

## Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme

Erdal BAYRAKCI\*  
Selçuk KAHRAMAN\*\*

### ÖZ

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğinin eksikliklerine ve pratikteki sorunlarına da dikkat çekerek yeni birtakım kıstaslarla yeni kamu hizmeti adı verilen model ortaya atılmıştır. Bu model kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde temel ve çok boyutlu dinamikleri de dikkate alan bir yaklaşımı benimsemektedir. Bu açıdan kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde ve yönetilmesinde yeni bir anlayışın ortaya çıkması da kaçınılmaz olmuştur.

Kuşkusuz kamu hizmetlerinin bir boyutu da yerel kamu hizmetlerine dairdir. Bu alanda merkezi idarenin taşra teşkilatları kadar çalışmamızın odak noktasını oluşturan belediyelerin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde benimsedikleri metotlar incelenmiş, uygulamadaki bazı sorunlara dikkat çekilerek muhtemel riskler konu edinilmiştir. Bu doğrultuda yeni kamu hizmeti anlayışının Türkiye’de yerel düzeyde nasıl bir konumda olduğu resmedilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışmanın amacı yeni kamu hizmeti modelinin Türkiye’de yerel kamu hizmetlerinin sunumunda ne ölçüde işletilebildiği ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin yürütülmesinde hangi yolları takip etmeye çalıştıkları kamu yararı ve katılım olgusu ile özelleştirme uygulamaları kapsamında değerlendirilecektir. Bu bağlamda pratikteki sorunlara dikkat çekilerek yerel kamu hizmetlerinin daha katılımcı ve vatandaş odaklı işletilebilmesinde alternatif mekanizmalar ve öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

**Anahtar kelimeler:** yeni kamu hizmeti, yerel hizmetler, özelleştirme.

## New Public Service Approach and Privatization in Municipalities

### ABSTRACT

The new public service model has emerged with a new set of criteria, drawing attention to the practical problems and deficiencies of traditional public administration and new public management. This model adopts an approach that considers basic and multidimensional dynamics in the process of conducting public services. In this respect, it has become inevitable that a new understanding emerged in the production and management of public goods and services.

Undoubtedly, one aspect of public services is related to local public services. Public service delivery methods of the municipalities that constitute the focal point of our study have been examined. Some problems of the in practical area have been underlined and the possible risks have been highlighted. In this respect, it has been attempted to depict how the new public service approach is at a local level in Turkey.

The aim of this study is to examine the new public service model in terms of municipalities in Turkey. The new public service approach’s basic principles among benefit, participation and governance will be evaluated in the context of municipality services. Drawing attention to practical problems in this context, alternative mechanisms and suggestions will be presented for local public services to be more participatory and citizens-oriented.

**Keywords:** new public service, local services, privatization.

### Giriş

Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve yönetilmesinde özellikle Avrupa ülkelerindeki belediye hizmetlerinde yeni yöntemlerin benimsenmesinin de etkisiyle yeni arayışlara ihtiyaç doğmuştur. Türkiye’de ilk olarak belediye teşebbüslerinin uygulanması genel bir politika haline dönüşerek kabul görmüş, ardından yap-işlet-devret ve ihale etme gibi usuller ile özel sektöre bütünüyle hizmetlerin üretim ve dağıtımının devredilmesi de benimsenmeye başlamıştır.

Diğer yandan yerel kamusal hizmetlerin kimler eliyle yürütüleceği kadar, kimlerin elinde daha etkin işlerlik sağlanabileceği ile bu hizmetlerin yürütülmesinde hangi aktörlerin katılımına ihtiyaç duyulduğu ve ilgili aktörlerin hangi düzeyde ve sorumluluk yetkisi içerisinde verimli ve sağlıklı bir biçimde uzun vadeli metotları benimseyebileceği önem arz etmektedir.

\* Yrd. Doç. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi, ebayrakci@konya.edu.tr

\*\* Araş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi, skahraman@konya.edu.tr

Makalenin Gönderim Tarihi: 09.03.2017; Makalenin Kabul Tarihi: 20.03.2017

Geleneksel kamu yönetimindeki “dümen tutmak değil kürek çekmek” ve yeni kamu işletmeciliğindeki yalnızca “dümen tutmak” anlayışlarına karşın yeni kamu hizmeti yaklaşımında yönetimin ve yöneticilerin rolü hizmet etmek, ilgili aktörler arasında çıkarlara aracılık ve müzakere etmek gibi hususların daha önemli olduğu kabul görmektedir. Bu sebeple yeni kamu hizmeti anlayışında ulusal düzeyden belediyelere kadar kamu görevlileri tüketicilerin taleplerini karşılamaktan çok onlarla aralarında işbirliğine dayalı ilişkiler kurabilmeye çalışmaktadır.

Çalışmada yeni kamu hizmeti anlayışının belediyeler tarafından sunulan yerel kamu hizmet yöntemleri üzerinde nasıl gerçekleştiği irdelenecektir. Bununla birlikte demokratik kaygılar, yerelleşme dinamikleri ile Türkiye’deki mevcut idari ve hukuki yönetim anlayışı yeni kamu hizmeti anlayışını nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

### 1. Kamu Hizmetinin Kavramsal ve Kuramsal Boyutu

Türkçe literatürde yaygın olarak kamu hizmeti kavramı kullanılmakla birlikte “umumi hizmet”, “hidemat-ı umumiye”, “amme hizmeti”, “kamusal hizmet” gibi ifadeler de kamu hizmeti ifadesiyle aynı manada kullanılmaktadır (Derbil, 1950: 28-29). Bununla birlikte 20.y.y. başlarında idare hukukunun uygulama alanının ve idari yargının görev alanının belirlenmesinde temel ölçüt olarak görülen kamu hizmeti kavramı hakkında günümüzde farklı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır.

Klasik kamu hizmeti görüşünü yansıtmaması açısından Fransız Bordeaux Hukuk Ekolünün öncülerinden LeonDuguit’e göre bir faaliyet toplumsal açıdan ifası vazgeçilmez ve zorunlu bir nitelik taşıyorsa kamu hizmeti niteliği taşımaktadır (Derbil, 1950: 29; Marcóu, 2016: 15-16). Buna karşın Sıddık Sami Onar’a göre kamusal aktörlerce gözetim ve denetim altında genel ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek ve kamu yararını gözeterek yapılan devamlı faaliyetleri kapsamaktadır (Çal, 2007: 606).

Klasik manada kamu hizmeti kavramının tanımlanmasında bazı güçlükler çekilmiştir. Bazı yazarlara göre kamu hizmetinin tartışılmaz tanımının yapılamamasında yasama organı bu durumu kendine dert edinmez iken yargı ise değerlendirme serbestliklerini kaybetmeme adına tanımlamaya girişmekten çekinmiştir. Ancak günümüz itibarıyla ve en basit anlamıyla kamu hizmeti kavramı toplum için önem kazanmış ortak ve genel ihtiyaçların tatminine yönelik kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyet olarak kabul görmektedir (Günel, 1988: 148).

Fransız idare hukukunun Türkiye’deki etkileri dikkate alındığında klasik kamu hizmeti anlayışı içerisinde kamu yararı, bedelsizlik, zorunluluk, süreklilik ve denetim ilkelerinin öne çıktığını vurgulamak gerekir (Canpolat, 1999: 4). Örneğin itfaiye ve zabıta hizmetlerini diğer belediye hizmetlerinden ayıran en önemli özelliği hizmetin sürekliliğidir (Aslan, Akbulut ve Önen, 2002: 199). Bununla birlikte yalnızca devlet birimlerine atfedilen kamu hizmetini sunma yükümlülüğü özel sektör aktörlerine bazı hizmetlerin kısmen ya da tamamen devredilmesi süreci ile birlikte oldukça değişime uğramaya başlamıştır.

Türkiye’de Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu hizmeti kavramına ilişkin olarak, “*Yeminli mali müşavirlerce yapılacak tasdik işlemi kamu hizmeti niteliğindedir.*”, “*Çağımızda önemli bir kamu hizmeti niteliği kazanan dış ticaretin düzenlenmesi*” gibi farklı iş ve eylemler hakkında kullanımlar da söz konusudur. Bununla birlikte klasik kamu hizmeti anlayışında hizmetlerin karşılığında bir bedel alınmaması düşüncesine karşın kamu hizmetlerindeki değişim Anayasa Mahkemesi kararlarında da kendine yer bulmuştur: (Tan, 1991: 234-235):

“*Kimi kamu hizmetleri vardır ki, onlardan bir para alınması düşünülemez bile. Sözgelimi karakola işi düşen bir kişiden kolluk hizmeti karşılığı bir para istenmesi hiçbir zaman söz konusu olamaz.*”

“*Kişilerin su, elektrik, hava gazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması önemli kamu hizmetlerindendir. Bu ihtiyaçların parasız giderilmesi düşünülemez bile.*”

Diğer taraftan günümüzde kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir sonucu olarak kamusal aktörlerin üstlendikleri hizmetlerin niteliği ve niceliği de değişmiştir. Kamusal aktörler artık tüm kamu hizmetlerini üstlenen birer yapılanma değildir. İngiltere, İsveç ve Yeni Zelanda gibi ülkelerdeki kamu hizmetlerinin sunumunu özel sektör aktörlerine devreden düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları sonrasında vatandaş ve kamusal aktörler arasındaki ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sorumlularını büyük ölçüde değiştiren yeni bir kamu hizmeti anlayışı ortaya çıkmıştır (Avcı, 2014: 124-125).

Türkiye’de ise değişen ve çeşitlenen hizmetlerin de etkisiyle özelleştirme uygulamalarına geçiş ile birlikte kamusal mal ve hizmetler üzerinde yeni bir kamu hizmeti anlayışı gelişme imkanı bulmuştur. Bu süreçte

kuşkusuz yerel kamusal mal ve hizmetlerin yeni bir yönetim anlayışı ile yürütülmesi yeni dinamiklerle birlikte hızlanmıştır. Böylece klasik kamu hizmetlerinin sunumunda önemli idari ve hukuki değişimlerin yanı sıra yeni yöntemler ve mekanizmalar geliştirilmeye başlanmıştır.

## 2. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı

Klasik kamu hizmeti anlayışında kamu hizmetlerinin tarafsız sunumu hedeflense de siyasi süreçler idarecileri etkilemekte ve kamu otoriteleri tek bir merkezin diğerleri üzerinde kontrol sağladığı kapalı mekanizmalar olarak tasarlanmaktadır (Wollmann ve Marcou, 2010: 241). Bu anlayış aynı zamanda daha geniş yetkilere kapı aralamaktadır. Bu süreçte yeni kamu yönetimi anlayışı kamu idarelerinin yerel ve ulusal düzeyde klasik düzenleme biçimlerine bir alternatif olarak geliştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı yöneticilere verimlilik ve üretimin artırılması hususunda ayrıcalıklı bir statü tanımakta ve yöneticiler hizmetin ulaştırılmasından ziyade bu süreçte hizmetin alım ve uygulama süreçlerinin gözlem ve denetim işlevlerini üstlenmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007: 25-26).

Kamu hizmetlerinin yönetimi kamu kuruluşlarına özgü faktörlere bağlı olduğu için özel sektör pratiklerinin çoğundan belirgin bir biçimde ayrı düşebilmektedir. Nitekim bu faktörler arasında seçilmiş politikacılar tarafından kontrol, kamu hizmetlerinin yasal çerçevesi ve çeşitli kamu görevlilerine karşı hesap verme sorumluluğu yer almaktadır. Buna karşın bu faktörler kamu hizmetlerinin işletme yönetimi açısından takdir yetkisini ve tarzlarını da sınırlayabilmektedir. Bu bağlamda politik değerler ve demokratik kaygılar kamu hizmetlerinin ifasını üstlenen özel sektör aktörleri açısından da oldukça önemsenmektedir (Farnham ve Horton, 1996: 45).

Kamu hizmetlerinin üretilmesinde serbestleştirme ve sözleşmecilik gibi pazar odaklı yöntemlerin kullanılması koordinasyon sağlayabilen kuruluşlara olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır (Cointreau-Levine, 1994: 21). Buna karşın Fransa'da Kamu Hizmetleri Yeniden Yapılanma Komitesi ile Portekiz'de Yönetimi Modernleştirme Sekreterliği gibi yeni birimler kurularak yerel ve ulusal kamusal aktörlerin kamu hizmetlerini özelleştirme tecrübeleri incelenmektedir. Ancak bu kuruluşlar yeni kamu hizmeti anlayışı içerisinde vatandaşlara yardımcı olmak ya da denetlemekten çok vatandaş menfaatlerine yanıt verebilme sorumluluğuna sahip olmalıdır (Özer, 2005: 428-429).

Maastricht Anlaşmasıyla birlikte serbest rekabete dayalı bir ortak pazar Avrupa Birliğince benimsenmiş ve klasik kamu hizmeti anlayışının değişmesi kaçınılmaz olmuştur. Bununla ilgili ilk önemli karar 1993'te posta hizmetleri konusunda yan kamusal hizmet alanlarının özel sektöre açılımını engelleyen hükümlerin Avrupa Adalet Divanınca iptal edilmesi ile gerçekleşmiştir. Benzeri bir karar da 1994'te elektrik hizmetlerinin dağıtımı hakkında verilmiş ancak fiyatlandırmanın rasyonelliği ve elektrik hizmetlerinin kesintisiz dağıtımına vurgu yapılmıştır. Böylece Avrupa Birliğinde klasik kamu hizmetleri algısında da önemli kırılmalar ortaya çıkmıştır (Ulusoy, 1998: 22-24).

Yeni sosyal hizmetlerin ortaya çıkması, baskı gruplarının çeşitlenmesi, hiyerarşik yönetim anlayışından desantralizasyona geçiş süreci, katılım olgusunun yaygınlaşması, küresel şartlar ve kamu performans ve personel yönetimleri gibi etkenler ve gelişmeler yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu hizmeti adı verilen iki önemli modelin ortaya çıkışına yardımcı olmuştur. Bu iki model arasında en önemli fark kamu yararının vatandaş hak ve menfaatleri gözetilerek yapılmasıdır. Nitekim yeni kamu işletmeciliği iktisadi yaklaşımları önelemekte iken yeni kamu hizmeti anlayışında kamunun sorumluluğu demokratik ve sosyal kriterlerüzerine inşa edilmekte, kamu yararı olgusu kamu, özel ve sivil toplum aktörlerinin bir araya geldiği ortak ihtiyaçlar üzerinden şekillenmektedir (Genç, 2010: 78).

Yeni kamu hizmeti hakkındaki ilk çerçeve Paul Light tarafından şekillendirilmeye çalışılmış, ardından Denhardt ve Denhardt tarafından bu yaklaşım geliştirilmiştir. Light'a göre yeni kamu hizmetinin sektörel değişimler ve yeni bir model oluşunun dışında iki önemli karakteristik özelliği vardır. İlki devlet merkezli kamu hizmetlerinden çok daha farklı, ırk, cinsiyet ve mesleki geçmişleri de dikkate alan çeşitlilik özelliğine sahiptir. İkinci özelliği özel sektör aktörlerine ve sivil toplum örgütlerine olan ilginin artmasıdır (Light, 1999: 127-128; Perry, 2007: 7).

Yeni kamu işletmeciliği özelleştirme, performans ölçümü ve müşteri hizmetlerine odaklanırken; yeni kamu hizmeti anlayışında kamusal aktörler özel sektörü yine hizmet sunumunda bir aktör olarak değerlendirmekte ancak özel sektörle yapılan hizmet sözleşmelerinde piyasa mekanizmalarının kamu

hizmetlerinin uygulanması ve yönetimi kadar vatandaşların talep ve beklentilerini de dikkate almaktadır. Bu açıdan yeni kamu hizmeti, kamu yararını yalnızca müşteri-ürün ilişkisi içerisinde değil demokratik değerleri de dahil ederek yaklaşmaktadır (Perry, 2006: 3).

Geleneksel kamu yönetimindeki “dümen tutmak değil kürek çekmek” ve yeni kamu işletmeciliğindeki yalnızca “dümen tutmak” anlayışlarına karşın yeni kamu hizmeti yaklaşımında yönetimin ve yöneticilerin rolü hizmet etmek, topluluk ve gruplar arasında çıkarlara aracılık ve müzakere etmek hususlarının daha önemli olduğu genel kabul görmektedir (Sezer, 2008: 154; Genç, 2010: 82). Bu sebeple yeni kamu hizmeti anlayışında kamu görevlileri tüketicilerin taleplerini karşılamaktan çok onlarla aralarında işbirliğine dayalı ilişkiler kurabilmeyi amaçlamaktadır (Özer, 2005: 429).

Vatandaşlık, toplumsal ilişkiler, sivil toplum, insan odaklı örgütlenme/örgütsel hümanizm, yeni kamu yönetimi ve post-modernizm kuramcıları yeni kamu hizmeti adı verilen kavramın oluşmasına katkı yaptıkları genel olarak ifade edilebilir (Denhardt ve Denhardt, 2015: 664). Bu bağlamda yeni kamu hizmetinin, yeni kamu yöntemi ve eski kamu yönetimi ile birçok benzerlikleri yanında farklılıkları da vardır. Bu açıdan yeni kamu hizmetinin özellikleri arasında genel olarak şunları sıralamak mümkündür (Denhardt ve Denhardt, 2001: 398; Denhardt ve Denhardt, 2007: 42-43):

- Kamu çıkarı ortak değerlerinin toplamının bir sonucudur. Bu nedenler kamu çalışanları güven ve işbirliğini geliştirmeye odaklanmalıdır.
- Kamu yöneticileri ortak, kolektif bir kamu çıkarını gözetmelidir. Amaç bireysel sorunlara hızlı çözümler bulmak olmamalıdır.
- Kamu çıkarı kamu çalışanları ve vatandaşların topluma anlamlı katkılarda bulunmaya çalışmalarıyla gelişebilir.
- Politika ve programlar ortak çalışma ve işbirliği ile etkili ve sorumlu bir biçimde gerçekleştirilmelidir.
- Kamu çalışanları yönetmelikler, anayasa, cemiyet değerleri, siyasi normlar, profesyonel standartlar ve vatandaş çıkarlarını dikkate almalıdır.
- Vatandaşları yönlendirmek yerine onlara ortak değerler ve değer-merkezli liderlik kapsamında hizmet edilmelidir.
- Kamu kurumları ve ağlar insana saygı odaklı işbirliği ve ortak liderlik anlayışıyla çalıştığında başarı şansı daha da artmaktadır.

Yeni kamu hizmeti anlayışı müşteri odaklı işletmeciliğin gelişmesi paralelinde yaygınlık kazanmıştır. Piyasa eksenli değerler, kamudaki israf ve kaynak kullanımındaki verimsizlik yönetimin yeniden düzenlenme ihtiyacını doğurmuştur (Özer, 2005: 430). Nitekim literatürde Denhardt ve Denhardt’ın geliştirmiş olduğu bir model olan yeni kamu hizmeti anlayışı yeni kamu işletmeciliğinin eksikliklerine karşın kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Genç, 2010: 77). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı ile kamu hizmetlerinde müşteri kavramı yerine vatandaş kavramının kullanıldığı, küresel çıkarlar yerine kamu yararının ön plana çıktığı görülmektedir. Böylece küreselleşme süreci ile kamu hizmetleri konusunda ortaya çıkan bir takım olumsuzlukların yeni kamu hizmeti yaklaşımı ile ortadan kaldırılacağı ileri sürülmüştür (Göküş, 2010: 212-213).

### 3. Yerel Yönetimlerde Kamu Hizmetlerinin Geleneksel Kapsamı

Yerel hizmetler ulusal çaptaki hizmetler kategorisinde olmamakla birlikte etkileri ve gündelik yaşamın temel ihtiyaçlarını da içermesi bakımından önemli bir yere sahiptir. Bununla birlikte yerel hizmetler açısından düşünüldüğünde kamu hizmeti yürüten kurum ve kuruluşların faaliyet alanı ne kadar küçülürse vatandaş taleplerini tespit etmek ve yerel katılımı güçlendirmek o denli kolaylaşmaktadır. Bu açıdan özellikle bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler sahip oldukları teşebbüs gücünü de kullanarak yeni yöntemler geliştirebilirler ve demokratik değerlerin gelişimine de katkı sağlayabilirler (Eryılmaz, 2007: 132-135).

Yerel yönetimler yerel düzeyde kamusal hizmetlerin talep ve beklentilerinin daha iyi ölçülmesi açısından kamu yönetiminin temel yapı taşları olarak kabul görmektedir. Bu nedenle yerel kamusal nitelikteki hizmetleri sunması, vatandaşlara en yakın yönetim birimleri olması ve merkezi idare tarafından yürütülen

bazı kamu hizmetlerinin de yerele aktarılması ile özellikle belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin dünyada ve bilhassa Türkiye’de oldukça önemli rolleri bulunmaktadır (Örselli ve Bayrakçı, 2016: 23).

Özellikle belediyeler sundukları kamu hizmetleri açısından yerel yönetimler içerisinde oldukça fazla öne çıkmaktadır (Göküş ve Alptürker, 2016: 68). Bu açıdan belediyeler yalnızca belediye sınırları içerisindeki fiziksel altyapı hizmetleri ile ilgilenen birer yerel yönetim birimleri olmayıp (Kutlu ve Göksel, 2014: 77), başta sosyal ve kültürel hizmetler olmak üzere çeşitli kamusal nitelikli hizmetlerde de her geçen gün kamuoyunda da ön plana çıkmaktadır.

Bazı yazarlara göre devletin varoluş nedeni bireylere kendi çıkarlarıyla ilgili seçenek sağlaması ve bunu belirli yöntemler ve haklar ile garanti etmesidir. Devletin işlevi bireysel çıkarların özgürce ve adil bir şekilde işlenmesini sağlamaktır. Bu yaklaşım yeni kamu yönetiminin ve kamu tercihi teorisyenlerinin savlarıyla uyumludur (Kamensky, 1996). Nitekim sosyal yardımlaşma ve dayanışma adı altında yürütülen hayır işleri de kamusal görev ve sorumluluk kapsamında değerlendirmekte ve kamu kurumlarının bu husustaki yetkilerinin sınırlanması savunulmaktadır (Mansbridge, 1994: 153).

Diğer yandan Avrupa Birliği Konseyi yerel kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce özgür bir biçimde yerine getirilmesi hakkını yerel özerklik olarak tanımlamaktadır. Yerel özerklik konusunda özellikle idari özerklik kanunların çizdiği sınırlar dikkate alınmak kaydıyla kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve yürütülmesinde yerel yönetim birimlerinin bağımsız hareket edebilmesini ifade etmektedir. Bununla birlikte Türkiye açısından siyasi özerklik söz konusu olmayıp idari ve mali özerkliğin demokratik yerel yönetim anlayışının gelişimine katkı sağlayabileceği savunulmaktadır (Bayrakçı, 2002: 34-35).

Fransız idare hukukundan oldukça etkilenen Türk kamu yönetimi yerel yönetimlerde merkeziyetçiliğin etkin olmasında önemli bir rol oynamıştır (Bayraktar ve Tansug, 2016: 217). Bununla birlikte Türkiye, Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988’de imzalamış ve 03.09.1992 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye Özerklik Şartındaki kamu hizmetlerinde sorumluluğun vatandaşlara en yakın makamlar tarafından kullanılması gerektiği ve yerel yönetimlerin sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasalarına girebileceklerine dair hükümlere -çekince koymayarak- kabul etmiştir.

#### 4. Yerel Hizmetlerin Sunumunda Ortaya Çıkan Bazı Gelişmeler

Vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumuna dair karar verme ve katılım boyutlarında bulunması gün geçtikçe yaygınlaşmaya başlayan bir trend haline gelmektedir. Bu bağlamda örneğin bir yerel yönetici açısından vatandaşları oy deposu olarak değerlendirmek yerine otoriteye vatandaşların da dahil edilerek paylaştırılması, işbirliğinin artırılması ve yönetim mekanizmalarının daha az müdahil olması kamusal hizmetlere karşı vatandaşların güven duygusunu arttırabilecektir (King ve Stivers, 1998; Denhardt ve Denhardt, 2007: 31-32). Kamu hizmetlerinin sunulmasında hizmetten faydalanan halkın tercihlerinin dikkate alınması hem kamusal kaynakların daha rasyonel kullanımını sağlar hem de halkın kamu hizmetlerinden memnuniyet derecesini artırır. Halkın kamu hizmetleri konusunda taleplerini merkezi idareye göre belediyelere daha kolay yansıttığı bir gerçektir. Bununla birlikte dar bir alanda ortaya çıkan bu kamusal hizmet taleplerinin de birbirine yakın olması bu taleplerin yerine getirilmesini de kolaylaştırmakta böylece talepleri karşılanan vatandaşın hizmetlerden memnuniyeti artmaktadır (Göküş, 2011: 123).

Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilmesinde yerelleşme dinamiklerinin güçlenmesi ve yerel yönetimlerin merkezi idarenin vesayetinden olabildiğince özerk kılınması gerektiği de ifade edilebilir. Böylece yerel hizmetlerin planlama boyutlarına kadar geliştirilmesi, yerel halkın yerel hizmet sorunlarına karşı sorumluluğunun arttırılması, yerel hizmetlerin farklı coğrafya ve şartlar gözetilerek adil dağıtılması ve yerel halka yeni katılım yolları gibi politikaların işletilmesi hedeflenmektedir (Hambleton, 1988: 132-135).

5393 Sayılı Belediye Kanununun “Kent konseyi” başlıklı 76. maddesinde; “*Kent konseyi, (...), çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.*” denilmektedir.

Vatandaş odaklı yönetim anlayışının bir uygulaması olarak da kabul edilen kent konseyleri (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 530), son dönemlerde gerçekleştirdikleri faaliyetler ve projeler dikkate alındığında kentsel hizmetlerin sunumu gibi bir görevleri bulunmamasına rağmen özellikle yerel yönetimlerin faaliyetlerinde bu meclislerin hem kamuoyu oluşturma hem de yerelde katılım ve yönetim mekanizmalarını devreye sokarak bazı yerel kamusal hizmetlerin daha iyi düzeyde yürütülebilmesine katkı sağlayabildikleri görülmektedir (Örselli, Bayrakçı ve Kahraman, 2016: 997). Ayrıca klasik kamu hizmeti anlayışında yerel ve ulusal kamu aktörleri ve yöneticileri vatandaş taleplerine işbirliği yapmak üzere yanıt vererek aktif vatandaşlığı da devreye sokması, yeni kamu hizmeti anlayışına uygun düşmektedir (Göküş, 2011: 50).

Diğer yandan yerel yönetimler hizmet sunumlarında vatandaş odaklı iyileştirme sağlayabilmek adına yeni stratejiler geliştirmeye başlamışlardır. Gelişen bilişim teknolojilerinin de etkisiyle yerel kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha hızlı bir biçimde sunulabilmesi için e-belediyecilik uygulamaları da devreye girmiştir. Klasik yerel yönetim anlayışına göre e-belediyecilik uygulamaları, özellikle yerel kamu hizmetleri açısından yerel halkın taleplerini e-şikayet, beyaz masa vb. yöntemlerle değerlendirmesine imkan sunarak hizmet sunumunu ve kalitesini arttırmakta ve güçlendirmektedir (Henden ve Henden, 2005: 56).

### 5. Yerel Yönetimlerde Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı

Kamu yönetimi reformlarında ve kamu bürokrasilerinin performansını artırma süreçlerinde rekabet, verimliliği arttıran ve maliyetleri düşüren etkin bir strateji olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu stratejinin başarıya ulaşabilmesi için kamu hizmetleri üzerindeki siyasal denetimin azaltılması ve yetki paylaşımlarının artırılması gerektiği belirtilmektedir (Özer, 2005: 17).

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özellikle toplam maliyetlerde işgücünün payı, sendikalaşmış işgücü, ortalama personel yaşı ve iş akdinin sona erdirilmesi gibi hususlarda doğrudan belediyelerce yönetilen hizmetlere göre bu hususlarda özel sektörün daha yüksek oranlarda olumlu çıktılara sahip oldukları ifade edilmektedir (Odabaş, 1997: 75).

Serbest piyasa ve siyasi alandaki gelişmeler ve tartışmalar da dikkate alındığında kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde devletin yerel ve ulusal düzeydeki rolü, özel sektör ile kamu birimleri arasındaki ilişkiler çerçevesinde yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasında kuşkusuz yöneticilerin önemi özellikle kaynakların etkin kullanımı ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi açısından oldukça büyüktür (Farnham ve Horton, 1996: 25). Bu açıdan özel sektörle işbirliği yapan yerel yöneticiler ve belediye başkanları uzun vadeli kamusal yarar ve demokratik katılım mekanizmalarını işleterek harekete geçebilmeleri yeni kamu hizmeti anlayışına katkı sunmaktadır. Bununla birlikte belediyelerde karar alma mekanizmaları, halkın denetimine ve işbirliğine imkan verebilecek ölçülerde farklı kesimlerin katılımına ihtiyaç duymaktadır (Bulut ve Tanıyıcı, 2008: 177).

Yerel kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi alternatif olarak yerel kamu hizmetlerinin kaynakların daha rasyonel ve etkin kullanımı açısından halka en yakın yerel yönetim birimi olan belediyelerce yürütülmesini beraberinde getirmektedir (Göküş ve Alptürker, 2016: 69). Belediyeler açısından özel sektöre bazı yerel hizmetlerin devrinde kuşkusuz hizmet üretiminin yapıldığı alanlar, hizmet üretiminin amacında gözetilenler ve bu hizmetlerin denetimi, ilgili kamusal aktörlerin kontrolü veya etkisi altındadır. Bu noktada özellikle yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamaların belli başlı nedenleri arasında yüksek maliyetler, belediye personelinin siyasi ve keyfi olarak işe alınması, ücret-üretim dengesizliği, organizasyon sorunları, iş disiplinindeki aksaklıklar ve yerel halkın katılım sorunları yer almaktadır (Doğan ve Dağ, 1995: 49-50).

Yerel kamu hizmetlerini sermaye gerektiren ve emek gerektiren olmak üzere iki ana unsur üzerinden değerlendirmek mümkündür. Özellikle su, çöp, gaz, toplu ulaşım gibi kamu hizmetleri önemli ölçüde vatandaşlar üzerinden karşılanmakta ise de bu hizmetlerin altyapı ve personel kaynakları ciddi bir sermayeyi gerektirmektedir. Bununla birlikte spor merkezleri, downsendromlular için kafeler gibi belediyelerce yapılan ve hizmete açılan kamu hizmetleri düşük bir katılım payı üzerinden yürütülmektedir (Levrat, 1995: 32-33).

Son yıllarda Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde ve illerinde elektrik kesintilerinin yerel bazda pek çok kamu hizmetlerini aksatabildiği gibi vatandaşların günlük yaşamları açısından da pek çok sorunla karşı karşıya

gelebilmelerine neden olabilmektedir. Bununla birlikte elektrik şirketlerine belli bir il ya da birkaç ilden mürekkep olarak belirlenen bölgenin bütün elektrik hizmetlerinin sunumunda tek aktör haline getirmek kamu tekelini dışında benzeri bir alternatifsiz piyasa ortamı ile karşı karşıya bırakabilmektedir (Acartürk, 2001: 48).

Yerel düzeyde elektrik hizmetlerinin dağıtım ile ilgili şirketlerin faaliyetleri üzerinde yeni denetim ve kısıtlama mekanizmalarına başvurulabileceği gibi bir bölgenin elektrik dağıtımını birden fazla şirkete paylaştırılabilir ya da telekomünikasyon şirketleri gibi rekabet ortamına fırsat veren ve vatandaşlara alternatifler sunabilen mekanizmalar da yerel düzeyde geliştirilebilir. Örneğin Konya genelinde vatandaşların yerel hizmetlerden beklentilerini ölçen bir araştırmaya göre katılımcıların %64,1'inin elektrik kesintilerini önceden haber alamadığını ve %88,1'inin ise elektrik fiyatlarının pahalılığından yakındığı belirlenmiştir (Örselli ve Bayrakçı, 2016: 102).

Diğer yandan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı günümüzde yerinden yönetim sistemi içerisindeki kurum ve kuruluşlar açısından oldukça önemlidir (Berk, 2003: 49). Bu bağlamda 6360 Sayılı Kanun ile birlikte Türkiye'de 16 büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkarılmış, bu büyükşehirlerde köy tüzel kişilikleri ortadan kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş, belde belediyeleri kaldırılmış ve yalnızca ilçe belediyeleri kurulmuştur. Böylece kurumsal aktör fazlalığı azaltılmış ve merkezi idarenin kaynak aktarımı ve yereldeki finansman sorunları yeniden düzenlenmiştir.

Kuşkusuz özel sektör aktörlerinin sosyal ve ahlaki sorumlulukları son yıllarda giderek önem kazanmıştır. Çünkü özel sektör işletmecileri kamusal hizmetlerin ifasında zaman zaman baskı grubu lobiciliğe uygun tavırlar da geliştirebilmektedir. Bu açıdan yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında özelleştirme yöntemleri ile bu hizmetlerin yönetimini üstlenen özel sektör, üretim, fiyatlandırma ve kaynak kullanımı konusunda kararlar alırken toplumsal şartlara da daha duyarlı olmaya başlamışlardır (Farnham ve Horton, 1996: 30).

Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti anlayışlarına karşın bazı yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yürütülmesinde küçük çaptaki yerel yönetim birimlerinin kaldırılması ya da birleştirilmesi yoluyla ölçek ekonomisi adı verilen yaklaşımın benimsenmesiyle önemli kazanımların elde edildiğini de vurgulamak gerekir (Berk, 2003: 49; Göküş ve Alptürker, 2016: 72).

## 6. Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunma Yöntemleri

Yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde özellikle yerel düzeyde belediyelerin kaynak sorunları ve vesayet denetimi gibi bazı etkenlerle bazı yerel kamusal hizmetleri özel sektör aktörlerine devretmekte ya da alternatif yöntemlere başvurduğu görülmektedir. Ayrıca yerel kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi tek tip bir yöntemi içermemektedir (Vural, 2015: 18).

Yerel hizmetlerin farklı yöntemlerle yapılması kamusal denetimi ortadan kaldırmamaktadır. Burada yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin bir kısmını dolaylı yoldan yaptırması ve külfetin azaltılması söz konusudur. Yani yerel kamu hizmetleri birtakım alternatif yollar üzerinden yerine getirilmektedir ki özellikle özel sektörün insan kaynakları kalitesi ve rekabet ortamı içerisinde rasyonel tercihlere başvurabilmesi daha imkan dahilindedir (Yıldırım, 2004: 23).

Diğer yandan sanayileşme, hızlı nüfus artışı ve kentleşme süreci iktisadi, toplumsal ve kültürel etkenlerle birlikte yerel kamu hizmetlerinde çeşitlenmeyi de beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda yerel yönetimler, hizmetlerin ihaleler, imtiyazlar, şirketler, birlikler, kiralamalar, yap-işlet-devret, yönetim devri, sübvansiyon, kupon usulü, gönüllü kişi ve kuruluşların katkıları gibi çeşitli alternatif yöntemlere başvurmaktadır (Berk, 2003: 51-52; Yıldırım, 2004: 22-23; Kutlu, 2006: 217-221; Emek, 2009: 10).

Yerel ya da ulusal kamu hizmetlerinde özel sektör aktörlerinin riskleri yönetemediği veya riskin maliyetini bütünüyle üstlenebilecek kapasiteye sahip olmadığı durumlarda kamu kurum ve kuruluşları ya da yerel yönetimler belli hizmet risklerini üstlenebilmektedir. Örneğin bir yerel yönetim ile özel sektör işletmecisi arasındaki risk paylaşımı kamu-özel işbirliğinde uygulanacak yöntemin içeriğini ve ismini belirlemektedir (Irwin, 2007: 47-69'dan akt. Emek, 2009: 10-11). Buna karşın yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinde özelleştirme gibi alternatif yöntemlere başvurulmasının olumlu sonuçlar verdiği de belirtilmektedir (Zodrow, 1983: 13-14).

1970'li yıllardan itibaren ABD'de kamu yönetiminin küçültülmesi ve devletin rolünün yeniden tanımlanması hedefleriyle özelleştirme politikaları uygulanmaya başlamıştır. Özellikle ABD yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde oldukça tecrübe sahibi bir ülke konumundadır. Bu bağlamda ABD'de yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesini etkileyen faktörler arasında şunlar vurgulanmaktadır (Odabaş, 1997: 68):

- Hizmet maliyetlerinin azalması ve zaman tasarrufu elde edilmektedir.
- Yerel yönetimlerin genel borçlanma kredi avantajları arttırılabilmektedir.
- Özelleştirme ile yerel hizmetlerin verimliliği ve kalitesi arttırılabilmektedir.
- Yerel yönetimlerin hizmet risklerinin özel sektöre devredilmesini ya da paylaştırılmasını sağlamaktadır.
- Halkın artan hizmet fiyatlarını tepkisi ve hizmet anlayışındaki değişimler etkili olabilmektedir.

Buna karşın özelleştirme karşıtları, rekabet ortamına pratikte birtakım nedenlerle her zaman uyulmadığı, bazı özelleştirmeler ile mal ve hizmet sunum maliyetlerinin arttığını ileri sürmüşlerdir. Bunun yanında bazı hizmet alanlarındaki personellerin bir kısmının işlerini kaybetmelerine neden olduğu, toplumsal ve iktisadi açıdan korunması gerekli kesimlerin haklarının göz ardı edilmesinin de söz konusu olabileceği ifade edilmiştir (Dalpé ve Anderson, 1997: 490-491). Bununla birlikte örneğin İngiltere'de özelleştirme uygulamalarında amaç yüksek maliyetli dolayısıyla yüksek fiyatlı ancak kalitesi düşük hizmet ve mallar yerine nitelikli ve rasyonel mal ve hizmet çıktılarının elde edilmesi hedeflenmektedir (Pirie, 1981: 14).

İngiltere'de 1980'lerden itibaren yerelleşmenin arttırılması ile yerel kamu hizmetlerinin sunumu tüketici konumundaki vatandaşlara daha yakın aktörlere verilmeye başlamıştır. Böylece özel işletmeler ve gönüllü kuruluşlara bazı hizmetlerin yürütülmesi devredilerek önemli başarılar elde edilmesi hedeflenmiştir. Bu süreçte yerel otoriteler, özel, ticari ve gönüllü sektörlerden oluşan geniş bir yelpazede ajanslar ile daha sıkı bir şekilde çalışmış ve aktörler arası yeni bir işbirliği tarzını kural haline getirmişlerdir (Elcock, 1996: 89).

İngiltere'de belediye hizmetlerinin önemli bir bölümünün kısmen ya da tümüyle özel sektöre devri dışında kupon yöntemi, sübvansiyon, vergi teşviki, gönüllü kuruluşların katılımı gibi çeşitli yollarla da yerel kamu hizmetlerinin kamu kuruluşları dışındaki aktörlerce yürütüldüğü ve bu uygulamaların genelinin özelleştirme türleri altında değerlendirildiği ifade edilmektedir. Buna karşın bir belediye açısından temel kamu hizmeti niteliğindeki bir hizmet türünün ihale usulüyle özel kesim aktörlerine devri belediyelerin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır (Doğan ve Dağ, 1995: 50). Bununla birlikte İngiltere'de yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin özel sektör aktörlerine devredilmesiyle işgücü maliyetlerinin azalması gibi etkenlerle % 40'lara varan tasarrufların elde edildiği belirtilmektedir (Gökbayrak, 2003: 105).

ABD'de ise özelleştirme uygulamalarına öncülük eden yöntemlerin başında ihale usulü gelmektedir. Nitekim ihale usulü özellikle belediyelerce hukuki danışmanlık ile mühendislik ve mimarlık hizmetlerinden yaygın olarak başvuru bir yöntem olmuştur. Bununla birlikte vergi yükünü azaltan unsurlar da özel sektörün yerel hizmet ihalelerine girmelerinde teşvik edici olabilmektedir. Ayrıca ABD'de yerel yönetimlerin ihale, imtiyaz, bağış, sözleşme, karne gibi usullerle çok farklı yerel hizmetleri içeren özelleştirme uygulamalarına başvurdukları da belirtilmektedir (Odabaş, 1997: 69).

Almanya'da ise yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi yaygın bir uygulamadır. Nitekim belediyeler bazı kamu hizmetlerinin sunumunda kısmen ya da tümüyle vazgeçebilme ve söz konusu hizmetlerin özel teşebbüslere verilmesinde karar alma hakkına sahiplerdir. Almanya'da özellikle temizlik hizmetleri, ulaşım, mezarlıklar, parklar, imar ve planlama ile kültürel ve sosyal tesisler gibi kamu hizmet alanları özerk olarak işletilen belediye teşebbüslerince ya da diğer özelleştirme yöntemleriyle özel sektöre devredildikleri belirtilmektedir (Levrat, 1995: 37-38).

Diğer taraftan belediye özelleştirmelerinin salt kapitalist işletmeler olarak değerlendirilmesinin doğru olmayacağı da savunulmaktadır. Bu bağlamda yeni kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde serbest piyasa koşulları da saklı kalmak kaydıyla kamu yararını gözetebilen alternatif yöntemlerin benimsenip geliştirilebileceği belirtilmektedir (Cooke, 2008: 109-110).

## 7. Türkiye'de Yerel Hizmetlerde Özelleştirme

Devlet tarafından yerine getirilen kamu hizmeti sürecinde yapısal, fonksiyonel ve bürokratik sorunlardan dolayı verimsizliklerin ortaya çıkması kamu hizmetlerinde özelleştirmelerin gündeme



gelmesine sebep olmuştur. Küreselleşme süreci de bu düşüncüyü destekler birçok argüman ortaya koymuştur (Göküş, 2010: 213). Genel olarak özelleştirme kavramı kamu mülkiyetindeki işletmelerin kısmen ya da tamamen özel sektör aktörlerine satılması olarak tanımlanmakta ya da atıl kaynakların ya da hizmet alanlarının serbest piyasa ekonomisi şartları içerisinde yerel ve ulusal bazda ekonomik canlılığı ve hizmet kalitesini arttıran bir vasıta olduğu belirtilmektedir (Doğan ve Dağ, 1995: 48).

1930'dan 2004'e kadar yürürlükte olan 1580 Sayılı Belediye Kanunundan doğan boşluklar Türkiye'de yerel yönetimlerdeki özelleştirme sürecini hızlandırmıştır. Bu noktada yerel yönetimlerin ihale usulü başta olmak üzere onlarca yöntemle hizmetleri dolaylı yollardan sunabilmelerine imkan sağlanmıştır. Bir taraftan da çeşitlenen ihtiyaçların varlığı da bu yöntemlere başvurulmasını kolaylaştırmıştır (Yıldırım, 2004: 32).

Türkiye'de 1980'lerden itibaren doğal tekellere yönelik çalışmalar çerçevesinde örneğin elektrik sektöründe üretimin özelleştirilerek özel sektöre açılması politikası bir taraftan belli kısıtlama yahut denetleme mekanizmalarının da devlet tarafından geliştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu özelleştirilen alanların faaliyetlerini denetlemek için bağımsız idari otoriteler gibi regülasyon kurumları ihdas edilmiştir (Karakaş, 2008: 103).

Türkiye'de Avrupa Birliğine katılım yolunda kamu hizmetlerinin sunumunda kalite ve verimliliğin artırılması açısından karar verme süreçlerinde yönetsel hiyerarşiyi azaltma, yerelleşme dinamiklerini benimseme ve az maliyetle kaliteli hizmeti önceleme gibi çeşitli yaklaşımların benimsenmesi de hedeflenmiştir (Özer, 2005: 39).

Bu yaklaşımlar içerisinde özellikle yerelleşme olgusu, kamusal hizmetlerin giderek daha fazla oranda piyasa aktörleri ve hükümet dışı kuruluşlarca yerine getirilmesini sağlamakta, yerel düzeydeki kamusal aktörlerin yetki ve sorumluluk devirlerini içeren bir sürecin gelişimine tekabül etmekte ve yerel yönetimlerde katılımcı demokrasi anlayışının güçlenmesinde rol almaktadır (Gökbayrak, 2003: 80).

Yerel düzeyde özelleştirmelerin bazı sakıncalarından da bahsedilmektedir. Örneğin nüfusun az olduğu bölgelere özel sektöre satılan posta, telekomünikasyon, kent-içi ulaşım gibi hizmetler götürülmeyebilir ya da yeterince hizmet ulaştırılmayabilir denilmektedir (Orkunoğlu, 2010: 4). Buna karşın klasik kamu hizmeti algısına karşı kamu yönetimi işletmeciliğinde bu tür denetimsiz ve sınırsız bir özelleştirme şartları mümkün olabilmektedir. Ancak yeni kamu hizmeti anlayışı ihale sözleşmelerinde en başta kamu yararı ve rasyonel kıstasları gözeterek kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini öngörmektedir.

Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları iki açıdan incelenmektedir. Birincisi yerel yönetimlerin belediye şirketleri, ortaklıkları ve işletmelerinden oluşan iktisadi teşebbüslerinin satışı; ikincisi ise yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında özel sektör aktörlerinden faydalanılmasıdır (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012: 152).

### 7.1. Belediye İktisadi Teşebbüsleri

Türkiye'de 1984'ten itibaren il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri doğrudan kuruluşlarında yer aldıkları yahut belediyelerin sermayesine katıldıkları yerel iktisadi teşebbüsler kurmuşlardır (Dilbirliği, 1995: 65-66). Türkiye'de 1990'lara gelindiğinde yerel yönetimler hakkındaki hukuki mevzuata göre su, doğalgaz ve şehir-içi ulaştırma gibi hizmetlerden sorumlu belediyelere bir tür girişimci mahiyetinde iktisadi ve ticari teşebbüslere girişmek hususunda geniş yetkiler verilmiştir (Karabilgin, 1992: 21). Bununla birlikte 1980'lerden itibaren belediyelerde kapsamlı bir biçimde uygulanmasına rağmen özelleştirmeler genel olarak 1990'larda kamu iktisadi teşebbüsleri açısından gündeme gelmiştir. Doğan ve Dağ'a göre özelleştirmeler sadece kamu iktisadi teşebbüsleri açısından değil belediyeler için de oldukça önemli ve gereklidir (1995: 47).

Ulusal çaptaki kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile belediyeler açısından özelleştirme mal ve hizmet üretimi açısından ayrılmaktadır. Daha açık bir ifadeyle kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesinde kamusal malların satışı söz konusu iken belediyeler açısından yerel hizmetlerin belli bir bedel karşılığı özel sektör aktörlerine yaptırılmasından bahsedilebilir. Böylece özellikle belediyeler hizmet satın alımı çerçevesinde pek çok hizmeti ilgili özel sektör aktörüne ihale usulü gibi çeşitli yollarla yaptırarak araç-gereç, insan kaynakları gibi pek çok sorumluluk alanından uzak durmaktadır (Doğan ve Dağ, 1995: 48-49; Curry, 2009: 7-8).

Bir belediye tarafından kurulan medya organı reklam almadığı müddetçe kar amacı gütmeyen kamu hizmeti niteliği taşımakta olduğundan belediye iktisadi teşebbüsleri arasında sayılmazlar. Bununla birlikte ulaşım, su ve kanalizasyon gibi yerel kamu hizmetlerine haiz kuruluşlar arasında yer alan İstanbul'daki İSKİ ve Ankara'daki EGO yönetim kurullarını büyükşehir belediyesi tayin ettiğinden ve mülkiyetinin ve denetiminin ilgili yerel yönetim birimlerinin kontrolünde olması açısından bir yerel yönetim teşebbüsü olarak ifade etmek mümkündür (Akalin, 1994: 17).

Kuşkusuz işlevsel açıdan değerlendirildiğinde belediye iktisadi teşebbüsleri kamu yararını öncelemek üzerine tasarlanmış ve belediyeden ayrı bir bağımsız bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır. Belediye iktisadi teşebbüslerinin en önemli hedefi zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel niteliğindeki hizmetlerin daha etkin ve uygun maliyetlerle vatandaşlara ulaştırılmasıdır (Özdemir, 2008: 43). Bu yönüyle yeni kamu hizmeti anlayışına da uygun düştüğü ifade edilebilir.

Belediyelerin şirketleşme yöntemine başvurmada özellikle İçişleri Bakanlığının bu şirketler üzerinde bir vesayet yetkisinin olmaması (mali açıdan özerk olma istemleri) ve siyasi etkilere sahip belediyelerin yeni istihdam alanları oluşturmak istemeleri gibi nedenler ileri sürülebilir (Dilbirliği, 1995: 69-70). Bununla birlikte hastanelerden kaplıcalara kadar kamu işletmeciliği yapan belediye hizmetlerinin yanı sıra belediye şirketleri ya da yerel iktisadi teşebbüslerinin tekstil gibi bazı sanayi kollarında dahi yaygınlaşması özelleştirme politikalarıyla pek de örtüşemediği gerekçesiyle belediyelere ait iktisadi teşebbüslerin de özelleştirilmesi gündeme gelmiştir (Akalin, 1994: 15-16).

Diğer yandan belediye iktisadi teşebbüslerinin ürettiği hizmetlerin piyasa şartları içerisinde ucuz olmadıkları ifade edilmektedir. Ayrıca belediye teşebbüslerinin denetçilerinin belediyenin personel biriminden ya da belediye meclis üyeleri arasından seçilmesinin şeffaflığı ortadan kaldırılabileceği belirtilebilir. Bu tür sebeplerle belediye şirketlerinin standartlarının yükseltilmesi için etkili kurallar, yetkiler ve teşvikler olmalıdır (Toprak, 2014: 403).

## 7.2. Özelleştirme Uygulamaları

Küresel çaptaki değişim ve dönüşümün hızı ile hızlı kentleşme sürecinin dinamikleri esnek ve rasyonel yönetsel mekanizmaları ortaya çıkarmış, özellikle yerel demokrasi ve yerel katılım olguları kentsel/yerel hizmetlerin çeşitlenmesi ile birlikte değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin özelleştirme gibi alternatif hizmet sunma yöntemlerine başvurmaları sağlamıştır (Doğan ve Dağ, 1995: 48).

Türkiye'de özellikle belediyelerin fiziki, beşeri ve mali kaynaklarının yetersiz kalması ve pek çok yerel kamu hizmetlerini yeterince yerine getirememeleri sebebiyle kamu kaynakları üzerindeki baskının azaltılması maksadıyla belediye yönetimlerinin klasik görevlerinden bir kısmının özel sektör aktörlerince yürütülmesi politikası takip edilmeye başlanmıştır (Gökbayrak, 2003: 97; Yıldırım, 2004: 32).

Türkiye'de yerel yönetimler gün geçtikçe çeşitli nedenlerle hizmet türlerindeki sayısal artışa karşın yeterli düzeyde mali ve idari özerkliğe sahip değillerdir. Bu nedenler ve merkezi idarenin vesayet denetimindeki bazı sorunlar yerel yönetimlerin daha etkin, verimli ve kaliteli hizmetler sunabilmek maksadıyla özelleştirme uygulamalarına başvurmalarını sağlamaktadır (Acartürk, 2001: 47).

Küreselleşme ve neo-liberal politikalar ile birlikte yerel yönetim hizmetlerinin sunumunda kanalizasyon ve şehir için raylı sistemin yapımı ve işletilmesi gibi büyük ölçekli altyapı hizmetlerinin çok uluslu şirketler tarafından da gerçekleştirilebildiği bilinmektedir. Örneğin Antalya su ve kanalizasyon işletmeciliği 1997'de on yıllığına Fransız bir şirketin de olduğu konsorsiyuma yap-işlet-devret usulü ile verilmiştir (Gökbayrak, 2003: 93).

Yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi alternatif hizmet sunabilme arayışları çerçevesinde özelleştirmeler ya da özerk mekanizmaların ihdasını beraberinde getirmektedir. Bir yerel yönetimin bir kamusal hizmeti doğrudan üretmesi yerine dolaylı olarak alternatif yolları deneyerek aynı zamanda mali kaynaklarında tasarruf gibi olumlu çıktıları da sağlayabilmesi imkan dahilindedir (Yıldırım, 2004: 21). Bu bağlamda hem insan kaynakları hem de iktisadi sebepler bir arada düşünüldüğünde özellikle belediyeler hizmet satın alımı gibi metotları kullanabilir. Örneğin Türkiye'de bir büyükşehir belediyesinin çetin kış şartları içerisinde özellikle yolların trafiğe açılması, toplu ulaşımın aksamaması, kaldırımların vatandaşların kullanıma açık hale getirilmesi gibi çeşitli konularda özellikle mevsimsel olarak çalışmayanların da istihdam edilebildiği bir hizmet satın alımı mekanizması yoluyla tedbirler geliştirmesi mümkündür.

5393 Sayılı Belediye Kanunun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddesinin j bendi yerel yönetimlerde hizmetlerin özelleştirmesini çok açık bir biçimde düzenlemektedir: **“Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.”** Böylece belediye meclisleri yerel bazı kamu hizmetlerini yerel özelleştirme yoluyla gerçekleştirebilir.

Yerel hizmet sunma yöntemlerinden biri olan yap-işlet-devret modeli ise genellikle ileri teknoloji ve büyük sermaye gerektiren metro yapımı gibi özellikle büyükşehirlerde uzun dönemde ilgili yerel yönetimi kaynak sağlayan projeler, yerel yönetimlere mali ve beşeri altyapı gibi herhangi bir külfet getirmeden tamamlanabilmektedir. Böylece bu tür hizmetlerin belli bir süre işletilmesi ya da başta belirtilen süre sonrası yerel yönetime devri söz konusu olabilmektedir (Doğan ve Dağ, 1995: 52-53).

Yerel kamu hizmetlerinin sunulma yöntemlerinde yönetim, hizmette yerellik ilkesi/yerelleşme, e-devlet uygulamaları, toplam kalite yönetimi, serbest piyasa şartları, yerel, bölgesel ve küresel gelişmelerin etkisi oldukça önemlidir. Örneğin yönetim aynı zamanda yeni kamu hizmeti anlayışının karakteristik özellikleri arasında belirtilmektedir (Brereton ve Temple, 1999: 455). Özellikle günümüzde yerel yönetimler bazı hizmetlerde işbirliği yaparak birtakım kamu hizmetlerini hem bütünüyle kendileri yapmamakta hem de bütünüyle özel kesim aktörlerine devretmemekte böylece kamu maslahatını yerel baskı gruplarını da dahil ederek gözetebilmeye çalışmaktadırlar.

Bazı yerel kamu hizmetleri ise kiralama yoluyla özel kesim aktörlerine devredilebilir ya da yerel yönetim birlikleri aracılığıyla da yürütülebilir. Nitekim 5393 Sayılı Kanunun “18/p” bendinde şöyle denilmektedir: **“Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.”**

Kiraya verme yönteminde yalnızca hizmet sunma sürecinin yönetimi bir özel sektör aktörüne bırakılmaktadır. Bu yöntemde ilgili hizmetin sermaye harcamaları ve tesislerinin yapılması yerel yönetim tarafından üstlenilmekte, belirli bir süre ve ücret karşılığında kiralanmakta veya hizmet gelirinden belirli bir pay ödenmesi istenilmektedir. Özellikle belediyelerce işletilen sosyal tesisler ve kafeler gibi verimli ve kaliteli bir biçimde çalıştırılmayan kamu hizmetlerinin bu yöntemle işletilmesi ilgili yerel yönetim açısından da kazanç sağlayabilmektedir (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2012: 158). Buna karşın yeni kamu hizmetinin sadece verimliliği değil insan odaklı ve paylaşılmış liderlik anlayışını da içerdiğini göz ardı etmemek gerekir (Göküş, 2011: 52).

Yerel yönetim birlikleri ise özellikle su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin durumlarda ilgili yerel yönetimlerin ilgili birliğe katılmalarına Bakanlar Kurulunca karar verilebilir. Örneğin köye hizmet götürme birlikleri köy ve ilçe düzeyindeki altyapı hizmetlerinin yürütülmesine yardımcı olmak ya da yaptırmak üzere bir araya gelinen birer yerel mekanizmalardır (Eryılmaz, 2007: 169-170).

Yeni kamu yönetimi anlayışında sözleşmecilik adı verilen yöntem ile kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yapılması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşları piyasa şartlarında seçim yaparak hizmetleri dolaylı yoldan yaptırabilir. Genelde bazı kamu hizmetlerinin kamusal aktörlerce yapılmasında verimlilik açısından sorunlar olduğu düşünülürse ilgili hizmetlerin özel sektör aktörlerince gördürülmesi tercih edilmektedir (Özer, 2005: 25).

Yerel yönetimlerde özelleştirme modelleri arasında yer alan imtiyaz yöntemi, belediyelerce bir kamu hizmetinin mali ve idari yapısının kısmen veya tamamen özel sektör aktörlerine devrini içermekte ve sözleşme ile düzenlenmektedir. İmtiyaz konusu hizmet alanları içerisinde doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, kanalizasyon, metrogibi belediye hizmetleri yer aldığından birden çok firmaya verilmesi sağlanarak kamu yararı ilkesi açısından hizmetlerin optimal düzeyde üretilmesinin ve fiyat istikrarının sağlanması hedeflenmektedir (Acartürk, 2001: 48).

5393 Sayılı Belediye Kanununun **“Belediyenin yetkileri ve imtiyazları”** başlıklı 15. maddesinde belediyenin bazı yetkileri ve imtiyazları arasında şunlar belirtilmektedir:

- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini **yapmak veya yaptırmak**.
- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek**; kaynak sularını **işletmek veya işletletmek**.
- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini **kurmak, kurdurmak, işletmek ve işletletmek**.
- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri **yapmak ve yaptırmak**.

Belediyeler 15. maddede sayılan yukarıdaki yerel kamu hizmetlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla ve 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir (Bayraktar ve Tansug, 2016: 222). Örneğin "İ" bendinde yer alan toplu taşıma hizmetlerini belediyeler ruhsat verecek şekilde yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 5393 Sayılı Kanunun 67. maddesinde yer alan hizmet satın alma yollarına başvurarak da hizmetlerin ifasını sağlayabilirler (Yıldırım, 2004: 26). İşte bu yöntemlere başvurulması yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde değişen kamu hizmetleri algısına da katkı sunabilecek sonuçlar doğurmaktadır.

Özellikle 15. madde çerçevesindeki mühendislik işleri, temizlik, toplu taşıma araçları gibi yerel kamu hizmetleri yerel yönetim birimi ile özel sektör aktörleri arasında genellikle ihale usulü yoluyla gerçekleştirilmektedir. Bu hizmet dağıtımına dair sözleşmeler bazı yerel kamusal malların elde edilmesi ve yerel kamu hizmetlerinin güvenceye alınması gözetilerek ilgili özel kesim aktörünün yaptığı işler karşılığında ilgili yerel yönetimce finansmanı ya da altyapısı karşılanmaktadır. Bununla birlikte yukarıdaki yerel kamu hizmetleri ortaklık ya da bütünüyle özelleştirme yoluyla da gerçekleştirilebilir (Levrat, 1995: 34).

İngiltere'de 1974'te su hizmetleri kamulaştırılırken 1989'da tekrar özel sektöre devredilmiştir. Fransa'da ise belediyeler genel olarak su temininden bütünüyle sorumlu olup 1993'e gelindiğinde sözleşme yöntemlerinde şeffaflığın yaygınlaşması ve özel sektörün hizmetlerin verimli bir biçimde yürütebilmesindeki rollerinin de etkisiyle su hizmetlerinin sunumu belediye teşebbüslerine ve diğer özel işletmelere kamusal yarar kıstası konularak devredilmeye başlamıştır (Wollmann ve Marcou, 2010: 250). Böylece yerel temel kamu hizmetlerinde yeni bir hizmet sunma ve yönetme anlayışı yerel yönetimlerin sınırlı sorumluluğunu ve denetimini koruyarak yaygınlaşmaya başlamıştır (McEldowney, 2016: 46).

Yerel hizmetlerde önemli hususlardan birisi de kent-içi ulaşımdır. Bu bağlamda yerel yönetimler kent-içi ulaşım yatırımlarının özelleştirilmesine kesin çözüm olarak bakmadan evvel uzun vadede getirilerini ve muhtemel problemlerini de öngörebilmelidir (Göymen, 2010: 246). Bu açıdan kent-içi ulaşım özelleştirmelerinde karar almada uzmanlar, vatandaşlar, işletmeciler ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri dikkate alınarak katılımcı bir yöntem benimsenmelidir. Kamu yönetimi işletmeciliğindeki özel sektör aktörlerine bütünüyle devredilmesi yerine bazı kıstaslar kamu yararı gözetilerek ayrıntılı bir biçimde ihale şartlarına dahil edilebilir. Bununla birlikte uzun vadede yeni kamu hizmeti anlayışına uygun bir biçimde muhtemel sorunlara karşı yerel yönetim ile ilgili özel sektör işletmecileri ile uzlaşma kriterleri belirlenmelidir (Karacasu ve Yayla, 2004: 69-70).

Yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilme yöntemlerinden birisi ihale usulüdür. Bu yöntemde belediye, yüklenici firma ve vatandaş arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Belediye ihale sözleşmesinde hizmetle ilgili genel standartları belirlemekte ve ayrıca sorumluluk yüklenmektedir. Ancak yerel yönetimin sorumluluğu daha çok organizasyon pozisyonundadır. İhale yönteminin başarısı sözleşmenin çok boyutlu olarak hazırlanmasıyla yakından ilişkilidir. Bununla birlikte belediyelerin çöp toplama, parkların bakımı ve yolların temizlenmesi gibi hizmetleri genel olarak ihale usulüyle yürüttükleri belirtilmektedir (Acartürk, 2001: 47).

5393 Sayılı Belediye Kanununun belediye bütçesini düzenleyen ikinci bölümdeki "Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı kısmın 67. maddesinde; "**Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj,**

*arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”* hükmü yer almaktadır. Nitekim İngiltere’de de yerel yönetimlerin sorumluluğu altındaki yol, su, kanalizasyon, itfaiye gibi kamu hizmet alanlarının neredeyse tamamı ihale usulü ile özel sektör aktörlerince gerçekleştirilmektedir (Levrat, 1995: 42).

Belediyeler açısından idari ve mali birtakım külfetlerin azaltılmasına imkan veren özelleştirmeler aynı zamanda seçimle işbaşına gelmesinden ötürü seçmenlerin baskısı altında olan bir yerel yönetimin bazı yerel hizmetlerin kısmen ya da bütünüyle devredilmesiyle birtakım hizmetlerin şahsi menfaatler ya da politik tercihler yerine rekabet ortamı içerisinde rasyonel tercihler yapabilen mekanizmalara imkan verebilmesini sağlayacaktır (Yıldırım, 2004: 22). Bununla birlikte yeni kamu hizmeti anlayışı açısından belediyelerin stratejik düşünme ve demokratik tutumlar içerisine girmeleri gerektiği gibi yeni kamu hizmeti anlayışında esas olan tek taraflı değil çok taraflı bir karar alma sürecinin işletilmesidir (Göküş, 2011: 51).

6360 Sayılı Kanunun 3/1. maddesinde, ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri ve tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun mimari projeler yapacağı ya da yaptıracığı hüküm altına alınmıştır. Bu durum yeni kamu hizmeti anlayışına oldukça uygun bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Nitekim yeni kamu hizmetinde etkinlik ve verimlilik demokrasi, toplum ve kamu yararı gözetilerek gerçekleştirilmelidir (Göküş, 2011: 53).

Günümüzde bir özelleştirme yöntemi olarak “emanet usulü” adı da verilen belediye hizmetlerinde taşeronlaşmanın yaygınlaşmasına da dikkat çekmek yerinde olacaktır. Belediyeler işgücü maliyetleri ile teknik bilgi ve kalifiye eleman isteyen bazı hizmet alanlarında taşeron firmalara bazı hizmetleri sözleşme yoluyla devretmektedir (Gökbayrak, 2003: 129, 133-134). Ancak burada yeni kamu hizmeti anlayışının vatandaşları girişimcilikten ve kar maksimizasyonundan üstün tutmak gerekmektedir. Bu açıdan bu yöntem ile ilgili hizmet alan vatandaş, kamu yararı ve yerel işçi menfaatlerinin ön planda tutulması elzemdir.

Yeni kamu hizmeti anlayışında kamu hizmeti imtiyazı da önem arz etmektedir. Nitekim bir kamu hizmetinin kar ve zarar kendine ait olmak üzere teknoloji ihtiyacı, kalifiye eleman eksikliği ve bürokratik yüklerden kurtulabilme adına bazı hizmetlerin özel kişilere verilmesi ve onların da yaptıkları hizmet karşılığı ücret almasını içermektedir (Özer, 2005: 430). Bu tür süreçler işletilirken belediyelerin uzun vadeli yerel ya da ulusal kamusal yararı gözetilen sözleşmeler hazırlamaları ve sınırlı denetimlerini muhafaza etmeleri gerekmektedir.

### Genel Değerlendirme

Kuşkusuz ulusal düzeyde kamu hizmeti önemli olduğu kadar yerel yönetimlerin de temel görevlerinin başında yerel kamu hizmetlerinin sunumu gelmektedir. Buna karşın yerel kamu hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi alternatif olarak yerel kamu hizmetlerinin kaynakların daha rasyonel ve etkin kullanımı açısından halka en yakın yerel yönetim birimi olan belediyelerce yürütülmesini beraberinde getirmektedir.

Belediyeler açısından özel sektöre bazı yerel hizmetlerin devrinde kuşkusuz hizmet üretiminin yapıldığı alanlar, hizmet üretiminin amacında gözetilenler ve bu hizmetlerin hangi yönde yapılması gerektiğinin tayini ve denetimi, ilgili kamusal aktörlerin kontrolü veya etkisi altındadır. Bu noktada özellikle yerel yönetimlerde kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamaların belli başlı nedenleri arasında yüksek maliyetler, belediye personelinin siyasi ve keyfi olarak işe alınması, ücret-üretim dengesizliği, organizasyon sorunları, iş disiplindeki aksaklıklar ve yerel halkın katılımına dair sorunlar yer almaktadır.

Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilmesinde yerelleşme dinamiklerinin güçlenmesi ve yerel yönetimlerin merkezi idarenin vesayetinden olabildiğince özerk kılınması gerektiği de ifade edilebilir. Böylece yerel hizmetlerin planlama boyutlarına kadar geliştirilmesi, yerel halkın yerel hizmet sorunlarına karşı sorumluluğunun artırılması, yerel hizmetlerin farklı coğrafya ve şartlar gözetilerek adil dağıtılması ve yerel halka yeni katılım yolları gibi politikaların işletilmesi gerekmektedir.

Yerel hizmetlerin farklı yöntemlerle yaptırılması kamusal denetimi ortadan kaldırmamakla birlikte yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetlerinin bir kısmını dolaylı yoldan yaptırması ve külfetin azaltılması söz konusudur. Yani yerel kamu hizmetleri birtakım alternatif yollar üzerinden yerine getirilmektedir ki özellikle özel sektörün insan kaynakları kalitesi ve rekabet ortamı içerisinde rasyonel tercihlere başvurabilmesi daha imkan dahilindedir. Ancak alternatif hizmet sunma yöntemlerinin uygulanmasında vatandaş odaklılık ve kamu yararı mutlaka göz ardı edilmemelidir.

Diğer yandan yeni kamu hizmeti anlayışının Türkiye özelinde ve belediyeler bazında daha etkin uygulanabilmesi için hukuki mevzuat kadar mevcut siyasi ve idari pratiklerde de yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu açıdan belediyelerce yaygın olarak kullanılan hizmet gördürme usullerinin özel kesim aktörleri ile sözleşme yöntemi ile gerçekleştirilmesinde uzun vadede kamu yararını gözeten kriterlerin mutlaka bulundurulması gerekmektedir. Bununla birlikte yerel düzeyde vatandaşları ilgilendiren bazı kamu hizmetlerinde belediyelerin kendi bünyesinde yeni katılım mekanizmaları geliştirmesinin yahut sivil toplum örgütlerinin katılım taleplerini dikkate almasının ve yerel yönetişimin güçlendirilmesinin yeni kamu hizmeti anlayışına da oldukça katkı sunacağı görülmektedir.

### Kaynakça

- Acartürk, E. (2001). “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 6, ss. 46-60.
- Akalın, G. (1994). “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt. 3, Sayı. 6, ss. 15-27.
- Aslan, O. E., Ö. Ö. Akbulut ve N. Önen (2002). Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi, 1. Baskı, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Avcı, M. (2014). “İdarenin Kamu Hizmeti Faaliyetlerinde Daralma ve Dönüşüm: Özelleştirme ve Regülasyon”, TAAD, Yıl. 5, Sayı. 16, ss. 105-139.
- Bayraktar, E. (2002). “Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı. 2, ss. 89-110.
- Bayraktar, U. ve Ç. Tansug (2016). “Local Service Delivery in Turkey”, Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision, Eds.: H. Wollmann, I. Koprić and G. Mercóu, London: Macmillan Publishers, pp. 213-23.
- Berk, A. (2003). “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Sayıştay Dergisi, Sayı. 49, Nisan-Haziran, ss. 47-63.
- Brereton, M. and M. Temple (1999). “The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance”, Public Administration, Vol. 77, No. 3, pp. 455-474.
- B., Yakup ve Ş. Tanıyıcı (2008). “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği: Erzincan Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 21, ss. 171-194.
- Canpolat, H. (1999). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Kavramı”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt. 4, Sayı. 1, ss. 1-10.
- Cointreau-Levine, S. (1994). Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries, Washington, DC.: The World Bank Publisher.
- Cooke, O. D. (2008). Rethinking Municipal Privatization, New York-London: Routledge.
- Curry, W. S. (2009). “The Contracting Cycle and Advance Contract Planning”, Chapter 1, Contracting for Services in State and Local Government Agencies, Eds.: E. M. Berman and J. Rabin, London-New York: Taylor & Francis Group, pp. 1-26.
- Çal, S. (2007). “Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 11, Sayı. 1-2, ss. 599-655.
- Dalpé, R. and F. Anderson (1997). “Contracting out of Science and Technology Services”, Administration & Society, Vol. 28, No. 4, pp. 489-510.
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2001). “The New Public Service: Putting Democracy First”, National Civic Review, Vol. 90, No. 4, pp. 391-401.
- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2007). The New Public Service, Expanded Edition, New York: M. E. Sharpe, Inc.

- Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2015). "The New Public Service Revisited", *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 5, pp. 664-672.
- Derbil, S. (1950). "Kamu Hizmeti Nedir?", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 7, Sayı. 3, ss. 28-36.
- Dilbirliği, M. (1995). "Belediye Şirketleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 4, Sayı. 2, ss. 65-80.
- Doğan, Z. ve M. Dağ (1995). "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 4, Sayı. 3, ss. 47-64.
- Elcock, H. (1996). "Local Government", Chapter 9, *Contracting for Services in State and Local Government Agencies*, Eds.: E. M. Berman and J. Rabin, London-New York: Taylor & Francis Group, pp. 177-199.
- Emek, U. (2009). "Türkiye'de Altyapı Hizmetlerinin Özel Sektöre Gördürülmesi: Neden, Ne Zaman, Nasıl?", *İktisat, İşletme ve Finans*, Cilt. 24, Sayı. 284, ss. 9-45.
- Eryılmaz, B. (2007). *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryiğit, B. H. ve F. Yörükoğlu (2012). "Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı", *Öneri Dergisi*, Cilt. 10, Sayı. 37, ss. 151-165.
- Farnham, D. and S. Horton (1996). "Managing Private and Public Organisations", *The New Public Services*, Eds.: D. Farnham and S. Horton, Second Edition, London: Macmillan Press, pp. 25-46.
- Genç, F. N. (2010). "Yeni Kamu Hizmeti", *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*, Kahramanmaraş: Sakınmaz Ofset, ss. 77-88.
- Gökbayrak, Ş. (2003). *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Göküş, M. (2010). "Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması", *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Cilt. 14, Sayı. 20, ss. 193-218.
- Göküş, M. (2011). *Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Göküş, M. ve H. Alptürker (2011). "Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerde Vatandaş Memnuniyeti: Silifke Belediyesi Örneği", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı. 25, ss. 121-133.
- Göküş, M. ve H. Alptürker (2016). "6360 Sayılı Yasa ile Köy Yönetiminden Mahalle Yönetimine Geçiş Sonrası Etkin Hizmet Sunumuna İlişkin Muhtarların Görüşü: Silifke Köyleri Örneği", *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı. 11, ss. 67-86.
- Göymen, K. (2010). *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, İstanbul: Boyut Yayıncılık.
- Gülan, A. (1988). "Kamu Hizmeti Kavramı", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt. 9, Sayı. 1-3, ss. 147-159.
- Henden, H. B. ve R. Henden (2005). "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumlarındaki Değişim ve e-Belediyecilik", *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 4, Sayı. 14, ss. 48-66.
- Irwin, T. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Washington, DC.: World Bank Publications.
- Kamensky, J. M. (1996). "The Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 247-255.
- Karabilgin, A. (1992). "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 1, ss. 21-25.
- Karacasu, M. ve N. Yayla (2004). "Kentiçi Otobüs Taşımacılığında Özelleştirme İçin Bir Karar Destek Modeli Önerisi: Eskişehir Örneği", *İTÜ Dergisi*, Cilt. 3, Sayı. 6, ss. 59-70.
- Karakaş, M. (2008). "Devletin Düzenleyici Rolü ve Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Maliye Dergisi*, Sayı. 154, Ocak-Haziran, ss. 99-120.
- Kutlu, Ö. (2006). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Kutlu, Ö., S. Usta ve M. Kocaoglu (2009). "Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği", *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı. 18, ss. 507-532.
- Kutlu, Ö. ve Z. S. Göksel (2014). "Kent Kültürü Oluşturma Aracı Olarak Kültürel Belediyecilik: Selçuklu Örneği", *S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Özel Sayı*, ss. 75-91.

- Levrat, N. (1995). "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 4, Sayı. 2, ss. 31-45.
- Light, P. (1999). *The New Public Service*, Washington, DC.: Brookings Institution.
- Mansbridge, J. (1994). "Public Spirit in Political Systems", *Values and Public Policy*, Eds.: Henry J. Aaron, T. Mann and T. Taylor, Washington: Brookings Institution, pp. 146-172.
- Marcóu, G. (2016). "The Impact of EU on Local Public Service Provision: Competition and Public Service", *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Eds.: H. Wollmann, I. Koprić and G. Marcóu, London: Macmillan Publishers, pp. 13-26.
- McEldowney, J. (2016). "Delivering Public Services in the United Kingdom in a Period of Austerity", *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*, Eds.: H. Wollmann, I. Koprić and G. Marcóu, London: Macmillan Publishers, pp. 41-54.
- Odabaş, H. (1997). "ABD Yerel Yönetimlerinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri: Özelleştirme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 6, Sayı. 4, ss. 65-77.
- Orkunoglu, I. F. (2010). "Özelleştirme ve Alternatifleri", *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı. 22, ss. 1-22.
- Örselli, E. ve E. Bayrakçı (2016). *Yerel Hizmetlerde Vatandaş Karnesi: Konya Örneği*, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları.
- Örselli, E., E. Bayrakçı ve S. Kahraman (2016). "Yerel Yönetişim ve Kadın Meclisleri: Karatay Kadın Meclisi Örneği", *Turkish Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 985-999.
- Özdemir, G. (2008). "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 71, ss. 41-74.
- Özer, M. A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, 1. Baskı, Ankara: Platin Yayınları.
- Özer, M. A. (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 59, ss. 3-46.
- Perry, J. L. (2006). "Democracy and the New Public Service", pp. 1-31; <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/Perry2006.PDF>, (27.02.2017).
- Perry, J. L. (2007). "Democracy and the New Public Service", *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, No. 1, pp. 3-16.
- Pirie, M. (1981). "Economy and Local Government", *Economy and Local Government*, Eds.: E. Butler ve M. Pirie, London: The Adam Smith Institute, pp. 9-16.
- Sezer, Ö. (2008). "Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 4, Sayı. 8, ss. 147-171.
- Tan, T. (1991). "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Cilt. 8, ss. 233-252.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*, 9. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Ulusoy, A. D. (1998). "Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 31, Sayı. 2, ss. 21-40.
- Vural, T. (2015). "Özelleştirme Kavramının Yerel Yönetimler Açısından Değerlendirilmesi", *Maliye Araştırmaları Dergisi*, Yıl. 1, Cilt. 1, Sayı. 1, ss. 17-28.
- Wollmann, H. and G. Marcou (2010). "From Public Sector-Based to Privatized Service Provision", *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Eds.: H. Wollmann and G. Marcou, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 240-260.
- Yıldırım, U. (2004). "Yeni Belediye Yasaları Çerçevesinde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 13, Sayı. 4, ss. 19-37.
- Zodrow, G. R. (1983). "The Tiebout Model After Twenty-Five Years: An Overview", *Local Provision of Public Services*, Ed.: G. R. Zodrow, London: Academic Press, pp. 1-15.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kabul Tarihi: 10/7/2004, Resmi Gazetede Yayımlandığı Tarih: 23/7/2004, Sayı. 25531, Tertip. 5, Cilt. 43, ss. 8901-8916.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3/7/2005, Resmi Gazetede Yayımlandığı Tarih: 13/7/2005, Sayı. 25874, Tertip. 5, Cilt. 44, ss. 9469-9500.



6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazetede Yayımlandığı Tarih: 6/12/2012, Kabul Tarihi: 12/11/2012, Sayı. 28489, Tertip. 5, Cilt. 53, ss. 11741-11824.