

ŞENAY GÖKBAYRAK

BELEDİYELER,
ÖZELLEŞTİRME
ve
ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ



Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları
Tezler Dizisi: 12

ŞENAY GÖKBAYRAK

**BELEDİYELER,
ÖZELLEŞTİRME ve
ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ**



MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ VAKFI YAYINLARI: 28

© Mülkiyeliler Birliği Vakfı
Yayınları No: 28

Konur Sokak No: 1
06650 Kızılay - ANKARA

Tel/Faks: (0.312) 417 80 98

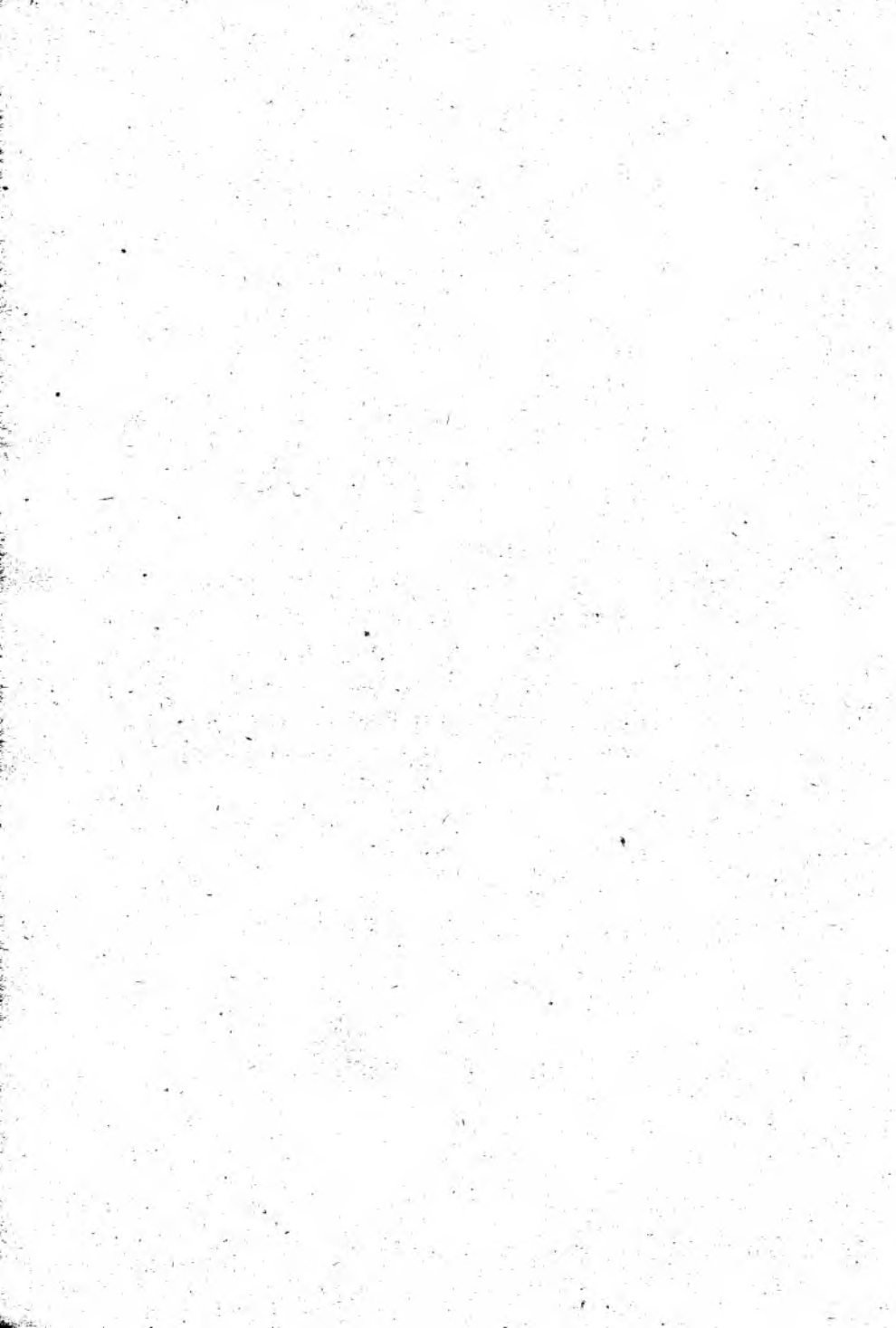
Ankara, Temmuz 2003

Kapak Tasarımı
Kardelen Ofset

ISBN 975-7400-17-3

Baskı - Cilt
Kardelen Ofset Ltd. Şti.
Tel/Faks: (0.312) 432 13 78

Bu alışma,
Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı'nda
Yüksek Lisans Tezi olarak sunulmuş
ve 07.01.2001 tarihinde
Prof. Dr. Cevat Geray, Prof. Dr. A. Gürhan Fişek
ve Doç. Dr. Gülay Toksöz'den oluşan jüri tarafından
"pekiyi" derece ile kabul edilmiştir.



İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	11
-------	----

GİRİŞ	13
-------	----

BİRİNCİ BÖLÜM

NEO-LİBERALİZM, YAPISAL UYUM POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE MERKEZİ YÖNETİM DÜZEYİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	23
---	----

1.1. Neo-liberalizm	24
1.2. Yapısal Uyum Politikaları	25
1.3. Özelleştirme	34
1.3.1.Özelleştirmenin Tanımı, Gerekçeleri ve Dünyadaki Boyutları	34
1.3.2. Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Özelleştirme Uygulamaları:	
Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi	36
1.3.2.1. Özelleştirmeye İlişkin Gerekçeler	36
1.3.2.1.1. Üretim ve Hizmet Sunumunda Verimlilik Artışı	36
1.3.2.1.2. Mülkiyetin Tabana Yayılması	39
1.3.2.1.3. Mali Gerekçeler	40
1.3.2.2. Özelleştirme Yöntemleri	42
1.3.2.2.1. Satış (Denationalization)	43
1.3.2.2.2. Yasal Kurumsal Serbestleşme (Deregülasyon)	43
1.3.2.2.3. İmtiyaz	44
1.3.2.2.4. İhale	45
1.3.2.2.5. Yap-İşlet-Devret	46
1.3.2.2.6. Kiralama	46
1.3.2.2.7. Kamu Özel Sektör Ortaklığı	46
1.3.2.2.8. Şirketleşme	46
1.3.2.2.9. Fiyatlandırma	47

1.3.2.2.10.Kupon Yöntemi	47
1.3.2.2.11.Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım	48
1.3.2.2.12.Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler	49
1.3.2.3. Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve	49
1.3.2.4. Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzleminde Özelleştirmenin Boyutları ve Özellikleri	51
1.3.2.5.Özelleştirmenin Ortaya Çıkardığı Sosyal Sonuçlar	56
1.3.2.6.Özelleştirmeye Sosyal Destek Projesi	61

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN YAPISI ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI 63

2.1. Yerel Yönetim Kavramı, Türleri ve Tarihsel Gelişimi	63
2.1.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	64
2.1.1.1.Yönetsel Nedenler	64
2.1.1.2.Toplumsal Nedenler	65
2.1.1.3.Siyasi Nedenler	66
2.1.2. Yerel Yönetim Türleri	67
2.1.2.1.Amaç ve İşlevlerine Göre Yerel Yönetimler	67
2.1.2.2.Nitelikleri Açısından Yerel Yönetim Türleri	67
2.1.2.3.Görev, Yetki ve Gelirleri Açısından Yerel Yönetim Türleri	68
2.1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	68
2.2. Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi ve 1980 Sonrası Belediyecilik Uygulamaları	73
2.2.1.Genel Çerçeve	73
2.2.2.Türkiye'de Belediyeciliğin Gelişimi	76
2.3.Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetim Anlayışında Değişim: Yerelleşme	79
2.4.Türkiye'de Yerelleşme Yönünde Yerel Yönetim Anlayışında Değişim ve Özelleştirme	90

2.4.1. Belediyeler Tarafından Sunulan	
Kentsel Hizmetlerin Özelleştirilmesi	93
2.4.1.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Gereçekler	94
2.4.1.1.1. Ekonomik Gereçekler	94
2.4.1.1.2. Mali ve İdari Gereçekler	96
2.4.1.1.3. Siyasi Gereçekler	97
2.4.1.2. Yerel Hizmetlerin Özelleştirme Yöntemleri	98
2.4.1.2.1. Yasal Kurumsal Serbestleşme-Deregülasyon	99
2.4.1.2.2. Hizmetlerin Piyasa Fiyatlarına Göre Fiyatlandırılması	99
2.4.1.2.3. Hizmetlerin İmtiyaz ve Sözleşme/İhale Aracılığıyla Özel Sektöre Devri	100
2.4.1.2.3. Taşınır ve/veya Taşınmaz Malların Satışı	102
2.5. Diğer Ülkelerde Yerel Hizmetlerin Sunumunda Özelleştirme Uygulamaları	102
2.5.1. İngiltere Deneyimi	102
2.5.2. A.B.D. Deneyimi	106
2.5.3. Fransa Deneyimi	110
2.5.4. Almanya Deneyimi	111
2.5.5. İsveç Deneyimi	112
2.5.6. Yunanistan Deneyimi	112
2.5.7. Macaristan Deneyimi	112
2.5.8. Şili Deneyimi	113
2.5.9. Ukrayna Deneyimi	116
2.6. Türkiye'de Yerel Hizmetlerin Özelleştirme Uygulamaları	118
2.6.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Yaygınlık Durumu	119
2.6.2. Şirketleşme	121
2.6.3. Yerel Hizmetlerin Sözleşme/İhale Yolu İle Özel Sektöre Devri: Taşeronlaşma	123

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİR ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ OLARAK BELEDİYELERDE TAŞERONLAŞMA ve ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ..... 129

3.1. Genel Olarak Taşeronluk Kavramı.....	129
3.1.1. Taşeronluğun Tarihsel Kökeni.....	129
3.1.2. Taşeronluğun Tanımı ve Özellikleri.....	130
3.1.3. Taşeronlaşmanın Nedenleri.....	133
3.1.4. Değişik Boyutlarıyla Taşeronluk.....	135
3.1.4.1. Hukuksal Boyut.....	135
3.1.4.1.1. İş Kanunu'na Göre Taşeronluk.....	135
3.1.4.1.2. SSK Kanunu'na Göre Taşeronluk.....	136
3.1.4.1.3. Borçlar Kanunu'na Göre Taşeronluk.....	137
3.1.4.1.4. Toplu İş Sözleşmelerinde Taşeronluk.....	137
3.1.4.2. Taşeronluğa İlişkin Uluslararası Düzenlemeler: 94 Sayılı ILO Sözleşmesi.....	139
3.1.4.3. Ekonomik Boyut.....	142
3.1.4.4. Esnek İstihdam Biçimi Olarak Taşeronluk.....	142
3.1.4.5. Sosyal Boyut.....	145
3.2. Belediyelerde Çalışma İlişkileri.....	145
3.2.1. İstihdam Yapısı.....	145
3.2.1.1. Memurlar.....	147
3.2.1.2. Sözleşmeli Personel.....	147
3.2.1.3. İşçi Statüsü.....	148
3.2.1.4. Geçici İşçilik.....	150
3.2.1.5. Belediyelerde Personel Harcamaları Üzerine Tartışmalar.....	152
3.2.2. Belediyelerde Sendikalaşma.....	153
3.2.1.1. Belediyelerde İşçi Sendikacılığı.....	153
3.2.1.2. Belediyelerde İşveren Sendikacılığı.....	158
3.2.3. Belediyelerde İşçi Hareketleri.....	161
3.3. Belediyelerde Taşeron Uygulamalarının Çalışma İlişkileri Üzerine Etkileri.....	165

3.3.1. Taşeronluğun İş Hukuku Alanına İlişkin Olarak Ortaya Çıkardığı Sorunlar.....	165
3.3.2. Taşeronluğun Sendikalaşma Üzerindeki Etkileri.....	168
3.3.3. Taşeronluğun Ücretler ve Çalışma Koşulları Üzerindeki Etkileri.....	171
3.3.4. Taşeronlaşma ve İş Güvencesi.....	175
3.3.5. Taşeronlaşma ve İşçi Sağlığı - İş Güvenliği.....	179
3.3.6. Taşeronlaşma ve Sınıf Bilinci.....	182
GENEL DEĞERLENDİRME.....	185
KAYNAKÇA.....	191
EK.1.	200

TABLÖLAR

TABLO 1.1.	Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarında Sabit Fiyatlarla Verimlilik Karşılaştırması.....	38
TABLO 1.2.	Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri.....	53
TABLO 1.3.	2001 Yılı Özelleştirme Programı	54
TABLO 2.1.	Belediye Gelirleri (1983-1998).....	92
TABLO 2.2.	A.B.D'de Çeşitli Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi.....	108
TABLO 2.3.	Belediye Örgütü İle Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması.....	109
TABLO 3.1.	Belediyelerde İstihdam Yapısı (1991-1998).....	146
TABLO 3.2.	Belediye Türlerine Göre Sürekli ve Geçici İşçilik (1998).....	151
TABLO 3.3.	Belediyelerde Örgütlü Üç Sendika ve Sendikalaşma Oranları.....	156
TABLO 3.4.	Genel İşler Kolunda Sektör ve Cinsiyete Göre Sendikalı İşçi Sayısı.....	157
TABLO 3.5.	Türkiye'de ve Belediyelerde Grevlerin Toplam İşçi Eylemlerine Oranı.....	162
TABLO 3.6.	Genel İşler Kolunda Grevler.....	163

ÖNSÖZ

Bu çalışma, küreselleşmenin yaşamın her alanında kendini hissettirdiği bir dönemde, Türkiye’de yerel yönetimlerin en temel ve güçlü birimi olan belediyelerin, küreselleşme karşısında yapı ve hizmet anlayışlarında nasıl bir değişim yaşadıkları ve en önemlisi yaşanan bu değişimin belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerine etkilerini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır.

Çalışmanın, küreselleşme ve yerel yönetimler tartışmaları içinde görece eksik kaldığını düşündüğümüz çalışma ilişkileri boyutunu ortaya koyarak, hem yerel yönetimler hem de çalışma ilişkileri alanına katkı yapması planlanmıştır. Belediyelerdeki özelleştirme yöntemleri arasında kamuoyunda en fazla tartışılan taşeronlaşma çerçevesinde söz konusu kurumlardaki çalışma ilişkilerinde yaşanan değişim, çalışma ilişkileri alanının temel konuları olan sendikalaşma, ücret, çalışma koşulları, iş güvencesi, sosyal güvenlik, sosyal haklar, işçi sağlığı ve iş güvenliği, sınıf bilinci gibi konular açısından tartışılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın oluşum sürecinde ve sonucunda ortaya çıkan çalışma ilişkileri alanına ilişkin en temel bulgulardan biri, özel olarak belediyelerde, genel olarak tüm sektörlerde taşeron istihdam biçiminin işçilerin iş güvencesi açısından ciddi olumsuz sonuçları beraberinde getirmesiydi. Çalışmamızın

yayına hazırlandığı sırada, 15 Mart 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girecek şekilde İş Güvencesi Yasası'nın kabul edilmiş olması, en azından belediyelerde çalışan işçiler açısından umut verici bir gelişme olmuştur. Ancak, yasanın işgücü piyasası ve çalışma ilişkileri üzerindeki etkisinin, uygulamanın niteliğine bağlı olarak değişebileceği de unutulmamalıdır. Belediyelerde taşeronlaşma ve iş güvencesine ilişkin bölümde ortaya konulan düşünce ve alan araştırması bulguları, İş Güvencesi Yasası'nın henüz çıkmadığı bir dönemdeki durumu yansıtmaktadır. Bu noktada, çalışmamın İş Güvencesi Yasası'nın, belediyeler düzleminde uygulamada neler getireceği konusunda önümüzdeki dönemlerde yapılacak çalışmalara yararlı olmasını ümit ediyorum.

Bu çalışma sırasında engin bilgi ve deneyimleri ile yoluma her zaman ışık tutan değerli hocalarım, Prof. Dr. Cevat GERAY, Prof. Dr. Alpaslan IŞIKLI, Prof. Dr. A. Gürhan FİŞEK ve tez danışmanım Doç. Dr. Gülay TOKSÖZ'e ve çalışmamı yayınlayan Mülkiyeliler Birliği Vakfı'na içtenlikle teşekkür ederim

Şenay GÖKBAYRAK
Ankara, Eylül 2002

GİRİŞ

Özelleştirme hiç kuşkusuz son yirmi yıllık süreçte, tüm dünyada tartışılan temel kavramların başında gelmektedir. Özelleştirmenin temelini hazırlayan faktörler, özelleştirmeye ilişkin gerekçeler, uygulamalar ve sonuçları üzerine yapılan bir çok araştırma bulunmaktadır. Türkiye’de ise özelleştirme denildiğinde, akla ilk olarak belki de kamuoyu önünde daha çok tartışılıyor olması nedeniyle, kamu mülkiyetinde bulunan varlıkların bu bağlamda da Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi gelmektedir. Ülke-mizde özelleştirmeye ilişkin çalışmaların, genellikle merkezi yönetim düzeyinde KİT’lerin özelleştirilmesi üzerinde yoğunlaştığı söylenebilir. Bu bağlamda 1980 sonrası özelleştirme tartışmaları içinde yerel yönetimlere ayrılan payın görece düşük kaldığı gözlenmektedir. Bu nedenden dolayı yerel yönetimler düzleminde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının değişik açılardan ortaya çıkardığı sonuçların incelenmesi önem kazanmaktadır. Bu noktadan hareketle bu çalışmada, yerel hizmetlerin sunumunda 1980’li yılların ortalarından günümüze kadar gelen süreçte giderek artan özelleştirme uygulamalarının nedenleri, boyutları ve genel olarak ortaya çıkardığı sonuçlar ile özel olarak bu uygulamaların çalışma ilişkileri alanında yarattığı sonuçların ayrıntılı olarak incelenmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç basamaklı bir sistemden oluşmaktadır. Ancak tarihsel gelişim süreci içerisinde, artan kitleleşme ile birlikte varlığını artan oranda koruyan

ve güçlendiren yerel yönetim birimi belediyeler olmuştur. Bu nedenle, çalışmamızda, ana sorunsalımız açısından yoğunlaşacağımız yerel yönetim birimi belediyeler olacaktır.

Belediyelerde ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetim düzleminde uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda ulusal düzeyde belirlenen ekonomik ve sosyal politikalara göre, yerel yönetimlere yüklenen misyon da farklılaşabilmektedir.

1970'li yılların sonlarına doğru yaşanan ekonomik kriz, o zamana kadar Keynesci iktisat anlayışının egemen olduğu ekonomik ve sosyal politikaların yeniden irdelenmesine neden olmuş, krizin temel nedeni olarak Keynesyen iktisadın meşrulaştırdığı devletin ekonomik ve sosyal yapıya olan müdahalesi görülmüş ve piyasaların kendi içsel dinamikleri ile dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın işleminin optimal dengenin sağlanması için tek şart olduğu ileri sürülmüştür. Bu bağlamda krizden çıkmak için temel çözüm olarak, devletin başta iktisadi faaliyetler olmak üzere çeşitli alanlardaki rolünün ortadan kaldırılması ve/veya en aza indirilmesi öngörülmüştür. Tüm bu gelişmelerin düşünsel temelini ise, Neo-liberalizm (Yeni Sağ) hazırlamıştır. Bireyin ussal olduğu varsayımından yola çıkan Neo-liberal ideoloji, yaşamın her alanında bireyi ön plana çıkarmış ve devletin bireylerin yaşamlarını doğrudan ilgilendiren konularda, ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesini mümkün olduğunca sınırlamaya çalışmıştır. Bu amaca ulaşmada en etkin araç ise, en geniş anlamıyla kamu sektörünü özel sektör lehine küçültmeyi amaçlayan özelleştirme olmuştur.

Özelleştirme, son yirmi yıllık süreçte yukarıda aktardığımız gelişmeler doğrultusunda başta İngiltere ve Amerika olmak üzere gelişmiş ülkeler tarafından uygulamaya konulmuştur. Gelişmekte olan ülkelerde ise özelleştirme dünya ile bütünleşme söylemi içerisinde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların desteğinde yürütülen yapısal uyum politikaları çerçevesinde gündeme gelmiştir. Tüm bu süreci kapsayan en önemli gelişme ise küreselleşme olmuştur.

Uluslararası ve buna bağlı olarak ulusal düzeyde yaşanan bu değişimler mutlak olarak yerel yönetimleri de etkilemiştir. Küreselleşen bir dünyada yerel yönetimler, artık ulus devletlerin referans noktası olarak alındığı yapılar içinde tartışılmamaktadırlar. Düşünsel alanda öncülüğünü Neo-liberal politikaların yaptığı küreselleşme süreci, doğal olarak yerel yönetim modeli üzerinde de kendi düşünsel temeline uygun olan değişimi gerçekleştirme yönünde hızlı adımlar atmıştır. Küreselleşme ulus devlet yapılanmasını farklı bir tanımlama içine koyarak merkezi yönetim yerel yönetim dengesi de yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden kurgulamıştır. Bu yeni oluşum ise yerelleşme olarak adlandırılmakta, bu bağlamda merkezi yönetimden yerel yönetimlere görev ve yetki aktarımını içeren dezantralizasyon kavramında somutlaşan yerelleşme türü ön plana çıkmaktadır. Dezantralizasyon bir boyutu ile yerel yönetimlere daha fazla yetki ve görev sorumluluğunun verilmesini içerirken diğer bir boyutu ile hizmet sunumunda piyasa aktörlerine - özel sektöre daha fazla yer verilmesini bir başka deyişle belediyelerin sorumluluğunda bulunan kamusal nitelikli hizmetlerin özel sektöre aktarılmasını içermektedir.

Son yirmi yıllık süreçte yukarıda aktardığımız gelişmeler doğrultusunda farklı zamanlarda da olsa hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde dezantralizasyon ağırlıklı programlar uygulamaya konulmuştur. Yerel yönetimler düzlemindeki özelleştirmeler ise tüm bu gelişmelerle eş zamanlı olarak ortaya çıkmış ve el ele gitmiştir. Başta A.B.D ve İngiltere olmak üzere birçok ülkede farklı derecelerde de olsa giderek artan oranda kentsel hizmetlerin sunumunda özel sektör unsurlarından yararlanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ülkemizde özellikle 1984 sonrası belediyelerde giderek daha fazla sayıdaki kentsel hizmetin üretim ve dağıtımında özel sektörden yararlanıldığı gözlenmektedir. Ülkemizde belediyelerdeki özelleştirme uygulamaları, özellikle ülkenin daha gelişmiş bölgelerindeki büyük belediyelerde yaygınlık kazanmış bir uygulama olarak ortaya çıkmaktadır.

Kentsel hizmetlerin özel sektöre devrinde çok çeşitli yöntemler olmakla beraber Türkiye'de en çok öne çıkan yöntem, hizmetlerin üretim ve dağı-

tımının yapılan sözleşme/ihaleler ile özel sektöre bırakılmasıdır. Bu yöntem çerçevesinde hizmetin planlama ve finansman sorumluluğu kamunun elinde kalırken, özel sektör yalnızca hizmetin üretim ve dağıtımını üstlenmektedir. Hizmetlerin bu şekilde özel sektöre devri hizmetlerin kalitesi başta olmak üzere birçok alana etki yapmaktadır. Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de en büyük ve doğrudan etkisini belediyelerdeki işgücü ve belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerinde göstermektedir.

Yerel hizmetlerin yapılan ihaleler sonucu özel sektöre devredilmesi, çalışma ilişkileri alanında taşeronluk (alt-işverenlik) olarak adlandırılan bir üretim ve istihdam biçiminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Taşeronluk genel olarak, işin bir bölümünün veya tamamının bir başka gerçek veya tüzel kişiye yaptırılması olarak tanımlanabilir. 1980'li yıllar içinde kamunun hakimiyetinde bulunan sektörlerde, kamuyu küçültme amacı çerçevesinde özellikle belediyelerin sorumluluğunda olan çöp toplama, temizlik, yol yapımı gibi kentsel hizmetlerde taşeronlaşmanın yaygınlaştığı görülmektedir. Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ortaya çıkan taşeronlaşma, belediyelerdeki işgücü ve çalışma ilişkileri açısından sancılı sonuçları da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda taşeron uygulamaların yasalardaki mevcut düzenlemelerden kaynaklı belirsizlik ve yetersizlikler içinde ucuz işgücü kullanımına yönelik sorunlar ortaya çıkardığı sıkça vurgulanmaktadır. Belediye yönetimleri açısından ise, taşeronlaşmaya gitmek en düşük maliyetle üretim anlamında verimli bir üretim süreci olmaktadır. Bu bağlamda taşeron uygulamaların üretim maliyetlerine ne yönde etki yaptığı, eğer üretim maliyetlerinde bir azalma söz konusu ise bunda hangi maliyet unsurlarındaki azalmanın daha etkili olduğunun ortaya konulması önem kazanmaktadır.

Ülkemiz düzleminde ise özellikle görece gelişmiş yörelerdeki belediyelerin artan oranda taşeronlaşmaya gitmelerinin temel nedeni olarak belediyelerin ciddi finansman sorunlarının olduğu bir yapı içinde hizmetlerin üretim ve sunum maliyetlerinin azaltılması öne sürülmektedir. Maliyetlerden ne ölçüde tasarruf sağlandığı önemli olmakla birlikte, maliyet azalmalarının hangi maliyet unsurları çerçevesinde oluştuğunu ortaya çıkarmak da önem

taşımaktadır. Özellikle üretim süreci içerisinde işgücü hariç diğer tüm girdilerin belediyeler tarafından sağlandığı durumlarda başka bir deyişle taşeron firmaların sadece işçileri ile geldiği durumlarda söz konusu maliyetlerin işgücü maliyetlerindeki azalma - ücret, ücret dışı parasal olmayan ödemeler, çalışma koşullarındaki bozulmalar, çalışan kişi sayısında azalma ile ortaya çıktığı gözlenmektedir. Bu çalışma ile varılmak istenen temel amaçlardan biri de diğer ülke örneklerinde olduğu gibi ülkemizde de belediyelerdeki taşeronluk uygulamalarının sonucunda elde edilen tasarrufların ne ölçüde işgücü maliyetlerindeki azalmaya bağlı olduğunu ve bunun belediyelerdeki işçi-işveren ilişkilerini nasıl etkilediğini ortaya koymaktır.

Belediyelerce sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi çerçevesinde taşeronluk ve çalışma ilişkileri üzerine etkileri konulu çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde; özelleştirme kavramını daha iyi analiz edebilmek için öncelikle özelleştirmeye düşünsel alanda zemin hazırlayan Neo-liberal ideoloji ve bu bağlamda oluşturulan yapısal uyum politikaları ayrıntıları ile incelenmeye çalışılacaktır. Özelleştirmeye ilişkin öne sürülen gerekçeler, özelleştirme yöntemleri ve özelleştirme sonucu ortaya çıkan ekonomik ve sosyal sorunlar genel olarak dünya ölçeğinde, özel olarak ise Türkiye düzleminde KİT'lerin özelleştirilmesi bağlamında ortaya konulmaya çalışılacaktır. Böyle bir yöntemin belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının kavramsallaştırılmasında daha yararlı olacağı düşünülmektedir.

İkinci bölümde ise, öncelikle yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin varlık nedenleri ve sahip oldukları misyon tarihsel bir perspektifle ele alındıktan sonra, küreselleşme çerçevesinde yerel yönetim yapı ve anlayışında ortaya çıkan değişimler incelenmeye ve belediyelerde eş zamanlı olarak gündeme gelen özelleştirmelerin bu yapısal dönüşüm içinde nerede yer aldığı tartışılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede kentsel hizmetlerin özelleştirme nedenleri, özelleştirme yöntemleri ve farklı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerdeki uygulama örnekleri incelenecektir. Böyle bir perspektifin hem uygulamadaki sonuçları ortaya koymak hem de karşılaştırmaya olanak sağlamak

açısından yararlı olacağı düşünülmektedir. Türkiye bağlamında ise 1980'li yılların başlarından itibaren ortaya çıkan özelleştirme uygulamalarını daha iyi kavrayabilmek için, farklı siyasal, ekonomik ve sosyal özelliklere sahip dönemler itibarıyla yerel yönetim anlayışı ve bu anlayış çerçevesinde şekillenen belediyecilik uygulamaları irdelendikten sonra, son yirmi yıllık süreçte belediyelerde öne çıkan özelleştirme uygulamalarının nedenleri, boyutları ve ülkemizde oldukça yaygın özelleştirme yöntemlerinden biri olan sözleşme/ihale yöntemi ayrıntıları ile incelenmeye çalışılacaktır.

Üçüncü ve son bölümde ise, belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devri çerçevesinde oluşan taşeronlaşmanın öncelikle teorik bir analizi yapılmaya çalışılacaktır. Belediyelerdeki mevcut personel yapısı ve işçi-işveren ilişkileri irdelendikten sonra taşeronlaşmanın mevcut yapıda ortaya çıkardığı değişimler, iş hukuku, sendikalaşma, ücret ve çalışma koşulları, sosyal haklar, sosyal güvence, iş sağlığı- güvenliği ve sınıf bilinci gibi çalışma ilişkileri alanının temel konuları açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

ARAŞTIRMA ÇERÇEVESİ ve YÖNTEM

Belediyelerce sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi çerçevesinde taşeronluk ve belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerine etkilerini incelemeyi amaçlayan bu çalışma teorik ve alana ilişkin olarak iki ana bölümden oluşmaktadır. Esnek üretim biçimlerinden biri olan taşeronlaşma üzerine yapılan çalışmalar ve literatür incelendiğinde, taşeronluğa ilişkin olarak henüz ortak bir tanıma ulaşılamadığı, yapılan araştırmaların büyük bir bölümünün sanayiden sayılan işlerde üretimin küçük parçalara bölünebilme özelliğinden dolayı, sanayi sektörü kapsamındaki işlerde ortaya çıkan endüstriyel taşeronluk uygulamalarına yönelik olduğu gözlenmektedir. Bizim ana sorunsalımız açısından ise taşeronluk hizmet taşeronluğu olarak ortaya çıkmaktadır. Hizmet taşeronluğu ise genel olarak, hizmetler sektöründe sayılan bir işte, işin bir bölümünün ana firma tarafından kendi sorumluluğunda olan daha küçük bir firmaya yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. Hizmet taşeron-

luğu, özellikle 1980'li yıllar boyunca kamunun hakimiyetinde bulunan hizmetler sektöründe, kamuyu küçültme politikalarının bir aracı olarak hızla yaygınlaşmıştır. Bu çerçevede özellikle belediyelerin hizmet sorumluluğuna giren kentsel hizmetlerin sunumunda artan oranda taşeronlaşmaya gidildiği gözlenmektedir. Amaçları yönünden taşeronluk, ekonomik, uzmanlık, kapasite, enformelleşme ve özelleştirme amaçlı olmak üzere farklı gruplara ayrılmaktadır. Bizim çalışmamız açısından öne çıkan taşeronluk ise özelleştirme amaçlı taşeronluk olmaktadır. Taşeronluk literatürde oldukça tartışmalı bir konu olduğundan, çalışmamızda öncelikle teorik çerçeve içinde taşeronluğun hukuksal, ekonomik ve sosyal boyutları incelenmeye çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin en güçlü birimlerinden biri olan belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarını, merkezi yönetim düzleminde oluşturulan özelleştirme politika ve uygulamalarından ayırt ederek inceleme olanağı olmadığı için, çalışmamızda öncelikle merkezi yönetim düzleminde KİT'lerdeki özelleştirme uygulamaları incelenmiştir. Bu bağlamda, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın veri tabanları ve TÜRK-İŞ'in özelleştirmeye ilişkin yapmış olduğu "KİT'ler ve Özelleştirme" konulu araştırmanın bulgularından yararlanılmıştır.

Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak ülkemiz genelinde yapılan çalışmalar ise yok denecek kadar az sayıdadır. Bu konuda, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde (TODAİE), Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM)'nin 1997 yılında yaptığı anket çalışması, ülkemizde belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarına ilişkin genel bir görüntü veren tek çalışmadır. Bizim çalışmamızda da YYAEM'in anket çalışması ve 1998 yılında aynı birim tarafından yapılan Belediye Personel Sistemi'ne ilişkin araştırmanın bulgularından yararlanılmıştır. Ayrıca, belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının belediye çalışanları ve işçi-işveren ilişkileri üzerindeki etkilerine yönelik olarak genel işler kolunda örgütlü Genel-İş Sendikası'nın çeşitli tarihlerde yaptığı anket çalışmalarının bulgularından yararlanılmış ve çalışmamızın niceliksel verileri bu kaynaklardan derlenmiştir. Bunun yanı sıra değişik gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde, kentsel

hizmetlerin özelleştirilmesi ve bu uygulamaların çalışma ilişkileri ve işgücü üzerine etkilerine ilişkin literatür taraması yapılarak, çeşitli ülkelerdeki uygulamalar karşılaştırmalı olarak incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın alana ilişkin bölümünde ise, başlangıçta, üç büyük ildeki büyükşehir veya büyükşehirle bağlı ilçe belediyelerinden birinde aynı iş kolunda çalışan belediye ve taşeron işçiler üzerinde ücret, çalışma koşulları, sosyal haklar gibi kriterler çerçevesinde karşılaştırmalı bir araştırma planlanmıştır. Derinlemesine mülakat(deep interview) tekniği kullanılarak, taşeron ve belediye işçilerinden onar kişi ile mülakat yapılması, bunun yanı sıra belediye yetkilileri, taşeron firma yetkilileri ve iş yeri sendika temsilcileri ile görüşülmesi planlanıyordu. Ancak uygulamada bazı belediyelerden araştırma izni alınamadı. İzin aldığımız Ankara ilçe belediyelerinden birinde ise, mülakatlar sırasında söz konusu birimin başında bulunan belediye yetkilisinin işçilerin yanında bulunması, işçilerin düşüncelerini açık bir biçimde aktarmamasına dolayısıyla da bizim derinlemesine analiz yapmamızı sağlayacak güvenilir verilere ulaşamamamıza neden oldu. Ayrıca mülakatlar için izinlerin işçilerin çalışma saatleri içinde verilmesi de mülakatlarımızın kısa süreli olması gibi bir zorunluluğu beraberinde getiriyordu.

Bu durum karşısında belediye işçilerine o belediyede örgütlü ve işçilerin üye olduğu sendika aracılığıyla ulaşmaya çalışıldı. İstanbul ilçe belediyelerinden birinde örgütlü sendikanın şube başkanlığında 8 işçi ve 4 işyeri sendika temsilcisi ile görüşmelerimiz oldu. İşyerinden ve işverenin denetiminden uzak olunan bir ortamda işçilerin düşüncelerini daha açık olarak paylaştıklarına tanık olundu. Ancak söz konusu belediyede çalışan taşeron işçilere tam anlamıyla ulaşmak olanağı bulunamadı. Taşeron işçi mülakatları için izin alınan büyük güçlüklerle karşılaşıldı. Bu işçilere de sendika kanalıyla ulaşmayı planladık ancak taşeron işçilerin sendikaya gelip konuşmada isteksiz davrandıkları görüldü. Taşeron işçilere, çalışma ortamı dışında, evlerinde ya da başka bir yerde görüşme teklif edildiğinde ise işçilerin bu teklifleri kabul etmede isteksiz davrandıkları gözlemlendi. Bu noktada niteliksel araştırma tekniklerinden biri olan yüz yüze derinlemesine mülakat tekniği-

nin yapısında bulunan bir takım dezavantajların çalışmamıza genel olarak etkide bulunduğu görüldü. Bu teknik, özünde, görüşmecinin deneklere yabancı bir kişi olması, kişilerin araştırmanın amacını tam olarak kavrayamamaları, araştırmacıyı kendilerinden biri olarak görmemeleri, kendilerine özel birtakım sorunları paylaşmak istememeleri gibi bir takım dezavantaj yaratan unsurları barındırmaktadır. (Singleten and Straits, 1988: 244-245). Bizim çalışmamız özelinde ise özellikle taşeron işçilerin konuşma konusunda gösterdikleri isteksizliğin, gözlemlerimiz sonucunda bu işçilerin iş güvencesinin olmaması ile yakından ilişkili olduğu düşünülmektedir. Taşeron işçiler, belediye işçilerinden farklı olarak asgari ücret düzeyinde ve genelde başka herhangi bir sosyal haktan yoksun olarak çalışmaktadırlar. Yaygın işsizlik ortamında işten atılmamak için bu koşulları kabul etmektedirler. Taşeron işçilerin büyük çoğunluğunun ilkökul mezunu ve niteliksiz işçi konumunda olması, başka bir iş bulmaları önündeki en büyük engeldir. Her an işten atılma ve işsiz kalma korkusunu taşıdığını düşündüğümüz bu işçi grubunun yukarıda aktardığımız şartlar göz önüne alındığında bizimle konuşmada göstermiş olduğu isteksizliği anlamak zor olmasa gerekir. Belediye işçileri ile yaptığımız mülakatlar sırasında aynı çalışma ortamı içinde bu iki işçi grubunun birbirleriyle de pek ilişki içinde bulunmadıklarını öğrendik.

Sonuç olarak taşeron işçilere ilişkin veriler, taşeron firma yetkilileri, belediye yetkilileri, sendika yöneticileri, belediye işçileri ile yaptığımız mülakatlar ve bu işçilerle ilgili çalışma ortamlarındaki gözlemlerimiz sonucunda oluşturulmuştur. Ekte sunulan alan çalışmasına ilişkin görüşme formunda yer alan sorular, sadece araştırmacıya mülakatlar sırasında yol göstermesi amacıyla hazırlanmıştır. İşçilere bu formlar dağıtılmamıştır. Görüşmeler sırasında doğal bir ortam sağlamak ve derinlemesine mülakat tekniğinin yapısını bozmamak için böyle bir yöntem tercih edilmiştir. Ortaya çıkan veriler bu konuya ilişkin olarak yapılan diğer araştırmalarla benzerlik taşımaktadır. Yukarıda aktardığımız sınırlılıklar altında yaptığımız araştırmada tam anlamıyla planladığımız verilere ulaşamamakla birlikte, gözlemlerimiz bu iki işçi grubu arasında ücret, çalışma koşulları açısından büyük bir farklılığın oldu-

ğü sonucuna ulaşmamızı sağlamıştır. Bu da bizim temel varsayımımız olan belediyelerdeki taşeronlaşmanın en büyük etkisini çalışma ilişkileri üzerinde gösterdiğini doğrulamaktadır. Taşeron ve belediye işçilerinin iş güvencesi bağlamında herhangi bir güvenceye sahip olmamalarının, bizimle konuşmada gösterdikleri kararsızlık ve isteksizlik de en büyük etken olduğu düşünülmektedir. Ayrıca belediye yetkililerinin araştırma izin ve saatlerinde çıkartmış olduğu zorlukların, belediyelerin içinde bulunduğu siyasi ortamda kendi çalışmalarını kötüler ya da eleştiri getirir korkusuyla bu araştırmaya kuşkuyla bakması ile yakından ilgili olduğu düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

NEO-LİBERALİZM, YAPISAL UYUM POLİTİKALARI ÇERÇEVESİNDE MERKEZİ YÖNETİM DÜZEYİNDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1970'li yılların sonu dünya ekonomik sisteminin bir kriz dalgası ile karşılaştığı dolayısıyla da bu krizden çıkış yollarının arandığı yıllar olmuştur. Bu, kapitalist sistemin karşılaştığı ilk kriz değildir. Daha öncede özellikle 1929'da Büyük Buhran diye anılan ciddi bir bunalım yaşanmıştı. Bu bunalımdan çıkışta esas olarak İngiliz iktisatçı John Maynard KEYNES ve onun ünlü yapıtı Genel Teori başlıca rolü oynamıştır. Kapitalist sistem içinde oluşan krizlerin, sistemin içsel çelişkilerinin ürünü olduğu MARX tarafından dile getirilmiştir. Marx'ın devresel dalgalanmalar teorisine göre, yaşanan krizler, sistemin bozulan dengesini bir süre sonra tekrar kuran şiddetli patlamalardır. Kapitalizm geliştikçe, krizler daha şiddetlenecektir. Devresel dalgalanmalar ile kapitalist toplumun yıkılması arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Marx bu teorisi ile kapitalizmin iç çelişkilerini göstermek istemektedir (Kazgan, 1997: 311-315). Keynes ise 1929 Bunalımının ardından bir anlamda ondokuzuncu yüzyıl liberal iktisat anlayışının temel felsefesi olan "bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler - laissez faire, laissez passer" ve bu anlayışın temelinde yatan Adam SMITH'in bireysel çıkarları toplumsal çıkarlara kanalize edebilen görünmez elini tahtından indirmiştir.

Keynes, piyasa ekonomisinin kendi dinamikleriyle işleyişinin kaçınılmaz olarak bunalıma yol açacağını, serbest rekabet düzeninin gerçekte sermayenin belli ellerde toplanmasına -tekelleşme- yol açarak geniş kitlelerin satın alma gücünden yoksun kalması durumunu ortaya çıkaracağını belirtmiştir. Böyle bir durumda girişimci yatırım yapmak için gerekli parasal güce sahip olsa bile, üretilen malları alacak talebin giderek aşınması ve bunun sonucunda üretimin durması ekonominin topyekün çöküşünü kaçınılmaz hale getirecektir (Işıklı, 1995: 21).

Keynesçi iktisat anlayışı, bu noktadan hareketle esasen gelirin yeniden dağılımını ve bu sayede toplam talebin artmasını sağlayacak olan müdahale ki burada kastedilen devletin ekonomik ve sosyal yaşamın işleyişine müdahalesidir -anlayışını gündeme getirmiştir. Böylece krizden çıkış yolu olarak kullanılan sosyal devlet anlayışı, II. Dünya Savaşı'ndan sonra başta Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere yaygın bir uygulama alanı bulmuştur. Bu dönemin temel üretim anlayışı olan ve standart malların bir bant sistemi üzerinde kitlesel üretimini ifade eden Fordist üretim sistemi de, kitlesel bir talep gereksinimi içinde bulunduğu, geniş kitlelere satın alma gücü kazandırarak toplam talep eksikliğini aşmayı hedefleyen Keynesçi iktisat politikaları ile tam bir uyum içinde olmuştur. Özetle, II. Dünya Savaşı'ndan 1970'li yıllara kadar geçen dönem, büyüme, tam istihdam ve çalışan kitlelerin ekonomik -sosyal güvencelerinin arttığı yıllar olarak tarihte yerini almıştır.

Ancak 1970'li yılların başında yeni bir kriz sinyallerini vermeye başlamıştır. 1970'de doların değer kaybına uğraması, dünya ticaret hadlerinde daralma, kar oranlarındaki düşüşler, artan işsizlik ve fiyatlar dünyayı yeni bir krizin eşiğine getirmiştir. Enflasyon ve işsizliğin bir arada görülmesi (stagflasyon) bu yeni bunalımın en önemli özelliğidir. Stagflasyon ise Keynesçi iktisat analizinde açıklanamayan bir olgudur. Böylece bir bunalımla gelen Keynes başka bir bunalım sonucu gitmek durumunda kalmıştır.¹

¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. *Bir Başka İktisat*, der. Alpaslan Işıklı, Alan Yayıncılık, İkinci Baskı, İstanbul, 1987.

Yeni bunalımdan çıkış yolu ise bir öncekinden tamamıyla farklı bir bakış açısı ile şekillenmiştir. Krizin temel nedeni olarak sosyal devlet ve bu doğrultuda devletin piyasalara müdahalesi görülmüş, serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak, küreselleşen yani ulusal ve uluslararası sermayenin bütünleştirilmesinin amaçlandığı bir ekonomik sistemin yaratılması ile krizden çıkılacağı savunulmuştur. Bu anlayışın iktisat alanındaki temellerini Milton FRIEDMAN ve onun başını çektiği Moneterist akım atmıştır.

Bu kez yapılmak istenen devletin ve kamusal alanın olabildiğince daraltılmasıdır. Neo-liberalizm, yapısal uyum gibi kavramların belirleyici olduğu bu süreçte öncelikle uluslararası sermayenin sorunlarının çözülmesi hedeflenmektedir. Ancak bu sorunların çözümü gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerinin öngörülen biçimde devreye girerek küreselleşen sermayeye eklenmelerini gerekli kılmaktadır. Bu eklenme süreci de Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar tarafından sunulan ve denetlenen yapısal uyum politikaları ile sağlanmaktadır. Tüm bu sürecin merkezinde ise özelleştirme yatmaktadır. Özelleştirme uygulamaları ister merkezi yönetim isterse yerel yönetimler düzleminde tartışılın amaçlanan aynıdır, kamunun küçültülmesi - daha az devlet daha çok özel sektördür.

Bu noktada, 1980 sonrası gerek merkezi gerekse yerel yönetimler (belediyeler) düzleminde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının daha iyi kavramlaştırılması açısından uygulamaların düşünsel temelinde yatan Neo-liberalizm ve bu doğrultuda gündeme getirilen yapısal uyum sürecini daha yakından incelemek gerekmektedir.

1.1. NEO-LİBERALİZM

Neo-liberalizm; ekonomik, sosyal, siyasal, idari boyutları olan ve bir dönüşüm sürecini simgeleyen kavramdır. Aslında bu kavram ondokuzuncu yüzyıl liberal iktisat ve toplum anlayışının günümüz koşullarına uygun olarak yeniden tanımlanmasıdır. Kavramın yeni olan yönü de sadece bu noktada ifade bulmaktadır. İçerik açısından ise yeni olan bir unsur yoktur. Ondokuzuncu yüzyıl bireysel kapitalizm anlayışının tüm unsurlarını yansıtmaktadır.

Neo-liberalizm, tüm boyutları ile bireyi ön plana çıkaran bir anlayışı savunmaktadır. Bireyin ussal olduğu varsayımı altında serbest bırakıldığı vakit kendisi için en iyi olanı gerçekleştireceğine inanılmaktadır. Bireyin gerek girişimci olarak kendini özgürce ifade edebilmesi, gerekse tüketici olarak tercihlerini en akılcı biçimde yansıtabilmesi ancak rekabetçi piyasa koşullarının yaratılmasıyla mümkündür. Bu noktada A. Smith'in görünmez eli piyasa mekanizmasının temel belirleyicisi olarak bireysel ve toplumsal rasyonelliğe ulaşmada güvence olmaktadır (Aksoy, 1998: 5).

Neo-liberalizm, bireysel ve toplumsal çıkar ayrımına karşı çıkarak, bireysel çıkarların tatmininin toplumsal çıkarların gerçekleşmesi demek olduğuna inanmaktadır. Neo-liberalizmin iktisat alanındaki öncü ismi olan Friedman, Smith'in bu görünmez elinin yanı sıra başka bir görünmez el daha tanımlamaktadır. Bu da tam ters bir işleyiş mekanizması ile toplumsal çıkarlar doğrultusunda ortaya konulacak her çabanın eninde sonunda bireysel çıkarlara kanalize olmasını sağlayacak neo- görünmez eldir (Işıklı, 1987). Bu yaklaşım çerçevesinde toplumsal çıkarların gerçekleşmesine yönelik düzenlemeler ve bu doğrultuda devlete verilen rol kabul edilemez bir nitelik taşımaktadır.

Sosyal adalet, sosyal güvenlik gibi kavramların bu anlayışta yeri bulunmamaktadır. Bireyin bugününü ve geleceğini güvence altına almasını sağlayacak olan yine bireyin kendisidir. Ekonomik ve sosyal eşitsizlik nedeniyle bireyin sahip olamadıklarını ona vermek bireyi tembelliğe itecektir (Aksoy, 1998). Bu noktada, öncelikle toplumun ekonomik ve sosyal yönden zayıf kesimlerine güvence sağlamayı amaçlayan sosyal güvenlik sistemlerine gerek kalmamaktadır. Ancak Neo-liberalizm, bu yaklaşım çerçevesinde ortaya çıkan olumsuz sosyal sonuçlarla ilgilenmemektedir. Sermaye karşısında her zaman ekonomik ve sosyal açıdan zayıf konumda bulunan emeğin bu zayıflığını gidermesinde önemli rol oynayan sendikalar da, bu anlayış çerçevesinde işgücü piyasalarının serbest rekabetini bozan ve tekel niteliği yaratan kurumlar olarak görülmektedir. Bu nedenle Neo-liberal ideolojinin uygun bir uygulama alanı bulunduğu ülkelerde sendikalaşma oranının dramatik düşüşler sergilemesi rastlantısal bir olgu değildir.

Neo-liberal yaklaşım çerçevesinde, kamu faaliyet alanı doğal bir tekel niteliği taşıdığından rekabetçi değildir ve kar güdüsü ile hareket etmez. Bu nedenle kaynakların kullanımında etkin değildir. Bu ise ekonomik açıdan verimsizliği beraberinde getirmektedir. Çözüm ise kamu sektörünün özel sektör lehine küçültülmesinde aranmaktadır. Böylece rekabetçi piyasalarda kar güdüsü ile hareket eden özel sektör, kaynakların kullanımında etkinlik sağlayacak temel aktör olarak öne çıkarılmaktadır. Bu noktada, kamu sektöründeki verimlilik anlayışı ile özel sektördeki verimlilik anlayışı arasındaki farklılığa dikkat etmek gerekmektedir. Özel sektör üretiminde amaç kar maksimizasyonudur ve dolayısıyla karı maksimum kılan üretim süreci verimlidir. Kamu sektöründe amaç ise sosyal fayda sağlamaktır. Kamu faaliyetinin amacı, çoğu kez aynı anda birden çok hedefin örneğin ekonomik büyüme ve adil gelir dağılımının gerçekleşmesi gibi - sağlanmasıdır (Haskel ve Szymanski, 1995: 342). Amaç farklılıkları göz önüne alındığında kamu ve özel sektör için verimlilik değerlendirmesinde aynı kriterleri kullanmak yanıltıcı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Yine verimlilik-etkinlik söyleminin serbest piyasa koşulları içerisinde ne derece gerçekleştiği de tartışmalıdır. Serbest piyasa mekanizması, özünde tekelleşme eğilimi taşımaktadır. Bugün gelişmiş ekonomilerin oluşturdukları anlaşmalar çerçevesinde kartelleştikleri görülmektedir. Bu noktada özel alanın verimli, kamunun verimsiz olduğu yönündeki değerlendirmelere dikkatle bakılması gerektiği bir kez daha ortaya çıkmaktadır (Aksoy, 1998: 9-10).

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse; Neo-liberalizm, bireysel özgürlüğü ve bireyselliği ön plana çıkarmakta, serbest piyasa mekanizmasının kendi dinamikleriyle dışarıdan müdahale olmadan işlediği zaman ekonomik açıdan rasyonelliğe ulaştığını vurgulamaktadır. Kamunun tekelci yapısı nedeniyle kaynakların etkin kullanılmadığını bunun da verimsizliğe yol açtığını dolayısıyla da verimi arttırmanın tek yolu olarak kamu sektörünün özel sektör lehine küçültülmesini savunmaktadır.

Özgür bir yapılanmaya bu denli önem veren Neo-liberal anlayış kendi değerleri doğrultusundaki sisteme işlerlik kazandırma sürecinde ortaya çı-

kan tepkilerin bastırılmasında ise paradoksal olarak baskıcı bir yaklaşım izlemektedir. Nitekim az gelişmiş ülkelerin Neo-liberalizmin öngördüğü çerçevede sistemle bütünleşmesinin araçları olarak öne sürülen yapısal uyum politikalarının uygulanmasının Şili de Pinochet'in diktatörlüğü döneminde, ülkemizde ise 12 Eylül askeri yönetim dönemine rastlaması oldukça ilginçtir.

Bu kez az gelişmiş ülkelerin Neo-liberal ideoloji temelinde yükselen sistemle eklenme sürecinin en önemli parçası olan yapısal uyum politikalarına daha yakından inceleyelim.

1.2. YAPISAL UYUM POLİTİKALARI

Neo-liberalizmin düşünsel olarak egemen olduğu yıllarda bu düşüncelerin uygulamaya dökülmesini sağlayacak araçlar olarak yapısal uyum politikaları gündeme gelmiştir. Tüm bu süreci kapsayan bir başka olgu ise küreselleşmedir. 1970'li yıllarda sanayileşmiş ülkeler, pazarların daralması ve artan rekabet sonucu geleneksel üretim yöntemlerini bırakarak teknolojik yeniliğe gittiler. Mikro-elektronikteki baş döndürücü gelişmeler de bu sürece yardım etti. Fordist üretim sistemi yerini esnek üretim - postfordist - sisteme bıraktı. Ticari ve mali alanda serbestleşmeye gidildi. Uluslararası şirketler üretim süreçlerini emeğin ucuz olduğu ülkelere kaydırıldılar. Böylece uluslararası sermayenin egemenliği altındaki küreselleşme süreci giderek hız kazandı. Ekonomik anlamda küreselleşme süreci temel olarak iki unsuru içeriyordu. Ulusal mal, hizmet ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi ve uluslararası sermaye akımlarının önündeki tüm idari ve yasal düzenlemelerin kaldırılarak ulusal üretim ve emek piyasalarının kural dışılaştırılması. Bu açıdan küreselleşmenin öne çıkan ekonomik boyutu, sermayenin karlılığını tek başarı göstergesi olarak kabul ediyor ve karın gerçekleşmesi için her türlü toplumsal, idari ya da kültürel kısıtlamayı akıl dışı nitelendiriyordu (Yeldan, 2000: 271).

Bu bağlamda küreselleşme, az gelişmiş üçüncü dünya ülkelerinin de bu sistemle bütünleşmesini gerekli kılıyordu. Bütünleşme ise bu ülkelerin

kalkınma ve dış dünya ile olan ilişkilerindeki anlayışlarında farklılaşmaya gidilmeden gerçekleştirilemezdi. Az gelişmiş ülkelerin dünya ile bütünleşmesi için yapması gereken ise, piyasa ekonomisi mekanizmasını devreye sokmak ve korumacı duvarları ortadan kaldırmaktı. Az gelişmiş ülkelerin piyasa ekonomisi önündeki başlıca engeli ise devletti. Böylelikle devletin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiş ve bu yeniden yapılandırma yöntemine *yapısal uyum "structural adjustment"* adı verilmiştir (Güler, 1998: 43).

Söz konusu dönemde, az gelişmiş üçüncü dünya ülkeleri ekonomik krizden olumsuz etkilenmiş ve bir çok ülke dış borç krizi içine girmişti. Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası² gibi kuruluşlar dış borç krizi içinde bulunan ülkelere kredi vermede ya da verilecek kredilere yeşil ışık yakmada yapısal uyum politikalarının uygulanmasını öne sürmüşlerdir. Böylece üçüncü dünyanın sistemden kopması önlenecek ve bütünleşme sağlanacaktır.

² IMF, 1946 yılında savaş sonrası dönemde ülkelerin ödeme açıklarını kapatmak üzere mali sektör ve programlara kısa vadeli borç veren bir kuruluş olarak faaliyete geçmiştir. Dünya Bankası o zamanki adıyla Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) ise, savaş sonrası ülkelerin imar ve kalkınmalarına yardım etmek, yatırımları teşvik etmek, maddi sektör ve projelere uzun vadeli kredi vererek uluslararası ticaretin dengeli gelişimini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Daha sonraları bu iki kuruluşun faaliyet alanları arasında önemli geçişmeler olmuştur. Dünya Bankası halen, yapısal uyum sürecini hukuksal alanda uluslararası kredi anlaşmaları ile yönetmektedir. Anlaşmaların bir bölümü doğrudan hükümetlerle yapılan borç anlaşmaları, diğer bir bölümü Bankanın bir kamu kurumu ile yaptığı anlaşmada hükümetlerin garantör olarak devreye girdiği garanti anlaşmalarıdır. Türkiye'nin Dünya Bankası ile yaptığı anlaşmalar üç kademelidir. İlk kademe anlaşmalar, makro - ekonomik politikalar ile bütün sosyo- ekonomik yapıyı dönüştürmeye yönelik genel nitelikteki anlaşmalardır. Bu anlaşmalar sonucu verilen krediler yapısal uyum kredileridir (SAL - Structural Adjustment Loan) İkinci kademedeki anlaşmalar tarım, enerji ve mali sektör gibi bir sektörü dönüştürmeyi amaçlayan anlaşmalardır. Bunlar sonucu verilen krediler de sektörel uyarılama kredileridir. (SECAL). Üçüncü kademedeki anlaşmalar ise SAL ve SECAL'leri yaşama geçirme ve destekleme amacını taşıyan konu hedefli proje kredisi anlaşmalarıdır (Güler, 1996, s. 79- 96).

Yapısal uyum politikalarının, arz yönlü iktisat çerçevesinde öngörülen düzenlemeleri makro-ekonomik planda aşağıda sıralanan unsurları içermektedir:

- İhracata dayalı kalkınma stratejisi.
- Fiyat ve gümrük kontrollerinin kaldırılmasıyla ulusal pazarları dünya pazarları ile bütünleştirecek düzenlemeler.
- Vergilerin azaltılması dolayısıyla kamu harcamalarının kısılması.
- Piyasa mekanizmasının etkinliğini sınırlandıran düzenlemelerin kaldırılması (Deregülasyon - Kuralsızlaştırma).
- Ülke içi talebin kısılması.
- Uluslararası piyasalarda rekabet şansını yakalayabilmek için emek maliyetlerinin düşürülmesi ve dolayısıyla örgütlenme gücünün zayıflatılması (Sendikasılaştırma).
- Devletin faaliyet alanını özel sektör lehine daraltılmasını sağlayacak düzenlemeler - ÖZELLEŞTİRME (Ecevit, 1998: 33).

Bu politikalar, ödemeler dengesi krizinden çıkmak isteyen ülkeler tarafından dünya ile bütünleşme söylemi içerisinde 1980 ve 1990'li yıllar boyunca yoğun bir biçimde uygulanmıştır. Yapısal uyum politikalarının ağırlıklı olarak üzerinde yoğunlaştığı konu, kaynak dağılımında verimliliğin sağlanmasıdır. Etkin kaynak dağılımı, ekonomik refahın artırılmasının tek koşulu olarak kabul edilmekte, bu koşulların sağlanması ise kuralsızlaştırılan serbest pazar ekonomisinin oluşturulmasına bağlanmaktadır. Bu çerçevede kamusal niteliği ağır basan sağlık, eğitim ve sosyal alt yapıya ilişkin tüm yatırımlar, diğer yatırımlardan farklı kabul edilmeyerek, pazar ekonomisinin arz talep koşullarına göre değerlendirilmektedirler. Bu alanlardaki tüm girişimlerin maliyet-zarar hesabı yönünden ele alındıklarında verimsiz oldukları ön kabulü, sosyal alt yapının piyasa fiyatlarından maliyetlendirilerek, özelleştirilmesini gerektirmektedir. Bu çerçevede, yapısal uyum politikaları, sosyal hizmet ve refaha yönelik kamu harcamalarının kısılmasını ve özelleştirmesini şart koşarak, sağlık ve eğitimi gibi kamu hizmetlerini ticari bir meta olarak kabul etmektedir (Özşuca, 2001: 10).

Türkiye’de ise bu süreç 24 Ocak 1980 kararlarının uygulanması ile başlamıştır. Bu kararlar her alanda ekonomik liberalizasyonu öngörüyordu. 24 Ocak kararları ile başlayan ve günümüze kadar gelen yapısal uyum reformları aracı ile dünya ile bütünleşme sürecini, uygulanan ekonomi politikaları açısından iki alt döneme ayırmak mümkündür. 24 Ocak kararlarının başlangıcını oluşturduğu 1980-1988 dönemi; ticari liberalizasyonun ön koşullarının sağlandığı, mal ve hizmet hareketlerinin serbestleştirildiği dönemdir. Uygulanan politikaların temel amacı; bir yandan ulusal ekonomide birikim ve kaynakların dağılım mekanizmalarında, piyasada oluşan fiyatların belirleyici olması diğer yandan da dünya pazarları ile bütünleşmeyi sağlamak, mal ve hizmet ticaretini arttırmaya yönelik devlet desteği ile sürdürülen ihracata dayalı kalkınma stratejisidir (Yeldan, 2000: 273).

Kalkınmanın yönünün dışa döndürülmesi noktasında başvuru sistem ise şöyle işlemiştir: İç talebi baskı altına alarak düşürmek ve böylece kısılan iç talep dolayısıyla artan üretimi ihracata yönlendirmek, ihracata dayalı sektörlerin gelişmesi için de bu sektörlerle başta vergi olmak üzere birtakım araçlarla destek sağlamak.

Oyan'a göre; ihracata dayalı kalkınmayı amaçlayan politikaların dönem boyunca uygulamada kalan araçları, düşük ücret politikası, düşük tarımsal fiyatlar, düşük değerli Türk lirası, serbest faiz politikası, düşük vergi yükü, yüksek oranlı vergi bağışıklıkları ve teşvikleri olmuştur (Oyan, 1998: 6-7). Bu politikaların uygulamada ortaya çıkardığı olumsuz yansımalar ise ücretliler ve çiftçiler gibi toplumun geniş kesimlerinin reel gelirlerinin ciddi bir biçimde gerilemesi alanında kendini göstermiştir.

Reform sürecinin ekonomik açıdan ikinci dönüm noktasını ise; 1989 yılında Türk Parası'nın Kıymetini Koruma Kanunu Hakkında Çıkarılan 32 Sayılı Kararname oluşturmaktadır. Bu kararname aracılığıyla, sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamalar kaldırılmış, kambiyo rejimi tamamen serbestleştirilmiştir. Bu noktaya gelmede etkili olan süreci, Yeldan şöyle açıklamaktadır: Esasen emek gelirlerinin kısılmasına dayalı olarak gerçekleştirilen reform süreci, 1988'den itibaren siyasi, toplumsal gerekçelerle çatış-

maya başlamıştır. Bu nedenle de 1988 yılı, yapısal uyum reformlarının tükendiği yıl olarak nitelendirilmektedir. Özellikle bu dönemde yaklaşan seçim ortamında işçi sendikalarının güçlerini daha etkin bir biçimde hissettirmesiyle reel ücretlerin kamu sektöründen başlayarak yükseldiğine tanık olunmaktadır. Yine kırsal kesime yönelik olarak diğer yıllara oranla devlet desteğinin arttığı görülmektedir. Söz konusu olan bu gelişmeler ekonomiye yeni kaynak aktarım mekanizmalarının bulunmasını zorunlu kılmış ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilerek dışarıdan kaynak sağlama yoluna gidilmiştir (Yeldan, 2000: 276). Böylece kamu kesimi açıklarının kısa vadeli sermaye girişleri ile karşılanması amaçlanmıştır.³ Bu yolla uluslararası spekülatif sermayenin de hiçbir denetime tabi olmadan ülke içine girip çıkması sağlanmış oluyor dolayısıyla da Neo-liberalizm'in öngördüğü biçimde ekonomik alanda uluslararası piyasalarla bütünleşme gerçekleşmiş bulunuyordu.

Alınan bu kararlar doğrultusunda gerçekleştirilen dünya ile bütünleşme süreci tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde de nüfusun büyük bir bölümünü olumsuz etkileyen sancılı bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Uygulanan yapısal uyum politikaları çerçevesinde ihracata dayalı kalkınma stratejisi, uluslararası piyasalarda rekabet şansını yakalayabilmek için özellikle ihracata dayalı üretim yapan sektörlerde emek maliyetinin düşürülmesi dolayısıyla da emeğin örgütlenme gücünün kırılması yani sendikasızlaşmayı da beraberinde getirmiştir. Bu dönemde tüm piyasalarda tam anlamıyla bir serbestleşme süreci yaşanırken kendi dinamikleri doğrultusunda işleyemeyen tek piyasa emek piyasası olmuştur. Uygulanan ekonomi politikaları sonucu tüm kaynakların sermaye piyasalarına yönelmesi, reel sektör yatırımlarının azalmasına neden olmuş, bu da beraberinde işsizliği getirmiş-

³ Yeldan'a göre bu kaynak doğrudan vergi gelirlerinde yeni bir düzenleme ile de sağlanabilirdi. Bu düzenleme ile alternatif olarak ulusal vergi havuzunun sermaye gelirleri üzerine yaygınlaştırılması suretiyle, kamu açıklarını içsel olarak finanse etmek yoluna gidilebilirdi. Ancak bu noktada uygulanan stratejik tercih bu dönüşümün tüm maliyetini üstlenmek şeklinde gerçekleşmiş ve özel sektör karlılığının korunması hedeflenmiştir (Yeldan, 2000).

tir. Artan işsizlik, sendikaların gücünü kıran bir diğer etmen olarak ortaya çıkmış ve sendikalar ciddi anlamda taban kaybına uğramıştır.

Yapısal uyum politikaları çerçevesinde ortaya çıkan bir diğer gelişme, çalışanların hiçbir ekonomik ve sosyal güvencesinin olmadığı enformel - kayıt dışı sektör faaliyetlerindeki artıştır. Uygulanan politikalar sonucu gelir dağılımı, geçimini ücret ve maaş karşılığı sağlayan sabit gelirli kitleler aleyhine bozulmuş ve ekonomik zorlamalar, geniş çalışan kitlelerin enformel sektör faaliyetlerine yönelmelerine neden olmuştur. Enformel sektör faaliyetlerindeki artış aynı zamanda uluslararası piyasalarda rekabet şansı yakalamak isteyen firmaların, enformel sektördeki emek maliyetlerinin düşüklüğü nedeniyle, avantaj sağlamak için üretim süreçlerini dezantralize etmeleriyle de yakından ilgilidir. Özellikle eve iş verme, fason üretim, taşeron çalıştırma gibi uygulamalar bu anlamda esnek bir işgücü ortaya çıkmasını sağlamakta bu alanda ise en yoğun sömürüye toplumun görece en zayıf kesimleri olan kadınlar, çocuklar ve yoksullar maruz kalmaktadır (Ecevit, 1998).

Yapısal uyum politikalarının unsurlarından biri olan, kamu kesimi faaliyetlerinin özel kesim lehine sınırlandırılması ve kamu harcamalarının kısılarak devletin ekonomik ve sosyal yaşama karışımının en aza indirilmesi yönünde gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda özellikle sağlık, eğitim ve sosyal güvenlik alanında sunulan hizmetlerin hem nitelik hem de nicelik anlamında gerilemesi ve kişi başına düşen gelirden azalma yaşam standartlarının düşmesine neden olmuştur.

Özetlemek gerekirse; 1980'lerden itibaren günümüze kadar geçen sürede uygulanan politikalar ne yazık ki öngörülen gelişmelerin ortaya çıkmasını sağlayamadığı gibi toplumun geniş kesimleri üzerinde ekonomik ve sosyal açıdan birçok olumsuz gelişmenin de ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Şimdi yapısal uyum politikalarının kapsamı içinde en önemli yeri tutan ve Neo-liberal söylemi uygulamaya geçirmede etkili araç olan özelleştirmeyi önce genel bir düzlemde sonra da asıl ilgi alanımız olan belediyeler düzleminde ele alalım.

1.3 . ÖZELEŞTİRME

1.3.1. Özelleştirmenin Tanımı, Gerekçeleri ve Dünyadaki Boyutları

Özelleştirme, hiç kuşkusuz son yirmi yıllık süreçte en önemli tartışma konularından birini oluşturmaktadır. Genel bir anlatımla özelleştirme; özel sektörün kamu sektörünün aleyhine alan kazanması, diğer bir ifadeyle kamusal tercihler alanı içine özel tercihlerin nüfuz etmesini ifade etmektedir (Arioğlu, 1994: 14).

Özelleştirme sadece kamu işletmelerinin özel sektöre satışı olarak düşünülmemekte, daha geniş anlamda kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, hizmet sunumunda özel sektörden yararlanılmasını, kamu - özel sektör işbirliğini ve kamu tekellerini rekabete açmayı hedeflemektedir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 56). Özelleştirme İngiltere’de Thatcher, Amerika’da Reagan hükümetleri döneminde yoğunlaşarak hızlı bir biçimde diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yayılan özellikle İngiltere ve Amerika’nın tüm Dünya’ya bıraktığı bir miras olarak değerlendirilmektedir.

Özelleştirme sadece ekonomik değil, toplumsal, siyasal yönleri de olan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Neo-liberalizm’in daha az devlet daha çok özel sektör söylemiyle dünya sahnesinde yer bulduğu dönemde öngördüğü devlet modelinin uygulanmasında dönüşüm noktası özelleştirme olmuştur. Özelleştirme için birçok neden ileri sürülmektedir. Bunları özetle aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Haskel ve Szymanaski, 1995: 340).

- 1 - Piyasalarda rekabeti sağlayarak, verimlik ve etkinliği arttırmak.
- 2 - Kamunun borçlanma gereksinimini azaltmak.
- 3 - Kamu sektörünün piyasaya yönelik karar alma sürecindeki yerini azaltmak.
- 4 - Çalışanları pay sahibi yaparak mülkiyeti tabana yaymak ve çalışanları mülk sahibi olmaya teşvik etmek.

Özelleştirmenin gelişmekte olan üçüncü dünya ülkelerine yansımaları daha önce değinildiği gibi IMF ve Dünya Bankası önderliğinde uygulanan yapısal uyum politikaları ile olmuştur. Özellikle Latin Amerika Ülkelerinde

ri'nde - Brezilya, Şili, Meksika, Arjantin - 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca kitlesel özelleştirme uygulamalarına tanık olunmuştur. Dünya çapında özelleştirmeden elde edilen değerlerin % 68'i ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların % 40'ı başta Meksika, Şili ve Arjantin olmak üzere Latin Amerika'ya aittir. Bölge tüm dünyadaki özelleştirme uygulamaları çerçevesinde yer alan satışlar içinde 1988'de % 6 olan payını 1992'de % 33'e yükseltmiştir (ILO, 1995: 61). Kamu hizmeti niteliğinde ve kamunun mülkiyetinde olan telekomünikasyon, su, gaz ve elektrik sektöründe hizmet üretimi ve sunumu tamamıyla özel sektöre bırakılmıştır (Shirley, 1994).

Özelleştirme sürecinin hızlı bir şekilde ilerlediği bir diğer bölge, eski Doğu Bloku ülkeleridir. Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, blokun 1990'ların başında dağılması ile birlikte yoğun bir özelleştirme süreci içine girmişlerdir. Bu ülkelerdeki özelleştirmelerin başlıca amacı, canlı ve etkin bir piyasa ekonomisi yaratmaktır. Bu ülkelerde özelleştirme yoğun bir biçimde perakende satış, hizmet sektöründe ve genellikle devletten kısa dönemli kira anlaşmaları içeren uygulamalar olarak meydana gelmiştir. Benzer uygulamalar Rusya'da da olmuştur. Rusya'da yerel yönetimlere ait çok sayıda küçük ölçekli girişimcilik 1992'den sonra özelleştirilmiştir (ILO, 1995: 64).

Asya'daki özelleştirme uygulamalarına baktığımız vakit, gelişen Asya ülkeleri 1988-1993 periyodunda global özelleştirme satışları içinde % 7, gelişmekte olan ülkelerdeki satışlar içinde ise % 25'lik bir paya sahiptir. Kore, Malezya ve Singapur geniş çaplı özelleştirme uygulamalarına sahne olurken Güney Asya ülkeleri özelleştirme uygulamaları içinde görece daha az önemli bir yere sahip olmuştur. Asya'nın özelleştirme sonrası global çapta elde edilen gelirler içinde % 7'lik gibi ufak bir paya sahip olmasına karşın, özelleştirme işlemlerinin sayısı açısından Pakistan, Bangadeş, ve Sri Lanka'da önemli programlarının olduğu görülmektedir (ILO, 1995: 59).

Sahra Afrika'sındaki uygulamalara baktığımız vakit ise 1980'lerin başında kamu girişimciliğinin Afrika'nın zayıf ekonomik performansına katkı yapan temel unsur olduğu görülmektedir. Bu nedenle Afrika ülkelerindeki

özelleştirme uygulamaları dünyanın diğer ülkelerindeki özelleştirmelere kıyasla görece daha sınırlı kalmıştır. Afrika ülkelerindeki özelleştirmeler daha çok küçük ve orta boy işletmelerle, bu alanda da yavaş bir seyir izleyerek meydana gelmiştir (ILO,1995: 57-58).

Şimdi ülkemizde öncelikle merkezi yönetim düzeyinde meydana gelen özelleştirme uygulamalarına daha yakından bakalım.

1.3.2. Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Genel Olarak Özelleştirme Uygulamaları - Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)'nin Özelleştirilmesi

Ülkemizde özelleştirme denildiği vakit kamu oyununda akla ilk gelen devlet mülkiyetinde bulunan KİT'lerin özelleştirilmesi olmaktadır. Belki de bu nedenle özelleştirme üzerine yapılan tartışmaların büyük bir çoğunluğu da KİT'lerin özelleştirilmesi çerçevesinde yoğunlaşmaktadır. Bu nedenle asıl ilgi alanımız olan yerel yönetimlere (belediyeler) geçmeden önce merkezi yönetim düzeyinde oluşan özelleştirme uygulamalarına daha yakından bakmak gerektiğinin yararlı olacağı inancındayız.

1.3.2.1. Özelleştirmeye İlişkin Gerekçeler

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi çerçevesinde öne sürülen gerekçeler aslında daha önce de değindiğimiz dünya genelinde özelleştirmeye ilişkin olarak öne sürülen gerekçelerden farklılık taşımamaktadır. Bunları verimliliğe ilişkin gerekçeler, mülkiyetin tabana yayılması ve mali gerekçeler olmak üzere sınıflandırmak mümkündür.

1.3.2.1.1. Üretim ve Hizmet Sunumunda Verimlilik Artışı

Türkiye'de 1980'lerin ortalarından itibaren yoğun bir biçimde gündeme getirilen özelleştirme tartışmalarında gerek kuramsal düzlemde gerekse de pratikte öne sürülen temel gerekçe, özelleştirmenin ekonomik sistemi etkinlik ve verimlilik açısından rasyonalize edeceğidir. Bu yaklaşıma göre, ka-

mu sektörü doğal bir tekel niteliğindedir ve rekabetçi değildir. Bu rekabetçi olmayan yapı kaynakların etkin kullanımına olanak vermediğinden dolayı kamu işletmeciliği etkin değildir. Bu noktadan hareketle ekonominin dinamize edilmesi ve piyasaların kamu müdahalesinden arındırılması için, özel girişimciliğin artırılması yani kamu tekellerinin özelleştirilmesi gerekmektedir.

Bu noktada öncelikle verimlilik açısından kamu ile özel sektör arasında yapılan karşılaştırmada kamu sektöründeki verimlilik anlayışı ile özel sektördeki verimlilik anlayışı arasındaki farka dikkat çekmek gerekmektedir. Özel sektör üretiminde amaç, kar maksimizasyonudur ve doğal olarak karı en çoklayan üretim süreci en verimli üretim süreci olacaktır. Ancak kamu sektörü üretiminde amaç her şeyden önce sosyal fayda sağlamaktır. Bu nedenle kamu sektöründeki üretim istihdam yaratma, adil gelir dağılımı sağlama gibi bir çok amacı içinde barındırmaktadır. Yine yapılan araştırmalar sonucunda ortaya çıkan sonuçlar KİT'lerin verimsiz çalıştığından çok, verimlilik açısından iyi bir tablo sergilediğini ortaya koymaktadır. İstanbul Sanayi Odası tarafından yapılan 500 Büyük Sanayi Kuruluşu anketinin sonuçlarına göre 41 kamu kuruluşu, yaratılan toplam değer % 40'na sahiptir ve özellikle yaratılan katma değer açısından yapılan verimlilik karşılaştırılmasında, 1991-1998 periyodunda yaratılan toplam katma değer içinde sabit fiyatlar baz alındığında çoğunlukla kamu sektöründeki verimlilik artışı özel sektöre oranla daha yüksektir (Bkz. Tablo 1.1). 1998 yılı itibariyle, 1982 yılı 100 kabul edildiğinde özel sektörde verimlilik endeks rakamı 231.5 olurken aynı rakam kamu sektöründe 404.8 olmaktadır.

Emek verimliliğinin göstergesi olarak çalışan başına brüt katma değer oluşumuna baktığımız vakit ise KİT'lerde çalışan emek faktörünün verimliliğinde de hızlı bir artışın olduğu görülmektedir (Oyan, 1998: 172-193).

TABLO 1.1. Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarında Sabit Fiyatlarıyla Verimlilik Karşılaştırması

KATMA DEĞER Endeksi

Yıllar	Toplam	Kamu	Özel
1982	100	100	100
1983	71.4	56.5	88.7
1984	89.6	83.6	96.4
1985	93.0	89.0	99.5
1986	127.8	141.7	119.1
1987	154.0	184.1	138.2
1988	143.3	179.2	124.8
1989	151.3	191.4	128.9
1990	165.5	182.9	154.3
1991	180.5	179.5	183.8
1992	213.8	217.0	214.8
1993	256.3	268.2	248.8
1994	215.8	258.9	187.5
1995	259.4	318.1	218.3
1996	311.9	448.9	231.9
1997	333.4	459.8	254.3
1998	296.5	404.8	231.5

Kaynak: İSO 500 Büyük Sanayi Kuruluşu Araştırması

Kamu sektörünün doğal tekel niteliğine sahip ve bu nedenle de verimsiz olduğu yönündeki özelleştirmeye dayanak olan gerekçe ise, kamu mülkiyetinde bulunan iktisadi kuruluşların piyasanın serbest işlerliğini bozan tekelci nitelikler taşıdığıdır. Ancak, ülkemizdeki özelleştirme uygulamaları çerçevesinde gerçekleştirilen blok satış yöntemleri (ÇİTOSAN örneğindeki

gibi) ile esasen varolan tekellerin kaldırılmadığı sadece kamudan özel sektöre aktarıldığı yönünde eleştiriler mevcuttur (TÜRK-İŞ, 1998: 102).

1.3.2.1.2. Mülkiyetin Tabana Yayılması

1980'lerden itibaren gerek dünyada gerekse Türkiye'de gündeme gelen özelleştirme uygulamalarının temel gerekçelerinden biri de, kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerin satışı çerçevesinde sermayenin tabana yayılması ve bu yolla mülkiyet dağılımının iyileştirilerek gelir dağılımı üzerinde olumlu etkilerin yaratılabileceği iddiasıdır (Haskel ve Szymanaski, 1995; Martin, 2000).

Ancak özelleştirme uygulamaları sonucunda ortaya çıkan sonuçlar, bu iddiayı pek de doğrular nitelikte değildir. Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının büyük bölümü özellikle özelleştirme sürecinin başlangıcında blok satış yöntemi ile gerçekleştirilmiş ve dolayısıyla tıpkı İngiltere örneğinde olduğu gibi mülkiyetin tabana yayılması değil, belli ellerde toplanması sonucunu doğurmuştur (Oyan, 1998: 161). Dolayısıyla mülkiyetin geniş kesimlere yayılması sonucunda gelir dağılımında eşitliğin sağlanması yönündeki gerekçe de geçerliliğini yitirmiş görünmektedir. Nitekim dünya genelinde neo-liberal politikaların ve bunun uzantısı durumundaki özelleştirme uygulamalarının yoğun bir biçimde gündeme geldiği Latin Amerika ülkelerinde, gelir dağılımındaki eşitlik, dar gelirli kitleler aleyhine hızlı bir biçimde bozulmuştur (Baer ve Moloney, 1997).

Özelleştirme uygulamalarında mülkiyetin tabana yayılması çerçevesinde ortaya atılan bir başka iddia, bu yolla sermaye piyasalarının geliştirilmesinin amaçlandığı yönündedir (IMKB, 2000: 3). Ancak bu gerekçenin bir çok yönden özellikle Türkiye özelinde tartışmalı nitelikte olduğu vurgulanmaktadır. Oyan'a göre; her şeyden önce sermaye piyasalarının merkezinde bulunan borsaların işlevi sermayeyi ve sınai mülkiyeti küçük pay sahiplerine dağıtmak değil aksine borsaların asıl işlevi küçük ve orta boyuttaki tasarrufların merkezileştirilmesidir (Oyan,1998:162). Yine Oyan'a göre sermaye piyasalarını geliştirmede tek etkili yolun özelleştirme olacağı yönündeki iddia

tartışmalıdır. Buna örnek olarak Oyan, 1981-1985 döneminde yoğun kamulaştırmaların yapıldığı Fransa'yı vermektedir. Fransa, kamulaştırma sırasında ve izleyen dönemlerde büyük çaplı finansman gereksinimini sermaye piyasasına yeni tür pay senetlerinin çıkarılmasıyla karşılamıştır. Bu senetlerin satışa çıkarılmasıyla 1978-1984 yılları arasında toplumdaki sermaye sahipliği sayısı 1.7 milyondan, 3.3 milyona çıkmıştır. Bu durum özelleştirmenin tam zıttı olan kamulaştırmanın, sermaye piyasalarını genişletir ve derinleştirme aracı olarak kullanılabileceğinin bir kanıtı niteliğinde karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasalarını geliştirme yolundaki engellerin temel nedeni, sistemin kendi dinamiklerinden kaynaklanmaktadır. Bu ülkelerde sermaye şirketlerinin aile şirketi kimliğinden kurtulamamaları ve büyük ölçekli şirketlerin sınırlı oluşu borsaların gelişiminde yapısal bir engel durumundadır ve özelleştirmenin bu ülkelerin borsalarının gelişimine katkısı ancak marjinal nitelikte kalmaktadır (Oyan, 1998: 163-164).

1.3.2.1.3. Mali Gerekçeler

Özelleştirme uygulamalarına temel olan gerekçelerden biri de kamu maliyesi alanına ilişkindir. Kamu maliyesi üzerinde yük oluşturduğu gerekçesiyle kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerin satışı sonucunda elde edilecek gelirin kamunun borçlanma gereksinimini azaltacağı ve kamu kesimi açıklarının kapatılacağı savunulmaktadır (Haskel ve Szymanaski 1995). Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirmenin, bütçe açıklarının kapatılması yönünde bir araç olarak kullanılması yaygındır. Ancak ülkemiz özelinde, kamu açıklarının temel nedeninin, iç ve dış borç faiz ödemelerinin oluşturduğu göz önüne alındığı vakit, özelleştirme gelirlerinin borç faizlerine aktarılması bir başka ifadeyle kamu mal varlığının borç faizi ile takas edilmesi sonucunun doğduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır (TÜRK-İŞ, 1998: 105). Bu şekilde işleyen bir mekanizma borçların ana parasını ödeme imkanı sağlamadığı için bütçe açıklarına bir çözüm getirmemekle beraber, bu açıkların kapatılması için tekrar borçlan-

ma yoluna gidilmesi içinden çıkılması oldukça güç bir kısır döngü yaratmaktadır.

Türkiye’de KİT’lerin kamu maliyesi üzerinde yük oluşturduğu iddiası rakamlar göz önüne alındığı vakit oldukça tartışmalı bir nitelik kazanmaktadır. 1984 öncesi bütçeden KİT’lere yapılan transferler önemli boyutlarda iken 1984 sonrası tam tersi yönde bir gelişmeye tanık olunmuştur. 1995 yılı itibariyle bütçeden KİT’lere 16.3 trilyon TL. aktarma yapılırken, KİT’lerden bütçeye yapılan kar transferi ise 19.6 trilyon TL. olarak gerçekleşmiştir (Oyan, 1999: 39). Bunun yanında KİT’lerin ödediği vergiler göz önüne alındığında, bütçeye bu kuruluşlardan önemli bir katkı sağlandığı görülmektedir. 1998 yılı rakamları itibariyle 500 büyük sanayi kuruluşunun ödediği dolaylı vergilerin içinde kamu sektörü kuruluşlarının payı % 66.0 olurken, özel sektör kuruluşlarının payı % 34.0 olarak gerçekleşmiştir. Kuruluşların satış hasılatına göre ödedikleri dolaylı vergilere bakıldığı vakit ise, kamu sektörü % 20’nin üzerinde dolaylı vergi ödemesi gerçekleştirirken, özel sektör kuruluşlarında aynı oran 1998 yılı itibariyle ancak % 5 olarak gerçekleşmiş, satış hasılatına göre dolaylı vergi ödeme oranının % 81.5’i kamu sektöründeki kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmiştir (Petrol -İş , 1997-99 Yıllığı: 359 - 360).

Özelleştirmeden elde edilen gelirler ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşların satışa hazırlanması çerçevesinde yapılan harcamalar -satışa çıkarılan KİT’ lerin kredi borçlarının ödenmesi, özelleştirme sonrası işten çıkarılan işçilere tazminat ödenmesi gibi- göz önüne alındığı vakit ise, elde edilen net gelirin tatminden uzak olduğunu söylemek pek de yanlış olmasa gerekir. 1985 - 2000 döneminde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde toplam olarak 2.6 katrilyonTL. (9.5 milyar ABD \$) elde edilmiştir. Buna karşın aynı dönem özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 2.5 katrilyon TL. (9.2 milyar ABD\$) tutarında kullanım yapılmıştır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 96’ya yakın bölümünü, kapsamdaki kuruluşlara (sermaye iştiraki, kredi biçiminde verilen borçlar, sosyal yardım zammı ödemeleri, iş kaybı tazminatı ödemeleri, özelleştirme sonrası diğer personel harcamaları

ve erken emeklilik primi ödemeleri gibi) aktarılan tutarlar ile Hazine'ye yapılan aktarmalar ve diğer borç ödemeleri oluşturmaktadır. Bu aradaki küçük fark dikkate alındığında, kamu açıklarının kapatılması amacıyla gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının uzun vadede kamu maliyesi üzerinde esasen daha çok yük getirmesini beklemek herhalde yanlış olmasa gerekir.

Özelleştirmeye ilişkin dünya genelinde öne sürülen gerekçeleri ülkeye özelinde tartıştıktan sonra, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kullanılan yöntemleri inceleyelim.

1.3.2.2. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme yöntemlerini, özelleştirmeye verdiğimiz anlam ölçüsünde çok çeşitli şekillerde sınıflandırmak ya da ortaya koymak mümkündür. Özelleştirmeyi dar anlamda tanımladığımız vakit, basit bir anlatımla, kamu mülkiyetinde bulunan mal ve işletmelerin, özel sektöre devri ya da satışı anlaşılmalıdır. Daha geniş bir kavram olarak özelleştirme ise, kamu mülkiyetinde bulunan monopol gücündeki kuruluşların bu yapısının değiştirilmesi ya da elimine edilmesi, kamuya yönelik hizmetlerin sunumunda ve bunun için gerekli ön koşulların, alt yapının hazırlanmasında özel sektörün teşvik edilmesi, desteklenmesi ve hizmet sunumunda özel sektörden yararlanılması anlamında kullanılmaktadır (Martin, 2000: 6). Kavramı geniş anlamıyla değerlendirdiğimiz vakit; özelleştirme, hizmetlerin üretimi, finansmanı, fiyatlandırılması, yönetimi, mülkiyeti gibi farklı alanlarda söz konusu olmakta ve buna paralel olarak özelleştirme yöntemleri de daha geniş bir yelpazede ortaya çıkmaktadır.

Üzerinde tartışmalar olmakla birlikte genel olarak yöntemleri; satış, imtiyaz, ihale, yap-işlet-devret, kiralama, şirketleşme, yasal kurumsal serbestleşme (deregülasyon), fiyatlandırma, kupon, ortak girişim, gönüllü kuruluşlar, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler, kendi kendine hizmet gibi başlıklar altında toplamak mümkün görülmektedir. Şimdi kısaca bu yöntemleri inceleyelim.

1.3.2.2.1. Satış (Denationalization)

Bu yöntemin temelini, kamu kuruluşları ve kamu mülkiyetindeki işletmelerin tamamıyla ya da kısmen özel sektöre satışı oluşturmaktadır. Bu işlem, işletmelerin hisse senetlerinin sermaye piyasasında satılması şeklinde gerçekleşmektedir. Burada söz konusu olan ya blok satış ya da sermayenin paylara bölünerek satışdır ve amaç, işletmelerin yönetiminde özel sektörün hakim rol oynamasını sağlamaktır (Eryılmaz, 1989: 26). Bu yöntem dünyanın her yerinde çok geniş bir biçimde uygulanan ve en çok kullanılan yöntemdir. Satış yöntemi ile gerçekleştirilecek özelleştirmelerde, bireylerin ve özel firmaların yeterli satın alma gücü ve isteğinin olması önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de bu yöntem 1984 yılında kabul edilen 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun" ile başlamıştır. Özelleştirmeye genel bir çerçeve çizen 4046 sayılı Özelleştirme Yasası’nda belirtilen yöntemlerin başında satış yöntemi gelmektedir. Kanun, satış yöntemini, kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmetlerin üretim birimleriyle, varlıkların mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurtiçi ve yurt dışında halka arz, gerçek veya tüzel kişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymet yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklıklarına satış veya bunların birlikte uygulanmasıyla bedel karşılığı devir olarak çok kapsamlı bir şekilde tanımlamaktadır (Karluk, 1997: 320).

1.3.2.2.2. Yasal Kurumsal Serbestleşme (Deregülasyon)

Bu yöntem, hizmetlerde kamu tekelinin, fiyat ve ücret kontrolleri ile sübvansiyonların ortadan kaldırılarak, hizmetlerin üretim ve sunumunda kamu özel sektör rekabetinin sağlanmasını ifade etmektedir. Basit olarak piyasaların işleyişinde devlet müdahalesinin azaltılması anlamına gelen deregü-

lasyon yönteminin amacı, ekonomide verimliliği ve kaynak dağılımında etkinliği sağlamak olarak belirtilmektedir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 61).

Türkiye’de 1984 yılından sonra çay, elektrik, tütün üretiminde devlet tekellerinin kaldırılması, eğitim ve sağlık gibi alanlarda kamu sektörünün yanında özel sektör girişimciliğine de imkan tanınması deregülasyon mantığı çerçevesinde ortaya konulan uygulamalardır.

1.3.2.2.3. İmtiyaz

Bu yöntem; kamunun tekelinde olan bir hizmetin, özel bir firmaya tekel olarak verilmesini ya da belirli bir coğrafi bölgede bir hizmetin yürütülme yetkisinin özel bir kuruluşu devredilmesini ifade etmektedir. Bu yöntem çerçevesinde fiyat düzenlemeleri, genellikle kamu idaresi tarafından yapılmakta, hizmetten yararlananlar ise idareye değil, hizmeti sunan özel kuruluşu ödemedede bulunmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990: 63).

İmtiyaz yöntemi, çöp toplanması ve yok edilmesi, otobüs, taksi, hava yolları işletmeciliği, elektrik üretimi, su, acil yardım gibi hizmetlerde uygulanmaktadır. İmtiyaz sözleşmeleri uzun - 20, 30, 40 yıllık gibi - ve belirli dönemler için yapılmakta, hizmet için gerekli yatırımları ise sözleşmeye taraf olan özel firma yapmaktadır. İmtiyaz yönteminde, açık artırma ve işleyiş olmak üzere iki aşama mevcuttur. Ülkemizde özellikle Cumhuriyet’ ten önce bir çok alanda bu yöntemden yararlanılmıştır. İmtiyazlardan yararlananlar ise bu dönem itibarıyla daha çok yabancı sermayeli şirketler olmuştur.

Bu yöntemde dikkat edilmesi gereken bir nokta, imtiyazın tekel niteliğinde verilmesidir. Bu şekilde gerçekleşen özelleştirme, kamu tekeli niteliğinde üretilen mal veya hizmetin, üretim ve sunumunu özel nitelikteki bir tekele bırakmaktan başka bir anlam ifade etmemektedir. Bu açıdan imtiyaz yöntemini, özelleştirme amaçları dikkate alındığı vakit etkin bir yöntem olarak değerlendirmek mümkün görülmemektedir.

1.3.2.2.4. İhale

Özelleştirme yöntemleri içinde, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de özellikle kamusal hizmet sunumunun özel sektöre bırakılmasında, geniş bir uygulama alanı bulan yöntem ihale yöntemidir. Bu yöntem özellikle A.B.D'de yerel kamu hizmetlerinin sunumunda -yol, kaldırım, çöp toplama, park bahçe yapımı gibi -büyük bir uygulama alanı bulmuştur (Boyne, 1998a).

Bu yöntemin esası, kamusal nitelik taşıyan mal ve hizmetlerin bir sözleşme çerçevesinde özel sektöre yaptırılmasıdır. Söz konusu kamu kuruluşu, hizmeti kendi personel ve ekipmanı ile gerçekleştirmek yerine, hizmeti ihale aracılığıyla özel şirketlere yaptırarak, ucuz girdi sayesinde en düşük maliyetle hizmet üretimi ve/veya sunumunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. İhaleye katılan özel kişi ve kuruluşların aralarındaki rekabet ölçüsünde hizmetin maliyetinde düşme beklenmektedir (Eryılmaz, 1989: 27).

Türkiye'de devlet ihalelerini düzenleyen yasalar çerçevesinde, neredeyse her türlü mal ve hizmetin üretim ve sunumunu özel kesime ihale aracılığıyla devretmek mümkün görülmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Yasası çerçevesinde, genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli yönetimlerin, il özel yönetimlerinin ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, taşıma vb. işlerini ihale aracılığıyla özel kesime yaptırmaları olanaklıdır. Yasaya göre, ihalede kapalı teklif, belli istekler arasında kapalı teklif, açık teklif, pazarlık ve yarışma yöntemi olmak üzere ihale uygulamalarında beş yöntem bulunmaktadır. İşin niteliğine göre, hangi yöntemin uygulanacağı, yasa hükümleri çerçevesinde ilgili yönetim tarafından belirlenmektedir (Zengin, 1996: 116).

İhale sistemi, özellikle yerel yönetim (belediye) hizmetlerinin sunumunda özel sektörden yararlanmada önemli bir araç olduğundan, belediyelerde özelleştirme yöntem ve uygulamaları çerçevesinde ilerideki bölümlerde daha ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak burada belirtilmesi gerekli olan bir nokta, söz konusu ihalelerde bedel tespitlerinin iyi yapılmaması,

ihale öncesi ve sonrasında denetim mekanizmalarının iyi işletilmediği vakit yöntemin belirtilen yararlarından çok zarar getireceğidir.

1.3.2.2.5. Yap -İşlet- Devret

Bu yöntem, kamuya ait taşınmazlar üzerinde özel kişi veya kişiler tarafından bir hizmet birimi oluşturularak sözleşmede belirtilen süreler içerisinde özel kişilerce işletilmesi ve süre bitiminde işletmenin her türlü varlığıyla kamu idaresine geçmesini ifade etmektedir. Bu yöntem aslında bir tür yarı imtiyazdır. Ancak imtiyazdan farklı olarak söz konusu tesisin belli bir süre sonra idareye devri söz konusu olmaktadır (Eken ve Eryılmaz, 1990: 68). Bu yöntem ülkemizde özellikle yabancı sermayeyi çekmek amacıyla kullanılmıştır. Yöntemin yerel yönetimler açısından yasal dayanakları ise Devlet İhale Yasası ve 1580 sayılı Belediyeler Yasası'dır.

1.3.2.2.6. Kiralama

Bu yöntemin esası, hizmetin üretilmesi ve yönetilmesi için gerekli her türlü araç ve gerecin kamu kuruluşuna ait olması buna karşın hizmetin yürütümünün özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Hizmet için gerekli kaynakların kamuya ait olması yönüyle diğer yöntemlerden ayrılmaktadır.

1.3.2.2.7. Kamu - Özel Sektör Ortaklığı

Bu yöntemde özellikle büyük ölçekli yatırım projelerinde o alanda uzmanlaşmış, özel sektör kuruluşlarıyla ortak olarak oluşturulacak şirketler aracılığıyla iş görülmesi temel unsurdur. Bu noktada, kurulacak şirketlerdeki özel sektörün payının yüksekliği özelleştirme derecesini belirlemektedir.

1.3.2.2.8. Şirketleşme

Ülkemizde uygulamada özellikle belediyeler düzeyinde yoğun olarak görülen bu yöntem, bazı hizmetlerin sunumunda kamu bürokrasisinin ağır

işleyişinden ve katı hukuk kurallarının bağlayıcılığından kurtulmak amacıyla, kamusal işletmelerin özel hukuk hükümlerine tabi şirketlere dönüştürülerek, hizmetlerin üretim ve sunumunda bu şirketlerden yararlanılmasını ifade etmektedir.

Türkiye’de bu uygulamanın yasal dayanakları eskiye uzanmakla beraber uygulamada şirketleşmenin yaygınlaşması 1984 yılından sonraya rastlamaktadır. Şirketleşme yöntemi, özellikle belediyelerin sunduğu hizmetler çerçevesinde önemli bir uygulama alanı bulduğu için ilerdeki bölümlerde, belediyelerde özelleştirme uygulamaları içinde daha ayrıntılı bir şekilde inceleneyecektir.

1.3.2.2.9. Fiyatlandırma

Fiyatlandırma yönteminde, kamu kuruluşları tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenmesinde piyasadaki şartlar dikkate alınarak, maliyet unsurlarını da içeren bir fiyat tespiti söz konusudur. Böylece hizmet üzerinde sübvansiyonlar kalkmakta ve hizmetin maliyeti tüketiciye ödetilmektedir (Eken ve Eryılmaz, 1990: 67). Ancak hizmetin karşılığını ödeyen yararlanır ilkesiyle yürütülen bu uygulama, düşük gelir grubunda yer alan vatandaşların, temel besin maddesi ve hizmetlerden yararlanmaya daha çok ihtiyaçları olmasına karşın, daha az yararlanmaları gibi bir sonucu da beraberinde getirmektedir. Ülkemizde bu yöntem özellikle 1980’lerin başından itibaren yoğun bir şekilde uygulamaya konulmuştur. Belediyeler düzleminde gerçekleşen özelleştirme uygulamaları içinde, belediyelerin fiyat belirleme ve denetleme yetkilerinin bir bölümünün, ekme fiyatlarının belirlenmesinde fırıncılar odasının yetkili kılınması örneğinde olduğu gibi, meslek odalarına bırakılması bu yöntemin en çarpıcı örneklerinden birini oluşturmaktadır (Keleş, 1998: 404).

1.3.2.2.10. Kupon Yöntemi

Bu yöntemde kamu yönetimi hizmeti doğrudan kendi üretmek yeri-

ne, hizmeti kullanacak kişilere satın alma gücü kazandırmaktadır. Bu satın alma gücünü de hizmete ilişkin kupon dağıtarak sağlamaktadır (Eryılmaz, 1989: 27).

Ülkemizde pek uygulama alanı olmayan bu yöntem özellikle A.B.D gibi gelişmiş ülkelerde uygulama alanı bulmakla beraber, Çek Cumhuriyeti, Rusya Federasyonu gibi daha önce planlı ekonomiyle yönetilen ülkelerde, Doğu Bloku'nun yıkılmasından sonra hızla artan özelleştirme uygulamaları içinde önemli bir yer tutmuştur. Daha çok politik amaçlı bir söylem olan mülkiyetin geniş halk kitlelerine yayılması amacını gerçekleştirmek, tüm vatandaşların özelleştirmeden eşit bir biçimde yararlanması inancını desteklemek ve geniş kitlelere satın alma gücü kazandırmak için bu yöntem uygulanmıştır (Martin, 2000).

1.3.2.2.11.Gönüllü Kuruluşlar ve Kendi Kendine Yardım

Kamu hizmetlerinin sunumunda vakıf, dernek ve benzeri kuruluşlardan yararlanılması bazı görüşlere göre özelleştirmenin doğal bir biçimi olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz ve Eken, 1990: 65). Bugün gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkede kamusal nitelikteki pek çok hizmetin bu tür kuruluşlar aracılığıyla görüldüğü bilinmektedir. Ülkemizde gönüllü kuruluşlar olarak belirtilen vakıflar tarih boyunca bir çok kamusal hizmetin görülmesinde önemli rol oynamışlardır. Özellikle Osmanlı kentlerinde, belediyeler kurumsallaşmadan önce, yol, su, kaldırım, temizlik, sağlık, eğitim, kimsesizlere ve yoksullara yardım gibi kamu niteliğindeki hizmetlerin sunumunda vakıflar önemli rol oynamıştır (Keleş, 1998).

Ancak bu kuruluşların sunduğu hizmetlerin kamunun alternatifi olma anlamında özelleştirme yöntemi olarak görülmesi kanımızca pek doğru değildir. Her şeyden önce bu kuruluşlar özel şirketler gibi kar amacı gütmektedir. Bunun yanı sıra hizmetlerin sunumunda yönetim ve organizasyonda özel işletmelerden oldukça farklı yapılar sergilemektedirler. Gönüllülük esaslı ağır basan bu kuruluşları, toplumsal yapı içinde söz konusu hizmetlerde kamuya alternatif olarak değil, kamuya yardım sağlayan ve bu hiz-

metleri tamamlayıcı nitelikte olan kuruluşlar olarak görülmeleri daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

1.3.2.2.12. Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler

Bu yöntem satış yöntemi gibi doğrudan doğruya bir özelleştirme yöntemi olmamakla birlikte bazı kamu hizmetlerinin sunumunda özel kuruluşları vergi teşviki ve idari düzenleme gibi araçlarla destekleyerek, kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunda özel sektörden daha fazla yararlanmayı amaçladığından, özelleştirme uygulamalarında dolaylı bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sayede, bazı kamu hizmetlerine, özel sektörün yatırım yapması ve katkıda bulunması kolaylaştırılarak özelleştirme yönünde daha rahat ve yoğun adımların atılması sağlanmaktadır.

1.3.2.3. Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve

Türkiye'de 1983 yılında iktidara gelen Özal hükümetiyle beraber özelleştirme dalgası da giderek hız kazanarak yaygınlaşmıştır. Özelleştirmeye yasal dayanak sağlama amacına yönelik ilk düzenleme, 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı yasadır. Söz konusu yasa KİT'lerin satışı ile ilgili ifadeler içermekle beraber hem bu kuruluşların satışı hem de faaliyet haklarının kiralanması için bir temel oluşturmuştur. 1986 yılında yürürlüğe giren 3291 sayılı yasa ile kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Bu yasa hükümlere, KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili kararlarda sorumluluk verilmiştir. 1990 yılında yürürlüğe giren 414 sayılı kararname ile daha önce 2983 sayılı yasa özelleştirme programının yürütülmesi amacıyla oluşturulmuş olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut İdaresi olmak üzere iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlenmiş ve özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi Kamu Ortaklığı İdaresinin sorumluluğuna bırakılmıştır. 1992 yılında 473 sayılı kararname ile özelleştirme uygulamalarındaki mercii, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu olarak değiştirilmiştir.

Bunun dışında doğrudan özelleştirmeyle ilgili olmamakla beraber bir çok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Özelleştirme sürecini hızlandırmak amacıyla, bütünsel, yasal ve yönetsel bir çerçeve yasa gereksiniminden yola çıkılarak 1994 yılında 3987 sayılı yasa yürürlüğe konulmuş ancak Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonucunda 27 Kasım 1994 tarihinde 4046 Sayılı Özelleştirme Yasası yürürlüğe girmiştir.

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin çerçeve yasa niteliğinde olan bu yasa ile, özelleştirmeden sorumlu Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yapılandırılarak özelleştirme uygulamalarının hızlı ve esnek bir biçimde yapılabilmesi için idareye geniş yetkiler tanınmıştır (Özdemir, 2000: 476).

Yasanın öngördüğü düzenlemeler özetle aşağıdaki gibidir:⁴

- Özelleştirme uygulamalarında tek yetkili karar organı olarak, Özelleştirme Yüksek Kurulu ve bunun yanında Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda erken emekliliği teşvik etmek amacıyla, emeklilik hakkı kazananlara kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, ikramiyelerinin % 30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanısıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal

⁴ www.oib.gov.tr

yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması öngörülmüştür.

- Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.
- Özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcamaları ve yatırımlarda kullanılması hükme bağlanmıştır.
- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak oldukça ayrıntılı düzenlemeler içeren 4046 sayılı yasa ayrıca, uygulanacak özelleştirme yöntemlerini, değer tesbit biçimlerini ve özelleştirmede ihale yönteminin nasıl uygulanacağı gibi düzenlemeleri de içermektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi 1997 yılında değer tespit ve ihale usullerine ilişkin onsekizinci maddenin B ve C fıkralarını Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir (23074 sayılı 8.8.1997 tarihli Resmi Gazete).

Daha sonra Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının özelliklerine değinirken de göreceğimiz üzere ülkemizde özelleştirme uygulamaları tam bir hukuki karmaşa içinde başlamış ve devam etmektedir.

1.3.2.4. Türkiye'de Merkezi Yönetim Düzeyinde Özelleştirme Uygulamalarının Boyutları ve Özellikleri

Türkiye'de merkezi yönetim düzeyinde 1984 yılından itibaren yoğun bir biçimde devam eden KİT'lerin özelleştirme uygulamalarına ilişkin özelliklere geçmeden önce ülkemizdeki KİT'lerin tarihine bir göz atalım. KİT'lerin ülkemizdeki tarihçesi 1930'lu yıllara kadar uzanmaktadır. O dönemde uygulanan devletçi iktisat politikaları çerçevesinde hükümet öncelikle ham madde ve ağır sanayi, bunun yanında tekstil ve şeker gibi bazı tüketim mallarının yurt içinde üretimine önem veren planlar geliştirilmiştir. Amaç büyük ve temel endüstrinin kurulmasıdır. 1929 Bunalımı ve dönemin ekono-

mik ve sosyal koşulları, o dönemde kalkınmanın devlet eliyle gerçekleştirilmesini gerekli kılmıştır. KİT'ler o dönemde devlet öncülüğünde ve desteğinde kalkınmanın temel araçları haline gelmişlerdir. 1950 yılında iş başına gelen Demokrat Parti Hükümeti ise KİT'lerin kademeli olarak özel sektöre devrini gündeme getirmiş ve ticari denizcilik endüstrisini özelleştirmiştir. (Tansel, 1998: 627). 1960'lı yıllarda benimsenen planlı kalkınma çerçevesinde ithal ikameci sanayi stratejisi ise KİT'lerin etkinlik alanlarının genişlemesine yol açmıştır. 1970'li yılların sonuna doğru yaşanan kriz ortamı, dünyanın her yerinde olduğu gibi Türkiye'de de kamunun ekonomik hayattaki yerinin yeniden sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede ortaya çıkan ve köklü bir dönüşümü sergileyen 24 Ocak 1980 kararlarının amaçlarından biri de kamunun ekonomik hayattaki faaliyetlerini daraltmaktır. Bu kararlar doğrultusunda yapılan uygulamalar sonucunda kamu yatırımlarında özellikle imalat sanayi yatırımlarında büyük bir gerileme ortaya çıkmıştır. 1983 yılında iktidara gelen Özal hükümetiyle birlikte özelleştirmelere başlanmıştır. İlk olarak bir telekomünikasyon işletmesi olan Teletaş özelleştirilmiştir. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde Kardemir de dahil olmak üzere 162 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış /devir işlemleri yapılmış, bu kuruluşlardan 143 tanesinde hiç kamu payı kalmamıştır. 143 kuruluş arasında yer alan ve üretim birimleri ile varlıklarının tamamının özelleştirilmesi sonucu işletme faaliyeti kalmayan Yem Sanayii ve Süt Endüstrisi A.Ş. Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ Temmuz 1999'da, Et ve Balık Ürünleri A.Ş. ile KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. ise Aralık 1998'de Sümer Holding A.Ş. ile birleştirilmek, ORÜS Orman Ürünleri A.Ş.'de kalan 2 işletme SEKA'ya devredilmek suretiyle tasfiye edilmiş ve bu kuruluşların tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Blok satış, yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda hisse senedi arzı ve varlık satış biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer kuruluşlarda ise halen kamu payı bulunmaktadır. Yine özelleştirme kapsamına alınan 18 yarım kalmış tesisin satış veya devir değeri üzerinden devir işlem-

leri gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme kapsamında bulunan 14 kuruluşa ait bazı taşınmaz varlıklar, çeşitli kamu kurumlarına bedelsiz olarak devredilmiştir. Yıllar itibariyle özelleştirme uygulamalarına baktığımız vakit, 1990'lı yılların başında özelleştirmenin hız kazandığı, 1990'lı yılların ortalarında düşme ve tekrar 1997'den itibaren bir yükselmenin olduğu görülmektedir.

Tablo 1.2. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri

	(Milyon Dolar)
1989	131.2
1990	486
1991	243.8
1992	422.9
1993	565.5
1994	411,8
1995	572.8
1996	292
1997	465.
1998	1019.7
1999	22.9
2000	26.8

Kaynak: Petrol- İş Yılığ 1997 -99, s: 308.

Mart 2001 tarihi itibariyle gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 2.1 katrilyon TL (7.4 milyar A.B.D.\$) düzeyindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleşen bu işlemlerden Aralık 2000 tarihi itibariyle 2 katrilyon TL (6.9 milyar A.B.D.\$) tutarında net giriş sağlanmıştır. Aradaki fark vadeli işlemlere ilişkin ödemelerden kaynaklanmaktadır.⁵

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 2001 yılı özelleştirme programına baktığımızda aşağıdaki gibi bir programla karşılaşmaktayız.⁶

⁵ <http://www.oib.gov.tr/1985-1998-2.htm> (01.03.2001)

⁶ <http://www.oib.gov.tr/2001.program.htm> (01.03. 2001)

Tablo 1.3. 2001 Yılı Özelleştirme Programı

KURULUŞ	SON DURUM
THY (Blok Satış)	Son teklif verme tarihi 30 Mart 2001 kadar uzatılmış ancak ihale teklif gelmemesi nedeniyle iptal edilmiştir.
SÜMER HOLDİNG (Varlık Satışı)	Çanakkale İşletmesi onay aşamasında
SEKA (Varlık Satışı)	Dalaman İşletmesi sözleşmesi 22 Mart 2001 tarihinde imzalanmıştır
İŞTİRAKLER	YERTEKS ihalesi, alıcının yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle iptal edilmiştir. YERTEKS diğer 14 iştirak hissesi ile birlikte 12 Mart 2001 tarihli ÖYK Kararı ile Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir
TÜMOSAN	Sözleşme imza aşamasında
TDİ (Varlık Satışı)	Marmaris Limanı'nın işletme hakkı devir sözleşmesi 26 Ocak 2001 tarihinde imzalanmıştır. 3 limanın işletme hakkı devir anlaşması imza aşamasında
ORÜS (Varlık Satışı)	Bolu İşletmesi sözleşmesi imza aşamasında
ATAKÖY MARİNA	Çalışmalar sürmektedir
ATAKÖY OTELCİLİK	Çalışmalar sürmektedir
ATAKÖY TURİZM	Çalışmalar sürmektedir
PETKİM (Yarımcı Kompleksi)	Şirkete verilen yetki çerçevesinde çalışmalar sürmektedir.
ERDEMİR	8 Şubat 2001 tarihli ÖYK Kararı ile ERDEMİR'in ERDEMİR'e devredilmesi kararlaştırılmıştır
TÜPRAŞ (Halka Arz)	Üçüncül halka arz için çalışmalar sürmektedir
POAŞ (Halka Arz)	İkincil halka arz için çalışmalar sürmektedir
ETİ BAKIR (Varlık Satışı)	Çalışmalar sürmektedir
ETİ KROM (Varlık Satışı)	Çalışmalar sürmektedir
ETİ ELEKTROMETALURJİ (Varlık Satışı)	Çalışmalar sürmektedir

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında en başta gelen özelliklerden biri özelleştirmenin blok satış biçiminde gerçekleşmesidir. Bunun dışında da tesis/varlık satışı, halka arz, uluslararası kurumsal arz, İMKB'de satış, yarım kalmış tesis satışı, bedelli devirler olmak üzere satış uygulamaları söz konusudur. Şimdiye kadar gerçekleştirilen uygulamalarda % 34.5'lik payla blok satış yöntemi ön sırayı almıştır. Halka arz ve İMKB'de satış yöntemleri ise toplam içinde %16'lık bir yer tutmaktadır (Petrol-İş, 97-99 Yılığ: 308). Bu rakamlar özelleştirmenin temel gerekçelerinden biri olan mülkiyetin tabana yayılması iddiasının uygulamada gerçekleşmemiş olduğuna işaret etmektedir.

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında ortaya çıkan bir başka özellik, satışlarda şimdiye kadar yabancı sermayeye hiç bir pay limitinin konulmamış olmasıdır. Bu şekilde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarında en önemli sakınca olarak, USAŞ ve Çimento Fabrikalarının özelleştirilmesi örneğinde görüldüğü gibi ulusal ekonomi dışına net sermaye akışı gösterilmektedir (TÜRK-İŞ, 1998:121).

Uygulamada bir diğer göze çarpan özellik, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan mali ve politik destek alabilmek için özelleştirmenin bir araç olarak kullanılmasıdır. Nitekim IMF'ye gönderilen her niyet mektubunda ve yapılan stand-by anlaşmalarında yer alan unsurların en başında özelleştirme gelmektedir (Sönmez, 2001:18).

Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının bir başka özelliği, tam bir hukuk karmaşası içinde olmasından kaynaklanmaktadır. Yeterli bir hukuki alt yapı oluşturulmadan başlatılan ve sürdürülen uygulamalar, çok sayıda iptal ve yürütmeyi durdurma ile sonuçlanan davaya konu olmuştur. Türk-İş tarafından yapılan bir araştırmada ortaya çıkan sonuçlar özelleştirmenin hukuki alanda yarattığı karmaşanın boyutlarını göstermesi açısından oldukça ilginçtir. Bu araştırmanın sonuçlarına göre; 1998 yılı itibarıyla özelleştirme uygulamalarına ilişkin açılan davaların tespit edilen sayısı 122'dir. Bunların 31'i Danıştay, 91'i Bölge İdare Mahkemesi'nde görülmüş ya da görülmeye devam etmektedir. İdare Mahkemeleri'nde görülen davaların 29'u için yürütmeyi durdurma, 33'ü için iptal, 10'u için red kararı

verilmiş, Danıştay'a konu olan davaların 5'i için yürütmeyi durdurma ,3'ü için iptal , 11'i için yürütmeyi durdurma isteminin reddi, 6'sı için temyiz-red kararı verilmiştir. Bunlar arasında Sümer Holding'e ait çeşitli şehirlerdeki işletmelerin satışı, Antalya limanlarına ilişkin ihale işlemleri, PETLAS ve ORÜS'e ait satış işlemleri ve HAVAŞ ile ilgili satış işlemlerine ilişkin davalar bulunmaktadır (TÜRK-İŞ, 1998: 159-162).

Ülkemizde özelleştirme uygulamalarında göze çarpan bir diğer özellik ise daha önce de değinildiği gibi, özelleştirme sonucunda beklenen gelirin elde edilememesidir. 1985- 2000 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirmelerde 9.5 milyar ABD \$ elde edilirken, bu özelleştirmelere ilişkin olarak yapılan kaynak kullanımları 9.2 milyar ABD\$ düzeyinde gerçekleşmiştir.⁷

Özelleştirmenin ekonomik açıdan doğurduğu sonuçlar kadar sosyal boyutunun da ortaya konulması önem taşımaktadır. Bu amaçla, ülkemizde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının sosyal boyutlarına genel olarak bir göz atalım.

1.3.2.5. Özelleştirmenin Ortaya Çıkardığı Sosyal Sonuçlar

Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de son yirmi yıldır yoğun bir biçimde uygulamaya konulan özelleştirme uygulamalarının sosyal boyutlarının ortaya konulması bugün artık tüm çevreler tarafından kaçınılmaz bir gerçek olarak kabul edilmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün son dönem çalışma raporları küreselleşme ve bu bağlamda özelleştirmenin sosyal sonuçları üzerinde yoğunlaşmakta ve bu çerçevede ortaya çıkan bütün sorunların işçi, işveren ve devlet temsilcilerinin yer aldığı üçlü yapılar çerçevesinde çözülmesi önerilmektedir (Martin, 2000).

⁷ Toplam kaynakların % 72.10'nu hisse/varlık satış gelirleri, %20,31'i temettü , % 6.24'ü borçlanma ve % 1.35 faiz ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.Kullanımların ise % 96'ya yakın bölümü, kapsamdaki kuruluşlara (sermaye iştiraki, kredi biçiminde verilen borçlar, sosyal yardım zammı ödemeleri, iş kaybı tazminat ödemeleri, özelleştirme sonrası diğer personel harcamaları ve erken emeklilik prim ödemeleri gibi) aktarılan tutarlar ile Hazine'ye yapılan aktarım ve diğer borç ödemelerinden oluşmaktadır. <http://www.oib.gov.tr/1985-1998-2.htm> (01.03.2001)

Yirmi yılı aşkındır sürdürülen özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ortaya çıkan en önemli sonuç, dünya genelinde işsizliğin artmasıdır. Tüm dünya genelinde kamu kesiminin toplam istihdam içindeki ağırlıklı payı, özelleştirmeler sonucunda giderek azalmış, kamunun mülkiyetindeki kuruluşların özel sektöre devri sonucunda bir çok çalışan işten çıkarılmıştır. Örneğin; Thatcher hükümeti ile birlikte özelleştirmenin yoğun bir biçimde yaşandığı İngiltere, kitlesel bir işsizliğe ve ücretlerde düşüslere sahne olmuştur. Özelleştirme uygulamalarının hız kazandığı 1980 -1988 periyodunda İngiltere’de istihdam ortalama olarak % 25.6’lık bir azalma göstermiştir. Bu azalma içinde en büyük paya (% 62.4) İngiliz çelik sanayisi sahipken, onu kömür (% 61.7) ve bölgesel taşımacılık (31.2) sektörleri izlemektedir (Haskell ve Szymanaski 1995: 347). Avrupa Birliği elektrik sektörü içinde uygulanan yeniden yapılanma ve özelleştirme sürecinde 1990-1998 yılları arasında 25.000 kişi işini kaybetmiştir. Söz konusu istihdam kayıpları ülkeden ülkeye ve sektörler göre değişmekle beraber özelleştirme ve yeniden yapılanma deneyimlerinin fazla olduğu sektörler ile istihdam azalmaları arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır. Örneğin, geniş özelleştirme uygulamalarına sahne olan İngiltere’de istihdam yaklaşık % 40’lık bir azalma sergilerken, İngiltere’ye oranla daha dar çaplı özelleştirmelerin yaşandığı Fransa ve İspanya’da istihdamın ya sabit kaldığı ya da arttığı gözlenmektedir (ILO, 2001: 120-121).

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 (İpek, 1998: 31). Özelleştirme nedeniyle yaşanan işten çıkarmalar, ülkemizde zaten önemli bir sorun olan işsizliği daha da ciddi boyutlara taşımaktadır.

Özelleştirmenin istihdam üzerinde yarattığı bir başka etki a-tipik istihdam biçimlerinin yaygınlaşmış olmasıdır. Bu tür istihdam biçimleri işsizliğe

bir çare olarak ortaya konulsa da çalışanlar üzerinde ekonomik ve sosyal açıdan ciddi olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir.

Özelleştirme sonucu çalışanlar açısından ortaya çıkan bir diğer sonuç, tüm dünyada sendikalaşma oranının düşmesidir. Örneğin, İngiltere’de ücretli ve maaşlı kesim içinde 1985’de % 45 olan sendikalaşma oranı, 1995’de % 32.9’a gerilemiştir. Macaristan’da ücretli ve maaşlı kesimde aynı dönemde sendikalaşma oranı % 80.4’den % 60.0’a düşmüştür. Bu oranlar aynı dönem itibariyle Çek Cumhuriyeti’nde % 76’dan, % 42.8’e inmiştir. Arjantin’de ise aynı grup ve dönem itibariyle sendikalaşma oranı % 67.4’den % 38.7’e gerilemiştir (Petrol-İş 97-99 Yıllığı, 726-729). Ülkemizde ise Çalışma Bakanlığı istatistiklerine göre; 1985’de % 61.4 olan sendikalaşma oranı Ocak 2001 itibariyle % 56.8’e inmiştir. Ancak Çalışma Bakanlığı’nın, Çalışma Hayatı İstatistikleri kapsamında sunduğu sendikalı işçi sayısına ilişkin veriler gerçekte olduğundan çok daha fazla olduğu düşüncesiyle ihtiyatla kullanılması gereken verilerdir. Türkiye’de sendikalaşma oranı bu verilerden çok daha düşük düzeyde seyretmektedir. Sendikalaşma oranını göstermesi açısından, toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısı literatürde daha çok kabul edilen bir göstergedir. Yine Çalışma Bakanlığı İstatistiklerine baktığımız zaman hem özel hem kamu sektöründe bağitlanan toplu iş sözleşmeleri kapsamındaki toplam işçi sayısının 1984 yılında 340.095 olduğu arada dalgalanmalar göstermekle beraber 2000 yılı itibariyle 208.595’e indiği görülmektedir. Toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı işçi sayısına göre bulunan sendikalaşma oranlarına baktığımızda ise 1985 yılında % 20.3 olan sendikalaşma oranının, 1995 yılında % 8.9’a düştüğü görülmektedir (Petrol-İş 97-99 Yıllığı: 729). Neo-liberal ideoloji çerçevesinde işgücü piyasalarında serbest rekabeti bozarak, tekel niteliği yaratan kuruluşlar olarak görülen sendikaların, bu ideoloji çerçevesinde yaşama geçirilen uygulamaların sonucunda dramatik olarak güç kaybetmesi aslında şaşkırtıcı bir gelişme değildir. Sendikalaşma oranında nicel açıdan yaşanan gelişme kendini nitelik açısından da göstermektedir. Sendikalı işçi sayısında yaşanan düşmeye paralel olarak sendikaların toplu pazarlık sürecindeki gücü de görece olarak azalmaktadır. Bir yandan sendi-

kalar taban kaybederken, diğer yandan yaşanan büyük çaplı işsizlik ve iş güvencesinde gerileme, toplu pazarlık sürecinde sendikaların gücünün önemli ölçüde kırılmasına neden olmaktadır (İpek, 1998: 32).

Sendikalaşma oranının düşüşüne paralel olarak ücretlerde ortaya çıkan azalma, uygulanan ekonomik politikaların bu bağlamda da özelleştirmenin yarattığı bir başka sonuçtur. Kamu sektörünün bir çok açıdan olduğu gibi ücretler açısından da özel sektöre örnek oluşturduğu dikkate alındığı vakit, ortaya çıkan bu olumsuzluğun boyutları daha da derinleşmektedir. Haskel ve Szymanaski'nin özelleştirmenin İngiliz işgücü piyasası üzerindeki etkilerine dair yaptıkları araştırmada, özelleştirmenin ücretler üzerinde - istihdamda olduğu kadar olmasa da- olumsuz etkilerinin olduğunu ve liberalizasyon sürecinin ücretlerde azalma yönünde baskı yaptığını belirlemiştir (Haskel ve Szymanaski, 1995: 349). Türkiye'de de uygulanan benzer ekonomik politikalar sonucu reel ücretlerde hızlı bir gerileme ortaya çıkmıştır. Ücretlerin azalması yönünde baskı yapan bir diğer unsur daha öncede belirttiğimiz üzere taşeron, fason çalışma gibi a-tipik istihdam biçimlerinin giderek yaygınlaşmasıdır (TÜRK -İŞ 1997 Yılığ: 57).

Özelleştirme sonucu ortaya çıkan sosyal açıdan bir diğer olumsuz gelişme ise, geniş kitlelerin sosyal güvencelerini kaybetmeleridir. Bir yandan Şili örneğinde olduğu gibi sosyal güvenlik sistemleri özelleştirilerek, bireyler geleceğin belirsizlikleri karşısında kaderleri ile baş başa bırakılmakta, diğer yandan da özelleştirme sonrası işten çıkartılanlar ciddi sosyal refah kayıpları - her ne kadar özelleştirme sonucunda işten çıkarılanlara tazminat sağlansa da - ile karşılaşmaktadırlar. Tansel ve arkadaşlarının Petrokimya ve Çimento Sanayi'nde özelleştirme nedeniyle işten çıkarılan işçiler üzerinde özelleştirmenin etkilerini araştırmak amacıyla yaptıkları çalışmada, işçilerin aldıkları kıdem ve iş kaybı tazminatları, yeni koşulları ve diğer özellikleri dikkate alındıktan sonra, çimento işçilerinin % 92'si, petrokimya sektöründe çalışan işçilerinin ise % 85'i özelleştirme sonrası durumlarının kötüleştiğini belirtmişlerdir. Özelleştirme sonrasında özel sektörde çalışmayı sürdürmeye devam eden işçilerin, sendikalaşma, ücret, ücret dışında sağlanan olanaklar,

parasal olmayan ödemeler, iş güvencesi, çalışma yoğunluğu gibi kriterler göz önüne alındığı vakit daha düşük standartlarda çalıştırılmasını, Tansel bir anlamda çalışanların formel sektörden, enformel sektöre kayması şeklinde yorumlanabileceğini belirtmektedir (Tansel, 1998: 37). Benzer bulgulara Çam'ın çimento sektöründe, özelleştirme sonrası çalışanların tutumuna yönelik yaptığı araştırmada da rastlanmaktadır. Çeşitli kademelerde çalışılan kişilerle yapılan görüşmeler sonucunda ortaya çıkan, çalışanların büyük çoğunluğunun özelleştirme sonrasında işsizliğin, geçici istihdamın artması buna karşılık iş güvencesi ile sendikal örgütlülüğün azalması yönündeki görüşlerinin ağırlık kazandığıdır. Tüm bu nedenler göz önüne alındığı vakit, Çam'ın araştırmasında görüşülen kişilerin % 50'si, genel olarak kamu iktisadi teşekküllerininin, %65'i ise kar yapan kuruluşlarının özelleştirilmesine karşı çıkmışlardır. Bu oran, sağlık, eğitim gibi kamu tarafından yürütülen hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin tutumlar sorulduğunda % 80'e çıkmaktadır (Çam, 1998: 74-75).

Özelleştirmenin sosyal güvence yanında ortaya çıkan diğer bir olumsuz yönü sosyal güvenlik sistemleri üzerinde kendini göstermektedir. Özelleştirme nedeniyle yaşanan işsizlik bir yandan sisteme giren prim gelirlerinin azalmasına neden olurken, diğer yandan özelleştirme kapsamında yer alan kuruluşlarda çalışanları erken emekliliğe teşvik sistemi, mali yönden zaten zor durumda olan sosyal güvenlik kurumlarının aktif/pasif sigortalı dengesini bozarak aktüeryal açıdan daha da sıkıntılı bir duruma düşmelerine neden olmaktadır.

Yukarıda belirtmeye çalıştığımız sonuçları kapsayan, bir başka ve belki de en önemli sonuç, yirmi yılı aşkındır uygulanan ekonomik politikalar sonucu tüm dünyada gelir dağılımındaki adaletin dar gelirli kitleler aleyhine bozulmasına paralel olarak yoksulluğun artmasıdır. Yoksulluk bugün küreselleşen dünyada küresel bir sorun halini almıştır. Günümüzde Dünya Bankası'nda dahil olmak üzere bir çok çevre yoksulluğun ortadan kalkması ya da olumsuz sonuçlarının en aza indirilmesi amacıyla çalışmalar başlatmışlardır.

Özelleştirmenin, çalışan geniş kitleler üzerinde yarattığı olumsuzluk-

ların sonuçlarını hafifletmeye yönelik projeler son dönemde yoğun biçimde gündeme gelmektedir. Türkiye'de bu projelerden en sonuncusu Aralık 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe giren "Özelleştirmeye Sosyal Destek Projesi"dir. Şimdi bu projeye daha yakından bakalım.

1.3.2.6. Özelleştirmeye Sosyal Destek Projesi

Son dönemde Dünya Bankası ve IMF ile Türkiye arasında başlatılan ekonomik yardım programı çerçevesinde, Ocak 2000 tarihinden itibaren Dünya Bankası, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye İş Kurumu (İŞKUR), Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Kurumu Başkanlığı (KOSGEB), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Devlet Planlama Teşkilatı, Türk Standartları Enstitüsü, Devlet İstatistik Enstitüsü yetkilileri ile sürdürülen görüşmeler sonucunda, Dünya Bankası ile birlikte yeni bir Sosyal Yardım Programı hazırlanmıştır. Bu çerçevede imzalanan anlaşmayla % 70'i Dünya Bankası ve % 30'u Türkiye Hükümeti kaynaklı olmak üzere 355.3 milyon ABD Doları tutarında Özelleştirme Sosyal Destek Projesi (ÖSDP), Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak 22. Aralık 2000 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Projenin geçerlilik süresi dört yıldır.

Projenin amacı; özelleştirmeden etkilenen çalışanlara, işletmelere ve yörelere destek sağlayarak işsizliği azaltmaktır. Söz konusu proje dört ana bölümden oluşmaktadır:⁸

A - Tazminatlar: Kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi sırasında işten çıkarılan işçilere 4046 sayılı kanun hükümleri çerçevesinde verilen tazminatlar ile ilgili ödemelerin finansmanı projeden karşılanacaktır. Bu ödemeler, kıdem, ihbar ve iş kaybı tazminatlarının yanı sıra, bu kuruluşlarda çalışanları emekliliğe teşvik etmek amacıyla ödenmesi öngörülen % 30 oranında artırılmış, emekli ikramiyelerinden oluşmaktadır.

⁸ <http://www.oib.gov.tr/osdp.htm> (02.03.2001)

B - Yeniden İşe Yerleştirme: Projenin bu bölümünde kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinden ve Ekonomik Reform Programı'ndan etkilenen işçilere, işe yerleştirme hizmetleri verilerek, işgücü piyasasına girmelerine yardımcı olmak amaçlanmaktadır. Bu kapsamda verilecek hizmetlerin, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) ile İŞKUR ve KOSGEB tarafından sağlanması amaçlanmaktadır.

C - Ekonomik Reform Programının Sosyal Etkileri: Bu unsurun hedefi, ekonomik reform programının sosyal etkilerini izlemek, destekleyici ekonomik ve sosyal politikaların tasarım ve yeniden oluşturulmasına yardımcı olmaktır.

D - Proje Yönetimi: Projenin bu bölümünde amaçlanan, ÖİB tarafından projenin etkin bir biçimde idare ve koordinasyonunu sağlamaktır.

ÖİB, bu projeyi 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nda çalışanlara sağlanan destek dışında, özelleştirilen kuruluşlarda kısa vadede oluşacak muhtemel etkileri azaltmak üzere, yeni bir yatırım unsuru olarak uygulamaya başlamıştır.

Dünya'da ve bu arada Türkiye'de genel olarak özelleştirme uygulamalarını inceledikten sonra asıl ilgi alanımız olan yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarına daha yakından inceleyelim.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN YAPISI ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERDE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Yerel yönetimler alanında, özellikle 1980'li yılların başından itibaren ortaya çıkan özelleştirme uygulamalarını daha iyi kavrayabilmek için, öncelikle yerel yönetim kavramını ve bu kavrama atfedilen anlam doğrultusunda ortaya çıkan uygulamaları tarihsel bir perspektifle incelemenin yararlı olacağını düşünüyoruz. Tarihsel gelişim süreci içinde, yerel yönetimler düzeyinde oluşan eğilim ve ortaya çıkan uygulamalar, o dönemin siyasal, ekonomik ve toplumsal gerçekliklerinden ve bu doğrultuda uygulanan politikalardan bağımsız değildir. Bu nedenle çalışmamızın bu bölümünde öncelikle yerel yönetim kavramı üzerinde durulacak, yerinden yönetim anlayışı ve yerel yönetim kurumlarının geçirdiği evrim ana hatları ile irdelenmeye çalışıldıktan sonra, ülkemizde yerel yönetim anlayışı çerçevesinde belediyeçilik uygulamaları, farklı siyasal ve sosyo - ekonomik özelliklere sahip dönemler itibarıyla değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu şekilde yapılacak bir analizin, belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının anlaşılması ve kavramlaştırılmasında daha yararlı olacağını düşünüyoruz.

2.1. YEREL YÖNETİM KAVRAMI, TÜRLERİ VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Günümüzdeki bütün devletlerin yapısı, merkezi ve yerel olmak üzere iki ana birimden oluşmaktadır. Federal yapıya sahip devletlerde ise, bu iki

birimin arasına ABD'de state, İsviçre'de kanton denilen üye devletler girmektedir (Nadaroğlu, 1986: 15).

Yerel yönetimler, en genel anlamda; belli bir coğrafi büyüklükte yaşayan, insan topluluğunun yerel nitelikteki bir takım ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kendileri veya seçtikleri kişiler tarafından yönetilen, tüzel kişiliğe sahip kurumlardır. Merkezi düzlemde devlet, ulusal sınırlar içinde yaşamakta olan topluluğun ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılar, genel çıkarlarını temsil eder ve korur. Merkezi yönetim bu sorumluluklarını, ülkenin her yanına yayılmış ve hiyerarşik bir örgütlenmeye sahip birimleri aracılığıyla yerine getirir. Ancak tüm toplumlarda bunun yanı sıra ulusal sınırlar içinde yaşayanların oluşturduğu bir çok yerleşme birimi de bulunmaktadır. Bu yerleşme birimlerinin kendi bölgesel sınırları içinde genel ve ortak nitelikte gereksinimleri bulunmaktadır. Bu gereksinimlerin, teorik olarak merkezi yönetim birimleri tarafından karşılanması düşünülebilmekle beraber, tarihsel gelişim seyri içinde yerel nitelikteki bu ihtiyaçların karşılanmasında söz konusu olan görev ve sorumluluk merkezi yönetim yerine yerel yönetimlere bırakılmıştır (Nadaroğlu, 1986: 16 -17).

Yerel nitelikteki ihtiyaçların, merkezi yönetim değil de yerel yönetimler tarafından karşılanması gerekliliği ve bu gereklilik doğrultusunda ortaya çıkan örgütlenme biçimi, yerel yönetimlerin varlık nedenlerini daha yakından incelememiz gereğini ortaya koymaktadır.

2.1.1. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yerel yönetimler, toplumların gelişmesine koşut olarak, belli birtakım gereksinimleri karşılamak ve belli amaçlara ulaşmak için ortaya çıkmışlardır. Bu gereksinimlerin, yönetsel, toplumsal ve siyasi olmak üzere başlıca üç gruba toplandığı görülmektedir (Keleş, 1998).

2.1.1.1. Yönetsel Nedenler

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında yönetsel nitelikte olanlar ön plana çıkmaktadır. Toplumla sunulan kamusal nitelikteki hizmetlerin tek

bir merkezden yürütülmesinin olanaksızlığı, yerel yönetim birimlerine duyulan ihtiyacın temel nedenlerinden birisidir. (Keleş, 1998: 21).

Yerel yönetimlerin yönetsel nitelikteki varlık nedenlerinden bir diğeri ise bazı kamu hizmetlerinin yerel niteliğinin daha ağır basmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin; enerji üretim ve dağıtım hizmetleri, bölgesel, ulusal ve hatta uluslararası düzlemde gerçekleştirilirken, temizlik, kanalizasyon, alt yapı, şehir içi yolların yapımı, bakım ve onarımı, yeşil alanlar, gıda maddelerine yönelik sağlık denetimleri, şehir içi ulaşım gibi hizmetlerin yerel niteliğinin daha ağır bastığı kabul edilmektedir. Bu nedenle de bu tür hizmetlerin daha etkin yürütülmesi için yerel nitelikteki yönetsel birimlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Merkezi ve yerinden yönetim kavramları yönetsel açıdan birbirinin karşıtı kavramlar değil, birbirinin güçsüz yanlarını tamamlayan kavramlardır. Bu açıdan bakıldığında, merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere göre üstün yanları, hizmet sunumunda standartlaşma ve buna bağlı olarak ölçek ekonomilerinin gelişmesi, kaynakların daha ucuz kullanılması, uzmanlaşma, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen işlemlerde eşgüdümün sağlanmasıdır. Buna karşın yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin halkın istekleriyle daha iyi örtüşmesi, hizmetlerin halka ulaşmasında kolaylık ve çabukluk, halkın yerel nitelikteki sorunların çözümüne katılımını sağlayacak mekanizmaların varlığı gibi unsurlar yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre üstün yanlarını oluşturmaktadır (Keleş, 1998: 22-23).

Yukarıdaki tüm yönetsel gereklilikler dikkate alındığı vakit, yerel yönetim birimlerine olan ihtiyaç daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

2.1.1.2. Toplumsal Nedenler

Toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilişkili bir kavramdır. Bir ülkede yaşanan sanayileşme ve buna bağlı olarak artan kentleşme yerel yönetimlerin gelişmesine yol açabilmektedir. Yine bir coğrafi birimde yaşayan halkın demokratik, katılımcı ya da otoriter eğilime sahip olması yerel yönetimlerin gelişmesini etkileyen bir unsur ola-

rak karşımıza çıkmaktadır. Ülkedeki nüfus yoğunluğu ve nüfus artış hızı da yerel yönetim yapıların gelişmesini etkileyen bir unsurdur.

Keleş'e göre; yerel yönetimler ekonomik ve toplumsal gelişmeye katkıları bulunan kurumlardır. Ulusal kalkınma çabaları içinde, özellikle görece daha az gelişmiş yörelerdeki halkın, emek, kaynak, düşünce potansiyelini bu kalkınma çabaları içine yansıtma olanağı sağlama ve bu çabaların sahiplenilmesi açısından yerel yönetim yapıları önemli roller oynamaktadır (Keleş, 1998).

2.1.1.3. Siyasi Nedenler

Yerel yönetimlerin siyasi açıdan varlık nedenlerinin temelinde demokrasiye olan inancın yattığı sıkça dile getirilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler öteden beri demokrasinin temel kurumları olarak kabul edilmektedirler. Siyaset bilimi ve idare hukuku alanında geliştirilen teorilerde; liberal demokrasinin temelinde kamusal özgürlüklerin, çağımızdaki özgürlükçü demokrasinin temelinde de yerel yönetimlerin yer aldığı belirtilmektedir. Bu nedenle de, söz konusu teorilerde, yerel yönetimler, yerel toplulukların kamusal, siyasi haklarını kullanmalarının birer aracı ve ürünü olarak karşımıza çıkmaktadırlar (Nadaroğlu, 1986: 29).

Kamusal nitelikteki hizmetleri üretecek birimlerin faaliyet alanları daraldıkça, halkın istemlerini daha iyi yansıtması, yönetimdeki kişilerin daha etkin bir şekilde denetlenmesi ve izlenmesi açısından yerel halkın ortak ihtiyaçlarını seçtikleri kişiler aracılığıyla karşılamalarının daha demokratik olduğu belirtilmektedir (Nadaroğlu, 1986).

Demokrasi inancının özünü, vatandaşların sorumluluk ve katılım duygularının oluşturduğu kabul edilirse bu açıdan yerel yönetimler bireylerdeki sorumluluk ve katılım güdüsünü gerçekleştirme ve geliştirme araçları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak unutulmaması gereken bir nokta, halkın katılımının sağlanması açısından yerel yönetimlerin her zaman mutlak anlamda demokratik kuruluşlar olmadığıdır. Demokrasi kültürünün her şeyden önce toplumu oluşturan tüm bireylerde özümsemesi gerekmektedir. Ancak bu gerçekleştiği ölçüde yerel yönetimler demokratik katılımın sağlanması açısından önemli araçlar olarak karşımıza çıkarlar.

Yerel yönetim kavramı ve gerekliliğine değindikten sonra şimdi var olan yerel yönetim türlerini inceleyelim.

2.1.2 Yerel Yönetim Türleri

Dünya uygulamaları içinde var olan yerel yönetimleri çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür. Keleş, yerel yönetimleri amaç ve işlevleri, nitelikleri, görev-yetki ve gelirlerine göre başlıca üç gruba ayırmaktadır (Keleş, 1998). Bizde bu sınıflandırma doğrultusunda açıklamalarımızı yapacağız.

2.1.2.1. Amaç ve İşlevlerine Göre Yerel Yönetimler

Amaç ve işlevlerine göre yerel yönetimleri, genel amaçlı ve özel amaçlı olmak üzere iki gruba ayırmak mümkündür. Genel amaçlı yerel yönetimler, Türk, Fransız, İspanyol ve Rus belediye örneklerinde olduğu gibi yerel nitelikteki tüm gereksinimleri karşılama amacındadırlar. Buna karşılık özel amaçlı yerel yönetimler, eğitim, sağlık hizmetlerinde olduğu gibi yalnızca belli bir kamu hizmetinin görülmesi ile görevlendirilmişlerdir. ABD'deki okul kurullarını bu türdeki yerel yönetimlere örnek olarak vermek mümkündür (Keleş, 1998: 24).

2.1.2.2. Nitelikleri Açısından Yerel Yönetim Türleri

Nitelikleri açısından yerel yönetimleri temsil ilkesine dayalı ve temsil niteliğine sahip olmayan şeklinde ikili bir ayırma tutmak mümkündür. Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşur, genel amaçlı birimlerdir. Bu türdeki yerel yönetimlerin en iyi örneğini belediyeler oluşturmaktadır. Temsil niteliğine sahip olmayan yerel birimlerin organları ise atamayla oluşmaktadır. Bunlar daha çok özel amaçlı hizmetlere yöneliktir ve sayıları giderek azalmaktadır (Keleş, 1998: 25).

2.1.2.3. Görev, Yetki ve Gelirleri Açısından Yerel Yönetim Türleri

Bu açıdan yerel yönetimleri, ayrımlı yerel yönetimler ve tek düze yerel yönetim birimleri olarak ikili bir sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür.

Ayrımlı birimlerin arasında yetki, görev ve gelirler açısından, yasalarla konulmuş ayrımlar bulunmaktadır. Tek düze yerel yönetim birimlerinde ise birimlerin her biri aynı yasal statüye sahiptir. Yasalar önünde yerel yönetimlerin hak, yetki, görev ve sorumlulukları arasında ayrım yoktur. Bu türlere örnek olarak Orta ve Güney Amerika ülkeleri ile Türkiye'yi verebiliriz (Keleş, 1998: 25).

Yerel yönetimler türlerine değindikten sonra şimdi de tarihsel gelişim seyri içerisinde yerel yönetimleri inceleyelim.

2.1.3. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Günümüzdeki niteliklerine sahip olmamakla beraber, yerel yönetimler ilk olarak, merkezi otoritenin yetkilerinin bir bölümünü bazı yerel otoritelere devretmesi ve bu yerel topluluklara bazı haklardan yararlanma imkanının tanınmış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Yerel yönetimlerin gelişmesinde, hükümdarın - monarkın kendisine bağlı bölgelerin artması sonucu denetimi altındaki alanların genişlemesi ve buna bağlı olarak da otoritesini her yerde geçerli kılabacak yerel yardımcılara gereksinim duyması etkili olmuştur. Bu yetkiyi hükümdarın adına kullananlar ise yerel beyler olmuşlardır.

Yerel yönetim anlayışının varlığını, Antik Site ve Roma İmparatorluğu dönemine kadar götürmek mümkündür. Antik Çağ'da, Yunanistan'da her kent devleti idari özerkliğe sahip belediyelere (municipalites) bölünmüş, bu uygulama Roma, Bizans ve Türklerin hakimiyet kurdukları dönemlerde de devam etmiştir (Nadaroğlu, 1986: 19).

Tarihsel gelişim seyri içinde, ilk yerel yönetimler, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi günümüzde genellikle merkezi yönetimin görev alanına bırakılmış hizmetleri yerine getirmişlerdir (Keleş, 1998).

İlk çağlarda devlet anlayışının doğal gereği olarak merkezîyetçiliğın ağır bastığını söylenebilir. Roma İmparatorluğu döneminde, yeni kazanılan topraklarda yaşayanlara önce ticari etkinliklerde bulunma hakkı, sonrada söz konusu yerin yönetimine ilişkin olarak bir takım yetkiler tanınmıştır.

Orta Çağ'da ise durumun değiştiğini ve hükümdarların siyasal nedenlerden dolayı yetkilerini, büyük malikane sahipleri, feodal beyler, derebeylerle paylaştığını görmekteyiz. Siyasi planda ise bu değişim giderek merkezîyetçilikten adem-i merkezîliğe geçişle sonuçlanmıştır.

Daha sonraki yıllarda ise burjuvazinin gelişimine koşut olarak kentler büyümüş ve genişlemiştir. Bu yeni sınıfın ortaya çıkmasıyla beraber oluşan kurumların yapısını etkileyen başlıca etmen ekonomik ilişkiler olmuş, Orta Çağ kenti feodal bir yapıya sahip ve yalnızca yaşanılan bir yer olarak görüldüğü halde, burjuva kenti ekonomik etkinliklerin ön planda yer aldığı bir yerleşim türü olarak ortaya çıkmıştır (Keleş, 1998: 29).

Yeni Çağ'da feodalizmin yıkılması ile birlikte ulusal devletlerin ortaya çıkması ve genişlemesi, merkezîyetçiliğin yeniden ön plana çıkmasını sağlamıştır. Bu dönemde belediye terimi ilk kez 1789 Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmış, İngiltere' de ise belediye tüzel kişiliği ilk olarak 1835 tarihinde gerçekleştirilen düzenlemeler ile oluşturulmuştur (Keleş, 1998: 31). Bu dönemde özellikle Turgot ve yarıcı düşünür Bentham'ın görüşleri doğrultusunda çağdaş yerel yönetimlerin oluşturulması yönünde örgütlenmenin geliştirildiği görülmektedir.

1870'li yıllarda İngiltere'de Joseph Chamberlain öncülüğünde ortaya çıkan, halkın refahı ve etkin belediye girişimciliğinin sağlayacağı ekonomik yararlar düşüncesini ön plana çıkaran belediye sosyalizmi ise, 1890'li yıllarda İngiliz Fabian akımının etkisi altına girerek siyasal ağırlığını bu dönemde artıran ve yerel yönetimlerin gelişiminde etkide bulunan bir harekettir (Yıldırım, 1990: 15). Belediye sosyalizmi, Fabian akımının etkisi altında, belediyelerin gerçekleştireceği girişimlerin mali ve ekonomik yararlarının yanı sıra, yerel yönetimleri, işsizliği önleyici bir başka deyişle istihdamı artırıcı, ücretlerde güvence, çalışma koşullarında koruyucu düzenlemeler, çalışma sürelerine yeni sınırlama ve adil bir sözleşme düzenine katkıda bulunma gibi işlevler ile yeniden tanımlanmıştır. Bunların yanı sıra, yerel yönetimler, daha geniş ve derin bir demokrasinin sağlayıcısı olarak görülüyordu. Bu akımın temelinde yükselen uygulamalar, 1890-1940 yılları arasında İngiltere'de be-

lediyelerin oluşturduğu gaz, su, ulaşım, aydınlatma, sağlık gibi iktisadi girişimlerde, İtalya'da belediye konutları, belediye ekmek fabrikası örneklerinde, Almanya'da belediye emlak girişimleri, genel mağazalar, sağlık birimleri, ticari ve mali girişimler, ekmek fabrikaları örneklerinde görülmektedir. Bu örnekler ile gelecekteki olası bir demokratik sosyalist, sosyal demokrat merkezi iktidarın deneme alanlarının oluşturulduğu belirtilmektedir (Yıldırım, 1990: 15-16).

Yirminci yüzyılın başları, yerel yönetimler için "altın çağ" olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde yerel yönetimler yerine getirmeleri gereken zorunlu hizmetler için finansal açıdan yeterli kaynağı bulabilmiş, yerel halka merkezi yönetime oranla daha fazla hizmet sunabilmiştir. Bu dönemde gerek liberal düşünürler gerekse de sosyalist düşünürler yerel yönetimlerin geliştirilmesini savunmuşlardır. Keleş'e göre yirminci yüzyılda yerel yönetimlerin üç temel özelliğinden bahsetmek mümkündür (Keleş, 1998).

Bu özelliklerden birincisi, yerel yönetimlerin ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerden ötürü, görev alanlarının genişlemiş ve giderekte genişlemekte olduğudur. Özellikle 1930'lu yıllar ve II. Dünya Savaşı'ndan sonraki Keynesci Refah Devleti anlayışı çerçevesinde, merkezi yönetimin halka asgari bir yaşam düzeyi sağlaması ve bunun geliştirilmesi yönündeki yerel yönetim yatırımları özendirilmiştir.

İkinci bir özellik ise, sanayileşme ile birlikte kentleşme de artmış ve bunun sonucu olarak yerel birimler hızla kentleşmiştir. Kentsel nüfusun artması yerel yönetimler açısından önemli ekonomik, siyasal ve toplumsal sonuçları da beraberinde getirmiştir.

Üçüncü ve son bir özellik ise yerel düzeyde etkinliğin ve verimliliğin artırılması için, düşünsel sistem ve kuramların bir yana bırakılıp, yerel sorunlara pragmatik bir şekilde yaklaşılmasıdır. Etkinlik kavramını uygulamaya geçirmek için gerçekleştirilen dikkat çekici bir düzenleme ise, yerel yönetim birimlerinin sayısının birleştirme ya da bir üst kademe yaratma yoluyla azaltılmasıdır. Bu uygulamanın temelinde, artan ihtiyaçlara paralel olarak, yerel yönetimlerde ölçek ekonomilerinin avantajlarından yararlanılarak et-

kinliğin artırılması yatmaktadır. Bu eğilim İngiltere’de hızlı bir biçimde yaşama geçirilirken, buna karşın Almanya’da süreç daha yavaş işlemiştir. Bu uygulamaların temel iddiası ise yerel yönetimlerin genişleyen yapısı içinde ölçek ekonomilerinden yararlanarak yerel yönetimleri güçlendirmektir (Batley ve Staker, 1991: 74). Benzer gelişmeler diğer ülkelerde de yaşanmıştır.⁹

Yirminci yüzyılda yerel yönetimler açısından dikkate değer bir diğer gelişme ise Batı yerel yönetim modelinin karşısında II. Dünya Savaşı öncesinde Sosyalist-Sovyet yerel yönetim modelinin alternatif olarak biçimlenmeye başlamasıdır. Sovyet modelinin özünde ise; yerel yönetim birimlerinin devletin sönme sürecini hızlandıracak kilit kurumlar olarak değerlendirilmesi yatmaktadır. Bu doğrultuda önce devlet işleri yerel birimlere devredilecek, yerel birimlerce yürütülen işler ise kademeli olarak gönüllü bireylerce üstlenilecektir (Güler, 1998: 113 - 114).

Bu yeni oluşum karşısında Batı yerel yönetim modeli de Güler’e göre; alternatif Sovyet seçeneğinin dinamizmini emmek ve II. Dünya Savaşı sonrası faşizme duyulan tepkiyi azaltmak amacıyla yerel yönetimler üzerinde ortak bir resmi görüş yaratmaya gitmiştir. Bu resmi görüş ise, yerel yönetim sisteminde yapılacak her aleyhte değişikliğin anti-demokratik olarak ilan edilmesidir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen uygulamalar içerisinde, Batı Avrupa ülkelerinde genel devlet harcamaları içinde yerel harcamaların payı hızla artmıştır. Örneğin İngiltere’de 1950 - 1975 döneminde yerel yönetim harcamaları, toplam iç harcamaların % 10’undan % 17’sine çıkmış, yerel yönetim harcamalarının kamu harcamaları içindeki payı ise üçte bire yükselmiştir. Yine yerel yönetimlerde istihdam edilen işgücü, toplam kamu görevlilerinin dörde birinden az iken dörde ikisine yükselmiştir. Bu dönem itibarıyla benzer gelişmeler diğer ülkeler için de geçerlidir (Güler, 1998: 109).

⁹ Örneğin; Almanya’da ilçelerin sayısı 1978’de 425’den 236’ya, bağımsız belediyelerin sayısı ise 141’den 88’e, İsveç’de 1950’lerde 2500 olan yerel yönetim sayısı 1980’de 277, İngiltere’de 1974 öncesi 1500 olan yerel yönetim birimi sayısı 1974’de 400 civarına indirilmiştir. Fransa’da ise 40.000 yakın komün tüzel kişilikleri korunmakla beraber yakınlarındaki daha büyük ölçekli bir birime bağlanmışlardır (Güler, 1998: 111).

Ancak 1970'li yılların ortalarından itibaren ortaya çıkan eğilim yukarıda aktardığımızın tam tersi yönde gelişmeleri beraberinde getirmiştir. 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan bu eğilimin karakterize edici özelliği, kamu harcamalarının artışındaki azalmadır. Bu dönemde yerel yönetim harcamalarının hacmi, Fransa'da aynı kalmış, Batı Almanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İngiltere gibi çoğu ülkede daralmıştır. Örneğin İngiltere'de 1974'den itibaren toplam kamu harcamalarında hafif bir düşme eğilimi söz konusuken, yerel harcamaların toplam kamu harcamalarına oranı % 35'den % 24'e inmiştir. Özellikle de yerel yönetim harcamaları içinde önemli bir yer tutan yatırım harcamalarında azalma büyük orandadır. Bu gelişme Batı Avrupa yerel yönetimlerinin giderek daha fazla hizmet birimi hâline geldikleri ve yatırımcılık boyutlarının giderek küçültüldüğü şeklinde yorumlanmaktadır (Güler, 1998: 102). Yerel yönetimler maliyesi alanında bu dönemde ortaya çıkan değişimin temel karakteristiği ise, yerel harcama kapasitesinin bir önceki döneme göre hızlı bir şekilde daraltılmasıdır. Bu daralma ise yerel yönetim gelirleri içinde önemli bir yere sahip olan merkezi yönetim yardımlarının kısılmasıyla gerçekleşmiştir. Buna gerekçe olarak, merkezi hükümet transferlerinin azalmasıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azalacağı ve bu yolla yerel özerkliğin korunması gösterilmektedir. Sonuç olarak yerel yönetimlere merkezi yönetimden aktarılan gelirlerde azalma ve yerel yönetimlerin daha çok kendi öz gelirleri ile baş başa bırakılması dönemin temel özelliği haline gelmiştir.

Özellikle 1980 sonrası Batı'da yerel yönetim alanında dikkati çeken bir başka gelişme ise; Avrupa ve Amerika'da yerel yönetimlerin hizmet sunumunda; piyasa koşullarını dikkate alan, vatandaş odaklı hizmet sunumundan müşteri odaklı hizmet sunumuna kaymaları yönündeki anlayış değişikliğidir. Bu dönemde ileride daha ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz gibi Fransa'da yerel hizmetlerin sunumunda özel ve yarı kamusal nitelikteki şirketlerin rolünün arttığı, İngiltere ve Amerika'da kentsel hizmetlerin sunumunda yoğun bir biçimde özel sektörden yararlanıldığı görülmektedir (Batley ve Stoker: 1991).

Yerel yönetimlerin genel olarak gelişimini tarihsel bir perspektifle inceledikten sonra şimdi de Türkiye'de yerel yönetim anlayışı çerçevesinde belediyeciliğin gelişimini ve 1980 sonrası belediyecilik uygulamalarını yakından inceleyelim.

2.2. TÜRKİYE' DE BELEDİYECİLİĞİN GELİŞİMİ VE 1980 SONRASI BELEDİYECİLİK UYGULAMALARI

2.2.1. Genel Çerçeve

Anayasa'nın 123. Maddesi, yönetim kuruluş ve görevlerinin merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını belirtmektedir. Bu ilke doğrultusunda, Anayasa'nın 127. Maddesinin ilk fıkrasında, yerel yönetimler tanımlanmaktadır. Bu maddeye göre; yerel yönetimler, il, belediye, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere ülkemizde yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç birimden oluşmaktadır. Ancak bu üç kademe arasında tüzel olarak herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı gibi eşgüdüm amaçlı bir ilişki de bulunmamaktadır. Bu ilişkisizlik ise bir ölçüde kaymakamlık ve valilikler tarafından giderilmektedir. Bu üç birim arasında ağırlık önceleri il özel idarelerindeyken, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra belediyeler ağırlık kazanmışlardır. Bu değişimin ardında yatan temel etken ise, kırdan kente yoğun göç sonucunda ortaya çıkan toplumsal yapıdaki dönüşümlerin köy muhtarlıklarının önemini azaltması buna karşılık belediyeleri ön plana çıkartmasıdır. Belediye sistemine, gelişmeler sonucunda 1984 yılında bir de büyükşehir belediyeleri eklenmiştir.

Tarihsel gelişim süreci içerisinde, yerel yönetim birimleri arasında varlığını giderek güçlendiren tek birim belediyeler olmuştur. Bu nedenle de çalışmamızın temel sorunsalı olan yerel hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamaları ve bu bağlamda çalışma ilişkileri üzerinde yarattığı etkileri belediyeler

düzlemi içerisinde incelemenin daha anlamlı olacağını düşünüyoruz. Bundan sonraki açıklamalarımızda bu noktadan hareketle belediyeler üzerinde yoğunlaşacaktır.

Türkiye’de belediye uygulamalarına ilişkin yasal temeller, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile atılmıştır. Oldukça geniş bir çerçevede hazırlanan bu kanun günümüzde de belediyelere ilişkin yasal çerçevenin temelini oluşturmaktadır. 1984 yılında sisteme büyük şehir belediyelerinin eklenmesiyle, büyük şehir belediyelerine ilişkin olarak bugün de yürürlükte olan 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır.

1580 sayılı Kanun birinci maddesi belediyeyi; beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye etmek ile mükellef hükmi bir şahsiyet olarak tanımlamaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere belediyeler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını uygar bir biçimde düzenlemek ve karşılamak üzere kurulan tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Ülkemizde nüfusu 2000’ni geçen yerlerle, il ve ilçe merkezlerinde belediyelerin kurulması zorunludur. Belediyelere yasalarla verilen görevlerin ise oldukça fazla olduğu görülmektedir.¹⁰

1580 sayılı yasanın 15. Maddesi belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu görevleri 76 maddelik oldukça geniş bir liste halinde sıralamıştır. Bunun yanında yasanın 19. Maddesi, belediyelere yasanın kendisine yüklediği gö-

¹⁰ Belediyelerin yerel halka sunduğu hizmetler, ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişimler göstermiştir. Sosyal devlet anlayışının gelişimine paralel olarak önceleri belediyelerce görülen hizmetleri devlet üzerine almış diğer yandan artan ve çeşitlenen kamu hizmeti içerisinde belediyelere düşen görev sayısı artmıştır. Yine kimi ülkelerde belediyelerce yürütülen hizmetler başka ülkelerde merkezi yönetimin organları tarafından yürütülmektedir. Keleş’e göre belediyelerin görev ve hizmetlerine yönelik olarak dünya genelinde üç ilke uygulanmaktadır. Bunlardan birincisi genellik ilkesidir. Almanya ve İtalya’ da bu ilke doğrultusunda uygulanan sisteme göre, belediyeler yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri sunmakla yetkilidir. İkincisi ise yetki ilkesidir. Bu ilkeye göre, belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadırlar. İngiltere’de bu sistem uygulanmaktadır. Üçüncü ilke ise ülkemizde de uygulanmakta olan liste sistemidir. Bu sistemde belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu görevler yasalar ile sıralanmıştır (Keleş, 1998: 212).

rev ve hizmetleri yaptıktan sonra, o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinimlerini karşılayacak her türlü girişimde bulunma yetkisini vermektedir. Ancak belediyeler, bu işleri yasanın kendisine vermiş olduğu zorunlu ve isteğe bağlı görevleri yerine getirdikten sonra yapacaklardır. Belediyelerin zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki çeşit görevi vardır. Zorunlu ve isteğe bağlı görev ayrımının temelinde ise şu sistem bulunmaktadır. Belediyeler gelirlerine göre sınıflara ayrılarak, belli görevler belli gelir sınıfları içinde bulunan belediyeler için zorunlu diğerleri için ise isteğe bağlı olarak düzenlenmiştir. Belediyelere verilen görevler burada sayılamayacak kadar çok olduğundan, söz konusu görevleri belli sınıflar içinde toplamak daha anlamlıdır. Keleş'e göre belediyelerin görevleri şu ana başlıklar altında toplanabilir (Keleş, 1998).

- Sağlık ve sosyal yardım görevleri
- Bayındırlık ve imar görevleri
- Eğitim görevleri
- Tarımsal görevler
- Ekonomik görevler
- Esenlik görevleri
- Ulaştırma görevleri
- Çeşitli görevler

Türkiye'nin bugünkü belediyeçilik sistemine baktığımızda, ağırlığı büyük yerleşim yerlerinin belediyelerinin oluşturduğu bir sistem bulunduğu görülmektedir. Belediyelerin % 67'sinin nüfusu, 5000'den azdır (DPT, 2001).

Belediyeçilik uygulamalarında öne çıkan eğilimler, içinde bulunulan dönemin siyasal, ekonomik, toplumsal koşullarından ve daha önceki deneyimlerden geniş ölçüde etkilenmektedirler. Bu nedenle 1980 sonrası belediyeçilik uygulamalarındaki gelişmeleri daha iyi anlayabilmek için, önceki dönemlere ilişkin belediyeçilik alanındaki gelişmeleri kısaca gözden geçirelim.

2.2.2. Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi

Türkiye Cumhuriyeti’nin Osmanlı İmparatorluğu döneminden belediyecilik alanında gelişmiş bir model devraldığını söylemek mümkün değildir.¹¹ Bu nedenle Cumhuriyet’in ilk kurulduğu yıllar, Ankara’nın başkent olması nedeniyle, bu kentte, belediyecilik alanına ilişkin düzenlemelerde etkisini gösterecek olan uygulamaların denendiği yıllar olmuştur. Ankara deneyimi çerçevesinde elde edilen veriler ışığında, 1930’lu yıllar boyunca belediyecilik alanına ilişkin günümüzde de yürürlükte olan temel bir takım yasalar çıkarılmıştır. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediyeler Yasası, aynı tarihli 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu (Genel Sağlık Koruma Kanunu) bugün de yürürlükte olan ve belediyecilik alanına ilişkin temel düzenlemeleri öngören kanunlardır.

1950’li yıllara kadar, nüfus artış hızının az olması ve kırdan kentte göç olgusunun henüz hissedilebilir şekilde ortaya çıkmaması nedeniyle belediye sayısındaki artış kayda değer bir gelişme göstermemiştir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren nüfus artış hızının artması, tarımda mekanizasyon ve buna bağlı olarak oluşan işgücü fazlalığının kırsal alandan kentlere göç etmesi sonucunda ortaya çıkan kentleşme olgusu belediye sayılarında hızlı bir atışın temel nedeni olmuştur. 1920 –1945 yılları arasında yılda ortalama olarak 6-7 belediye kuruluyorken bu sayı, 1960-1975 yılları arasında yılda ortalama olarak 50 belediyeye kadar yükselmiştir (Güler, 1998: 175). 1960 ve 1970’li yıllar boyunca, kentleşme ve buna bağlı olarak belediyeleşme ala-

¹¹ Osmanlı İmparatorluğunda modern anlamda ilk belediyeler, Tanzimat döneminde idarenin modernleştirilmesi çalışmalarının bir parçası olarak özellikle Batı ile ticari ilişkilerin yoğun olduğu liman kentlerinde ortaya çıkmışlardır. İlk belediye 1855’de İstanbul’da kurulmuş, daha sonraki yıllarda kademeli olarak taşrada belediyeler kurulmaya başlanmıştır. Ancak bu dönemde ortaya çıkan beldiyeler Ortaylı’ya göre, yerel demokrasiyi geliştirme amacına hizmet etmekten çok, merkezi yönetimin taşradaki otorite anlamında düzenliliği sağlama konusunda, merkezi yönetimine eklemlenen kuruluşlar olarak işlev görmüşlerdir. Belediyeler, mali açıdan kaynak yetersizliği, nitelikli teknik personel eksikliği ve bu alandaki deneyim eksikliği gibi nedenlerle söz konusu dönemde zayıf kent yönetim unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır (Ortaylı, 1978: 8-9).

nında yaşanan gelişim bölgelere göre değişen bir hızla da olsa tüm ülke çapında gözlenen bir olgudur.

Türkiye’de 1980’li yıllara kadar uzanan belediyeçilik deneyimlerine baktığımız vakit, belediyelere yüklenen misyonun, dönemlerin siyasal, ekonomik ve toplumsal yapısından kaynaklı özelliklere göre değiştiği gözlenmektedir (Tekeli, 1978; Güler, 1998). Örneğin, 1930’lu yıllarda, döneme özgü koşulların etkisiyle uygulanan devletçi iktisat politikalarının belediyeçilik alanına yansması, belediyelerin bir çok kamusal nitelikte hizmeti kendilerinin üretmesi ve sunumu şeklinde olmuştur (Tekeli, 1978). 1930’lu yıllar boyunca, belediye harcamaları içinde sağlık ve sosyal yardım işlevlerine % 10-15’lik paylar ayrılırken, 1950’li yıllardan itibaren sağlık ve sosyal yardım işlevlerine ayrılan payın binde dörtlere düştüğünü, bu yıllarda belediye etkinliklerinin ağırlıklı olarak imar ve alt yapı yatırımları ile ticari yaşamın canlandırılmasına yönelik düzenlemelere kaydırıldığını, belediyelerin toplumsal tüketim nitelikli görevlerinin son derece azaldığı görülmektedir.

1960 ve 1970’li yıllar boyunca, kentleşmenin hız kazanması, nüfusun giderek büyük kentlerde toplanması ve bu eğilimin süreceğinin açık olmasına karşın, belediyelerin hem gelir hem de görevler bakımından giderek küçültüldüğü görülmektedir. Belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payı, 1950’de % 10.5 iken, 1960’da % 11.0, 1970’de % 6.2 ve 1975’de ise % 4.8 olmuştur (Keleş, 1998). Belediye gelirlerinin genel bütçe içindeki payının sürekli düşmesinin doğal sonucu olarak, belediye gelirleri ve giderleri arasında gittikçe büyüyen açıklarla karşılaşmıştır. Süreç içerisinde gözlemlenen bir başka gelişme ise, belediye gelirlerinin yapısına ilişkin olmuştur. Merkezi yönetimden belediyelere aktarılan kaynaklar giderek daralmış, belediyeler artan oranda öz gelirlerine dayanmak zorunda kalmışlardır. Ancak belediyelerin öz gelirlerinin, esas itibariyle yerel vergi ve harçlardan oluşması, bu yerel vergileri ödeyecek olanların ise seçimlerde oy kullanacak olan yerel halk olduğu göz önüne alındığı vakit, belediyelerin artan gereksinimlere cevap verebilmek amacıyla öz gelirlerini arttırmaları belediye başkanlarının üzerinde büyük bir baskı unsuru oluşturmuştur. Tüm bu etkenler sonucunda bele-

diyeler, bütçe açıklarını kapatmak ve halka kentsel nitelikli hizmetleri en alt düzeyde de olsa sunabilmek için, çeşitli kamu kuruluşları, kamu ekonomik girişimleri ve devlet bankalarından borçlanma yoluna gitmişler ya da taşınmazlarını satışa çıkarmayı yeğlemişlerdir (Keleş, 1998: 310).

Bu süreç içerisinde yerel alt yapı projelerinin finansmanında ve belediyelerin harcamalarında önemli bir kredi kaynağı olan İller Bankası'nın ise belediyelerin daralan harcama kapasitesine koşut olarak, giderek güçten düştüğü gözlemlenmektedir (Güler, 1998 :176).

1973 yılı sonrasında ise, yeni bir belediyeçilik anlayışının ortaya çıktığını görülmektedir. Mevcut belediyelerinin yapısı değişmese de bu yapının değişmesini öneren demokrat bir belediyeçilik anlayışının doğması bu dönem için önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir oluşumun doğmasında Tekeli; toplumun yapısında ve özelemlerindeki değişmelerin yanı sıra 1973 seçimlerinde ilk kez büyük kentlerin belediye başkanlıklarının sosyal demokrat adaylarca kazanılmasının, merkezi yönetim ile büyük kentlerin belediyelerinin aynı partinin denetimi altında olması olgusunun sona ermesinin, büyük kent belediyelerin muhalefetin denetimi altına geçmiş olmasının etkili olduğunu belirtmektedir (Tekeli, 1982: 312). Bu yeni belediye başkanlarının başlangıçta belirgin bir programları olmamakla beraber, bir önceki dönemden farklı olarak kenttin sadece küçük üreticilerine yönelik çalışmalar yapmamışlar, ayrıca belirgin bir şekilde toplumun ezilen kesimlerine, gecekonduculara ve emekçilere yönelmek istemişlerdir. Belediyeçilik anlayışındaki bu değişim çerçevesinde tek tek de olsa başarılı uygulamaların olduğu görülmektedir. Ancak bu dönemde merkezi yönetimde muhalif bir partinin bulunması ve söz konusu uygulamaların başarısını engellemek için belediyeleri mali açıdan denetim altında tutmaları, belediyelere yeterli gelir kaynağı sağlayacak belediye gelirleri yasası çıkmadığı için belediyelerin önemli bütçe açıkları ile karşılaşmalarına neden olmuş ve belediyeler kendi çalışanlarının bile ücretlerini ödeyemez hale gelmişlerdir (Tekeli, 1982: 312-313). 1970'li yıllarda, sosyal demokratların halkçı belediye kavramı, yaratımcı, kaynak yaratıcı belediye kavramı olarak kabul edilmiş ve belediyeler

hizmetlerin sunumunu özel sektöre devreden ihale yöntemi yerine, hizmet sunumunu bizzat kendileri üstlenmişlerdir (Ersöz, 2001: 44).

1980'li yıllara gelinceye kadar geçen süreçteki gelişmelere baktığımızda, kentlerin mevcut yapısı ile kırdan kente artan göç sonucu ortaya çıkan kentsel gereksinimlerin yeterli düzeyde karşılanmadığı ve sonuç olarak çarpık kentleşme ve gecekondulaşmanın özellikle büyük kentlere damgasını vurduğunu, gelir-gider dengesi açısından zaten güç durumda olan belediyelerin ise artan gereksinimleri karşılamakta zorluk çektiğini ve mali açıdan gelir-gider dengelerinin daha da kötüleştiğini söylemek mümkündür.

1980'li yıllardan günümüze kadar gelen süreçte ise ilk bakışta kentleşme ve buna bağlı olarak belediyelere ilişkin yaşanan sorunlarda, önceki dönemlere oranla bir farklılaşma görülmemektedir. Ancak konu biraz derinlemesine incelendiğinde, dünyadaki gelişmeler paralelinde, kamuya ve kamusal hizmetlerin niteliğine ilişkin olarak değişen bakış açısına bağlı olarak belediyecilik uygulamalarına damgasını vuran bir değişim sürecinin yaşanmakta olduğu görülecektir.

Şimdi bu süreç içerisinde 1980 sonrası belediyecilik uygulamalarına ve bu bağlamda sürecin en göze çarpan değişim unsuru olan özelleştirme uygulamalarına yakından bakalım.

2.3. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE YEREL YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM - YERELLEŞME

1980'ler boyunca, düşünsel alanda öncülüğünü Neo-liberalizm'in yaptığı birinci bölümde de ayrıntılı olarak değindiğimiz küreselleşme süreci, doğal olarak yerel yönetim olgusu ve yerel yönetim modeli üzerinde de kendi düşünsel temellerine uygun olan değişimi gerçekleştirme yönünde hızlı adımlar atmıştır.

Yerel yönetimler olgusu, ulus devletlerin küreselleşme karşısında varlığını tartıştığı günümüzde artık alışlagelmiş aksine, ulus devletlerin referans olarak alındığı devlet bütünlüğü içinde tartışılmamaktadır. Küreselleşme süreci, ulus devlet yapılanmasını farklı bir tanımlama içine sokarken

bu doğrultuda yerel yönetimlere farklı roller biçmekte ve merkezi yönetim–yerel yönetim dengesini, yerel yönetimler lehine olmak üzere yeniden kurmaktadır. Bu yeni oluşum ise yerel yönetim literatüründe yerelleşme olarak adlandırılmaktadır. Yerelleşme, yönetim ve örgüt düzleminde, merkezden uzaklaşma, kurumların hiyerarşik yapılarında üst kademeden alt kademeye yetki devri, merkezden taşraya yetki aktarımı ve merkez–taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki göçerimi veya desantralizasyon kavramlarını içermektedir. Yerel yönetimler açısından ise en çok tartışılan yerelleşme türü, desantralizasyon kavramında somutlaşan yerelleşme türüdür.

Desantralizasyon, farklı kişiler için çok farklı anlamlar içeren bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavramın bir boyutu, yönetimler arası–merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını içerirken, diğer bir boyutu da kamusal hizmetlerin giderek daha fazla oranda piyasa aktörleri ve hükümet dışı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini içermektedir.

Literatürde bir kavram kargaşasına neden olan yerelleşmeye verilen anlam ulaşılmak istenen hedeflere göre oldukça farklılaşmaktadır. Bu noktada da yerelleşme denildiği zaman kavramın farklı boyutlarını göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Yerinden yönetim geleneğini güçlendirmek, daha demokratik, katılımcı, şeffaf yerel yönetimler yaratmak için yerel yönetimlere olan vurgunun arttırılması anlamında kullanılan yerelleşme – aslında bu anlamda özeksizleştirme çok daha uygun bir kavram olmaktadır- ile yerel hizmetlerin sunumunun yerel ve bir noktadan sonra da uluslararası sermayeye bırakılması olanağını sağlayan bir araç olarak yerelleşmeye verilen vurgunun arttırılması oldukça farklıdır. Bu anlamda yerelleşme, küreselleşme sürecinde ulus devletlerin varlığının uluslararası sermaye tarafından çevrim dışı bırakılmasına hizmet edebilmekte, bu çerçevede yerel yönetimlerin güçsüz olduğu bir ülkede bu anlamda yerelleşme, yerel yönetimlerin çok daha güçsüzleşmesine neden olabilmektedir (Geray, 2001).

Bu nedenle desantralizasyon kavramını geniş bir bakış açısıyla ele almak gerekmektedir. Desantralizasyon ağırlıklı yönetim yapılanmasıyla ulaşı-

mak istenen birçok amaç bulunmaktadır. Hambleton'a göre, bu amaçlar beş boyutta toplanmaktadır (Hambleton, 1988: 132-135)

Desantralizasyon ağırlıklı yönetim yapılanmasından beklenen ilk ve temel nitelikli amaç, kamuya sunulan hizmetlerin geliştirilmesidir. Bu çerçevede desantralizasyon, hizmetlerin sunumu, yerel hizmetlerin finansmanında maliyet etkinliği, hizmetlerin planlanması, hizmetlerden yararlanan vatandaşlar ile hizmeti sunanlar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi açısından etkin bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Desantralizasyon süreci ile elde edilmek istenen ikinci amaç ise, yerel halkın yerel konulara ilişkin sorumluluğunun artırılmasıdır. Bu noktada, yerel konseylerin, yerel halkın yaşadıkları beldeyi ve kendilerini etkileyen kararların alınma süreçlerine giderek artan oranda katılımının sağlanması ve etkin roller oynaması hedeflenmektedir.

Desantralizasyon ağırlıklı yönetim yapılanmasına ilişkin üçüncü boyut, yerel hizmetlerin dağılımına ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, öncelikli olarak hizmetlerin götürülmesi gerekli alan ve grupların belirlenmesi, farklı bölge/gruplar için farklı kaynakların oluşturulması, hizmetlerden yararlanmada fırsat eşitliğinin sağlanması gibi amaçlar ön plana çıkmaktadır.

Desantralizasyon süreci ile ulaşılmak istenen bir diğer amaç, yönetimlerin giderek daha fazla oranda halk katılımının kanallarını açarak yerel halktan destek sağlamak isteğidir.

Desantralizasyon ağırlıklı yönetim yapılanmasından beklenen son ve Hambleton'a göre diğer amaçlara ulaşmada ilk basamak olan amaç ise yerel yönetim hizmetlerinde çalışan personelin niteliklerinin geliştirilmesidir. Bu noktada personelin iş tatmini, multi-disipliner çalışma grupları, çalışma ortamında iyi ilişkiler, duyarlı bir endüstri ilişkileri sistemi ve tüm bunlara ulaşmada etkili olan personeli geliştirme yönünde eğitim ve bu çerçevede yapılan yatırımlar ön plana çıkan unsurlar olmaktadır.

Yukarıda aktardığımız bu amaçlara ulaşmada yerelleşmenin ne derece etkili olduğu ise ileride daha ayrıntılı olarak göreceğimiz üzere oldukça tartışmalıdır.

Yerelleşme yönündeki uygulamaların temelinde yatan ve en sık tartışılan argüman, bu şekildeki bir yapılanmanın demokrasiyi geliştirici potansiyeli üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleşme açısından taşıdığı önem ise çeşitli argümanlar etrafında toplanmaktadır. İlk argüman yerel yönetimlerin politik çoğulculuğu desteklediği ve bu noktada otokrasiden gelen baskıcı etkileri hafifletmede etkili olduğu yönündedir. İkinci olarak yerel yönetimler, demokrasinin içselleştirildiği, politika alanında kişilerin çeşitli özellikler kazandığı ve kişilerin politikaya hazırlandığı bir okul görevi görmektedirler. Yerel yönetimlerin demokrasi açısından taşıdığı önem üçüncü olarak, yerel nitelikli ihtiyaçların yerinden belirlenmesine olanak sağladığı bu bağlamda da yerel halkın isteklerini belirtme, isteklerle hizmetlerin örtüşmesi, karar alma süreçlerine katılımın sağlanması noktasında ortaya çıkmaktadır (Gyford, 1984; Rhodes, 1987; aktaran Hambleton, 1988: 137).

Desantralizasyon, halkın karar alma, uygulama ve denetim süreçlerinde etkin olarak yer almasını sağlayacak mekanizmaları ortaya koyarak, yerel yönetimlerin özünde olan demokratik eğilimleri daha da artıracak potansiyeli içinde taşımaktadır. Bu noktada Brezilya'da Porto Alegre'de 1989 yılında belediye başkanı Olivio Dutra yönetiminde başlatılan, 1993 yılında belediye başkanı Tarso Genro yönetiminde derinleştirilen 1996 yılında İstanbul Habitat II. Konferansında en iyi uygulama olarak ödüllendirilen "Katılımcı Bütçe" süreci, bir dizi halk katılımı, planlaması, denetimi ve devletin toplumla ilişkisinin demokratikleşmesi açısından örnek olarak gösterilmektedir (Sauza, 1998:43). Katılımcı bütçenin hedefi, her yurttaşın, kamusal politikaların geliştirilmesine ve geleceğe yönelik belediye kararların bütününe müdahale etmesini sağlamaktır. Bu amaçla, Porto Alegre'de onaltı ilçe ve beş Tematik Komisyon'da¹² yürürlüğe konulan bir doğrudan demokrasi süreciyle halk, özerk biçimde işleyiş kuralları koyarak, öncelikleri tanımlayarak, Katılımcı

¹² Tematik (Konu) Komisyon (Grupostem-ticos); kente kapsamlı ve genel bir bakış açısı getirmek ve çok yerelci bir yaklaşımdan kurtulmayı sağlamak için 1994'de düşünülen bir yeniliktir. Temalar şunlardır: Ulaşım ve trafik, eğitim, kültür ve dinlenme-eglenme, iktisadi kalkınma ve vergi, kentsel örgütlenme ve kalkınma (Genro, 1998: 34).

Bütçe Konseyi'nde oturacak temsilcileri seçmiştir. Böylece, içinde toplumun kenti ortaklaşa -Katılımcı Bütçe Konseyi ve Belediye- yönetme sürecini kurduğu ve devlet üzerindeki toplumsal denetim mekanizmalarının tanımladığı bir kamusal alan yaratılmıştır. Bu ortaklaşa yönetme sürecinin, halk tarafından katılımcı bütçede yürürlüğe konulan doğrudan demokrasi ile dört yıl boyunca kenti yöneten bir belediye başkanı için halkın verdiği oyla somutlaşan temsili demokrasinin bir bileşiminin ürünü olduğu belirtilmektedir (Souza, 1998: 44).

Katılımcılık hiç kuşkusuz demokrasinin gelişmesine doğrudan etki yapan bir unsurdur. Yerelleşmenin ise katılımcı mekanizmaların geliştirilmesi bağlamında yaptığı etki demokrasinin gelişimini olumlu yönde etkileyebilmektedir. Ancak bu noktada yerelleşme demokratikleşme ilişkisini daha dikkatle incelemek gerekmektedir. Yerelleşme her zaman demokratikleşmeyi beraberinde getirmemektedir. Bu açıdan yerel yönetimler her zaman daha demokratik olan yönetim birimleri değildir. Başka bir deyişle, yerel yönetim, demokrasi eşitliği mutlak bir eşitlik değildir. Demokrasinin gelişimi için temel unsur olan katılımcılık ve/veya temsil edilebilirlik yerel halkın sadece belli bir kesimi ve genellikle seçkinler ile sınırlı olabilir. Bu özellikle ülkemiz örneğinde belirgin bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de belediye meclislerinin yapısı incelendiğinde, bu meclislerin bileşiminin yerel toplulukların özelliklerini yansıtmadığı gözlenmektedir. Genel olarak belediye meclislerinde ağırlıklı olarak temsil edilenler, yerel topluluğun seçkinleri olmaktadır. Yerel halk ile belediye meclislerindeki temsilciler arasındaki farklılaşmada belirli özellikler öne çıkmaktadır. İlk olarak eğitim durumları açısından temsil edilenlerle temsilciler arasındaki farklılaşma oldukça çarpıcıdır. Belediye meclislerinde yer alan temsilcilerin eğitim düzeyleri temsil edilenlere göre oldukça yüksektir. İkinci çarpıcı nokta, yerel temsilcilerin meslekleri incelendiğinde ortaya çıkmaktadır. Belediye meclislerinde ağırlıklı olarak esnaf, tüccar, sanayici, avukat, doktor, eczacı, mühendis ve müteahhit gibi meslek gruplarından kişiler bulunurken, işçi ve kamu görevlilerinin temsil olanağı hemen hemen bulunmamaktadır. Bunun

nedenleri arasında işçi ve memurların temsil için elverişli siyasal kaynaklara sahip olmaması, memurların siyasi partilerde temsilinin yasak olması, belediye meclis üyeliğinin sürekli bir ücrete bağlı olmaması gösterilmektedir (Çitçi, 1998: 242). Öte yandan, günümüzde demokratikliğin ölçütlerinden biri olan kadınların temsil düzeyi de parlamentoda olduğu gibi yerel meclisler bağlamında da sınırlı kalmaktadır. Türkiye’de yerel meclislerde kadınların temsil oranı % 1’i bile bulamamaktadır. Sonuç olarak, yerel meclislerin, yerel yönetimlerin yönetmek ve denetlemekle yükümlü olduğu hizmetleri tüketenlerin değil, üretkenlerin egemenliği ve denetiminde olduğu söylenmektedir (Çitçi, 1999: 240- 243).

Bu noktada, temsili demokrasinin içine girdiği krizin katılımcı demokrasi ile aşılabileceği savunulmakla beraber, Türkiye özelinde katılımcılığın ne ölçüde sağlandığı da tartışma konusudur. Sınırlı bir yasal çerçeve ile çizilen belediye toplantılarına belde halkının katılım konusunda yapılan bir araştırmanın bulgularına göre, araştırma kapsamına giren belediyelerin, % 75’inde belediye meclisi toplantılarına belde halkı katılmamaktadır. Toplumsal ve mekansal yakınlığın katılımı arttıracığı tezinin geçerliliğine ilişkin olarak küçük ölçekli belediyelerde katılımın beklenenin aksine daha fazla değil daha az olduğu ortaya çıkmıştır (Çitçi, 1999: 246).

Demokrasinin temel dayanağı olan yurttaşlık kavramı ve bilincinin yerel yönetimler ve vatandaşlarda olmaması, mevcut katılım mekanizmalarının tıkanıklığı en azından sadece belli bir kesimin temsilcileri ile sınırlı kalması temel sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerelleşmenin ise mevcut olan bu yapı üzerinde ne türden bir etki getireceği oldukça tartışmalıdır. Desantrealizasyon anlamında yerelleşmenin Güney Asya ve Batı Afrika’nın bazı eyaletlerinde hem doğrudan hem de dolaylı olarak katılımı arttırdığına yönelik bulgular bulunmakla beraber etkinlik, yerel isteklere daha fazla oranda karşılık verebilme ve gelişme açılarından yerelleşmenin kurumsal performans üzerindeki etkilerinin politik ve sosyal faktörlere bağlı olarak değiştiği ortaya çıkmıştır (Crook ve Manor, 1998; aktaran Sinha, 2000: 145). Yerelleşmenin demokrasi açısından taşıdığı önem kabul edilmekle beraber, yerelleşme-

yi her derde deva olarak görmek bu anlamda yerel yönetimlere verilen vurguyu fetişizm haline getirmek pek anlamlı olmamaktadır. Bunun yanı sıra yerelleşme sürecinin dikkat edilmesi gereken yönleri de bulunmaktadır. Yerelleşme küreselleşme sürecinin yerel yönetimlere biçtiği rol çerçevesinde kamusal nitelikli yerel kaynakların giderek yerli ve yabancı sermayeye aktarılması çerçevesinde etkin bir rol oynayabilecek potansiyele sahiptir. Kamusal nitelikli üretim yerine giderek daha fazla oranda özel sektör üretim anlayışının benimsenmesi, hizmetlerin sunumunda kamu-özel sektör ortaklığından daha fazla yararlanılması, hizmetlerin kamusal faydasının azalması sonucunu doğurmaktadır. Bu ilerde daha ayrıntılı olarak göreceğimiz üzere, toplumsal açıdan ciddi maliyetlere yol açan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra yerel düzeyde kapalı toplum yapısı olarak değerlendirebileceğimiz cemaat tipi toplulukların oluşması ve yerel düzeyde etkinlik kazanması demokrasi açısından ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle daha demokratik, katılımcı mekanizmaların tüm yerel halka açık olduğu yerel yönetimler için, böyle bir ortamın gelişimini sağlayacak anlamda yerelleşmenin önemi kabul edilmekle birlikte, yukarıda aktardığımız gibi ulusal kaynakların belli bir süre sonra uluslararası sermayeye aktarma aracı olarak yerelleşmeye olan vurgunun arttırılmasının, beraberinde getirebileceği bir takım sınırlılıkların da göz önünde tutulması ve bu sınırlılıkların ortaya çıkmamasını sağlayacak özellikle yerel yönetimler düzleminde yeniden yapılanma çalışmalarının oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda merkezi ve yerel yönetimlerin daha öncede belirttiğimiz üzere birbirlerine karşıt kavramlar olarak değil birbirlerinin zayıf yanlarını tamamlayan bir bütün içinde ele almak, yerel yönetimlerin demokrasi açısından özünde varolan potansiyeli geliştirici mekanizmaları işlerliğe koyacak özellikle ülkemizdeki belediyeler düzleminde yeniden yapılanma çalışmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak böyle bir yapılanma sonucunda çok aktörlü bir katılım sürecinin oluşabilmesi ve demokrasinin geliştirilebilmesi mümkün görülmektedir.

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yukarıda aktardığımız geliş-

meler doğrultusunda Batılı gelişmiş ülkelerin yerel yönetim yapı ve anlayışlarında önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Kıta Avrupası'nda - İspanya, Portekiz, Fransa, İsveç, Norveç ve Danimarka - desantralizasyon amaçlı reform programları uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemelerin temel felsefesi, yerel yönetimlere daha fazla işlev verilmesi, mali konularda sahip oldukları yetkilerin genişletilmesi ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin azaltılmasıdır. Bu dönemde İngiltere'de Kıta Avrupası'ndaki özerk yerel yönetim anlayışından farklı olarak, yerel yönetimler, merkezileştirme eğilimi içinde, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde bir araç olarak yapılandırılmışlardır (Batley ve Stoker, 1991).

1980'lerden itibaren dünya düzleminde, yerel yönetim yapısındaki değişimin özelliklerinden bir diğeri ise, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin piyasa kuralları çerçevesinde, özel sektörün katılım mekanizmalarının genişletildiği bir sistem içinde sunulmasıdır (Wilson,1999; Boyne 1998a, 1998b; Kartal 2000). Bu anlayış değişikliğinin temelinde ise, birinci bölümde ayrıntılı olarak değindiğimiz Neo-liberalizm'in kamu örgütü ve kamu hizmetine ilişkin görüşlerinin yerel yönetim alanına yansımaları yatmaktadır. Güler'e göre; Neo-liberalizm'in yapısal uyarılma ile yerel yönetim sistemi üzerinde yaratmak istediği değişikliğin temel amacı, yerel yönetimlerin kamusal özünün eritilmesidir (Güler, 1996: 156).

Neo-liberalizm'in düşünsel olarak öngördüğü çerçeve içinde, yerel hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektör tarafından yürütülmesinin, klasik ekonomideki temelleri ise kamu tercihi/seçimi (public choice) kuramcıları tarafından atılmıştır (Downs, 1967; Niskanen, 1971; aktaran; Boyne, 1998c). İnsan doğasının herşeyden önce kendini düşünen, bencil yapısını temel varsayımlarından biri olarak alan, kamu seçimi yaklaşımı, belli koşullar altında çıkarlarını maksimize etmeye çalışan rasyonel bireylerin nasıl davrandığını inceleyen iktisat kuramının analitik araçlarını kullanarak kamu yönetiminin başında bulunan bürokratların davranışlarını açıklamaya çalışmışlardır. Bu yaklaşıma göre; bürokratlar kamusal hizmetlerin sunumunda insan doğasının gereği olarak kendi çıkarlarını ön plana koymaktadırlar. Bu durumun

yarattığı olumsuzlukların ortadan kaldırılması için öne sürülen ise, kamusal hizmetlerin dağılımının rekabetçi piyasa koşullarında özel sektör ile rekabet içinde sunulmasıdır (Boyne, 1998a). Örneğin, İngiltere'de muhafazakarların iktidara gelmesi ile, yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetlerin özelleştirilmesi ve özelleştirmenin zorunlu rekabetçi sunum içinde yapılmasının yasal bir zorunluluk olarak ortaya konulması bu anlayışın bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır.¹³

Bu argümanlar, Neo-liberal ideolojiye kamunun hizmet sunumundaki rolünün azaltılması doğrultusunda entellektüel bir yasallık sağlamışlardır. Ayrıca, kamu yönetimi anlayış ve yapılanmasında, özel sektör uygulamalarından esinlenme yoluna gidilmiştir. Bu da yeni kamu yönetimi (New Public Management -NPM) denilen bir olgunun ortaya çıkmasını sağlamıştır. NPM'nin evrensel olarak kabul edilen bir tanımı olmamasına karşın, üzerinde görüş birliğine varılmış bir takım unsurlarının olduğu görülmektedir. Bunlar; profesyonel yönetim anlayışı, performans değerlendirilmesi, çıktı kontrolüne verilen önemin büyüklüğü, üretim birimleri arasındaki dağılımık yapılaşma, hizmet sunumunda daha fazla rekabet ve bu ölçüde verimliliği sağlayacak ihaleci yönetim anlayışı, maliyetleri azaltıcı ve standartları geliştirici özel sektör yönetim anlayışının benimsenmesi, üretim sürecinde daha fazla disiplin gibi unsurlardan oluşmaktadır. Bu yapılanma içinde yerel yönetimlere atfedilen rol tanımı da değişmiştir. Yerel halkı müşteri olarak gören ve isteklerine artan oranda bir vurgu sağlayan hizmet üretimi çerçeve-

¹³ Kamusal seçim kuramcılarına göre; devlet, hükümet ve kamu kuruluşları sanıldığı ya da şimdiye kadar söylenildiğinin aksine toplumun iyiliğini maksimize etme çabasında değillerdir. Tersine devlet ve onu somutlaştıran kurumlar kendi çıkarlarını ön planda tutan kişilerden oluşmaktadırlar. Bu kuram çerçevesinde politikacılar oy maksimizasyonu sağlamak için yarış halindedir bu da büro maksimizasyonu sağlamayı amaç edinmiş bürokratların davranışlarıyla örtüşmektedir. Çünkü siyasetçilerin oy kazanmak için sarfettiği her vaat potansiyel hizmet alanının genişlemesi anlamına gelmektedir. Bu da bürokrasinin daha da büyümesi demektir. Büyüyen bürokrasi ise kamusal üretimin doğası gereği verimsiz olarak kabul edilmesi varsayımı doğrultusunda kaynak kullanımındaki etkinsizliği daha da artırmaktadır. Bu verimsizlik ise kamusal hizmetlerin rekabetçi sunum altında özel sektör tarafından üretilmesi ile ortadan kalkacaktır (Aksoy, 1998: 7-8).

Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri

sinde, yerel yönetimler direkt hizmeti sunan birimler olmaktan çok, hizmet sunumuna yetki veren ve hizmeti denetleyen birimler haline gelmişlerdir. Wilson'un deyimıyla yerel yönetimler "kürek çekmek yerine dümeni idare etmektedirler" (Wilson, 1999: 546-548).

Yerel yönetim alanında yerelleşme olarak adlandırılan gelişim süreci etkisini sadece gelişmiş Batılı ülkelerde göstermemiş, üçüncü dünya ülkelerindeki yerel yönetim yapılanması da dünya ile bütünleşme söylemi içerisinde değişimden etkilenmiştir. Bu gelişimin üçüncü dünya ülkelerine yansımaları birinci bölümde ayrıntılı olarak açıkladığımız üzere yapısal uyarlama mantığı çerçevesinde özellikle Dünya Bankası aracılığıyla gerçekleşmiştir. Dünya Bankası'nın yerel yönetimlere olan ilgisi, 1980'lerin sonlarından itibaren ön plana çıkmış, 1990'lı yıllarda Dünya Bankası tarafından yerel yatırım alanları için verilen proje kredilerinde hızlı bir artış olmuştur. Bu dönemin karakterize edici özelliği, bir kentin su ve kanalizasyon gibi alt yapıya ilişkin yatırımlara kredi verilmesiyken, 1990'ların sonunda bir strateji değişikliği sonucu, Dünya Bankası kredileri, bir ülkenin belediye sisteminin ya da yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına- reorganizasyona yönlendirilmiştir. Son dönem bu strateji değişikliğine ilişkin olarak Dünya Bankası'nın, Filipinler Yerel Yönetim Finansman Projesi, Bangladeş Belediye Hizmetleri Projesi ve 1998'de daha sonra ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz üzere, Şili Belediye Hizmetlerinin Geliştirilmesi'ne yönelik olarak onayladığı kredi anlaşmalarını örnek olarak gösterebiliriz (Güler, 1999: 192-193). Ülkemizde ise henüz strateji değişikliğine ilişkin örnekler olmamakla birlikte, kentsel altyapı finansmanına ilişkin Dünya Bankası destekli projelere rastlanmaktadır. Bu projelere örnek olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi Su İşleri ve Çeşme -Alaçatı Belediyesi su ve kanal işlerine yönelik projeleri verebiliriz.

Yerel yönetimlere ilişkin bu yeniden yapılanma stratejisi içinde son dönemde görülen önemli bir gelişme ise, yeniden yapılanmaya yönelik projelerin Dünya Bankası yanında, banka ile ilişkileri olan bir takım sivil kuruluşlarca desteklenmesidir. Özellikle Eski Doğu Bloku ülkeleri olan Polonya,

Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde blokun yıkılmasıyla ortaya çıkan yeni düzen içinde yerel yönetimlerin yapılandırılmasında ve Latin Amerika ülkelerindeki yerel yönetim birimlerinin yeni anlayış çerçevesinde biçimlendirilmesine yönelik çalışmalarda Uluslararası Şehir Yönetimleri Derneği (ICMA)'nin hem finansman hem de teknik danışmanlık anlamında bu ülkelere önemli yardımları olduğu görülmektedir (Murphy, 2001).¹⁴

Neo-liberalizm'in düşünsel temelini attığı bir ortam içinde yerel yönetimlerin yeniden yapılanması tüm dünyada yukarıda saydığımız unsurlar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin yapısında ve hizmet sunum anlayışında ortaya çıkan en temel özellikler; yerel yönetim birimlerin giderek daha fazla sayıda hizmeti rekabetçi teklif usulü ile özel sektöre yaptırması, hizmetten yararlanma ile bedelini ödeme arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi, vatandaş odaklı hizmet anlayışından müşteri memnuniyetine dönük hizmet anlayışına geçiş, özel sektör benzeri bir yönetim anlayışının benimsenmesi ve çalışanlara daha esnek sözleşme ve çalışma koşullarının sunulması şeklinde sıralanmaktadır.

Bu yapı içinde ülkemizde yerel yönetim yapısı ve anlayışı çerçevesinde yerel hizmetlerin özelleştirilmesi uygulamalarını daha yakından inceleyelim.

¹⁴ Bu kuruluşla beraber, özellikle gelişmekte olan ülkelerde demokratik katılım ve kalkınmanın itici gücü olarak yerel yönetimlere ilgileri artan Amerika Uluslararası Kalkınmaya Yardım Enstitüsü (USAID), Dünya Bankası ve Amerikan Kalkınma Bankası'nın söz konusu projelere destek sağladığı görülmektedir. Örneğin, ICMA'nın USAID'dan gelen yardımlarla gerçekleştirdiği ilk önemli projesi, Honduras'ın pilot ülke olarak seçildiği Latin Amerika yerel yönetim yapılanmasına ilişkin teknik yardım programıdır. ICMA tarafından sağlanan teknik danışmanlık hizmetleri sayesinde yerel yönetim yapılanmasında oldukça köklü değişiklikler getiren belediyeler yasası çıkarılmıştır. Söz konusu programlar diğer üçüncü dünya ülkelerinde de uygulamaya geçmeye başlamıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. www.icma.org

2.4. TÜRKİYE'DE YERELLEŞME YÖNÜNDE YEREL YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM VE ÖZELLEŞTİRME

Yapısal uyarılama programlarının mantığı çerçevesinde, merkeziyetçi yönetimden kaçışın aracı, desantralizasyon ağırlıklı yapılanma olarak kendini göstermektedir. Bunun yerel yönetimlere yansımaları ise merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki göçerimi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu değişimin altında yatan neden, yukarıda ayrıntılı olarak açıklamaya çalıştığımız kamu gücünün özel sektöre devri ve kamusal hizmet birimlerinin tasfiyesi amacıyla örtüşür görünmektedir. Yerelleşme özelleştirmeye ortam sağlayan bir yapı sunarken, bugün özelleştirme uygulamaları yerelleşme sürecinin en önemli parçası olarak kabul edilmektedir (ILO, 2001: 7). Ülkemizde de uzun yıllardan beri yerel yönetim reformu olarak adlandırılan ancak bir türlü yasalasamayan yerel yönetim yasa tasarıları yerelleşme ağırlıklı yapılanmanın izlerini taşımaktadır. Nisan 2001 tarihli Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı yerelleşme yönündeki gelişmelere ivme kazandıracak hükümler içermektedir. Tasarının Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları başlıklı bölümünde, yerel yönetimlere söz konusu kanun ve ilgili kanunlarda belirtilen esaslar çerçevesinde eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür, sanat, turizm, tarım, orman, ağaçlandırma, çevre, bayındırlık, imar, ulaştırma, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, sanayi ve ticaret alanlarında mahalli ve müşterek nitelikli hizmetler ile asli görev ve hizmetlerinin yanısıra kanunların yasaklamadığı veya münhasıran başka idarelere vermediği mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak üzere genel karar organlarının uygun göreceği her türlü faaliyet ve hizmetin sorumluluğu verilmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler, görev ve sorumluluk alanlarındaki hizmetlere ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımı sağlayıcı her türlü tedbiri almakla yükümlüdür. Tasarı, belediyeler özelinde ise belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarını genişletici düzenlemeler içermektedir. Bu

çerçevede belediyelere katı atık yönetimine ilişkin her türlü hizmetin sorumluluğu, Sağlık Bakanlığınca belirlenecek ilke ve esaslar doğrultusunda sağlık hizmetlerine ilişkin görevler, eğitim alanında okul yapımı, onarımı, meslek kursları, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar açmak, kültür ve doğa varlıklarının bakım ve onarımı, gençlik ve spor tesislerine ilişkin görevler gibi birçok alanda sorumluluk yüklenmektedir.¹⁵

Türkiye’de yerelleşme amacı doğrultusunda yerel yönetim mali sistemi ile yerel yönetim yapısı üzerinde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu süreçte, yerel yönetimin merkezi kamu kaynakları ile olan ilişkisi mümkün olan en alt düzeye indirilmiş buna karşın yerli ve yabancı sermaye ile olan ilişkisi kuvvetlendirilmiştir. Yerel yönetim yapısı, bir yönüyle kamusal özden uzaklaştırılma ve yerel meclis yetkilerinin giderek daha fazla oranda özel sektörle paylaşılması yönünde bir değişim geçirmektedir (Güler, 1996).

Bu değişimin en belirgin örnekleri ise kendini yerel yönetimlerin mali sistemi üzerinde göstermektedir. Dünya Bankası tarafından hazırlanan raporlara göre, Türkiye’de yerel yönetim finansman sistemi zayıftır. Yerel alt yapı finansmanında büyük ölçüde kamu kaynakları kullanılmaktadır ancak kamu kaynakları bu yatırımların finansmanı için yetersizdir. Yerel alt-yapı yatırımlarının finansman kaynakları mali piyasalardan borçlanılarak sağlanmalıdır. Böylece yerel yönetimlerin devlet bütçesine olan bağımlılığı ortadan kalkarak, yerel yöneticilerde mali disiplin ve sorumluluk anlayışı geliştirilebilecek ve merkezin karışımından uzak özerk, güçlü ve dolayısıyla daha demokratik yerel yönetim sistemi geliştirilebilecektir.¹⁶

Bu öneriler doğrultusunda, ülkemizdeki yerel yönetimlerin gelirlerine baktığımızda, yerel yönetim yatırımları için önemli bir kamusal kredi kaynağı olan İller Bankası tarafından sağlanan kredilerin azaldığını buna karşın özellikle 1986 yılından sonra, yerel yönetimlerin özel yerli banka ve ulusla-

¹⁵ Tasarının tam metni için bkz. Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı. www.yerelnet.org (07.09.2001).

¹⁶ World Bank, 1993, aktaran B.A. Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi –Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara 1996, s. 146-147.

rarası yabancı sermaye kaynaklı kredi alımlarının arttığı görülmektedir. Güler bu gelişmeyi, İller Bankası tarafından boşaltılan alanın yerel yönetimlerce doldurulması bir başka deyişle alt-yapı yatırımlarının yerelleştirilmesi olarak değerlendirmektedir. İller Bankası'nın yerel yatırım finansmanı içinde bir anlamda tasfiye edilmesi kendini rakamlarda da göstermektedir. Örneğin 1985 yılında yerel yönetimlere banka tarafından kullanılan kredi tutarı 70 milyar iken 1986 yılında bu tutar 30 milyara düşmüştür. 1986-1995 yılları arasında yerel yönetimlerce kullanılan kredilerin % 30'u kamusal kaynaklı iken % 70'i yerli ve yabancı özel kaynaklı kredilerdir. Güler, bunu kamunun boşalttığı alanın uluslararası sermaye tarafından doldurulması anlamında küreselleşmenin karşımıza çıkması olarak değerlendirilmektedir (Güler, 2000: 76). Ancak süreç uzun vadede ciddi sıkıntılara neden olacak unsurları da içinde taşımaktadır. Öz gelirleri oldukça yetersiz olan belediyelerin finansman kaynağı olarak daha fazla borçlanma yoluna gitmeleri bir kısır döngü yaratmakta ve eski borçlarını ödeyebilmek için tekrar borçlanma yoluna gitmek zorunda kalmaktadırlar.

Tablo 2.1. Belediye Gelirleri 1983 - 1998 (Yüzde Olarak)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1998
Vergi gelirleri	53.6	60.7	58.3	69.0	67.5	50.6	55.8	54.9
Genel bütçe payı	40.4	51.0	45.3	56.7	57.3	44.2	44.9	44.1
Yerel vergiler	13.2	9.9	13.1	12.3	10.2	6.4	10.9	10.8
Vergi dışı gelir	38.4	32.2	24.5	15.7	16.8	22.8	28.5	25.4
Borçlanma	7.9	7.1	17.2	15.3	15.7	26.7	15.8	19.7
İç	7.9	5.5	13.0	7.8	7.9	12.6	11.1	12.5
Dış	0.0	1.6	4.2	7.5	7.8	14.1	4.6	7.1
Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: DPT verileri, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK: 554, s.45, 2001.

Yerel yönetim hizmetlerinin sunumunun küreselleşme bağlamında değişen yapısının bir başka göstergesi büyük ölçekli alt - yapı hizmetlerinin çok uluslu şirketler tarafından gerçekleştirilmesinde kendini göstermektedir. Türkiye'de özellikle büyük kentlerin su, kanalizasyon, raylı sistem yapımının ve işletmesinin çok uluslu şirketlerin de içinde bulunduğu konsorsiyumlar tarafından gerçekleştirilmesi bunun en belirgin örneğidir. Antalya su ve kanalizasyon işletmeciliği on yıllığına 1997'de Lyonnaise des Eaux adlı Fransız kökenli 138 ülkede yatırımları bulunan su sektörünün lider kuruluşu olarak kabul edilen şirket ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi bir şirket olan ENKA konsorsiyumuna devredilmiştir (Güler, 2000: 79-82).

Yerel alt yapı yatırımlarının olduğu kadar belediyelerin temel görevlerinden olan temizlik, çöp toplama, yeşil alanların bakımı gibi hizmetlerin sunumunda giderek artan oranda yerel yönetim anlayışındaki değişmeye paralel olarak özel sektörden yararlanıldığı görülmektedir. Şimdi, yerel hizmetlerin bu çerçevede özelleştirilmesinin nedenleri ve uygulamada ortaya çıkan boyutlarına daha yakından bakalım.

2.4.1. Belediyeler Tarafından Sunulan Kentsel Hizmetlerin Özelleştirilmesi

Ülkemizde kentsel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanılması aslında yeni bir olgu değildir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediyeler Kanunu belediyelerin yapmakla görevli olduğu hizmetleri sıraladıktan sonra, hangi hizmetlerin özel kişilere hangi yöntemleri kullanarak gördürülebileceğini düzenlemiştir. 1980 sonrası gelişmeler içinde yeni olan ise belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu görevlerin sunumunda özel sektörden yararlanma oranının, diğer dönemlere göre oldukça genişlemiş olmasıdır. Bu alana ilişkin yasal çerçeve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı kanunla hukuksal anlamda daha da genişletilmiştir. Keleş'e göre, yerel hizmetlerin sunumunda ortaya çıkan bu gelişim üç nedenden kaynaklanmaktadır. Birincisi, ABD ve İngiltere'nin öncülük ettiği kamunun (devletin) küçültülmesi ve özelleştirme düşüncesinin, belediyenin ekonomik hayatta doğrudan etkisinin azaltılmasıdır.

ması yönündeki gelişmelere yaptığı etkidir. Bunun yanı sıra 1980'li yılların sonunda Doğu bloku ülkelerindeki gelişmelerin dünya kamuoyunda sosyalizmin çökmekte olduğu biçiminde yansıtılması belediyelerin yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerinin en aza indirilmesi yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. İkincisi, ülke içindeki siyasal gelişmelerle ilintilidir. 24 Ocak kararları ile başlayan ekonomik politika değişiklikleri, 1983'de iktidara gelen ve katıksız bir liberalizmi ekonomik sisteme egemen kılmak isteyen ANAP iktidarı döneminde de sürdürülmüş ve belediyelerde büyük bir çoğunluğu kazanan ANAP iktidarı, yerel hizmetleri özelleştirmeyi, hizmetleri ortaklıklar yoluyla gördürmeyi (şirketleşme), vakıflaştırmayı ve ihaleci belediyeçilik anlayışını, uygulamada prensip haline getirmiştir. Üçüncü bir neden ise ilk iki nedenin bir sonucu olarak, içte ve dıştaki siyasal gelişmeler çerçevesinde sağ ve solu temsil eden partiler arasında, belediyeçilik ve kent yönetimi konularında görüş ayrılıklarının azalmasıdır (Keleş, 1998: 401-402) .

Tüm bu iç ve dış etkenlerin çerçevesinde, belediyelerde özelleştirme uygulamaları büyük hız kazanmıştır.

2.4.1.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesine İlişkin Gerekçeler

Belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin olarak öne sürülen gelişmeler özü itibariyle, merkezi yönetim düzleminde özelleştirmeye ilişkin olarak öne sürülen gerekçelerden farklılık taşımamaktadır.

2.4.1.1.1. Ekonomik Gerekçeler

Belediye yönetimlerinin, hizmet sunumunda özel sektörden yararlanma yönündeki eğilimlerinin artmasının temel nedeni, ekonomik gerekçelerle ilişkilendirilmektedir. Hizmet sunumunda verimliliği - etkinliği artırmak başlıca etken olarak gösterilmektedir. Bu çerçevede özellikle hizmetlerin özel sektöre sözleşme/ihale ile devredilmesi çerçevesinde oluşacak rekabetin maliyetleri düşürücü etki yapacağı bu anlamda da hizmet sunumunda

verimliliği-etkinliği artıracakları öne sürülmektedir (Hodge, 1998; Boyne 1998b; Anderson ve Dolpe, 1997).

Ancak yapılan araştırmalar yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda daha düşük maliyetle üretim anlamında verimliliğin sağlanmasında rekabetin etkisinin ne derece önemli olduğu yönünde oldukça tartışmalı sonuçlar içermektedir. Hizmet sunumunda birim başına maliyetlerin azaldığı yönünde verilere ulaşan bir çok araştırma bulunmaktadır. Hodge'ye göre bu bir yönüyle şaşırtıcı değildir. Çünkü; mantıksal olarak diğer her şeyi eşit kabul ettiğimizde ihale sürecinde en iyi fiyatı veren firmanın en ucuz üretimi yapacak dolayısıyla da üretim maliyetlerini minimize edecek olan firma olması beklenir. Amerikan Genel Muhasebe Ofisi'nin raporuna göre (1994); yerel hizmet sunumunu üstlenen firmalar tarafından gerçekleştirilen üretimde, hizmetin kamu tarafından gerçekleştirilmesine oranla % 39 oranında tasarruf sağlanmıştır (Hodge, 1998: 381).

Yerel hizmetlerinin özelleştirilmesinin maliyetleri azaltıcı yönde etkileri olduğuna ilişkin bulgulara ulaşan pek çok araştırma bulunmakla beraber bunların tartışmasız doğru olarak kabul edilmesini engelleyen veriler de mevcuttur. Örneğin; Rimmer (1993), Felman (1987), Greene (1994) ve Mc. Entee (1995), hizmetlerin özel sektöre aktarıldığı vakit herhangi bir maliyet değişimi olmadığını öne sürmektedirler. Buna karşın Halcombe (1991), Er (1990), Milne (1985), hizmetlerin yerel birimler yerine özel firmalarca sunulduğu zaman üretim maliyetlerinin yükseldiği yönünde bulgulara ulaşmışlardır (aktaran; Hodge, 1998: 99).

Maliyetlerin artması ya da azalmasına ilişkin tartışmalar bir yana belki de bunlardan daha önemli olan maliyetlerin azalması yönünde bulgulara ulaşan araştırmalarda, maliyetlerin azalmasında neyin etkili olduğudur. Yapılan araştırmalarda ortaya çıkan sonuçlara göre, teorik olarak öne sürüldüğü gibi firmalar arasındaki rekabet maliyetlerdeki azalma yönünde önemli rol oynamamakta hatta hizmet sunumun belli firmaların tekeline geçtiği gözlenmektedir. Buna karşın, minimum maliyetle üretim gerçekleştirme anlamındaki verimliliğin esas olarak esnek işgücü kullanımı ile sağlandığı orta-

ya çıkmaktadır. Geleneksel sendikacı işgücü ile işveren arasındaki güç dengesi, hizmet sunumu özel firmaya geçtiğinde işveren lehine değişmektedir. Kamu istihdamı içinde yer alan örgütlü, görel olarak yüksek ücret ve sosyal haklara sahip olan işgücüne oranla sendikal örgütlülüğü zayıf, düşük ücretli işgücü, işgücü maliyetleri bazında toplam maliyetlerde önemli bir düşmeye neden olmaktadır (Hodge, 1998).

Hizmetlerin özel sektör tarafından sunulduğu zaman hizmetlerin kalitesinin artacağı ve hizmetten yararlanan halka daha fazla seçim şansı sağlanacağı yönündeki iddialara ilişkin yapılan ampirik araştırmalarda ise oldukça farklı sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu farklılık söz konusu çalışmalarda Boyne'nin de öne sürdüğü gibi, metodolojik anlamda birtakım eksik ve farklı kavramlaştırmalardan kaynaklanmaktadır (Boyne, 1998a). Diğer yandan, hizmetlerin yapısına ilişkin farklılıklar da gerek üretim maliyetleri gerekse kalite anlamında araştırma bulgularında farklılaşmaya neden olmaktadır (Hodge, 1998).

Sonuç olarak hizmetlerin özel sektöre devredilmesine ilişkin öne sürülen ekonomik gerekçelerin uygulamada değinildiği gibi gerçekleşmediği, en azından ortaya çıkan sonuçların oldukça tartışmalı olduğu görülmektedir. Ortalama olarak hizmetlerin sunumunda % 8 ile % 14 arasında değişen maliyet azalmaları olduğu gözlemlenmekle beraber söz konusu hizmetlerin bu şekilde sunumunu sosyal açıdan değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonuç düşündürücü olmaktadır. Hizmetlerin özel sektöre devri sırasında kamu işçilerinin işlerini kaybetmeleri, yoksullar, azınlıklar, kadınlar gibi görece toplumsal olarak korunması gereken grupların, kentsel hizmetlerden yararlanmada dezavantajlı konumu, özelleştirme kararlarının verilmesinde göz önünde bulundurulması gereken çok önemli unsurlardır (Anderson ve Dolpe, 1997).

2.4.1.1.2. Mali ve İdari Gerekçeler

Kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin olarak öne sürülen gerekçelerin bir kısmı belediyelerin mali ve idari olanaklarının sınırlılığı çerç-

vesinde şekillenmektedir. Özellikle ülkemizde, metropolitan alanlardaki hızlı nüfus artışına bağlı olarak, kentsel hizmetlere olan gereksinimleri karşılama noktasında belediyeler mevcut kaynakları ile yetersiz kalmaktadır. Belediyelerin finansman kaynaklarının sınırlı olması, hizmetlerin sürekli açık bütçe ile finanse edilmesi, bunun yanı sıra nitelikli personel, araç gereç yetersizliği hizmetlerin özel sektöre devredilmesi yönünde etkili olmaktadır. Ancak bu noktada vurgulanması gereken bir gerçek, belediyelerin içinde buldukları söz konusu açmazların, belediyelerin kendilerinden ya da hizmet sunum biçimlerinden çok merkezi yönetim tarafından uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar sonucu, belediyelere atfedilen rol çerçevesinde, belediyelerin nasıl konumlandırıldığına ilişkin oluşudur. Yine önemle belirtilmesi gereken bir nokta, Anayasa'nın belediyelerin görev ve yetkilerine orantılı olarak kaynak sağlanacağı yolundaki akçal denkleştirme ilkesidir. Bu ilke uyarınca, belediyelere yetki göçerimi ile orantılı olarak kaynak aktarılması gerekirken ne yazık ki ülkemizde belediyelere merkezi bütçeden ayrılan paylar zaman içerisinde sürekli azalmıştır.

2.4.1.1.3. Siyasi Gerekçeler

Kentsel hizmetlerin özelleştirilmesine ilişkin öne sürülen gerekçelerden bir kısmı ise siyasi niteliktedir. Özelleştirme ile yerel yönetimler üzerinde söz konusu olabilecek merkezi yönetim ve seçmenlerden kaynaklı politik etki ve baskıların önlenebileceği, hizmetlerin politik tercihler ve kişisel çıkarlar gibi subjektif unsurlar yerine hizmet gerekleri gibi objektif unsurlar tarafından yönlendirilmesinin mümkün olacağı iddia edilmektedir (Zengin, 1996: 36-37). Ancak bu noktada hizmetlerin özel sektöre devri sırasında söz konusu yüklenici firmaların ne derece objektif kriterler çerçevesinde seçildiği doğrultusunda bir soru akla gelmektedir. Söz konusu hizmeti sunmak isteyen firmanın, kendisini seçen belediye yönetimiyle aynı politik eğilimde olması büyük bir olasılıktır. Hizmetlerin dağılımına ilişkin olarak ise, belediye yönetimlerinin kentsel hizmetlerin sunumunda kendilerine oy veren grupları rı kayırcı şekilde davrandığı sıkça gözlenmektedir. Ayrıca özel sektör tara-

findan gerçekleştirilen hizmet sunumunun ne derece objektif olduğuna ilişkin kesin bir veri bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapılan araştırmalar, kentsel hizmetlerin özel firmalar tarafından sunulduğu kentlerde kentsel topluluğun görece yoksul kesimlerin, hizmetlerden yararlanma ve kent yönetimine katılımında varsıllara göre sınırlılıklara sahip olduğunu göstermiştir (Anderson ve Dolpe, 1997).

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi yönünde öne sürülen görüşlerin ortaya konulması kadar söz konusu hizmetlerin özelleştirilmesinde dikkat edilmesi gereken konuların da ortaya konulması önem taşımaktadır. Bunlar, özelleştirme sırasında hizmetin sunuş biçiminin değişmesinden kaynaklı geçiş maliyetleri de denilen alternatif maliyetleri içine alan etkin maliyet analizlerinin yapılması, belediye tarafından söz konusu hizmetin kalite denetimlerinin gerçekleştirilmesi, özelleştirmenin diğer hizmetler üzerinde yaratacağı etkilerin değerlendirilmesi, hizmetin özel sektör tarafından sunulması halinde kesintiye uğrama olasılığının değerlendirilmesi, özel sektör sunumunun yerel halka düşen finansman maliyetini ne yönde etkilediğinin belirlenmesi, söz konusu uygulamalarda yerel halka seçim serbestisinin tanınması, özelleştirmenin çalışma koşullarına da yarattığı etkilerin göz önüne alınması ve özelleştirilen hizmetlerin düzenli olarak değerlendirilmesidir (Zengin, 1996: 37-39).

2.4.1.2. Yerel Hizmetlerin Özelleştirme Yöntemleri

Türkiye’de belediyeler düzleminde yoğunluk kazanan özelleştirme uygulamaları, genel özelleştirme politikasının yerel yönetimlere yansımaları olarak değerlendirilebilir. Bu noktada politik unsurların açık olarak tanımlanmamış olmasından kaynaklı olarak neyin özelleştirme olduğu ya da olmadığı yönünde büyük tartışmalar bulunmaktadır. Birinci bölümde özelleştirme yöntemlerini ayrıntılı olarak incelemiştik. Yerel yönetim düzeyinde de yöntemler pek farklılaşmamakla beraber, şirketleşme, sözleşme/ihale gibi yöntemlerin daha çok ön plana çıkması en azından kamuoyunda yarattığı yo-

ğün tartışmalar nedeniyle üzerinde durulması gereken yöntemler olduğunu düşünüyoruz. Bu bölümde önceki bölümden farklı olarak söz konusu yöntemleri sınıflandırarak inceleyeceğiz.

2.4.1.2.1. Yasal (Kurumsal) Serbestleşme - Dereğülasyon

Bu yöntem ile belediyelerin yerel düzeyde ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesinin azaltılması çerçevesinde gündeme gelen uygulamalar kastedilmektedir. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesinin asıl başlangıç noktasının yasal- kurumsal serbestleşme konusunda atılan adımlar olduğu, daha sonra şirket kurma ve fiyat düzenlemelerine ilişkin politikalar ile sürecin esas gelişiminin sağlandığı belirtilmektedir (Fırat, 1998: 79).

Belediyelerde bu yöntem çerçevesinde gündeme gelen uygulamalara 1984 yılından itibaren yapılan yasal değışiklerle başlanmıştır. 1580 sayılı yasanın 15.maddesinde yapılan değışiklikle, gerçek veya tüzel kişilerin belediye hudutları içinde yaş meyva ve sebzelerin toptan alım ve satımı için hal açmalarına izin verilmiştir. Bunun yanı sıra bazı mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenme yetkisi belediyelerden alınarak meslek örgütlerine devredilmiştir. Bu doğrultuda, otomobilciler ve şoförler derneğine üye olanlara ait taşıtların ücret tarifeleri kendi birliklerince belirlenirken, ekmek fiyatlarını belirleme yetkisi ise fırıncılar odasına devredilmiştir (DPT 2001, ÖİK: 554: 91).

2.4.1.2.2. Hizmetlerin Piyasa Kurallarına Göre Fiyatlandırılması

Bu yöntem çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalar ile yerel hizmetlerin belediyeler tarafından sübvansede edilmesine son verilmiş, söz konusu hizmetler kendi başına bir bütün olarak görülmüş ve fiyatlandırmada piyasa mekanizmasının temel argümanı olan karlılık ilkesi ön plana çıkarılmıştır. Bu bir anlamda, kamu kurumu olan belediyelerin kamu işletmecisi kimliğinden sıyrılarak özel işletme kimliğine bürünmelerine yol açmıştır. Bu yönde gerçekleştirilen uygulamalar ile belediye otobüsleri ile özel dolmuş fiyatları arasında hemen hemen hiç fark kalmamış, öte yandan belediyelere, belirledikleri su fiyatlarının içine %10'luk kar marjı koyma yetkisi tanınarak, be-

diye hizmetlerinin sıfır maliyetle sunulması uygulaması terk edilmiştir (Fırat, 1998: 80). Bu tür uygulamaların mantıksal temelinde, kullanan öder ilkesi yatmaktadır. Ancak bu kentsel hizmetlere en çok ihtiyacı olan gelir düzeyi düşük yoksul kesimlerin büyük sorunlarla karşılaşmasına neden olmaktadır.

2.4.1.2.3. Hizmetlerin İmtiyaz ve Sözleşme/İhale Aracılığıyla Özel Sektöre Devri

Hizmetlerin imtiyaz olarak özel sektöre verilmesi yönteminde, belediyeye bir anlamda kendi görevini satışa çıkarmaktadır. Bu uygulamaya ilişkin hukuksal temel 1930'lu yıllarda da var olmasına karşın özelleştirme politikalarının 1980'lerden itibaren yoğun bir şekilde gündeme gelmesine kadar başvurulmayan bir yöntem olmuştur. Bu yöntem ile örneğin bir belediyenin su işletmeciliği ihaleye çıkarılarak 10 yıllık süre ile belediyeye belli bir ödeme yapılması ya da belirlenen koşullarının yerine getirilmesi yükümlülüğü altında özel şirkete devredilmektedir.

Hizmetlerin idari sözleşme/ihale aracılığıyla özel sektöre devri yönteminde ise, belediye imtiyaz yönteminde olduğu gibi kendi görevini satışa çıkarmamakta, yasalarca kendine verilen görevleri hizmet satın alarak yerine getirmektedir. Bu yöntemde özelleştirme, hizmetlerin bütünüyle özel sektöre devredilmesi anlamına gelmemekte, hizmetlerin sağlanması, üretimi ve dağıtımında özel sektör alternatiflerinden yararlanılması ön plana çıkmaktadır. Hizmetlerin bu şekilde yapılan sözleşmeler çerçevesinde ihaleler ile özel sektörden satın alınarak yürütülmesi tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de en çok kullanılan yöntemdir. Özellikle gelişmiş batılı ülkelerde sadece çöp toplama, park, bahçe yapımı gibi işlerde özel sektörden yararlanılmakta ayrıca çok daha teknik ve nitelikli işgücü gerektiren hizmetlerin de özel sektörden kiralanması yoluna gidilmektedir. Örneğin Kanada'da bilimsel ve teknolojik faaliyetlere ilişkin hizmetlerde özel sektörden ihaleler yoluyla yararlanılması giderek yaygınlaşan bir uygulama haline gelmektedir (Anderson ve Dolpe, 1997: 489).

Bu yöntem çerçevesinde dünya genelinde ortaya çıkan bir diğer özel-

lik, yerel hizmetlerin sunumunda kar amacı gütmeyen (non-profit) kuruluşlardan giderek daha fazla oranda yararlanılmaya başlanmasıdır. Üçüncü sektör olarak adlandırılan bu kuruluşlar kentsel hizmet sunumunda daha etkin hale gelmeye başlamışlardır.

İhale yönteminin ayrı bir özelleştirme yöntemi olup olmadığı oldukça tartışmalı bir konudur. Belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin literatürde ihale çoğunlukla ayrı bir yöntem olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın ihalenin tek başına bir özelleştirme yöntemi olmadığına ilişkin görüşler de mevcuttur. Aslında Türk İdare Hukuku'nda ihale, idarenin sözleşme yaparken uymak zorunda olduğu kurallar bütünüdür. Bu açıdan değerlendirildiğinde ihale idarenin sözleşme iradesini oluşturmada uymak zorunda olduğu idari yöntemdir. Bu alanda Anglo-Amerikan sisteminden kaynaklı bir kavram kargaşası yaşanmaktadır (DİSK-Genel-İş, 1998: 15-16). Biz ise çalışmamızın ana sorunsalı göz önüne alındığı vakit söz konusu karmaşanın ihtiyatlı olarak çok önemli olmadığını düşünerek her iki kavramı da kullanmayı tercih ediyoruz.

Ülkemizde sözleşme/ihale yöntemine ilişkin yasal çerçeve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile düzenlenmiştir. Yasanın amacı, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarda zamanında karşılanması ve rekabetin sağlanmasıdır. Belediyelerde ihaleye konu olan hizmetler oldukça büyük parasal tutar oluşturduğundan suistimallere açık olarak değerlendirilmiş ve ihale işleri yasalarla belli kurallara bağlanmıştır. Ülkemizde ihaleler yasalara, yönetmeliklere ve Bakanlar Kurulu kararlarına uygun bir şekilde yapılmadığı takdirde cezai ve mali sorumluluklar söz konusu olmaktadır.

İhalelerde söz konusu olan değerlendirme ve tercihler uygun bedele göre yapılmaktadır. Bu sistemde ihaleye konu olan hizmetlerin istekliler içinde en çok fiyat kırana verilmesi zorunluluğu yoktur. Yönetim en çok fiyat verenle en az fiyat veren arasında kalan tüm teklifleri değerlendirmeye tabi tutarak karar vermek durumundadır (Zengin, 1996: 117).

Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 1984 tarihli 3030 sayılı yasa oldukça liberal bir bakış açısıyla hazırlanmış ve bu doğrultuda kentsel hizmet-

lerin sözleşme/ihale yöntemiyle özelleştirilmesi olanaklarını genişletmiştir. Bunun dışında çeşitli kanun ve yönetmeliklerle belediyelerin sözleşme/ihale yöntemi ile özel sektörden yararlanması yönünde mevzuatı genişletici düzenlemeler yapılmaktadır.

2.4.1.2.4. Taşınır ve/veya Taşınmaz Malların Satışı

Bu yöntemde belediyeler mülkiyet hakkına sahip oldukları değerleri satış ile elden çıkarmaktadırlar. Bu çerçevede belediyeler, çeşitli şirket hisselerini, iş hanları, arsa ve arazilerini vb. varlıklarını satarak özelleştirmektedirler. Söz konusu satışlar ise yerel karar organlarının verdiği kararlar doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

2.5. DİĞER ÜLKELERDE YEREL HİZMETLERİN SUNUMUNDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

2.5.1. İngiltere Deneyimi

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

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

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

Bu anlayış değişikliği doğrultusunda, uygulamada yerel hizmetlerin rekabetçi piyasa koşullarında sunumunu zorlayan "zorunlu rekabetçi sunum- compulsory competitive tendering (CCT)" eğilimi yasal bir zorunluluk olarak 1988 tarihli yerel yönetimler yasasında somutlaşmıştır. 1988 tarihli yasa, İngiliz yerel yönetimleri tarafından üstlenilen çöp toplama, temizlik, bina ve caddelerin bakımı, yemek sağlama, eğitim vb sosyal hizmetlerin sunumunda rekabetçi piyasa koşulları altında özel sektörden yararlanma yolunu açıyordu. Bu yasanın çıkarılmasında Muhafazakar Partini'nin kabine dışı milletvekillerinin, özel sektördeki ilgili firmaların ve Yeni Sağ'ın önde gelen düşün atölyesi olan Adam Smith Enstitüsü'nün¹⁷ yaptığı lobi faaliyetlerinin oldukça etkili olduğu belirtilmektedir (Köseçik, 1999: 85-90). Tüm bu lobi faaliyetleri ve yoğun tartışmalardan sonra 1988 tarihli yasa çıkarılmıştır. 1992 yılında çıkarılan yeni yerel yönetimler yasası ise, CCT'yi profesyonel hizmetler olarak adlandırabileceğimiz, mimarlık, mühendislik gibi hizmet alanlarının yanı sıra kamu kurumlarının finansal, yasal, personele ilişkin teknik hizmetlerini de içine alacak şekilde genişletmiştir.

CCT uygulamasının hayata geçirildiği ilk yıllarda yerel yönetim hizmetlerine ilişkin sözleşme/ihalelerin Direkt Hizmet Organizasyonları (DSO) diyebileceğimiz kamu makamlarınca kazanıldığı gözlenmektedir. Uygulama

¹⁷ Adam Smith Enstitüsü, İngiltere'de özelleştirilecek kamu hizmetlerinin planlamasının bile özel sektöre devredilmesi gerektiğini savunmaktadır.

devam ettikçe ilk yıllara oranla sözleşme/ihaleleri kazanan özel firma sayısında artış olmuştur (Reimer, 1999: 121).

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

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

Thatcherist politikalar çerçevesinde oluşturulan yeni girişim kültürü, küçük firmalara büyük önem atfediyordu. CCT ise kamusal hizmetlerin üretimini örgütlülük oranı yüksek yerel yönetim yapılarından, daha esnek ve sendikalaşma oranının düşük olduğu küçük firmalara kaydırması açısından bu yeni girişim kültürü içinde önemli görülüyordu. Ancak CCT çerçevesinde ortaya çıkan uygulamalar, kentsel hizmet üretiminin amaçlandığı gibi küçük firmalara değil, aksine büyük ölçekli ulusal ya da ulusötesi şirketlerin eline geçtiğini göstermektedir. Küçük firmaların söz konusu alanda büyük firmalar tarafından kontrol altına alınması 1990'lı yıllar boyunca da devam etmiştir (Reimer, 1999:125).

CCT'nin hizmet kalitesini yükselteceği yönündeki iddialara ilişkin oldukça tartışmalı sonuçlar ortaya çıkmıştır. İngiltere'de yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda CCT'nin yarattığı etkileri inceleyen araştırmalar, söz konusu uygulamanın yerel harcamaları azaltıcı etkide bulunmasına karşın

hizmetin kalitesi ve etkinlik anlamında önemli bir değişikliğin olmadığı ya da söz konusu değişikliğin belirsiz olduğu yönünde sonuçlara ulaşımlardır. Bunun yanı sıra hizmet sunumundaki söz konusu değişikliğin hizmetin kalitesinde azalmalara yol açtığına ilişkin bulgulara ulaşan araştırmalar da mevcuttur (Boyne, 1998a; 1998b; 1998c).

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

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

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

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

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

2.5.2. Amerika Deneyimi

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

- Denk Bütçe ve Acil Bütçe Açığı Denetimi adındaki 1985 tarihli kanun yerel yönetimlere ve federal devletlere bazı mali sıkıntılar getirmiştir.
- Mali sıkıntılar ve tasarruf politikası yerel yöneticileri özelleştirmeye daha yakından bakmaya yöneltmiştir.

- Halkın fazla vergi vermek istememesi buna karşın etkin ve kaliteli hizmet beklentisi yerel yönetimlerde özelleştirme yönündeki güdüleri güçlendirmiştir.
- Federal yönetimlerin özelleştirmeyi ideolojik olarak benimsemeleri ve özelleştirme yönünde bazı teşvik ve baskıları, uygulamada özelleştirmeyi arttıran bir diğer faktör olmuştur.
- Kamu kesimindeki ücretlerin ve sendikalaşmanın özel sektöre göre yüksek olması, hizmet maliyetlerini arttıran bir unsur olduğu için, hizmetlerin özelleştirilmesi yönündeki baskıyı arttırmıştır.

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

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

ABD'de yerel hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devri anlamında gerçekleştirilen uygulamaların İngiltere'deki uygulamalar ile karşılaştırıldığında bir kaç açıdan farklılaştığı görülmektedir. Bu ayrımlardan ilki, kamu ve özel sektör rekabeti çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. İngiliz yerel yönetimleri söz konusu rekabet içerisinde kendi işgüçlerinden oluşan takımları ihale kazanma yönünde desteklerken, ABD'de ise söz konusu ihalelerde daha çok kar profili yüksek firmalar tercih edilmektedir. Phonex, Indianapolis gibi eyaletlerde bu uygulama yoğunluk kazanmaktadır. İngiltere'de yerel yönetim hizmetleri bütün olarak özel sektöre devredilirken ABD'de hizmete ilişkin unsurların bir kısmının kontrolünü yerel yönetimler elinde tutmakta-

dırlar. ABD'de yerel yönetimler, hizmet sunumunda daha çok aile şirketi olarak nitelendirebileceğimiz küçük şirketlerden yararlanmayı tercih ederken İngiliz yerel yönetimleri hizmet sunumunda büyük firmalardan yararlanmaktadır. Diğer bir farklılık ise ihalelere konu olan hizmetlerin niteliğine ilişkindir. ABD'de ihalelere konu olan hizmetler daha çok çöp toplama, temizlik gibi ileri düzeyde teknoloji ve vasıflı işgücü gerektirmeyen hizmetlerden oluşmakta iken, İngiltere'de söz konusu hizmetler profesyonel nitelikteki hizmetleri de içine alacak şekilde genişleme eğilimindedir. Son bir farklılık ise yönetim birimleri arasındaki sözleşmeler ABD'de yaygınken İngiltere'de söz konusu uygulama yasalarla sınırlandırılmıştır. İngiltere'de bir yerel yönetim birimi ancak kaynak fazlalığına sahip olduğunda ve gerektiği durumlarda bir başka yerel yönetim birimine ait hizmet sunumunu gerçekleştirebilmektedir (Loverly, 1995: 20).

Tablo.2.2: ABD' de Çeşitli Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi

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

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

ABD'de NewYork, Philadelphia, Indianapolis, Phonex gibi kentlerde yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörden yararlanma oranı oldukça yüksektir. Bu şehirlerde kentsel hizmetlerin özelleştirilmesiyle büyük tasarrufların sağlandığı belirtilmektedir. Örneğin, 1993-1994 döneminde Indianapolis

kentinde çöp toplama hizmetlerinin özel sektöre devredilmesiyle hizmet maliyeti hane başına 85 dolardan 68 dolara inmiştir. Buna karşılık 1994 yılında kamunun çöp toplama işinde çalışan takım sayısı 27'den 24'e inmiştir. Aynı bulgular diğer kentler için de geçerlidir (Blackstore ve Hakim, 1997).

Tablo.2.3: Belediye Örgütü ile Özel Şirketlerin İşgücü ve İstihdam Açısından Karşılaştırılması

	Özel şirket	Belediye
Toplam maliyetlerde		
İşgücünün payı	%49	%60.2
Sendikalı işgücü	%20	%48.1
İşçilerin ortalama yaşı	32.1	36.1
İşe son verilme	%53.7	%16.0
İşçiyi yazılı olarak uyarma	%33.9	%72.5
Yapılan olağan personel toplantıları	%53.5	%81.5

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

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

1990'ların başından itibaren bir önceki on yıla oranla yerel hizmetle-

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

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

2.5.3. Fransa Deneyimi

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

Belediyelerin hizmet sunumunda özel sektörden yararlanma yönünde ileri sürdüğü gerekçeler aslında diğer ülke örneklerinde gördüklerimizden

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

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

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

2.5.4. Almanya Deneyimi

Kamusal nitelikteki hizmetlerin özelleştirilmesi Almanya'daki yerel yönetimler için de önemli bir unsurdur. Kentler, belediyeler ve ilçeler (kreise), kendi sorumluluklarına giren hizmetlerin özel sektöre verilip verilemeyeceği gibi konularda kendileri karar vermek durumundadırlar.

Kent yönetimleri, çöplerin toplanması ve bakım hizmetleri ile ilgili görevler yanında ulaşım, mezarlıklar, kamu parkları ve yeşil alanların bakımı, planlama, inşaat, kültürel ve dinlendirici tesisler ve karşılıklı yardımlaşma gibi hizmetlerin sunumunda da özel sektörden yararlanmaktadırlar. Bu tür görevler sadece özel teşebbüsler değil aynı zamanda kar amacı olmayan kuruluşlar, özel olarak işletilen belediye teşebbüsleri veya içinde yerel yönetimlerin çıkarı bulunan teşebbüslere de devredilebilmektedirler (Levrat, 1995: 38). Ayrıca yerel yönetimler, atık su yönetimi gibi çeşitli alanları kapsayacak yeni özelleştirme yöntemleri de öngörmektedirler.

2.5.5. İsveç Deneyimi

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

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

2.5.6. Yunanistan Deneyimi

Yunanistan’da belediyelerin ihaleler aracılığıyla yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunu özel sektöre devretmelerinin gerekçesi, yerel yönetimlerin en iyi fiyatı elde etmeleridir. Yerel yönetimlerin görevini kolaylaştırmak, çıkarlarını korumak ve sosyal hedeflere ulaşmak için mevzuat son derece katı kurallara bağlanmıştır (Levrat, 1995: 45). Yunanistan’da bu çerçevede pek çok yerel nitelikteki hizmet özelleştirilmiştir. Bunun yanı sıra belediyelere ait taşınmaz malların yaklaşık dörtte üçlük kısmı satılmıştır. Ancak belediyelerdeki özelleştirme uygulamaları sonucunda büyük çaplı işten çıkarmalar da yaşanmıştır. Örneğin, Atina Belediyesi yaklaşık olarak 12 bin çalışanın işine son vermiştir. Bu rakam Atina Belediyesi’ndeki toplam çalışanların altıda birine denk gelmektedir (Zengin, 1996: 101).

2.5.7. Macaristan Deneyimi

Her ne kadar Macaristan’da rejim değişikliği 1990 yılında meydana gelmiş ise de planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş bu tarihten önce başlamıştır. Yarışmaya dayalı ihale yöntemi alanına ilişkin düzenle-

meler öngören 1987 tarihli Teklif Yöntemleri Yasası ve 1991 tarihli İmtiyaz Yasası, yerel yönetimlere kamu hizmetlerinin sunumunda ya kendi kurduğu bir birim (kuruluş ya da teşebbüs) aracılığıyla ya da sözleşme yoluyla hizmetleri özel yüklenicilere devrederek hizmet sunum yükümlülüğünden kurtulma olanağı sağlamaktadır. Ayrıca sözleşme aracılığıyla yerel yönetimler görevlerini devretme konusundaki kararlarında serbest bırakılmışlardır (Levrat, 1995: 43). Yerel yönetimlerin yeni yerel özerklik sistemine ilişkin fazla deneyimleri olmamasına rağmen, kamu binaları, parklar, yollar gibi belediye taşınmazları ile kamu hizmetlerinin sözleşme ve imtiyaz yoluyla özel sektöre bırakılmasında giderek artan bir ilgilerinin olduğu görülmektedir.

2.5.8. Şili Deneyimi

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

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

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

Şili'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması doğrultusunda orta-

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

Yönetim alanında ortaya çıkan ilk gelişme, ülkenin 12 yeni, yönetimsel açıdan özerk olan metropol alana bölünmesidir. Yönetim alanında yapılan yasal düzenlemeler ve finansal karar alma sürecinin desantralizasyonu ile belediyelerin çalışma yapısını özel sektördeki yönetim anlayışına benzetme amaçlanmıştır (Cereceda, 1993: 160). Belediye Gelirleri Yasası ile tüm belediyelerin belli bir oranda katkıda bulunduğu ortak bir belediye fonu oluşturulmuş, bu fondan belediyelerin kapsamı içinde bulunan nüfus ve yoksul sayısı ile orantılı olarak yardım sağlanması kararlaştırılmıştır.

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

Belediye hizmetleri alanında yapılan değişiklikler ile yerel yönetimle-

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

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

Bu gelişimlerin belediye çalışanları üzerinde yarattığı temel etki ise, belediyenin yardımcı ve hizmet personeli sayısında hızlı bir düşme yaşanmasıdır. Bu süreçte yaşanan ilginç bir gelişme ise, birçok belediye işçisinin hizmetlerin özel sektöre devredilmesi sonucunda, özel firmalara geçmek için istifa etmesidir. Buna gerekçe olarak ise, hizmetlerin belediyelerin kendi işçisi ile yürütüldüğü eski sistemde örneğin belediyenin çöp yönetimi için yaptığı sözleşmelerin ve işçilere ödediği ücretin kaldırılan belli bir çöp ağırlı-

ğı üzerinden belirlendiği, kamuda ücretlerin statik olduğu buna karşın özel sektörde verimliliğe dayalı ücret sistemlerinin bulunduğu dinamik bir sistemin olması gösterilmektedir (Cerecoda, 1993: 167). Bu oluşumun ardındaki bir başka neden olarak akla, söz konusu dönem itibarıyla Şili'deki emeklilik sisteminin özelleştirilmesinin etkileri gelmektedir. Emeklilik sistemindeki değişikliklerin kamu istihdamı içinde yer almanın avantajını kaldırmış olması çalışanları özel sektöre geçmeye özendirici bir etki yapmış olabilir.

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

2.5.9. Ukrayna Deneyimi

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

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

Ukrayna'nın 1991'de Sovyetlerden ayrılarak bağımsızlığını kazanması ve bu çerçevede yeniden yapılanmaya gitmesi süreci içinde, 1997 yılında ye-

rel yönetimlerin temel yapısını belirleyen yasal düzenleme çıkarılmıştır. Bu yasa yerel yönetimlerin özerkliğini arttırıcı yönde düzenlemeler içermektedir ve aynı zamanda yerel yönetimlere daha fazla sayıda hizmet sunum sorumluluğu vererek desantralizasyon yönünde ilk adımları atmıştır. Daha rekabetçi piyasalara geçiş sürecinde, kamu mülkiyetindeki işletmeler yükselen maliyet baskıları ile karşılaşmışlar ve bunun sonucunda sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerel yönetim birimlerine devretmişlerdir. Genel olarak merkezi yönetim, ulusal savunma, ekonomi yönetimi, işsizlik ve emeklilik sistemlerine ilişkin hizmetlerden sorumlu olurken, seçilmiş bölgesel yönetimler (oblast) eğitim, yol yapımı gibi hizmetlerin, ilçe yönetimleri (rayon) ise, su, enerji, yerel yollar, toplu taşımacılık, temizlik gibi kamu hizmetlerinin sorumluluğunu almışlardır (Brown, 2001: 731).

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

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

2.6. TÜRKİYE'DE YEREL HİZMETLERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ UYGULAMALARI

Ülkemizde 1980 sonrası yaşanan değişim sürecinin ve bu bağlamda kamu sektörünün özel sektör lehine küçültülmesi çerçevesinde ortaya çıkan anlayışın yerel yönetim alanına yansımaları, kendini yerel hizmetlerin üretim ve sunumunun özel sektöre devri olarak göstermiştir. Bu yapı içerisinde belediyelerde özellikle 1984 yılından sonra yoğun özelleştirme faaliyetlerine girişildiği görülmektedir.

Örneğin, belediyelerin kendi sınırları içinde su tesisatı kurmak ve işletmek için özel şirketlere imtiyaz hakkı verebilmesi, İstanbul metropolitan alanında su ve kanalizasyon yönetimi için Dünya Bankası teşvikiyle 1981'de İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)'nin kurulması ile sonuçlanmıştır. 1986'da ise aynı şekilde Ankara ve İzmir'de de benzer kuruluşların oluşturulduğunu görüyoruz. Bugün söz konusu bu kuruluşlar da sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri özelleştirmektedirler.

ASKİ Genel Müdürlüğü, su ve atıksu abonelerine ait sayaçların endekslerini okuma, ödeme bildirimlerinin abonelere aktarılması, usulsüz kaçak kullanımların tespiti gibi işlemleri sözleşme/ihaleler ile özel sektöre devretmiştir. Bunun yanı sıra, metro yapımı gibi ulaşım ve raylı sistemlerin yapımında yap-işlet-devret modeli ile özel sektörden yararlanılmıştır. Kentel hizmetlerin özelleştirilmesi çerçevesinde toplu taşıma hizmetlerinin özelleştirilmesi de öne çıkan uygulamalardır. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi adına toplu taşıma hizmetlerini sunmakla yükümlü olan EGO Genel Müdürlüğü, 1997 yılından itibaren açılan ihalelerle 400 adet solo tipi otobüs hattı ile 95 adet çift katlı otobüsün işletmesini 10 yıl süre ile devretmiştir. Özel otobüs işletmeleri, EGO'nun tüm genel şartlarına tabi olmakla birlikte, halka karşı hizmet sunum sorumluluğunun EGO işletmesine değil de doğrudan doğruya özel işletmelere ait olması, kamu hizmeti sorumluluğunun devredilmesinin olası sakıncaları dikkate alındığında ciddi sorunlara yol açması açısından eleştirilmektedir (Fırat, 1998: 87-89).

2.6.1. Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Yaygınlık Durumu

Ülkemizde kentsel nitelikteki hizmetlerin özelleştirilmesinin karakteristik özelliklerini ortaya koymak oldukça önemlidir. Ancak söz konusu alanda sistematik bilgiler yok denecek kadar az ve düzensizdir. TODAİE, Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi (YYAEM) tarafından 1997 yılında yapılan araştırma, belediyelerdeki özelleştirmenin yaygınlık durumunu aydınlatması açısından önem taşımaktadır. Bu araştırma kapsamında sunulan hizmetler, mali işler- (vergi toplama ve bütçe) -muhasabe işleri, temizlik işleri (kent içi temizlik, çöp toplama, sinekle mücadele gibi), su denetimi (su sayaçlarını okuma ve kaçak kullanımların denetimi), bayındırlık işleri (kanalizasyon yapımı, yol, kaldırım, bina yapımı), ulaştırma, iktisadi ve ticari işletmeler (soğuk hava deposu, mezbaha, otel, gazino, lokanta, turistik tesisler gibi) şeklinde altı başlık altında toplanmıştır.

Söz konusu hizmetlerdeki özelleştirme oranlarına baktığımızda, mali işlerin hemen hemen tamamının belediyenin kendi örgüt ve personeli eliyle yürütüldüğü görülmektedir. Bu tür işlerde özel sektörden yararlanma oranı % 1'in altındadır. Temizlik işlerinde özel sektörden yararlanma oranı ise % 7 düzeyindedir. Bu işlerde hem belediye örgütünü hem de özel sektörü bir arada çalıştıran belediye oranı ise % 1.5 dolayındadır. Su hizmetleri, ankete katılan belediyelerin % 98'lik bölümünde belediyenin kendisi tarafından yürütülmektedir. Bayındırlık hizmetlerinin sunumunda ise belediyelerin payı % 90'dan daha düşük bir seviyede gerçekleşmektedir. Ulaşım hizmetlerini ise belediyeler, % 84 oranında kendi eliyle gerçekleştirmektedirler. İktisadi ve ticari işletmeler ise belediyelerin büyük bölümünde mevcut değildir. Bu tür işletmelere sahip olan belediyelerde ise, mezbaha işletmelerinin % 93'ü, soğuk hava depolarının ise % 68'i belediyelerin kendileri tarafından işletilmektedir, gazino, dükkan, turistik tesisler, kaplıca, dinlenme yerlerinin işletilmesinde ise belediyelerin payı % 24-25 arasında değişmektedir.

Özelleştirmenin coğrafi olarak dağılımına baktığımız vakit ise farklı gelişmişlik düzeyine sahip olan yörelerde özel sektör unsurunun da farklı-

laşmakta olduğu görülmektedir. Hizmet sunumunu gerçekleştiren özel sektör unsuru, ulusötesi şirketlerden, aşiret kökenli yatırımcılığa kadar uzanan çeşitli büyüklük ve nitelikteki kesimleri içermektedir. Siyasi partiler açısından özelleştirmenin farklılık durumuna baktığımızda, özelleştirmenin yoğun olarak merkez sağ partilerin yönetimindeki belediyelerde gerçekleştiğini görülmektedir (YYAEM, 1998).

Bu araştırmanın sonucunda ortaya çıkan niceliksel veriler, ülkemizde belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu durum bir açıdan, araştırma yönteminin kendi içinde taşıdığı bir takım metodolojik sıkıntılardan kaynaklanmış olabilir. Araştırma, belediye hizmetlerinin hangi yöntemlerle yürütüldüğünü ortaya koymak amacıyla, Haziran 1997 tarihinde, araştırmayı yapan birimin merkez veri tabanlarında bulunan 2833 belediyeye gönderilen soru kağıtlarından oluşan anket şeklinde tasarlanmıştır. Soru kağıtlarının geriye dönüş oranı % 16.4'dür. Bir başka deyişle soru kağıtları 462 belediye tarafından cevaplandırılmıştır. Bu açıdan anket sonuçlarının tüm belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarını yansıttığını söylemek pek olanaklı değildir. Bununla beraber, özellikle metropolitan kentlerimizde, spesifik belediyeler örneğinde özelleştirme uygulamalarının yaygın olduğu görülmektedir. Örneğin, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Fen İşleri Dairesi Genel Müdürlüğü'nün 1993 yılı itibarıyla, altyapı hizmetlerinin % 97.8'i, inşaat işlerinin % 98.1'i, yol hizmetlerinin % 20'i ve trafik hizmetlerinin % 45.9'u özel sektör tarafından karşılanmıştır (Kartal, 2000: 69-76). Ancak araştırmanın sonucunda özelleştirmeye konu olan hizmet kollarının sıralaması genel olarak özelleştirme uygulamaları incelendiğinde ortaya çıkan tablo ile uygunluk sergilemektedir. Belediyelerde özelleştirmenin en yaygın olduğu hizmet kolu temizlik işleridir. Bu iş kolu, nitelik itibarıyla düşük vasıflı işgücüne sahip olması nedeniyle taşeronlaşmaya uygun bir yapıya sahiptir. Belediyelerde özelleştirme uygulamalarının ülke geneli göz önüne alındığında sadece belli bölge ve hizmetler ile sınırlı kalmasının nedeni olarak Göymen, diğer alanlardaki özelleştirmelerden farklı olarak, belediyeler düzleminde kentsel hizmetlerin özelleştirildiği zaman (bir sözleşme ile

özel sektöre ihale edildiği zaman) belediyenin siyasal sorumluluğunun ortadan kalkmamasını göstermektedir (Göymen, 2000: 9-10).

Ülkemizde genel olarak özelleştirme uygulamalarına değindikten sonra, kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinde önemli yer tutan şirketleşme ve hizmetlerin sözleşme/ihale aracılığıyla özel sektöre devredilmesi uygulamalarını daha yakından inceleyelim.

2.6.2. Şirketleşme

Belediyelerce sunulan yerel hizmetlerin özelleştirme uygulamalarının alt yapısı şirketleşme ile oluşturulmuştur. Yerel yönetimler ve bunların bağlı kuruluşları, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre, anonim ve limited şirket olarak yeniden yapılanmaya yönelerek daha önce belediye örgütü tarafından yürütülmekte olan bazı hizmetleri özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketler eliyle yerine getirmeye başlamışlardır. 1998 yılı sonu itibarıyla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın verilerine göre, yerel yönetimler tarafından kurulmuş ya da yerel yönetimlerin ortağı olduğu 680 şirket bulunmaktadır (DPT, ÖİK: 554, 2001).

Belediyelerde şirketleşme uygulamalarının yasal dayanakları 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nda bulunmaktadır. 1580 sayılı yasa, belediyelere söz konusu yasada tanımlanan esas görevlerini yerine getirdikten sonra, belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak için sını ve ticari teşebbüslerde bulunmalarına olanak vermiştir. Şirket kurma sürecinde 1988-1992 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı'nın uygun görüşünün alınması kuralı uygulanmıştır. Ancak bu uygulama 1992 sonrasında kaldırılmıştır. Belediyelerin giderek artan oranda asli sayılan görevlerini de bu tür teşebbüsler tarafından yerine getirmesi, hukuki açıdan kendilerine tanınan bir hakkın kötüye kullanılması olarak değerlendirilmektedir (DİSK-Genel-İş, 1996: 8).

Yerel hizmetlerin sunumunda, şirketleşme eğiliminin nedenlerine baktığında, bu tür şirketlerin piyasa mekanizmasının serbestliğinden yararlanmak ve kamu denetiminden uzaklaşmak güdüsü ile doğduğu görülmektedir. Şirket kurma gerekçeleri olarak, hizmetleri özelleştirmek, kamu ku-

rumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa koşullarının gerektirdiği imkan ve teknikleri kullanmak, kamu personel rejiminin dışına çıkarak esnek istihdam ve esnek ücret politikalarını uygulama olanağına sahip olmak, merkezi ve siyasi denetimden kurtulmak, ihale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının şirketler aracılığıyla tekrar belediyeye dönüşünü sağlamak, yerel halkın katılımını sağlayacak mali sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları yaratmak, yerel imkanları değerlendirmek olarak belirtilmektedir (DPT, ÖİK: 554, 2001: 88).

Mevcut durum itibariyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi 18, Ankara Büyükşehir Belediyesi 16, İzmir Büyükşehir Belediyesi 15 şirkete iştirak etmiş bulunmaktadır. Son yıllarda ise belediyeler tarafından kurulan şirketlerin-Belediye İktisadi Teşekküllerinin (BİT) hisselerinin özel kişi ya da kuruluşlara satış yoluyla devredildiği görülmektedir. Bu çerçevede örneğin, Adana Büyükşehir Belediyesi Çukurova Elektrik A.Ş'nin hisseleri açık artırma ile satılmış, Ankara Çankaya Belediyesi'ne ait Belde A.Ş'de, hem ihale bedeli hem de yıllık gelir üzerinden belirlenen oran karşılığı yönetim devri sözleşmesi yapılmıştır (Fırat, 1998: 82). Bunun yanı sıra, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, kaynak yaratmak amacıyla, İGDAŞ, İDO, İHE ve İstanbul Ulaşım adlı şirketleri, özelleştirme kapsamına almıştır. Bu seçilen dört şirketin en önemli özelliği, karlılık oranlarının yüksek ve pazar paylarının geniş olmasıdır (Temelli, 2002: 514-515).

Belediyelerde şirketleşme uygulamalarının çeşitli açılardan bir çok soruna neden olduğu ve büyük tartışmalara yol açtığı gözlenmektedir. Özellikle belediyelerde örgütlü işçi sendikaları, söz konusu uygulamaların, örgütsüz, sosyal haklardan yoksun hatta kimi durumlarda sigortasız geçici işçi çalıştırmaya olanak sağladığı ve bu doğrultuda sendikalaşma bakımından olumsuz etkiler yaratması nedeniyle şirketleşme uygulamasına karşı çıkmaktadırlar. Belediye şirketleri, özel sektör temsilcileri tarafından da söz konusu piyasalarda rekabeti önledikleri ve kendi hareket alanlarını daralttıkları gerekçesiyle yoğun eleştirilerle karşılaşmaktadırlar (DPT, ÖİK: 554, 2001: 88).

Belediye şirketlerinin mevcut durumu, söz konusu uygulamaların daha dikkatli incelenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Sayıştay'ın "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerince Kurulan Şirketler" başlıklı raporunda öncelikle mevcut şirketlerin yukarıda saydığımız gerekçeler doğrultusunda kurulduğu belirtilmekte ve bu şirketlerin 1998 yılı toplam zararlarınının 9.6 trilyon tutarına ulaştığı, en çok zarar eden şirketlerin ise sırasıyla Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne ait BELKO ve İzmir Enternasyonal Otel A.Ş adlı şirket olduğu ortaya konulmaktadır. Aynı raporda bazı şirketlerin 4046 sayılı Özelleştirme Yasası uyarınca Bakanlar Kurulu izni olmaksızın özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kurulduğu, belediye şirket yönetim ve denetim kurulu üyelerinin belediyelerdeki görevlerini, ısrarla istenmesine rağmen bildirmediikleri kaydedilmektedir (Cumhuriyet, 06.05.2001).

Belediye şirketlerinin ticari açıdan başarısız olması ya da zarar etmesi durumunda, hiçbir mali ve cezai sorumluluğa sahip olmaması, bunun yanında kamuoyunda söz konusu şirketlerde kayırmacılığa dayalı istihdam uygulamaları ve kişisel çıkar sağlama girişimleri biçiminde yolsuzluk söylentileri belediye şirketlerinin tabi olduğu düzenlemeler ve denetim mekanizmalarının tekrar gözden geçirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

2.6.3. Yerel Hizmetlerin Sözleşme/İhale Aracılığıyla Özel Sektöre Devri (Taşeronlaşma)

Özelleştirmede finansmanı kamu kesimince sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özel firmalara bırakılması karşımıza sözleşme/ ihale yöntemi denilen uygulamayı çıkarmaktadır. Bu durumda yerel hizmetin üretim ya da sunumunu özel sektör yaparken, söz konusu kamu kurumu hizmetin planlama ve finansmanı açısından sorumluluğu elinde bulundurmaktadır. Hizmetin maliyeti ve kalitesi, hizmet sözleşmesi/ihalesinde özel sunucudan beklenen temel unsurlardır (Estrin, 1995).

Ülkemizde belediyeler, bir özelleştirme yöntemi olarak sözleşme/ihale yönteminden 1984 sonrası yoğun bir şekilde yararlanmaya başlamışlardır. Bu yönetime ilişkin olarak Devlet İhale Kanunu'nda 1983 ve 1984 yılında

yapılan değişiklikler, finansal kiralama düzenlemeleri, emanet işlerine ait uygulama yönetmeliği, bayındırlık işleri genel kurallarında yapılan düzenlemeler, özelleştirme yasasının çıkarılması, kamu kesiminde döner sermaye, vakıf ve şirket kuruluşlarının teşviki, söz konusu sistemin potansiyelini açığa çıkaracak girişimler olmuşlardır (YYAEM, 1998: 93).

Belediyelerce sunulan hizmetlerin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devredilmesi çerçevesinde öne sürülen gerekçeler, genel olarak özelleştirmeye ilişkin öne sürülen gerekçelerle örtüşmektedir. Söz konusu uygulamalara temel gerekçe olarak belediyelerin içinde buldukları mali sıkıntılar gösterilmekte ve hizmet sunum maliyetini azaltarak verimliliği arttırmak için bu uygulamalara gidildiği belirtilmektedir. Bu noktada belirtilmesi gereken söz konusu mali sıkıntıların belediyelerin hizmet sunum özelliklerinden daha çok merkezi yönetim tarafından uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde belediyelere atfedilen rolden ve bu politikaların belediyelere yansıyan görüntüsünden kaynaklandığıdır. Daha önce de belirttiğimiz gibi 1980 sonrasında tüm dünya ve bu bağlamda ülkemizde de yoğun bir biçimde gündeme gelen devleti küçültme - özelleştirme uygulamalarına zemin hazırlama çerçevesinde, ülkemizde merkezi hükümet tarafından belediyelere aktarılan kaynaklar giderek daraltılmış adeta belediyeler bir çıkmaz yola itilmişlerdir. Artan nüfus ve kentleşme karşısında kendi öz kaynakları ile yeterli hizmet sunumunu gerçekleştiremeyen belediyeler için hizmet sunumunu özel sektöre devretmek tek çıkar yol olarak algılanmıştır. Ancak bu noktada belirtilmesi gereken bir diğer önemli unsur, özellikle hizmet üretimi için işgücü hariç gerekli tüm girdilerin belediye tarafından karşılandığı sözleşme/ihale uygulamalarında, hizmet maliyetini düşük tutan ve bu anlamda verimliliği sağlayan tek unsurun işgücü maliyetlerindeki azalma olduğudur. Bu kayıt dışı, düşük ücretli ve iş güvencesi olmadan çalışma anlamına gelmekte, çağdaş sosyal politika anlayışı ile bağdaşmayan bir uygulama olmaktadır. Nitekim araştırmamız sırasında görüştüğümüz bir belediye yetkilisi bu yargımızı doğrular nitelikte ipuçları vermektedir.

"Cadde ve sokaklardaki asfalt yapımı ve temizlik işlerini müteahhite

vermemiz bizim için çok karlı olmaktadır. Biz müteahhite kendi asfalt fabrikamızdan asfalt ve gerekli olan malzemeyi sağlıyoruz. O sadece kendi işçiliğini getiriyor."

İhale/sözleşme yöntemi birbirinden farklı yapıda çok sayıda hizmetin özelleştirilmesinde kullanılmaya elverişli bir yöntem olduğu için ülkemizdeki uygulamalar çerçevesinde en çok kullanılan yöntem olma özelliğini taşımaktadır. ASKİ'nin abonelere ait su sayacı okuma ve denetim işinin özel sektöre devri bu çerçevede gerçekleşmiştir. Yine ulaşım ve raylı sistem çalışmalarında söz konusu yöntemden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Ankaray gibi raylı ulaşım sistemlerinin yapımında açılan ihaleler uluslararası nitelikte olup, bu tür ihaleleri genellikle içinde çok uluslu şirketlerin olduğu konsorsiyumlar kazanmaktadır. Bunun dışında, bir çok belediyenin su, kanalizasyon, çöp toplama, cadde temizliği ve bakımı, şehir içi yolların yapımı, park bahçe düzenlemeleri, sosyal tesislerin yapım ve işletmesi gibi hizmetlerinin ihaleler aracılığıyla özel sektöre devredildiği görülmektedir. Bu çerçevede Adana Belediyesi'nin Emlak Vergisi tahakkuk ve tahsilat işlerini ihale aracılığıyla özel sektöre devretmesi özelleştirmenin boyutlarının ulaştığı noktayı göstermesi açısından oldukça ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Ancak bu uygulama bir çok yönden eleştirilmektedir. Her şeyden önce karakterize edici özelliği, kamu gücünü kullanarak toplanması olan verginin, özel sektör tarafından ne derece etkin olarak tahsil edileceği tartışma konusudur. Ayrıca vergi gibi en önemli devlet gelirinin tahsilatında özel sektörden yararlanılması, sunulan kamu hizmetleri kadar kamu gelirlerinin de kamusal özünün eritildiğini göstermesi bakımından ilginç bir örnek oluşturmaktadır.

Belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerden ihalelere konu olan hizmetler arasında çöp ve temizlik hizmetleri ön plana çıkmaktadır. Genel-İş Sendikası'nın 1998 ve 1999 yıllarındaki çöp ve temizlik ihalelerine ilişkin olarak yaptığı araştırmada, ihalelerin belediye türlerine, belediyeleri sınırları içinde bulunan nüfus ve belediyelerin coğrafi bölgelere dağılımına göre sergiledikleri özellikler saptanmaya çalışılmıştır. Buna göre; 1999 yılı itibarıyla, çöp ve temizlik ihaleleri tutarında % 80 gibi bir payla birinci sırayı

büyükşehir belediyeleri (BŞB) almaktadır. 1998 yılında ise ihalelerde büyükşehir belediyelerinin payı % 73 dolaylarındadır. 1998 yılı ihalelerinde ağırlık BŞB-İlçe belediyelerindeyken 1999 yılında doğrudan büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan ihalelerde artış gözlenmiştir. 1998 yılında kasaba belediyelerinin ihaleye çıkmadığı gözlemlenirken, 1999 yılında ihalelerin % 1'nin bu tür belediyeler tarafından yapıldığı saptanmıştır. İhalelerin belediyenin sınırları içinde yaşayan nüfusa göre dağılımına baktığımızda, nüfus arttıkça ihale sayılarının da arttığı başka bir deyişle kalabalık kentlerin belediyelerinin ihaleye daha çok başvurduğu gözlenmektedir. İhalelerin % 97'si nüfusu 50 bini aşkın belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. İhale tutarı açısından baktığımızda en büyük dilimi nüfusu 250 bini aşkın büyük kent belediyeleri oluşturmaktadır. 1998 yılında ihalelerin % 52'si bu belediyeler tarafından gerçekleştirilmişken bu oran 1999 yılında % 66'ya çıkmıştır. Belediyelerin buldukları bölgelere göre ihalelerin dağılımına baktığımızda 1999 yılında ihalelerin toplam tutarı bakımından % 63'lük payla Marmara Bölgesi birinci sırada bulunmaktadır. İkinci sırada % 21'lik payla Ege Bölgesi belediyeleri gelmektedir. Ege bölgesi belediyelerini sırasıyla, İç Anadolu, Akdeniz, Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu belediyeleri izlemektedir (Genel-İş, 1999/2: 51-64). 2000 yılı temizlik ve çöp ihaleleri incelendiğinde ise, ihale bedelleri açısından yapılan sıralamada % 71'lik bir oranla büyükşehir belediyelerinin başı çektiği gözlenmektedir. İhalelerin belediyelerin nüfusuna göre dağılımına baktığımızda ise, % 93'nün nüfusu 50 bini geçen belediyeler tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir. İhalelerin coğrafi açıdan dağılımı ise önceki yıllarla benzer özellikler sergilemekte, ihalelerde başı çeken belediyeler, yine Marmara ve Ege Bölgesi gibi gelişmiş yörelerin belediyeleri olmaktadır (Genel-İş 2001/1; 10-13).

Ülkemizdeki mevcut uygulamalar bir çok yönden tartışılması gereken nitelikler taşımaktadırlar. Söz konusu yerel hizmetlerin özel firmalar tarafından üretilmesi, öncelikle yukarıda da değindiğimiz gibi çalışanların iş güvenliği ve toplu pazarlık gücünü azaltıcı etkide bulunmaktadır. Bunun yanı sıra mal ve hizmetlerin maliyetindeki azalma ve hizmeti etkin olarak üretme

varsayımı da maliyet ve etkinlik kavramlarına verilen anlama göre değişebilmektedir. Falay'a göre; özelleştirme savını savunanların etkinlik dedikleri sonuç, maliyetleri en aza indirmek için mal ve hizmetleri kıstak daha dar kapsamlı mal ve hizmet sunmak, çalışanlara daha düşük ücret vermekle eş anlamlı olarak ortaya çıkmaktadır. Falay bu şekilde üretim için bazı nedenlerin olduğunu ileri sürmektedir. İlk olarak, hizmetin üretim ya da sunumunu üstlenen özel yükleniciler, doğal olarak para kazanmak istemeleri nedeniyle, yerel yönetimlerce kendilerine ödenen tutarı hizmeti geliştirmek için kullanmamakta, karlarına ilave etmek istemektedirler. İkinci olarak, kar şeklinde özel firmalara giden meblağ, vergi ödeyenlerin istedikleri yerel mal ve hizmetlerin sağlanamamasının kısmi bir bedeli gibidir (Falay, 1998: 15-16).

Özelleştirmeye ilişkin karar sürecinde gözden kaçırılmaması gereken bir diğer nokta, belediyelerin özelleştirme bağlamında geçiş maliyetleri olarak adlandırabileceğimiz bir dizi maliyete katlanmak durumunda olmasıdır. Bu maliyetler, ihale tekliflerinin incelenmesi, değerlendirilmesi, sözleşmelerin düzenlenmesi, sözleşme sonrası yüklenici firmaların performansının izlenmesi, yüklenici firmaların yaptığı işlerden doğan sorun ve şikayetlerle ilgilenilmesi gibi unsurlardan oluşmaktadır. Söz konusu hizmetlerin direkt olarak belediyeler tarafından üretilmesi ve sunumu halinde ise geçiş maliyeti olarak adlandırdığımız bu maliyetlerin olmaması, özelleştirmeye ilişkin karar alırken söz konusu geçiş maliyetlerinin de hesaba katılması gerektiğini ortaya çıkarmaktadır.

Belediyelerde hızla büyüyen özelleştirme uygulamaları, özel yüklenicilerin hizmetlerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için uzun dönemli planlama yükümlülüklerinin bulunmaması nedeniyle hizmetlerde parçalanma yaratarak uzun vadede hizmet standartlarında gerilemeye neden olacağı gerekçeyle de eleştirilmektedir (DPT, ÖİK: 554, 2000: 92-93).

Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının, yerel halkın oyları ile seçilmiş yöneticilerin halka karşı sorumluluklarını azaltarak, demokrasinin ana felsefesi olan, seçilmiş temsilcilerin vatandaşlara karşı sorumlu olma kuralına karşı büyük bir tehdit oluşturabileceği vurgulanmaktadır. Bu görü-

şün temelinde ise belediyelerin birer yerel yönetim birimi olduğu başka bir ifadeyle yerel firma olmadığı ve bu bağlamda belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu yerel hizmetlerin, halka karşı hiçbir sorumluluğu olmayan özel firmalara devredilemeyeceği bulunmaktadır (Falay, 1998: 19).

Belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin özelleştirilmesinin yarattığı etkiler söz konusu uygulamalar incelendiği zaman kendini en çok belediyelerdeki çalışma ilişkileri üzerinde hissettirmektedir. Yerel hizmetlerin belediyenin kendi personeli yerine, yüklenici özel firma tarafından yürütülmesi çalışma ilişkileri alanında taşeronluk- alt işverenlik dediğimiz bir çalışma biçimini ortaya çıkarmaktadır. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde taşeronluk çerçevesinde kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinin, belediyelerdeki işgücü ve işçi-işveren ilişkileri üzerinde ne tür etkiler yarattığı ortaya konulmaya çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİR ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMİ OLARAK BELEDİYELERDE TAŞERONLAŞMA VE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ

3.1. GENEL OLARAK TAŞERONLUK KAVRAMI

3.1.1. Taşeronluğun Tarihsel Kökeni

Günümüzde oldukça yaygın bir istihdam biçimi haline gelen taşeronluğun, kökeni aslında çok eski tarihlere dayanmaktadır. Batı Avrupa'da feodal ilişkilerin çözülmesi ile birlikte bir dizi yeni ilişkiler seti ortaya çıkmıştır. Kapitalizm olarak adlandırılan bu yeni toplumsal düzen emek- sermaye ilişkilerinin oluşumuna ortam sağlamıştır. Bu süreç başlangıç itibarıyla, eve iş verme (putting out) sisteminden oluşmakla beraber üretimin dağınık yerlerde yapılması, üretim sürecindeki koordinasyon ve kalite kontrolünü güçleştirmiş, bu nedenle üretimin tek bir çatı altında toplanmasını ve koordinasyonunu sağlayan ilk fabrikalar kurulmuştur. Fabrikaların ilk ortaya çıktığı zamanlarda, fabrika üretiminin ilk aşaması olan manüfaktür üretim sisteminde, büyük atölyeler işlerini ya eve iş verme ya da taşeronluk aracılığıyla küçük atölyelere yaptırmışlardır. Bütünyle fabrika üretimine geçildiğinde ise, eve iş verme ve taşeronluk benzer üretim biçimleri olarak varlıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir. Üretim ilişkilerinin karmaşıklaşması ve üretim organizasyonunun, gittikçe gelişmesine koşut olarak, üretim sürecinde uzmanlaşma denen bir olgu ortaya çıkmıştır. Uzmanlaşmanın ortaya çıkışın-

daki etkenler ise, kendini ölçek ekonomileri, verimlilik ve maliyet minimizasyonu olarak göstermiştir. Bu çerçevede 19. Yüzyılda bugünkü anlamda taşeronluk uygulamalarının başladığı görülmektedir. İlk olarak İngiltere’de tekstil endüstrisinde başlayan taşeronlaşma, süreç içerisinde diğer sektörleri de kapsayacak şekilde yaygınlaşmıştır (Çimse-İş, 1996).

1960’lı yılların ortalarından itibaren, değişen talebin yapısı ile birlikte kitlesel ürünlerin bir bant sistemi içinde üretimi anlamına gelen Fordist üretim biçimi, imalat sanayinde ölçek ekonomilerini zorlamaya başlamıştır. Ürün farklılaşmasını sağlamak için montaj hattını bir çok parçalara ayırma anlamında ortaya çıkan yeniden yapılanma çabaları, ekonomik olmayan sonuçlar yaratmış, bu uygulamalar sonucunda ortaya çıkanlar daha sonra uygulamaya konulacak olan taşeronlaşmanın potansiyel nedenlerini oluşturmuşlardır (Şen, 1996). Sonuç olarak, tarihsel gelişim süreci içerisinde çok eskilere dayanan taşeronluk bazı dönemler görece arka planda kalmasına rağmen, bir üretim ve istihdam biçimi olarak varlığını her zaman korumuştur.

3.1.2. Taşeronluğun Tanımı ve Özellikleri

Taşeronluğa ilişkin literatürü incelediğimizde, söz konusu üretim ve istihdam biçimine yönelik olarak ortak bir tanımlama olmadığı görülmektedir. Taşeronlaşmanın nedenleri ve biçimleri üzerine yapılan araştırmalar kesin kriterler taşımaktan çok, ampirik genellemeler seti olarak, sistematik analizlerden uzak bir biçimde karşımıza çıkmaktadır (Goe, 1991). Taşeronluğa ilişkin teorik ve ampirik araştırmaların çoğu, sanayi sektöründe, endüstriyel taşeronluk uygulamalarına yöneliktir. Bu eğilimin arkasındaki temel neden, sanayiden sayılan işlerde- otomotiv, elektronik eşya yapımı vb. üretim sürecinin çok küçük parçalara bölünebilmesi ve dolayısıyla da taşeron üretim biçiminin çok kolay yürütülebilmesidir.

Özellikle 1980’li yıllar içinde yaşanan gelişmeler çerçevesinde kamunun hakimiyetinde bulunan hizmetler sektöründe de taşeronlaşmanın yaygınlaştığı gözlenmektedir. Kamuyu küçültme amacı çerçevesinde özellikle belediyelerin hizmet sorumluluğuna giren temizlik, çöp toplama, kamusal

birimlerin yemekhane ve temizlik işlerinin yapılmasında giderek artan oranda taşeron firmalardan yararlandığı görülmektedir. Ülkemizde de dünyada yaşanan bu gelişmeye paralel olarak hizmetler sektöründen sayılan işlerde bu uygulama yaygınlık kazanmıştır. Söz konusu gelişmelerin kamu sektöründe yaşanan özelleştirme uygulamaları ile el ele gitmesi, taşeronlaşmanın bir yönüyle özelleştirme amaçlı olarak kullanıldığını göstermektedir. Merkezi yönetim düzleminde 24 Ocak kararları ile KİT'lerin satışı şeklinde başlayan özelleştirme uygulamaları, belediyeler gibi Genel ve Katma Bütçeye bağlı kuruluşların satılmadığı durumlarda, söz konusu kurumların yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin ihaleler yoluyla taşeronla devredilmesi şeklinde meydana gelmiştir. Ancak hizmetler sektöründen sayılan bu işlerde taşeronlaşmaya yönelik araştırmalar yok denecek kadar az sayıdadır.

Taşeronluğa ilişkin literatürde ortak bir tanım olmamakla beraber, söz konusu tanımlar incelendiğinde bunların sanayi taşeronluğunu esas almaları, taşeronların ana firmanın belirlediği koşullarda üretim yapmaları ve söz konusu taşeron firmaların yasal olarak bağımsız olması gibi ortak unsurların olduğu görülmektedir (Şen, 1996: 24).

Bizim ana sorunsalımız açısından ise taşeronluk hizmet taşeronluğu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hizmet taşeronluğunu ise genel olarak şu şekilde tanımlamak mümkündür: Hizmet sektöründe taşeronluk, hizmetler sektöründen sayılan bir işte, işin bir bölümünün ana firma tarafından kendi sorumluluğunda olan daha küçük bir firmaya ya da bu firma aracılığıyla daha küçük bir firmaya yaptırılmasıdır.

Amaç yönünden ise taşeronluk; ekonomik taşeronluk, uzmanlık taşeronluğu, kapasite taşeronluğu, enformelleşme ve özelleştirme amaçlı olmak üzere çeşitli alt gruplara ayrılmaktadır.¹⁸ Amaç yönünden yapılan bu sınıflandırma çerçevesinde ana sorunsalımız açısından önem taşıyan taşeronluk özelleştirme amaçlı taşeronluktur.

¹⁸ Taşeronlaşmaya ilişkin ayrıntılı sınıflandırma için bkz. Endüstriyel ve Teknik Anlamda Taşeronluk ve Çalışma İlişkileri Üzerine Etkileri, Sabahattin Şen, 1996, Liman İş Yayınları, Ankara.

Taşeron uygulamalara ilişkin özellikleri incelediğimizde, taşeron firmaların küçük işletmeler olması ve bu nitelikleriyle de ana firmayı tamamlayıcı olmaları başka bir ifadeyle ana firmaya bağımlı oldukları görülmektedir. Taşeron çalışma biçiminin tüm bu özelliklerin ötesinde en büyük özelliği ise, işgücü piyasasının enformelleşmesi yönünde içinde büyük bir potansiyeli taşımaktadır. Taşeron firmaların küçük işletmeler olması ve bu tür işletmelerin yapısal özellikleri nedeniyle sendikalaşmanın güç ve buna bağlı olarak ücret ve sosyal haklar ile diğer üretim maliyetlerinin ana firmaya oranla düşük olması, en düşük maliyetle üretimi gerçekleştirme anlamında ana firmaya büyük avantajlar sağlamaktadır. Bu açıdan taşeronluk, üretim sürecinin enformelleşmesi amacıyla kullanılmasında etkin bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda ILO'nun taşeronluğa yaklaşımı ise bir hayli ilginçtir. ILO taşeronluğu birbirinden bütünüyle farklı iki amaç doğrultusunda değerlendirmektedir. İlk olarak taşeronluk, enformel sektörün formelleştirilmesine yönelik olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu enformel sektör faaliyetlerine biraz destek ve yasal koruma sağlanmasının bu tür işletmelerde güvenceli istihdam potansiyelinin yaratılmasına yardımcı olması beklenmektedir. Taşeronluğun geliştirilmesi küçük işletmeler açısından özel bir öneme sahiptir. Formel ve enformel sektördeki taşeronluk geliştirilerek, enformel sektördeki iş yerlerinde ve çalışma ilişkilerinde formelleştirme sağlanabilir. Bu açıdan ILO hükümet desteğine büyük önem vermektedir. İkincil olarak ILO taşeronluğu formel sektörün enformelleştirilmesine yönelik olarak değerlendirmektedir. Bu açıdan taşeronluk öncelikle istihdamı ve çalışanları koruyucu yasalardan kaçmanın bir aracı olarak kullanılmaktadır. Bu noktada ILO'nun 1949 yılında kabul ettiği, kamu kesimi ihalelerinde taşeron işçilerin çalışma koşullarına ilişkin 94 sayılı sözleşme bir mücadele aracı olarak karşımıza çıksa da söz konusu sözleşmenin bugün gelinen nokta göz önüne alındığında, tüm sektörlerde çalışan taşeron işçilerin haklarını koruyucu ve geliştirici şekilde yeniden revize edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Şen, 1996: 67-68).

3.1.3. Taşeronlaşmanın Nedenleri

Taşeronluğa ilişkin yapılan çalışmalar, daha önce de değindiğimiz gibi taşeronluğun nedenlerine ilişkin kesin kriterler taşımamakla beraber genel olarak beş geniş kategoriye ayrılabilir. Bunlar maliyet-etkinlik faktörleri, finansal olmayan faktörler, ürüne olan talebin karakteristik özellikleri, hizmete ilişkin faktörler ve düzenleyici kurallardan kaçınma - esnekliktir (Goe, 1991: 119).

- *Maliyet-Etkinliğe İlişkin Faktörler:* Firmaların üretim sürecinde, taşeron kullanmasının temel nedeni, üretim maliyetlerine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır. Firma, söz konusu üretim bölümünü, dışarıda piyasa şartlarına göre yaptırdığı durum ile kendi yaptığı vakit ortaya çıkan maliyetleri karşılayacak ve üretim ya da hizmeti dışarıda yaptıranın daha düşük maliyetle sonuçlanması durumunda, rasyonel üretim anlamında taşeronlaşmayı seçecektir (Goe, 1991: 119). Bu yolla firma işçilerine ödediği ücret, yan yararlar ve sermaye açısından ortaya çıkabilecek maliyetleri azaltacak, ayrıca firma bu şekilde faaliyet alanını daraltarak temel üretim alanını daha etkin hale getirebilecektir.

- *Finansal Olmayan Faktörler:* Teknik bilgi ve özel yeterlilik isteyen hizmetlerde firma, kendi içinde bu gereksinimleri karşılayacak yeterliliğe sahip değilse, etkinlik ve kalitenin sağlanması açısından, bu konuda uzmanlaşmış başka bir firma ile çalışmak isteyecektir. Bu açıdan ana firmanın söz konusu üretim ya da hizmet bölümünü başka bir firmaya aktarması taşeronluğun bir diğer nedenini oluşturmaktadır.

- *Ürüne Olan Talebin Özellikleri:* Firmaların ürünlerine olan talebin özelliklerine göre taşeronlaşmaya gitmeleri oldukça sık karşılaşılan bir durumdur. Özellikle talebin belirsiz, geçici dalgalanmaların olduğu dönemlerde taşeronlaşmaya gidilmesi firma açısından daha avantajlı olarak değerlendirilmektedir.

- *Hizmetin Niteliğine İlişkin Nedenler:* Yukarıda da değindiğimiz gibi firma uzmanlık gerektiren işlerde, bu gereksinimi kendi iç yapısında karşıla-

yamadığı durumlarda taşeronlaşmaya gitmeyi tercih etmektedir. Buna ilişkin olarak yapılan araştırmalarda, firmalar için stratejik öneme sahip ve firmanın kendi uzmanlık alanına giren işlerde daha az oranda taşeronla çalışmayı tercih ettiği ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, taşeron firmalara verilen işlerin daha çok, firma için stratejik öneme sahip olmayan bina bakımı, temizlik gibi genel bilgi isteyen işler olduğu gözlenmektedir (Geo,1991:121).

-Enformelleşmeye İlişkin Nedenler: Taşeron çalışmaya ilişkin temel güdüleyicilerden birisi de devletin düzenleyici rolü çerçevesinde oluşturduğu muhasebe, vergi ve çalışan işçilere ilişkin olarak sigorta vb. düzenlemelerden kaçınma isteğidir. Bu açıdan taşeronluk enformelleşme yönünde firmalar tarafından etkin bir araç olarak kullanılabilir.

- Özelleştirmeye İlişkin Nedenler: Taşeronluk özellikle hizmetler sektörü içinde kamunun yerini küçültme ve bu bağlamda kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektörün rolünü artırma anlamında gündeme gelen özelleştirme düşüncesi içinde etkin bir araç olarak kullanılmaktadır.

Ülkemizde ise gerek taşeron uygulamaların yoğunluk kazandığı dönem gerekse uygulamaların özelliklerine baktığımız zaman sanayi sektöründe, enformelleşme amaçlı taşeronluğun daha yaygın olduğu gözlenmektedir. 24 Ocak kararları ile gündeme gelen ihracata dayalı kalkınma stratejisi çerçevesinde ihracata dayalı tekstil, otomotiv, beyaz eşya yapımı gibi sektörlerde fason ve taşeron üretim giderek yaygınlaşmıştır. İhracata dayalı bu sektörlerde üretim maliyetlerinde- işgücü maliyetlerinde düşme yaratarak uluslararası piyasalarda rekabet şansı yakalamak taşeron uygulamaların temel nedeni olarak gösterilmektedir (Eraydın,1998). Bu sektörlerde, çalışma yaşamına ilişkin kanunların getirdiği koruyucu düzenlemelerden kaçınma da taşeronluk önemli bir esneklik sağlamaktadır.

Önceki bölümde ayrıntılı olarak incelediğimiz gibi özellikle belediye hizmetlerin özelleştirilmesi açısından taşeronluk çok yaygın olarak kullanılan bir araç durumundadır. Belediye hizmetlerinin sunumunda yararlanan taşeron firmalardaki çalışanların büyük bir çoğunluğunun örgütsüz, düşük

ücretli ve bazı durumlarda sigortasız çalıştırılmaları özelleştirme amaçlı taşeronlukla beraber enformel amaçlı taşeronluğun da ele ele gittiğini göstermektedir.

Tüm bu anlatılanlar ışığında ülkemizde gerçekleştirilen taşeron uygulamaları değişik boyutlarıyla daha yakından inceleyelim.

3.1.4. Değişik Boyutlarıyla Taşeronluk

3.1.4.1. Hukuksal Boyut

Genel olarak, işin bir bölümünün bir başka gerçek veya tüzel kişiye yaptırılması olarak tanımlanan taşeronluğun çalışma ilişkilerine ilişkin hukuksal boyutu genel iş hukuku çerçevesinde düzenlenmiştir. İş hukuku alanında taşeronluğa ilişkin düzenlemelerde kamu-özel ayrımı yapılmamakta, kamusal nitelikteki hizmetlerin sunumunun özel sektöre devredildiği sözleşme/ihalelere ilişkin olarak ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Taşeronluğa ilişkin çalışma ilişkilerini ilgilendiren yasal düzenlemeler, oldukça sınırlı bir çerçevede de olsa, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu(SSK) ve Borçlar Kanunu'nda bulunmaktadır.

3.1.4.1.1. İş Kanunu'na Göre Taşeronluk

Türk İş Hukuku'nda taşeron çalışma biçimine ilişkin ilk yasal düzenleme 1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu'nda yapılmıştır.¹⁹ Bu düzenleme doğrultusunda işçiler, aracı işveren tarafından işe alınmış olsalar bile hizmet akitlerinden doğan hakları açısından sorumlu olan yalnızca asıl işveren olmakta başka bir deyişle alt işverenin hizmet akdinden kaynaklı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu düzenleme 1950 tarihli 5518 sayılı yasa ile değiştirilerek, asıl işveren ile alt işverenin sorumluluk açısından birlikte

¹⁹ "İşçiler doğrudan doğruya işveren veya vekili tarafından olmayıp da üçüncü bir şahıs ile mukavele akdetmiş olsalar bile mukavale şartlarından asıl işveren sorumludur"3008 sayılı İş Kanunu madde: 1/4.

ve zincirleme sorumlu olduğu kabul edilmiştir. Her iki düzenlemede de asıl işverenin sorumlu tutulabilmesi için işçilerin münhasıran asıl işyerinde ya da eklentilerinde çalışma koşulu bulunmamaktadır. Taşeron işçileri güvence altına almak amacıyla, taşerona verilen işin asıl işyerinde yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın her iki işveren de birlikte sorumlu tutulmuşlardır. Ancak İş Kanunu'nda 1967 yılında yapılan değişiklikle asıl işverenin alt işverenle birlikte ve zincirleme sorumlu olabilmesi için taşeron işçilerin asıl işyerinde ya da eklentilerinde münhasıran çalışma koşulu getirilmiş böylece kanunun işçiyi koruyucu kapsamı daraltılmıştır. Bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olmakla beraber taşeron çalışmaya ilişkin söz konusu madde bugün de yürürlükte olan 1475 sayılı İş Kanunu'nda yer almıştır.

1475 sayılı İş Kanunu'nun birinci maddesinin beşinci fıkrasında taşeron işçiliğe ilişkin düzenleme şu şekildedir: "Bir işverenin belirli bir işin bir bölümünde veya eklentilerinde iş alan ve işçilerini münhasıran o işyerinde ve eklentilerinde çalıştıran diğer bir işveren, kendi işçilerine karşı o işyeri ile ilgili ve bu kanundan veya hizmet akdinden doğan yükümlülüklerinden asıl işverenle birlikte sorumludur."

Söz konusu düzenleme ileride daha ayrıntılı olarak değineceğimiz gibi yasal açıdan bir çok karışık sorunun çıkmasına yol açacak derecede belirsizlik taşımaktadır. Taşeronluk sözleşmesi belirli ya da belirsiz süreli olabilir. Kural olarak sözleşmenin yazılı olmasına ilişkin bir zorunluluk bulunmamasıyla beraber 2826 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 53. Maddesi uyarınca ihale sonucu yapılan taşeronluk sözleşmelerinin yazılı olma zorunluluğu vardır. Yine taşeronun üstlendiği işin bir bölümünü bir alt işverene devretmesine ilişkin yasal açıdan yasaklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Taşeron işçiler adına toplu iş sözleşmesi yapılmış ise asıl işveren toplu iş sözleşmesi hükümlerinden alt işverenle birlikte ve zincirleme sorumludur.

3.1.4.1.2. Sosyal Sigortalar Kanunu'na Göre Taşeronluk

SSK madde 87'de taşeronluğa ilişkin bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre; "Sigortalılar üçüncü bir kişinin aracılığı ile işe girmiş

ve bununla sözleşme yapmış olsalar bile, bu kanunun işverene yüklediği ödevlerden dolayı aracı olan üçüncü kişi ile birlikte asıl işveren de sorumludur. Bir işte veya bir işin bölümü veya eklentilerinde işverenden iş alan ve kendi adına sigortalı çalıştıran üçüncü kişiye aracı denir."

Yukarıdaki düzenleme göz önüne alındığında Sosyal Sigortalar Kanunu'nda, İş Kanunu'ndan farklı olarak taşeron işçilerin münhasıran asıl işyerinde çalışma koşulu aranmamaktadır.

3.1.4.1.3. Borçlar Kanunu'na Göre Taşeronluk

Borçlar Hukuku açısından öğreti ve yargı kararları incelendiği vakit taşeron iş sözleşmesinin kural olarak istisna akdi (eser sözleşmesi) ne dayandığı vurgulanmaktadır. İstisna akdinde taraflardan birisi (yüklenici), öteki tarafın edim olarak ödemeyi kabul ettiği ücret karşılığında bir yapıt meydana getirir. Ancak, taşeronluk sözleşmesinin kira ya da taşımacılık sözleşmesine dayandığı yönünde görüşler de bulunmaktadır (TODAİE, 1999: 201).

Taşeron çalışma biçimine ilişkin yukarıda açıklanan yasal düzenlemeler incelendiği vakit, bu düzenlemelerin tanımdan ibaret olduğu ve söz konusu tanımların da uygulamada ortaya çıkan sorunlara yeterli ölçüde cevap veremediği görülmektedir. Taşeron çalıştırma biçimine ilişkin bu yetersiz yasal ortam bir çok sorunun çıkmasına yol açmakta ileride daha ayrıntılı olarak göreceğimiz üzere özellikle işçi-işveren ilişkilerinde yasal boşlukların kötüye kullanılması gibi sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Gerek bireysel iş hukuku gerek toplu iş hukuku alanında verilen yargı kararlarının bir bütünlükten yoksun olması mevcut sorunlara ilişkin çözüm arayışlarının daha da karmaşıklaşmasına neden olmaktadır.

3.1.4.1.4. Toplu İş Sözleşmelerinde Taşeronluk

Taşeronluğa ilişkin yukarıda aktardığımız yasal çerçevenin yetersiz olması sendikaların toplu iş sözleşmelerinde taşeronluk ile ilgili düzenlemelerin yapılması yönünde hareket etme zorunluluğunu beraberinde getirmiştir.

Bu noktada sendikalar tarafından toplu iş sözleşmelerine taşeronluğa ilişkin olarak yapılan düzenlemeler, sendikaların örgütlülük ve dolayısıyla da pazarlık gücüne bağlı olarak değişmektedir. Ancak dünyada ve bu arada da ülkemizde yaşanan gelişmelerin sendikacılık alanında ortaya çıkardığı sonuçlar düşünüldüğü zaman sendikaların bu alanda etkin bir güç olmaktan uzak olduğu görülmektedir.

Kamu kesiminde 1995 yılından bu yana yürürlükte bulunan toplu iş sözleşmelerinde şu hüküm yer almaktadır (TODAİE, 1999):

"İşveren üçüncü şahıslara veya firmalara resen veya ihale ve benzeri şartlarda yaptıracağı işlerde, 88/1368 sayılı Bakanlar Kurulu kararının (1 milyardan fazla ve enflasyona endeksli) uygulanması ve denetlenmesi konularında gerekli çaba ve çalışmalara yönelmeyi kabul eder."

İşveren ayrıca, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 29. Maddesi²⁰ hükümleri çerçevesinde, yukarıdaki fıkrada yazılı olan işleri alan müteahhit ve taşeronların, çalıştırdıkları işçilere ödeyecekleri ücretlerin ödenip ödenmediğini denetler ve ödenmesi konusunda yasanın öngördüğü yükümlülükleri alır."

Bunun dışında belediyelerde örgütlü sendikaların taşeronluğa ilişkin toplu iş sözleşmelerinde yer almasını sağladığı düzenlemeler, çoğunlukla taşeron işçi çalıştırmayı caydırıcı nitelikte tazminatlar şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Örneğin Genel- İş Sendikası ile Beykoz Belediye Başkanlığı arasındaki 01.03.2000 - 28.02.2002 tarihli toplu iş sözleşmesinde yer alan düzenleme şöyledir:

"Genel işçi kapasitesini aşan durumlar haricinde işyerlerinde, işverene bağlı çalışan işçilerin yaptıkları işler, müteahhite veya taşerona devredilemez ve bu işlerde belediye işçisi dışında işçi çalıştırılmaz. Bu maddenin ih-

²⁰ Kamu Tüzel Kişilerine ve Bunların Bazı Kuruluşları İle Özel Sektöre İlişkin Ödevler başlıklı madde.

lalinden dolayı zarar gören işçiye ve ayrıca 1475 sayılı yasanın 24. Maddesinin uygulanmaması halinde işten çıkarılan işçilere tüm yasal hakları saklı kalmak kaydıyla her bir işçiye 12 aylık maaşları tutarında kötü niyet tazminatı ödenir."

Aynı sendikanın aynı dönem itibariyle İzmir Buca Belediyesi ile yapılan toplu iş sözleşmesinde ise şu hüküm yer almaktadır:

"İşyerlerinde işverene bağlı işçilerin yaptıkları işlerin bir başka işverenin işçilerine yaptırılmaması esastır. İşyerlerinde işverene bağlı çalışan işçilerin yaptıkları işler nitelikleri itibariyle kapasiteyi aşıyor ise idari, mali ve teknik zorunluluk halinde belirli sürelerde yaptırılması durumu dışında bir başka işverenin işçilerine yaptırılmaz."

Bu maddeye aykırı davranılması durumunda ise ne tür bir yaptırım uygulanacağı belirtilmemiştir. Yine aynı sendikanın Kadıköy ve Beyoğlu Belediye Başkanlıkları ile yaptıkları toplu iş sözleşmelerinde taşeron işçiliğe ilişkin bir hüküm bulunmaması daha öncede belirttiğimiz gibi o belediyede örgütlü sendikanın örgütlülük ve pazarlık gücüne bağlı olarak son derece kaygan bir zemin içerisinde taşeron işçiliğe ilişkin hükümlerin belirlendiğini göstermektedir.

3.1.4.2. Taşeronluğa İlişkin Uluslararası Düzenlemeler: 94 No'lu ILO Sözleşmesi

ILO, taşeron çalıştırmaya yönelik olarak 1949 yılında "Bir Kamu Makamı Tarafından Yapılan Mukavelelere Konulacak Çalışma Şartları" adlı bir sözleşme kabul etmiştir. Sözleşme, kamu makamları tarafından yaptırılan bayındırlık işlerinde malzeme, levazım ve teçhizatın imali, taşınması, işlenmesi ya da naklinde, ayrıca hizmet işlerinde ihale sözleşmelerine konacak ücret ve çalışma koşullarının nasıl saptanacağını düzenlemektedir. Sözleşme, taşeronların ya da müteahhitlerin kamu makamlarından aldıkları işlerde uygulanacaktır. 94 sayılı ILO sözleşmesi esas olarak şu konularda düzenleme öngörmektedir:

Eğer bir üretim veya hizmet sunma işi, bir kamu kuruluşu tarafından

ihale yoluyla özel sektöre yaptırılırsa bu işyerinde çalışan işçiler o iş kolunda bağitlanmış olan toplu iş sözleşmesinin ücret ve diğer haklara ilişkin hükümlerinden aynen yararlanırlar. Bu işçilerin bu haklardan yararlanmaları için, bu toplu iş sözleşmesinin tarafı olan sendikaya üye olmaları ya da dayanışma aidatı vermeleri gerekmez. İhaleyi yapan kamu makâmı, bu konuda iş verdiği özel sektör kuruluşunu denetlemek ve bu kurala uymaması halinde işi iptal etmekle yükümlüdür. Sözleşme kapsamına giren işlerde çalışan işçilerin, ücret ve çalışma koşulları, işin yapıldığı aynı bölgedeki işkolu ya da sanayide aynı nitelikteki işler için toplu sözleşme, hakem kararı ya da ulusal mevzuatla saptanandan daha düşük ya da daha az elverişli olmayacaktır. İşin yapıldığı bölgede böyle bir düzenleme yok ise en yakın bölgedeki düzenlemeler dikkate alınacaktır. İhale sözleşmesi hazırlanırken ilgili işçi ve işveren kuruluşlarının görüşlerine başvurulacaktır. Taşeron işçilerin iş sözleşmelerine göre belirlenen hakları ödenmediği taktirde ihale makâmı, bu hakları istihkak tutarlarından yapılacak kesintiler ya da başka önlemlerle ödeyecektir.²¹

Türkiye bu sözleşmeyi 1960 yılında onaylamıştır. Anayasa'nın 90.maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş anlaşmalar kanun hükmündedir ve bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamamaktadır. Bu çerçevede 94 sayılı ILO Sözleşmesi ülkemizde kanun niteliği taşımaktadır. Ancak Türkiye 1960-1981 döneminde söz konusu sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmede için birçok defa eleştirilmiştir (Koç, 1993).Tüm bunlar sonucunda Bakanlar Kurulu 94 sayılı sözleşmenin ülkemizde uygulanmasını sağlamak üzere 1988 yılında

²¹ 94 sayılı ILO Sözleşmesinin tam metni için bkz. ILO Anayasası ve Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 86, 1998, s.191-197.

88/13168 sayılı kararı kabul etmiştir. Bu karara göre, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından Çalışma Bakanlığı ile ilgili işçi ve işveren kuruluşu temsilcilerinin görüşleri alınmak suretiyle her yıl belirlenecek olan parasal sınırın üstündeki ihalelerde 94 sayılı ILO sözleşmesinin çalışma şartları ile ilgili hükümlerin konulması zorunlu bulunmaktadır.²²

Yukarıda aktardığımız tüm bu düzenlemeler belediyelerdeki taşeron çalışanlar için de geçerli olan düzenlemelerdir. 94 sayılı ILO Sözleşmesi iç hukuka yansıtılmış olmakla beraber uygulamada söz konusu düzenlemelerin yaşam geçirilmediği yaşanan sorunlar çerçevesinde ortaya çıkmaktadır (DİSK-Genel-İş, 1997).

Taşeron üretim biçiminin çalışma ilişkileri üzerinde yarattığı etkiler göz önüne alındığında ILO'nun bu konuya ilişkin olarak tüm sektörlerdeki taşeron işçi çalışmasını düzenleyen yeni bir sözleşme ortaya çıkarma gereği kaçınılmaz olmaktadır.

²² Kararın 2. Maddesinde çalışma şartlarına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Buna göre,

- İş yapmayı üstlenen taşeron, işçilerin sağlık ve güvenliği, çalışma şartları ve ücretle ilgili mevzuat hükümlerine uyacaktır.
- Taşeron çalıştırdığı işçilerin, işin dahil olduğu işkolu veya meslekteki aynı tip iş için toplu sözleşme ve mevzuatta kabul edilenden daha aşağı olmayacak şartlarda çalışmalarını ve ücret almalarını sağlayacaktır.
- Ücret, yan ödeme ve çalışma şartlarının toplu iş sözleşmesi veya mevzuatla tespit edilmemiş olması halinde en yakın ve en uygun bölgedeki düzenlemeler dikkate alınarak belirlenecektir.
- Çalışma şartlarına ve ücrete ilişkin ilanlar işin başladığı tarihten itibaren bir ay içinde işyerinde ilan tahtalarına asılmak suretiyle işçilere duyurulacaktır.
- Müteahhit aldığı işi bir başka taşerona devretmiş ise işçilerin çalışma şartlarına ilişkin düzenlemelere taşeronun da uymasını sağlayacaktır.

Kararın üçüncü maddesine göre, ilgili işçilerin şikayetleri üzerine öngörülen hükümler uyarınca işçilerin ücretlerini alamadığı tespit edilirse, taşeronun ilk istihkaktan kesinti yapılarak hak sahibi işçilere ödenecektir.

Kararın beşinci maddesine göre ise, taşeron çalışma şartlarına uymadığı ve bunları uygulamadığının belirlenmesi halinde idari ve cezai kovuşturma yapılması ve yaptırım uygulanacağı belirtilmektedir.

3.1.4.2. Ekonomik Boyut

Taşeron çalışma biçiminin hızlı bir biçimde yaygınlaşmasının temelinde taşeronluğun ekonomik boyutuna ilişkin faktörler bulunmaktadır. Teorik olarak üretim sürecinde işin bir bölümünün başka bir işverene verilmesinin ana nedeni olarak işbölümü ve uzmanlaşma ileri sürülmektedir. Uzmanlaşma işgücü verimliliğini, yapılan işin kalitesini, maliyet yapısını ve ürünün pazara çıkış sürecini üretici firma açısından olumlu yönde etkilemektedir. Bunun dışında taşeronluk, maliyet etkinliğini sağlamak açısından ekonomik anlamda ana firmaya özellikle işgücü maliyetleri yönünden büyük avantajlar sağlamaktadır. UNIDO'nun gelişmekte olan 14 ülkede 53 firmayı kapsayan araştırması ucuz işçilik açısından taşeronlaşmanın ana firmalara büyük avantajlar sağladığını ortaya koymuştur. Bu çalışmada ortaya çıkan taşeron kullanımına ilişkin temel gerekçeler, daha ucuz üretim maliyeti ve teknik üstünlüktür (UNIDO, 1969: 7-28; aktaran Şen, 1996: 64-65).

Ülkemizde de taşeron uygulamalar 1980 sonrası ihracata dayalı kalkınma politikaları çerçevesinde sanayi sektöründe uluslararası rekabete açılan tekstil, otomotiv, elektronik eşya yapımı gibi sektörlerde ekonomik anlamda rasyonel üretim-minimum maliyetle üretim yapmanın bir gereği olarak yoğun bir şekilde gündeme gelmiştir. Bunun yanı sıra kamu sektöründe ortaya çıkan taşeron uygulamalarda da belirleyici olan ekonomik faktörler olmuştur. Arz yanlı iktisat politikalarının kamu sektörünü özel kesim lehine küçültme doğrultusunda salık verdiği ekonomi politikaları çerçevesinde özellikle hizmetlerin satışa çıkarılmadığı durumlarda hizmetlerin özel sektöre devrinde taşeronluk önemli bir araç olarak kullanılmıştır.

3.1.4.3. Esnek İstihdam Biçimi Olarak Taşeronluk

Esneklik (flexibility) ve bu çerçevede ortaya çıkan üretim sistemleri çalışma ilişkileri alanında çok tartışılan bir konu olması nedeniyle önem taşımaktadır. Esnekliğe ilişkin olarak konuya çok farklı bakış açılarıyla yaklaşıl-

masından kaynaklanan çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Esneklik literatürde genel olarak yalın üretim, esnek üretim, Toyotizm gibi adlar verilen ve bu uygulamalarla özdeşleşen bir kavram olarak kullanılmaktadır.²³ En genel anlamda ise esneklik önceden öngörülemeyen değişikliklere karşı üretim kapasitelerini uyarlama amacıyla gerekli olan araçların kullanılmasıdır (Şen, 1996: 164).

Esnek üretim biçiminin ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında bir çok etken söz konusu olmakla beraber özellikle 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizden çıkma doğrultusunda getirilen çözüm önerilerinin birincil derece de etkili olduğu söylenebilir. Bu çerçevede artan uluslararası rekabet, teknolojik gelişme, ekonomik dalgalanmalar esnek üretim ve istihdam biçimlerinin uygulanmasında etkili olmuşlardır (Petrol-İş 97-99 Yılığ: 889). Esnekliğin yaygınlaşmasında kriz ile birlikte artan işsizlik de etkili olmuştur. Bu çerçevede yaşanan yoğun işsizliğe çare olarak çalışma saatlerinin azaltılması, kısmi zamanlı çalışma gibi tipik olmayan esnek istihdam biçimleri gündeme getirilmiştir.

Esneklik konusunda sosyal tarafların belirleyici olduğu birbirinden farklı görüşler bulunmaktadır. İşveren örgütleri esnekliği küreselleşen dünyada artan rekabetin bir gereği olarak savunurken, işçi sendikaları söz konusu uygulamaların işçiler arasındaki dayanışmayı azaltıp, bireyciliği ön plana çıkararak sendika üyeliğinin zayıflatılması, çalışma sürelerinin azaltılarak işletmelerde idarenin güçlenerek yönetimde tek söz sahibi olması, çalışanların istihdam güvencelerinin azalması ve tam gün çalışanlarla esnek çalışanlar arasında eşitsizlik yaratılması gibi nedenlerden ötürü esnekliğe karşı çıkmaktadırlar (Ansal, 1998).

²³ Yalın üretim sistemini oluşturan imalat teknikleri II. Dünya Savaşı sonrasında Japonya'da Eiji Toyoda, Taiichi Ohno tarafından geliştirilmiştir. Bu üretimin temel özelliği, seri üretimle karşılaştırıldığında her şeyin daha azını kullanmasıdır. Küreselleşen dünya pazarında değişen ve çok daha seçici olan talebin en az maliyetle karşılanması söz konusudur. Bu çerçevede kitlesel tüketim, esnek talep, sıfır stokla çalışma, sıfır bozuk mal ve tam zamanında teslim (just in time), kalite yönetimi gibi kavramlar belirleyici olmaktadır. Petrol - İş 97-99 Yılığ, S.889-890.

Günümüzde çeşitlenen esnek üretim ve istihdam biçimine bağlı olarak esnekliğe ilişkin bir çok sınıflandırma yapılmaktadır. Bunlardan birincisi,

- İşyerinin esnekleştirilmesi: işin bölünmesi, küçültülmesi, taşeronlaşma, nakil, tayin, kısmi çalışma, mevsimlik çalışma.
- İş sürelerinin esnekleştirilmesi: değişik süreli çalışma
- İş yasalarının esnekleştirilmesi: çalışma yaşamını düzenleyen yasal kurallarda değişiklik yapılması şeklindeki sınıflandırmadır.

Başka bir sınıflandırmaya göre esneklik, sayısal, fonksiyonel, çalışma sürelerinin kısaltılması, uzaklaştırma stratejileri olmak üzere farklı türlere ayrılmaktadır.²⁴ Bu sınıflandırma açısından taşeronluk uzaklaştırma stratejileri (distancing) içinde yer almaktadır. Bu esneklik türü, hizmetin ya da üretimin işletme dışındaki başka işyerlerinde ya da işletme içinde çeşitli amaçlarla başka işçi çalıştırılarak yapılmasıdır.

Taşeronluk bir çok yönden esneklik sağlamanın bir aracı olarak giderek yaygınlaşmaktadır. Esnek üretim teknolojileri üretim sürecinin küçük parçalara ayrılmasını sağlayarak üretimin dışsallaştırılması diğer bir deyişle taşeronu yaptırılmasında büyük olanaklar sağlamaktadır. Firmalar için teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren üretim aşamalarının taşeronu devredilmesinin yanı sıra işgücü maliyetlerinde genellikle ana firmalar sendikalaşmanın ve buna bağlı olarak ücretlerin taşeron küçük firmalara göre yüksek olduğu organizasyonlardır. azalma elde etmek amacıyla taşeronluk etkin bir biçimde kullanılmaktadır. Bu durum özellikle sendikasız ve düşük ücretli işçi çalıştırma açısından esneklik sağlamaktadır.

Esnek istihdam biçimleri bu arada da taşeronluk, işgücü piyasasının enformelleşmesi yönünde önemli katkılarda bulunabilmektedir. Taşeron firmalarda çalışan işçilerin düşük ücretli, bazı durumlarda sigortasız çalıştırılmaları ve iş güvencesi anlamında herhangi bir güvenceye sahip olmamaları işgücü piyasasında kayıt dışı istihdamın bir yansıması olarak karşımıza çık-

²⁴ Bu konuda sistematik bilgi için, bkz. Petrol-İş 97-99 Yıllığı.

maktadır. Esnekliğin bu yönde kullanılmasına karşı olarak 1990 yılında İtalya'da bir yasa kabul edilmiştir. Bu yasa ile işlerin % 40'dan fazlasının taşeronla verilmesi yasaklanmıştır. Bunun yanı sıra İsveç'te 1977 yılında çıkarılan İş Yasası'na göre, işveren işi taşeronla verirken taşeron işçi listesini sendikaya onaylatmak zorundadır (Erdoğan, 1994: 328-329).

İşgücü piyasasının enformelleşmesi yönünde artan esneklik uygulamaları, Lordoğlu'nun da belirttiği gibi bir kısım formal çalışma biçimlerinin ortadan kalkmaya başlaması buna karşın informal çalışma biçimlerinin yaygınlaşmasına neden olması açısından düşündürücüdür (Lordoğlu, 2000: 874).

3.1.4.4.Sosyal Boyut

Taşeron uygulamalarının mantıksal alt yapısına baktığımızda bu uygulamaların Yeni Dünya Düzeni ve uluslararası sermayenin egemenliğindeki küreselleşme sürecinin tüm kurum ve kuralları ile egemen kılınmasının bir parçası olduğu görülmektedir. Üretim ve hizmet sunumu çerçevesinde taşeronluk gibi ortaya çıkan a-tipik istihdam biçimleri işçi sınıfının kendi içindeki dayanışmacı kültürü törpüleyerek sosyal anlamda sınıf içinde bir parçalanmışlık yaratmakta ve bireyci kültürün ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak örgütlü mücadele geleneğinden giderek uzaklaşan bir işçi kesiminin oluşmaya başlayacağı belirtilmektedir (Çimse-İş, 1996: 30-31). Bu türden bir etkinin sendikalar ve sınıf bilinci açısından yaratacakları oldukça önemli bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.2. BELEDİYELERDE ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ

3.2.1. İstihdamın Yapısı

Belediyeler bünyesinde uygulanan personel sisteminin, kamu kesiminde uygulanan sistemden herhangi bir farklılığı bulunmamaktadır.²⁵ Bununla

²⁵ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre, kamu kesiminde istihdam memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört kategoride toplanmaktadır.

birlikte belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetleri şirketleşme ve/veya taşeron firmalar aracılığıyla özel sektöre devretmesi istihdam alanında da farklı istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Yasal ve kurumsal çerçeve açık olmakla beraber özellikle işçilik statüsüne ilişkin olarak uygulamada geçici işçilik diye bir statü yaratılarak mevcut istihdam yapısı oldukça karmaşık bir hale getirilmiştir. Sonuç olarak belediyelerde, memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçilik olmak üzere dört çeşit istihdam bulunmaktadır (TODAİE, 1999: 17).

Tablo 3.1. Belediyelerde İstihdam Yapısı (1991-1998)

	Memur	Sözleşmeli	İşçi	Geçici İşçi	Toplam
1991	69.438	1.421	74.272	60.040	205.171
1993	92.524	1.195	97.531	68.558	236.712
1995	90.250	834	93.098	61.481	245.663
1998	90.088	942	72.307	89.922	253.259

Kaynak: Belediyelerde Personel Sistemi, TODAİE Yayınları, 1999, Ankara, s.18.

Yukarıdaki tablonun verilerine baktığımızda 1990'lı yıllarda belediyelerdeki istihdamda sınırlı da olsa bir artış olduğu görülmektedir. Bu dönem itibariyle sürekli işçilik statüsünde çalışan sayısı düşerken, özellikle 1998 yılında geçici işçilik statüsünde büyük bir genişleme olmuştur. Sözleşmeli personel kategorisi ise belediyelerdeki istihdam içinde önemli bir yer tutmakla beraber Nisan 2001 tarihli yerel yönetimler yasa tasarısının sözleşmeli personel statüsünü genişletmek isteği görülmektedir. Ülkemizde belediyecilik hızlı bir gelişme gösterirken buna karşın belediyelerde çalışan kişi sayısı düşük bir artış hızı sergilemiştir. Şimdi kısaca belediye personel sistemi içinde yer alan istihdam kategorilerini inceleyelim.

3.2.1.1. Memurlar

Belediye istihdamı içinde sürekli ve asli kamu hizmetlerini yerine getiren memurlar ikinci sırada yer almaktadır. Belediyelerde çalışan personelin üçte biri memur statüsündedir. Belediyeler arasında en fazla memur istihdam eden belediyeler, Marmara ve Ege bölgelerinde bulunmaktadır. Bu bölgelerdeki belediyeler içinde çalışan memur oranı toplam personelin % 42'sini bulmaktadır. Toplam personel içinde memur sayısının en düşük olduğu belediyeler ise Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde yer almaktadır (TODAİE, 1999). Tüm bunların ötesinde nitelik açısından da belediyelerdeki memur istihdamında sorunlar bulunmaktadır. Belediyelerin büyük çoğunluğu teknik donanımına sahip nitelikli işgücünden yoksun bulunmaktadır.

3.2.1.2.Sözleşmeli Personel

1980 sonrası özellikle KİT'lerin özelleştirilmesine uygun bir ortam yaratma çalışmaları içerisinde gündeme gelen sözleşmeli istihdam statüsü belediyelerde yaygın bir istihdam biçimi değildir. 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nda sözleşmeli personel statüsüne ilişkin olarak herhangi bir düzenleme bulunmamakla beraber, belediyeler personel açısından 657 sayılı yasaya tabi olduklarından bu yasayla getirilen sözleşmeli personel statüsünden yararlanmaktadırlar. Ancak belediyelerdeki sözleşmeli personel statüsü yasal çerçevenin dar olmasından kaynaklı olarak yaygınlaşmamıştır. Belediyelerde sözleşmeli personel statüsünde çalışanların yarısından çoğu belediye sanatçılarından geriye kalan kısmı ise avukatlardan oluşmaktadır (DPT, ÖİK: 554, 2000).

Nisan 2001 tarihli yerel yönetimler yasa tasarısı ise belediyelerde çalışan sözleşmeli personelin kapsamını genişletici hükümler içermektedir. Tasarının 13. Maddesi'nde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun teknik, sağlık ve avukatlık hizmetleri sınıfları kapsamında münhal bulunan kadrolarında gerekli şartları taşıyanların valinin onayı ile sözleşmeli olarak çalışabileceği düzenlenmekte, mütercim ve tercümanlar için ise kadro şartı aran-

maksızın valinin onayı ile sözleşmeli olarak çalışmaları hükmü öngörülmektedir. Bu hükümler belediyelere, sözleşmeli personel istihdamını kolaylaştırıcı bir araç sunması bakımından önem taşımaktadır.

3.2.1.3. İşçi Statüsü

657 sayılı kanunda sayılan istihdam statülerinden biri de işçilik statüsüdür. Kanun, kamu hizmetlerinin işçiler eliyle gördürülebileceğini belirtmesine rağmen bir tanım getirmekten kaçınmış ve işçiler hakkında bu kanun hükümlerine uyulmayacağını belirtmiştir. Belediyelerde çalışan işçiler bu kanun hükümleri uyarınca diğer tüm kamu kurumlarında çalışan işçiler gibi 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilmektedirler. Ülke genelinde belediyelerdeki istihdam yapısı içinde sürekli işçi statüsünde olan işçilerin oranı % 29 civarında bulunmaktadır (TODAYE, 1999). Belediyelerde istihdam yapısı içinde önemli bir özellik son dönem büyük tartışmalara yol açan, daha düşük maliyetle istihdam olanağı veren ileride daha ayrıntılı olarak göreceğimiz gibi geçici işçilik uygulamalarının artmasıdır.

1983 yılında çıkarılan 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki KHK, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi çalıştırılmasını düzenlemiştir (11/C maddesi). Bu hükümlere göre sürekli işçi istihdamı Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşüne dayalı olarak İç İşleri Bakanlığı'nın vizesine tabi bulunmaktadır. Yerel yönetim kuruluşları ve bu arada da belediyeler, yeni kurulacak birimler ile yeni satın alınacak iş araç ve makineleri ve toplu taşıt araçları için ihtiyaç duyacakları dışında sürekli işçi kadrosu isteyememekte ve bu talepler vize edilmemektedir. Bu hükümler gereğince, İç İşleri Bakanlığı kendine ulaşan sürekli işçi kadro ihdas teklifini görüşünü almak üzere, Devlet Personel Başkanlığı'na göndermektedir. Devlet Personel Başkanlığı yeni kurulan birimler ile yeni satın alınacak iş araç ve makineleri ile toplu taşıma araçları olup olmadığını ve bunlara ilişkin belge ve gerekçeleri inceleyerek kalkınma planı, yıllık program, Başbakanlık genelgesi, bütçe uygulama talimatları ve kamu personel rejimi açısından değerlendirerek, görüşünü İç İşleri Bakanlığı'na bildirir. İç İşleri Bakanlığı'nın bu görüş doğrultusunda vizesi ile süreklilik

li işçi kadrosu ihdas süreci tamamlanmaktadır. Yeni ihdas edilen, boş bulunan veya boşalan sürekli işçi kadrolarına atama yapılması ise 1997/16 sayılı başbakanlık genelgesi çerçevesinde olmaktadır.

Açıktan atama izni alınan sürekli işçi kadrosuna personel temini ise 1983 yılında çıkartılan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği" çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Söz konusu yönetmeliğe 99/12418 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yapılan eklemeler sonucu sürekli işçi kadrolarına alınacaklara İş-Kur koordinatörlüğünde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi'nce yapılacak merkezi sınava katılarak başarılı olduklarına dair belgeye sahip olma şartı getirilmiştir (DPT, ÖİK: 554, 2001: 77-78).

Belediyelerde sürekli işçi alımına ilişkin bir sınav prosedürü olmasına rağmen uygulamada bunun yanı sıra farklı dinamiklerin işlerlik kazandığı da görülmektedir. Belediyelerde yerel ilişki ağlarının kuvvetli olması, işçi alımında tanıdık, akraba gibi enformel uygulamaların yoğunluk kazanmasına neden olmaktadır. Bu konuda araştırmamız sırasında görüştüğümüz işçilerin sözleri mevcut durumu destekler niteliktedir.

"Burada çalışan tüm arkadaşlarımız işe sınavla girmekle beraber aslında hepimiz tanıdık vasıtasıyla işe yerleştik. Yani burada torpilsiz çalışan bulmak çok zor."

"İşe girerken sınav olduk ama asıl ben buraya bir akrabamın tanıdığı'nın aracı olması ile girdim."

"Ben buraya girerken amca oğlunun buradaki bir tanıdığı aracı oldu."

Genel-İş Sendikası'nın belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin yürüttüğü bir araştırmada da ortaya çıkan bulgular iş bulma kanallarına ilişkin olarak vukarıda aktardıklarımız görüşleri destekler niteliktedir. Belediye işçilerinin % 76'sı, belediye şirketlerinde çalışan işçilerin % 64'ü ve taşeron firmalarda taşeron işçilerin % 85'i iş bulmada tanıdıklarından yararlanmışlardır (Genel-İş, 1996: 29). Belediye işçilerine ilişkin olarak yapılan başka bir araştırmada da belediye işçilerinin yarısından fazlasının çalıştıkları işi akraba, tanıdık ya da partili tanıdıkları aracılığıyla buldukları ortaya çıkmıştır (Belediye İşçileri Anketi, 1995).

3.2.1.4. Belediyelerde Geçici İşçi Uygulamaları

Belediyelerde yapılan işin niteliğine göre, sürekli veya süreksiz işlerde işçi istihdam edilebilmektedir. İş Kanunu'nun 8. Maddesi, niteliği itibariyle en çok 30 işgünü süren işlere süreksiz iş, bundan daha fazla süren işleri ise sürekli iş olarak nitelendirmektedir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere sürekli veya süreksiz ya da geçici iş kavramları işçiyi değil işi nitelemektedir. Ancak uygulamada kadro gerektirmeyen işlerde çalışan işçilere, yaptıkları işin niteliğine bağlı olarak geçici işçi denilmektedir.

Belediyelerde geçici işçi istihdamı 1994 yılı Bütçe Kanunu'na konulan ve her yıl tekrarlanan bir hükümlerle İç İşleri Bakanlığı'nın vizesine tabi tutulmuştur. İç İşleri Bakanlığı ise yayınladığı bir genelge ile bu yetkisini valiliklere devretmiştir (DİSK-Genel-İş, 1999: 18). Uygulamada bütçe kanunları ve İç İşleri genelgeleri ile yürütülen geçici işçiliğin gerçekte açık bir yasal temeli bulunmamaktadır.

Son yıllarda geçici işçilik uygulaması tüm belediyeleri içine alacak şekilde hızla gelişen bir uygulama halini almıştır. Belediye istihdam yapısında bu kategorinin genişleme nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır (TODAİE, 1999: 21-22):

- Merkezi yönetim, memur ve işçi kadroları üzerinde oldukça sıkı bir denetim ve kısıtlama yetkisine sahipken, geçici işçi istihdamında belediyelere geniş bir serbesti tanımaktadır.
- Memur ve işçi istihdamında var olan yazışma, vize, onay gibi işlemler ve bu işlemlerin neden olduğu zaman kaybı geçici işçi alımında bulunmamaktadır.
- Memur ve işçi alımında duyuru yapma, sınav açma koşulu bulunurken, geçici işçi istihdamında bu koşul bulunmamaktadır.
- Geçici işçilerin işe alınması ve işten çıkarılması konusunda belediyeler büyük bir hareket serbestisine sahiptir.
- Geçici işçilerin asgari ücret düzeyinden çalıştırılmaları, belediyelere işgücü maliyetleri açısından önemli avantajlar sağlamaktadır.

- Geçici işçilik, 1980'lerden bu yana uygulanan özelleştirme politikaları nedeniyle kadrolu personel alımının kısıtlanması ve durdurulmasında etkin bir araç olarak kullanılabilir.

Tablo 3.2. Belediye Türlerine Göre Sürekli ve Geçici İşçilik (1998)

	Sürekli İşçi	Geçici İşçi
BŞB	%40.5	%22.2
BŞB-İlçe	%40.3	%21.8
BŞB-Alt kademe	% 25.0	%53.8
İl Merkezi	%43.3	%26.5
İlçe Merkezi	%20.2	%42.1
Kasaba Belediyesi	%13.8	%47.7.
Toplam	%28.6	%35.5

Kaynak: Belediyelerde Personel Sistemi, TODAİE Yayınları, 1999, s.116.

Ancak belediyelerde bu şekilde yasal zeminden yoksun bir istihdam statüsü çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Geçici işçi olmakla beraber uygulamada bu kişilerin sürekli olarak giriş çıkışları yapılarak fiilen sürekli işçiye dönüştürüldükleri görülmektedir. Bu uygulama eşit işe eşit ücret ilkesini zedelemekte bunun yanı sıra çalışma barışı ve kamu personel sistemi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Belediye personelinin genel olarak yerine getirdiği görevin kadro ünvanı ile bağdaşmaması oldukça sık rastlanan bir durumdur. Örneğin, zabıta memuru personel biriminde çalışıyor görülebilmektedir. Bu durum geçici işçiler için de söz konusu olmaktadır. Geçici işçiler yasal durumlarına uygun olmayarak otobüs şöforlüğü, itfaiye ve zabıta hizmetlerinde görevlendirilebilmektedirler (DPT, ÖİK: 554, 2001: 81).

Bir belediye yetkilisinin geçici işçilik konusunda yaptığı açıklama ise sorunun oldukça ilginç bir boyutunu gözler önüne sermektedir.

"Bu geçici işçilerin durumu çok zor. Asgari ücretle çalışıyor ve hastalık gibi durumlarda ise kendi işimiz gibi sağlık imkanlarından yararlanamı-

yorlar. Bu kişiler kadroya geçme ümidi ile çok çalışıyorlar, kadroya geçtiklerinde ise hiç iş yapmıyorlar. Böyle olunca da bunları bu şekilde çalıştırmak zorunda kalıyoruz."

Yukarıdaki açıklama, işçilerin görevlerini gereği gibi yerine getirmemesi açısından böyle bir uygulamada direnildiğini göstermesi açısından oldukça ilginçtir. Ancak bu çerçevede yapılması gereken bu şekilde işçi çalıştırmaktan çok iş tanımları ve iş analizlerine bağlı performans değerlendirilmesi ve bu işlere uymayan işçilere rasyonel değerlendirmeler sonrasında gerekli yaptırımın uygulanmasıdır.

Sonuç olarak, belediye istihdam yapısı içinde geçici işçilik statüsü, sürekli işçi statüsünün önüne geçmiş bulunmaktadır. Bu nedenle de bu statünün sağlam bir yasal temele oturtulması ve etkin bir denetim mekanizmasının içine alınması gerekmektedir.

3.2.1.5. Belediyelerde Personel Harcamaları Tartışması

Belediye personel sistemi içinde en çok tartışılan konulardan biri de personel harcamalarıdır. Kamuoyunda personel harcamalarının çok yüksek olduğu, 1580 sayılı yasadaki personel harcamalarının toplam gelirin % 30'nu aşamayacağı hükmüne karşın % 80'lere ulaştığı gibi söylemlere sıkça rastlanılmaktadır. Ancak 1983-1998 yılları arasında belediye harcamaları içinde personel harcamalarına baktığımızda 1983 yılında % 44 iken, dönem içinde 1580 sayılı yasada belirlenen % 30'luk sınırın altına düştüğü ve 1998 yılı itibariyle % 25 civarında gerçekleştiği görülmektedir (DPT, ÖİK: 554, 2001: 51). Bu rakamlar göz önüne alındığında, belediye harcamaları içinde yüksek personel giderlerinden başka bir deyişle personel şişkinliğinden söz etmek mümkün olmamaktadır. Nitekim TODAİE tarafından belediye personel sistemine ilişkin olarak yapılan araştırmada, işçi kadrolarının % 33'lük kısmının boş olması bu gerçeği destekler niteliktedir (TODAİE, 1999: 115). Personel harcamalarının farklı büyüklükteki belediyelerde farklı büyüklükler sergileyebileceği kabul edilmekle beraber, bir kaç belediye örneğinde sınırlı genellemeler yapmak doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilemez.

Nisan 2001 tarihli yerel yönetimler yasa tasarısı ise, belediyelerin personel harcamalarını, bütçe gelirlerinin nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde % 40'ını, nüfusu 10.000'den fazla olan belediyelerde % 35'ini, büyükşehir ve büyükşehir ilçe ve alt kademe belediyelerinde % 30'nu geçemeyeceği hükmünü öngörmektedir. Tasarı sadece zaruret hallerinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile bu oranların üstüne çıkılmasına izin vermekte, izinsiz olarak bu oranların üstünde gerçekleştirilen ödemelerde ise belediye başkanlarını kendi mal varlıkları ile sorumlu tutmaktadır. Bu madde ile personel harcamaları konusunda getirilen kısıtlamaların özellikle işçiler için toplu iş sözleşmeleri ile yapılan ücret artışlarını sınırlandırıcı etkide bulunması kaçınılmaz olmaktadır.

Özetle belediyelerdeki istihdam yapısını değerlendirdiğimizde tipik olarak şu özellikleri sergiledikleri görülmektedir: Yerel yönetimlerde bu arada da belediyelerde esnek istihdam geçici işçiler eliyle gerçekleştirilmektedir. Şirketleşme ve taşeronlaşma belediyelerde ikili bir istihdam yapısının doğmasına neden olmuştur. Belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliği kırılmış, merkezi yönetimin tahsiscilik işlevine sıkışmıştır. Personel rejimini belirleme mekanizmaları içinde belediyelerin ve belediye çalışanlarının ağırlığı bulunmamaktadır.²⁶

3.2.2. BELEDİYELERDE SENDİKALAŞMA

3.2.2.1. Belediyelerde İşçi Sendikacılığı

Ülkemizde işçi sendikaları, belediyelerin yarısında örgütlenmiş durumdadır. Ancak söz konusu durum, örgütlü belediye işçilerinin sayısı dikkate alındığı vakit farklılaşmaktadır. Ülkemiz genelinde sürekli olarak çalışan belediye işçilerinin %90 civarındaki kısmı sendikal örgütlenme içinde yer almaktadır. Bu farklılığın nedeni olarak Türkiye'de belediyelerin büyük bir çoğunluğunun nüfusu 5000'den az olan küçük yerleşim birimlerinde olması

²⁶ <http://www.yerelnet.org.tr/personel> (02.03.2001).

ve buna bağlı olarak belediye çalışan sayısının az olması nedeniyle sendikaya üye yapılabilecek işçi sayısının sınırlı kalması gösterilmektedir (TODAİE, 1999: 148). Bunun yanı sıra sendikaların, küçük belediyelerde örgütlenme yönünde gösterdikleri isteksizlik ve belediyelerdeki çalışma ilişkilerinin genel olarak birebir ilişkiler ağı şeklindeki özelliği de sendikalaşmanın sınırlı olmasında etkin bir faktördür.

Ülkemizde, belediyelerdeki ciddi anlamdaki sendikal örgütlenme 1963 yılında 274 ve 275 sayılı kanunların çıkmasından sonra başlamıştır. Ancak belediye yetkilileri belediye çalışanlarının Emekli Sandığı'na bağlı olduklarını ve işçi olmadıklarını öne sürerek sendikalaşmaya itiraz etmişlerdir. Konu 1971 yılında bir ölçüde de olsa, yasal düzenlemeye kavuşturulsa da belediyelerdeki işçi- memur ayrımı yönündeki tartışmalar sürüp gitmiştir. Belediye çalışanlarının farklı iş kollarında sayılmaları yönündeki sorun ise 1974 yılında genel işler işkolunun kapsamının genişletilmesi ve belediyelerde farklı işlerde çalışan işçilerin bu iş kolunda sayılması yönündeki düzenleme ile çözüme kavuşturulmuş ve bu tarihten sonra belediye çalışanları arasındaki sendikalaşma yönündeki ivme artmıştır.

Belediyelerde örgütlenen ilk sendikalar olarak TÜRK-İŞ bünyesinde Türkiye Taşıt İşçileri Federasyonu (TİF), Ankara Elektrik, Havagazı ve Motorlu Taşıt İşçileri Sendikası daha sonra İstanbul Belediye İşçileri Sendikası'na dönüşen İstanbul Belediyesi Fen İşleri Sendikası sayılabilir. Belediye işçilerine özgü ayrı bir sendika ise 1964 yılında iş kolları yönetmeliğinin çıkarılmasından sonra genel işler kolunda Genel-İş Sendikasının kurulması ile ortaya çıkmıştır. Genel- İş Sendikası bu iş kolunda neredeyse tek sendika haline gelmiştir. 1976'dan sonra Türk-İş bünyesinden ayrılarak DİSK'e geçmiştir. Bu tarihten sonra Türk-İş bünyesinde Türkiye Belediye Hizmet İşçileri Sendikaları Federasyonu (BİF) kurulmuştur. 1979 yılında ise aynı iş kolunda Hak-İş'e bağlı Hizmet-İş Sendikası kurulmuştur (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998:150).

Günümüzde belediye işçi sendikacılığı açısından tartışılan temel konulardan biri, iş kolu sorununa ilişkin olarak karşımıza çıkmaktadır.1980'li yıl-

lara kadar belediye hizmetleri tek bir iş kolu - genel işler olarak değerlendirilirken 1980'den sonra belediyeler birden fazla iş kolunda sendikaların etkinlik gösterebileceği kurumlar olarak değerlendirilmişlerdir. Bu çerçevede belediyenin sunmakla yükümlü olduğu hizmetler içinde örneğin bir belediyenin fırın işletmesi gıda iş kolunda, su ve kanalizasyon birimi enerji iş kolunda, otobüs işletmesi karayolu taşımacılığı iş kolunda değerlendirilmek istenmektedir. Bu konuda yargı kararları arasında ise aynı iş için farklı iş kolu değerlendirmesi yapan çelişkili kararlar bulunmaktadır.²⁷

Aslında bu durumun 1980 sonrası sendikal alandaki gelişmeler dikkate alındığı zaman, pek de şaşırtıcı bir yanı bulunmamaktadır. 1980 sonrası gelişmelere damgasını vuran özelleştirme politikaları çerçevesinde ortaya çıkan uygulamaların ilk adımlarından biri yapılan işleri en küçük parçalara ayırarak satılabilir hale getirmek olmuştur. Bu çerçeveye yapı içinde, yerel yönetimler açısından da hizmetlerde bir parçalanmışlık söz konusu olmaktadır. Bu gelişmelerin sendikal alana yansımaları ise, belediyelerin tamamında tek iş kolunda kabul edilen faaliyetlerin ayrı ayrı hizmetler olarak değerlendirilerek sendikal yapının parçalanması ve güçsüzleştirilmesi yönünde olmuştur.

Belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin niteliği göz önüne alındığında söz konusu işlerin tek bir iş kolunda değerlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde belediyelerde yapılan işlerin çeşitliliğine bağlı olarak bir belediyede 28 ayrı iş kolunda faaliyet gösteren sendikalar ortaya çıkabilecektir.

Bugün belediyelerde sendikal örgütlenme ağırlıklı olarak genel işler işkolunda örgütlenmiş, Türk-İş'e bağlı Belediye-İş, DİSK'e bağlı Genel-İş ve Hak-İş'e bağlı Hizmet-İş tarafından gerçekleştirilmektedir.

²⁷ Sendikalar Kanunu'na göre, işçi ve işveren sendikaları iş kolu esasına göre faaliyet gösterebilmektedirler. Bu çerçevede çıkarılan iş kolları tüzüğü ise tüm ekonomik ve ticari etkinlikleri 28 iş kolunda toplamıştır. Tüzüğü 28. Sırası ise genel işler işkoluna ayrılmıştır. Genel işler ise şöyle tanımlanmaktadır: Belediyelerin 24 sıra numaralı sağlık iş koluna giren işleri dışındaki belediye hizmetlerine ilişkin işlerde bu tüzükte yer almayan işlerde Sendikalar Kanunu'na göre işçi niteliği taşıyanlarca yapılan işler.

Tablo 3.3. Belediyelerde Örgütlü Üç Büyük Sendika ve Sendikalaşma Oranları (Yüzde)

Yıllar	Belediye-İş	Hizmet-İş	Genel-İş
1987	77.95	17.91	-
1994	66.4	17.28	16.19
1996	59.07	24.46	15.18
1998	54.95	28.58	15.41
2000	54.87	26.51	15.63

Kaynak: Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları.

Örgütlendiği belediye ve üye sayısı açısından en büyük sendika Belediye-İş Sendikasıdır. Bu sendika, etkinliklerine 1975 yılında BİF'in kendini feshetmesi üzerine başlamıştır. BİF'e bağlı sendikalar, 1983 yılında kurulan Belediye-İş sendikasının şubelerine dönüşmüştür. 1995 yılında 175 bin üyeye sahiptir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998: 144-145).

Genel-İş Sendikası ise, genel işler kolunda en eski ve günümüzde yetki belgesi bakımından ikinci büyük sendikadır. 12 Eylül döneminde çalışmalarının durdurulmasından sonra faaliyetlerine 10 yıl süre ile izin verilmemiş, sendika ancak 1992 yılında faaliyete geçebilmiştir. 1995 yılı itibarıyla 40 bin civarında üyeye sahiptir (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998: 449-452).

Türkiye'de belediyelerde örgütlü üçüncü büyük sendika ise, Hak-İş'e bağlı Hizmet-İş Sendikasıdır. 1979 yılında kurulan sendika 1980'de Hak-İş'e üye olmuştur. Sendikanın faaliyetleri 12 Eylül döneminde durdurulmuş, faaliyet yasağı bir yıl sonra kaldırılmıştır. 1995 yılında üye sayısı 60 bin civarında bulunmaktadır (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998: 553-554).

Günümüzde belediyelerdeki sendikal örgütlenmenin özelliklerine baktığımızda, büyükşehir belediyeleri, bunlara bağlı ilçe ve alt kademe belediye-

lerinde sendikal örgütlenme oranının % 100 olduğu, bu oranın ilçe merkezi belediyelerinde % 61, kasaba belediyelerinde ise % 38'e gerilediği gözlenmektedir. Belediye kapsamındaki nüfusun büyüklüğüne bağlı olarak sendikalaşma oranı artmaktadır. Belediyelerdeki sendikal örgütlülük açısından dikkati çeken bir diğer özellik sendikalar ve örgütlendikleri belediyelerin bağlı olduğu siyasi parti arasında ideolojik anlamda yakınlığın olmasıdır. 1998 yılı itibarıyla, RP'li belediyelerin % 51'i, MHP'li belediyelerin % 47'sinde Hizmet-İş sendikası örgütlü durumdadır. CHP'li belediyelerin % 54'ünde Genel-İş, bağımsız belediyelerin % 74'ü, ANAP'lı ve Doğruyol'lu belediyelerin % 68'i ve DSP'li belediyelerin % 60'nda Belediye-İş örgütlü durumdadır (TODAİE, 1998: 158-162).

Tablo.3.4. Genel İşler Kolunda Sektör ve Cinsiyete Göre Sendikalı İşçi Sayısı (Ocak 2001)

KAMU			ÖZEL		
Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam
252.706	19.748	272.454	30.216	3.072	33.298

Kaynak: Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Yayınları.

Yukarıdaki tabloda genel işler işkolundaki sendikalaşma oranları ağırlıklı olarak belediye işçilerine ait olmakla beraber, belediyelerdeki işçi sayısı dikkate alındığı vakit söz konusu sendikalaşma oranlarının oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu orantısızlık Çalışma Bakanlığı'nın istatistiksel verilerinin daha önce de değindiğimiz gibi tartışmalı olmasından kaynaklanmaktadır.

Belediyelerdeki sendikal örgütlenme açısından son dönemde öne çıkan ilerde daha ayrıntılı olarak değineceğimiz bir başka özellik ise, sendikaların belediye şirketlerinde ve belediyeye iş yapan taşeron şirketlerde örgütlenme oranının çok düşük olmasıdır. Belediye şirketlerinde bir dereceye kadar sağlanabilen örgütlenme, taşeron şirketlerde mümkün olmamaktadır.

Belediye işçi sendikacılığına ilişkin bu özelliklerin yanı sıra, belediyelerin kendi iç yapısında mevcut bulunan karmaşık ilişkiler ağının sendika ilişkilerine de yansıdığı gözlenmektedir. Belediye işverenlerinin diğer kamu işverenlerinden farklı olarak seçimle iş başına gelmesi ve yerel niteliğe sahip olması işveren ve sendika ilişkilerini etkilemektedir. Siyasal bir seçim süreci sonunda iş başına gelen belediye başkanları kendi siyasi partisine yakın sendika lehine davranmakta bu da sendikal örgütlülüğün her seçim sonrası dalgalanmasına yol açmaktadır. Bunun yanı sıra belediye başkanlarının yerel niteliği, özellikle küçük ölçekli belediyelerde işçi-işveren ilişkilerinin yüz yüze ilişki kalıplarına dönüşmesine neden olmaktadır. Bu bağlamda akrabalık, komşuluk, tanıdık ilişkileri kolayca çalışma ilişkileri alanına yansıyabilmektedir. Bunun yanı sıra belediyelerin yerel ve küçük ölçekli niteliği, kimi durumlarda belediye başkanının güdümünde bir sendikacılık ortaya çıkarabilmekte, böylece sendikal örgütlenmenin amaçları dışındaki uygulamalara neden olabilmektedir (TODAİE, 1999).

Belediye işçi sendikacılığının özelliklerini inceledikten sonra, şimdi belediye işveren sendikacılığını daha yakından tanıyalım.

3.2.2.2. Belediye İşveren Sendikacılığı

Belediye işveren sendikacılığı kökleri çok eskiye dayanmayan kamu işveren sendikacılığından belediyelerin kendine özgü özelliklerine bağlı olarak ayrılan bir sendikacılık türüdür. İşveren sendikaları, üyelerini işçi sınıfının taleplerine karşı koruyan ve üyelerinin ortak çıkarlarını savunan örgütlerdir.²⁸ Kamu işveren sendikacılığı, gelişmiş batılı ülkelerde II. Dünya Savaşı sonrası, Türkiye’de ise 1960’lı yılların başlarında ortaya çıkmıştır. Ülkemizde 1960 sonrası dönemde uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar sonucu kamu kesiminde artan işçi sayısına bağlı olarak gelişen işçi işveren ilişkileri, kamu kesimindeki işveren sendikacılığının temelini oluşturmuştur.

²⁸ Ayrıntılı tanımlar için bkz. Pars Esin, *Türkiye’de İşveren Sendikacılığı*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1974, s.41-43.

Türkiye’de kamu kesiminde ilk işveren sendikası 1963 yılında kurulan Eti-bank Maden İşletmeleri İşveren Sendikası’dır. 24 Ocak 1980 kararları sonrasında ise Başbakanlık’da Toplu İş Sözleşmeleri Kurulu oluşturulmuş ve kurulun bilgisi dışında toplu iş sözleşmesi yapılamayacağı karar altına alınarak, işveren sendikacılığı teşvik edilmeye çalışılmıştır (Aslan, 1999: 79). Bu kurum, özgür toplu pazarlık rejimine yeniden dönülen 1983 yılı sonrası Kamu Toplu İş Sözleşmeleri Kurulu olarak faaliyete devam etmiştir. 1983 yılı sonrasında kamu işveren sendikaları sendika özgürlüğü ilkesine aykırı olarak çıkarılan Başbakanlık genelgeleri ile üç sendika çatısı altında birleştirilmişlerdir. Bu sendikalar, Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (TÜHİS), Kamu İşletmeleri İşverenleri Sendikası (Kamu-İş) ve Türkiye Maden Enerji ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (Türk Kamu-Sen)’dir. Bunlardan Kamu-İş ve Türk Kamu- Sen 1995 yılında Kamu-İş bünyesinde birleşmişlerdir. TÜHİS ve Kamu-İş üst örgüt düzeyinde Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu’na üyedirler.

1983 yılında çıkartılan 2821 sayılı Sendikalar Yasası kamu işveren sendikacılığını güçlendirici yönde düzenlemeler getirmiştir. Yasanın 3. Maddesi, işçi sendikalarının iş kolu esasına göre kurulacağı kuralından farklı olarak, kamu işveren sendikaları için aynı iş kolunda faaliyette bulunması şartı aramamaktadır.

Kamu işveren sendikalarının varlığına ilişkin ciddi tartışmalar bulunmaktadır. Her şeyden önce kamu işveren sendikaları ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmamaları nedeniyle sendika kurma ehliyetine sahip bulunmamaktadır. 2821 sayılı Kanunu’nun 2. Maddesi, tüzel kişiliğe sahip olmayan kamu kuruluşlarını da işveren sayarak bu aksaklığı gidermeye çalışmıştır. Ancak bu durum söz konusu kuruluşlara tüzel kişilik kazandırmamaktadır. Bunun yanı sıra kamu işveren sendikalarının üst düzeyde özel sektör işveren sendikaları ile birlikte TİSK bünyesinde yer alması, kamu kaynaklarının özel işveren sendikalarına aktarılması gibi dünyanın hiç bir yerinde benzeri görülmeyen bir durum yaratmaktadır (Işıklı, 1998).

Belediye işveren sendikaları da kamu işveren sendikacılığının bir par-

çası olarak değerlendirilebilir. Ancak daha öncede belirttiğimiz gibi belediyelerin kendine özgü özelliklerinden kaynaklı olarak belediye işveren sendikacılığının kamu işveren sendikacılığından ayrılan yönleri bulunmaktadır. Bu noktada belirtilmesi gereken kamu işveren sendikacılığına yönelik eleştirilerin belediye işveren sendikacılığı için de geçerli oluşudur.

Belediye işverenlerinin seçimle iş başına gelmesi ve sahip oldukları yerellik özelliği, belediye işveren sendikalarına farklı renkler veren unsurlardır. Belediye işvereninin bu özelliklerine bağlı olarak özellikle de belediye ölçeği küçüldükçe ortaya çıkan çalışma ilişkileri genellikle paternalist özellikler taşımaktadır. Belediyede çalışanların daha çok belediye başkanına yakın ve tanıdık kişiler olması, geniş ölçekli bir belediye işveren sendikacılığının ortaya çıkmasını engelleyen temel unsur olarak kabul edilmektedir (Aslan, 1999: 82).

Türkiye’de ilk belediye işveren sendikası 1972 yılında kurulan Türkiye Belediye İşverenleri Sendikası’dır. Bu sendika genel kurulunu toplayamadığı için münfesih sayılmıştır (Çimen, 1998. 517). 1980 sonrası dönemde ise belediyelerde kurulan işveren sendikaları 1986 yılında Kamu-İş’e üye olmuşlardır. Bunda çıkarılan Başbakanlık genelgelerinin etkileri de bulunmaktadır. Daha sonra çıkarılan genelgeler ile belediye işveren sendikalarının TÜHİS’e üye olacağı belirtilmiştir. Ancak 1989 yerel seçimlerini kazanan belediye başkanları sendika üyeliğinden ayrılmışlardır. Bugün TÜHİS ve Kamu-İş’e üye olan belediye işveren sendikası bulunmamaktadır.

1994 seçimleri sonrası ise belediyeler tarafından iki ayrı sendika kurulmuştur. Bunlar 1995 yılında kurulan Belediye İşveren Sendikası (BİS) ile 1997 yılında kurulan Mahalli İdareler İşverenleri Sendikası (MİKSEN)’dir. BİS kurucusu 12 belediye başkanının tümü ANAP’lı belediye başkanlarıdır. Daha sonra diğer partilerden belediye başkanları da bu sendikaya üye olmuşlardır. Ancak RP’li belediye başkanları MİKSEN’nin kurulmasından sonra, BİS’den ayrılarak bu sendikaya üye olmuşlardır (TODAİE, 1999: 175-178).

Bu çerçeve yapı içinde belediye işveren sendikacılığına baktığımız zaman, genel olarak aynı siyasi partiye üye olan belediye başkanlarını bir ara-

ya getiren bir yapı olması, bu kuruluşların tam anlamıyla bir sendika olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Bunun yanı sıra aynı sendikal çatı altında kamu hukukuna tabi belediyeler ile özel hukuka tabi belediye şirketlerinin oluşu pek çok yönden tartışılması gereken bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediye işveren sendikacılığının genel özelliklerine değindikten sonra belediye işçi hareketlerine daha yakından inceleyelim.

3.2.3. Belediyelerde İşçi Hareketleri

Belediye işçileri, nicelik ve nitelik açısından geç örgütlenmiş bir işçi kesimi olmalarına rağmen eylemlilik açısından Türkiye’de en hareketli işçi kesimi olma gibi bir özelliği yapılarında taşımaktadırlar.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, belediyecilik alanındaki gelişmeye bağlı olarak belediyelerde çalışan sayısının düşük olması bu dönemde belediye işçileri arasında örgütlenme ve eylemlilik yönünden kayda değer gelişmelerin ortaya çıkmasını engellemiştir. Ayrıca 1909 Tatil-i Eşgal Kanunu’nun belediyelerde örgütlenme yönünde yasal sınırlamalar getirmesi, bu dönemde sendikacılık ve grev uygulamaları açısından önemli sayılabilecek gelişmelerin ortaya çıkmasını engelleyen bir diğer faktör olarak karşımıza çıkmaktadır (Akkaya, 1998: 18).

Cumhuriyet döneminde belediyecilik alanındaki gelişmeye koşut olarak belediyelerdeki çalışma ilişkilerinin temelleri atılmış, ancak ilk dönemler itibariyle örgütlenme ve eylemlilik açısından ciddi bir gelişme olmamıştır. Cumhuriyet’in kuruluşundan 1947 tarihli Sendikalar Yasası’nın çıkartılmasına kadar geçen süre içinde belediyelerde çalışanların önemli bir bölümünün işçi statüsü yerine memur statüsü içinde sayılmaları, bu dönemde sendika kurmayı yasaklayan yasal düzenlemelerin varlığı, işçilerin örgütlülük ve eylemlilik açısından dikkate değer bir varlık gösterememelerine neden olmuştur. Bu dönemde belediye çalışanları dernekler şeklinde örgütlenmeye çalışmışlardır. 1947 sayılı yasa ile sendikal örgütlenme yönündeki yasağın kalkması sonucunda belediyelerde ilk sendikalar kurulmaya başlamış, ancak ku-

ruhan bu sendikalar söz konusu dönemin yapısı içinde önemli bir etkinlik gösterememişlerdir.

1960 ve 1970'li yıllar, gerek belediyelerdeki çalışan sayısındaki artışa bağlı olarak gerekse de 274 ve 275 sayılı kanunlar ile getirilen özgür toplu pazarlık düzenininin hayata geçirildiği yıllar olarak belediyelerde sendika ve buna bağlı olarak işçi hareketlerinin yoğun olarak yaşandığı yıllar olmuştur.

**Tablo. 3.5. Türkiye'de ve Belediyelerde Grevlerin
Toplam İşçi Eylemlerine Oranı**

	1963-1971	1972-1980	1963-1980
Belediye işçi eylemleri (I)	75	187	262
Belediye grevleri (II)	39	97	136
II/I (%)	52	51.8	51.9
Türkiye'de işçi eylemleri(III)	761	1.709	2.470
Türkiye'de grevler (IV)	561	879	1.440
III/IV (%)	73.7	51.4	58.3
I/III (%)	9.8	10.9	10.6

Kaynak: Yüksel Akkaya, "Cumhuriyet Döneminde Belediyelerde İşçi Hareketleri (1923-1980)", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Temmuz 1998, s.28.

1960-1980 yılları arasında, 1980 sonrasındaki dönemden farklı olarak işçiler menfaat uyuşmazlıklarının yanı sıra hak uyuşmazlıklarına ilişkin olarak da greve gitmişler ve yürüyüş, miting, oturma, iş yavaşlatma, direniş, iş makinelerine el koyma, iş bırakma gibi grev dışı eylemlere de başvurmuşlardır.

1980 sonrası dönemde ise yapılan yasal düzenlemeler sonucu tüm alanlarda olduğu gibi, örgütlenme ve eylemlilik açısından oldukça önemli bir birikime sahip olan belediye işçilerinin de grev hakkı kısıtlanmış ve grev yasağı kapsamı genişletilmiştir.1988 yılında yasada yapılan değişiklikler ile temizlik işlerinde çalışan belediye işçilerine yeniden grev hakkı tanınmış-

tır.1990 yılına kadar yasadan kaynaklı sınırlamalar nedeniyle belediye işçileri ciddi anlamda bir eylemlilik gösterememişlerdir (Akkaya, 1999: 49). Bunun yanı sıra 2822 sayılı yasanın sadece toplu iş görüşmeleri sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar yani menfaat uyuşmazlıklarına ilişkin olarak grev hakkını tanınması başka bir deyişle hak uyuşmazlıklarına ilişkin olarak grevi yasaklaması bu dönemde belediye işçilerinin işçi eylemleri açısından hareketlilik gösterememesinin bir diğer nedenidir. Yine de genel işler kolu Türkiye’de grevler açısından önde gelen ilk beş iş kolu içinde yer almaktadır.

Tablo.3.6. Genel İşler Kolunda Grevler

Yıl	Grev Sayısı	İşyeri Sayısı	Greve Katılan İşçi Sayısı	Grevde Kaybolan Gün
1990	4	12	1.321	44.095
1991	9	51	2.757	47.168
1992	44	396	38.542	367.351
1993	6	103	255	7.508
1994	1	28	2.651	29.114
1995	14	54	3.500	62.185
1996	39	75	3.339	
1997	1	1	3	378
1998	7	40	4.111	60.035
1999	2	3	7	1.917
2000	19	187	11.879	132.990

Kaynak: Çalışma Hayatı İstatistikleri, Çalışma Bakanlığı Yayınları.

Belediye işçi hareketlerinin 1980 sonrası dönemde yoğunluk kazandığı yıllar 1990-1995 yılları arasındadır. Belediye çalışanlarının eylemlilikleri, işyerlerinin özellik ve sorunları nedeniyle diğer işçi kesimlerinin eylemliliğinden farklı bir takım özellikler taşımaktadır. Bu özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1998: 149).

- Çalışma yaşamındaki statü farklılıklarından doğan hak ve kısıtlamalarla, işçi ve memur ayırımına karşı tepkiler, statü ve bundan doğan hakların belirlenmesinde yaşanan ihtilaflar.
- Her zaman kaynak sıkıntısı çeken belediyelerin mali sorunlarının çalışanlarına yansımaları, ücret ödemelerinin gecikmesi ya da hiç ödenmemesi, toplu sözleşmeden doğan maddi hakların verilmemesi, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi.
- Belediyelerde seçimle gelen yönetici kadroların kendi siyasal tercihleri doğrultusunda istihdam politikası izleme eğilimleri ve bu eğilimin yol açtığı işten çıkarmalar.
- Seçimle gelen belediye yönetimi ile sendika yönetiminin siyasal ideolojik tercih farklılıkları
- Merkezi yönetimdeki siyasal güç ile belediye yönetimindeki siyasal parti arasındaki ilişki ve çelişkiler.
- Bunların yanı sıra tüm işçi kesimleri için geçerli olan toplu iş uyuşmazlıkları.

Belediyelerdeki işçi eylemlerini diğer işçi kesimlerinin eylemlerinden farklı kılan bir diğer özellik ise bu eylemlerin günlük yaşamda ortaya çıktığı etkiler dolayısıyla toplumda geniş yankı uyandırmasıdır. Otobüs şoförlerinin ya da temizlik işçilerinin grevleri, direniş eylemleri direkt olarak o beldede yaşayan halkı etkilemektedir. Bu yönden belediye işçilerinin eylemleri kamuoyunda çok ses getiren kimi zaman işçilerin elinde güçlü bir araç olurken kimi zamanda halkı belediye işçilerine karşı kışkırtmaya elverişli eylemler niteliğindedirler.

İşçi hareketleri sadece grevleri değil aynı zamanda grev dışı eylemleri de kapsamaktadır. Belediyelerdeki grev dışı eylemlere baktığımız zaman 1980 sonrası dönemde özellikle grevlerin arttığı, 1990-1996 yılları arasında grev dışı eylemlerde de artış olduğu görülmektedir. Bunda toplu pazarlık sürecinde işveren üzerinde baskı yaratılmak istenmesi önemli bir etkidir. Söz konusu dönemde toplam olarak grev dışı eylemlere en yoğun katılım ağırlıklı olarak belediye işçilerinin çalıştığı iş kollarında gerçekleşmiştir.

Grev dışı eylemlerinin diğer nedenleri, özelleştirme, taşeronlaşma, sosyal güvenlik, yeni gelen belediye başkanlarının işçi çıkararak kendi yandaşlarını işe alması, mali sıkıntılar nedeniyle işçi ücretlerini ödeyememeleri gibi belediyelere özgü konulardır. En çok görülen grev dışı eylem biçimleri ise miting, işi yavaşlatma, viziteye çıkma gibi eylem biçimleridir (Akkaya, 1999: 55-56).

Belediyelerdeki işçi hareketlerinin 1980 sonrası dönemde genel anlamda bir önceki döneme göre, bir ivme kaybına uğradığı söylenebilir. Bu gelişimde söz konusu dönem itibariyle getirilen yasal sınırlamalarının etkisinin yanı sıra sendikal harekette bir ölçüde oluşan bilinç azalmasının da etkide bulunduğu söylenilebilir.

3.3. BELEDİYELERDEKİ TAŞERON UYGULAMALARIN ÇALIŞMA İLİŞKİLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ

3.3.1. Taşeronluğun İş Hukuku Alanına İlişkin Olarak Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Genel olarak tüm üretim ve hizmet sunum alanlarında özel olarak ise ilgi alanımız olan belediyelerde yaygınlaşan taşeron işçi istihdamının gerek bireysel gerekse de toplu iş hukuku alanında söz konusu istihdam biçiminin yasalarla açık bir statüye kavuşturulmamasından kaynaklı çeşitli sorunlar ve kötüye kullanımlar ortaya çıkmaktadır.

Gerek İş Kanunu'nda gerekse de SSK'daki koruyucu düzenlemelerin başlıca amacı, taşeronların genelde sermayelerinin az olması ve işçilik haklarını ödeyememeleri ihtimali karşısında işçilere asıl işverene başvurma imkanı sağlayarak işçilerin mağdur duruma düşmesini önlemektir. Amaç, İş Kanunu'nda işçilik haklarını, SSK'da işçilerin sigorta haklarını genellikle mali yönden asıl işverene göre güçsüz olan taşerona karşı korumak ve asıl işverene bu konuda sorumluluk vermektir. Ancak bu düzenlemelerin işçilere yeterli derecede güvence sağladığını söylemek olanaklı değildir (Demir, 1998: 161).

Bireysel iş hukuku alanında taşeron istihdam biçimi işçi sayısına ve kı-

deme bağı olmak üzere iki temel alanda sorun yaratmaktadır. İşçi sayısına ilişkin sorunlar açısından belirleyici olan temel kriter taşeron firmanın ayrı bir iş yeri olarak kabul edilip edilmemesidir. İş Kanunu'nda açıkça diğer bir işveren denilmekte dolayısıyla da taşeron iş yeri, ayrı bir iş yeri olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle de İş Kanunu'nda işçi sayısına bağlı olarak sakat ve eski hükümlü çalıştırma, kreş açma, iş yeri hekimi istihdamı, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu kurulması, spor tesisleri gibi yükümlülüklerde taşeron işçiler asıl iş yerindeki işçi sayısına dahil edilmemektedirler. Ancak bu durum İş Kanunu'nun işçi sayısına bağlı olarak işverene yüklediği sorumluluklardan kurtulmak için işin taşerona verilerek, asıl işçi sayısının azaltılması açısından sağladığı kolaylık nedeniyle kimi durumlarda kötüye kullanma sonucunu doğurabilmektedir. Kıdeme bağlı sorunlar ise kıdem tazminatı, ihbar öneleri, yıllık ücretli izin gibi işçinin o iş yerinde çalışma süresine bağlı olarak değişen konularda ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda ortaya çıkan sorunlara ilişkin çözüm kriteri işin taşerona verilmesinden sonra hizmet akdinin devam edip etmeyeceğidir. Aslında işin taşerona verilmesi bir anlamda iş yerinin devredilmesi ya da el değişikliğidir. Bu durumda işverenin değişikliği işçinin kıdeminde aynı iş yerinde çalıştığı sürece bir etki yaratmayacaktır. Ancak uygulamada ucuz işgücünden yararlanmak amacıyla bazı durumlarda önce çalışan işçiler yasal hakları verilerek işten çıkarılmakta ve taşeron tarafından yeni bir hizmet akdi yapılarak daha düşük ücretle çalıştırılmaktadırlar. Bu durum işçilerin koruyucu hükümlerden yoksun bırakılması anlamında fesih hakkının kötüye kullanılması olarak değerlendirilmektedir (Şen, 1996: 142-143).

Toplu iş hukuku alanında ortaya çıkan sorunlar ise taşeron işyerinin toplu iş hukuku anlamında ayrı bir işyeri olarak kabul edilip edilmemesiyle ilişkilidir. Toplu iş hukuku alanında taşerona verilen iş hangi iş kolunda değerlendirilecektir? Taşeron işçiler hangi sendikaya üye olacaklardır? Toplu iş sözleşmesi yetki tespitinde taşeron işçiler asıl iş yerindeki işçi sayısına eklenecekler midir? Taşeron işçiler grev oylaması ve uygulamasına katılacaklar mıdır? Bu gibi sorulara verilecek cevaplar taşeron iş yerinin ayrı bir iş yeri

olarak kabul edilip edilmemesine bağlı olarak değişecektir. Bu noktada İş Kanunu ile Sendikalar Kanunu'nda yapılan iş yeri tanımı aynı olmakla beraber, Sendikalar Kanunu'nun bir iş yerinde yürütülen asıl işe yardımcı işler de asıl işin dahil olduğu iş kolundan sayılır hükmü toplu iş hukuku açısından taşeron işyerinin asıl işyerinin dahil olduğu iş kolundaki bir iş yeri olarak değerlendirilmesini beraberinde getirmektedir (TODAİE, 1999: 125).

Bu tartışma özellikle belediyelerde toplu iş hukuku uygulamaları açısından doğuracağı sorunlar nedeniyle önem kazanmaktadır. Ülkemizde gerek belediyelerin yer aldığı kamu sektöründe gerekse de özel sektörde meydana gelen taşeronlaşmanın işçilerin sendika ve toplu sözleşmelerden yararlanmasını engellemek amacıyla kötüye kullanıldığı gözlenmektedir. Bu çerçevede taşeron iş yeri ayrı bir iş yeri olarak değerlendirildiğinde, belediyelerdeki örgütlü sendikalar son derece güç duruma sokulmakta ve toplu sözleşme, grev gibi yasal hakların kullanılması engellenebilmektedir.

Gerek bireysel iş hukuku gerekse de toplu iş hukuku alanında ortaya çıkan sorunlara ilişkin olarak verilen yargı kararlarının bir bütünlükten yoksun bulunması, taşeron işçi çalıştırmada yaşanan sorunların daha karmaşık bir şekil almasına yol açmaktadır. Yargıtay, bireysel iş hukuku alanında verdiği kararlarda, işin taşerona verilmesini iş yerinin devri olarak kabul etmekte ve dolayısıyla işçinin kıdeminin devam etmesi gerektiği sonucuna varmaktadır. Toplu iş hukuku alanında ise Yargıtay önceleri verdiği kararlarda iş hukukunun işçiyi koruyucu düzenleme ruhuna uygun olarak taşeron işçilerin asıl iş yerinde bağtlanan toplu iş sözleşmelerinden yararlanması gerektiği konusunda karar vermiş sonraları bu görüşün aksi yönünde kararlar almıştır.²⁹

Sonuçta gerek belediyeler açısından gerekse özel sektör açısından taşeron işçi istihdamı oldukça karmaşık sorunlara yol açan bir istihdam biçimidir. Belediyelerde taşeron işçi istihdamına ilişkin olarak 94 sayılı ILO sözleşmesi taşeron işçiler için koruyucu düzenlemeler getirmekle beraber uygu-

²⁹ Taşeron çalışma ve yargı kararlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Taşeronlaşma ve İşçi Hakları, DİSK-Genel-İş Araştırma Dizisi: 7,1997.

lamada ne yazık ki yaşama geçmemiştir. Bu nedenle de söz konusu sözleşmeye uygulamada işlerlik kazandıracak etkin bir denetim mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

3.3.2. Taşeronlaşmanın Sendikalaşma Üzerindeki Etkileri

Dünya ekonomisinin 1970'li yılların sonunda yaşadığı kriz ve bu krizden çıkış yolları için önerilen çözümler doğrultusunda yaşama geçirilen uygulamalar, sendikacılığın ciddi bir bunalıma girmesine neden olmuştur. Yeni dünya düzeninin düşünsel temellerini atan Neo-liberal ideoloji, her alanda olduğu gibi emek piyasasında sendikaların varlığını piyasalarda tekel yaratan kuruluşlar olarak görmekte ve sendikaları emek piyasasının kendi içindeki işlerliğini bozan unsur olarak tanımlamaktadır. Bu çerçevede de işçilerin örgütlü hak mücadelelerinin somut varlığı olan sendikalara gerek kalmamaktadır. Bunun dışında 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca giderek yaygınlaşan taşeronlaşma gibi a-tipik istihdam biçimlerinin gereksinimlerine, tam gün çalışan işçilerin örgütlü yapıları olan sendikal yapıların cevap vermede yetersiz kalması sendikaların güç kaybetmesinde etki yaratan bir diğer unsurdur. Özellikle işsizliğin yaygın olması, sendikaların taşeronluk gibi a-tipik istihdam biçimleri ile mücadele etmek ve/veya bu tür işlerde çalışan işçileri sendikal çatı altında toplama çabalarının önünde yatan en büyük engellerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Sendikaların tüm dünyada hızla kan kaybetmelerinin önemli bir nedeni 1980 sonrasında devleti küçültme doğrultusunda ortaya çıkan özelleştirme uygulamalarıdır. Tüm dünyadaki sendikalaşma oranlarına baktığımızda, kamu sektöründe sendikalaşma oranlarının özel sektöre göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu yapı içerisinde taşeronluk daha öncede değindiğimiz gibi kamu sektöründeki sendikal örgütlülüğü parçalamada önemli bir araç olarak kullanılabilir. Böylece kamu kesiminde ve bu bağlamda belediyelerde sendikaların güç kaybetmesi ve devletin küçültülmesiyle birlikte çalışma ilişkileri alanında düzenleyici bir role sahip olan devletin çalışma ilişkileri alanında taraf olmaktan uzaklaştırıldığına tanık olunmaktadır.

Belediyelerde taşeron işçi istihdamının beraberinde sendikasız işçi çalıştırmayı getirdiği gözlemlenen bir gerçektir. Bu nedenle de işçi sendikaları taşeronlaşmaya şiddetle karşı çıkmaktadırlar. Genel-İş Sendikası'nın belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine ilişkin olarak Adana Belediyesi üzerinde yaptığı bir araştırmada belediye işçilerinin tamamının sendika üye olmasına karşın, sendika üyesi olan işçi oranının belediye şirketlerinde % 93, taşeron firmalarda ise % 10'na bazen de sıfıra düştüğü saptanmıştır. Taşeron işçilerin % 90'ının sendikaya üye olmada zorluk olduğunu düşündüğü ortaya çıkmıştır (Genel-İş, 1996: 35).

Bizim de İstanbul ilçe belediyelerinden birinde yaptığımız araştırmamız sırasında söz konusu belediyenin temizlik işlerini yapan firmada çalışan işçilerin hiç birinin sendika üyesi olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu diğer sektörler içinde geçerli bir durumdur. Taşeron istihdam biçimi en çok işçi sendikalarını ve bu bağlamda da örgütlü çalışma ilişkilerinin temellerini sarsan bir uygulamadır. Ancak yaşanan geniş çaplı işsizlik ve taşeron işçilerin iş güvencesinin bulunmaması bu işçilerin sendikal çatı altında toplanmasını engelleyen en büyük etkidir. Bu konuda bir sendika uzmanının görüşleri tespitemizi doğrular niteliktedir.

"Sendikaya üye olan taşeron işçilerin hemen işten çıkarılması bu işçilerin sendikaya bizim de onlara ulaşmamızı engelliyor. Bu hem onlar hem de bizler üzerinde psikolojik bir baskı yaratıyor. Yani bu konuda elimiz kolumuz bağlı. Yapabildiğimiz tek şey toplu sözleşmelere taşeronlaşmayı caydırıcı nitelikte koyabildiğimiz tazminatlar. Sendikanın hizmetlerin taşerona verilmesi ile ortaya çıkan üye kayıpları ise başka bir belediyede örgütlenmeye çalışılarak yani üye transferi yapılarak giderilmeye çalışılıyor."

Ülkemizde sendikal alanda çok yaygın olan toplu iş sözleşmesine dayalı ücret sendikacılığı anlayışı da sendikaların, uzun dönemde beraberinde çok ciddi sorunlar getirecek olan bu tür uygulamaların önüne geçilmesinde ortaya konulan mücadelenin derecesini etkilemektedir.

ILO'nun yerel hizmetlerin desantralizasyonu ve bu bağlamda özelleştirilmesi uygulamaları karşısında sosyal diyalog olarak tanımlayabileceğimiz

bir anlayış ortaya koyduğu görülmektedir (ILO, 2001: 95). Sosyal taraflar arasında katılımcı kurullar aracılığıyla oluşturulacak yapının, işçi sendikalarının yönetim üzerindeki etkilerinin artırılması ve haklarının korunması açısından etkili bir araç olduğu savunulmaktadır. İşçi sendikalarının uygulanan hükümet politikalarının politik maliyetleri ve olumsuz sonuçlarına ilişkin olarak hükümetleri uyarma anlamında inisiyatif ortaya koyma, söz konusu politikalara alternatif geliştirme, yerel düzeyden uluslararası düzeye kadar özelleştirilen kamu hizmetlerinin yoksulluk, sosyal adalet, çevre ve uzun dönemde refah düzeyi üzerindeki etkileriyle ilgilenmeleri anlamında sorumlulukları olduğu ortaya konulmaktadır. Bu doğrultuda sendikaların artan oranda hükümet dışı örgütlerle bir arada çalışmaya başladığı görülmektedir. Bu açıdan işçi sendikalarına verilen önemin büyüklüğü, Filipinler'de sağlık hizmetlerinin desantrelizasyonu sürecinde işçi sendikalarının hükümetle bir arada bulunması ve bu süreç sonunda ortaya çıkan sağlık çalışanlarının Magna Carta'sı olarak adlandırılan yasal düzenlemeleri, sağlık çalışanları ve onların örgütlerinin yönetime katılım, sosyal hakların korunması ve geliştirilmesi yönünde formüle edilen ulusal politikada danışman rolünün önemli etkileri ile örneklendirilmektedir (ILO, 2001: 86-87).

Belediye hizmetlerin taşeron firmalara devri anlamında ortaya çıkan özelleştirme uygulamaları karşısında sendikaların ciddi anlamda bir inisiyatif ortaya koyma zorunluluğu olmakla beraber yaşanan işsizlik, iş güvencesinin olmayışı ve örgütlenme açısından ortaya konulan yasal sınırlamalar ve sendikaların kendi yapılarından kaynaklanan ilgisizlik söz konusu uygulamaların ortaya çıkardığı ve çıkaracağı sorunları daha da ağırlaştırmaktadır. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada sendika şube başkanlarına göre örgütlenmede en çok sorun taşıyan iş yeri birimleri sırasıyla belediye taşeron şirketleri, belediye şirketleri ve belediyelerdir (TODAİE, 1999: 130). Belediyelerdeki özelleştirme uygulamaları sonucunda sendikal örgütlülük oranının sıfır düzeyinde olması, özelleştirme uygulamalarının dikkat edilmesi gereken sonuçlarından biridir. Ayrıca belediye şirketlerindeki işverenlerin belediye işvereni ile aynı olmasına karşın sendikal alanda sergilenen tavır farkı

bu uygulamaların ucuz iş gücü sağlamada yarattığı avantajın bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

3.3.3. Taşeronluğun Ücretler ve Çalışma Koşulları Üzerindeki Etkisi

Belediye hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi sürecinde ortaya çıkan taşeron uygulamalar, ücret ve çalışma koşulları üzerinde önemli etkiler ortaya koymakla beraber bu alana ilişkin olarak yapılan araştırmalar oldukça sınırlı kalmaktadır. Genel olarak hizmetlerin özel firmalar aracılığıyla yerine getirilmesinin önemli tasarruflar sağladığı kabul edilmekle beraber bu maliyet düşüşlerinin çalışanların iş kaybı, daha düşük ücretler, çalışma koşullarının kötüleşmesi ve iş güdüleyicilerinin azalması gibi nedenlerden dolayı ortaya çıkması eleştirilmektedir. Söz konusu uygulamaların ortaya çıktığı ülkelerde asgari ücret düzeyi korunsa bile, çalışma sürelerinin, ikramiyelerinin, yıllık izin ve hastalık yardımlarının azaltılması işgücü maliyetlerinde önemli bir düşme yaratmaktadır. Üretim maliyetlerindeki azalmada, bunların yanı sıra part-time, geçici çalışma gibi esnek istihdam biçimlerinin yaygın olması da etkili olmaktadır (ILO, 2001: 74).

Belediye hizmetlerinin büyük bir çoğunluğunun özel sektöre devredildiği A.B.D şehir ve kasabaları üzerinde yapılan bir araştırmada, maliyet azalması anlamında verimli üretimin düşük ücretlerden daha çok, işçilerin belli bir zaman birimi başına daha çok çalışmasından kaynaklandığı ortaya çıkmıştır. Özel firmalardaki işçilerin daha uzun süre çalıştığı ya da firmaların olanaklı durumlarda part-time ya da düşük nitelikli işçi çalıştırdıkları, daha genç işçi tercih ettikleri ve işçiler üzerindeki denetimin çok daha fazla olduğu anlaşılmıştır (ILO, 2001: 123).

İngiltere gibi bazı ülkelerde ise verimlilik kazançlarının, kimi durumlarda ücret ve çalışma saatlerindeki azalma ile ortaya çıktığı saptanmıştır. Ücret azalmaları özellikle işgücü piyasasında dezavantajlı konumda bulunan kadın ve göçmen işçilerin çalıştığı bina temizliği gibi işlerde ortaya çıkmaktadır. İngiltere'de sağlık hizmetleri dergisinde yayımlanan bir habere göre,

Berkshire'deki bir hastanenin temizlik işlerini alan firmada 18 yaşından küçük çocukların çalıştırıldığı saptanmıştır (Neubereer, 1987:18).

Belediyelerin sunmakla yükümlü oldukları kamusal hizmetlerin taşeron firmalara devredilmesinin istihdam biçimleri ve çalışma koşulları üzerindeki etkileri ülkeden ülkeye ve sektöre göre değişmekle beraber genel olarak söz konusu uygulamaların, çalışan işçilerin daha esnek ve standart olmayan iş sözleşmeleri ile istihdam edilmesine yol açtığı gözlenmektedir (ILO, 2001:124).

Ülkemizde de belediye hizmetlerinde taşeronlaşmanın öncelikle ücretler üzerinde etkili olduğu gözlenmektedir. Belediye işçileri sendikal örgütlenmenin getirdiği avantajlı konum sayesinde aylık ortalama 450-500 milyon TL civarında ücret alırken, aynı ortamda çalışan taşeron işçiler asgari ücret düzeyinden aylık almaktadırlar. Araştırma yaptığımız İstanbul ilçe belediyelerinden birinde, işçi başına işverenin ödemekle yükümlü olduğu toplam brüt ücret, 718.358.000 TL'dir. Bu rakam bir belediye işçisinin işverene olan toplam maliyetidir. İşçinin eline geçen net ücret ise 506.292.034 TL. olmaktadır.³⁰ Aynı dönem itibarıyla (Ağustos 2001) asgari ücretle çalıştığını varsaydığımız bir taşeron işçinin Çalışma Bakanlığı'nın hesaplarına göre, işverene maliyeti 221.919.600 TL. olmaktadır. Aradaki fark göz önüne alındığında, taşeron üretim biçiminin en düşük maliyetle üretim açısından neden karlı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Bu konuda bir taşeron firma yetkilisinin söylediği sözler ise oldukça dikkat çekicidir.

"Biz işçilerimizi asgari ücretten çalıştırıyoruz. Bu para ile geçinilmez, biliyoruz. Ancak ihalelerde bize verilen fiyatlar bizi buna zorluyor. Örneğin

³⁰ Bu tutar diğer belediyelerde farklılaşabilmektedir. Araştırmamıza konu olan belediyenin 2000 yılı itibarıyla bağladığı toplu iş sözleşmesinde söz konusu belediyede örgütlü sendika diğer belediyelerde verilene oranla daha yüksek ücret artışı sağlayabilmiştir.

Taşeron işçilerden farklı olarak bir belediye işçisinin aldığı ücret ve yardım tutarları şöyledir: Taban ücret 15.000.000 TL, kıdem zammı 100.000 TL, günlük ücret(zamlı) 20.838.000 TL, yıpranma zammı 1.242.000. TL, yemek yardımı 46.306.000 TL, birleştirilmiş sosyal yardımlar 27.500.000. TL, aile yardımı 15.925.000 TL, çocuk yardımı 2.275.000 TL'dir.

biz bir yıllık sözleşme yaptık. Bir yıl sonra tekrar ihaleyi kazanıp kazanamayacağımız belli değil. Bu nedenle de fazla yatırım yapmak istemiyoruz."

Belediye işçilerinin ücretlerine ilişkin olarak bir belediye yetkilisi ise şunları söylemektedir:

"Benim emrimde çalışan bir insan benden daha fazla alıyor. Böyle olunca siz bunlara iş yaptırabilir misiniz? Başkana bunu söylediğimizde sizde sendikalı olun siz de o kadar alın dedi"

Belediye işçileri ise ücretlerinin çok yüksek olduğuna ilişkin yapılan açıklamalara karşı çıkmaktadırlar.

"Gazetelerde çöpçüler 1 milyar alıyor diye haberler çıkıyor. Bunlar doğru değil. Biz bu haberi yayınlayan medya kuruluşuna gittik. Ama kimseyle görüşemedik. Bordrolarımız burada. Ama bunları dikkate alan yok. Medya işine geldiği gibi haber veriyor."

Ücretler konusunda konuştuğumuz diğer işçilerin ise düşünceleri şöyledir.

"Bizim ücretlerimiz taşeronlara göre yüksek. Taşeronlar arasında günlük 3 ile 5 milyon arasında yevmiye ile çalışanlar var."

"Belediye ile bir sorun çıktığında hemen bak 100 milyona çalışan işçi var. Sen ne kadar alıyorsun diyor."

Ücretlere ilişkin olarak sendika şube başkanı ise şunları söylemektedir.

"Toplu sözleşmelerde temizlik işkolu diğer işkollarına göre pazarlık gücümüzün daha çok olduğu bir kol. Sözleşme masasında en çok tartışılan konular ücretlerin düzenli ödenmesi ve sosyal haklardaki kısıtlamalar oluyor."

Kamuoyunda belediye işçilerinin aldığı ücretlerin yüksekliği yankı uyandıran bir konudur. Ücretlerin yüksekliği belediye yetkilileri açısından hizmetlerin taşeronla verilmesine neden olarak gösterilmekte ve kendilerinin aldıkları ücretlerin işçilerden daha düşük olmasından yakınılmaktadır. Ancak söz konusu çarpıklık asgari ücret düzeyinden işçi çalıştırılarak düzeltilmektedir. Bu ücret farklılıklarının, işçilerin ücretlerini törpülemek yerine, ücretlerin iş değerlendirme sistemleri çerçevesinde tespit edilerek kamudaki

ücret adaletsizliklerinin ortadan kaldırılmasıyla çok daha akılcı ve isabetli bir şekilde çözülebileceğini düşünmekteyiz.

Belediye işçileri ile taşeron işçiler arasında ortaya çıkan bir diğer fark, sosyal haklar açısından kendini göstermektedir. İstanbul ilçe belediyelerinden biri ile o belediyede örgütlü sendika arasında yapılan ve 2000-2002 döneminde yürürlükte olacak toplu iş sözleşmesi hükümlerine göre; 2000 yılında geçerli olacak günlük taban ücret 12 milyon'dur. Sözleşmenin birinci yarı yılında bu ücret % 25, ikinci yılında ise DİE Tüketici Fiyatları İndeksi ve % 5 oranında artırılabilecektir. Ayrıca işçilere yıpranma zammı ve yılda iki kez 60 günlük ücret tutarında ikramiye verilecektir. Bunların yanı sıra işçi çocuklarına staj olanağı ve öğrenim yardımı yapılacaktır. Bunun dışında işçilere yemek ve hastalık yardımı, her ay sosyal yardım paketi olarak net 20 milyon TL. ödenecektir. Ayrıca, giyim ve koruyucu eşya yardımı, işçi servisi, konut edindirme hakkı, kültürel çalışmalar, işçi lokali sağlanması, doğum, evlendirme yardımı gibi yardımlar yapılacaktır.

Taşeron işçiler ise bu haklardan yoksun olarak çalışmaktadırlar. 94 sayılı ILO Sözleşmesi ve bu sözleşme doğrultusunda iç hukukumuzda yapılan düzenlemelere göre, taşeron işçilerin o işyerinde bağitlanan toplu sözleşmeden yararlanma hakkı bulunmakla beraber uygulamada bu düzenlemelerin işletilmediği görülmektedir. Böylece taşeronluk bir anlamda ucuz işgücü kaynağı sağlayan bir araç olarak kullanılmaktadır.

Taşeron işçi istihdamına ilişkin olarak ortaya çıkan bir başka sorun ise işçilerin sigortalılık durumudur. Taşeron firmalarda çalışan işçilerin çoğu sigortalı olmakla beraber sigorta primlerinin düzenli olarak yatırılıp, yatırılmadığından emin değildir. Ayrıca bu işçilerin sigortalılık süreleri oldukça kısadır. Genel-İş sendikasının yaptığı bir araştırmada taşeron işçilerin % 65'inin toplam sigortalılık sürelerinin 1-3 yıl olduğu saptanmıştır (Genel-İş, 1996: 31). Bu sürenin kısılalığında taşeron işçilerin belediye işçilerine oranla yaşlarının oldukça genç olması da etkilidir.

Taşeron işçilere ilişkin sigorta kayıtları incelendiğinde ise çarpıcı durumlarla karşılaşmaktadır. Bu konuda sendika işyeri temsilcilerinden biri-

nin anlattıkları ilginç bir örnek oluşturmaktadır.

"Bizim belediyenin taşeronlarından birinin işçisinin kaydı başka bir ildeki hastanede çıktı. Sigorta primlerinin yatıp yatmadığı belli değil. Sürekli işten çıkarıp, tekrar işe alıyor. Böyle durumda denetimi nasıl yapacaksınız. Kimin nerde hangi şirket adı altında çalıştığı belli değil."

Sonuç olarak, taşeron işçilerin, çalışma ilişkileri alanında sendikal yapı içinde yer alamaması ve toplu sözleşmelerden yararlanma olanağı bulamaları, ücret, sosyal haklar ve çalışma koşulları açısından belediye işçileri ile karşılaştırıldıklarında ciddi anlamda hak kaybına uğramalarına neden olmaktadır. Taşeron firmalarda çalışan işçilerin kimi zaman sigortasız çalışması ya da sigortalı olmakla beraber primlerinin düzensiz ödenmesi hatta bizim araştırmamız sırasında bir belediye işçisinin belirttiği gibi soydaş denilen Rumen asıllı kaçak işçi çalıştırılması işgücü piyasasında kayıt dışı istihdamın yaygınlaşması yönünde ciddi sorunlara neden olacak bir durum oluşturmaktadır.

3.3.4. Taşeronlaşma ve İş Güvencesi

İş güvencesi, genel olarak işçinin çalıştığı işinde sürekliliğinin sağlanması ve nesnel ölçütler olmaksızın işten çıkartılmamasına ilişkin düzenlemeleri kapsamaktadır. Burada işçiye sınırsız bir iş güvencesi vermekten çok, işçiye ve ailesine belli bir gelir güvencesi sağlamak, ancak haklı sayılabilecek nedenler doğrultusunda iş akdini feshedilebilir kılmak amaçtır. Yaşamını sadece emek geliri ile sürdüren işçiye, nesnel ölçütler dışında kalan nedenlerden ötürü iş akdinin sona erdirilmesini engellemek bir başka deyişle iş güvencesi vermek sosyal devlet anlayışının vazgeçilemez bir unsurudur.

İş güvencesini konu alan uluslararası düzenlemeler, 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı ve 158 sayılı ILO sözleşmesidir. Söz konusu ILO sözleşmesi, bütün iş kollarını kapsamakta, iş akdinin feshini işçinin becerilerine, davranışlarına ve iş yerinin gereklerine dayalı haklı bir nedene bağlı olması zorunluluğunu getirmektedir. Türkiye bu sözleşmeyi onaylamakla beraber iç hukuka yansımaları sağlayacak olan yasal düzenleme henüz yapılmamıştır.

Bireysel iş hukuku alanında düzenleme yapan İş Kanunu'nda, iş güvencesi anlamında işçiyi koruyucu nitelikte herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.³¹ İş Kanunu'nun 13. Maddesinde süresi belirli olmayan hizmet akitlerinin feshinden önce işverene, işçiye çalıştığı süreyle bağlantılı olarak 2-8 hafta öncesinden bildirimde bulunmak veya ihbar sürelerine ilişkin ücreti peşin ödemek suretiyle hizmet akdini feshetme olanağı vermiştir. İşverenin bu madde çerçevesinde hizmet akdinin feshine ilişkin olarak haklı bir neden gösterme zorunluluğu yoktur. Fesih hakkının işveren tarafından kötüye kullanılması sonucu işveren sadece tazminat ödemekle yükümlüdür. Böyle bir durumda işçinin işe iadesi söz konusu değildir. Öte yandan İş Kanunu'nun 17. Maddesinde sayılan sağlık sebepleri, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller, iş yerinde işçiyi bir haftadan fazla süre ile çalışmaktan alıkoyan zorlayıcı sebeplerin varlığı halinde işveren hizmet akdini bildirim-siz feshetme hakkına sahiptir. Uygulamada özellikle 17. Madde'nin II. Bendinde yazılan ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller düzenlemesine dayanılarak iş akitlerinin bildirim-siz feshedilmesi sıkça karşılaşılan bir durumdur.

İş Kanunu'nun 14. Maddesinde düzenlenen kıdem tazminatı bir anlamda iş güvencesi olarak değerlendirilebilir. Ancak uygulamada kimi durumlarda işçinin kıdem tazminatı hakkının doğmaması için bir yıl dolmadan işten çıkarılıp, tekrar işe alındığı durumlara rastlanmaktadır. Böylece kıdem tazminatına hak kazanmak için gerekli olan süre koşulunun yerine gelmesi önlenmektedir.

İş hukuku alanında hastalık, askerlik ve yasadan doğan ödevler durumunda hizmet akdinin askıya alınması ise bir anlamda iş güvencesi olarak değerlendirilebilir.

³¹ İş güvencesi, Ağustos 2002'de kitabım yayıma hazırlandığı sırada, Ağustos 2002'de 4773 sayılı İş Kanunu, Sendikalar Kanunu ve Basın Mesleğinde Çalışanları ile Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun ile İş Hukuku'na girmiştir. Bu nedenle, çalışmanın bulgularının, iş güvencesinin yasalaşmadığı dönemde derlendiği göz önünde bulundurulmalıdır.

Türk İş Hukuku'nda, iş güvencesine ilişkin ciddi anlamda bir düzenleme bulunmamaktadır. Fesih hakkının işveren tarafından kötüye kullanılması sonucu işçinin eski işine iadesi sadece iş yeri sendika temsilcileri ile sınırlandırılmıştır (İş Kanunu Madde 30).

İş Kanunu'nda iş güvencesine ilişkin olarak yasal anlamda bir düzenleme bulunmaması nedeniyle işçinin haksız yere feshe karşı korunmasında toplu iş sözleşmelerine konan düzenlemeler öne çıkmaktadır. Ancak burada da unutulmaması gereken nokta, söz konusu düzenlemelerin işçiyi koruyucu düzeyinin sendikanın toplu pazarlık sürecindeki pazarlık gücüne göre değişebileceğidir. Belediyelerde çalışma koşullarını düzenleyen ve genel işler kolunda bağitlanan toplu iş sözleşmeleri incelendiğinde, iş güvencesine ilişkin olarak ihbar öneleri sürelerinin ve tazminatların İş Kanunu'nda belirlenen süre ve miktarlara göre daha yüksek olduğu görülmektedir.

Ancak belediyelerde işçi çıkarımı çok tartışılan bir konu olmayı sürdürmektedir. Özellikle yerel seçimler sonrası belediye yönetimlerinin değıştiği zamanlarda mevcut işçilerin çıkarılarak yerine belediye yönetimine yakın kişilerin işe alındığı kamuoyunda sıkça öne sürülen bir konudur.

Tüm bu yapı çerçevesinde meydana gelen taşeronlaşma ise gerek belediye işçileri gerekse de taşeron işçiler açısından iş güvencesi bağlamında bir takım sancılı durumları beraberinde getirmektedir. Belediye işçilerine ilişkin olarak Genel-İş Sendikasının yapmış olduğu bir araştırmada; belediye işçilerine göre çalıştıkları iş kolunun en önemli sorunları, % 32.8 ile işten atmalar ve % 23.24 ile taşeronlaşma olarak görülmektedir (Belediye İşçileri Anketi, 1996: 107). Belediye işçileri, işlerinde uzun süreli çalışıyor olsalar bile artan taşeronlaşma uygulamaları işçilerin işlerini kaybetme korkusu yaşamalarına neden olmaktadır. Çünkü, her zaman kendilerine alternatif olan ve işgücü maliyetleri açısından işverene büyük bir avantaj sağlayan taşeron işçisi bulunabilmektedir. Öte yandan taşeron işçiler iş güvencesi açısından belediye işçilerinden daha kötü durumda bulunmaktadır. Taşeron şirketlerde çalışan işçilerin iş değıştirme hızının yüksek olması, bu işçilerin iş güvencesinin düşük olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Araştır-

mamız sırasında taşeron işçilere ulaşmada yaşadığımız zorluklar ve işçilerin bizimle konuşmada göstermiş olduğu isteksizlik ve tavrın en önemli nedeni, bu işçilerin iş güvencesinin olmaması ve yaygın işsizlik ortamında her an işten atılma korkusu yaşamalarıdır. Nitekim Genel-İş sendikasının yaptığı araştırmada belediye işçilerinin % 52'si, belediye şirket işçilerinin % 55'i işten atılma korkusu yaşarken, bu oran taşeron işçilerde % 80'i bulmaktadır (Genel-İş, 1996: 37).

Bizim araştırmamız sırasında belediye ve taşeron firma yetkililerinin de söyledikleri işçilerin iş güvencelerinin olmadığı yönünde ip uçları taşımaktadır.

"Bizim belediyede kitlesel işçi çıkarımı olmadı. Yaşanan sorunlar vardı. O sırada bir işçiyi işten çıkardık. İstemedik ama bu diğerlerine de örnek oldu." Belediye yetkilisi.

"Biz işçilerle pek sorun yaşamıyoruz. Sorun olduğunda onunla ilgimizi hemen keseriz." Taşeron firma yetkilisi.

Belediye işçilerinin ise iş güvencesine ve taşeronlaşmaya ilişkin görüşleri ise şöyledir.

"Birçok belediyede işçiler işten atılıyor. Ama bunlar pek yansımıyor. Buna karşı yapılacak pek birşey yok. Bu koşullarda taşeronlaşma daha da ağır sorun yaratıyor".

"İşimizi güvenceli göremiyoruz. Bizi herhangi birşey uydurup işten atmaları çok kolay. İş güvencesi yasası önemli ama bu haliyle bir şey getirmiyor. Taşeronlaşma ile birlikte iş güvenceleri daha da sarsıldı. Her an bizi çıkarabilir. Nasıl olsa daha düşük ücretle çalışacak hep birileri var."

"Bizim belediyede olmadı ama bir belediyede 340 işçi işten atıldı. Bu bizde de olabilir. Taşeron işçileri sendikalı yapmakta hep bu sorun karşımıza çıkıyor. Adamlar işten atılma korkusu ile sendikaya yanaşmak bile istemiyor."

Sonuç olarak, tüm iş kollarında olduğu gibi, belediyelerde çalışan işçilerin de iş güvencelerinin bulunmadığını söylemek mümkündür. Taşeron istihdam biçimi ise hem belediye hem de taşeron işçiler açısından ciddi sorun-

ları yaratacak potansiyeli bünyesinde taşımaktadır. Bu noktada yapılması gereken 158 sayılı ILO Sözleşmesi'ni iç hukuka yansıtacak yasal düzenlemelerin bir an önce hayata geçirilmesidir.

3.3.5. Taşeronlaşma ve İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

Belediyelerin birer kamu işvereni olmasından öte, 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu ve bu kanunlara dayanılarak çıkarılan tüzük ve yönetmelikler çerçevesinde toplumsal sağlığın korunması, geliştirilmesi ve denetimi yönünde önemli görev ve sorumlulukları bulunmaktadır.³²

Böylece belediyeler, sadece kendi bünyesinde çalışanların sağlığını koruma ve geliştirmenin ötesinde, o belde halkının bu bağlamda da diğer iş yerlerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, geliştirme ve denetiminde birincil derecede öneme sahip kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin bu görevlerini hakkı ile yerine getirebilmesi öncelikle kendi bünyelerinde çalışan işçilerin sağlığını koruma, çalışma ortamlarını hastalık ve kazalara karşı koruyucu mekanizmalarla düzenlemelerine bağlı olarak değişecektir. Bu anlamda belediyeler diğer iş yerleri içinde birer örnek oluşturmaktadırlar.

Belediyeler birer kamu işvereni olarak, çalıştırdıkları işçilerin iş sağlığı ve güvenliği konularında yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. İş Kanunu'nun 73. Maddesine göre, her işveren iş yerinde işçilerin sağlığını ve iş güvenliğini sağlamak için gerekli olan tüm düzenlemeleri yapmak ve bunun için gerekli araçları noksatsız bulundurma ile yükümlüdür. İşçiler de iş sağlığı ve güvenliğine ilişkin olarak getirilen kurallara uymak zorundadırlar. Yine İş Kanunu'nun 74. Maddesi uyarınca çıkarılan İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'ne göre, sürekli olarak en az 50

³² 1580 sayılı yasanın belediyelerin görevlerine ilişkin 15. Maddesinin giriş bölümünde bu görevlerin genel kapsamı belde halkının sağlık, esenlik ve refahını sağlamak, düzeni bozulmaktan korumak olarak belirtilmektedir.

işçi çalıştıran işyerlerinde, işçi sayısına ve tehlikenin büyüklük derecesine göre, bir ya da daha fazla işyeri hekimi istihdam etmek zorunluluğu bulunmaktadır. İş Kanunu'nun 78. Maddesi ise en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili çalışmalar yapmak üzere işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulları oluşturulmasını öngörmektedir.

Belediyelerde işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından ortaya çıkan uygulamaları değerlendirdiğimiz vakit sonucun tatmin edici olduğunu söylemek genel olarak mümkün değildir. TODAİE tarafından yapılan bir araştırmada, işyeri hekimi bulundurmamakla sorumlu belediyelerin yalnızca % 6.2'sinin işyeri hekimi istihdam ettiği buna karşın belediyelerin % 92.5'inde işyeri hekimi bulunmadığı ortaya çıkmıştır. Bu durumda işçiler kurum doktoru tarafından bakılmaktadırlar. Belediyelerin nüfus büyükleri ile işyeri hekimi çalıştırma arasında doğru orantılı bir ilişkinin olduğu gözlenmektedir. Belediye nüfusu arttıkça işyeri hekimi çalıştırma sıklığı da artmaktadır. Buna karşın belediye ölçeği küçüldükçe özellikle ilçe ve kasaba belediyelerinde işyeri hekimi bulundurma sıklığı azalmaktadır. Bu durum, yasal düzenlemelere göre, en az 50 işçi çalıştıran işyerlerinde işyeri hekimi bulundurma zorunluluğu ile bağlantılı olarak hiç sürekli işçi çalıştırmayan ya da elliden az işçi çalıştıran belediyelerin yasal açıdan işyeri hekimi çalıştırma zorunluluğunun bulunmaması ile açıklanmaktadır (TODAİE, 1999: 144).

Belediyelerde işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının oluşturulup, çalıştırılması toplu iş sözleşmelerinde bulunmakla beraber bunların uygulamada kağıt üzerinde kaldığı söylenebilir. İşçi sağlığı ve iş güvenliğine ilişkin olarak ortaya çıkan bu tabloda, hem işçiler ve sendikaları hem de belediyelerden kaynaklı çift taraflı bir ilgisizliğin etkili olduğu gözlenmektedir. Sendikalar, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda gerekli düzenlemelerin hayata geçirilmesi açısından etkin birer güç olmalarına rağmen uygulamada konuya çok fazla eğilmedikleri en azından işçilere eğitim düzeyinde bir takım çalışmalar yapmakla yetindikleri gözlenmektedir. Ancak bu konuda eğitim önemli olmakla beraber bu öğrenilenlerin yaşama geçirilmesi çerçevesinde, uygulama ve denetim de etkili olmaktadır.

İşçilerin çalışma ortamlarında işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından kendine düşen görevleri tam anlamıyla yerine getirmediği görülmektedir. Araştırmamız sırasında edindiğimiz gözlemlerimize göre, örneğin temizlik işlerinde çalışan işçilerin iş elbiselerini giymekle beraber, bazı işçilerin eldiven takmadığı gözlenmiştir. İşçilerin hiçbiri ise maske takmamaktadır. Maske konusunda hem işçilerden hem de işverenden kaynaklı bir ilgisizlik olduğu diğer çalışmalarda da gözlenmiştir (Genel-İş, 1999: 95).

Araştırmamız sırasında görüştüğümüz bir işyeri sendika temsilcisi, temizlik işlerinde çalışan işçilerin meslek hastalığı açısından solunum yollarına bağlı hastalıklardan şikayetçi olduklarını ve 15 günlük ya da bir aylık sürelerle hastanede yattıklarını belirtmektedir.

Taşeronlaşma ise mevcut yapıdaki sorunları daha da ağırlaştıran bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Taşeronlaşma kimi durumlarda işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından yasanın aradığı işçi sayısını aşığıya çekmek için kullanılabilir. Bunun dışında yapılan araştırmalarda taşeron firmaların yarısından fazlasında işyeri hekimi, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurulu bulunmadığı, işçilerin işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda herhangi bir eğitim verilmediği, çalışma ortamlarının sıcak, soğuk, havalandırma, aydınlatma ve gürültü konusunda yeterli derecede düzenlenmediği, işçilerin periyodik sağlık kontrollerinin büyük ölçüde yapılmadığı ortaya çıkmıştır. Belediye işçilerinin ise sağlık kontrolleri yılda bir defa kurum doktoru tarafından yapılmaktadır (Genel-İş, 1999).

Belediye işçileri ile taşeron firma işçileri arasında hak ve imkanlar açısından belirli farklılıkların ortaya çıkmasından dolayı, belediye işçileri ile taşeron firma işçileri arasında işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda yasaların en üst düzeyde bir ayrımcılık gözetilmeden uygulanması gerekir. Bu bağlamda taşeron çalışma biçimine ilişkin devlet tarafından standart bir sözleşme oluşturulması, taşeron işçilerin sendikalaşması, işçi sağlığı ve iş güvenliği kurullarının taşeron firmalar bazında da düzenli çalışması yönündeki çabalar, özelleştirme ve taşeronlaşma kapsamında firmalarda izleme komiteleri oluşturulması, bu kurulun izlenimlerinin ve çalışmalarının dönem dönem ta-

rafların en üst düzeyde temsil edildiği bir kurulda tartışılması önerilmektedir (Kayhan, 1998: 276-277).

Sonuç olarak belediyelerde çalışma ortamının hem belediyenin kendi işçileri hem de taşeron işçiler açısından birkaç istisna dışında işçi sağlığı ve iş güvenliği açısından yeteri derecede düzenlendiğini söylemek mümkün değildir. Bu konuda hem işçiler hem de işverenler tarafından ortaya konulan çift taraflı ilgisizlik sorununun ana kaynağı olarak görülmektedir.

3.3.6. Taşeronlaşma ve Sınıf Bilinci

Yeni Dünya Düzeni olarak adlandırılan küreselleşme ve bu bağlamda ortaya çıkan ekonomik ve sosyal oluşumların, geleneksel işçi sınıfını, kolektif dayanışmacı kültürden uzaklaştırarak, sınıf içinde parçalanmışlık ve dolaşısıyla bireycilik kültürünü ön plana çıkardığı vurgulanmaktadır (Wilensky, 1975; Inglehart, 1990; aktaran Ervasti, 2001).

Birinci bölümde ayrıntılı olarak ele aldığımız Neo-liberal ideolojinin sendikalara bakışı ve bu doğrultuda uygulanan politikalar sonucu sendikalaşma oranında yaşanan düşme, işçi sınıfı içindeki kolektif dayanışmacı kültürün etkilerini azaltan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yanı sıra üretim sürecinin, part-time çalışma, evde çalışma, taşeron çalışma gibi tipik olmayan istihdam biçimlerine doğru hızla kayması, sınıf bilinci açısından uzun vadede önemli etkiler doğuracak bir olgudur. Bu noktada, ana sorunsalımız olan taşeron işçi istihdamının, sınıf bilinci üzerinde ne gibi etkilerinin olduğunu ortaya koymak önem kazanmaktadır.

İlk olarak, hizmet üretiminin mekansal olarak çeşitli bölümlere ayrılması, işçilerin çalışma ortamlarını birbirinden ayırarak, her şeyden önce çalışanlar arasında fiziksel olarak bir parçalanmışlık yaratmaktadır. Böylece, işçilerin arasındaki iletişimde aksamalar ortaya çıkmakta, bu uzun vade de iletişimin kopmasına kadar giden sonuçlar doğurmakta, işçiler arasında dayanışma azalmaktadır.

Taşeron işçi istihdamının sendikal örgütlülük açısından ortaya çıkardığı olumsuz yöndeki gelişim, işçi sınıfının sendika çatısı altındaki düzenli ey-

lemliliğini de törpüleyici etkide bulunduğu işaretlerini vermektedir. Gazetelerde greve giden belediye işçileri ile aynı işi yapan taşeron işçiler arasında birbirlerini dövmeye kadar varan olaylara sıkça rastlanması yukarıda aktardığımız oluşumun somut bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

İster belediyenin kendi işçisi olsun ister taşeron firma işçisi olsun sınıfsal anlamda aralarında herhangi bir farklılık bulunmayan bu işçi gruplarının, hizmetin üretim sürecinde oluşan parçalanmışlık nedeniyle birbirlerine bir anlamda yabancılaştıklarını söylemek gerekmektedir. Mülakatlarımız sırasında belediye işçilerinin bize anlattıkları bu yargımızı güçlendirici nitelikler taşımaktadır.

"Biz çalışırken birbirimiz ile pek konuşmuyoruz. Onlar kendi işlerini yapıyorlar, biz kendi işimizi".

"Taşeronlarla bazen atışmalarımız oluyor. Mesala onlar sokağı süpürürken biz çöp alıyoruz. Birşey döküldümü ben yeni süpürdüm diye kızıyor".

"Aramızda ara sıra gerginlik yaşanıyor ama aslında birbirimiz ile pek ilgimiz yok"

Tüm bu parçalanmışlığın yanı sıra, ekonomik açıdan yaşanan geçim sıkıntısının sadece günü kurtarma kaygısını ve kaderciliği beraberinde getirdiği gözlenmektedir. İş tatmininin olmaması, kaderciliği artırmakta, kişilerin kendine olan güvenini azaltmakta, bu bağlamda da mücadele anlayışının terk edilmesine neden olmaktadır (Mann, 1973:31). Bu kaygılar taşeron işçi olarak çalışan kişilerde daha da fazlalaşmaktadır. Bazı yerlerde günlük 3 milyon yevmiye ile çalışan taşeron işçinin temel mücadele alanı o gün evine ekmeğe götürmek olmaktadır. Bu konuda bir sendika temsilcisi şunları söylemektedir:

"Taşeron işçi köle işçi oluyor ve ne verirsen Allah'a şükür diyor. Bunlar günlük ekmeğimi nasıl kazanırım kavgasında, sınıf kavgasında değil. Aslında sistem günümü nasıl kurtarırım kavgasında. Onun için kan değişikliği gerekli. Türkiye'de sistem kendini yenilemediği sürece, hangi sınıf olursa olsun iyileşemez. Sınıf bilinci için eğitim önemli."

Sonuç olarak, mekansal açıdan parçalanmışlığın yanı sıra, aynı hizmet alanında aynı işi yapan işçilerin birbirlerinden oldukça farklı ücretler almaları, belediye işçilerinin aynı sınıfsal konumda olmalarına rağmen taşeron işçileri iş güvenceleri için bir tehdit unsuru olarak görmeleri, sendikaların ise faaliyetlerini ücret bilinci üzerine kurulu bir yapıda oluşturmaları, bunun yanında sosyal yapıda yaşanan dönüşümlerin giderek artan oranda bireycilik kültürünü ön plana çıkarması, sınıf bilinci ve sınıf içi dayanışmanın azalmasına etki yapmaktadır. Bu çerçevede ortaya çıkan taşeronluk ise mevcut durumu daha da ağırlaştırıcı sorunlara neden olacak potansiyeli içinde taşımaktadır.

GENEL DEĞERLENDİRME

Özelleştirme, son yirmi yıllık süreçte dünya gündeminde en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Kapitalist sistemin 1970'li yılların sonlarına doğru yaşadığı kriz ve bu krizden çıkmak için aranan çözüm yolları, o zamana kadar hakim olan Keynesci İktisat anlayışının meşrulaştırdığı ekonomik ve sosyal politikaların irdelenmesine neden olmuş, bu bağlamda krizin temel nedeni olarak devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi görülmüştür. Krizden çıkmak için kabul edilen temel çözüm yolu ise piyasaların dışarıdan müdahale olmaksızın kendi iç dinamikleri ile çalışmasını sağlamak, bu çerçevede devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesini en aza indirmek ve/veya ortadan kaldırmak şeklinde olmuştur. Bu anlayışın düşünsel temelleri ise bireyin ussal olduğu varsayımı altında, kendi başına bırakıldığı zaman kendisi için en iyi olanı gerçekleştireceğini ve bu yolla bireysel ve toplumsal rasyonelliğe ulaşılacağını savunan Neo-liberal ideoloji tarafından atılmıştır. Bu çerçevede, yaşanan krizden çıkmak için, sosyal devlet anlayışı doğrultusunda devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesini en aza indirmek ve piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak küreselleşen yani ulusal ve uluslararası sermayenin bütünleşmesini sağlayacak bir yapılanma oluşturulmuştur.

Devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolünü azaltmanın en etkin

aracı ise Neo-liberal politikalar çerçevesinde özelleştirme olmuştur. Özelleştirme en geniş anlamıyla, özel sektörün kamu sektörü aleyhine alan kazanması, bu bağlamda da kamu mülkiyetinde bulunan varlıkların özel sektöre satışı, kamu hizmetlerinin özel sektöre devri, kamusal hizmet sunumunda kamu-özel sektör ortaklığının genişletilmesi gibi çok farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de özelleştirme denildiği vakit akla ilk gelen kamu mülkiyetinde bulunan varlıkların bu bağlamda da KİT’lerin satışıdır. Özelleştirmeye ilişkin yapılan araştırmaların çoğu da bu noktadan hareketle merkezi yönetim düzeyinde KİT’lerin özelleştirilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bununla beraber 1980 sonrası dönemde giderek artan özelleştirme uygulamaları içinde yerel yönetimlerin (belediyeler) payı ve belediyelerde oluşan özelleştirme uygulamalarının çeşitli açılardan yarattığı etkinin ortaya konulması da önem taşımaktadır.

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

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

ra daha esnek istihdam sözleşmeleri, ücret ve çalışma koşulları sunulması gelmektedir.

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

Belediyelerdeki özelleştirme uygulamalarının temel amacı, yerel hizmetlerin açılan ihaleler ile özel sektöre devri sırasında oluşacak rekabet ortamının, maliyetleri düşürücü etki yaparak en düşük maliyetle üretim anlamında verimliliğin sağlanmasıdır. Ancak yapılan araştırmalar sonucunda, söz konusu maliyet kazanımlarının bazı durumlarda ortaya çıkmadığı gibi, maliyetlerde azalma sağlayan uygulamalarda da sağlanan tasarruflarda öngörüldüğü gibi rekabetin etkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Kentsel hizmetlerin sunumu bir süre sonra belli tekellerin eline geçmektedir. Bu noktada, hizmet sunumunun özel sektör tarafından üstlenildiği zaman üretim maliyetlerinde ortaya çıkan azalma büyük ölçüde işgücü maliyetlerinde ortaya çıkan azalma ile sağlanmaktadır.

Belediyelerce sunulan hizmetlerin özelleştirilmesinde en çok kullanılan yöntem olan sözleşme/ihale aracılığıyla özel sektörden yararlanılması, çalışma ilişkileri alanında alt-ışverenlik ya da daha yaygın kullanımıyla taşeronluk denilen bir üretim ve istihdam biçimini ortaya çıkarmaktadır. Mevcut haliyle taşeronluk, belediyelerdeki özelleştirme uygulamaları çerçevesinde, belediyelere ucuz işgücü sağlayan bir araç haline gelmiş ve çağdaş sosyal politika anlayışı ile bağdaşmayan uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Bu çerçevede taşeronlaşmanın belediyelerdeki çalışma ilişkileri açısından ortaya çıkardığı etkiler kendini en çok sendikalaşma üzerinde göstermektedir. Taşeronlaşma bir yönden sendikaların güç kaybetmesine neden olmakta, diğer yandan taşeron işçilerin iş güvencesinin olmaması, bu işçilerin sendikalaşması yönünde ciddi bir engel oluşturmaktadır. Bu işçilerin sendikal çatı altında yer almaması ve toplu iş sözleşmelerinden yararlanamaması beraberinde, ücret, ücret dışı parasal ödemeler, çeşitli sosyal haklar, sosyal güvence ve çalışma koşullarının bozulması yönünde bir takım dezavantaj yaratan unsurları da beraberinde getirmektedir. Bu yapı içerisinde, gerek belediye işçilerinin gerekse taşeron işçilerin iş güvencesi bağlamında herhangi bir güvenceye sahip olmayışları, çalışma ortamında yaşanan en önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaygın işsizlik ortamında iş güvencesinin olmaması, işçilerin bir takım hak arama mücadelelerinin önünde engel oluşturmaktadır. Belediye işçilerinin de iş güvencesinin olmaması ve kendilerine alternatif olarak daha ucuz işgücü anlamında taşeron işçilerin bulunması, çalışma ortamında çeşitli gerginliklerin yaşanmasına neden olmakta, bu anlamda çalışma barışını bozucu etki yapmaktadır. Bu uygulamalar uzun vadede belediye işçileri ve taşeron işçiler arasında dayanışma ve sınıf bilincini azaltıcı etki yapacak potansiyele sahip bulunmaktadır.

Belediyelerin, taşeronlaşmaya gitmelerinin temel nedeni olarak içinde buldukları mali sıkıntılar gösterilmektedir. Belediyelerin mali açıdan ciddi darboğazlar yaşadığı kabul edilmekle beraber, bu noktada vurgulanması gereken bu açmazların çağdaş iş tanımları (decent work) ve çalışma koşullarına uymayan ortamlarda işçi çalıştırmakla düzelemeyeceğidir. Bu sorunlar çok daha ciddi düzenlemelere konu olması gereken sorunlardır ve bu bağlamda belediyelerin kaynaklarını geliştirecek ve etkin olarak kullanılmasını sağlayacak yönde düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.

Belediyelerin mali ve idari açıdan içinde bulunduğu sıkıntıları aşmada, kendi aralarında kurdukları hizmet birlikleri, ortaklaşa hareket etmek ve dayanışma ruhu ile güç kazanmak anlamında önemli bir potansiyele sahip olmakla birlikte, son dönemlerde bu birliklerinde, küreselleşme mantığı çerçe-

vesinde oluşturulan yapılanmaya uyum sağlayacak şekilde bir takım yasal düzenlemelere konu olduğu gözlenmektedir. Bu yaklaşım, söz konusu birliklerin sözünü ettiğimiz potansiyel kazanımlarını azaltıcı bir unsur olarak değerlendirilmektedir.

Belediyelerin, kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi çerçevesinde başvurduğu taşeronlaşma, ortaya çıkardığı sonuçlar göz önüne alındığında, söz konusu oluşumun ekonomik olduğu kadar sosyal boyutlarının da dikkate alınması gerektirdiğinin işaretlerini vermektedir. Sosyal politika alanında yerel yönetimlerin, sahip olduğu tarihsel misyon düşünüldüğünde, bu gereklilik bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde, yerel yönetimler sosyal politika uygulamalarını yaşama geçirmede önde gelen kurumlar olmuşlardır. Sosyal politika çerçevesinde korunması gereken kesimlere yönelik uygulamalarda, gerek bu kişilere ulaşmada gerekse de hizmetlerin etkin bir şekilde sunumunda ve denetiminde, sahip oldukları yerellik özelliği belediyeleri sosyal devlet ve sosyal politika alanında kilit kurumlar haline getirmektedir. Ülkemizde de belediyelerin sahip olduğu bu önemli misyon, gerek 1580 Sayılı Belediyeler Yasası gerekse aynı dönemde çıkan Genel Sağlık Koruması Yasası'nda belediyelere verilen görevler incelendiğinde çok daha iyi ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede belediyeleri birer kamu işvereni olarak algılamaktan öteye geçmek gerekmektedir. Belediyeler, sınırları içinde yaşayanların bu arada da çalışanlarının yaşam standartlarını korumak ve geliştirmek de ciddi sorumluluklara sahip olan kurumlardır. Taşeron uygulamaların bir de belediyelerin bu sosyal sorumlulukları göz önüne alınarak düşünülmesi gerekmektedir. Çünkü, özelleştirme çerçevesinde ortaya çıkan taşeronlaşmanın sadece mali açıdan belediyelere getireceği tasarruflarla ilgilenilmekte, kamusal hizmetlerin piyasa mekanizması çerçevesinde sunulmaya çalışılmasının beraberinde getireceği toplumsal maliyet gözardı edilmektedir. Oysa taşeronlaşma sonucu ortaya çıkan çalışma koşulları giderek yoksullaşan bir yerel çevre yaratmaya katkıda bulunmaktadır. Bu açıdan özelleştirmenin ve bu bağlamda taşeronlaşmanın toplumsal maliyetinin çok iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Taşeronlaşma sadece belediyelerde değil diğer sektörlerde de sorunlar yaratan bir istihdam biçimi haline geldiğinden dolayı, bu sorunların ortadan kaldırılması için her sektörde taşeronlaşmaya ilişkin bütüncül bir yasal düzenleme ve buna bağlı olarak da etkin bir denetim mekanizması oluşturulması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, Türkiye'deki işgücü piyasası ve işçi-işveren ilişkilerinin en önemli sorunlarından biri haline gelen iş güvencesinin ise biran önce ve etkin bir şekilde yaşama geçirilmesini sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç duyulmaktadır. İşyeri ortamında, çalışma barışının ve işçilerin verimliliğinin artırılması açısından bu unsurlar oldukça önem taşımaktadır. Çalışmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmesi, bu hakkı çalışanlara en iyi koşullarda sunulmasını sağlayacak politikalar ve bu politikalar doğrultusunda oluşturulacak yapılanmaları zorunlu kılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akkaya, Y., (1999), "1980 Sonrasında Belediyelerde İşçi Hareketleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8, Sayı: 2, s: 43-57.
- Akkaya, Y., (1998), "Cumhuriyet Döneminde Belediyelerde İşçi Hareketleri: 1923-1980", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 3, s: 16-38.
- Aksoy, Ş., (1998), "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 1, s: 3-13.
- Anderson, F., Dalpe, R. (1997), "Contracting Out of Service and Technology Services", *Administration and Society*, Vol: 28, p: 489-510.>
- Ansal, H., (1998), "Sendikalar Esnek Çalışmaya Neden Karşı Çıkıyor ?", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi* Cilt:1, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, s: 412.
- Arıoğlu, E., (1994), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme*, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını.
- Aslan, O., (1998), "Belediye İşveren Sendikacılığı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 8, Sayı: 3, s: 78-90.
- Baer, W. ; Maloney, W., (1997), "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", *World Development*, Vol: 25, No: 3, p:311-327.
- Batley, R. ; Stoker, G., (1991), *Local Government in Europe: Trends and Development*, MacMillan London.

Blackstone, E; Hakim, S., (1997), "Private Eyes", *American City and Country*, Vol: 112, p: 4-9.

Boyne, A, G., (1998a), "CCT in Local Government: A Review of Theory and Evidence", *Public Administration*, Vol: 76, p: 695-715.

Boyne, A,G., (1998b), "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Gabage out ", *Urban Affairs Review*, Vol: 34, p: 150-164.

Boyne, A,G., (1998c), "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government, Supply of Refuse", *Public Administration Review*, Vol: 58, p: 474-485.

Brown, T., (2001), "Contracting Out by Local Governments in Transitioning Nations", *Administration and Society*, Vol: 32, p: 728-756.

Cereceda, M., (1993), "Local Government", *Private Solutions to Public Problems* içinde, ed: Christian Larroulet V, The Center For International Private Entrprise, s: 155-175.

ÇSGB., (1999), *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, Ankara.

ÇSGB., (1998), *ILO Anayasası ve Türkiye Tarafından Onaylanan ILO Sözleşmeleri*, Yayın No: 86, Ankara.

Çam, S., (1998), "Özelleştirme ve İstihdam Stratejileri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt: XXII, Sayı: 206-209, s: 64-75.

Çimen, A., (1998). "Genel İşler Kolu", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, Cilt:1, Türkiye Ekonomik ve Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, s:452-458.

Çitçi, O., (1998), "Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum", *Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri*, Demokrasi Kitaplığı, WALD Yayınları, İstanbul.

Çimse-İş., (1996), *Taşeronlaşma: Modern Çağın Kölelik Sistemi*, Yayın No: 2, Ankara.

Danahue, J., (1989), *Privatization Decision: Public Ends Private Means*.

Demir, F. (1998), " Taşeronluk", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, Cilt: 3*, Türkiye Ekonomik ve Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, s:161-163.

DİSK-GENEL-İŞ., (1998), *Yerel Yönetimler, Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma*, Ankara.

DİSK- GENEL İŞ., (1997), *Taşeronlaşma ve İşçi Hakları*, Araştırma Dizisi:7, Ankara.

DİSK-GENEL İŞ., (1996), *Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Adana Örneği*, Araştırma Dizisi: 3, Ankara.

DPT., (2001), VIII. *Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No:2538- ÖİK: 554, Ankara.

Ecevit, Y., (1998), "Küreselleşme, Yapısal Uyum ve Kadın Emeginin Kullanımında Değişmeler", *Küresel Pazar Açısından Kadın Emegi ve İstihdamındaki Değişimler içinde*, der: Ferhunde Özbay, İnsan Kaynağı Geliştirme Vakfı Yayını, İstanbul, s: 31-77.

Eken, M.; Eryılmaz, B., (1990), "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politika ve Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 387, s: 55-99.

Eraydın, A., (1998), "Ekonomik Başarının Yükünü Üstlenenler", *Küresel Pazar Açısından Kadın Emegi ve İstihdamındaki Değişimler içinde*, der: Ferhunde Özbay, İnsan Kaynağı Geliştirme Vakfı Yayını, İstanbul, s:105-146.

Erdoğdu, S., (1994), "Türk İşçileri Açısından İş Hukuku'nda Esneklik", *Çalışma Hayatında Esneklik Semineri Bildiri Metinleri içinde*, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayını, İzmir, s: 319-336.

Ersöz, H, Y., (2001), "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 10, Sayı: 2, s: 31-50.

Ervasti, H., (2001), "Class, Individualism and Finnish Welfare State", *Journal of European Social Policy*, Vol:11, Number: 1, p: 11-23.

Eryılmaz, B., (1989), "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 382, s: 15-56.

Esin, P., (1974), *Türkiye'de İşveren Sendikacılığı*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.

Estrin, S., (1995), *Comparative Experiences with Privatization Policy Insights and Lesson*, Genova.

Falay, N., (1998), "Yerel Yönetimlerde Özelleştirmeye İlişkin Sorunlar", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 1, s: 14-20.

Fırat, S., (1998), "Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 7, Sayı: 1, s: 78-90.

Genel-İş., (2001/1), "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma 2000", *Emek Araştırma Dergisi*, s: 11-21.

Genel-İş., (1999/2), "Çöp Hizmetlerinde Taşeronlaşma", *Emek Araştırma Dergisi*, s: 51-64.

Genel-İş., (1999), *Belediyelerde İşçi İstihdamı*, Sendika Eğitim Dizisi: 5, Ankara.

Genel-İş., TTB., (1999), "Belediyelerde İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği", *Toplum ve Hekim*, Cilt:14, Sayı:6, s:426-429.

Genel-İş., (1995), *Belediye İşçileri Anketi*, Ankara.

Genel-İş Sendikası ile Beyoğlu Belediye Başkanlığı Arasındaki Toplu İş Sözleşmesi, Yürürlük Tarihi 01.03.2000-29.02.2001.

Genel-İş Sendikası ile Beykoz Belediye Başkanlığı Arasındaki Toplu İş Sözleşmesi, Yürürlük Tarihi 01.03.2000-28.02.2001.

Genel-İş Sendikası ile Buca Belediye Başkanlığı Arasındaki Toplu İş Sözleşmesi, Yürürlük Tarihi 01.03.2000-29.02.2001.

Genro, T., (1998), "Katılımcı Bütçe ve Demokrasi", *Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi* içinde, çev: Bülent Tanatar, WALD Yayınları, İstanbul, s:19-59.

Geo, R., (1991), "The Growth of Producer Services Industries: Sorting Through The Externalization Debate", *Growth & Change*, Vol: 22, p: 118-141.

- Geray, C., (2001), *Yerel Yönetimler ve Küreselleşme*, Türk Belediyeler Birliği Derneği Yayınları.
- Göymen, K., (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı: 1, s: 3-13.
- Güler, B, A., (2000), *Küreselleşmenin Anlamı, Uluslararası İlişkiler, Yerelleşme Yansımaları* içinde, Türk Mühendis ve Mimar Odaları, Ankara.
- Güler, B, A., (1999), "Yerel Yönetimler: Nereye?", *Toplum ve Hekim*, Cilt: 14, Sayı: 3, s: 191-195.
- Güler, B, A., (1998), *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım*, İkinci Basım, TODAİE Yayın No:280, Ankara.
- Güler, B, A., (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, TODAİE Yayın No: 266, Ankara.
- Hambleton, R., (1988), "Consumerism, Decentralization and Local Democracy", *Public Administration*, Vol: 66, p: 125-147.
- Haskel, J; Syzmanski, S., (1995), "Privatization and Labour Market: Facts, Theory and Evidence", *Privatization and Economic Performance* içinde, ed: Matthew Bishop, John Kay, Colin Mayer, by Oxford University, s: 336-351.
- Hodge, G., (1998), "Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of The International Evidence", *Australian Journal of Public Administration*, Vol: 57, p: 98-111.
- ILO., (2001), *ILO Joint Meeting on The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services*, Geneva.
- ILO., (1995), "Privatization, Employment and Social Protection", *ILO World Labour Report*, Geneva.
- ISO ., (1998), *500 Büyük Sanayi Kuruluşu Anketi*.
- Işıkılı, A., (1998), "Kamu İşveren Sendikacılığına Eleştirel Bir Bakış", *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi Cilt: 2*, Türkiye Ekonomi ve Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, s:212.

- Işıklı, A., (1995), *Sendikacılık ve Siyaset*, Cilt:1, Öteki Yayınevi, Ankara.
- Işıklı, A., (der.), (1987), *Bir Başka İktisat*, İkinci Baskı, Alan Yayıncılık.
- İMKB., (2000), *Dünya'da ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları:2000 Yılı Türkiye Özelleştirme Programı Paneli*, İMKB Konferans ve Panel Serisi: 3, İstanbul.
- İpek, Ş., (1998), "Özelleştirme ve Çalışanlar", *TÜRK-İŞ Dergisi*, Ocak-Şubat Mart 98, s: 30-34.
- Karluk, R., (1997), *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, Beşinci Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Kartal, F., (2000), "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Ankara'dan Örnekler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 9, Sayı:1, s: 58-80.
- Kayhan, İ., (1998), "Taşeronlaşma ve Çalışanların Sağlık ve Güvenlik Sorunları", *III. Ulusal İşçi Sağlığı Kongresi Bildirileri*, Türk Tabipler Birliği, Ankara, s: 276-280.
- Kazgan, G., (1997), *İktisadi Düşünce ve Politik İktisadın Evrimi*, Yedinci Basım, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Keleş, R., (1998), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Genişletilmiş Üçüncü Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Koç, Y., (1993), "ILO ve 94 Sayılı Sözleşmenin Uygulattırılması", *Mülkiyeli-ler Birliği Dergisi*, Cilt: XVII, Sayı: 161, s: 21-25.
- Kodrzycki, Y., (1998), "Fiscal Pressures and Privatization of Local Services", *New England Economic Review*, January/February 98, p: 39-51.
- Kösecik, M., (1999), "Compulsory Competitive Tendering (CCT) for Local Government Services in England: Pressures, Objectives and Outcomes", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 54(4), s:84-104.
- Levrat, N., (1995), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", çev: Mustafa Dönmez, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 4, Sayı :2, s: 31-45.

Lordoğlu, K., (2000), "Esnekleşme versus Enformelleşme", *Petrol-İş 97-99 Yılığı*, s: 867-874.

Mann, M., (1973), *Consciousness and Action Among The Western Working Class*, The Macmillan Press Ltd.

Martin, B., (2000), "The Social and Employment Consequences of Privatization in Transition Economies: Evidence and Guidelines", *ILO Interdepartmental Action Programme on Privatization, Restructuring and Economic Democracy - Working Paper IPPRED-4*, Geneva.

Mohanty, M., (1998), "Decision to Enter Local Government Job Queues", *Applied Economics*, Vol: 30, p: 1369-1379.

Murphy, M., (2001), "Progress of Local Government World Wide", *Public Management*, Vol: 83, p: 6-11.

Nadaroğlu, H., (1986), *Mahalli İdareler*, Üçüncü Baskı, İstanbul.

Neubereer, J., (1987), *Privatization*.

Ortaylı, İ., (1978), "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* içinde, ed: Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi I. Kitap, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s: 3-24.

Oyan, O., (1999), *Özelleştirme*, TÜRK-İŞ Eğitim Yayınları No: 7, Ankara.

Oyan, O., (1998), *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, İkinci Baskı, İmaj Yayınları, Ankara.

Özdemir, M., (2000), "Özelleştirmenin Denetimi", *Türk-İş 99 Yılığı*, Cilt: 2, s: 471-490.

Özşuca, T. Ş., (2001), "Yapısal Uyum, Küresel Bütünleşme ve Refah Devleti", *Toplum ve Hekim*, Cilt: 16, Sayı: 1, s: 9-13.

Reimer, S., (1999), "Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity", *Regional Studies*, Vol: 33, p: 121-131.

Sauza de U., (1998), "Porto Alegre Deneyimi", Porto Alegre: *Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi* içinde, çev: Bülent Tanatar, WALD Yayınları, İstanbul, s: 63-96.

Shirley, M, M., (1994), "Privatization in Latin America: Lessons for Transitional Europe", *World Development*, Vol: 22, No: 9, p: 1313-1323.

Singleton, Jr; Straits, (1988), *Approaches to Social Research*, New York, Oxford University Press.

Sinha, A., (2001), "Book Review: Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance, by Crook and Manor (1998)", *Comparative Political Studies*, Vol: 33, No:1, p: 144-141.

Sönmez, S., (2001), "Küreselleşmenin Nişan Tahtası: Kamu Yararı ve Kamu Hizmeti", *Toplum ve Hekim*, Cilt: 16, Sayı: 1, s: 14-19.

Süzek, S., (1997), *Temel İş Yasaları*, Altıncı Baskı, Savaş Yayınları, Ankara.

Şen, S., (1996), *Ekonomik ve Teknik Anlamda Taşeronluk (Alt İşverenlik) ve Endüstriyel İlişkilere Etkileri*, Liman-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

Tansel, A., (1998), "Workers displaced due to Privatization in Turkey: Before versus after Displacement", *METU Studies In Development*, 24(4), p: 625-647.

Tekeli, İ., (1982), "Türkiye'de Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirmesi ve Yeni Model Arayışı" *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru* içinde, ed: Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi III. Kitap, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s: 307-328.

Tekeli, İ., (1978). "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* içinde, ed: Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi I. Kitap, Türk İdareciler Derneği, Ankara, s. 25-115.

Temelli, S., (2002). "Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği" *Yerel Yönetimler Sempozyumu bildirileri* içinde, TODAİE Yayınları

TODAİE., (1999), *Belediye Personel Sistemi*, TODAİE Yayın No:297, ed: Birgül Ayman Güler, Ankara.

TÜRK-İŞ., (1998), *KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Ankara.

TÜRK-İŞ., (1997), *96'dan 97'ye Değişimin Dinamikleri: Türk-İş 97 Yılığ*, Cilt: 1, Ankara.

Wilson, J., (1999), "Compulsory Competitive Tendering and Local Government Financial Services: An Analysis of The Views of Local Government Accountants in The North West of England", *Public Administration*, Vol: 32, p: 728-756.

Yeldan, E., (2000), "Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisinde Üretim, Birikim ve Bölüşüm İlişkilerine Toplu Bir Bakış", *Petrol-İş 97-99 Yılığ*, s: 271-293.

Yıldırım, S., (1990), "Yerel Yönetim ve Demokrasi", *Türk Belediyeciliği'nde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmaları*, Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Yayını, Ankara.

Zengin, E., (1996), *Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

EK.1. ALAN ÇALIŞMASI GÖRÜŞME FORMU

Alan çalışmasındaki mülakatlar sırasında işçilere sorulan sorular aşağıdaki konulara ilişkindir.

1. Belediyelerdeki çalışma ortamının nasıl değerlendirildiği.
2. Sendika üyeliği
3. Ücretlerin, ücret dışı parasal ödemelerin, yardımların, sosyal hakların düzeyi.
4. Sosyal güvence durumu
5. İş güvencesi durumu
6. Çalışma ortamının iş sağlığı ve güvenliği açısından değerlendirilmesi.
7. Çalışma ortamında yaşanan en önemli sorunlar
8. Belediyelerdeki taşeronlaşmaya ilişkin görüşler
9. Belediye işçisi ve taşeron işçiler arasındaki ilişkiler.
10. Gelecek hakkındaki görüşler.

Belediyelerde özelleştirme amaçlı olarak ortaya çıkan taşeronlaşma, küreselleşme ve küreselleşmenin temelini oluşturan ekonomik-siyasi görüşün öne sürdüğü doğrultuda biçimlenen kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimler alanına yansıyan bir görüntüsüdür.

Bu çerçevede son yirmi yıllık süreç içerisinde yerel yönetim anlayış ve yapılanmasının farklılaştırılması yönünde önemli uygulamalar ortaya konulmuş, bu uygulamaların temel unsuru da özelleştirme olmuştur.

Kentsel hizmetlerin sunumunda özel sektörün payını arttırmayı hedefleyen politikaların ekonomik, mali, yönetsel ve siyasi nitelikte birçok amacı bulunmakla beraber, uygulamada bu amaçlara ulaşamadığı birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke örneklerindeki uygulamalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Kentsel hizmetlerin özelleştirilmesinden beklenen faydaların ortaya çıkmamasından öte söz konusu uygulamaların geniş sorun alanları yarattığı gözlenmektedir.

Belediyeler düzleminde ortaya çıkan bu değişim süreci ilk ve doğrudan etkisini belediye çalışanları ve belediyelerdeki işçi-işveren ilişkileri üzerinde göstermektedir. Söz konusu uygulamaların sosyal boyutları dikkate alındığı zaman, ekonomik açıdan ortaya çıkan tasarruflara çok daha büyük bir maliyet artışının eşlik ettiği gözlenmektedir. Dolayısıyla kamusal niteliğe sahip kentsel hizmetlerin sunumundan sorumlu olan belediyelerin uygulamada ortaya çıkan sonuçları göz önüne alındığında özelleştirmeyi ve bu çerçevede oluşan taşeronlaşmayı bir kez daha düşünmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.