

BELEDİYE YÖNETİMİNDE YEREL HİZMETLERDE TEKELLEŞME EĞİLİMLERİ

Doç. Dr. Zerrin Toprak Karaman

9.E.Ü. İİ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Kentleşme hareketleri, mevcut yerleşimlerin büyümesine ve yeni yerleşimlerin kurulmasına neden olmaktadır. Bu değişim, yalnızca kentsel yapıda değil, aynı zamanda kentleşme ile ilgili (yerel/merkezi) yönetimin ve politikanın amacında da bazı önemli farklılaşmalara yol açmaktadır. Kentleşmenin bu şekilde çok yönlü gelişmesinin etkilediği kent yönetiminde, gelecekte karşılaşılabilecek değişikliklerin yönünü ve ortaya çıkabilecek sosyal, ekonomik ve politik sakıncaları incelemek giderek zorunlu hale gelmektedir.

Kent yönetiminde, yasal karar alıcı birim olan belediyeler, hizmetlerin yerine getirilmesinde ekonomik ve yönetsel etkinliği sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Belediyelerin hukuki yapısı, 1930 tarihli ve 1580 sayılı belediye Kanunu, büyük kent alanları için daha özel yönetim arayışları içinde yürürlüğe giren (Toprak, 1988) ve 1580 sayılı Kanunla organik ilişki içinde bulunan 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyük kent Belediyesi Yönetimine İlişkin Kanun ile 1982 Anayasa'sında belirtilmiştir. Bu düzenlemelere göre belediyeler, "beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmü bir şahsiyet" olarak tanımlanmışlardır.

Yerel yönetim birimi olan belediyeler; temel kentsel altyapı hizmetleri (yol, kanalizasyon, su), temel kentsel hizmetler (çöp toplama, yol temizliği, itfaiye, kamu ulaşımı, temizlik ve kontrol), imar, ekonomik, sosyal ve kültürel gibi tam ve yarı kamusal mallar olarak tanımlanabilecek bir çok hizmet kollarında görevlendirilmiştir. Bu hizmetlerin bir kısmı tamamen belediyeler (def'in, sokaklara numara verme, meydan ve pazar yerleri yapma), bir kısmı da (su temini, ulaşım ve sağlık gibi) esasen bu tür hizmetler sosyal yaşantıyı ve ekonomik hayatı daha iyiye götürmek ve kolaylaştırmakla ilgilidir, "yapmak, yaptırmak, işletirmek" şeklinde özel girişimcinin desteğine izin verilerek yerine getirilmektedir. Nedeni ise kent halkına düzenli olması kadar ucuz ve günün koşullarında etkili hizmet götürülmesi gerekliliğidir. Bununla beraber kentsel alanlarda nüfusun artması, politik-ekonomik baskılar, yerel yönetimlerde etkin bir personel politikası uygulanamaması, sendikalar faaliyetlere bağlı olarak ücretlerin artması gibi nedenler kent yaşamını pahallılaştırmakta ve belediyelerin mali kaynak konusunda yeni arayışlara yöneltmektedir. (Toprak, 1990).

Bilindiği gibi mali destek için belediyeler önceleri belediyeye ait arazıları satışa çıkarmayı "tek çözüm" olarak görmüşlerdir. Günümüzde hızla azalan kamu arazisi esasen belediye alanlarında hemen hemen hiç kalma

diğından, belediyeler mevzuatta kendilerine "hak" olarak tanınmış sorumlulukları "kârlı" ise tek başına yürütme eğilimini göstermeye başlamışlardır. Söz konusu tercihte şimdilik ilk sırada yer alan "kent içi ulaşım" olarak görülmektedir.

3030 sayılı, Büyük Kent Belediyelerinin kuruluş ve yetkilerini belirleyen Kanunun 6. maddesinin (g) fıkrası ile 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesi 4. ve 5. bendi belediye sınırları içinde toplu taşımacılık belediyenin yetkisi içinde düzenlenmektedir. Buna göre; müktesep haklara hâlel gelmemek üzere belediye sınırı dahilinde,

A - Doğrudan doğruya yapılmak ve işletirmek şartıyla, su, elektrik, havagazı, tramvay tesisi kurmak ve işletirmek, göl, nehir, körfez ve yakın kıyılar arasında sefer yapan gemi ulaştırmasını üstlenmek bir hak olarak belediyelere verilmiştir. Bu bend kendi içinde değerlendirildiğinde; günümüzde belediyeler hemen hemen yalnızca "su" konusunda su tesisi kurma ve imtiyaz verme hakkını kullanmaktadır. Diğerlerinin ya önemi azalmıştır (tramvay tesisi) ya da merkezi yönetime (elektirik, gemi ulaştırması gibi) devredilmiştir.

19. maddenin 5. bendinde ise;

"Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntıklar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, otokar, omnibüs, tonel, trolley, fonikürler, işletmek" münhasıran belediyelerin hakkı olduğu belirtilmektedir. Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlanmıştır. Belediyeler dilerse "inhisari tazammum etmemek" şartıyla bunların işletilmesine ruhsat verebilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümler dar anlamda değerlendirildiğinde, belediye su, ulaşım gibi doğrudan kontrolündeki hizmetlerin yerine getirilmesinde isterse tekel kurabilir. Kanunun "lafzında" sorumluluk açısından belediyeye yükletilmiş bir hak olarak bu husus açıkça görülmektedir, ancak düzenlemenin "ruhu" bize göre bu yönde değerlendirilemez.

Cumhuriyetin ilk yıllarında az gelişmiş ekonomik koşullar ortamında, Belediye Kanunu, halka ucuz, sürekli ve verimli sunma anlayışı içinde düzenlenmiştir. Bu nedenle de belde hizmetlerinin, özel girişimcilikten de yararlanılarak rekabet içinde "kamuya" yönelik yarı kamusal hizmet olarak "bedelini" ödeyebilme koşullarında yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Hizmetin sorumluluğunda "sahiplik" şüphesiz "kamu hizmeti" niteliğinden dolayı belediyeye aittir. Başka bir ifadeyle, özel girişimin bu hizmeti yapmak istememesi halinde "zorunlu olarak" halk için onun yararına sürekli yerine getirilmesi sağlanmak istenmiştir. (Toprak Karaman, 1991).

Hukuki düzenlemeye göre su veya ulaşım gibi konularda, belediyenin ekonomik değişime göre "kârlı" bularak tek başına sorumluluk yaklaşımıyla ve tekel yaratarak yerel hizmetleri pahalı ve verimsiz sunması akılcı değil

dir. Hizmeti tek başına ve ucuz sürdürebilmesi halinde mesele yoktur ancak belediyenin çok fazla ve farklı hizmetleri etkin sürdürebilmesi mümkün görülmemektedir. Aslında büyük kentlerde uygulanan gerek iki kademeli yönetsel yapı gerekse demokratik katılımın çeşitli yönleri bu anlayışla düzenlenmiştir.

Ayrıca, belediyelerin, şirketler kurarak "kamu yararına" hizmet yürütme uygulaması "bürokrasiden kaçmak" ve hızlı/verimli iş yaratma savı ile başlatılmış ise de, şirket sözcüğü ve dayandığı hükümler, "kârlılık ilkeleleriyle" birlikte değerlendirilebildiğinden, bu anlamda "kamu yararının" nasıl sağlanacağı da sorulabilir. Ayrıca toplu iş sözleşmeleriyle gerçekleştirilen ve en geniş anlamıyla toplumun satın alma gücüne göre yüksek hesaplanan, niteliksiz emekten nitelikli emeğe göre değişen yerel yönetim için çalışanlara yapılan ödemeler, neredeyse İl'in en büyük mülki amirinin maaşına yaklaşılarak kentsel hizmetlerde pahallılaşmaya yol açmaktadır. Başka bir ifadeyle kent yaşantısı zorlaşmaktadır. Bu bağlamda "kente gelmeyiniz, gelen ödemeye katlanın" sloganı anlamsız ve tutarsızdır. Esasen bu değişim, belediye kanununda yer alan hizmet etkinliğini sağlamaya yönelik genel ilkelere de açıkça ters düşmektedir.

SONUÇ

Yerel kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini düzenleyen mevzuat hükümlerinin esasını teşkil eden 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1984 tarihli 3030 sayılı Büyük Kent Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanun'da kentsel hizmetler geniş bir yelpaze içinde modern bir anlayışla düzenlenmiştir. Kamusal harcamaların artışı azaltmak amacıyla özelleştirme metotları arasında yer alan "imtiyaz", "ihale" gibi metotlarla hizmetlerin yerine getirilmesinde belediyeye özel girişimcinin yardımcı olmasına izin veren hükümler de bulunmaktadır.

Bilindiği gibi "haklar", "borçlarla" birlikte değerlendirilmektedir. Belediyelerin hukuki düzenlemelerde yer alan hakları, aynı zamanda hizmetlerin "sürekli", "dengeli" ve "madeni" ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak da belediyeleri "borçlandırmaktadır". Kent yönetimi mal ve hizmetin kamu yararına uygun dağıtımıdır. Başka bir ifadeyle nasıl olursa olsun hizmeti sürdürmek değil, "ucuz" ve "etkin" sunulmasını da gerçekleştirmektedir.

Bu nedenle yerel yönetimler "işletmecilik" anlayışını, "yerinde" uygulayacakları örgüt/personel politikası anlamında değerlendirmelidir. Akılcı olmayan tasarruflarının yükünü su, çöp (atık?) veya yolcu taşıma bedelleriyle "hemşehriye" yükletmek için mevzuatı dar anlamda yorumlayarak, "kalkan" olarak kullanmamaları gerektiği kanaatini taşımaktayız. Bu durumda gerek yerel gerekse merkezi yönetim ilgili tasarruflarında yerel halkın medeni, sağlıklı çevre koşullarında yaşama haklarını da dikkate almak durumundadır.

NOTLAR

1. Zerrin Toprak (1988), Kent yönetimi ve Politikası, İkinci Baskı, İzmir.
2. Zerrin Toprak (1990) "Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım" A.İ.D. Cilt. 23, Sayı 1.
3. Zerrin Toprak Karaman (1991), Yerel Yönetimler, Bornova İlçe Belediyesi Yayınları, İzmir.