

GELECEĞİN TÜRKİYESİNİN BİRİNCİL İKTİSADİ AKTÖRÜ BELEDİYELER

(Yasal Açılım ve Uygulama Örnekleriyle)

Dr.A.Serap Fırat¹

ÖZET:

GELECEĞİN TÜRKİYESİNİN BİRİNCİL İKTİSADİ AKTÖRÜ BELEDİYELER (Yasal Açılım ve Uygulama Örnekleriyle)

Yıllardır yerel yönetimlere yönelik reform çalışmaları ile ilgili yapılan tartışmalar, yeni liberal düşüncenin etkisi altında, küreselleşme-yerelleşme kısıcında gündeme gelmektedir. Özel kesimin işletmecilik yöntemlerinin ve araçlarının kamu kesiminde kullanımının yaygınlaştırılması şeklinde kendini gösteren bu yaklaşım, ilk başta yerel yönetimler üzerinde odaklanmıştır. Kamu yönetimindeki bu değişim süreci ile sürekli gelişim, esnek örgütlenme, esnek istihdam, performans yönetimi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetim tipi katılımcılık, stratejik planlama ve yerellik temel yaklaşımlar durumuna gelmiştir.

21. yüzyılın başında yerelleşme, genellikle modernleşme fikirleriyle bağlı olarak en çok ümit vaat eden sloganlardan biri olmuştur. Yerelleşmenin öncelikle görevlere, yetkilere dayanarak gerçekleştirildiğinin, fakat bunun merkezden kaynakların paylaşılmasıyla oldukça yakın ilgisi bulunduğu vurgulanması da önemlidir. Yönetimler arasındaki ilişkilerin merkezden yerel yönetim birimlerine aktarılarak yeniden düzenlenmesi, daha çok mali kapsam içinde düşünülse de her durumda bu düzenlemenin eşdeğer önemdeki ekonomik, hukuki, yönetsel ve siyasal sonuçları söz konusudur.

Öte yandan günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, yerel hizmetlere daha fazla önem vermektedirler. Ancak yoğun kentleşme karşısında gelir kaynakları yetersiz duruma gelen belediyeler, alternatif hizmet türlerine ve gelir kaynaklarına gereksinim duymaktadırlar. Belediyeler görev alanlarına giren hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketi kurabilmekte veya mevcut bir şirkete iştirak edebilmektedirler. Özellikle büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu işletmeler, kentlerin büyümeleri ile orantılı olarak büyümüş ve sadece personel sayıları açısından değil, bütçe büyüklükleri ile de ülkenin en önemli kuruluşları haline gelmişlerdir. Ancak ekonomik sıkıntının yaşandığı ülkemizde artık yatırımların teknik ve ekonomik yönden çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler

Belediye, Yerelleşme, , Kentsel Ekonomi Politikaları, Belediye Şirketleri

ABSTRACT:

PRİMARY ECONOMIC ACTOR IN THE FUTURE IN TURKEY: MUNİCİPALİTİES (Examples of Laws and Practice)

The discussions in terms of reform efforts for the local governments have affected public sector with carrying Marks of neo liberalism, especially the clamp of gloalization-localiation for years. Showing itself with wide spread use of methods and instruments of private sector, firstly focused on local governments. In this change process in public government, concepts such as constant development, flexible organization, flexible employment, performance management, transparency, accountability, governance type participation, strategically planning and locality are seen as primary concepts.

At the beginning of the 21.st century, decentralization has become one of the most promising slogans, usually connected with the notions of modernisation. It is also important to emphasize that decentralization was fulfilled preliminarily in terms of the tasks, competencies but it hardly concerned the order of the central division of resources. Although the rearrangement of the central-local government relations through decentralization is mostly considered in fiscal terms, there arrangement process, in any case produces equally important results on economic, legal, managerial, and political aspects of the public administration.

¹ Çankaya Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Müdürü, serap@serapfirat.com

On the other hand nowadays both developing and developed countries put great emphasis to the urban services. But municipalities whose sources of income become insufficient due to overcrowd urbanization need alternative provision of service and sources of income. Municipalities can establish or joint to joint-stock companies for working local public service. Especially metropolitan municipalities have become vast organizations in accordance with increasing scales of the cities. These managements are among the most important public entities in Turkey, not only in terms of the number of their staff, but also in terms of the amount of their budgets. But one should also take into account the technical and economical aspects in an economical strained country like Turkey.

Key Words:

Municipality, Localization, Urban Economy Policy, Companies of Municipalities

Jel Code:

R51 - Finance in Urban and Rural Economies

GELECEĞİN TÜRKİYESİNİN BİRİNCİL İKTİSADİ AKTÖRÜ BELEDİYELER (Yasal Açılım ve Uygulama Örnekleriyle)

GİRİŞ

Ulusal ekonominin üzerindeki küresel değişimlerin baskısı, demokratikleşme=yerelleşme şeklindeki bir indirgemeci anlayış ile yerel yönetimlerce kullanılan kamu kaynakları pastasını giderek büyütmede; bu birimlerce hayata geçirilen yeni anlayışlar ise ülke ekonomisine yeni bir boyut kazandırmaktadır.

Bu çalışma, ülke ekonomisinde öne çıkan bir aktör olarak kent/belediye yönetimlerini ve bu yönetimlerce şekillendirilen yeni kentsel ekonomi politikalarını irdelemek yoluyla, Türkiye özelinde yaşanan iktisadi dönüşüm sürecinin önemli bir boyutunu analiz etmeye odaklanmaktadır.

Gerek bu alandaki hemen tüm mevzuatın 20 yıl önce olduğu gibi tamamen yenilenmesi, gerekse değişim öğelerinin hayli radikal bir yeniden düzenleme işlevi taşıması, yönetim sistemindeki dönüşümün açıkça sergilenmesini sağlamaktadır.

Değişimin en radikal ayağı olmasına karşın kamuoyu tarafından en az tartışılan ve en hızlı şekilde yasalaşma sürecini tamamlaması ile öne çıkan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, öncelikle yönetim sisteminin mantığını değiştirmiş ve bürokratik yönetimin artık tamamen karlılık ve verimlilik esasına dayalı bir "mali süreç" şeklini aldığını tescillemiştir. Bugün hala kotarılamayan ikincil mevzuatın detayları, dönüşümün sancılı doğasını açıkça sergilemektedir.

Belediyelere ilişkin yasalar ise yönetilebilir yerel yönetim birimlerinin artık tamamen mali çıktılarla ilgilendiğini, hizmet alanları öncelikleri, hizmet sunma yöntemleri, personel yapıları ile ilgili düzenlemelerle göstermektedir. Belediyecilerin literatürüne yine/yeniden giren "stratejik plan", "performans esaslı bütçeleme", "norm kadro" düzenlemeleri de neredeyse yasa metinleri kadar önemli yaklaşım değişimleri içermektedir.

Özetle, günümüz tüketim, pazarlama ve iktisadi aktörlerin değişimlerine ilişkin pratiklerin yasal/mekansal dönüşümü, çok zengin ve öğretici bir içeriğe sahiptir.

1 - KENT KURAMLARI İÇERİSİNDE KENTSEL EKONOMİK YAPI

"Kentler tarih boyunca aynı zamanda "ekonomik" birimler olarak da işlev görmüşlerdir. Bazen bir ülke ekonomisinin belirleyici unsurları olarak, bazen doğrudan "beledi" işlevleriyle ekonomik roller üstlenerek bu özellik ve önemlerini korumuşlardır. Ekonomik yapının "kentsel" boyutu, kent kuramları içinde de yer bulmakta olup kentin kurulacağı yerin özelliklerinin "ekonomik" yönünden, kent içinde yerleşen sakinlerin "ekonomik işlevlerdeki paylaşımına"; kentsel toprakların "ekonomik rolü"nden, kent yatırımlarının "ekonomik yansımalarına" kadar çok yaygın bir alanda bu rolü görmek mümkündür." (Fırat, 2003: 37)

Çağdaş kent kuramcıları arasında en önde gelenlerden olan, yapısalcı Manuel Castells ve kenti sermaye mantığı yaklaşımından kuramsallaştıran David Harvey'in görüşlerinde de kentlerde oluşan ekonomik yapı en önemli yeri almaktadır. "Castells'in kent sorununa olan ilgisinin odağında emek gücünün yeniden üretimi varken, Harvey için temel ilgi alanı kapitalist birikim süreçlerinde kentsel yapıyı çevrenin rolüdür... Althusserci bir çerçeveden hareket eden Castells'e göre, ...kapitalist toplumlarda kent mekanının özgünlüğü ekonomik kerteledeki işlevlerinde yatmaktadır. Üretim ve dolaşım kent üstü ölçeklerde örgütlenirken, (kollektif) tüketim kentsel alana özgünlük sağlamaktadır." (Şengül, 2001: 17) Burada "tüketim" alanı bakımından kent daha önemli bir unsur gibi görülmekle birlikte, üretimin ulaşacağı nihai nokta olarak "dolaşım"ın rolü de yadsınamayacak boyuttadır. Hatta bazen dolaşımın merkezinde yer alıp almamak ekonomik gelişmeyi tetikleyen bir unsur durumundadır.

Buna ek olarak kentsel yapının insani ve ekonomik boyutu da karşılıklı etkileşim yoluyla belirleyici olmaktadır. Sonuçta Castells, kentsel tanımına sokulan sorunların çoğunun toplu tüketim problemiyle ilişkili olması gerçeğine yoğunlaşmaktadır. Bu çözümlenme aracılığıyla Castells, kentsel sorunları kuramsal yönden daha kullanışlı bir yaklaşımla "yeniden tanımlamaktadır". (Gottdiener, 2001: 252) Castells'in yaklaşımına göre, kentsel hareketlere kaynaklık ettiği ileri sürülebilecek olan kentsel gelişmeler toplumsal ve siyasi alanın merkezine oturmaya başlamıştır. Manuel Castells bu durumu şu temel nedene bağlamaktadır: "Gelişmiş kapitalizmde tüketim sürecinin oynadığı önemli role göre, ...Tüketimin artan toplumsallaşması ve bunun yönetimi için yapılan devlet müdahalesi kent sorunsalının temelinde yer almaktadır. Bunlar tüketimin örgütlenmesinde ana unsurlardır. Çünkü gelişmeleri derinleştirirken, aynı zamanda bunları siyasileştirirler. İkincisi ise, kent ideolojisinin, hakim sınıflara özgü bir biçimde yayılmasıdır. Bu ideoloji, sınıf gelişmelerini "kentsel" olarak kabul ederek "doğallaştırır". Bunu sınıf farklılıklarını bir hümanist bütünlük kavramı altında toplayarak ve mekansal formların toplumsal nedenselliğini ortaya koyarak yapar." (Castells, 1997: 161)

Castells ve Harvey'in bu saptamaları, sadece "kent" düzeyindeki düzenlemeleri de kapsamamakta, kentsel ekonomik yapının dünya ölçeğindeki yeri ve ilişkileri de değerlendirilmektedir. Urry, Massey'e yaptığı atıfla, "Belirli bir yerel alanın toplumsal ve ekonomik yapısı, bu alana ait daha geniş, ulusal ve uluslar arası, mekansal işbölümleri içindeki roller dizisinden oluşan kombinasyonun karmaşık bir sonucudur" demektedir. (Urry, 1999: 111-112, 117) Nitekim "Singapur'daki bir kentsel alanın artan gelişmişliği, küresel ekonomik bağları içeren karmaşık bir şebeke yoluyla Pittsburgh'da, yerel ürünleri dünya pazarlarında rekabete giremeyen bir bölgenin yoksullaşmasıyla nedensel biçimde ilişkili olabilir." (Giddens, 1998: 67)

"Modernleşme kuramları kentleri iktisadi gelişme ve toplumsal modernleşmenin merkezleri olarak görüp yüceltirken, Bağımlılık Okulu kentleri, bu ilişkilerin ulusal ve uluslararası düzeylerde yarattığı sömürü zincirinin en önemli halkaları olarak lanetliyorlardı. Eklemlenme temelinde ise kentler, ulusal formasyonlarda, kapitalist ve kapitalist olmayan üretim tarzlarının eklemlenmelerinin ortaya çıkarttığı farklı emek süreç ve biçimlerinin birbirini sürekli dönüştürmeye çalıştığı dinamik mücadele alanları olarak görmektedir... Nasıl dünya sistemi tek bir işbölümünden oluşuyorsa, bütün kentler de

buna bağlı olarak tek bir mekansal işbölümünün parçası olarak ele alınmalıdır. Bu anlayış çerçevesinde ekonomik ve toplumsal hiyerarşinin bir ifadesi de kentler arasında ortaya çıkan mekansal hiyerarşidir... Dünya kentleri, dünya sisteminin mekansal örgütlenmesi içinde küresel ölçekteki sermaye birikim süreçlerinin merkezleri ve karmaşık sistemin denetim noktaları olarak ortaya çıkmaktadırlar.” (Ersoy ve Şengül, 1997: 71-74)

Bu yargıları paylaşan Bookchin’e göre, “kentlerin sürekli büyümesi” olarak beliren bu gelişim, “kent” kavramını yok eden bir “kentleşme”dir. “Kültürel ve fiziksel yönden benzersizlik gösteren, insani ve idare edilebilir boyutta politik bir varlık olan kent, sonunda bu özelliklerini yitirmeye başladı. Kent, ...muazzam boyuttaki kimliksiz Pazar yerlerinin hüküm sürdüğü bir yer haline geldi. Kentler, yalnızca elle tutulur nesnelere değil, kültürün de seri üretiminin ve tüketiminin birincil derecede önem kazandığı merkezlere dönüştü; kültür, ticari bir mala dönüştürüldü; insan ilişkileri de benzer şekilde giderek basitleşip nesnelere yardımıyla yürütülür hale geldi. Üretim ve tüketimin kendi başlarına birer amaç haline geldiği bir ekonominin, toplumsal ve biyolojik yaşamı basitleştirmesi, insan psişesinin de basitleşmesine yol açmaktadır. Güçlü bir bireyleşme duygusunun damgasını vurduğu kapitalizm öncesi karma toplumdaki insanın yerini, yalnızca almaya yönelik olan bir tüketici, bir vergi mükellefi almaktadır; yaşama etkin olarak katılmak yerine, pasif bir gözlemci olarak kalan bu insan, hem kendini kabul ettirme gücünün kaynağı olan ekonomik köklerden, hem de ortak yaşama katılımı teşvik eden toplumsal köklerden yoksundur. ...Daha doğru bir deyişle, kitle toplumu (seri üretilmiş nesnenin insani karşılığı) içinde giderek eriyip kaybolmaktadır. Kendini insanlara adanmış belediye meclis üyelerinin yerini duygusuz bir bürokrat almış, devlet dairesi meclis salonunun yapısal karşılığı haline gelmiştir.” (Bookchin, 1999: 261)

İşte bu nedendir ki kentlerin planlanması yoluyla yaratılan ve doğrudan birikim ve tüketim mekanizmalarının kentsel mekana yansımalarıyla oluşan değer, ekonomide son derece belirleyici bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Üstelik bu şekilde ekonomiye aktif katkı gerçekleştirdiği gibi, ağırlıklı olarak ‘rant artışı’ olarak ifade edilen değer artışı yoluyla da pasif bir katkı sağlanmaktadır. Yaratılan bu ekonomik kararların, ekonomiye doğrudan katkılarının sayısallaştırılması ise neredeyse olanak dışıdır.

Mekansal formun değişimi en belirgin şekilde kamusal mülkün dönüşümünde sergilenir: “Modern dönem boyunca kamusal mülkleri özelleştirme yönünde sürekli bir hareket görülmektedir... Amerikan Yerlilerinin geniş ovaları, göçer kabilelerin otlakları vb. Endüstriyel toplumun güçlendirilmesi süresince, kamusal alanların kurulması ve yıkılması giderek güçlenen bir sarmal içinde gelişti... Birikimin zorunlulukları (gelişmeyi hızlandırmak ya da sığrama yapmak, üretim araçlarını yoğunlaştırmak ve harekete geçirmek, savaş yapmak vb için) dayattığı zaman, sivil toplumun geniş kesimleri mülksüzleştirilerek ve servet ve mülk ortak kullanıma açılarak kamusal mülkiyet yaygınlaştırılır. Ne var ki, bu kamusal mülkiyet çok geçmeden yeniden özel ellerde toplanır. Her bir süreçte, doğal kabul edilen komünal mülkiyet kamuya rağmen sonuçta özel yarar için işleyen ikinci ve üçüncü doğaya dönüştürülür. İkinci doğa, örneğin Kuzey Amerika’nın batısında olduğu gibi büyük nehirler üzerine barajlar kurularak ve kurak vadiler sulanarak yaratılır ve ardından bu yeni servet az sayıdaki tarım işletmesine devredilir.” (Hardt ve Negri, 2001: 312,313) Belediyeler tarım sonrası toplumunda toprak mülkiyetindeki dönüşümü planlayan ve böylece ekonomik döngüde başat öneme sahip temel kamusal birimler olmuşlardır

Kuşkusuz bu işlevlerini yerine getirirken de ne ulusal ne de uluslar arası yönelimlerin genel çerçevesini göz ardı edebilmişlerdir. Örneğin Chossudowsky’nin işaret ettiği gibi “Dünya Bankası kuruluş tüzüğü’nün “yoksullukla mücadele” ve çevre korumacılığını içermesine karşın, bu kurumun büyük ölçekli hidro-elektrik ve tarımsal sanayi projelerine verdiği destek de milyonlarca insanın yerlerinin zorla değiştirilmesine ve tahliye edilmelerine yol açan ormansızlaşma ve doğal çevrenin tahrip olması sürecini hızlandırdı. (Chossudowsky, 1999: 37-38) Kamu yararı ve kamu hizmeti adına yürütülen bu işlemler kısa sürede özel mülkiyete konu edildi.

Süreçte yerelleşme çabalarının giderek artan bir ivme kazanması yanı sıra, AB uyum politikaları da etkin olmuş, hem mevzuat ve yönetim birimleri paralellliğini sağlamak hem de ekonomik iyileşme politikalarını eşgüdümlü kılmak çabaları, yerelleşme/ekonomi ilişkisini de daha baskın şekilde vurgular olmuştur. "Türkiye'de üretim yapısının sektörel ve bölgesel çeşitliliği yerelleşmeyi zorunlu kılmakta, ancak politika araçlarının tasarımı da zorlaştırmaktadır." (Esen, 2007: 305) "1990'lardan sonra bilgi ve iletişim teknolojilerinin işletmelerde etkin kullanımı, yüksek verimlilik artışı ve özellikle inovasyona yönelik ya da daha genelde yüksek katma değerli alanlarda faaliyet gösteren girişimcilerin, yatırımların ve istihdamın gelişmesine buldukları katkı ile yerel ekonomik kalkınmada motor işlevi gördüğü gözlenmektedir. Şüphesiz aynı dönemde ademi merkezîyetçi yönetim anlayışının hakimiyet kazanmasının da bu sürecin gelişimine katkısı bulunmaktadır." (Sayın, 2007: 347)

2 – BELEDİYELERLE İLGİLİ YENİ YASAL DÜZENLEMELER

"Yönetim bilimi literatüründe son 20 yıllık süreç, hemen tüm yönetim yaklaşımlarının dönüşümüne sahne olmuş, bu dönüşümün ülkemizdeki yansımaları ise özellikle son 5 yıldır, dönüşümü yakinen takip edenler için bile yakalaması olanaksız bir hızla ilerlemiştir. Sürecin ilerleyen aşamasında en belirgin şekilde açığa çıkan gerçek, artık yönetim anlayışının şimdiye kadar hiç olmadığı boyutta "mali odaklı" olarak kurgulandığının anlaşılmasıdır. Performans, strateji belirleme ve planlama, verimlilik/performans ölçümleri, toplam kalite yaklaşımları derken hemen tüm dönüşümlerin "ölçülebilirlik" ile ilişkilenebileceği dikkati çekmektedir." (Fırat, 2007c: 70)

Nitekim ülkemiz yönetim anlayışının yeni yasal altyapısını oluşturan temel metinler önce mali çerçeveyi çizen 4734 sayılı yeni İhale Kanunu, "Analitik Bütçe" düzenlemeleri ve özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası ile oluşturulan "Mali Altyapı" sonrasında tamamen yerel yönetim yasalarına odaklanılmış ve bu konudaki yasalar tümüyle yenilenmiştir.

Ancak özellikle bu mali düzenlemelerde açığa çıkan reform çalışmaları, "köklü ve derin bir çalışmalar kümesinin sonucu olmaktan öte koşulların zorladığı bazı uyarılma çabaları şeklinde olmuş; Bu nedenle de toplumsal uzlaşmanın sağlanması bakımından kamusal tartışmaya yeterince açılmamıştır. Üstelik değişimin olumsuz sonuçları kişileri hemen etkilemekte, olumlu yansımalar ise süreç gerektirmektedir." (Fırat, 2005: 31)

Nitekim mali mevzuatla kurgulanan altyapının yerleşmesini takiben yerel mevzuat yenilenmiş ve 5393 sayılı Belediye Yasası ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile oluşan yeni yapı, yönetim literatürüne oldukça yeni kavram ve yaklaşımları dahil etmiştir.

Bunlar arasında en öne çıkan kavram "stratejik plan" olmuştur. "Strateji geliştirme" yaklaşımı, öncelikle bir stratejik yönetim kurgusu gerektirir. Stratejik bir yönetimin temel esası ise "planlama"dır. İkinci adım "performans" ölçümleri üzerine bir yönetim sistematiği geliştirmektir. Bu iki adım aynı zamanda kurumun mali yapısının da temelini oluşturur. Çünkü performans, "bütçe" odaklı bir kavram olup, etkin bir muhasebe, kesin hesap ve raporlama tekniğine dayanmak zorundadır. Son olarak bu yapı güçlü bir bilgi sistemini gerektirir. Bu dört ayak kurumsal strateji geliştirmede temel öneme sahiptir." (Fırat, 2006: 44)

"Açıklıkla görülen en yalın gerçek, yönetim alanının artık sayısal/mali bir içeriğin baskısına girmiş olduğunun saptanmasıdır. Sayısallaşma, verimlilik ölçümleri, ölçülebilir hedefler kurgulanması, zaman çizelgeleri geliştirilmesi, veri analiz tabloları oluşturulması, her yıl bütçe kanunları ile getirilen açıktan memur atama sayılarının azaltılması nihayet yakınlarda yerel yönetimler için sayısal olarak açıklanan norm kadroların varlığı ile kamu yönetim alanını hakimiyeti altına almış görünmektedir... Anılan yasalarda tanımlandığı şekilleriyle, "bilimsel olarak analiz edilmiş adımları, güvenli döngüsellikleri, çıktı odaklı

düzenlemeleri ile beliren yeni görevler, tüm çalışanları süreçlere daha etkin katmakta gibi görünmekte; ...Bütün bu ilke ve prensipler, öncelikle yönetici kadro başta olmak üzere, tüm çalışanları, kurumsal varlığın sorgulanması sürecine yöneltmekte ve stratejik planın ilk adımı olan hedefler/amaçlar/misyon/vizyon terminolojileri içinde düşünsel kapasitenin aktive edilmesine yönelmektedir. Ancak tüm bu gelişimin en önemli parçasının bütçe olduğu artık açıkça belirmiş durumdadır. Tüm hedeflerin "ölçülebilir" olması, kamuda hesap verebilirlik kapasitesinin, pek de kolay sorgulanamayan bir "kamu yararı/kamu hizmeti" gerekçelerinin dışına taşımakta ve her faaliyetin rakamsal hesabı öne çıkmaktadır. Dolayısıyla amaçlar/politikalar/yöntemlerin temelinde "kaynaklar" yatmaktadır. (Fırat, 2007b: 39-42)

Öte yandan reform çalışmaları arasında saydamlığı sağlamaya dönük faaliyetleri de saymak gerekmektedir. Bu çerçevede "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı", Bakanlar Kurulu'nun 12.01.2002 gün ve 2002/3 sayılı kararı ile kabul edilmiştir.

"Bütün bu düzenleme ve uygulamalardan anlaşılmaktadır ki, önümüzdeki süreçte, tüm kamusal işlemler, özellikle de mali işlemler daha saydam bir şekilde gerçekleştirilecek ve sürekli kamuoyu denetimine tabi olacaktır... Bir yandan tüm işlemlerin raporlanması, kategorize edilmesi, dolayısıyla sayısallaştırılması sağlanacak; öte yandan tüm verilerin olabildiğince çapraz sorgulamaları yolu ile kontrolü sağlanacaktır. Bu da bizi yine saydamlık ilkesinin bir boyutu olan "hesap verebilirlik" kavramına götürmektedir. Tüm işlemlerin saydam bir şekilde izlenebilmesi demek, hesap verebilirliğin de fiilen uygulamaya alınması demektir. Böylece kamuoyunun denetimi de etkin kılınmış olacak ve kolaylaşan bilgi alış veriş, "yönetişim" kanallarının da açık tutulmasını sağlayacaktır." (Fırat, 2007a: 39)

Yönetim anlayışında, "mali perspektife" doğru olan bu yönelim, esasen sadece ülkemizin bir gerçekliği değildir doğal olarak. 1980'lerle birlikte, akademik yazında ve diğer sektörlerde kamu yönetim şekillerine ve doğrudan bürokrasiye ilişkin eleştiriler artmış ve farklı adlar altında yeni çözümler önerileri getirilmeye başlanmıştır.

"Ekonomide "serbest piyasa" ile siyasette "liberal demokrasi", 21. Yüzyıla damgasını vuracak modeller olarak öne çıkarken, "devletin bugün için klasikleşmiş olan merkezîyetçi yapısının değiştirilmesi ve bir yandan devletin ekonomiye müdahalesinin asgariye indirilmesi, diğer yandan da demokratik katılımcı bir siyasi yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi" (TDV; 1994: 49) talepleri üst anlatılara ilişkin ilk çıkışlar olarak önem taşımış ve zamanla tüm yakınların odağına oturmuştur.

"Bu çerçeve içinde kamu yönetiminin 'işletmeselleştirilmesi', başka bir deyişle politik ve sosyal boyutlarından soyutlanarak, analizlerin örgüt ve işletme boyutlarına indirgenmesi söz konusudur. Böylelikle kamu yönetimi ve kamu girişimlerinde bugün olduğundan daha fazla, maliyet-harcama-verimli kaynak kullanımı gibi ekonomik kavram ve uygulamalara yönelme söz konusu olmuştur. Artık kamu örgütü, ekonomi-işletme ve siyaset kaynaşmasından oluşan 'kamusal bir işletme'dir." (Aksoy, 1995: 167) Dolayısıyla bürokrasideki değişim süreci, mali bir yönetim anlayışını gerektirdiği kadar, yönetimin maliyetini de görünür kılmakta ve sorgulanmasına yol açmaktadır.

3 - EKONOMİDE BELEDİYELERİN YERİ

3.1. – Belediyelerce Kullanılan Mali Kaynak

Belediye gelirleri merkezi yönetim payları, öz gelirler ve borçlanmalar olarak ayrılrsa da gelirlerin temelini Genel Bütçe Gelirlerinden Ayrılan Pay oluşturmaktadır. "Paylar ve diğer yardımlardan oluşan miktarın belediyelerin gelirlerinin %52'sini

oluşturduğu, öz gelirlerin %40, borçlanmaların ise %8'i oluşturduğu" ifade edilmektedir. (Ertaş, Yüksel, 2003: 135)

Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bültenleri üzerinde 1991-2003 yılları rakamları üzerinde yapılan bir inceleme sonucuna göre, "yerel yönetimlere dağıtılan payın 2003 yılı itibariyle %12'si toplam sayısı 81 olan İl Özel İdarelerine giderken, %31'i toplam sayısı 16 olan Büyükşehir Belediyelerine gitmekte, payların %57'si ise toplam sayıları 3200 olan belediyelere dağıtılmaktadır." (Çınar, 2005b:5) Bu tablo da çok çarpıcı şekilde mevcut belediyelere ayrılan gelirlerin kabaca yarısının en büyük kentlere ayrılmış olduğunu göstermektedir. Üstelik bu rakamlara anılan belediyelerin sahip oldukları şirketlerce kullanılan rakamlar büyük oranda dahil değildir.

Belediyelerin öz gelirleri ise vergiler, harçlar ve harcamalara katılma payları yanı sıra ticari ve sınai işletme gelirleri ile gayrimenkul ve menkullerden elde edilen çeşitli gelirlerle para cezaları da bu grup gelirlerdendir.

Bir diğer önemli sorun alanı da bu gayrimenkul ve menkullerden elde edilen çeşitli gelirlerin durumudur. İstanbul'da bulunan genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile yerel yönetimlerin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmaz malların fiili ve hukuki durumları, yönetilmesi, kayıt sistemi, korunması, kiralanması veya elden çıkarılması ile ilgili işlemlerin ve bu konudaki hukuki düzenlemelerin yeterliğinin değerlendirilmesi ve bunlarla ilgili diğer kayda değer hususların incelenmesi, konusundaki 2001 tarihli Sayıştay raporuna göre,

Gerek Büyükşehir Belediyesi, gerekse ilçe belediyelerine ait taşınmaz mallarla ilgili olarak;

- 1- Taşınmazların işgal altında olduğu,
- 2- İşgal altında olan taşınmazlardan ecrimisil alınamadığı;
- 3- Taşınmaz mal satışlarında sorunlar olduğu,
- 4- Taşınmaz mal kiralamaalarında hatalı uygulamalar olduğu,
- 5- Toplu konut projelerinde yasalara aykırılıkların bulunduğu,
- 6- Mülkiyetin gayri ayni hak tesislerinde mevzuata uyulmadığı;
- 7- Tahsislerde usulsüzlükler olduğu gibi hususlar tespit edilmiştir.

Bütün bu hususlarda açığa çıkan kamu zararının çok küçük bir kısmı net zarar rakamı olarak ortaya konabilmekte, gerçekçi bir rayiç bedel üzerinde genel bir değerlendirme yapılamadığı için tam olarak zararın büyüklüğü belirlenmemektedir. (Fırat, 2007d)

Burada olumsuz durumdan çıkarılabilecek bir net sonuç ise bu kara delik konusunda merkezi yönetimin uygulamalarının da hiç de belediyelerde açığa çıkan sorunların gerisinde kalmadığı, esas itibariyle sorun kalemlerinin tamamının ortak olup, doğal olarak kayıp rakamlarının merkezi idare gayrimenkulleri aleyhine daha büyük miktarlara ulaştığı hususunun vurgulanması gereğidir.

Ancak genellikle belediyelerde kötü yönetim nedeniyle mahrum kalınan kamu kaynağından daha öncelikli olmak üzere, açıkça belgelenebilen kamu zararı da denetimlerde ortaya çıkmaktadır. İçişleri Bakanlığı denetmenlerinin bir bölümünü oluşturan mahalli idareler kontrolörlerinin denetimlerine göre, "Kontrolörlerce 2007 yılında denetimi yapılan 274 belediyenin 94'ünde 7.364.513,50.-YTL kamu zararı tespiti yapıldığı" ifade edilmektedir. (Güngör, 2007)

3.2. - Belediye Şirketleri

Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini" ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Belediyeler kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen

mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır. Belediyeler, hizmetlerini vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunma anlayışının ve gelişen kentsel yaşama bağlı olarak yeni ihtiyaçları karşılamak amacıyla farklı formlarda örgütlülük arayışlarına girmiştir. Gittikçe karmaşıklaşan, derinleşen ve çeşitlenen "belde halkı" ve belediye ilişkisi bunu kaçınılmaz kılmıştır. Belediye şirketleri ve bunlar aracılığıyla yapılan iş ve işlemler de bu arayışın bir sonucudur. Şirket formunda ve işlevselliğinde örgütsel yapılanmalar mali disiplin, personel istihdamı ve hizmetlerin ifası açısından "yönetmelik, mali ve denetmelik esneklik" sağlamıştır.

Belediyelerin alternatif hizmet araçlarından biri de şirketlerdir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. Maddesi "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." demektedir ise de 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. Maddesi bu konuda büyükşehirlere daha fazla olanak tanımıştır. "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir."

Şirket kurabilmek için, ticari ortaklıkları düzenleyen Türk Ticaret Kanunundaki şartlara ilave olarak, 5393 sayılı Kanunun 18. maddesi gereğince Belediye Meclisi kararı ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu Kararı da gereklidir.

Belediyeler sözkonusu olduğunda ciddi bir sayısal veri zafiyeti olduğu bilgisi yukarıda değinilen sayısallaştırmaya dönük yasal hükümleri açıklar gibi görünse de aslolanın niyetlilik olduğu konusu Türkiye'deki belediye şirketlerinin sayısına ilişkin yapılan açıklamalardan ortaya çıkmıştır. "Eski belediye başkanı ve milletvekili Ülkü'nün bir soru önergesi üzerine İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu imzasıyla yapılan açıklamaya göre, 176 belediye şirketi var; Çalışan personel sayısı: 50.789; Bu şirketlere 2004 yerel seçimlerinden sonra 7.077 kişi işe alınmış. Sanayi Bakanı Ali Coşkun imzasıyla yapılan açıklamaya göre ise 337 belediye şirketi var. Rakamlar arasındaki farka bakın ki, devletin ilgili bakanlıkları bu şirketlerin sayısını bile bilmiyor. Oysa bu şirketler ancak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulabiliyor. Bu durumda İçişleri Bakanlığı tarafından açıklanan şirketlerde çalışan personel sayısının doğruluğu da tamamen tartışılır durumdadır. Rakamlar arasındaki büyük farklılık belediye şirketleri kurulmasında yasal mevzuat hükümlerine açıkça uyulmadığı gibi, kuruluş aşamasında Bakanlar Kurulu izni alınmamış bir anlamda korsan şirketlerinde varlığının göstergesidir." (22.11.2006 Dünya, 26.11.2006 Hürriyet Gazeteleri)

Toplam sayı bir yana bırakılsa bile şirketlerin büyük bir kısmının yapısal olarak zarar etmesi de önemli bir açmaz durumundadır. "Şirketlerin karlılığı bakımından kısaca şu hususlar örnek olarak verilebilir. "1992 yılını İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olan 22 şirketten sadece 6'si kar ile kapatmış, 16 şirket ise zarar etmiştir. 1991 yılında bu şirketlerin zararı 69.4 milyar TL, aynı yıl Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin toplam zararı 12.4 milyar olmak üzere bu üç büyükşehir belediyesinin 1991 yılında şirketlerinin zararları 152 milyar TL olmuştur." (Kavruk, 2003: 176)

Öte yandan bu şirket/kuruluşların birçoğunun kelimenin tam anlamıyla devasa bir mali büyüklükleri bulunmaktadır.

"Türkiye'nin merkezi yönetim bütçesi (2008) 223 Milyar YTL
Yatırımın payı 11.7 Milyar YTL (% 5.2)
Hazine+Maliye+Çalışma+MEB+MSB Bütçesi 163 Milyar YTL
Diğer tüm bakanlıklar ve idareler 60 Milyar YTL

İstanbul BB konsolide bütçesi 15.7 Milyar YTL

- Belediye 5.4 Milyar YTL
- İSKİ 2.8 Milyar YTL
- İETT 1.5 Milyar YTL
- 23 şirket 5.9 Milyar YTL

İstanbul BB yatırım bütçesi 6.4 Milyar YTL (% 40)

İstanbul BB/ Merkezi bütçe (% 7)

İBB yatırım bütçesi /Merkezi yatırım bütçesi (% 55)" (Barun, 2007)

"Kamu İhale Kurumu istatistiklerine göre belediyelerin 2004 yılında verdiği ihalelerin toplam tutarı 2.2 milyar YTL iken, bu rakam 2005 yılında 6.1 milyar YTL'ye çıkmıştır. Yani belediyelerin verdiği ihalelerin toplam tutarı bir yılda yaklaşık üç kat artmıştır." (Ülkü, 2005)

Kamu gücüyle kurulan ve arkalarında da kamu gücü olan belediye şirketleri, Türk Ticaret Kanunu'na tabi oldukları için ne İçişleri Bakanlığı ne belediye meclisleri ne Sayıştay tarafından denetlenmemektedir. Bu konuda sadece Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın üçüncü kişilerin haklarını korumaya dönük denetimi söz konusudur. Yani kamu iradesiyle ortaya çıkan bir denetimi söz konusu değildir. Ciddi bir yasal boşluktan kaynaklanan bu durum Türkiye adına mali açıdan çok büyük kayıplara yol açmaktadır.

Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olan merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktadır. Bu durum da denetim boşluğu yaratmaktadır. Başbakanlık Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasanın 20. maddesine göre Başbakanlık Müfettişleri yerel yönetimlerin kurduğu veya katıldığı şirketlerin denetiminde yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Teftiş Kurulunun görevlerini düzenleyen 20. maddesi ile Maliye Müfettişleri de yerel yönetim şirketlerinin hesap ve işlemlerinin idari yönden denetim yetkisine sahiptir. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başbakan'ın veya yetkili kılması üzerine Müsteşar'ın emri veya onayı ile, Maliye Teftiş Kurulu da idari yönden denetimi Bakan'dan onay almak suretiyle yapmaktadır. Uygulamada müfettiş sayısının azlığı ve her iki kurulun görev alanlarının geniş olmasından dolayı söz konusu şirketlerin denetimine yönelik yeterli çalışmanın yapıldığı söylenemez.

Yerel yönetimlerin kurduğu veya katıldığı şirketler, aynı zamanda vergi mükellefi olduklarından, vergi inceleme yetkisine sahip Maliye Teftiş Kurulu, Hesap Uzmanları Kurulu ve Gelirler Kontrolörlerinin vergi incelemesi denetimi kapsamındadır.

Türk Ticaret Yasası hükümlerine göre kurulan anonim, limited, sermayesi paylara bölünmüş komandit ortaklıklar, konusu kamu hizmeti olan ortaklıkların, Devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişilerinin sermaye payı bulunan ortaklıkların, özel kanunlarla kurulan ortaklıkların, imtiyazlı ortaklıkların ve sigorta ortaklıkları gibi ortaklıkların Türk Ticaret Kanununa ilişkin işlemleri, Türk Ticaret Bakanlığınca Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük hükümlerine göre denetlenmektedir. Bu tüzük hükümlerine göre görev yapan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu bu görevleri Bakanın emri ve onayı üzerine, Bakan adına yapmaktadır. Denetim re'sen, ortakların veya üçüncü şahısların istem veya şikayetleri üzerine yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin kurduğu ve katıldığı ortaklıkların denetimleri genellikle şikayet, basında yer alan haberler veya kamudan gelen talep üzerine Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, önceden denetim kapsamında olmayan özel yasa ile kurulan ve belediyelerin dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunan idare ve işletmeler Sayıştay denetimine girmiştir. Mevcut durumda

belediye şirketleri için değişen bir durum yoktur. Belediye şirketleri halihazırda Sayıştay denetimi kapsamı dışındadır.

Ancak başka bir yoruma göre ise belediye şirketlerinin 5018 Sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Belediye şirketleri mahalli idareler tarafından kurulan kurumlar olarak KİT'lerden amaç ve işlev açısından çok farklı kuruluşlar olduğundan mahalli idareler ile beraber 5018 Sayılı Kanun kapsamındadır denilmektedir.

Bir başka görüşe göre ise "Belediyenin şirket yönetimini genel kurul olarak denetliyor olması şirket faaliyetlerini kamu hizmeti tanımı içerisine sokmamaktadır. Zira şirketler belediyelerin hizmet alanları dışında da faaliyet gösterebilirler. Kurulu şirketlerin birçoğunda faaliyet alanları yurt içi ve yurt dışı olarak belirtilmektedir. Oysa bir belediyenin, kururlu olduğu hizmet alanı dışında faaliyet göstermesi mümkün değildir. Aksi halde yer yönünden yetkisizlik söz konusu olur." (Kavruk, 2003: 177)

3.3 - Altyapı Hizmetlerinde Yabancı Fon ve Borçlar

Belediyelerin artan hizmet talebini karşılamak için klasik gelirlerinden yatırımlara ayırdıkları payların yetersizliği, alt yapı yatırımları için kredi arayışını ortaya çıkarmaktadır. Ülkemizde 1986 yılına kadar yerel yönetimler bu tür yatırımlarını İller bankasınınca açılan düşük faizli kamu kredileriyle finanse etmişlerdir. Özellikle küçük ve orta ölçekli belediyelerin altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli bir fonksiyon üstlenen İller Bankası Genel Müdürlüğü'nün yatırımların finansmanında kullandığı Belediyeler Fonu 1992'den itibaren sürekli olarak azaltılmıştır. Bu çerçevede dış kredi kullanımı ön plana çıkmış ve büyük boyutlara varmıştır. Yerel altyapı yatırımlarının finansmanında 1980'lerin başına kadar egemen olan ve İller bankası eliyle yürütülen kamusal finansman modelinin yerine artık tamamen özel finansman modeli egemen olmuştur. (Ertaş, Yüksel, 2003: 136; Çınar, 2005c: 23; Ülkü, 2005)

Ülkü'nün, Bayındırlık ve İskan Bakanı'nın 29.07.2005 tarihinde 7/7363 esas numaralı soru önermesine aldığı yanıtta derlediği bilgilere göre ise İller Bankasının son beş yılda belediyelerimize kullandırdığı kredi miktarları şöyledir: (Ülkü, 2005)

İller Bankasının Son Beş Yılda Belediyelerimize Kullandırdığı Kredi Miktarları:

Yıl	2001	2002	2003	2004	2005
Kredi Miktarı (Milyar TL)	161.244	440.368	504.811	484.586	160.916
Belediye Sayısı	2165	2063	1584	1190	767

Ülkü'nün, 10.06.2005 tarihinde İçişleri Bakanı'na yönelttiği yazılı soru önermesine 26.09.2005 tarihinde gelen yanıtta bilgileri göre hazırladığı aşağıdaki bilgiler bu durumu açık olarak göstermektedir. (Tablo 1) "Bugün çok uluslu şirketler Türkiye'de başta Adana, Ankara, Bursa, Diyarbakır ve Konya Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere 12 belediyede yaklaşık 400 milyon Euro'luk iş almış durumdadır. Finansmanı genellikle Avrupalı kredi kuruluşlarınca karşılanan su, atıksu, katı atık yönetimi gibi altyapı hizmetlerine talip olan şirketlerin başını Avusturya, Fransız, İngiliz ve İtalyan şirketleri çekmektedir... Alınan yanıt, ülkemizde temel altyapı yatırımlarının genel olarak dış kaynaklı kredilerle uluslararası şirketler aracılığıyla yapıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Hatta yapılan kimi sözleşmelerde tesislerin işletilmesinin de yabancı ortaklıklara verildiği görülmektedir. Burada asıl mesele temel belediyecilik hizmetlerin finansmanında uluslararası kredi kuruluşlarının tek alternatif haline gelmiş olmasıdır." (Ülkü 2005)

"Belediyelere bağlı bu idare/işletmelerce FIDIC Sözleşme Kuralları çerçevesinde Hazine Müsteşarlığının güvencesi altında sağlanan kredilerin kullanımı, bununla ilişkili olarak yapılan uluslararası ihaleler ve bu ihaleli işlerin kontrol ve denetim mekanizması ile ilgili bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Hazine Müsteşarlığının (1993-2002) yılları arasında

doğrudan borçlanarak belediyelere ikraz etmesi ve garantör olmak suretiyle belediye altyapı projeleri için toplam 4.6 milyar ABD doları tutarında dış finansman sağlamıştır. Aynı dönemde kamu sektörü projelerine sağlanan kredi tutarının 38.6 milyar dolar ABD doları tutarında olduğu düşünüldüğünde bu miktarın yüksek olduğu söylenemez. Ancak yine de belediyelere sağlanan bu dış kredilerle ilgili çok sayıda sorun vardır... Hazine garantili dış borç stokunun KİT'ler dışındaki diğer ayağı olan yerel yönetimlerde en büyük pay 658 milyon ABD doları ile Büyükşehir Belediyelerine, 512 milyon ABD doları ile belediye iktisadi teşekküllerine aittir. Belediye idare/işletmeleri de bu iktisadi teşekküller kapsamındadır. (treasury.gov.tr)'den aktaran: (Apan, 2004: 40-41)

Öyle ki Hazine Müsteşarlığının garantörlüğünde yapılan borçlanmalar nedeniyle Hazinenin belediyelerden ve bağlı genel müdürlüklerden alacaklarının toplamı "Haziran 2005 tarihi itibarıyla toplam 15.1 milyar YTL'ye ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin cari dış borç stokunun da 1.2 milyar dolar seviyesinde olduğu da göz önünde tutulursa ülkemizde yerel yönetimlerin dış borçları nedeniyle oluşan gerçek toplam borç stoku yükünün 16.2 milyar YTL'yi aştığı, bir başka deyişle yaklaşık 12 milyar ABD doları civarında olduğu görülmektedir." (Çınar 2005c: 24)

Üstelik bu borçlar garanti altında olup haczedilemezlik kapsamındadırlar. "Yasal mevzuatta özellikle son yıllarda yapılan düzenlemelerle, yerel yönetimlerin malvarlığının haczedilemezlik alanı sürekli daraltılmaktadır. Yerel yönetimlerin malvarlığının haczedilmesine ilişkin önemli bir düzenleme, 2002 tarihli 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun Hazine alacaklarının tahsili ve idaresini düzenleyen 11. Maddesi kapsamında yapılmıştır. "Buna göre, ...belediyelerin dış borçlanmalarından dolayı ödeyemedikleri borçları Hazine'nin ödemesini ve bu kapsamda belediyelerin dış borcunu iç borca dönüştürerek belediyeleri kendisine borçlu hale getirilmesini düzenlemektedir. Böylece 6183 sayılı yasa kapsamında Hazine'nin belediyelere karşı vergi, harç gibi zora dayalı gelirleri dışında kalan mal varlığına haciz koyma yetkisi vermektedir. Nihayetinde 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının 15. Maddesinin son fıkrasında yapılan düzenleme ile ...belediye mallarına yönelik haczedilemezliğin kapsamı daraltılmıştır. Daha önceki yasada haczedilemezlik için 'kamu hizmetine tahsis' koşulu yeterli sayılmışken, yeni düzenlemede 'kamu hizmetlerinde fiilen kullanılma koşulunu getirmektedir. Böylece Belediye Meclisi kararı ile malvarlığı içerisinde yer alanlar kamu hizmetine tahsis edilmiş olsa bile eğer fiilen kullanımda değilse bu mallara yönelik haczin önü açılmaktadır. Yeni düzenleme belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın SSK; Maliye Bakanlığı ve Hazine tarafından kesintiye uğratılabilmesine izin vermeye devam etmektedir. Son olarak çarpıcı nokta, özellikle belediyelerin dış borçlanmalarında gündeme gelen belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerin ve şartlı bağışların haczedilemezlik kapsamına alınmış olmasıdır. Bu durum küreselleşme sürecinde belediyelerin nasıl bir yola teşvik edilmek istendiğinin de kuşkusuz önemli bir kanıtıdır." (Çınar, 2005a: 9)

Belediye borçları hakkında son yapılan düzenlemeye hakkında basına yansıyan bilgilere göre, "Belediyelerin ve belediyelere ait şirketlerin, kamu kurumlarına olan borçları hakkında yapılan takas, mahsup ve kesinti işlemlerini yürütmek üzere oluşturulan Belediye Uzlaşma Komisyonu'nun 30 Haziran 2006 itibarıyla çalışmalarını tamamlayarak; Büyükşehir belediyeleriyle şirketler ve bağlı kuruluşları ve şirketler dahil belediyelerin toplam 14 milyar 374.9 milyon YTL tutarındaki borcunun 9 milyar 668.3 milyon YTL olarak tespit edildiği; Şirket ve bağlı kuruluşları dahil Büyükşehir belediyelerinin toplam 7 milyar 515.2 milyon YTL tutarındaki borcunun 4 milyar 679.2 milyon YTL'ye, şirketler dahil belediyelerin 6 milyar 859.6 milyon YTL'lik borcun ise 4 milyar 989.1 milyon YTL'ye düşürülerek yeniden yapılandırıldığı" bildirilmektedir. (18.11.2006 günlü Radikal, Milliyet ve Sabah Gazeteleri)

SONUÇ

Sonuç itibariyle yönetimde yerelleşme yaklaşımlarının ulaştığı nokta, günümüz yerel yönetimlerinin sadece kullandıkları bütçe olarak değil, sahip oldukları gayrimenkulleri, şirketleri, bağlı kuruluşları ve son dönemde giderek büyüyen bir diğer yapılanma olan birlikleri (ki bu çalışmaya birliklerin kullandıkları mali büyüklük eklenmemiştir) ile çok önemli bir yere sahip olmaları ile sonuçlanmıştır. Özellikle büyükşehir belediye yönetimleri gerçek anlamda birer küçük ulus devlet yönetimi büyüklüklerine dönüşmüş durumdadır.

Belediyeler artık "yerel halka en yakın birimler" olmanın ötesinde, "piyasalaşan yerel hizmet" in sunumunda rol alacak, yerel ve küresel sermayenin "en yakın" birimleri, hatta neredeyse tek muhatabı durumundadırlar. Yerel halk artık bütüncül bir "kamu" olarak değil, mümkünse "sivil toplum kuruluşu" şeklinde örgütlenmeler içinde bulunan parçacıl bir yapının öğeleri olarak var kılınmaktadır.

Üstelik belki de bu rakamlardan çok daha büyük rakamlara ulaşan bir rant/değer yaratma faaliyetleri bulunmaktadır. Zaman zaman çok büyük düzenlemelerle kamuoyu gündemine gelen uygulamaların gerçek rakamsallaştırmaları sağlanamadığı için ekonomideki büyük yerleri tam olarak belirlenemese de günlük rutin uygulamalar içinde yaratılan ve aktarılan rant/değerler de bu büyüklüğün hiç de gerisinde bulunmamaktadır.

Markalaşan kentlerde, tüketim dinamiklerinde yaşanan dönüşüm, sermaye birikim süreçlerinin öznesi olan kentte, kentsel mekanın düzenlenmesi yoluyla iktisadi formların yeni bir şekil ve içerik kazanmasını sağlamaktadır. Tüketimin toplumsallaşması, örgütlenmenin kentsel zeminini oluşturmaktadır. Devlet, "gerekli durumlarda", bazı kentler için "özel yasalar" çıkarabilmektedir.

Belediye şirketleri, gelişen serbest piyasa ekonomisi koşullarında kamunun gücünü arkasına alıp, haksız rekabet koşullarında büyük bir güce dönüşmüştür. Şirketler üzerinde kamunun etkin bir denetiminin olmadığı gibi bunlar gün geçtikçe kontrolsüz bir şekilde büyümekte, bu kontrolsüz büyümenin ise ülke ekonomisine ve Hazineye yakın bir zamanda yeni borç yükleri ile sıkıntılar getireceği kaçınılmaz görülmektedir.

Çünkü şirketlerde personel istihdamında şirket yararında değil siyasi kaygılar gözetilmekte, istihdam edilen işçiler belediyelerde memur konumunda bir anlamda istihdam fazlası olarak çalıştırıldığı görülmektedir. Şirket olanakları menfaat aracı olarak kullanılmakta, şirketler çok çeşitli alanlarda ve amaçları dışında faaliyet yürütmektedirler. Yine belediyeler kendi asli görevlerinin çoğunu bir şekilde şirketlere ihale etmekte bu da piyasa koşullarında rekabeti ortadan kaldırdığı gibi kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını önlemektedir.

Bütün bu çerçevede dikkatlice izlendiğinde ekonomide yerel aktörlerin ve özellikle belediyelerin işlevlerinin gerçek boyutu ortaya çıkabilmektedir. Son tahlilde ekonomik güç, her halde siyasi, hukuki ve idari güce karşılık gelmektedir.

Tablo 1: Çokuluslu Şirketlerin Büyükşehir Belediyelerinden Aldıkları İşler (Ülkü, 2005)

- Adana Büyükşehir Belediyesi, Avrupa Yatırım Bankası'nın finansmanı ile, Avusturyalı VA TECH WABAG ve İngiltere'den SERCO GROUP ile Türkiye'den YÜKSEL ve ENER İnşaat firmalarıyla 1999'da 55 milyon Euro maliyetli, Adana Atıksu Arıtma Tesisleri yapımı ve işletmesini yürütmektedir. Atıksu arıtma tesislerinin 3.2 milyon Euro'luk inşaat kontrollük hizmetlerini MONTGOMERY WATSON / SİGMATECH Konsorsiyumu, 2 milyon Euro değerindeki Arıtma tesisi ve içme suyu projesi için teknik asistanlık görevini ise İngiltere'den GİBB ve Türkiye'den TÇT firmalarının oluşturduğu ortaklık yerine getirmektedir.

- Ankara Büyükşehir Belediyesi Ankara Katı Atık Yönetimi Projesini, 2002 yılında, ITC İNVEST TRADING CONCLUDING AG firmasına bedelsiz olarak ihale etmiştir. Ankara Büyükşehir Belediyesi buna karşılık söz konusu şirketin Mamak Katı Atık Alanından üreteceği elektrik, kompos ve bio gazı satın almayı taahhüt etmiştir.

- Bursa Büyükşehir Belediyesi de, Avrupa Yatırım Bankası'ndan temin ettiği krediyle Bursa Atık Su Projesinin inşaatını, 2002 yılında anahtar teslim fiyatıyla 17.8 milyon Euro ve 73 trilyon 22 milyar TL bedelle, İtalyan E.M.İ.T S.p.A ile Fransız OTVSA firmalarına; müşavirlik hizmetlerini, 3 trilyon 256 trilyon TL ve 540 bin Euro bedelle Avusturya'dan ILF CONSULTING ENGINEERS firmasına ihale etmiştir. BURSU 2 Sözleşmesiyle üretici/satıcı olarak, 7 milyon ABD Doları bedelle TIANJİN METALS & MINERALS İMPORT&EXPORT CO. adlı Çin merkezli şirket, BURSU 4 Lot B Sözleşmesiyle de 470 bin Euro bedelle Alman VAG ARMATUREN GmbH adlı firma Bursa'da iş almıştır.

- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi, 20.2 milyon Euro bedelli Diyarbakır Atıksu Arıtma Tesisleri'nin yapımını LURGI BAMAG - PASSAVANT - VINSAN ortaklığına; projenin müşavirlik işlerini, DAR - Dr. BEITELSMAN - TÇT ortaklığına; 14.9 milyon Euro bedelli Ana Kolektör ve Pompalama İstasyonu Projesinin yapımını TEPE İnşaat - WALTER BAU ortaklığına, müşavirlik hizmetlerini ise DAR-Dr. Beitelman - TÇT ortaklığına vermiştir. İki aşamadan oluşan ve toplam 35.5 milyon Euro bedelli Diyarbakır Kanalizasyon Projesinin yapımını ise ALKE ARSAN Ortak girişim grubunca gerçekleştirirken, projenin müşavirlik hizmetlerini GİBB- CES - TİGRİŞ Ortaklığı yerine getirmektedir.

- Konya Büyükşehir Belediyesi, 2002 yılında 28.5 milyon ABD Doları bedelle ihale edilen Konya Atıksu Arıtma Tesisleri Projesinin inşaatını ve bir yıl süreyle işletilmesini SİSTEM YAPI - O.H.L -İNİMA Türk-İspanyol Ortak Girişimine vermiştir.

- Samsun Büyükşehir Belediyesi, Katı Atık Yönetimi Projesini 3 milyon Euro bedelle STRABAG-MAKSOMER ortaklığına, uygulama müşavirliğini ise 550 bin Euro bedelle IGIP-I&U ve TEMPO ortaklığına vermiştir.

- Bu Büyükşehir belediyelerimizin dışında Siirt, Sivas, Van, Tarsus, Çeşme, Fethiye belediyelerinde su, kanalizasyon ve katı atık hizmetlerinde yabancı şirketlerin etkinliği bulunmaktadır.

- Siirt Belediyesi'nin 32 milyon Euro bedelli Su Temini ve Kanalizasyon Projesini DORSCH CONSULT İNGENİEURGESELLSCHAFT mbH ile SU YAPI Mühendislik ve Müşavirlik A.Ş. ortaklığı kazanmıştır. Projenin finansmanının yüzde 70'i hibe yüzde 30'u kredi olarak temin edilmiştir.

- Sivas Belediyesi, yapım ve işletimini kendisinin gerçekleştireceği ve 25 milyon Euro'ya mal olacağı tahmin edilen, "Atık Su Arıtma Tesisleri ve İçme Suyu Rehabilitasyonu" projesi için Alman Kalkınma Bankası KFW'dan, 12.8 milyon Euro, EİB'den 7.2 milyon Euro kredi temin etmiştir. 5 milyon Euro ise belediyenin kendi öz kaynaklarından karşılanacaktır.

- Van Belediyesi, Alman Kalkınma Bankası KFW aracılığı ile Van İli Su temini ve Atıksu Depolama Hizmetleri Acil Önlemler programı adı altında GKW CONSULT ve GENTEK ENGINEERING Müşavir firmaları ile çalışmalarını sürdürmektedir.

- Tarsus Belediyesi'nin, toplam 23.6 milyon Euro bedelli Tarsus Atıksu Projesi altyapı inşaatının yapımını GÜRİŞ İNŞAAT ve AYMR ADİ ortaklığı üstlenmiştir. Fethiye Belediyesi'nin yapımı tamamlanmış olan Atık Su Arıtma Tesisleri projesini Sistem YAPI&DYWIDAG&GELSENWASSER AG Konsorsiyumu üstlenmiş olup tesisini 42 ay boyunca işletmesi de bu ortaklığa verilmiştir. İşletme aşaması proje değeri ise 3 trilyon TL'dir. Çeşme Belediyesi, Alaçatı Belediyesi ile birlikte ÇALBİR(Çeşme-Alaçatı Çevre Koruma ve Altyapı Tesisleri Yapma ve İşletme Birliği) olarak Su ve Atıksu tahakkuk, tahsilat, işletme ve bakım işlerini, Şubat 2003'te Dünya Bankası'nın tüm dünyada uyguladığı bir sözleşme tipi olan, Performansa Dayalı Özel İşletmeciler Sözleşmesi ile GENEREAL DES EAUX ve TEKSER İNŞAAT ortaklığına bırakmıştır. Ortaklık hizmetinin karşılığında tahsil ettiği m3 su ve Atıksu üzerinden hizmet bedelini almaktadır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Şinasi (1995); "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE C.2, Ankara.
- APAN, Ahmet (2004), "Büyükşehir Belediyelerinin idare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.13, S.2, ss.33-46
- BARUN, Bayram (2007); "Yolsuzlukla Mücadelede Dış Denetimin Rolü", **TEPAV Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı**, Erişim Tarihi: 31.12.2007, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Bayram.Barun.Yolsuzlukla.Micadelede.Dis.Denetimin.Rolu.sunum.pdf>
- BOOKCHIN, Murray (1999); **Kentsiz Kentleşme**, Çev.Burak Özyalçın, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- CASTELLS, Manuel (1997); **Kent, Sınıf, İktidar**, Çev.Asuman Erendil, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- CHOSSUDOWSKY, Michel (1999); **Yoksulluğun Küreselleşmesi**, Çev.Neşenur Domanıç, Çivi Yazıları, İstanbul.
- ÇAĞLAR, Esen, "Türkiye'de Yerelleşme ve Rekabet Gücü: Kümelenmeye Dayalı Politikalar ve Organize Sanayi Bölgeleri", **Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu**, 7-8 Eylül 2006 ODTÜ-TEPAV, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Ankara, ss.305-316
- ÇINAR, Tayfun (2005a); "Belediyeler ve Haciz", **Memleket Mevzuat**, S.1, ss.7-9
- (2005b); "Belediye Gelirlerinin Yapısı:1991-2003", **Memleket Mevzuat**, S.2, ss.4-6
- (2005c); "Yerel Yönetimler Dış Borçlanma", **Memleket Mevzuat**, S.3, ss.23-25
- ERSOY, Melih, ŞENGÜL, H.Tarik (1997); "Kalkınma Kuramlarında Kentler", **Bilim ve Ütopya**, S:41, Kasım.
- ERTAŞ, Fatih Coşkun, YÜKSEL, Fatih (2003); "Belediyelerde Dış Borçlanma Maliyetlerini Azaltmaya Yönelik Türev Finansal Araçların Kullanılması", **1.Yerel Yönetimler Üniversite Sanayi İşbirliği Sempozyumu** içinde, ss.134-142
- FIRAT, A.Serap (2003); "Fiyatlar ve Belediyeler", **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.8, S.5, ss.37-43
- (2005); "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Mali ve Performans Denetimi Esasları", **Belediye Dünyası**, C.6, S.3, ss.31-40
- (2006); "Stratejik Plan Nedir, Nasıl Hazırlanır?", **Mevzuatlarla Yerel Yönetim**, Y.1, S.3, mayıs, ss.39-44
- (2007a); "Mali Saydamlık", **Mevzuatlarla Yerel Yönetim**, Y.1, S.10-11, Aralık-Ocak, ss.36-39,
- (2007b); "Bürokraside Değişim: Mali Yönetim mi, Yönetimin Maliyeti mi?", **Mahalli İdarelere Hizmet**, C.1, S.1-2 Ocak-Şubat 2007, (Ocak ss.37-39)(Şubat ss.39-42)

(2007c); "Bürokraside Terminoloji Dönüşümü, İnovasyon", **Mali Hukuk**, Y.22, S.127, Ocak-Şubat 2007, ss.70-74

(2007d); "Belediyelerin Denetiminde Yaşanan Sorunlar", **TEPAV Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı**, Erişim Tarihi: 31.12.2007,

<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Serap.Firat.Belediyelerin.Denetiminde.Yaşanan.Sorunlar.sunum.pdf>

GIDDENS, Anthony (1998); **Modernliğin Sonuçları**, Çev.Ersin Kuşdil, 2.Baskı, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

GOTTDIENER, Mark (2001); "Mekan Kuramı Üzerine Tartışma: Kentsel Praksise Doğru", **Praksis (Kent ve Kapitalizm)**, Ankara.

GÜNGÖR, Hayrettin (2007); "Yerel Yönetimlerin Merkezi İzlenmesi ve Denetimi", **TEPAV Yerelleşme ve Yolsuzluk Konferansı**, Erişim Tarihi:31.12.2007, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Hayrettin.Gungor.Icisleri.Bakanligi.Yerel.Yonetimlerin.Merkezi.Izlenmesi.ve.Denetimi.pdf>

KAVRUK, Hikmet (2003); "Yerel Yönetim Şirketleri", **1.Yerel Yönetimler Üniversite Sanayi İşbirliği Sempozyumu** içinde, ss.166-180

SAYIN, Meral (2007); "Yerel Ekonomik Kalkınma Modeli Olarak GAP-GİDEM Projesi", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 7-8 Eylül 2006 ODTÜ-TEPAV, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, Ankara, ss.345-357

ŞENGÜL, Tarık (2001); **Kentsel Çelişki ve Siyaset (Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar)**, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul.

TDV, (1994); **Türkiye'de Özelleştirme (Araştırma Raporu)**, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara.

URRY, John (1999); **Mekanları Tüketmek**, Çev.Rahmi G.Öğdül, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

ÜLKÜ, Hakkı (2005); "Türkiye'de Belediyecilik Hizmetlerinde Faaliyet Gösteren Uluslararası Şirketler ve Yerel Yatırımların Finansmanı", Erişim Tarihi:31.12.2007, <http://www.hakkiulku.com.tr/web/default.asp>