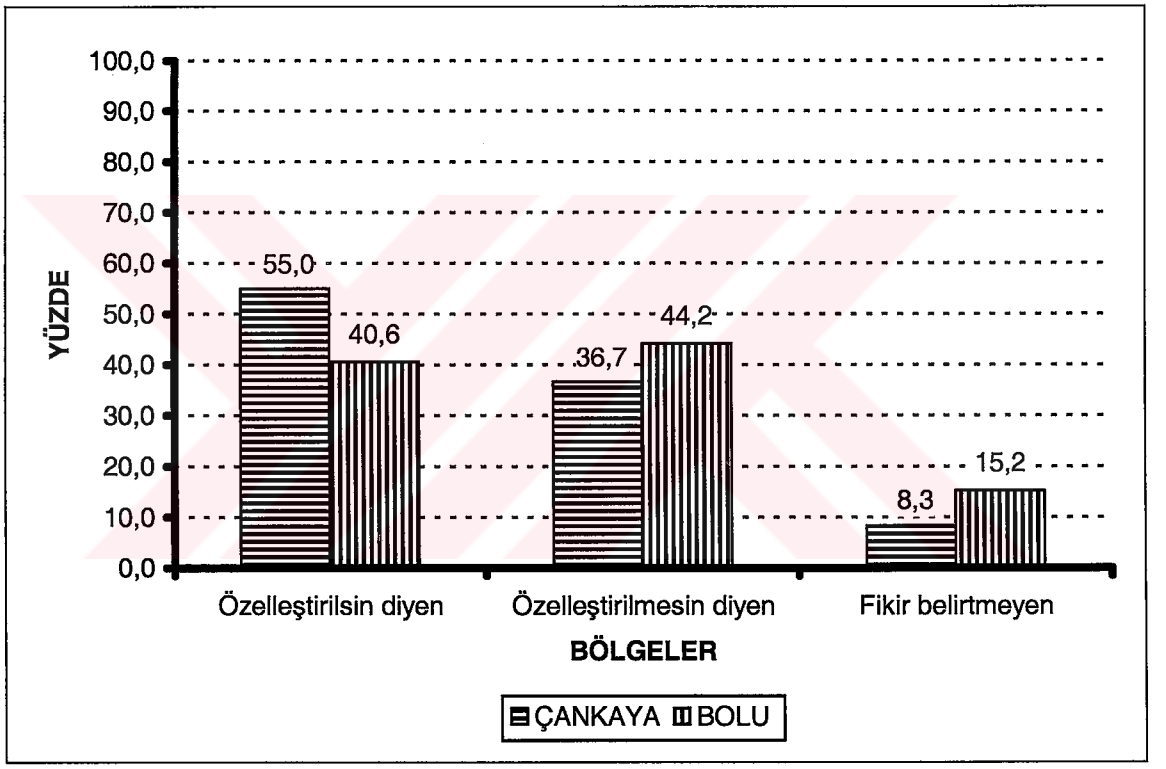
	Kırıkkale %	Etimesgut %
Belediyeyi çok daha başarılı bulan	6,3	22,8
Belediyeyi biraz daha başarılı bulan	14,6	11,9
İkisi arasında bir fark görmeyen	15,6	8,9
Özel şirketi biraz daha başarılı bulan	37,5	14,9
Özel şirketi çok daha başarılı bulan	18,9	25,7
Fikir belirtmeyen	7,0	15,8
TOPLAM	100,0	100,0

Kırıkkale'de özel şirketi belediyeden biraz ve çok daha fazla başarılı bulanların toplam oranı %56.5, belediyeyi biraz ve çok daha başarılı bulanların toplam oranı ise %20.9'dur. Yani, bu bölgede açık bir şekilde özel şirketten yana tavır konulmuştur. Etimesgut'ta özel şirketi biraz ve çok daha başarılı bulanların toplam oranı %40.6, belediyeyi biraz ve çok daha başarılı bulanların oranı ise %34.7'dir. Burada da denekler özel şirketi belediyeden daha iyi görmektedir.

Kırıkkale açısından burada bir çelişki vardır. Kırıkkale, Bolu ile birlikte her iki hizmette de tüm analizlerde en kötü tabloyu çizen belediye durumundadır. Hizmet başarısız bulunmakla birlikte özel sektör firmasının belediyeye oranla daha başarılı bulunması iki şekilde açıklanabilir. Birincisi, firmanın hizmet kalitesi iyi değildir ancak daha önce bu hizmetlerin belediye tarafından sağlandığı dönemlerde durum daha kötü olduğu için, denekler özel firmayı kötünün iyisi olarak görmektedir. İkincisi ise, Kırıkkale'de özelleştirme yeni bir hadisedir. Özel şirket eskiye kıyasla

çok daha iyi bir performans göstermektedir ancak bugün itibariyle duruma tam hakim olamamıştır. Dolayısıyla, özel şirket işi devraldıktan sonraki dönemdeki bariz iyileşmeler katılımcıları böyle bir yargıya itmiştir.

Çankaya ve Bolu'da söz konusu hizmetler belediye tarafından yürütülmektedir. Katılımcılara bu hizmetlerin özelleştirilmesini isteyip istemedikleri sorulduğunda Şekil 7'deki sonuçlar ortaya çıkmıştır.



Şekil 7: Çankaya ve Bolu'da çevre temizliği ve çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili kanaatler

Bu hizmetlerin özelleştirilmesiyle ilgili olarak Bolu'da belirgin bir kanaat çıkmamaktadır. Hizmetlerin özelleştirilmesini isteyenlerle istemeyenlerin oranı birbirine yakındır. Bu konuda fikir belirtemeyecek durumda olanların oranı da

oldukça yüksektir. Buna karşın Çankaya'da özelleştirmeye daha iyi bakılmaktadır. Özelleştirmeyi isteyenlerle istemeyenler arasındaki net fark yaklaşık %20'dir.

Her iki bölgede de söz konusu hizmetler belediye tarafından verilmektedir. Bu konuda en yüksek memnuniyeti dile getiren kitle Çankaya'da oturan, en düşük memnuniyeti olanlar ise Bolu'da oturan vatandaşlardır Bolu'daki durumun bir şekilde değişmesinin, Çankaya'da hizmetin mevcut şekliyle devamının isteneceği beklenirken bunun tam tersi bulgular ortaya çıkmaktadır. Bu durum iki belediye düzeyinde şu faktörlere bağlı olarak açıklanabilir. Bolu Belediyesi tarafından 2004 yılı yaz aylarında 117 kişi işten çıkarılmıştır. Katı atık hizmetlerinde özelleştirme vatandaş tarafından büyük ölçüde ailesindeki ya da çevresindeki birinin işten çıkarılması anlamına gelmektedir ve bu nedenle karşıdır. Çankaya Belediyesinde ise görüşülen kişilerin yarısından fazlası 18-35 yaş grubundaki kişilerden oluşmaktadır ve bölgenin genelini yansıtacak şekilde lise ve üniversite mezunlarından oluşmaktadır. Bu kitle açısından özelleştirme tercihi ideolojik bir tercih olmaktan çok popülist bir tercihtir.

4.4. Katı Atık Hizmetlerinden Yararlananlarla Yapılan Saha Çalışması: Genel Değerlendirme

Tezimizin temel varsayımlarında da belirtildiği gibi, özelleştirme tercihi sadece maliyetleri düşürme amacıyla başvurulabilecek bir tercih değildir. Özelleştirmenin hizmet kalitesine getireceği olumlu ya da olumsuz dışsallıkların da mutlaka hesaba katılması gerekir. Çalışmamız dört belediye düzeyinde katı atık hizmetlerinin, özelleştirilmiş/özelleştirilmemiş temel ayrımında hizmetten yararlananlar tarafından nasıl algılandığını göstermesi bakımından tutarlı sonuçlar üretmiştir. Görüşülen 1200 kişi üzerinden ulaşılan sonuçlar özelleştirmenin "her

derde deva" bir yöntem olmadığını ortaya koyması kadar, bu hizmet alanının ne kadar farklı değerlendirmelere konu olabileceğini göstermesi bakımından da anlamlıdır.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, çalışma katı atık hizmetlerinin tüm kentsel hizmetler içinde en önemli sorun alanı olarak görüldüğünü ortaya koymuştur. Temizlik başlığı altında toplanan sorun alanı, tüm belediyeler düzeyinde %27.8 ile ilk sırada gelmektedir. Başka bir deyişle her 3 kişiden biri temizlik hizmetlerini bölgelerinin en önemli sorunu olarak görmektedir. Bu durum, hizmetlerin belediye ya da özel sektör eliyle sunulmasının ötesinde hizmet kalitesi anlamında önemli bir beklentiyi ortaya koymaktadır. Bu beklentinin nasıl karşılanabileceği konumuz dışındadır. Ancak hizmetin kim tarafından sunulduğunun, hizmetten memnuniyetle yakından ilgili olduğu da yapılan araştırma sonucu ortaya çıkmıştır.

Yapılan her analiz hizmetleri kendi eliyle yürüten Çankaya Belediyesi'nin hizmetleri özelleştirmiş belediyelere göre daha başarılı olduğunu ortaya koymaktadır. Tüm analizlere dayanılarak yapılabilecek genel bir değerlendirmede örneklem içinde yer alan belediyeler en başarılıdan en başarısız bulunana doğru sırasıyla, Çankaya, Etimesgut, Kırıkkale ve Bolu olarak sıralanmaktadır. Belediye hizmetlerinden duyulan genel memnuniyet ile cadde ve sokak temizliğinden duyulan memnuniyet başlıklarında ise Bolu ve Kırıkkale Belediyeleri yer değiştirmektedir.

Hizmeti aynı yöntemle yürüten Bolu Belediyesi'nin Çankaya kadar başarılı bulunmaması özelleştirme için gerekçe oluşturabilecek bir destek sağlamamaktadır. Öte yandan, hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerden duyulan memnuniyet de kendi içinde farklılıklar arz etmektedir. Kırıkkale Belediyesi bütün analizlerde en

başarısız ya da ikinci başarısız durumda kalırken, Etimesgut Belediyesi görece başarılı bir performans sergilemektedir.

Çankaya belediyesi örneğinde dikkat çeken önemli bir nokta hizmetlerden duyulan memnuniyetin doğrudan belediyenin kendine has özelliklerinden kaynaklanmasıdır. Başka bir deyişle memnuniyet belediyenin hizmet anlayışı ve çalışmalarından kaynaklanmaktadır. Diğer belediyelerde ise en azından belli bir düzeyde belediyenin kendisinden olmayan özelliklerin (belediye başkanının seçildiği partinin taraftarı olmak gibi) de belediyeyle ilgili memnuniyet algısını etkilediği ortaya çıkmıştır. Sadece tarafgirlik etkisinin ortadan kalkması bile Çankaya Belediyesi ile diğer belediyeler arasındaki farkın daha da açılmasına yol açacaktır.

SONUÇ

SONUÇ

Kentsel hizmetler içinde katı atık hizmetleri alanı ilk ve öncelikli olarak özelleştirilen hizmet alanı durumundadır. ABD'de 1970'li yıllarda, diğer Batı ülkelerinde ise 1980'lerin başından itibaren katı atık hizmetleri piyasaya açılmıştır. Türkiye'de bu hizmet alanına yönelik ilk özelleştirme çalışmaları 1980'li yılların ortalarına rastlamaktadır. Zaman içinde pek çok belediye tarafından katı atık hizmetleri içinde toplama aşaması, piyasa firmalarına ihale edilmiştir. Bugün itibariyle ortalama her 5 belediyeden biri hizmeti kendi örgütü ve personeli ile görmek yerine piyasaya gördürmektedir.

Katı atık hizmetlerinde özelleştirme yönündeki değişim yerel kentsel hizmetlerdeki dönüşüme, yeni kamu yönetimi anlayışlarına ve yapısal uyarlama politikalarının itici gücüne bağlı olarak incelenebilir. Ancak çalışmanın başından itibaren Türk belediyeleri düzeyinde bu hizmet alanının özelleştirilmesinde temel gerekçenin akçal nedenler olduğu, maliyetlerde tasarruf sağlamanın birinci hedef olarak ortaya konduğu varsayılmıştır. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler bu varsayımın haklılığını ortaya koymaktadır. Hizmeti özelleştirmiş belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde özelleştirmenin bu hizmet alanına getirdiği katkı sorulduğunda alınan ilk cevap maliyetlerin aşağı çekildiği olmuştur. Hizmet kalitesine yönelik değerlendirmeler hep ikinci planda kalmaktadır. Hizmeti özelleştirmemiş belediyelerde ise gelecek yıllarda özelleştirmenin planlanıp planlanmadığı sorulmuş, alınan cevapların hepsi gelecek bir yıl içinde özelleştirmenin planlandığı şeklinde olmuştur. Tercihin gerekçesi sorulduğunda alınan cevap yine maliyetlerde tasarruf beklentisi üzerine kurulmuştur.

Başka bir deyişle özelleştirme tercihi politik ya da ideolojik olmaktan çok pragmatiktir. Ancak bu pragmatik gerekçe için bile belediyelere yol gösterebilecek, karşılaştırmalı veriler içeren ve özelleştirmenin maliyetlere yansımasını analiz eden akademik ya da teknik bir çalışma bugüne kadar yapılmamıştır. Belediye başkanları ile yapılan görüşmelerde böyle bir çalışmanın eksikliği sık sık dile getirilmiştir. Bu eksiklik belediyelerin adeta gözü kapalı olarak ihaleye çıkmasına sebep olmaktadır. Hiçbir belediye ihaleden önce ihale bedelleri için ton başına maliyet, hizmet verilen nüfus başına maliyet, çalışan başına maliyet gibi analizlere sahip olmadan ihaleye çıkmakta ve bir anlamda piyasa firmalarının insafına ve yönlendirilmesine terk edilmektedir. Öte yandan özelleştirme öncesi ve sonrasına yönelik karşılaştırmalı bir analizle katı atık hizmetleri alanında vatandaş memnuniyetini ölçen araştırmalar da yapılmamıştır. Özelleştirmenin hizmet kalitesini arttıracağı konunun bütün ilgilileri tarafından veri olarak kabul edilmekte ancak bu veriyi destekleyecek kanıtlar gelişmiş ülke deneyimleri çerçevesinde ortaya konulmaktadır.

Bu çalışma özelleştirme tercihinin en önemli gerekçesini oluşturan maliyet düşüşlerini belediye bütçeleri üzerinden analiz etmekte, hizmet kalitesi ve etkenlik anlamında özelleştirmeden beklenenleri ise hizmetten yararlanan vatandaşla yapılan bir saha çalışmasının verileriyle ortaya koymaktadır. Özelleştirme uygulamalarını ilk kez hem akçal etkenlik, hem hizmet etkenliği anlamında değerlendirmesiyle, hem de birden fazla belediyeyi karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele almasıyla diğer çalışmalardan ayrılan bu tez başlangıçta üç temel varsayım üzerine kurulmuş ve bu varsayımların tamamı doğrulanmıştır.

Bu varsayımlara yönelik sonuçlara geçmeden önce tezin çalışma alanı olarak katı atık hizmetleri alanını seçmesinin doğru bir tercih olduğunun belirtilmesi gerekiyor. Çalışma başlangıcında özelleştirmenin yoğunlaştığı alan olduğu için seçilen katı atık hizmetleri alanının, kentsel hizmetler içinde en önemli sorun olarak görüldüğü saha çalışmasının verileriyle ortaya konmuştur. Temizlik başlığı altında toplanan sorun alanı, tüm belediyeler düzeyinde %27.8 ile ilk sırada gelmektedir. Başka bir deyişle her 3 kişiden biri temizlik hizmetlerini bölgelerinin en önemli sorunu olarak görmektedir. Bu denli önemli bulunan bir sorun alanının çalışma alanı olarak seçilmesi sonuçların sağlıklı değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Tezin varsayımlarından birincisi katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesinde temel gerekçe olarak gösterilen, "bu hizmet alanının belediye bütçeleri içinde %20-30 oranından bir yer tuttuğu bu nedenle özelleştirmenin kaçınılmaz olduğu" şeklindeki tezin yanlış olduğu, payın %20'den daha fazla olamayacağı şeklinde ortaya konulmuştu. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler ve belediye bütçeleri üzerinde yapılan çalışmalar varsayımımızın doğru olduğunu ortaya koymuştur. Ancak ilgi çekici husus, görüşülen belediye yetkililerine bu oran sorulduğunda alınan cevapların yine %20-30 düzeylerinde olmasıdır. Doğrudan ilgili birimin başında bulunan yetkililer bile kendi birimlerinin belediye bütçeleri içindeki yeri konusunda sağlıklı bir bilgiye sahip değillerdir. Oysa araştırmamız örneklemimizde yer alan altı belediye düzeyinde katı atık hizmetlerinin genel bütçe içindeki oranının yalnızca %12.4 olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bu belediyeler içinde sadece Etimesgut Belediyesi'nde oran %21 ile en yüksek düzeye çıkmaktadır. Ancak bu belediyede oranın yüksekliği başka hizmet birimlerinde çalıştırılan işçilerin temizlik hizmetleri kadrosunda gösterilmesinden kaynaklanmaktadır.

Dolayısıyla özelleştirme tercihini katı atık bütçelerinin genel belediye bütçesi içindeki oranına dayandırmak yanıltıcı olmaktadır.

Tezin ikinci varsayımı özelleştirmenin maliyetlerde bir tasarruf sağlayacağını veri olarak kabul etmekle birlikte, bu tasarrufun batıdaki örneklerinde olduğu gibi yönetim giderlerinden sağlanan tasarruflara bağlı olarak değil, çalışma koşullarında gerçekleştirilen değişime paralel olarak ortaya çıktığı şeklinde ortaya konulmuştu. Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmeler bu varsayımın doğruluğunu ortaya koymuştur. Özel sektördeki aynı işi yapan bir personele göre görece daha yüksek düzeyde bir ücretle çalışan kamu işçilerinin işten çıkarılması ve hizmetin düşük ücret ve ağır çalışma koşulları altında işçi çalıştıran özel sektör firmalarına gördürülmesi maliyetlerdeki tasarrufun temel nedenidir. Ücret ve çalışma koşullarının değişmesi yanında, özel sektör firmalarının daha az sayıda işçi ile hizmet görmesi, belediye eliyle hizmet sunumunu her durumda özel sektör firmasına göre daha maliyetli hale getirmektedir. Gerek kişi başına üretim için harcanması gereken miktar, gerekse ton başına maliyet anlamında özel sektör firmaları, belediyeye göre daha düşük bir maliyet düzeyiyle çalışmakta ve bunu ihale bedellerine yansıtmaktadırlar.

Bu durumun bir sonucu olarak hizmeti özelleştirmiş belediyeler düzeyinde ihale bedelleri, katı atık bütçeleri içinde ortalama %60'lık bir oranı oluşturmaktadır. Oysa hizmeti kendi yürüten belediyelerde bu oran personel giderlerini bile karşılamaya yetmemektedir. Bu tespit katı atık hizmetleri özelinde istihdam boyutunu tam bir açmazın içinde bırakmaktadır. Hangi gerekçeye dayanırsa dayansın belediye kadrolarının gereğinden fazla şişirilmesi özelleştirmeye giden yolu açmaktadır. Öte

yandan bütçelerinin önemli bir kısmını personel giderlerine harcayan bir belediyenin yerel kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getirmesi mümkün olmamaktadır.

Ancak özelleştirme bir tercih olarak ortaya konduğunda bu tercihin gerekçesini yalnızca maliyetleri aşağı çekme gerekçesine bağlamak uzun vadede yanıltıcı sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Hizmetin belediye eliyle sunumu ve özel sektör eliyle sunumu temel ayrımında vatandaşların hizmet algılarının ve kaliteye yönelik değerlendirmelerinin de tespit edilmesi gereklidir.

Bu gereklilikten yola çıkarak tezin üçüncü varsayımı hizmetin özelleştirilmesinin mutlaka hizmet kalitesini arttırmak anlamına gelmediği, hizmet kalitesi bir değişken olarak kabul edildiğinde, özelleştirme ile doğrudan bir ilişki kurulamayacağı, kalite ve buna bağlı olarak hizmetten memnuniyet algısının pek çok faktörün etkisi altında biçimleneceği şeklinde belirlenmişti. Örneklemde yer alan dört belediye düzeyinde, hizmetten yararlanan 1200 vatandaşla yapılan saha çalışması verilerinin karşılaştırmalı bir analizi bu varsayımın da doğru olduğunu göstermiştir.

Katı atık hizmetlerini kendi bünyesinde yürüten Çankaya Belediyesi'nin tüm analizlerde en başarılı olarak kabul edilmesine karşın, hizmeti özelleştirmiş Kırıkkale Belediyesinin başarı düzeyinin hep ortalamanın altında kalması, özelleştirmenin hizmet kalitesini arttıracağı şeklindeki önermeleri karşılaştırmalı bir yaklaşımla yanlışlamaktadır. Şüphesiz ki bu karşılaştırma katı atık hizmetlerinin belediye eliyle yürütülmesinin her durumda özel sektör firmalarına göre daha yüksek memnuniyet oluşturacağı şeklinde bir sonuç üretmemektedir. Nitekim geriye kalan iki belediye düzeyindeki sonuçlar hizmeti özelleştirmiş Etimesgut Belediyesi'nin her durumda Bolu

Belediyesi'ne göre daha yüksek memnuniyet düzeyine sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Öte yandan kalite ve buna bağlı olarak hizmetten memnuniyet algısının pek çok faktörün etkisi altında biçimlendiği saha çalışmasının verileriyle ortaya konmuştur. Siyasi tercih, yaş ve eğitim ile belediye hizmetlerinin geneline ve belediye başkanına yönelik algılar bu faktörlerin başlıcalarını oluşturmaktadır. Katı atık hizmetleri özelinde Çankaya dışındaki belediyelerde, belediye başkanının seçildiği partiye oy veren deneklerin belediyenin bu hizmetine yönelik olumlu değerlendirmeleri artmaktadır. Çankaya'da ise yaş ve eğitim belirleyici faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu faktörlerin sıfırlanması durumunda tüm analizlerde en başarılı bulunan belediye olan Çankaya Belediyesi ile diğer belediyeler arasındaki farkın açılması kaçınılmazdır. Tüm belediyeler düzeyinde katı atık hizmetlerine yönelik memnuniyet algısı ise genel olarak belediye hizmetleri ve belediye başkanından memnuniyetle paralellik oluşturmaktadır. Bu durum belediye hizmetlerinden ya da belediye başkanından memnuniyetin katı atık hizmetlerine yönelik değerlendirmeleri etkilediği, ya da katı atık hizmetlerindeki başarı ya da başarısızlık algısının belediye hizmetlerine ya da belediye başkanına yönelik değerlendirmeleri etkilediği şeklinde yorumlanabilir. Ancak kentsel hizmetler içinde %27.8 gibi yüksek bir oranla temel sorunların başında gösterilen bu hizmet alanına yönelik memnuniyet algısının, diğerlerini etkilemesi daha kuvvetli bir ihtimal olarak gözükmektedir. Bu varsayım doğru olarak kabul edildiğinde özelleştirmenin olmadığı belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyinin (3.21), özelleştirme yapan belediyelerle ilgili memnuniyet düzeyinden (2.93) anlamlı olarak daha yüksek çıkması katı atık hizmetlerine yönelik değerlendirmelerle birleştirilebilir hale gelmektedir.

Hizmeti özelleştirmeyen iki belediye (Çankaya ve Bolu) düzeyinde vatandaşların özelleştirme tercihi açısından yapılacak bir değerlendirme, tezin üçüncü varsayımının doğruluğunu bir kez daha ortaya koymaktadır. Tam tersi bir sonuç beklenmesine karşın, bütün analizlerde en başarılı bulunan Çankaya Belediyesi sınırları içinde oturanlar bu hizmet alanının özelleştirilmesini isterken, en başarısızlar kategorisinde yer alan Bolu Belediyesi sınırları içinde oturanlar, hizmetin belediye eliyle yürütülmesi ile özelleştirilmesi arasında fark görmemektedirler. Bu durum çeşitli gerekçelerle açıklanabilir. Ancak hangi gerekçeyle açıklanırsa açıklansın vatandaşlar düzeyinde özelleştirme tercihinin hizmet kalitesinden bağımsız olarak ortaya çıktığı gerçeğini gözardı etmemizi sağlayamaz.

Bu genel değerlendirmeler ışığında sonuç olarak şunu söyleyebilmek mümkündür. Katı atık hizmetlerinde özelleştirme, istihdam alanına ve çalışma koşullarına getirilen değişimlere paralel olarak maliyetlerde azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Ancak hizmet kalitesi ile özelleştirme arasında doğrudan bir ilişki kurmak mümkün değildir. Kalite ve buna bağlı olarak hizmetten duyulan memnuniyet pek çok faktör tarafından şekillendirilmektedir. Aynı şekilde vatandaş tercihleri açısından bakıldığında özelleştirme tercihi hizmet kalitesinden bağımsız bir değişken olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu temel sonuçlar, en azından hizmet kalitesi anlamında özelleştirmenin katı atık hizmetlerinde kaçınılmaz-zorunlu bir tercih olmadığını ortaya koymaktadır. Hizmetin ihtiyaç duyduğu kadar işçiyi istihdam eden ve hizmetin ihtiyaç duyduğu araç, gereç ve makine parkına en azından özel sektör kadar sahip bir belediye, kamu hizmeti sunmanın gerektirdiği sorumlulukları da gereğince üstlendiği zaman özel sektör firmalarının belki

maliyet olarak biraz üzerinde ama hizmet kalitesi olarak onlardan daha yüksek kalitede hizmet sunabilir. Vatandaşa sunulan hizmetin kalitesinin yükseltilmesi, hizmetin maliyetinde ortaya çıkabilecek makul artışları tolere edebilecek kadar önemli bir değerdir.

KAYNAKÇA

AFŞAR, Hayrettin, "Türkiye'de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri", **Hazine Dergisi**, S.9 (Ocak 1998), s.1-11

AKALIN, Güneri, **Kamu Ekonomisi**, 2.B., A.Ü.S.B.F. Yay., Ankara, 1986.

AKSOY, Şinasi, "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.3-13.

AKTAN, Coşkun Can ve Özlem Özkıvrak, "Hizmetlerin Devlet Tarafından Sunulması İle İhale Yöntemi Aracılığıyla Piyasa Tarafından Sunulması: Performans Karşılaştırmaları" http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ihale-yontemi-kamu-ozel-karsilastirma.htm (18.10.2002)

AKTAN, Coşkun Can ve Özlem Özkıvrak, "Çeşitli Hizmetlerde Özel Sektör-Kamu Sektörü Performans Karşılaştırmaları: Genel Sonuçlar", http://www.canaktan.org /ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/cesitli-hizmetlerde-karsilastirma.htm (13.10.2002)

AKTAN, Coşkun Can ve Özlem Özkıvrak, "Özelteşebbüsler İle Kamu Teşebbüslerinin Performans Karşılaştırılması", http://www.canaktan.org/ekonomi/ ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/ozel-tesebbus-kamu-tesebbusu-karsilastirmasi.htm (13.10.2002)

AKTAN, Coşkun Can, "Yasal Kurumsal Serbestleşme ve Özelleştirme", http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/oecd-yasalkurumsal.htm (23.10.2002)

AKTAN, Coşkun Can, Özlem Özkıvrak, "Çöp Toplama Hizmetlerinde Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırması", http://www.canaktan.org/ ekonomi/ozellestirme/devlet-piyasa-karsilastirma/cop-toplama.htm (13.10.2002)

AKTAN, Coşkun Can, **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1992.

ALADA, Adalet Bayramoğlu, **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yay., 2.B. İstanbul 1994.

ALADA, Adalet Bayramoğlu, "Türk Belediyeciliği'ne Kronolojik Yaklaşım", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl (Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları)**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yay., Ankara, 1990,

ANIL, Haluk, **Kamu Maliyesi ve Kaynak Kullanımında Etkinlik**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yay., Yayın No:205, Ankara, 1982.

APAK, Sudi, **Türkiye'de ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Ekonomik İstikrar Uygulamaları,** Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1993.

AVRUPA KOMİSYONU ÇEVRE GENEL MÜDÜRLÜĞÜ LIFE PROGRAMI, **Türkiye'de Katı Atık Yönetimi:Yerel Yönetimler ve İş Dünyası İçin Uygulama El Kitabı,** Türkiye'nin Katı Atık Yönetim Kapasitesini Geliştirme Proje No. LIFE TCY2000 - 01/TR/011.

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ, "AB'de Kamu İhaleleri", http://www.deltur.cec.eu.int/abkamuihaleleri.rtf (01.11.2002)

BAILEY, Robert W., "Uses and Misuses of Privitization", **Prospects for Privatization** (içinde), Ed.Steve H. Hanke, The Academy of Political Sciences Pub., New York, 1987, s.138-152.

BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku Genel Konular,** A.Ü.S.B.F. Yay., No:326, Ankara, 1972.

BASTIRMACI, Atilla, "Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci", http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm (12.10.2002)

BATLEY, Richard, "The Politics of Service Delivery Reform", **Development and Change** Vol.35/1 (January 2004), s.31-56.

BAYRAKTUTAN, Yusuf, "Küreselleşme, Kriz ve IMF", **Liberal Düşünce Dergisi**, C.5, S.19, (Yaz 2000), s.14-18.

BAYRAKTUTAN, Yusuf, **Özelleştirme Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Liberte Yay. (No:95), Ankara, 2003.

BEL, Germa and Antonio Miralles, "Factors Influencing the Privatization of Urban Solid Waste Collection in Spain", **Urban Studies,** Vol.40/7 (June 2003), s.1323-1334.

BERK, Ahmet, "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", **Sayıştay Dergisi**, S.49 (Nisan-Haziran 2003), s.47-63.

BERNE, Michel and Gérard, Pogorel "Privatization Experiences in France", **Cesifo Working Paper**, (November 2003), s.1-55.

BILL, Breen, Allison TY, "Is Recycling Succeeding?", **Garbage**, Vol. 5/3 (June/July 1993), s.1-2.

BLACKSTONE, Edwin and Simon Hakim, "Private Ayes", **American City and Country**, Vol.112 (February 1997), s-4-9.

BLUNDELL, John, "The Miracle of Privatization", **The Freeman: Ideas on Liberty Pub**. September 2000, s.2-4.

BORATAV, Korkut, "Küreselleşme ve Dünya Ekonomisi", **Cumhuriyetin 75. Yılında Kamu Hizmeti, Kamu Mülkiyeti**, KİGEM Yay., Ankara, 1998, s.39-45

BOYNE, George A., "CCT in Local Government: A Review of Theory and Evidence", **Public Administration**, Vol.76/4 (Winter 1998), s.695-712.

BOYNE, George A., "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage In, Garbage Out", **Urban Affairs Review**, Vol.34/1 (1998), s.150-163.

BUTLER, Stuart M., "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi" (Çev: Coşkun Can Aktan),http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler /butler-kamuhizmet-ozellestirme.htm (12.10.2003)

ÇAKAL, Recep, **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yay. (Yayın No: 2455), Ankara, 1996.

CANPOLAT, Hasan, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Kavramı", **Hazine Dergisi**, S.11 (Temmuz 1998), s.21-39.

ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI, **Türkiye Çevre Atlası**, ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı Yay., Ankara, 2003.

CHANDLER, Timothy, Peter Feuille, "Municipal Unions and Privatization", **Public Administration Review**, Vol.51/1 (January-February 1991), s.15-22.

ÇIRAKMAN, Birsen, "Kamu Hizmeti", **Amme İdaresi Dergisi**, C.9, S.4 (Aralık 1976), s.75-94.

CLARK, Christi, "How Privatization Helped Raise The Bar in The Solid Waste Field", **American City&County**, Vol.113 (February 1998).Kaynağın internet adresi: http://americancityandcounty.com/mag/government_privatization_helped_raise/ (10.07.2002)

COINTREAU, Sandra J.- LEVINE, **Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector),** Urban Management Programme Discussion Paper No.13, World Bank, Washington DC, 1994.

COINTREAU, Sandra J., **Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries**, Urban Development Technical Paper (Number 5), World Bank, Washington DC, 1982.

COINTREAU, Sandra J., **Occupational and Environmental Health Issues of Solid Waste Management: Special Emphasis on Middle and Lower-Income Countries**, World Health Organization (WHO) pub. (yayın yeri ve tarihi yok)

CUBBIN, J., S Domberger. and, S. Meadowcroft, "Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains", **Fiscal Studies**, Vol.8/3 (August 1987), s.49-58.

DELLINGER Bob, "Emerging Solid Waste Issues And Trends", ASTSWMO Solid Waste Managers Conference Paper, July 1999.

DEMİR, Osman, "Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri", **Özelleştirme, Teori, Dünya ve Türkiye Deneyimi** (içinde), Ed. Yusuf Bayraktutan, Liberte Yay., Ankara, 2003, s.15-47.

DEMSETZ, Harold, "Why Regulate Utilities", **Journal of Law and Economics**, Vol.11/1 (April 1968), s.55-65.

DERBİL, Süheyp, **İdare Hukuku,** A.Ü.H.F. Yay., Ankara, 1959.

DERELİ, Toker, "Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", **Basisen Dergisi**, S.51 (Ekim 1993), s.24-26.

DILGER Robert Jay, Randolph R. Moffett, Linda Struyk, "Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities" **Public Administration Review**, Vol.57/1 (January-February 1997), s.21-26.

DOĞAN, Yahya, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme,** Fakülteler Kitapevi, İzmir, 1993.

DOĞAN, Zeki, DAĞ, Mustafa, "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.4, S.3 (Mayıs 1995), s.47-64.

DOHRMAN, James and James Aiello, "Public-Private Partnerships For Waste Management: Challenges For Policies And Procedures", **Development Southern Africa**, Vol.16/4 (Summer 1999), (sayfa numaraları yok).

DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** DPT Yay., Ankara, 2000.

DPT, **Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** DPT Yay., Ankara, 2001.

DPT, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, DPT Yay., Ankara, 2000.

DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İ.Ü.Yay., İstanbul, 1982.

DURAN, Mahmut, "İngiltere'de KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamaları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi,** S.3 (Mart 1985), s.43-51.

EGE, Yavuz, "Dünyadaki Uygulamalar Işığında Rekabet Politikası ve Özelleştirme", **Hazine Dergisi**, S.13 (Ocak 2000), s.67-75.

EMEK, Uğur, **Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi -Özelleştirme, Rekabet ve Regülasyon -**, DPT Yay. (No:2672), Ankara, 2003.

EMREALP, Sadun, Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yay., 2.B., İstanbul 1994.

ERCAN, Metin, "Bulgaristan'dan Özelleştirme Dersi", **Radikal Gazetesi**, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=82223&tarih=21/07/2003

ERCAN, Metin, "Yılan Türü Özelleştirme", Radikal Gazetesi, http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=75581&tarih=19/05/2003

ERDOĞAN, İrfan, "1990'larda Bilinç Yönetimi", **Teori**, S.80 (Eylül 1996), s.15-38.

EROL, Pınar, "Hizmet Ticareti Genel Anlaşması GATS ve Tüm Hizmetlerin Kapitalist Çevrime Dahil Edilmesi", http://www.ir.metu.edu.tr/conference/papers.html (10.07.2002)

ERSÖZ, Halis Yunus, "Yerel Yönetimlerde Fonksiyonel Değişim", **Sayıştay Dergisi,** S.38 (Temmuz-Eylül 2000), s.128-141.

ERSÖZ, Halis Yunus, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.10, S.2 (Nisan 2001), s.31-50.

ERSÖZ, Halis Yunus,"Özelleştirmede Çalışanların Mülkiyet Sahipliği:Kardemir Örneği", http://www.cmis.org.tr/dergi/092001/makale-2.pdf (01.11.2002)

ERYILMAZ, Bilal ve Musa Eken, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", **Türk İdare Dergisi,** C.LXII, S.387 (Haziran 1990), s.55-99.

ERYILMAZ, Bilal, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, S.382 (Mart 1989), s.17-56.

FALAY, Nihat, "Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.14-20.

FERRIS J.M., "The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis", **Urban Affairs Quarterly**, Vol.22/2 (December 1986), s.289-311.

FLORESTANO, Patricia S., Stephen B. Gordon, "Public vs. Private: Small Government Contracting with the Private Sector", **Public Administration Review**, Vol.40/1 (January-February 1980), s.29-34.

FRIEDMAN, Milton, **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul, 1988.

FRIEDMAN, Thomas L., **The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization**, Anchor Books, 2000.

GAO (United States General Accounting Office), "Privatization Lessons Learned by State and Local Governments" GAO/GGD-97-48 GAO, General Government Division B-271979 March, 1997. kaynağın internet adresi: http://www.gao.gov/archive/1997/gg97048.pdf (17.10.2003)

GENEL-İŞ, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 1998-1999", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (1999/2), s.51-64.

GENEL-İŞ, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2000", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2001/1), s.11-21.

GENEL-İŞ, "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2001", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2002/1), s.127-146.

GENEL-İŞ, "GATS Hizmet Ticareti Genel Anlaşması", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (2001/1), s.22-30.

GENEL-İŞ, "Türkiye'de Sektördeki Şirketler", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD)**, (1999/2), s.42-50.

GEORGE, Susan, "NeoLiberalizmin Kısa Tarihçesi", http://www.antikapitalist.net/ yeni/ makaleler/susan.html (01.11.2003)

GÖKBAYRAK Şenay, **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay. (Tezler Dizisi), Ankara, 2003.

GRAY J. and B. Jenkins, "From Public Administration to Public Management Reassesing a Revolution", **Public Administration,** Vol.73/1 (Spring 1995), s.75-99.

GRIERSON, John P. and Ato Brown, "Small Enterprise Opportunities in Municipal Solid Waste Management", **Development in Practice**, Vol.9/1&2 (February 1999), s.193-198.

GÜLER, Birgül Ayman, "Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası", **Amme İdaresi Dergisi**, C.28, S.3 (Eylül 1995), s.19-29.

GÜLER, Birgül Ayman, "Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** C.6, S.3 (Temmuz 1997), s.62-77.

GÜLER, Birgül Ayman, "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", **Görüş**, S.58 (Şubat-Mart 2004), s.24-30.

GÜLER, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.9, S.2 (Nisan 2000), s.14-29.

GÜLER, Birgül Ayman, "Devlette Reform" http://politics.ankara.edu.tr/ ~bguler/devletreformu.pdf (03.01.2004)

GÜLER, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yay., Ankara, 1996.

GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, 2.B., TODAİE Yay., Ankara, 1998.

HAKIM, Simon, Paul Andrisani, "Introduction The Privatization", s.15. http://www.sbm.temple.edu/ccg/introprivatization.doc (10.09.2003).

HANKE, Steve H., "The Theory of Privatization", **The Privatization Option. A Strategy to Shrink the Size of Government,** Ed. Stuart M. Butler, The Heritage Foundation Pub., Washington, 1985, s.1-14.

HARTLEY, Keith, "Özelleştirmede Ihale Yöntemi : Rekabete Doğru Bir Adim", (Çev. Kamil Tüğen), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/tugen-hartley-ozellestirme.htm (10.10.2003)

HASAN, Dila Aksoy, "Hizmetlerin Özelleştirilmesi", http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/teknolojiongorusu/paneller/cevrevesurdurulebilirkalkinma/raporlar/son/EK-12.pdf (03.01.2003)

HÉRITIER, Adrienne, "Market Integration and Social Cohesion: The Politics of Public Services in European Regulation", **Journal of European Public Policy,** Vol.8/5 (October 2001), s.825-852

HIRSCH, Wernwr Z., **Privatizing Government Services**, Instute of Industrial Relations Publications Center, University of California, Los Angeles, 1991.

HORNBY, A. S., ***Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English***, 6th ed. Oxford University Press, 2000.

http://www.aft.org/privatization/psrp/basics/myths.html (10.11.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K194/K1994-65.htm (14.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1970/K1970-36.htm (13.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1971/K1971-03.htm (13.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1974/K1974-011.htm (13.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-08.htm (14.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1988/K1988-23.htm (13.10.2003).

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1990/K1990-06.htm (13.10.2003)

http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1992/1992-50.htm (13.10.2003)

http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/TURKHABER/2000/3subat/T5.htm (21.11.2003)

http://www.die.gov.tr/TURKISH/SONIST/CEVRE/14052003.htm (23.11.2003)

http://www.ibb.gov.tr/ibbtr/140/14001/1400106/cevre/katiatik.htm (03.01.2003)

http://www.icma.org (11.10.2002)

http://www.magnolia.net/~leonf/sd/pub-choice.html (01.11.2002)

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm (12.12.2003)

http://www.sjcny.edu/~kaplan/pdf/buchanan_87.pdf (01.04.2003)

IETC/UNEP, "Solid Waste Generation Handling Treatment and Disposal" **International Source Book on Environmentally Sound Technologies for Municipal Solid Waste Management,** International Environmental Technology Centre of the United Nations Environment Programme Pub., 1996.

İLLER BANKASI, **Belediyeler İstatistiki Veri Bankası Araştırması,** Ankara, 2004.

İNALCIK, Halil, "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", çev. Mehmet Özden-Fahri Unan, **Türkiye Günlüğü**, S.11 (Yaz 1990), s.31-41

JONES, Derek C., "The Economic Effects of Privatization: Evidence From A Rusian Panel", **Comparative Economic Studies**, Vol.40/2 (Summer 1998), s.75-102.

KAFAOĞLU, Arslan Başer, **KİT Gerçeği ve Özelleştirme**, 2.B., Alan Yay., İstanbul, 1995.

KAPLAN, Ayşegül, **Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları**, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yay., (Yayın No:19/Tezler Dizisi:3), Ankara, 1999.

KARAHANOĞULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi Yay., Ankara, 2002.

KAVRUK, Hikmet, "Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi,** S.399 (Haziran 1993), s.139-161.

KAY, John, Colin Mayer, David Thompson, "İmtiyaz Sözleşmeleri Yoluyla Ekonomik Düzenleme", (Çev.Nevzat Güran), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/guran-kay-imtiyaz.htm (12.10.2003)

KELEŞ, Ruşen, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, İstanbul, 1993.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 4.B., İstanbul, 2000.

KEPENEK, Yakup, **100 soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, Gerçek Yay., İstanbul, 1990.

KEPENEK, Yakup, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, 2.B. Gerçek Yay., İstanbul, 1993.

KEREKES, Janos, "Recent Developments in Privatisation in Hungary", **Valuation and Privatisation**, OECD, Paris, 1993, s.51-54.

KESKİNKILIÇ, Erdoğan, "Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli:Reji-Tütün İdaresi", **Liberal Düşünce Dergisi**, C.4, S.14 (Bahar 1999), s.151-155.

KİGEM, DİSK, GENEL-İŞ, **Yerelleştirme Özelleştirme Yabancılaştırma,** Ankara, 1998.

KİLCİ, Metin, **Başlangıcından Bugüne Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları (1984-1994)**, DPT Yay., Ankara, 1994.

KINDLEBERGER, Charles Poor, **The World in Depression 1929-1939,** University of California Pub., Berkeley, 1986.

KODRZYCKI, Yolanda, "Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services", **New England Economic Review**, (January-February 1998), s.39-51.

KÖKSAL, Tunay, "Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.2, S.5 (Eylül 1993), s.37-41.

KÖKSAL,Tunay, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Yöntemleri ve Uygulamaları**, DPT Yay., Ankara, 1993.

KÖSECİK, Muhammet, "Compulsory Competitive Tendering (CCT) for Local Government Services in England: Pressures, Objectives and Outcomes", **SBF Dergisi**, 54/4 (1999), s.84-104.

LAING, Angus, "Marketing in the Public Sector: Towards a Typology of Public Services," **Marketing Theory,** Vol.3/4 (December 2003), s.427-445.

LOTT, John, "Eğitim Niçin Devlet Tarafından Sunulmaktadır. Eleştirel Bir Çalışma" (Çev. Metin Meriç), http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi -genisleme/meric-lott-education.htm (12.10.2003)

MANSOOR, Ali, "Micro-enterprise Development for Primary Collection of Solid Waste", Solid Waste Management Conference Paper, 1998.

MANSOOR, Ali, **Integration of the Official and Private Informal Practices in Solid Waste Management,** Ph D thesis, Department of Civil and Building Engineering, Loughborough University, UK, 1997.

MANZINI Antonio, "Privatization in Western Europe", **Economic and Financial Prospects by Economics Department**, Swiss Bank Co., No:5/1, s.1-9.

MASCERANHAS, R.C., "Building on Enterprise Culture in the Pubhc Sector: Reform of the Public Sector in Australia. Britain and New Zeland", **Public Administration Review**, Vol.53/4 (1993), s.320-328.

MASSOUD, M. And M. El-Fadel, "Public–Private Partnerships for Solid Waste Management Services", **Environmental Management,** Vol.30/5 (2002), s.621-630.

McDAVID, James C., "The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services", **Public Administration Review**, Vol.45/5 (September-October 1985), s.602-608.

MEDINA, Martin, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities", http://www.gdnet.org/pdf/2002Awards MedalsWinners/OutstandingResearchDevelopment/martin_medina_martinez_paper.pdf (12.11.2002)

MICHALOS, Alex C. ve Bruno D. Zumbo, "Public Services and the Quality of Life," **Social Indicators Research,** Vol.48/2 (October 1999), s.125-156.

MOE, Ronald C., "Exploring the Limits of Privatization", **Public Administration Review**, Vol.47/6 (November-December 1987), s.453-460.

MORGAN, D.R., "The Pitfalls of Privatization: Contracting Without Competition", **American Review of Public Administration**, Vol.22/4 (December 1992), s.251-269.

NAISBITT, John, **Global Paradox**, Avon Publisher, 1995.

NATIONAL COMMISSION FOR EMPLOYMENT POLICY, "Privatization and Public Employees: The Impact of City and County Contracting Out on Government Workers", Research Report, (No: 88-07), May 1988.

NUNAN, Fiona, "Improving Farm Soil Using Urban Organics", **Biocycle**, Vol.40/4 (April 1999), s.77-78.

OHMEA, Kenichi, **Ulus Devletin Sonu**, (Çev. Zülfü Dicleli), Türk Henkel Yayını, İstanbul, 1996.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1952.

ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yay., İstanbul, 1985.

ORTAYLI, İlber, **Türkiye İdare Tarihi**, TODAİE Yay., Ankara, 1979.

OSBORNE, David and Ted Gaebler, **Reinventing Government**, Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

OYAN, Oğuz, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?,** İmaj Yay., Ankara, 1998.

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Gerçekleştirilen Uygulamalar", http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar.htm (03.01.2003)

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Özelleştirme Sosyal Destek Projesi", http://www.oib.gov.tr/sosyal_destek/sosyal_destek.htm (02.01.2004)

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Özelleştirme Yöntemleri", http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yonteme_gore.htm (03.01.2003)

ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Türkiye'de Özelleştirme", http://www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm (03.01.2003)

PEACOCK, Alan, "On the Anatomy of Collective Failure" **Public Finance,** Vol.35/1 (1980), s.33-43.

PINTO, Rogerio F., "Innovations in the Provision of Public Goods and Services," **Public Administration and Development,** Vol.18/4 (October 1998), s.387-397.

POST, Johan, Jaap Broekema and Nelson-Opareh Obirih, "Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India)" **Urban Studies**, Vol.40/4 (2003), s.835-852.

REEVES, Eoin and Michael Barrow, "The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland", **The Economic and Social Review**, Vol.31/2 (April 2000), s.129-150.

REIMER Suzanne, "Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity", **Regional Studies**, Vol.33/2 (April 1999), s.121-130.

ROSNER, David, "Topics for Our Times: Don't Inhale— Reflections on Garbage!", **American Journal of Public Health**, Vol.86/2 (February 1996), s.159-161.

SARIBAY, Ali Yaşar, **Siyasal Sosyoloji,** Der Yay., 2.B., İstanbul, 1994.

SARISU, Ayhan, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Batı Avrupa (İngiltere, Fransa, Almanya)" **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Ağustos 2003), s.60-66.

SARISU, Ayhan, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları-Doğu Avrupa (Bulgaristan, Hırvatistan, Ukrayna)", **Ekonomistler Bülteni**, S.35, (Eylül 2003), s.36-39.

SAVAS, E. S., "An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery", **Public Administration Review**, Vol.37/6 (November-December 1977), s.717-724.

SAVAS, E. S., "Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery", **Public Administration Review**, Vol.41/1 (January-February 1981), s.46-52.

SAVAS, E. S., "Public v. Private Refuse Collection: A Critical Review of the Evidence," **Journal of Urban Analysis**, Vol.6 (1979), s.1-13.

SAVAS, E. S., **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme**, 3.B., Milli Prodüktivite Merkezi Yay. (No.517), Ankara, 2003.

SAVAŞ, Vural Fuat, "Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devleti'nden Minimal Devlet'e", **Türkiye Günlüğü**, S.30 (Eylül-Ekim 1994), s.15-23.

SAVAŞ, Vural Fuat, **Piyasa Ekonomisi ve Devlet**, 2.B., Liberte Yay., Ankara, 2000.

SAVRAN, Gülnur, **Sivil Toplum ve Ötesi, Rousseau, Hegel, Marx**, 1.B., Alan Yay., İstanbul, 1987.

SEZEN, Seriye, **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş**, TODAİE Yay., (No: 316), Ankara, 2003.

SEZER, Birkan Uysal, "Büyük Devlet - Küçük Devlet Tartışması" **Amme İdaresi Dergisi**, C.25, S.4 (Aralık 1992), s.3-29.

SHUGHART, William F., "Public Choice Theory and Antitrust Policy", **The Causes and Consequences of Antitrust** (içinde), Ed. Fred S. McChesney and William F. Shughart, University of Chicago Press, 1995, s.7-24.

SHUTT, Harry, **Kapitalizmle Derdim Var**, Kitapyayınevi, İstanbul, 2004.

SÖNMEZ, Sinan, **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, İmge Yay., Ankara, 1998.

SOYAK, Alkan, **Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi**, Der Yay., İstanbul, 2004.

STAINER, Alan and Lorice Stainer, "Strategic Change in Public Services: A Productivity and Performance Perspective," **Strategic Change,** Vol.7/2 (March/April 1998), s.111-119.

STARR, Paul, "The Meaning of Privatization," **Yale Law and Policy Review**, Vol.6 (1988), s.6-41.

STEVENS, Barbara J., "Comparing Public-and Private-Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities", **National Productivity Review**, Vol.3/4 (Autumn1984), s.395-406.

STIGLITZ, Joseph E., **Globalization and Its Discontents**, Norton&Co. Pub, New York, 2003.

SULLIVAN Harold J., "Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights," **Public Administration Review**, Vol.47 (November-December 1987), s. 461-471.

SZYMANSKI, S. and S. Wilkins, "Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection - 1981-88", **Fiscal Studies**, Vol.14/3 (August 1993), s.109-130.

T.C. BAŞBAKANLIK, **8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu**, Ref: B.02.1.HM.0.DEI.02.00/500/45057

TAN, Turgut, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, S.378 (Mart 1988), s.73-90

TANRIVER, Süha, "Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye'de Tenfizi Bağlamında Kamu Düzeninin Etkisi,"**Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti** (içinde),(Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yay., Ankara, 2001, s.83-112.

TEEL, Gina, "Privatization Backers Criticize The High Cost Of Public Garbage Pickup", **Western Report**, Vol.20/8 (1993), s.18-19.

THUROW, Lester C., **The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World**, Penguin Books, Reprint edition, April 1997.

TOPÇU, Ferhunde Hayırsever, "Çöp Yönetimi ve Çokuluslu Şirketler", **Emek Araştırma Dergisi (GEAD),** (2003/1), s.53-84.

TOPRAK, Zerrin, "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım", **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.1 (Mart 1990), s.49-68

TORUNOĞLU, Ethem, "Çöp Dağları Yaşamı Tehdit Ediyor", **Ada Kentliyim Dergisi**, S.8 (Aralık 1996-Şubat 1997), s.60-62.

TREASURY, H.M., "Privatisation in the United Kingdom Experience", **Privatisation in Asia, Europe and Latin America**, OECD, Paris 1996, s.3-17.

TÜMBELSEN, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Yerel Yönetim Çalışanlarının Sorunları Oturumuna Sunulan Tebliğ'den", http://www.tumbelsen.org/ sempozyumteblig.htm (02.01.2003)

TÜREL, Oktar, "Özelleştirme Üzerine Notlar", http://www.bagimsizsosyalbilimciler .org/Yazilar_BSB/IktisatToplum11Agu-Turel.doc (30.09.2003)

TÜRK-İŞ ARAŞTIRMA MERKEZİ, **KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler,** Ankara, 1999.

TÜRK-İŞ, "Babalar Gibi Özelleştirme", http://www.turkis.org.tr/icerik/makaleozellestirme.htm (10.12.2003)

TÜRKKAN, Erdal, 15 Mart 2002 tarihinde Rekabet Kurumunda Sunulan Tebliğden http://www.rekabet.gov.tr/word/panel5Mart2002/11ErdalTurkkan.doc (12.10.2003)

TÜSİAD, **Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması,** TÜSİAD Yay., (T/2002-12/349), İstanbul, 2002.

TÜSİAD, **Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Türkiye'de Kamu Sektörü Göstergeleri,** TÜSİAD Yay. (2003/12-370), İstanbul, 2003.

TÜSİAD, **Meksika ve Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları,** TÜSİAD Yay. (No:93), İstanbul, 1993.

ULUATAM, Özhan, **Kamu Maliyesi**, 5.B., İmaj Yay., Ankara, 1997.

ULUSOY, Ahmet – VURAL, Tarık, "Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri", Bu makale **Türk İdare Dergisi**'nin Haziran 2003 sayısında yayınlanmıştır . Makalenin internet adresi: http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/ yerel_hizmet.doc (22.01.2003)

ULUSOY, Ali D., "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler; Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", **Amme İdaresi Dergisi**, C.31, S.2 (Haziran 1998), s.21-40.

ULUSOY, Ali, "Yeni Anayasal Durumda Kamu Hizmeti ve Kamu Hizmetlerinin Görülüş Usulleri Kavramları", **Hukuk ve Ekonomi Perspektifinden Uluslararası**

Tahkim ve Kamu Hizmeti (içinde),(Ed. Ali Ulusoy), Liberte Yay., Ankara, 2001, s.ix-xi ve 1-22.

UYANIK, Sırrı, "İngiltere'de Özelleştirme: Metotlar, Hedefler ve Sonuçları", **Türk İdare Dergisi,** S.399 (Haziran 1993), s.223-227.

VUYLSTEKE, S., "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler", **Kentsel Hizmetler için Alternatif İşletme Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.

WARNER, Mildred, Amir Hefetz, "The Uneven Distribution Of Market Solutions For Public Goods", **Journal Of Urban Affairs**, Vol.24/4 (Winter 2002), s.445-459.

WERLIN, Herbert H., "Comperative Solid Waste Management", **Journal of Asian & African Studies,** Vol.30/3-4 (December 1995), s.121-145.

WHITFIELD, Dexter, "İngiltere'de özelleştirme ve ticarileştirmelerin belediye hizmetleri üzerindeki etkileri" Bu yazı Avrupa Sendikalar Enstitüsünün Transfer dergisi 2002-2 sayısındaki makaleden özetlenerek tercüme edilmiş ve Tümbelsen web sayfasında yayınlaşmıştır. http://www.tumbelsen.org/tumbelsen/yaziler/ ingiltere.htm (30.01.2003)

WILSON John, "Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services:An Analysis of The Views of Local Government Accountants in The North West of England" **Public Administration**, Vol.77/3 (Autumn 1999), s.541-563.

WILSON, D. G., "A Brief History Of Solid-Waste Management", **International Journal Environmental Studies**, Vol.9 (1976), s.123-129.

WORLD BANK, **What a Waste: Solid Waste Management in Asia**, Washington, 1999.

YARDLEY, D. C. M., "Ameliorating Waste in England and the United States" **The Modern Law Review**, Vol.19/2 (1956), s.150-157.

YAYLA, Atilla, **Devletçi Zihniyet ve Piyasa Ekonomisi**, Liberte Yay. (No.43), Ankara, 2001.

YAYMAN, Hüseyin, "1980 sonrası Türkiye'de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", Bu makale **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.2. S.3 (Kış 2000) de yayınlanmıştır. Makalenin internet adresi: http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pdf/2311.pdf (21.12.2003)

YELDAN, Erinç, "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış", **Petrol-İş 1997-1999 Yıllığı**, İstanbul, 2000, s.271-293.

YYAEM (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi), **Çöp Hizmetleri Yönetimi**, (Ed. Birgül Ayman Güler), TODAİE Yay. (No: 302), Ankara, 2001.

YYAEM, "Özelleştirmenin Yaygınlık Durumu: Anket Sonuçları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.7, S.1 (Ocak 1998), s.91-103.

ZENGİN, Eyüp, **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: -Özelleştirme Yöntemleri-**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1996.

EKLER

EK-1

BELEDİYELERDE KATI ATIK HİZMETLERİ YÖNETİMİ

(Hizmetin özelleştirilmediği belediyelerde kullanılan görüşme formu)

1. Belediye Adı :.....

2. Belediye Sınırları içindeki nüfus :.....

3. Çöp toplama hizmeti verilen nüfus :.....

(Belediye mücavir alanı dışında temizlik ve çöp toplama hizmeti verilen bölgeler)

4. Aşağıdaki hizmetlerin sunumunda özel sektör katkısından yararlanıyor musunuz? (özelleştirme yaptınız mı?)

a. Mali İşler (vergi toplama, muhasebe ve bütçe)
b. Temizlik işleri (kent içi temizlik, çöp toplama, çöp taşıma gibi)
c. Su denetimi (su sayaçlarını okuma ve kaçak kullanımların denetimi)
d. Bayındırlık İşleri (kanalizasyon, yol, kaldırım, bina yapımı)
e. Ulaştırma İşleri (kent içi ve kent dışı yolcu taşıma)
f. İktisadi ve Ticari İşletmeler (soğuk hava deposu, otel, gazino, lokanta turistik tesisler gibi)

5. Temizlik hizmetlerini hangi yöntemle yürütüyorsunuz?

A)Mahalle Cadde ve Sokakların Temizlenmesi
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

B)Çöplerin toplanması
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

C)Çöplerin taşınması
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

6. 2003 yılı bütçeniz:.....

7. Bütçenizin yüzde kaçını çöp hizmetlerinde kullanıyorsunuz?.....
(Personel ve araç giderleri dahil)

8. Belediye sınırlarınız içinde toplanan çöpün miktarı?

	Ortalama (ton/gün)	Ortalama (ton/yıl)	Bir kişi için (ton/yıl)	Bir kişi için (ton/gün)
Yaz ayları				
Kış Ayları				

9. Evsel atıklar nasıl toplanıyor?
a. Çöp torbaları ile b. Konteynerler ile

10.Haftanın hangi günlerinde ve günün hangi saatlerinde çöpler toplanıyor

11.Kül ve curuflar nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

12.İnşaat atıkları nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

13.Tıbbi atıklar nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

14. Toplanan çöplerin bileşimi konusunda bir araştırma yaptınız mı?

15.Toplam Kaç Personeliniz var? .....

16.Temizlik Hizmetlerinde Çalışan Kaç Personeliniz var? Bu kişiler ne kadar ücret alıyor?

	Kadrolu	Kadrolu Ücreti	Geçici	Geçici Ücreti
Temizleme				
Toplama				
Taşıma				
Toplam				

(işçi ücretleri net ve brüt olarak ayrı ayrı verilebilir. Brüt ücret bir işçinin aylık olarak belediyeye maliyetini yansıtmalıdır)

17.Araç parkınız hangi araçlardan oluşuyor. (traktör, açık kamyon, küçük presli kamyon, büyük presli kamyon, kepçe, sokak süpürme aracı) Bu araçların aylık/yıllık maliyeti (yakıt, bakım, onarım, amortisman giderleri) nedir?

18. Çöp toplama hizmetinin belediyeniz için genel maliyetini biliyor musunuz? Ne kadardır? .....

a. Personel
b. İşletme giderleri
c. Özel hizmet sağlayıcılarından alınan hizmetler
d. Diğer.....

19. 2003 yılı için Belediyenin çöp ve temizlik hizmetleri gelirleri ne kadardır? 2004 için öngörülen rakam nedir? (Çevre Temizlik Vergisi, diğer belediyelerden alınan katkılar vb.)

20. Temizlik hizmetlerinde önümüzdeki 1 yıl içinde özelleştirme yapmayı düşünüyor musunuz? Hizmetin hangi aşamasını özelleştirmeyi düşünüyorsunuz?

21. Temizlik hizmetleri sizce hangi yöntemle yürütülmelidir. Özelleştirmenin maliyetlerde azalma ve hizmet kalitesinde artış sağladığını düşünüyor musunuz?

EK-2

BELEDİYELERDE KATI ATIK HİZMETLERİ YÖNETİMİ

(Hizmetin özelleştirildiği belediyelerde kullanılan görüşme formu)

22. Belediye Adı :.....

23. Belediye Sınırları içindeki nüfus :.....

24.Çöp toplama hizmeti verilen nüfus :.....

(Belediye mücavir alanı dışında temizlik ve çöp toplama hizmeti verilen bölgeler)

25.Aşağıdaki hizmetlerin sunumunda özel sektör katkısından yararlanıyor musunuz? (özelleştirme yaptınız mı?)

g. Mali İşler (vergi toplama, muhasebe ve bütçe)
h. Temizlik işleri (kent içi temizlik, çöp toplama, çöp taşıma gibi)
i. Su denetimi (su sayaçlarını okuma ve kaçak kullanımların denetimi)
j. Bayındırlık İşleri (kanalizasyon, yol, kaldırım, bina yapımı)
k. Ulaştırma İşleri (kent içi ve kent dışı yolcu taşıma)
l. İktisadi ve Ticari İşletmeler (soğuk hava deposu, otel, gazino, lokanta turistik tesisler gibi)

26.Temizlik hizmetlerini hangi yöntemle yürütüyorsunuz?

A)Mahalle Cadde ve Sokakların Temizlenmesi
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

B)Çöplerin toplanması
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

C)Çöplerin taşınması
a.belediyenin kendi personeli ve araç gereci ile (emanet yöntemi)
b.Sözleşmeyle özel sektöre yaptırıyoruz.
c)Diğer.....

27.2003 yılı bütçeniz:.....

28.Bütçenizin yüzde kaçını çöp hizmetlerinde kullanıyorsunuz?.....
(Personel ve araç giderleri dahil)

29.Belediye sınırlarınız içinde toplanan çöpün miktarı?

	Ortalama (ton/gün)	Ortalama (ton/yıl)	Bir kişi için (ton/yıl)	Bir kişi için (ton/gün)
Yaz ayları				
Kış Ayları				

30.Evsel atıklar nasıl toplanıyor?
a. Çöp torbaları ile b. Konteynerler ile

31.Haftanın hangi günlerinde ve günün hangi saatlerinde çöpler toplanıyor

32.Kül ve curuflar nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

33.İnşaat atıkları nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

34.Tıbbi atıklar nasıl toplanıyor (Günde kaç ton toplanıyor)

35. Toplanan çöplerin bileşimi konusunda bir araştırma yaptınız mı?

36.Temizlik hizmetlerinin hangi sürecini ihale ettiniz? (temizlik, toplama taşıma)

37. Hizmet ilk olarak ne zaman ihale edildi? .....
38.Son ihale tarihi .....
39.Son ihaleyi alan firma .....
40.Son ihale sözleşme süresi .....
41.Son ihale sözleşme bedeli .....
42.İhaleyi alan firma tarafından kaç personelle hizmet sağlanıyor?

Temizleme:.....
Toplama :.....
Taşıma :.....

43.İhale sonrasında daha önce temizlik işinde çalıştırdığınız işçileri nasıl değerlendirdiniz?

44.İhale öncesi ya da sonrasında temizlik hizmetleri kadrosunda çalışan işçilerden çıkardığınız oldu mu? Kaç kişi?

45.İhaleyi alan firma tarafından kaç araçla hizmet sağlanıyor?

46.İhaleyi alan firma hangi araçları kullanıyor (kendisine ait/belediyeye ait)

47.Firma belediyenin araçlarını kullanıyorsa bu araçların sayısı ve özellikleri

48.İhale etmeden önce hizmet kalitesini ölçen çalışmalar yaptınız mı?
a. Evet b. Hayır

49.İhale sonrasında hizmet kalitesini ölçen çalışmalar yaptınız mı?
a. Evet b. Hayır

50.Belediye olarak temizlik hizmetlerini yürüten firmanın performansından memnun musunuz?

51.İhale öncesi yılık hizmet maliyetiniz ne kadardı? .....

52.İhale sonrası yıllık hizmet maliyetiniz ne kadardır? .....

53.İhale sonrasında temizlik işleriyle ilgili birimde kendi personeliniz çalışıyor mu?

Kaç adet? .....

54.Bu kişilerin belediyeye yıllık maliyeti ne kadardır? .....

55.Temizlik hizmetleri sizce hangi yöntemle yürütülmelidir. Özelleştirmenin maliyetlerde azalma ve hizmet kalitesinde artış sağladığını düşünüyor musunuz?

EK-3

(Katı atık hizmetlerini kendisi yürüten belediyelerde kullanılan anket formu)

..... İLİ KATI ATIK HİZMETLERİ ARAŞTIRMASI

A1. Yaşadığınız mahalle/semtin en önemli sorunu nedir?.....

A2. ..... Belediyesinin hizmetlerinden genel olarak ne kadar memnunsunuz?

1. Çok Memnunum
2. Biraz Memnunum
3. Ne Memnunum Ne Değilim
4. Pek Memnun Değilim
5. Hiç Memnun Değilim
6. Fikrim Yok

A.3. ..... Belediye Başkanını başarılı buluyor musunuz?

1. Evet 2. Hayır 3 Fikrim Yok

B1. Aşağıdaki çevre temizlik hizmetlerinden ne kadar memnunsunuz?

		Çok memnunum	Biraz Memnunum	Ne Memnunum Ne Değilim	Pek Memnun Değilim	Hiç Memnun Değilim
B1.1	Cadde ve sokak temizliği (süpürme)	1	2	3	4	5
B1.2	Çöplerin toplanması ve taşınması	1	2	3	4	5

B2. Cadde ve sokak temizliği hizmetlerinin aksayan bir yönü var mı?

1. Evet B2.1. Aksayan Yön Nedir?.....
2. Hayır

B3. Çöp toplama hizmetinin aksayan bir yönü var mı?

1. Evet B3.1. Aksayan Yön Nedir?.....
2. Hayır

B4. Evinizde biriktirdiğiniz çöpleri nasıl atıyorsunuz?

1. Çöpleri poşetlemeden çöp toplama bidonuna atıyorum.
2. Çöpleri poşetleyerek çöp toplama bidonuna atıyorum
3. Çöpleri poşetleyerek kapımın önüne bırakıyorum. Toplama araçları kapımın önünden alıyor.

C1. Mahalle/semtinizde yeterince çöp toplama bidonu olduğunu düşünüyor musunuz?
1. Evet 2. Hayır 3. Fikrim Yok

C2. Çöp toplama araçları çöplerin tümünü topluyor mu?
1. Evet 2. Hayır 3. Fikrim Yok

D1. Belediyenin yürüttüğü çevre temizlik ve çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesini (şirketler tarafından yürütülmesini) ister misiniz?
1. Evet 2. Hayır 3. Fikrim Yok

E. 28 Mart 2004 Belediye Başkanlığı seçimlerinde hangi partiye oy verdiniz?

1. AKP	2. CHP	3. DYP	4. MHP	5. Genç Parti
6 .DEHAP	7. ANAP	8. SP	9. DSP	10. BBP
11. Diğer.....		12. Oy Kullanmadım		

DEMOGRAFİ

DD1. Görüşülen Kişinin Cinsiyeti : 1. Erkek 2. Kadın
DD2. Görüşülen Kişinin Yaşı :.....
DD3. Görüşülen Kişinin Medeni Durumu : 1.Evli 2. Bekar 3.Dul/Boşanmış
DD4. Görüşülen Kişinin Mesleği :.....

DD5. Görüşülen Kişinin Eğitim Durumu

1. Okur yazar değilim	6. Lise mezunuyum
2. Okur yazarım ancak herhangi bir eğitim kurumundan mezun olmadım	7. Lise dengi meslek lisesi mezunuyum
3. İlkokul mezunuyum	8. Üniversite önlisans / lisans mezunuyum
4. Ortaokul mezunuyum	9. Yüksek lisans / doktora mezunuyum
5. Ortaokul dengi meslek ortaokulu mezunuyum	

DD6. Ailenizin aylık toplam geliri nedir? : .....

GÖRÜŞÜLEN KİŞİNİN	GÖRÜŞMENİN YAPILDIĞI
ADI SOYADI :	İL : .....
TELEFON NUMARASI:	İLÇE : .....
	CADDE / SOKAK : .....

EK-4

(Katı atık hizmetlerini özelleştirmiş belediyelerde kullanılan anket formu)

A1. Yaşadığınız mahalle/semtin en önemli sorunu nedir?.....

A2. ..... Belediyesinin hizmetlerinden genel olarak ne kadar memnunsunuz?

1. Çok Memnunum
2. Biraz Memnunum
3. Ne Memnunum Ne Değilim
4. Pek Memnun Değilim
5. Hiç Memnun Değilim
6. Fikrim Yok

A.3. ..... Belediye Başkanını başarılı buluyor musunuz?

1. Evet 2. Hayır 3 Fikrim Yok

A.4. Oturduğunuz mahalle/semtin sokak temizliği ve çöp toplama hizmetlerini kim yürütüyor?

1. Belediye yürütüyor.
2. Özel şirket yürütüyor
3. Bilmiyorum

B1. Aşağıdaki çevre temizlik hizmetlerinden ne kadar memnunsunuz?

		Çok memnunum	Biraz Memnunum	Ne Memnunum Ne Değilim	Pek Memnun Değilim	Hiç Memnun Değilim
B1.1	Cadde ve sokak temizliği (süpürme)	1	2	3	4	5
B1.2	Çöplerin toplanması ve taşınması	1	2	3	4	5

B2. Cadde ve sokak temizliği hizmetlerinin aksayan bir yönü var mı?

1. Evet B2.1. Aksayan Yön Nedir?.....
2. Hayır

B3. Çöp toplama hizmetinin aksayan bir yönü var mı?

1. Evet B3.1. Aksayan Yön Nedir?.....
2. Hayır

B4. Evinizde biriktirdiğiniz çöpleri nasıl atıyorsunuz?

1. Çöpleri poşetlemeden çöp toplama bidonuna atıyorum.
2. Çöpleri poşetleyerek çöp toplama bidonuna atıyorum
3. Çöpleri poşetleyerek kapımın önüne bırakıyorum. Toplama araçları kapımın önünden alıyor.

C1. Mahalle/semtinizde yeterince çöp toplama bidonu olduğunu düşünüyor musunuz?
1. Evet 2. Hayır 3. Fikrim Yok

C2. Çöp toplama araçları çöplerin tümünü topluyor mu?
1. Evet 2. Hayır 3. Fikrim Yok

D1. ..... Belediyesi çevre temizlik ve çöp toplama hizmetlerini ..... tarihinde özelleştirmiştir. Bu tarih öncesi ve sonrasındaki hizmet kalitesini karşılaştırdığınızda aşağıdaki yargılardan hangisine katılırsınız?

1. Belediye çok daha başarılıydı
2. Belediye biraz daha başarılıydı
3. İkisi arasında fark yoktur.
4. Özel şirket biraz daha başarılıdır
5. Özel şirket çok daha başarılıdır
6. Fikrim Yok.

E. 28 Mart 2004 Belediye Başkanlığı seçimlerinde hangi partiye oy verdiniz?

1. AKP	2. CHP	3. DYP	4. MHP	5. Genç Parti
6 .DEHAP	7. ANAP	8. SP	9. DSP	10. BBP
11. Diğer.....		12. Oy Kullanmadım		

DEMOGRAFİ

DD1. Görüşülen Kişinin Cinsiyeti : 1. Erkek 2. Kadın
DD2. Görüşülen Kişinin Yaşı :.....
DD3. Görüşülen Kişinin Medeni Durumu : 1.Evli 2. Bekar 3.Dul/Boşanmış
DD4. Görüşülen Kişinin Mesleği :.....

DD5. Görüşülen Kişinin Eğitim Durumu

1. Okur yazar değilim	6. Lise mezunuyum
2. Okur yazarım ancak herhangi bir eğitim kurumundan mezun olmadım	7. Lise dengi meslek lisesi mezunuyum
3. İlkokul mezunuyum	8. Üniversite önlisans / lisans mezunuyum
4. Ortaokul mezunuyum	9. Yüksek lisans / doktora mezunuyum
5. Ortaokul dengi meslek ortaokulu mezunuyum	

DD6. Ailenizin aylık toplam geliri nedir? : .....

GÖRÜŞÜLEN KİŞİNİN	GÖRÜŞMENİN YAPILDIĞI
ADI SOYADI :	İL : .....
TELEFON NUMARASI:	İLÇE : .....
	CADDE / SOKAK : .....

ÖZET

1980'li yıllar başlangıç olarak kabul edildiğinde, çeyrek yüzyıldır bütün dünyada hızlı bir özelleştirme rüzgarı esmektedir. İlk olarak merkezi düzeyde kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesiyle başlayan süreç, kısa sürede yerel kamu hizmetlerini de içine alarak genişlemiştir.

Bu tezin konusu kendisini sınırladığı alanda (katı atık hizmetlerinde birincil toplama aşaması) özelleştirme uygulamalarını tartışmaktır.

Özelleştirme, katı atık hizmetleri alanında tüm aşamalarda uygulanabilen bir hizmet gördürme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak çöplerin temizlenmesi ve toplanmasından oluşan ilk aşama, özelleştirme uygulamalarına geniş ölçüde yer açılmasıyla dikkat çekmektedir. Özellikle emek yoğun bir yapı içinde hizmetlerin yürütüldüğü gelişmekte olan ülkelerde maliyetleri düşürme hedefinin belirleyiciliğinde hizmet alanı hızla piyasaya açılmaktadır.

Ancak özelleştirme bir tercih olarak değerlendirildiğinde, maliyetlerdeki düşüş yanında bu hizmetten yararlananlar için ortaya çıkabilecek dışsallıkların da sürecin başında dikkate alınması gereklidir. Bu çalışma teorik ve hukuksal arkaplanı yanında, katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin hizmet maliyetleri üzerindeki etkisi ve özelleştirilen hizmet alanının vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı sorunsalı ile ilgilenmektedir. Bu bağlamda, özelleştirmenin hizmet maliyetlerinde bir azalma sağlamakla birlikte hizmet kalitesine her durumda katkı sağlamayacağı, kalitenin özelleştirmeden bağımsız bir değişken olarak kabul edilmesi gerektiği temel varsayımından hareket etmektedir.

ABSTRACT

With the beginning of the 1980s, the wave of privatization began to spread all over the world. Still, this wave of privatization is on the agenda. While, at the beginning, this process was initiated as a privatization of Public Economic Enterprises (PEE) of central governments, gradually it is also expanded to the local governments including local public services.

This dissertation, first of all, analyzes the privatization practices particulary in the field of primary collection of solid waste services.

Privatization is a method of service provision that could be applied to all stages in the field of solid waste services. However, in recent years, the first stage of solid waste services, which is called as "primary collection," has taken a central place in the privatization practices. Especially, in the developing countries in which the services are provided by intense labor, the aim of decreasing the costs of services let the local governments to privatize all service realms including primary collection.

Nevertheless, when privatization is considered as an option, beside the decrease in the costs, the possible externalities should also be taken into account at the initial stage of process. By studying theoretical and legal background of the issue, this dissertaion also analyzes the impact of the privatization of solid waste services on the service costs. Moreover, the question "how the privatization of service areas is perceived by the citizens" was also analyzed in terms of public opinion survey applied in specific local governments. Furthermore, it is argued that while privatization causes a decrease in the service costs, it does not necessarily contribute to the service quality in all cases. In this sense, this dissertation maintains that quality should be considered as an independent variable of privatization.