

## YEREL HİZMETLER VE ÖZELLEŞTİRME

Recep BOZLAĞAN

*M.Ü. Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Mahallî İdareler Programı*

### Abstract

*This article is aimed to determine the fundamentals of the privatization of local services, and to explain briefly the privatizational methods. The possible problems during local privatizational practices and the main points that must be taken into consideration to realize privatization succesfully in the said services will also be expressed.*

### I-GİRİŞ

Bilimsel ve toplumsal alanda yaşanan hızlı gelişmeler ve dönüşümler ulus-devlet fikrini bir çok konuda yetersiz bırakmış, merkezîyetçi devlet yapılarının ülke yönetimlerinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap verememesine yol açmıştır. Tüm dünyada hakim düşünce olan merkezîyetçi idarî yapı fikri yirminci asrın son çeyreğinde yerini sivil toplum kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve özel sektör kuruluşlarının daha fazla önem kazandığı adem-i merkezî bir uygulamaya bırakmıştır. Böylece, bilhassa yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik hayattaki yeri her geçen gün artmıştır. Yaşanan bu hızlı dönüşüm yerel hizmetlere yönelik talebi de büyük ölçüde artırmıştır. Yerel yönetimler kendi hizmet yüklerinde meydana gelen artışları telafi etmek için alternatif yollara yönelmişlerdir. Bu çalışmada, yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde alternatif bir yöntem olarak ortaya çıkan özelleştirme yöntemlerine temas edilecek, özelleştirme yöntemlerinden sıkça başvurulanlar kısaca açıklanacaktır. Özelleştirme esnasında karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar ve başarılı bir özelleştirme uygulaması için dikkat edilmesi gereken hususlara da değinilecektir.

### II. YEREL HİZMET KAVRAMININ TANIMI VE KAPSAMI

Yerel hizmet yerel yönetimler, gönüllü teşebbüsler veya özel sektör kuruluşlarının belirli bir bölgedeki mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sundukları ve ilgili yerel yönetim biriminin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetlerdir.

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, yerel hizmetler

bizzat yerel yönetimler eliyle yürütülebileceği gibi, söz konusu hizmetlerin niteliklerinden ve mevzuattan kaynaklanan bir takım durumlardan dolayı, iktisadî teşebbüsler, özel sektör firmaları veya sivil toplum kuruluşları eliyle de ifa edilebilir. Aslolan mahallî müşterek ihtiyaçların belirli bir standart ve fiyat düzeyine uygun olarak etkin, verimli ve zamanında karşılanmasıdır. Bu hizmetlerin kimler tarafından sunulduğu daha az önemlidir.

Yerel hizmetlerin bir kısmı tabiatı icabı doğrudan yerel yönetimlerce yürütülmesi gereken görevler olup, herhangi bir şekilde özel veya gönüllü teşebbüslere devredilememektedir. Böylesi hizmetler dışında kalanlar hususunda, kanun koyucu hizmetlerin ne şekilde yürütüleceğini hemen hemen bütünüyle yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakmıştır. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15., 18. ve 19. maddeleri incelendiğinde kanunun "yapmak-yaptırmak", "etmek-ettirmek", "yaptırıp işletmek", "imtiyaz vermek" gibi ifadeler kullandığı görülecektir. Böylece, kanun koyucu mahallî-müşterek ve medenî ihtiyaçların karşılanması konusunda belediyeleri sorumlu tutmuş, ancak, bu hizmetlerin bizzat belediyeler eliyle yürütülebileceği gibi, başka kurum ve kuruluşlarca da yapılabilmesine imkan tanımıştır. İşte, özelleştirmenin söz konusu olabileceği asıl hizmet alanları da bunlardır.

Bu itibarla, yerel yönetimler bir kısım hizmetleri özel teşebbüslere ve sivil toplum kuruluşlarına da yaptırabilmektedirler. Söz konusu kişi veya kuruluşlar kendilerine tevdi edilen görevleri, ilgili yerel yönetim birimince belirlenmiş standartlara uygun olarak ifa ettikleri müddetçe, hem bu hizmetlerin arzı güvence altına alınmış, hem o yerel yönetim kuruluşu kendi görevlerinden bir kısmını yerine getirmiş, hem de yerel yönetim biriminin hizmet yükü hafiflemiş olacaktır. Bu nedenle, yerel hizmetlerin sunumunda özelleştirmeden alternatif bir yöntem olarak yararlanmak hizmetten kaçmak anlamına gelmemelidir.

### III. ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLER AÇISINDAN ANLAMI

Yönetim ve ekonomi gibi bir çok bilim dalının ilgi alanına giren özelleştirmenin, tüm unsurlarını içeren kapsamlı bir tanımının yapılması oldukça zordur. Bununla birlikte, özelleştirme kavramının tanımını etkileyen unsurlar şu şekilde sıralanabilir: Özelleştirmeyi ortaya çıkaran faktörler, özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar, özelleştirmenin sonuçları. Bu unsurlar göz önünde bulundurularak, sosyo-ekonomik bir kısım problemlerin çözümüne yönelik olarak etkin kaynak kullanımını gerçekleştirmek üzere:[1]

i. Kamuya ait olan iktisadî mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyetinin ve yönetiminin özel sektöre devrine, veyahut

ii. Yalnızca kamuya ait olan iktisadî faaliyet alanlarının, herhangi bir yönetim ve mülkiyet devri söz konusu olmaksızın özel sektöre açılmasına, özelleştirme denir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 1. maddesinde belirtilen "belediyeler, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" hükmü ile verilen genel yetki ve Türk Ticaret Kanunu'nun 275. maddesine göre ticarî şirketler kurabilmektedirler. Söz konusu kuruluşlar Belediye İktisadî Teşebbüsü (BİT) olarak adlandırılmaktadır.

Yerel Yönetim İktisadî Teşebbüsleri'nin özelleştirilmesi konusu Kamu İktisadî Teşebbüsleri'nden (KİT) oldukça farklıdır. Bu bakımdan bu kuruluşların Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile aynı kategoride değerlendirilmesi doğru olmaz. Çünkü, bu kurumların kuruluş gerekçeleri ve kaynak aktaran merkezî birimlerle ilişkileri aynı değildir. KİT'ler daha çok özel sektörün yatırım yapmadığı ya da yapamadığı alanlarda ve bölgelerde kurulmuştur. Toplumun üretim sistemindeki öncelikleri ve mallar arasındaki dengeyi göz önüne alan bu kuruluşlar, devletin aslı fonksiyonlarına yardımcı değil, ilave kurumlardır. Bir başka anlatımla, bu kurumlar ne devletin aslı fonksiyonlarını yürütmekte, ne de bu fonksiyonların daha etkin ve verimli bir şekilde ifa edilmesine katkıda bulunmaktadırlar. Aksine, devlete yeni fonksiyonlar yükleyerek idarî ve ekonomik mekanizmaların daha karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır. Halbuki, Yerel Yönetim İktisadî Teşebbüsleri yerel yönetimlerin aslı bir çok fonksiyonuna yardımcı olan kurumlardır. Bu açıdan, devlet iktisadî faaliyetlerden uzaklaşmaya karar verdiği zaman, kârda ya da zararda olduklarına bakılmaksızın, KİT'lerin satılarak

veya tasfiye edilerek bütünüyle elden çıkarılması söz konusu olmaktadır. Ancak, yerel yönetimler kâr amacı gütmeseler de, yükümlülüklerini yerine getirmek için iktisadî mal ve hizmet üretmektedirler. Dolayısıyla, yerel yönetimler iktisadî faaliyetlerden uzaklaşmaya karar verdiği zaman, iktisadî teşebbüslerin tamamen özelleştirilmesi doğru olmayabilir.[2]

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden, yerel halkın günlük hayatına düzenlemeler ve sınırlamalar getiren, bölgenin güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı ile ilgili olan ve kamu gücünü gerektirenlerin özelleştirilmesi mümkün değildir. Daha çok düzenleme, denetim ve ceza kesmeye ilişkin olan böylesi hizmetler bir kamu otoritesi olan yerel yönetim biriminin kamu gücüne dayandığı için herhangi bir kurum veya kişiye devredilemez.

Yerel hizmetlerin bir kısmının topluma sunduğu faydanın tüketiciler bazında fert fert bölünmesi ve tüketilen miktar oranında ücrete tâbi tutulması mümkün olamamaktadır. Çevre koruma, park, bahçe, yol ve kaldırım inşaatı bunlara örnek olarak verilebilir. Mahallî düzeyde tam kamusal mal ve hizmetler olarak adlandırılan bu tür hizmetlerden tüketicilerin istifade etmesini engellemek mümkün olmadığı için, bunlar ya bizzat yerel yönetimlerce ifa edilirler ya da özel sektör kuruluşlarına çeşitli yöntemlerle yaptırılırlar. Bu tür hizmetlerin de bütünüyle özel sektöre devri mümkün değildir. Çünkü, özel şirketler hizmetlerden yararlananlardan herhangi bir meblağ talep edemezken, yerel yönetimler genel bütçeden ayrılan paylar, yerel vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları gibi yollarla gerekli finansmanı sağlayabilirler.

Yerel düzeydeki bir kısım hizmetler (su, kanalizasyon, katı atık toplama, otopark ve sağlık hizmetleri), tüketicilerin tükettikleri miktar oranında bedel ödemeleri mümkün olduğu için, özelleştirilebilirler. Çünkü, özel sektör kuruluşları ürettikleri her birim hizmetin tüketilmesi karşılığında yerel halktan bir meblağ talep edebilecektir.

Özelleştirmenin bir yerel yönetimin gündemine girebilmesi, aslında son derece ciddi analizlerin neticesinde mümkün olabilmelidir. Yerel yönetimler etkin çalışsın veya çalışmasın tüm birimlerini ve iktisadî teşebbüslerini ciddi bir fayda-maliyet analizine tâbi tutmalıdır. Bu analizler esnasında yerel yönetim biriminin, bir kamu tüzel kişisi olduğu da unutulmamalıdır. Yapılacak bu analizler sonucunda, yerel yönetim birimi bizzat kendisinin yürüttüğü hizmetlerle diğer kuruluşların (özel sektör kuruluşları, sivil toplum kuruluşları vs.) yürüttüğü benzer hizmetleri karşılaştırma imkanı bulabilecektir. Yapılacak değerlendirmede başlıca kriter

etkinlik ve verimlilik olmalıdır. Buraya dikkat edilmesi gerekmektedir. Çünkü, hizmetlerin kim tarafından yürütüleceği hususu da bu noktada kesinlik kazanacaktır. Eğer, yerel yönetim birimi söz konusu hizmetleri, daha uygun şartlarda (ucuzluk, kalite ve etkinlik unsurlarının ortak bileşeninin uygunluğu) üretebiliyorsa, ilgili hizmeti yürütmeye devam etmesi daha doğru olacaktır. İlgili hizmetleri, eğer diğer kuruluşlar söz konusu yerel yönetim birimine daha uygun şartlarda sunabiliyorlarsa, yerel yönetimin kendi bünyesinde bulunan aksaklıkları belirlemesi ve gerekli tedbirleri vakit kaybetmeden, kararlılıkla alması bu noktada daha mantıklı olacaktır. Alınan tüm tedbirlere rağmen, hizmetlerin diğer kuruluşlardan daha uygun şartlarda ifası mümkün olamıyorsa, özelleştirme söz konusu yerel yönetim kurumunun gündemine alınmalıdır.

#### IV. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Özelleştirme konusu yerel yönetimler bağlamında esas itibarıyla iki ayrı grupta ele alınmalıdır: Hizmetlerin ifasının özelleştirilmesi, yerel yönetimlere ait iktisadî teşebbüslerin özelleştirilmesi.

Uygulamada her bir gruptaki özelleştirme faaliyetleri için ayrı ayrı yöntemlere başvurulduğu gibi, ortak yöntemlerin de kullanıldığı görülmektedir. Hizmetlerin ifasının özelleştirilmesinde imtiyaz, ihale sözleşmesi, yap-işlet-devret, kiralama gibi sayıları 15'i bulan yöntemler kullanılırken, iktisadî teşebbüslerin özelleştirilmesinde hisse senetlerinin borsa yolu ile satılması, gecikmeli halka arz, blok satış (ihale) ve likidasyon (varlık satışı) olmak üzere 4 ayrı yola başvurulabilmektedir. Şimdi, her bir yöntemi kısaca ve genel hatlarıyla görelim.

#### A. İktisadî Teşebbüslerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler

Yerel yönetimler anonim şirket niteliğine sahip iştiraklerdeki paylarını ve bu payları temsil eden hisse senetleri ile limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebilir ve satabilir. (Türk Ticaret Kanunu, md. 415-418, 518-520). 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 26. maddesi yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı kanun iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde yerel yönetim meclisini yetkili organ olarak kabul etmiştir (md. 26). Benzer hükümler 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (md. 13), 1580 sayılı Belediye

Kanunu (md. 8) ve 3030 sayılı kanun tarafından da benimsenmiştir.

Hisselerin ne şekilde satılacağı konusunda ise, yürürlükteki mevzuatın 4 farklı yönetime imkan verdiği görülmektedir:

#### 1. Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)

Bu yöntemde, halka açık olmayan, fakat hisse senetleri halka arz edilen anonim şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ortaklar tarafından konulan sermayeye karşılık hisse senedi çıkarılmadığı için limited şirket hisseleri ( Türk Ticaret Kanunu, 503) ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerdeki hisseler borsa yoluyla satılamamaktadır. (Sermaye Piyasası Kanunu, 4).

Hisseleri borsa kotuna alınmış belediye iştiraklerinin (anonim şirket konumunda bulunanlar) satış işlemi şu aşamaları içermektedir: Belediye meclisi ilgili hisse senetlerinin satışına karar vermelidir. Şirketin aktiflerinin değerlemesi, öz kaynağının hesaplanması ve hisse senedi bedellerinin tespiti yapılır. Bu işin tespitine ise, serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirler yetkili kılınmışlardır. (3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Kanunu.) Bu iş için kiminle anlaşılacağı konusu belediye encümeninin yetkisi dahilindedir. (2886 sayılı kanun, 51/i). Hisse senetlerinin borsada satılması bir aracı kuruluş tarafından gerçekleştirilir. Bu işi hangi aracı kuruluşun yapacağı belediye encümenince belirlenerek bir sözleşme imzalanır (Devlet İhale Kanunu, 51/1). Son olarak, yapılan sözleşme hükümleri uyarınca hisse senetleri ilgili aracı kuruluş tarafından borsada satılır. Encümen, hisse senetlerinin satış bedeli için bir alt sınır koyabilir. Aracı kuruluş bu alt sınıra uymakla yükümlüdür.

Hisseleri borsa kotuna alınmamış anonim şirket niteliğindeki belediye iştiraklerinin yapısı sermaye piyasası mevzuatına uygun hale getirilerek borsada satış işlemi yapılabilir. İlgili prosedür şöyle işlemektedir: Söz konusu hisse senetleri Sermaye Piyasası Kurulu'na kaydettirilmelidir. (Sermaye Piyasası Kanunu md. 4) Ancak, bu hisselerin nominal değerleri toplamının nominal sermayeye oranı şirketin Kurul'a başvurduğu anda %15 ve yukarısı olmalıdır. Belli bir tertip veya gruba dahil olmaları halinde o tertip ve gruptaki hisse senetleri bedellerinin; aksi taktirde ortaklık sermayesinin tamamen ödenmiş olması, rehin veya teminata verilmek suretiyle senetlerin devir tedavülünü kısıtlayıcı ve senet sahibinin haklarını kullanmasına engel teşkil edici kayıtlara tabi olmaması, kurul kaydına alınmadan önce,

“Hisse Senetlerinin Şekil Şartlarına İlişkin Düzenlemeler”ine uygun olarak bastırılmış bulunması gerekir. (31.07.1992 gün ve 21301 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği, Seri:1, No:14)

İlgili şirketin yönetim kurulu, hisse senetlerinin şirket ortakları tarafından halka arzedilebileceği yönünde karar almalıdır. Halka arz işlemleri, bir aracı kuruluş vasıtası ile yerine getirilir ve bu maksatla, halka arz edilecek hisse senetlerine sahip olan ortaklar ile aracı kuruluş arasında Kurul tarafından belirlenecek örneğe uygun olarak bir aracılık yüklenim sözleşmesi imzalanır. Halka arz edilecek hisse senetlerinin Kurul kaydına alınmasına dair başvuru, ilgili aracı kuruluş tarafından yapılır.[3]

Bütün bu şartlar oldukça uzun zaman alacağı için, bu tür hisse senetlerinin borsa kanalı ile değil de ihale (blok satış) yöntemi ile satışının yerel yönetimler açısından daha uygun olacağı söylenebilir.[4]

## 2. Blok Satış (İhale)

“Hisse senetlerinin borsa yolu ile satış yöntemi”nden farklı olarak, burada limited şirket hisseleri ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ayrıca, hisse senetleri borsa kotuna alınmamış anonim şirketlerdeki hisse senetlerinin satışında da bu yöntem tercih edilmektedir.

Hisse senetlerinin blok satışı ihale yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Satış konusunda karar mercii yerel yönetim meclisidir. Satış için, öncelikle şirketin ve malî durumunun analizi yapılarak hisselerin rayiç bedeli tesbit edilmelidir. Burada da yetki serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirlerdedir. Bu hususta ilgili hizmeti kimin yürüteceği de yine yerel yönetim encümenince belirlenmektedir.

Tesbit edilen rayiç bedel ihale aşamasında muhammen bedel olarak göz önünde bulundurulur. Bu bedelin miktarına göre satış işlemi üç farklı şekilde gerçekleştirilebilir: Hisseler ya 2886 sayılı kanunun 35. maddesinde belirtilen ihale yöntemlerinden kapalı teklif usulü ile ya da eğer sahip oldukları bedel o yılın bütçe kanununda belirtilen sınırlar dahilinde ise, açık teklif veya pazarlık usulü ile satılabilir.

## 3. Gecikmeli Halka Arz

Yerel yönetime ait iktisadî işletme zararda ise, gerekli rehabilitasyon çalışmaları yapıldığı takdirde kâr edebilecek duruma gelebilecekse ve yerel yönetimin kaynakları da buna yetmiyorsa, bir sözleşme ile ilgili

yerel yönetimin payı blok halinde özel sektöre devredilir. Bu devir karşılığında özel firma da gerekli kaynak transferini yaparak rehabilitasyon ihtiyacını karşılar. Bir sözleşme ile rehabilitasyonun ve gerekli yatırımların özel şirketçe yapılması güvence altına alınır. Yine sözleşmede belirlenen sürenin sonunda hisseler kısmen veya tamamen halka arz edilir. Hisselerin halka arzı da özel firmanın yükümlülüklerindedir.

## 4. Likidasyon (Varlık Satışı)

Bu yöntemde aslanan varlığın kendisinin satışidir. Buna göre, satılacak aktifler veya işletmeler belli bir firmaya, bir kaç firmaya veya bir konsorsiyuma pazarlık yoluyla devredilebilir. Bu yöntem daha çok kâr amaçlı nihai mal veya hizmet üreten iktisadî teşebbüslerin bazı kısımlarının veya yan kuruluşlarının satışında uygulanmaktadır.

## B. Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesinde Kullanılan Yöntemler

### 1. İhale Yöntemi

Yerel hizmetlerin ifâ edilmesinde yaygın olarak kullanılan özelleştirme uygulamalarından biri olan ihale (contracting out) yönteminde yerel hizmetler, finansmanı yerel yönetimce karşılanmak üzere, özel sektör kişi veya kuruluşlarına bir sözleşme çerçevesinde yaptırılırlar.

Yerel hizmetlerin ihaleler yolu ile yürütümünün hukukî dayanak noktaları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin İdaresi Hakkında Kanun’dur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu yerel hizmetlerin özelleştirilmesi ile ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun birinci maddesine göre, belediyeler alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini, bu kanunda yazılı hükümlere göre ihaleler yolu ile özel sektöre yaptırabilmektedir. Aynı kanunun 13. maddesine göre, ihale işlemlerini yürütmeye yetkili organ belediye encümenidir.

Belediyeler, ilgili yerel hizmetleri, artırımlarda tahmini bedelden az olmamak üzere, teklif edilen bedellerin en yükseğini; eksiltmelerde tahmini bedelden fazla olmamak üzere, teklif edilen bedellerin layık görülenini (uygun bedel); bedel tahmini yapılamayan ihalelerde ise, teklif edilen bedellerin uygun görülenini seçerek özel şirketlere yaptırabilmektedirler. Belediyeler açısından ilgili hizmetin ihalede en çok kırana verilmesi zorunluluğu yoktur. Belediye, işin niteliğine göre,

ihaledeki tekliflerden uygun özellikler taşıyana işi verebilmektedir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2990 sayılı kanunla değişik 28. maddesine göre uygulanacak "azami indirim miktarı veya oranları" ile uygun bedelin tercihinde kullanılacak kriterleri, bir tebliğ (Resmi Gazete: 28.01.1985 sayı: 18647) yayımlayarak açıklamıştır.[5]

İhale sisteminin uygulanmasında söz konusu olabilecek bir takım aksaklıkların ve olumsuz durumların giderilmesi için yöntemin tüm aşamalarında bazı hususlara dikkat edilmelidir:[6]

i. İhaleye esas olacak hizmetin, kendisini oluşturan ikincil faaliyet alanlarını belirleyecek şekilde tanımlanması son derece önemlidir. Özellikle, bir hizmetin tamamının değil, belirli bir bölümünün ihale edilmesi söz konusu olduğunda, hizmetin kendi içinde bir bütünlük oluşturan bölümlerinin de ayrı ayrı tanımlanması gerekmektedir. Bununla birlikte, ister bir bütün olarak, isterse bölümler halinde ihale edilsin, iyi tanımlanmamış bir hizmetin, şartnamenin hazırlanması sırasında miktar ve zaman olarak detaylandırılması zor olacaktır. Hizmet tanımlanırken yerel yönetimin hedeflerine ve programına uygunluğu da göz önüne alınmalıdır.

ii. Hizmetin doğrudan ya da ihale dışındaki bir yöntemle yerel yönetimce sağlanmasının mı, yoksa ihale edilmesinin mi daha yararlı olacağını belirlemek için, farklı boyutları göz önüne alan kapsamlı bir araştırma yapılmalıdır. Bu araştırmanın, çoğu kez, ihaleye konu olacak hizmetin teknik, malî ve ekonomik yönlerini belirleyen fizibilite çalışmalarını içermesi gerekmektedir. Sonuç olarak, hizmetin ihale edilip edilmemesi konusundaki kararlar, büyük ölçüde maliyet-fayda analizlerine ve maliyetlerin karşılaştırılmasına dayanmalıdır.

iii. Bir hizmetin ihale edilmesine karar verildiğinde, hizmetin en iyi şartlarda satın alınmasını ve yerel yönetimce ön görülen zamanda, miktarda ve kalitede sunulmasını güvence altına almanın ön şartı, iyi hazırlanmış bir görev tanımı ve sözleşme belgeleridir.

iv. İhale sürecinin etkin bir şekilde yürütülmesi ve sonuçlandırılması çok önemli olmakla birlikte, yeterli değildir. Etkin bir sözleşme yöntemi, ihalenin sonuçlandırılmasından sonra, yüklenici tarafından yürütülen işlerin yakından izlenmesini ve denetlenmesini gerektirmektedir. Duruma göre, programda ve sözleşmede değişikliklerin yapılması veya yükleniciye bazı yaptırımların uygulanması gerekebilir.

v. Özel sektör ile yapılacak ihalelerde, uzun

dönemli sözleşme imzalanmasından kaçınılmalı ve sözleşmenin yenilenmesi, ihaleyi alan yüklenicinin etkin hizmet sunması ile bağlantılı olmalıdır.[7]

İhalesine karar verilen yerel hizmetlerde genelde uygulanan sözleşme biçimleri şu şekilde sıralanabilir:

**a. Sabit Bedelli Sözleşmeler:** Bu tür sözleşmelerde yüklenici, belirli bir hizmeti, sözleşmede tanımlanan standartta ve sürede, önceden belirlenmiş bir bedel karşılığı sağlamayı taahhüt etmektedir. Sabit bedelli sözleşmeler de kendi aralarında farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Sabit sözleşme bedeli, eskalasyona tabi sözleşme bedeli[3]

**b. Maliyet Sözleşmeleri:** Bu tür sözleşmelerde, yüklenicinin belirli bir hizmete ilişkin olarak yaptığı harcamalar, yerel yönetim tarafından karşılanmaktadır. Yapılan harcamaların karşılanmasına ek olarak, yükleniciye hizmetleri karşılığında belirli bir kâr marjı tanınmakta veya önceden belirlenen bir ücret ödenmektedir. Maliyet sözleşmeleri de farklı şekillerde uygulanmaktadır: Maliyet + sabit ücret, maliyet + teşvik primi.[3]

## 2. İmtiyaz Yöntemi

Kamu hizmeti imtiyazı, kamu tekelinde olan bir hizmetin, özel bir firmaya tekel olarak verilmesini ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülmesi yetkisinin sözleşme ile özel kişi veya kuruluşlara verilmesini ifade etmektedir.[8]

İmtiyaz sözleşmelerinde idareye "imtiyaz veren", özel kişiye/firmaya "imtiyaz sahibi" veya "imtiyazlı", sözleşmeye de "imtiyaz sözleşmesi" denir.

İmtiyaz, genellikle gaz, su, elektrik, kanalizasyon gibi doğal tekellerin söz konusu olduğu yerel hizmetlerde uygulanan bir yöntemdir. Kimi iktisatçılar doğal tekelin söz konusu olduğu durumlarda belediyenin kamu yararını dikkate alarak, bir örgüt kurma suretiyle ilgili mal ve hizmeti kendisinin üretmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Bunlara göre, doğal tekele sahip bir özel firma, piyasada rakipsiz olduğu için ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltecek ve üretimi azaltma eğilimi içine girecektir. Serbest piyasa ekonomisini savunan iktisatçılar ise, doğal tekel şartlarında bile, imtiyaz yöntemi ile rekabet ortamının meydana getirilebileceğine inanmaktadırlar. Çünkü, firmalar imtiyaz yönteminde ilgili mal ve hizmetleri üretme yetkisini almak için, kendi aralarında rekabet edeceklerdir. Ayrıca, imtiyaz tek bir kişi ya da firmaya verilebileceği gibi, birden fazla firmaya da verilebilir. Kent içi toplu taşıma hizmetlerindeki özel halk otobüsü işletmeciliğinde olduğu gibi, imtiyaz birden fazla

kişiye veya firmaya verilebilmektedir. İmtiyaz yönteminin, serbest piyasa ekonomisine en uygun olan uygulaması da budur. Çünkü, bu imtiyaz türünde hizmeti kullananlar talepleriyle piyasayı etkileme imkanına sahiptirler.[5]

İmtiyaz yönteminde iki önemli aşama vardır. Birincisi açık artırma aşaması, ikincisi ise hizmetin yürütülmesi aşamasıdır. Birinci aşamada, rakip firmalar arasından en iyisini seçmek söz konusu olmaktadır. Özel sektörün üretim etkinliğinden ve serbest piyasadaki rekabet ortamından yararlanarak imtiyazı, sözleşmede belirtilen şartlar dahilinde hizmeti en düşük maliyetle üretecek firmaya vermek mümkündür. İmtiyaz ilk defa veriliyorsa, firmalar arasında fazla bir eşitsizlik yoktur. Ancak, imtiyaz ikinci veya üçüncü defa veriliyorsa, mevcut imtiyazlı firmanın diğerlerine göre ihaleyi kazanmada potansiyel bir avantajının olduğu söylenebilir. Bu durum ise, imtiyaz yönteminin sağladığı rekabet şartlarını ortadan kaldırabilir.[5]

İmtiyaz yönteminde ikinci aşama, hizmetin bir firmaya verilmesiyle başlar. İmtiyaza konu olan hizmetin yürütülmesi sırasında talep, maliyet ve teknolojiye meydana gelen değişiklikler sözleşmede düzenlenen şartların tekrar gözden geçirilmesini gerekli hale getirebilmektedir. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmesinde, beklenmeyen durumlar ortaya çıkıp fiyat düzenlemesi alt üst olduğu zaman, taraflar arasında yeniden görüşme yapılabileceği öngörülebilir.[5]

İmtiyaz yönteminde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini doğrudan hizmeti sunan firmaya öderler. Bu nedenle, imtiyaz sözleşmeleri, yalnızca tüketicilerin belirlenebildiği hallerde ve fiyatlanabilir nitelikteki hizmetler için geçerli olabilmektedir.

İmtiyaz sözleşmesi, 20, 30 veya 40 yıllık gibi belirli dönemler için yapılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmesinde, imtiyaz alan özel firmaya tam bir bağımsızlık sağlanabileceği gibi, bunun tersine hizmetin fiyatı, kalitesi ve miktarı konusunda kamu kesiminin düzenleyici rolü söz konusu olabilir.[9]

İmtiyaz sözleşmesinin en belirgin özellikleri şunlardır:[10]

i. İmtiyaz sahibi yüklenici, işletme sermayesi ve diğer başlangıç masraflarını üstlenir.

ii. Sözleşme süresince yüklenici, tüm riski ve maliyeti kendine ait olmak üzere hizmeti yürütür. Hizmetin yönetimini üstlenir, personelinin buna göre seçer ve çalışmalarını denetler. Tesisleri, masrafları kendine ait

olmak üzere modernize eder ve bakımını üstlenir; gerekli teçhizat ve malzemeyi satın alır.

iii. Hizmetler karşılığında doğrudan doğruya hizmetten yararlananlardan alınan ücretler, yüklenicinin yatırımı olan sermaye giderlerini karşıladığı gibi kâr da sağlamalıdır. Sağlanan kâr da imtiyaz sahibine (yükleniciye) aittir.

Yerel hizmetler 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, bahçeler ve eğlence yerlerinin işletilmesi konularında kullanılmaktadır.[6]

Kamu hizmetinin imtiyaz yöntemi ile kurulması ve işletilmesi için ilgili hizmetin yapım ve işletme hakkı sadece yerel yönetime ait olmalıdır. Yerel yönetimin, bir kamu hizmetini imtiyaz yoluyla kurdurup işletirebilmesi için, kanunun buna açıkça izin vermiş olması gerekmektedir. Kanun, bir kamu hizmetinin imtiyaz yoluyla kurulması ve işletilmesine ilişkin imtiyaz verme hakkını yerel yönetime tanımadığı takdirde, ilgili yerel yönetim o hizmeti imtiyaz yoluyla yaptıramaz.[5]

İmtiyaz yönteminde, hizmet bedelinin doğrudan tüketiciler tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli hemşehriler açısından ödeme güçlüklerine yol açabilir. Bu yüzden, yerel yönetimin imtiyaz sözleşmeleri düzenlerken, hizmetin miktarını, kalitesini ve bedelini belirleme yetkisini etkin olarak kullanması gerekmektedir. Bu kapsamda, belirli bir hizmet alanında yaşayan hemşehrilerin ödeme güçlüklerinden ve teknik açıdan kaynaklanabilecek darboğazlara bakılmaksızın, ilgili hizmetten yararlanmaları ve hizmetin öngörülen sürede, miktarda ve kalitede sunulması, imtiyaz sözleşmelerinde güvence altına alınmalıdır.[6]

İmtiyaz yönteminin hukukî dayanağını 1580 Sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır. Kanun'da "Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez sevhili mütecevire vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek, belediyelerin hakkıdır. (Fakat, belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek ve şeraiti Devletçe müteahaz kaidelere muvafık olmak üzere imtiyaz da verebilirler)" hükmü bulunmaktadır (md. 19/4). Yine, aynı kanuna göre (md. 19/5) "belediye sınırları içerisinde belirli yerler arasında yolcu taşıma vasıtası olarak otobüs, otokar, tünel, trolley, finiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisi'nce belirlenen ve İçişleri Bakanlığı'nca onaylanacak ücret karşılığında satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır" ifadesi yer

almaktadır. Kanuna göre, belediyeler bu işleri kendileri yapabilecekleri gibi, iştirak edecekleri şirketlere de yaptırıp işletirebilirler veya icara verebilirler ya da İşleri Bakanlığı'nın onayı ile imtiyaz verebilirler, imtiyazı devredebilirler. Belediyeler isterlerse inhisara tazammun etmemek şartıyla, bunların işletilmesine ruhsat da verebilirler. Bu konularda yetkili mercii belediye meclisidir.

### 3. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Yap-İşlet-Devret yöntemi, bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanarak kurulmasını, belirli bir süre işletilmek suretiyle yatırılan sermayenin amortismanı sağlandıktan ve kâr gerçekleştirildikten sonra tesisin ve yönetimin bedelsiz olarak ilgili kamu kuruluşuna devredilmesini sağlayan bir yöntemdir.[11]

Bu yöntemde, genellikle büyük sermaye veya ileri teknoloji gerektiren bir kısım projelerin, yerel yönetimlere doğrudan bir malî ve teknik yük getirmeden gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.[12]

Yap-İşlet-Devret modelinin hukukî dayanağını 8 Haziran 1994 tarih ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapıtırılması Hakkında Kanun ve 1 Ekim 1994 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan uygulanma usul ve esaslarına ilişkin Bakanlar Kurulu kararıdır. Kanuna göre: "Ülke kalkınmasında önem taşıyan, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak gerektiren ve yaygın bir işletmecilik anlayışında yapılması yararlı olan yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, hizmetin aslı sahibi olan kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinin yanı sıra, Türk kanunlarına göre kurulmuş olan sermaye şirketleri ile Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümlerine göre Türkiye'de faaliyette bulunmasına izin verilen yabancı şirketlerin de görevlendirilmesi, kamunun kıt kaynaklarının en gerçekçi biçimde kullanılması açısından büyük önem taşımaktadır. Kanunda öngörülen yatırım ve hizmet alanlarında, rekabetçi bir ortamın oluşturulması, finansman ve yönetim açısından kendine yeterli bir modelin geliştirilmesi ile devletin bütçe imkanlarının daha ağırlıklı kamu hizmetlerine kaydırılarak, özel sektör ve yabancı kuruluşların söz konusu yatırım ve hizmet alanlarına çekilmesi, ekonomik kaynak sorunlarına çözüm getirebileceği gibi, hedeflenen gerçekçi büyüme doğrultusunda, yatırımların hayata geçirilmesi, yeni iş imkanlarının oluşturulması ve işsizliğin giderilmesi konularında da yardımcı olacaktır".

Buna göre, yerel yönetimlerin köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi,

kanalizasyon, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, metro, raylı sistem, terminal, yerüstü ve yeraltı otoparkı, fabrika ve benzeri tesisleri yap-işlet-devret modeli çerçevesinde sermaye şirketlerine yaptırılmaları mümkündür. Buna karşılık, toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşıyan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen kontrol, denetim, izin ve ruhsat vermek, menetmek, tasdik etmek gibi kamu kudretine dayalı ve kamu yetkisinin kullanımını gerektiren nitelikteki görev ve hizmetlerin, belediyeler tarafından YİD modeli çerçevesinde şirketlere yaptırılması mümkün değildir.[13]

3996 sayılı kanunun 3. maddesine göre, YİD modeli üç aşamadan oluşmaktadır: Modelin ilk aşamasında ilgili yatırım (tesis) bütün finansmanı ve riskleri şirket tarafından karşılanarak yapılmaktadır. İkinci aşamada sözleşmede yer alan esas ve usuller dairesinde tesis müteahhit şirket tarafından belli bir süre işletilmektedir. Üçüncü ve sonuncu aşamada ise, tayin edilen sürenin dolmasıyla birlikte tesisin mülkiyeti yerel yönetime devrolunmaktadır.[3]

Herhangi bir yerel hizmetin YİD modeli ile ifa edilebilmesi için, söz konusu hizmet toplum hayatına müdahale edici ve yasaklayıcı mahiyet taşımamalı, özellikle yapım ve işletmecilik yönü ağır basan görev ve hizmetlerden olmalı, büyük finansman ve yüksek teknoloji gerektirmelidir.

YİD sözleşmelerinde; ilgili şirketin üstleneceği yatırım veya hizmetin süresi belirlenirken, yatırım bedelinin (elde edilecek kâr dahil) ve yatırım için sağlanan kredilerin geri ödeme süresi ile projenin mahiyeti, sermayenin miktarı ve işletme esasları dikkate alınmalıdır. Şirket, sözleşmede öngörülen yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde yerel yönetimin uğrayacağı zararı karşılamakla mükelleftir. Sözleşme süresi en çok 49 yıl olabilir.

Söz konusu yatırım ve hizmetlerin, sözleşmenin sona ermesi ile birlikte her türlü borç ve taahhütlerinden arı, faal ve kullanılabilir bir durumda yerel yönetime devredilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim bu özelliklere sahip olmayan yatırım ve hizmetleri devir almayabilir.[3]

### 4. Kiralama Yöntemi

Bu yöntemin esası, herhangi bir yerel hizmeti yürütmek için gerekli araç, teçizat ve gayrimenkulün yerel yönetime ait olması, hizmetin yönetim ve işletilmesinin özel kişi veya kuruluşlara verilmesidir. Kiralama yönteminde, yerel hizmet birimleri menkul ve gayrimenkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre zarfında ve bir bedel karşılığı özel kesime kiraya verilir.

Bu yöntemde kiracı ile mal sahibi arasındaki yükümlülükleri gösterir bir sözleşme akdedilmektedir. Bu sözleşmede kira süresi, sözleşmenin feshedilebileceği en erken tarih, kira meblağı, ödeme tarihleri, kira süresinin uzatılıp uzatılmayacağı ve sürenin bitiminde malın mülkiyetinin kiracıya geçip geçmeyeceği gibi hususlar bulunmaktadır. Sözleşme, ayrıca, yerel yönetime hizmetlerin uygulanması ve kiracı hesaplarının kontrol edilebilmesi yetkisini tanıyan hükümleri de içerir.

Kiracılar hizmeti, ticarî riski kendilerine ait olmak üzere gerçekleştirirler; zararı kendileri karşıladıkları gibi nihai kârdan da yararlanırlar. Diğer taraftan, kiracı esas altyapı ve tesislerin finansmanına iştirak etmez. Mesela, kanalizasyon hizmetlerinde boru şebekesinin finansmanına karışmadıkları gibi, topluma ait arıtma tesislerinin de finansmanına katılmazlar. Çünkü, kiracı mevcut tesislerin yalnızca hizmetlerinin yönetimini üstlenir, ve sadece döner sermayeyi ve genellikle elektromekanik teçhizat, tesisat bağlantıları ve sayaçlardan ibaret kalemlerin yenilenmesi ile ilgili masrafları finanse eder.[14]

Kira ve imtiyaz sözleşmelerinin arasında dikkati çeken fark, kira sözleşmelerinde kiracının tesis inşaatı için başlangıç yatırımını üstlenmemesidir; yerel yönetim evvelce finanse edilmiş olan tesislerini kiraya vermektedir. Bu nedenle, kira sözleşmeleri daha kısa sürelidir. Çünkü, yalnızca işletme sermayesini ortaya koyacak olan kiracı, yatırımını daha kısa sürede dengeleyecektir. Kamu hizmetinin karşılığı kesinlik kazanmaz veya olumsuz sonuçlanırsa ve yerel yönetim sözleşme şartlarını değiştirmek istemez veya değiştiremez ise, taraflar arasında uzlaşma sağlanması gerekebilir. Bu durumda, yerel yönetim yatırımın tüm maliyetini bundan böyle geri alamayabilecektir.[10]

Kiralama yönteminin hukukî dayanağını 1580 sayılı Belediye Kanunu oluşturmaktadır Kanunun 19. maddesinin 5. bendinin ikinci fıkrası gereğince, belediye sınırları dahilinde toplu taşımacılığın ve et taşımacılığının, maddede belirtilen diğer yöntemlerin yanı sıra kiralama (icara verme) yöntemiyle de yürütülmesi (İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla) mümkündür. Kira sözleşmesine konulacak özel bir hükümle, belli sürelerin sonunda kiracının, kiralanan işletmeyi ve araçları satın alması mümkündür.[12]

## 5. Ortak Girişim Yöntemi

Ortak girişim yönteminde ise, kamu hizmet birimlerinin bilhassa büyük ölçekli yatırımları bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte ortak şirketler eliyle gerçekleştirmeleri mümkündür. Bu yöntem, halen kamunun elindeki işletmelerin özel

sektörün ortaklığına açılmasını da içermektedir.[15]

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için yerel yönetimin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat vb. konularda fazla etkiye bulunmaması, ayrıca girişimin idarî ve malî yönden tam bir özerklik içinde bulunması gereklidir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi, bir özelleştirme uygulaması olarak görülebilir. Fakat, özelleştirme taraftarları kamu-özel kesim ortaklığının ancak belli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşündedirler.[16]

Ülkemizde bazı şirketlerde özel ve kamu ortaklığından oluşan karma şirketlerin tamamen kamu mülkiyetinde olan kuruluşlara göre nispeten başarılı olması, ayrıca belli oranda kamu ortaklığının bulunduğu özel sektör ağırlıklı şirketlerin performansında kamu ortaklığı sebebiyle herhangi bir düşüşün görülmemesi, bu yöntemin daha yaygın olarak ve başarılı bir şekilde uygulanabileceğini gösteren örneklerdir. Bu yöntemin uygun yasal çerçeve içinde işlerliğe kavuşturulması, uzun vadede kamu sektörü ile özel sektörün birlikte uyumlu ve başarılı bir şekilde çalışabilecekleri psikolojik, yasal ve kurumsal şartların oluşmasına yol açabilecektir.[17]

Gerekli şartların sağlanmasıyla ortak girişim, toplumun ve özel sektörün menfaatlerini uzlaştıran bir unsur olabilir. Kamu hizmeti kâr amaçlı yürütülürken; aynı zamanda şirketin faaliyetinin kamuya yönelik niteliği de bu kâr amacını kontrol altına alır. Diğer taraftan kârın hiç olmazsa bir kısmı yine topluma geri dönecektir. Bu nedenle, ortak girişim, özel sektörü malî ve teknik açıdan desteklerken, özel girişimin aşırı kâr sağlanmasını engelleyen bir araç olabilir.[10]

## 6. Diğer Yöntemler

**a. Yasal-Kurumsal Serbestleşme:** Yasal Kurumsal Serbestleşme, geniş anlamda devletin ekonomide yaptığı düzenleme ve kontrollerin kaldırılmasını ifade etmektedir. Yasal Kurumsal Serbestleşmenin temel amacı tüm sektörlerde rekabetin canlandırılması ve dolayısıyla ekonomide verimliliğin yükseltilmesidir.[16]

Yerel hizmetlerle ilgili olarak yasal kurumsal serbestleşme yönünde 1984 yılından itibaren bazı hukukî düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre, 1580 sayılı kanunun 15. maddesinin 58. bendine, 28.6.1984 tarih ve 3033 sayılı kanunun birinci maddesiyle şu fıkralar eklenmiştir: "Belediyelerce, gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş sebze ve meyvelerin toptan alımı ve satımı için haller açmalarına izin verilebilir. Nüfusu 250.000 ve daha yukarı olan belediyelerde açılacak



toptancı hallerinin kuruluş, yönetim ve işleyişlerine ait usûl ve esaslar, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca çıkarılacak bir yönetmelikle tespit olunur. Nüfusu 250.000'den az olan belediyelerde açılacak toptancı hallerinin kuruluş, yönetim ve işleyişlerine ait usûl ve esaslar, belediye meclislerince tespit olunur.[3]

Yerel yönetimler düzeyinde yasal kurumsal serbestleşme örneklerinden en güncel olanı ise, belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin bir bölümünü meslek örgütlerine devretmeleridir.

**b. Fiyatlandırma Yöntemi:** Bu yöntem, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının, piyasadaki şartlara uygun olarak, maliyeti dikkate alınmak suretiyle belirlenmesidir. Bu yöntemde, daha önce karşılıksız olarak sunulan bir takım mal ve hizmetlerin bir bedel karşılığında sunulmasının yanı sıra, tüketicilerin bir hizmetten yararlandıkları miktarla bağlantılı olarak bir bedel ödemeleri söz konusudur. Çünkü, bu durumda özel sektörün fiyatlandırılan hizmetin üretimine girme yönündeki cesareti artmış olacaktır. Zira, kamusal mal ve hizmet fiyatlarının piyasa fiyatı düzeyine çıkarılması, yani fiyatın maliyetlerle birlikte bir miktar kârı da içermesi, üretimin özelleştirilmesini teşvik edecektir.[18]

Fiyatlandırma yönteminin uygulanması halinde, mahallî kamu hizmetleri de, onlardan doğrudan yararlananlar tarafından finanse edilmiş olacaktır. Nitekim, yerel düzeyde fiyat ve harç uygulaması, ulaştırma, katı atıkların toplanması, park ve garaj gibi çeşitli hizmetlerde uygulanmaktadır.

**c. Kupon Yöntemi:** Kupon yöntemi, yarı kamusal adı verilen ve fiyatlandırılması mümkün olan hizmetlerin özelleştirilmesinde uygulanabilecek bir yöntemdir. Bu yöntemde, hemşehriler ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri, özel kesimden satın alırlar; fakat satın aldıkları bu mal ve hizmetlerin bedelinin hepsini veya bir bölümünü yerel yönetim kendilerine ödemektedir. Burada yerel yönetim ilgili hizmeti bizzat üretmek yerine, bedelini ödeyerek kişilerin özel sektörden serbestçe satın alabilmelerine imkan vermektedir.[5]

Kupon yönteminde amaç, dar gelirli tüketicilere ek satın alma gücü sağlayarak, ihtiyaçlarını piyasadaki karşılımlarına yardımcı olmaktır. Kupon yönteminin başarılı olması için söz konusu hizmetlerle ilgili olarak piyasada bir rekabet ortamının bulunması ve dolayısıyla da tüketicilerin hizmeti kimden satın alacakları konusunda seçme hakkına sahip olmaları gerekmektedir[6]

#### **d. Gönüllü Katılım ve Kendi Kendine Yardım**

**Yöntemi:** Özelleştirmenin doğal olarak ortaya çıkış biçimi şeklinde nitelendirilen gönüllü katılım yönteminde, kamu hizmetlerinin bir bölümü, vakıflar, dernekler, meslek kuruluşları, kooperatifler ve diğer gönüllü kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bunun yanı sıra, gönüllü kişiler de hizmet arzına katkıda bulunabilmekte, mahallî idareler açısından önemli bir insan gücü kaynağı oluşturabilmektedir. Daha önceki yıllarda geleneksel olarak itfaiye, ilk yardım, okul yapımı ve kütüphanecilik gibi alanlarla sınırlı kalan gönüllü hizmetler, günümüzde çevre koruma ve çevresel etki değerlendirilmesi çalışmaları, bilgisayar yazılım programlarının hazırlanması, büyük çaplı kamu projelerinde danışmanlık gibi alanlara yayılmış bulunmaktadır.[6]

Bütün ülkelerde merkezî hükümet ve yerel yöneticiler, bireylerin ve özel kuruluşların bazı kamu hizmetlerine gönüllü katkısını artırmaya çalışmaktadırlar. Çünkü, kamu kaynakları, hizmetlerin yürütülmesinde tek başına yeterli olmamaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine gönüllü katılım, ülkelerin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısıyla yakından ilgilidir.[12]

**e. İltizam Sözleşmesi Yöntemi:** İdarî bir hizmetin gördürülmesinin götürü veya oranlı bir kazanç ya da ücret karşılığında mültezim adı verilen özel kişi veya kuruluşlara bırakılmasını öngören bu yöntem, tarihte daha çok kamu gelirlerinin toplanmasında kullanılmıştır. Bu yöntemde, vergi toplama görevi, mültezimlere ihale ile verilmektedir. Mültezimin topladığı vergi ile Hazineye ödemeyi vaadettiği bedel arasındaki fark, kendi gelirini oluşturmaktadır.[12]

**f. Hizmet Sözleşmesi Yöntemi:** İşletme sözleşmesi yöntemi de denilen bu yöntemde, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde işletilmesi amacıyla, belirli hizmetler bir özel kuruluşa yaptırılmaktadır. Yerel yönetimler, temin etmekle sorumlu oldukları hizmetlerin belirli bir kısmının işletme ve bakım işlerinin yürütülmesi için özel bir şirketle hizmet sözleşmesi aktebilir. Örneğin, sayaç okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili, kanalizasyon temizletilmesi, atık toplatılması veya işlenmesi, kamu ulaşım araçlarının bakım ve tamiri, dağıtım şebekelerinin bakımı gibi hizmetler, bu yöntemle özel sektöre gördürülebilir.[10] yöntemde, bir kısım hizmetleri belirli periyotlarla üreten ilgili firma, yerel yönetimin bir tür part-time çalışan elemanı gibidir. Firma söz konusu hizmetleri temin ederken, yerel yönetimin talebi halinde ihtiyaç hissedilen diğer hizmetlerde de harekete geçer. Burada hizmetin yönetimi mahallî idareye ait olup, hizmetten yararlananlardan ücret tahsili de yine mahallî idareye aittir. Ancak, sözleşmeye ilgili maddeler konarak, özel şirketin de ücret tahsil edebilmesi

sağlanabilir. Özel firmanın sunduğu hizmetin bedeli, belediye tarafından ödenir. Özel şirketin sorumluluğu, sözleşme kapsamındaki hizmetle sınırlıdır.[14]

**g. Yönetim Sözleşmesi Yöntemi:** Bu yöntemde, yerel yönetim bir sözleşme çerçevesinde, belirli bir yerel hizmetin bütün işletme ve bakım fonksiyonunu herhangi bir özel şirkete bırakmaktadır. Hukukî açıdan, yönetim sözleşmesi de hizmet sözleşmesinin bir çeşidi olarak değerlendirilebilir. Yönetim sözleşmesinde, özel şirketin sistemle ilgili büyük çapta onarımlardan ve yenilemelerden sorumlu olup olmayacağı belirtilir; ama her durumda ilgili yerel yönetim artan talep ve hizmet kalitesinde değişiklik gibi faktörler nedeniyle, sistemde yapılması gerekli tüm ilave tesisleri veya önemli sistem değişikliklerini denetleme yetkisine sahiptir. Yerel yönetim, genellikle, yönetim sözleşmesinin idarî hükümlerinin uygulanmasını denetlemek üzere idarî bir kurul tayin eder ve resmî bir teknik kuruluşu da sözleşmenin teknik şartlarının uygulanmasını denetlemekle görevlendirir. İşletme hesaplarının da idarî kurul tarafından titizlikle denetlenmesi gerekmektedir.[14]

Şirketin müşterileri, hukukî açıdan ilgili yerel yönetimin müşterileri olarak kalırlar ve fatura bedelleri yalnızca yerel yönetim adına özel şirket tarafından tahsil edilmektedir. Örneğin, belediyeler tarafından tespit edilen su tarifelerinde ücret seviyeleri, özel şirketi doğrudan etkilemeyecektir. Çünkü, yönetici özel şirket, tüketicilerden kendi payına düşen kârı alır. Özel şirket tarafından hazırlanan gelir bildiriminde, hizmet gelirleri ile özel şirkete ödenecek bedel arasındaki fark, daima pozitif olmalı ve tümüyle yerel yönetime devredilmelidir. Gerçekte hizmet sözleşmelerinin bir uzantısı olan yönetim sözleşmelerinde yönetici firma, hizmet karşılığı tüketiciden alınan ücretlerin faturalarının düzenlenmesi ve ücretlerin tahsili dahil, sözleşme konusu hizmetin tümünün sağlanmasından sorumludur ve hizmette görev alan personelin işverenidir. Yerel yönetim hizmetin yönetimine karışamaz, fakat sözleşme hükümleri uyarınca yönetici şirketin faaliyetlerini denetler. Yerel yönetim, hizmetin sağlanmasında yasal sorumluluk taşır ve tüm malî ve ticarî riskler kendisine aittir. Yönetici şirket, yerel yönetime hizmet verir. Yöneticinin alacağı ücret, genelde yıllık olarak belirlenmiş sabit bir maaştır.[14]

**h. Kâr Ortaklığına Dayalı Yönetim Sözleşmesi Yöntemi:** Bu tür sözleşmelerde yerel yönetim, işletme ve bakımı özel şirkete verilmiş olan tesislerin finansmanını üstlenir. Burada amaç, yerel yönetimin verimsiz çalışan bir kısım birimlerinin işletilmesini, bu alanda uzmanlaşmış teşebbüslere devrederek hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütümünü sağlamaktır. Özel firma ise, ilgili hizmeti sözleşme bedeli karşılığında yerel

yönetim adına yürütür. Sözleşme bedeli, ilgili tesisin sağlayacağı kâr üzerinden hesaplanır. Malî ve ticarî tüm risk yerel yönetimin üzerine olup, hizmetin temininden de yine yerel yönetim sorumludur. Söz konusu hizmetin daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için özel şirkete teşvik primi ödenmektedir. Kâr ortaklığına dayalı yönetim sözleşmesi işte bu noktada diğer yönetim sözleşmesi yönteminden ayrılmaktadır. Çünkü, burada ödenen ikramiye, elde edilen kârdan ayrılan belirli bir pay şeklindedir. Bu tür sözleşmelerde özel firma herhangi bir risk altında bulunmamaktadır. Öte yandan, yönetici şirket tarafından hazırlanan gelir tablosundaki hizmet gelirleri ile şirketin yerel yönetimden aldığı sözleşme bedeli arasındaki fark, firma ile yerel yönetim arasında paylaşılır.

**i. Vergi Teşvikleri ve İdarî Düzenlemeler Yöntemi:** Vergi teşvikleri ve bazı idarî düzenlemeler, kamu kuruluşları tarafından sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu yöntem, bir kamu hizmetini yürüten özel kuruluşun vergi teşviklerinden ya da vergi indirimlerinden yararlanmasını, karşılaştığı mevzuat engellerinin azaltılmasını gerektirir. Böylece bu alana özel sektörün daha fazla yatırım yapması teşvik edilmiş olur.

Mahallî idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda belediyelerce bir takım idarî ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin ya da kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların, bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesini hedeflemektedir.[14]

Bu tür düzenlemeler ve teşvikler, bazı hallerde, hizmet sunumuna ilişkin harcamaların gerçek maliyetin altında tutulmasına yol açmakta ve hizmeti üreten veya üretecek olanlar açısından özendirici bir nitelik taşımaktadır. Bu yöntem, bir çok ülkede, bilhassa sosyal hizmetler konusunda yaygın olarak kullanılmaktadır.

**i. Kat Karşılığı İnşaat Yaptırmak:** Artan yerleşim sorunu nedeniyle "müstakil ev" den uzaklaşmış, hem arsa sahibi, hem daire veya işyeri almak isteyen 3. kişi, hem de bunu sağlayan müteahhit yönünden oldukça cazip olan ve daha çok mesken konumundaki çok katlı ve çok dairesel yapılara geçilmiştir. Çeşitli maddî imkânsızlıklar veya sağlanmak istenen menfaatler tarafları işbirliğine yöneltmiş, günümüzde oldukça yaygın bir uygulama alanı bulan arsa payı karşılığı kat yapımına yol açmıştır. Böylelikle soruna pratik bir çözüm yolu bulunmuştur. Bu konu 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'nda düzenlenmiştir.[19]

Yerel yönetimlere ait arsa üzerine kat karşılığı inşaat yapıp yapılamayacağı konusu gündeme gelince, burada arsanın (veya taşınmazın) kamu emlakı veya özel emlak statüsünde olmalarına göre uygulama değişik olacaktır. Yerel yönetimin taşınmazı kamu malı niteliğinde ise, bu taşınmazın satılması, başkasına devri ve hatta başkasına kiralanması ve bu taşınmaz üzerinde başkasına şahsî bir hak tanınması mümkün değildir. Bu nedenle, kamu emlakı niteliğindeki bir arsa üzerine kat karşılığı inşaat yaptırılması mümkün değildir. Mevzuatta özel mal niteliğindeki yerel yönetim arsası üzerinde, ilgili yerel yönetimin kat karşılığı inşaat yapmasını engelleyen herhangi bir hüküm yoktur. Böylesi emlak üzerinde yerel yönetimin kat karşılığı inşaat yaptırabilmesi mümkündür.[20]

## V. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA KARŞILAŞILMASI MUHTEMEL SORUNLAR

i. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde özel sektör bir çok yerel hizmeti yüklenmeye hazır olmadığı için, yerel yönetimler özelleştirilecek hizmetler konusunda muhatap olabilecek firmalar bulmakta güçlük çekmektedirler. Eğer, proje çok büyük ve yeterince de cazip değilse yabancı firmaların da ilgisi az olmaktadır.

ii. Yerel yöneticilerin siyasî bir kimliğe sahip olmaları ve ayrıca, kendilerini özelleştirme yapmaya özendirerek yeterli hukukî düzenlemelerin bulunmaması, özelleştirmeyi siyasî bir tercih haline getirmekte ve özelleştirme uygulamalarını kesintiye uğratmaktadır. Tecrübeler göstermiştir ki, devletin ekonomideki ağırlığının devamını isteyen siyasî partilere mensup belediye yöneticileri özelleştirmeye pek olumlu bakmamaktadırlar. Hatta, bu kimseler kendilerinden önceki yöneticilerin özelleştirme uygulamalarına bile son verebilmektedirler. Bu durum, özel sektör temsilcilerinin, ileriki yıllarda yapılması muhtemel özelleştirme faaliyetlerine temkinli ve şüpheli yaklaşımlarına neden olmaktadır. Bu ise, özelleştirilmesi düşünülen hizmetlere özel sektörün talebini azaltarak rekabeti sınırlamakta ve maliyetleri artırmaktadır.

iv. Özelleştirme esnasında siyasî kayırmalar olabilir. Yerel yöneticiler kendilerine yakın ya da kendilerini seçimler sırasında desteklemiş kişi, kuruluş ve iş çevrelerine öncelik tanımak isteyebilirler. Bu da özelleştirme sürecine subjektif unsurların karışmasına, mesela rüşvet ve diğer yolsuzluklara neden olmaktadır. Bu gibi durumlardan doğan rekabet eksikliği hizmetin kalitesini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

v. Özelleştirmede karşılaşılan bir diğer sorun da, bilhassa enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde, işin ihalede belirlenen fiyatlarla bitirilememesi, bunun

sonucunda da maliyetlerin artmasıdır.

vi. Özel sektör, kârlı alanlarda hizmet üretme eğilimindedir. Kâr getirmeyen alanların yerel yönetime kalması ise bütçe açığını artıracak, ek maliyetler getirecektir.

vii. Belediyeler bir takım sebeplerden dolayı, yerel hizmetlerin yürütülmesinde gereğinden fazla personel çalıştırdıkları için, özelleştirme uygulamaları kısa dönemde işsizliğe yol açabilmektedir. Bu durumdaki hizmet birimlerinin özelleştirilmesiyle birlikte, işsizlik tehlikesi hem personeli hem de sendikaları özelleştirmeye tavır almaya yöneltmektedir. Bu tür tepkiler özelleştirme uygulamalarının başarı şansını azaltmaktadır.

viii. Türkiye’de kamu kesimindeki ücretler özel sektöre göre nispeten daha yüksek seviyededir. Bu nedenle, özelleştirme ile birlikte, ilgili personelin ücretlerinde genellikle düşüşler olmaktadır. Ayrıca, çalışma şartlarının kötüleşeceği yönünde de yaygın bir kanı vardır.

ix. Bir kısım yerel hizmet, belediye bütçesinden yapılan sübvansiyonlar ve düşük fiyat uygulamaları ile tüketicilere daha ucuza sunulabilmektedir. Özelleştirme ile birlikte bu uygulama ortadan kalkacağı için, özelleştirilen mal ve hizmetlerin fiyatlarında kısmî bir artış meydana gelebilir. Bu da ilgili mal ve hizmetlerden daha önceleri düşük fiyatlarla yararlanan hemşehrilerin tepkisini çekmektedir.[46]

x. Özelleştirme uygulamalarında karşılaşılabilecek sorunlardan biri de, özel firmanın iflas etmesi, çalışanların greve gitmesi ya da firmanın sözleşmeyi tek taraflı olarak fesih etmesidir. Hizmetlerin aksaması büyük riskler taşıyacaktır. Çöplerin toplanmaması, toplu taşıma araçlarının sefere çıkmaması gibi olumsuzluklar gündelik hayatı tamamen felce uğratabilecektir.

xi. Özelleştirmenin ortaya koyabileceği bir diğer sorun da, yerel hizmetlerin ifası hususunda özel tekellerin oluşma ihtimalidir. Belediye hizmetlerinden bir çoğu, bu işi daha önce yapan firmalara önemli üstünlükler sağlayabilecektir. Mesela, ulaşım ve çöp hizmetlerinde daha önceleri çalışan firmalar rakiplerine göre daha avantajlı olabilirler. Bu durum, yerel hizmetlerin yürütülmesinde özel tekellerin doğmasına neden olabilecektir.

## VI. BAŞARILI BİR ÖZELLEŞTİRME UYGULAMASI İÇİN DİKKAT EDİLMESİ GEREKEN HUSUSLAR

Özelleştirme konusunda uygulama aşamasına gelen yerel yöneticilerin uygulamaya geçmeden önce göz önünde bulundurması gereken bir takım hususlar bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:[21].

i. Hizmetin özelleştirilmesi hususunda seçilen yöntemin başarılı olabileme ihtimali.

ii. Özelleştirme uygulamasının belediyenin gelirlerine yapacağı etki.

iii. Özelleştirmenin belediye bürokrasisine yapabileceği etkiler.

iv. Özelleştirmenin yerel hizmetlerin kontrolüne muhtemel etkileri.

v. Özelleştirme kamu yararını ve özel sektörün kâr maksimizasyonu saikini bağdaştıracak optimal noktayı bulabilecek mi?

Başarılı bir özelleştirme uygulaması için dikkat edilmesi gereken hususları şu şekilde sıralamak mümkündür:[22]

i. **Özelleştirme uygulamaları için en uygun yöntem seçilmelidir:** En uygun yöntemin seçilmesinde bir takım hususlar göz önünde bulundurulmalıdır: Evvela, özelleştirme yöntemlerinden hangisinin en düşük maliyetle gerçekleştirilebileceği belirlenmelidir. Aynı zamanda, daha düşük maliyetle sunulacak hizmetten elde edilecek kazançların, hizmet sunma yaklaşımının değiştirilmesinden doğacak riskleri haklı kılacak ölçüde büyük olması önemlidir. Etkin olarak sunulmayan bir hizmete ilişkin maliyetler dikkate alınırken, hizmeti sunmakta olanları değiştirmenin maliyeti ile o hizmeti alternatif bir yöntemle sunma arasındaki maliyet karşılaştırmaları da yapılmalıdır. Hangi yöntem söz konusu olursa olsun, maliyetler hesaplanırken, yalnızca yatırım maliyetleri değil, carî giderlerin de dikkate alınması gerekir. Bu kapsamda, hizmetin sunulma yöntemi ile ilgili karar alınmadan önce, o hizmete ilişkin yatırım ve işletme maliyetlerini ve alternatiflerini çeşitli boyutlarıyla değerlendiren çalışmaların yapılması, büyük önem taşımaktadır. Aynı şekilde, çeşitli alternatiflerin yarar ve maliyetleri hesaplanarak, en yüksek verim sağlayan yöntemin seçilmesi gerekir.[6]

ii. **Zamanlama:** Hizmetin özelleştirilmesine karar verildiğinde piyasa buna uygun olmayabilir. Örneğin, özel sektör firmalarının gerekli tecrübe ve imkanlardan

yoksun olması piyasadaki alternatif yatırım araçlarının getirisinin yüksekliği, borsanın halka arz olayını kaldıramayacak kapasitede olması, tasarrufların yetersizliği gibi etkenler özelleştirilecek hizmetler konusunda muhatap bulunamamasına yol açmaktadır. Özelleştirme çalışmalarının başarılı olabilmesi için hem yerel yönetimlerin hem de para piyasalarının sağlam ve sağlıklı bir kurumsal alt yapıya sahip olması[21] ve gerekli hukukî altyapının da bulunması gerekmektedir. Bütün bu hususlar göz önünde tutularak zamanlama iyi ayarlanmalıdır. Piyasadaki ekonomik dengelerden ve rekabet şartlarından optimum seviyede faydalanmaya çalışılmalıdır.

ii. **Gözetim-Düzenleme (Regülasyon):** Başarılı bir özelleştirme uygulamasında gözetim politikasının açık ve net bir biçimde şekillendirilmesi gerekmektedir. Başka bir ifade ile, yerel yönetimler hizmetler için belirlenen fiyat ve standartların kontrol ve muhafaza edilmesinde ve tüketicinin istismar edilmesini engelleyerek tüketici haklarının korunmasında "gözetici-düzenleyici" olarak müdahale etme inisiyatifini ellerinde bulundurmalı, gerekli tedbirleri yerinde ve zamanında alabilmelidir.

iv. **Özelleştirme Gelirlerinin Kullanılış Yerleri Belirlenmelidir:** Özelleştirmeden elde edilecek gelirler, yatırımların finansmanı ve borç stokunun azaltılması gibi alanlarda kullanılmalıdır. Özelleştirme gelirlerinin bütçe açıklarının kapatılmasında kullanılması gerçekçi bir uygulama olmayacağı gibi, yerel yönetimi daha büyük problemlerle yüz yüze bırakabilecektir.

v. **Özelleştirme Stratejisi Belirlenmelidir:** Belediyeler içinde buldukları şartlara göre bir hizmet stratejisi tesbit etmelidir. Özelleştirme stratejisi de bu ana stratejiye uygun olarak hazırlanmalıdır. Bir de, özelleştirilmesi düşünülen her bir hizmet veya iktisadî teşebbüs için ayrıca özelleştirme stratejileri belirlenmeli ve özelleştirme uygulamaları bu stratejiler çerçevesinde yürütülmelidir.

vi. **Özelleştirme Sonrası Yatırımların Önemi:** Özelleştirilen bir hizmette etkinlik ve verimlilik artışlarının sağlanması büyük ölçüde yeni yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Başarılı bir özelleştirme politikası için hizmeti devralan şirketlerin gerekli yatırımları yapması özelleştirme aşamasında zorunlu kılınmalı, titizlikle takip edilmeli ve gerekli tedbirlerin alınması hususunda taviz verilmemelidir.

vii. **Özelleştirmede Şeffaflık:** Özelleştirme ile ilgili kurallar ve bunların uygulanış sırası açık ve şeffaf olmalı, halka etraflı bir şekilde duyurulmalı, sık sık değiştirilmemelidir. Söz konusu tedbirler, alıcılarla yerel yönetim arasındaki pazarlık alanını daraltması ve

kamuoyunda özelleştirme süreciyle ilgili olarak meydana gelebilecek kuşku ve azaltılması açısından önemlidir. Şeffaf, iyi tanımlanmış, açıkça belirtilmiş kurallara ve işlem sırasına sahip bir özelleştirme süreci çok daha sağlıklı bir şekilde yürütülebilecektir. Özelleştirilecek hizmetlerle ilgili reklamların gerçekçi olması gerekir. Yatırımcıların neyi satın aldıklarını tam olarak bilmeleri gerekir. Ayrıca, alıcılarla yerel yönetim arasındaki pazarlık zemini mümkün olduğunca daraltılmalıdır. Kamuoyu ve çalışanlar da özelleştirmenin tüm süreçleri hakkında bilgilendirilmelidir.

**viii. Özelleştirmede Hedef Kitleye Göre Tanıtım Kampanyası:** Herhangi bir hizmet özelleştirme aşamasına geldiğinde, söz konusu hizmetin yapısına göre bir hedef kitle belirlenmeli ve tanıtım çalışmaları bu doğrultuda olmalıdır.

**ix. Özelleştirmede Otorite ve Uzmanlık:** Özelleştirme programını gerçekleştirecek uzman ve tecrübeli bir kadronun varlığı, özelleştirmenin başarısı açısından vazgeçilmez bir şarttır. Yoğun bir çalışma ve özen ile yürütülmesi gereken özelleştirme çalışmaları, bu görevi ifa edecek ayrı bir birim tarafından yürütülmelidir. Söz konusu birim mümkün olduğu kadar özerk olmalı, siyasi müdahalelerden etkilenmemelidir.

**x. Özelleştirmede Kamuoyu Desteği:** Başarılı bir özelleştirme politikasının varlığının ön şartı geniş kamuoyu desteğidir. Özelleştirme faaliyetlerinde mesafe alabilmek için öncelikle kamuoyunun bu programın mecburiyetine kısa ve uzun vadeli zararlarına ve ideolojik-politik bir konu olmadığına inandırılması gerekir.

**xi. Hizmette Devamlılığın Sağlanması:** Özelleştirilen hizmetin kesintiye uğrama ihtimalinin ortadan kaldırılması için yerel yönetimler yedekte araç, gereç ve personel bulundurabilirler. Ancak, böyle bir uygulama, özelleştirme amaçlarından olan kamu harcamalarının kısılması gereği ile çelişmektedir. Diğer bir seçenek ise, hizmetlerin üretiminde birden fazla özel firmadan faydalanmaktır. Mesela, yolcu taşıma hatlarının birden fazla özel firmaya ihale edilmesi halinde, firmalardan birinin devreden çıkması durumunda diğerlerinden faydalanma yoluna gidilebilir. Aynı sistem çöp toplama hizmetlerinde de uygulanabilir. Diğer bir alternatif ise belediyenin bu tür hizmetlerin hepsini değil bir kısmını özelleştirmesidir.[23] Mesela, İstanbul Beyoğlu Belediyesi'nde çöp toplama hizmetlerinin tümü değil %52'si ihale edilmiş ve böylece çöpü toplayan özel sektörle belediye arasında rekabet sağlanmış, ayrıca herhangi bir sorunla karşılaşıldığı zaman işin belediye tarafından yürütülebilme imkanı da saklı tutulmuş olmaktadır.

**xii. Özelleştirme Sürecine Sendika ve Çalışanların Desteği:** Özelleştirme programları yürütülürken, sendikaların ve çalışanların da katılım ve desteği sağlanmalı ve özelleştirme uygulamaları bir uzlaşma ortamında yürütülmelidir. Çalışanların ve sendikaların desteğinden yoksun bir özelleştirme programının başarı şansı istenilen seviyede olamaz. Sağlıklı bir özelleştirme politikası için çalışanların ve sendikaların özelleştirme programına katılımı ve desteği sağlanmalı, sendikalarla daima diyalog halinde bulunmalı, mümkünse özelleştirmede sendikalara öncelik tanınmalıdır. Çalışanların, özelleştirilmesi düşünülen işletmelere ortak olması sağlanmalı veya teşvik edilmelidir. Özelleştirilen yerlerdeki işçilerin işten çıkarılması yerine, alternatif yöntemlere başvurulmalıdır. Mesela, işçiler yeniden eğitilerek daha verimli alanlara kaydırılabilirler. Merkezî hükümetle, diğer yerel yönetim birimleriyle veya özel sektör firmaları ile görüşülerek ihtiyaç duydukları alanlara bu işçilerin uygun şartlar altında nakli sağlanabilir. İşten çıkarılması mecburî olan işçilere uygun tazminat şartları sağlanmalıdır.

**xiii. Sürekli Zarar Eden İşletmelerin Akıbeti:** Bütün tedbirlere rağmen sürekli zarar eden ve özel sektörde dahi kâr etme ihtimali son derece düşük olan işletmeler ve işletmeler ne pahasına olursa olsun özelleştirilmeye çalışılmamalıdır. Bu hizmetlerden ve işletmelerden uygun olanlar kısmen diğerleri bütünüyle tasfiye edilmelidir. Ancak, stratejik öneme sahip bulunanlar bu durumdan müstesnadır.

**xiv. Hizmetin, Diğer Yerel Hizmetler Üzerindeki Etkisi:** Hizmet sunma sürecinin iyileştirilmesi için alternatif hizmet sunma yöntemleri değerlendirilirken dikkate alınması gereken önemli bir nokta da hizmetlerin geniş kapsamlılığıdır. Alternatif yöntemlere konu olan hizmetler, genelde daha kapsamlı kentsel dokuların bağlamı içerisinde yer aldıklarından, diğer hizmetlerle sıkı bir ilişki ve etkileşim içerisindedirler. Hizmetin alternatif bir yöntemle sunulmaya başlanması halinde, bu değişimin diğer hizmetler üzerindeki muhtemel etkileri değerlendirilmeli ve önemli etkilenmelerin söz konusu olduğu hallerde, gerekli tedbirler alınmalıdır. Mesela, kışın karlanma ve buzlanma ile mücadele, belediye bünyesindeki temizlik işleri birimine ait araçlarla yapılıyorsa, temizlik hizmetlerinin ihale yolu ile belediye dışındaki bir kuruluşa verilmesi halinde, bu konuya hizmet sözleşmesi içerisinde yer verilmesi ya da başka şekillerde tedbir alınması gerekecektir.[6]

**xv. Siyasî Kararlılık ve Cesaret:** Özelleştirme sadece teknokratik bir uygulama değil aynı zamanda politik bir süreçtir. Dolayısıyla, özelleştirme siyasî bir tercihtir, siyasî kararlılık ve cesaret ister.

**xvi. Fert Başına Düşen Tüketim Bedeli:**

Özelleştirme ile hizmetlerin fiyatlarında bir takım yükselmeler olabilir. Bu sorunun ortadan kaldırılması için, özelleştirilen hizmetlerin ifasında rekabetçi bir ortam oluşturulmalı ve uzun dönemde firmaların maliyetleri aşağıya çekme yönündeki eğilimlerinden faydalanmaya çalışılmalıdır. Bu süre zarfında, gelir düzeyi düşük olan kesimlere "kupon" sistemiyle gerekli yardımlar da yapılabilir. Diğer bir tedbir de "gözetim" kavramı içerisine hizmet fiyatlarını belirleme yetkisinin de alınması ve yerel yönetimin bu yetkiyi hizmetle ilgili tüm çevreleri düşünerek makul oranlarda kullanmasını sağlanmasıdır.

**xvii. Özelleştirmede Bütünlük:**

Özelleştirilmesi düşünülen bir hizmetin bazı kısımları kârlı fakat, bazı kısımları da kâr getirmeyen, ya da kârı az nitelikte ise, özelleştirme aşamasında sözleşmeye konulacak hükümlerle kârlı kısımların yanı sıra diğer kısımların da devralınması mecburiyeti getirilebilir.

**xviii. Hizmetin Düzenli Olarak Değerlendirilmesi:**

Gerek yerel yöneticiler tarafından belirlenen hedeflere ulaşılması ve gerekse hemşehrilerin ihtiyaçlarının ve taleplerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla, düzenli bir hizmet değerlendirme sisteminin oluşturulması ve kurumsallaştırılması gerekmektedir.[6]

**xix. Muhtemel Yerel Tekellerin ve Bunların Neden Olabileceği Olumsuzlukların Önlenmesi:**

Özel sektörün yerel hizmetlerin temininde tekeller oluşturabilme ihtimali daha çok su, elektrik, metro, doğalgaz gibi hizmetlerde söz konusudur. Mahallî idareler gözetim-denetim yetkisini kullanarak hizmetin istenilen seviyede gerçekleştirilmesini sağlayabilirler. Böylece, hizmetin ifasında tekel konumundaki bir şirketin neden olabileceği olumsuzluklar giderilebilir. Ancak, bu yöntem nispeten yetersizdir. Bu nedenle, bölgeler itibarıyla birbirleriyle rekabet edebilecek şirketlere hizmetlerin devredilmesi daha mantıklı olacaktır. Bu firmalar kalite ve fiyat açısından rekabet ederek, gelecek ihalelerdeki şanslarını korumaya uğraşırken tüketicilerin yararına da çalışmış olurlar. Bu konudaki bir diğer alternatif de "altın hisseler" yöntemidir. Yerel yönetimler %10 gibi bir azımlık hissesine sahip olmalarına rağmen, tarife ve şirketin satışı gibi konularda veto yetkisine sahip olabilirler.

## VI-SONUÇ

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi üzerine yapılan bu çalışmada elde edilen tespitler ana hatları ile şu şekilde sıralanabilir:

**i. Yerel yönetimlerin varlık nedeni bir kısım kamu**

hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülmesi, sorunların mahallinde bizzat muhataplarınca veya onların seçtiği vekillerce çözümlenmesidir.

**ii.** Yıllardan beri süregelen iç göçle birlikte kentsel alanlarda yaşayan nüfus anormal bir şekilde artmış, bu durum yerel hizmetlere yönelik talebi nitelik ve nicelik yönünden benzer şekilde artırmıştır. Yerel yönetimler ifa etmekte zorlandıkları birçok yerel hizmetin gerçekleştirilmesinde özel sektörün veya gönüllü teşebbüslerin sahip olduğu malî ve teknik potansiyelden faydalanma yoluna gitmişler ve böylece geleneksel olarak kullanılan ihale ve imtiyaz gibi özelleştirme yöntemlerine yap-ışlet-devret ve kiralama yöntemi gibi yeni yöntemler de eklenerek uygulama alanı oldukça genişlemiştir.

**iii.** Yerel ve genel bir takım nedenlerin etkisiyle başlanan pek çok özelleştirme çalışması başarılı olamamış, hem özelleştirme esnasında hem de sonrasında çeşitli problemlerle karşılaşmıştır.

Günümüz Türk yerel yönetimlerinin önemli problemlerinden biri konumundaki özelleştirme hususunda, ana hatlarıyla yukarıda gösterilen tespitlerle ilgili olarak ulaşılan sonuçlar da şöyle sıralanabilir:

**i.** Yerel hizmetlerin ifasında mahallî idarelerin aslî görevinin hizmetin teminini sağlamak olduğu unutulmamalıdır. Bu itibarla, yerel yönetimlerin başlıca sorumluluğu, ilgili hizmetlerin kesintisiz ve istenilen standartlarda gerçekleştirilmesini sağlamak ve bunun için gerekli tedbirleri almaktır. Yerel yönetim daha çok denetleyici, gözetleyici ve yol gösteren bir yönetici konumunda bulunmalıdır. Bu bağlamda, yerel yönetimler, gerekli şartlar sağlandığı takdirde bazı hizmetleri özel veya gönüllü teşebbüslere de gördürebilirler.

**ii.** Özelleştirme konusunda dikkat edilmesi gereken başlıca husus, özelleştirmenin bir sihirli formül olmadığı, onun da artılarının ve eksilerinin bulunduğu. Bir başka ifade ile, özel sektörün her şartta verimli, kamu sektörünün de her şartta verimsiz çalıştığını düşünmek doğru değildir. Elde ne var ne yok hepsinin özelleştirilmesi nasıl yanlış bir düşünce ise, tümüyle özelleştirme karşıtı olmak da o derece yanlıştır.

**iii.** Yerel yönetimler yapmayı düşündükleri özelleştirmenin sınırlarını hem nitelik hem de nicelik olarak belirlemelidirler. Hatırlanacağı üzere, bu sınırı belirleyen ilk faktör, belediyelerin görevlerinin vazgeçilmezlik derecesidir. Daha çok kontrol, kolluk, denetim ve ruhsat işlemleri gibi kamu gücü ve otoritesine dayanan hizmetlerin ifası hiç bir şekilde özel veya gönüllü teşebbüslere devredilmemelidir. Bu kapsam dışındaki hizmetler niteliklerine göre çeşitli yöntemler

kullanılarak özelleştirilebilir. Bazı hizmetler beldelerin özelliklerine göre stratejik nitelik gösterebilir. İlgili hizmetlerin sahip olduğu bu tür vasıflar da söz konusu yerel yönetimler için özelleştirmenin sınırlarını belirlemede birer ölçüttür.

iv. Özelleştirme sadece iktisadî ve malî değil, sosyal sonuçları da olan ciddi bir teşebbüstür. Bu alandaki çalışmaların başarılı bir şekilde yürütülebilmesi sosyal sonuçlarının da olumluluğu ile mümkündür. Eğer, olumsuz sonuçlar kaçınılmaz ise, bu durum en aza indirilmeye çalışılmalı, bu da mümkün değilse, ortaya çıkacak külfet toplumun tüm kesimleri arasında dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır.

v. Yerel hizmetler özel firmaların insafına terk edilmemelidir. Bu nedenle, kamu yararını güvence altına alacak tedbirler ciddiyetle alınmalıdır.

vi. Özelleştirme konusunda unutulmaması gereken bir diğer husus da özelleştirme yöntemlerinden hiçbirinin tüm yerel yönetimler için standart nitelikler taşımadığıdır. Bir belde hatta bir hizmet için uygulanan herhangi bir yöntem bir diğeri için uygun olmayabilir.

vii. Yerel yönetimlerde özelleştirmenin sağlıklı bir şekilde yürütülmesinin şartlarından biri de Türk Mahallî İdare Sistemi'nin, yerinden yönetim ilkesine göre yeniden düzenlenmesidir. Mevcut sistemdeki aksaklıklar giderilmeden girilecek özelleştirme çalışmalarının başarılı ve nihai olmasını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

## KAYNAKÇA

- [1]-Alper, Yusuf, **İktisadî Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994.
- [2]-Dinçer, Ömer, "BİT, KİT Değildir". **İstanbul Bülteni**, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayın Organı, Sayı 13, 15 Mart 1995.
- [3]-Zengin, Eyüp, **Yerel Hizmetlerin Üretmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal. Bilimler Enstitüsü, İstanbul. 1996.
- [4]-Koca, Murat ve Muzaffer Dilek, "Mahallî İdarelerin Şirketlerde Sahip Oldukları Hisselerin Satışı (2)", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Yıl: 50, Sayı: 589, Kasım 1994.
- [5]-Eryılmaz, Bilal, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl 61, Sayı 382, Mart 1989.
- [6]-Emrealp, Sadun ve Drew Horgan, **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayını. Kent Basımevi. İstanbul 1993.
- [7]-Aktan Coşkun Can, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir, 1987.
- [8]-Duran, Lütfi. **İdare Hukuku**, Ders Notları. Fakülteler Matbaası. İstanbul. 1982.
- [9]-Falay, Nihat, "Özelleştirme ve Sorunları". **Özelleştirme Tartışmaları**, (Yayına Hazırlayan Aykut Polatoğlu), Bağlam Yayınları. Eylül 1994.
- [10]-Vuylsteke, C., "Kentsel Hizmetlerin Temini: Özel Sektörle Yapılan Sözleşmeler". **Kentsel Hizmetler için Alternatif Yöntemleri, Çeşme Seminer Bildirileri**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını. Ankara 1988.
- [11]-Duran, Lütfi, "Yap-İşlet-Devret". **SBF Dergisi**. Cilt: 46, No: 1-2, Ocak-Haziran 1991.
- [12]-Köksal, Tunay, **Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Yöntemleri ve Uygulamaları**, DPT-Uzmanlık Tezleri. DPT Yayını No: 2328. Ankara, Ağustos 1993.
- [13]-Acar, Abdurrahman, "Belediye Yatırım ve Hizmetlerinin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması", **Beklenen Mahallî İdareler Dergisi**, 15 Aralık 1994/ 31 Ocak 1995. Sayı: 18
- [14]-Coyaud, D., "Su Temini ve Kanalizasyon Hizmetleri için, Özel ve Kamu Alternatifleri". **Kentsel Hizmetler için Alternatif Hizmet Yöntemleri; Çeşme Seminer Bildirileri** (11-20 Kasım 1985), Bayındırlık ve İskan Bakanlığı-İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988.
- [15]-Eken, Musa, **Mahallî Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü. İzmir 1989.
- [16]-Aktan, Coşkun Can, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine Özelleştirme**, Ankara. 1993.
- [17]-Kök, Recep, **KİT Özelleştirme Modelleri ve Türkiye Üzerine Bir Uygulama**, Atatürk Üniversitesi Yayınları, No: 748, Atatürk Üniversitesi Basımevi, Erzurum, 1993.
- [18]-Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş İkinci Basım. Cem Yayınevi,

İstanbul. Ekim 1994.

- [19]-**Ayazlı, Pervin**, "Arsa Payı Karşılığı Kat Yapım Sözleşmesi", **Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2. Sayı: 1. Ocak-Nisan 1997.
- [20]-**Gerdaneri, Halil ve Özer Öner**, "Belediyelerin Kat Karşılığı İnşaat Yaptırıp Yaptıramayacakları", **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 1988-1989 Kış Dönemi İnceleme-Araştırma Raporları**, Ankara. 1990.
- [21]-**Yaşamış, Firuz Demir**, "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme". **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslararası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı**. Stratejik Araştırmalar Vakfı. Ankara. Şubat 1995.
- [22]-**Devrim, Fevzi**, "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri". **Özelleştirme Sempozyumu**. DEÜ. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü ve Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa 28/29 Nisan 1994.
- [23]-**Bulut, Oğuz Kemal**, "Yerel Yönetimler ve Özelleştirme". **Yerel Yönetimler ve Özelleştirme Konulu Uluslararası Belediye Başkanları Konferansının Sunuş Konuşmaları Kitabı**, Stratejik Araştırmalar Vakfı. Ankara. Şubat 1995.