

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Yrd. Doç. Dr. Gürbüz ÖZDEMİR*

Giriş

Dünyayı saran *küreselleşme* olgusu, başta ekonomik olmak üzere uluslarüstü yepyeni yapılanmaları ortaya çıkaran bir süreci başlatmış ve bu süreç halen de sürmektedir. Yaşanan bu süreçte en önemli gelişme, ulus devletin sahip olduğu niteliklerin ve hatta demokratik özünün yeni bir anlam kazanmaya başlaması olmuştur. Ulus devlet, siyasal anlamda yeni bir yapılanma yaşarken; ekonomik anlamda tüccar devlet olmaktan uzaklaşmaya ve sosyal devlet anlamında ise yeniden düzenlemeye tabi tutularak küçültülmeye çalışılmaktadır (Habermas, 2002: 26-27; Kili, 2002: X). Bu süreçte en göze çarpan gelişme, desteklemelerin kaldırılmasından kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesine varan neo-liberal politikaların üretilmesi olmuştur. Bu sürecin oluşumunda; 1929 krizinde ortaya çıkan Keynezyen politikalara karşılık, 70'li yıllarda daha az devleti öngören Fridmancı liberal politikaların dünyayı sarmasının önemli derecede katkısı olduğu görülmektedir (Habermas, 2002: 60, 64-65; Kili, 2002: XI).

80'li yıllarda Türkiye'ye de sıçrayan bu politikaların etkisi, özellikle 90'lı yıllardan sonra ağırlıklı olarak hissedilmiş ve *özelleştirme* tarzı liberal politikaların öne çıkmasına yol açmıştır. Bu politikalar, öncelikle merkezi yönetimde akis bularak, hizmetlerin hem içeriğine hem de yöntemine yansımış ve özellikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi yönünde çalışmaların başlatılmasına ön ayak olmuştur. Aynı gelişmelerin kısa bir süre içerisinde, yerel yönetimlere de sıçradığı görülmektedir. Başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin hizmet yüklerinin ciddi oranda artmasına karşılık, sahip olunan hantal yapıların sorunları içinden çıkılmaz bir duruma getirmesi, küresel liberal konjonktürün de etkisiyle, *özelleştirmenin* bir çare olarak gündeme gelmesine yol açmıştır (Zengin, 1999: 50). Böylelikle artan hizmet taleplerine verimli yanıt vererek devasa kent sorunlarını çözebilmek için, *yarı devlet-yarı özel* diye tanımlanabilecek *ihale, imtiyaz, sözleşme*,

* Çankırı Karatekin Üniversitesi MYO Öğretim Üyesi

yap-işlet-devret, şirketleşme gibi birçok alternatif hizmet sunma yöntemleri özellikle belediyeler tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

Bu yöntemler içerisinde en çarpıcı olanı ise özel şirket statüsünde olan *Belediye İktisadi Teşebbüsleri*'nin kurulması olmuştur. Kısaca BİT diye adlandırılan bu şirketler, özellikle büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli yerine getirebilmek amacıyla 1985'ten sonra kurulmaya başlanmıştır. Böylelikle bir yanda merkezi yönetimdeki KİT'lerin özelleştirilmesi gündeme gelirken, öte yanda KİT'lere benzer yeni bir yapı BİT adı altında kurulmaya başlanmıştır. Ancak bu durum, o dönemde yeni bir KİT yapısı olarak değil, belediye tüzel kişiliğinin yerine getirdiği hizmetlerin bir tür *özelleştirilmesi* olarak ifade edilmiş ve öyle de algılanmıştır (Eryılmaz, 1989:19-20; Zengin, 1999:51; Fırat, 1999:79). Bu paradoksal durum ise, KİT'lerle ilgili olarak yapılan ve günümüzde de devam eden türde tartışmaların, BİT'ler için de başlamasına yol açmıştır.

90'lı yıllarda, kamunun küçültülmesi ve özelleştirilmesi ile ilgili tartışmaların yerel yönetimlere yöneldiği ve özellikle BİT'lerle ilgili -KİT'lerle kıyaslama yapılarak- birçok görüşün ortaya konulduğu görülmektedir. Olumsuz görüşlerin çoğunda; şirketlerin, kuruluş amaçlarının tersine bir sürece girdikleri, *kamu yararı* sağlamaktan uzaklaşarak siyasi kadrolaşma amacıyla kullanılan verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştükleri, yönetimlerinde hiçbir rasyonelliğin bulunmadığı ileri sürülerek *özelleştirilmeleri* gerektiği vurgulanmaktadır. Buna karşılık, verdikleri hizmetlerin birçoğunun *tekel* nitelikli ve *kamu yararı* amaçlı olduğu biçimindeki gerekçelerle BİT'lerin kesinlikle özelleştirilmemesi gerektiğini ortaya koyan görüşler de bulunmaktadır. Bu tarz farklı görüşlerin etkisiyle, BİT'lerle ilgili değişik düzenlemeler yapılmış ve halen de yapılmaktadır. Bu uygulamalarla ilgili en önemli sonuç ise, BİT'lerin tamamen özelleştirilmesi konusunun zihinlerde yer etmesi ve artık Türkiye'nin gündemine kaçınılmaz olarak girmiş olmasıdır.

Bu çalışmada; öncelikle BİT'lerle ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır. Sonrasında özelleştirme kavramı üzerinde ana hatlarıyla durulup, BİT'lerin özelleştirilme isteğinin nedenleri ele alınacaktır. Son olarak da; bu konuda gösterilen çekinceleri, özelleştirmede uygulanabilecek yöntemleri ve BİT-özelleştirme ilişkisini irdeleyerek konuyla ilgili tartışmalara bir nebze de olsa olumlu katkıda bulunmaya çalışılacaktır.

BİT'lerle İlgili Genel Değerlendirme

BİT'ler, yasaların ve diğer mevzuatın belediyelere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği olarak tanımlanabilir. İşlevsel açıdan bakıldığında ise, BİT'leri, öncelikle kamu yararına ulaşmak için tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür. Daha formel bir tanımlama ile;

“Belediye İktisadi Teşebbüsleri bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince yerel yönetimin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır.” (Akalin, 1994: 17) biçiminde tanımlanabilir.

Bu tanımlardan hareketle, BİT'lerin ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Bozlağan, 2000: 2):

- *Belediye tarafından kurulurlar.*
- *Sermayenin yarıdan fazlası belediyeye ait veya yönetimin elde edilmesi koşuluyla belediyece ortak olunurlar.*
- *Genel olarak belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.*
- *Pazarlanabilen mal ve hizmet üretirler.*
- *İlke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonunu amaçlarlar.*
- *Yönetimleri belediyenin elindedir.*
- *Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler.*
- *Özel hukuk tüzel kişisi olup Türk Ticaret Yasası (İTY)'na tabidirler.*

BİT'ler, özellikle yerel hizmet taleplerine hızlı yanıt verme gereksiniminin ön plana çıktığı alanlarda, hantal bürokratik mekanizmaların azaltılmasını sağlamaktan başlayıp rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmeye varan birçok avantajdan yararlanmayı hedeflemektedirler. Öte yandan 1930 tarihli 1580 sayılı yasa belediyelere bir girişimci gibi ticari faaliyetlerde bulunma olanağı da

verdiğinden zaman içerisinde ekonomik amaçlarla da şirketlerin kurulduğu görülmektedir (Serdar, 2002: 6). BİT'lerin kuruluşuna olanak veren 1580 sayılı yasa çıkmadan önce de, özel hukuk hükümlerine tabi şirket ya da ortaklıkların belediyeler tarafından kurulduğu bilinmektedir (Eryılmaz, 1997: 185-186; Karabilgin, 1992:21; Keskinç, 1999). Bu çerçevede belediyelerin BİT'leri kurma amaçlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz (Serdar, 2002: 6):

- *Kentsel sorunları çözüm bulmak amacı ile hizmetleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirebilmek,*
- *Şirketleri, özel hukuk tüzel kişiliği statüsünde kurarak bunun sağladığı avantajlardan yararlanabilmek,¹*
- *Bu şirketler sayesinde Devlet İhale Yasası, Genel Muhasebe Yasası, Sayıştay Yasası gibi yasaların düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak,*
- *İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetiminin dışına çıkabilmek,*
- *Devlet Memurları Yasası ve İş Yasası'na göre oluşmuş olan sistemin dışına çıkarak istediği kalitede personeli istediği kadar ve istediği ücretle istihdam edebilmek,*
- *Yapılacak hizmet alımlarını BİT'ler aracılığı ile yaparak, ödemelerde aksaklık veya gecikme olduğu durumlarda hizmetlerin aksamamasını sağlamak,²*
- *Ticari açıdan karlı olan alanlardaki rantı belediyeye aktararak yeni kaynaklar oluşturulmasını sağlamak,*
- *Öte yandan belediyelerde büro malzeme ve makineleri gibi bazı acil gereksinimlerini şirketler aracılığı ile kolayca sağlayabilmek gibi doğrudan amaçlanmış olmasa dahi bu tarz tali amaçlar da bulunmaktadır.*

¹ Zira yasa gereği bu şirketler, kendi yönetim ve denetim kurullarına sahip olup, denetimleri kendi bünyelerinde yapılmaktadır. Ayrıca ilgili yasa gereği denetimlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gereken bu denetim uygulamada pek sağlıklı yapılamamaktadır (Yıldız, 1998: 64).

² Bu konuda bir örnek olay: 1986'dan beri İBB'nin kullandığı araçların akaryakıt gereksinimi İSBAK A.Ş. tarafından karşılanmaktaydı. İBB tarafından yapılan ödemelerde bir aksama olduğunda dahi, bir BİT olan İSBAK akaryakıt vermeyi sürdürmek zorunda kalmıştır. 2002 yılı için açılan akaryakıt ihalesini ise İSBAK değil, BP-SHELL ortaklığı kazanmıştır. Yılın ilk ayları olmasına rağmen çeşitli nedenlerden dolayı İBB aldığı akaryakıt bedelini ödemeyi geciktirince BP-SHELL şirketi İBB'ye akaryakıt verilmesini durdurmuştur. Ancak İBB tarafından ödeme yapıldıktan sonra, akaryakıt verilmesine tekrar başlanmıştır. Bu durum ise belediyede işlerin ister istemez aksamasına yol açmıştır.

BİT'ler, -KİT'ler gibi- kendilerini her yönüyle düzenleyen bir çerçeve yasaya sahip olmamaları veya var olan mevzuatın da dağınık olması gibi nedenlerle uygulamada birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Özellikle liberal çevrelerce, belediyelerin şirket kurarak ekonomik yaşamda faaliyet göstermeleri başlı başına bir sorun olarak görülüp çok ciddi eleştiriler yapılmaktadır. BİT'lerin tüm dezavantaj ve olumsuzluklara rağmen BİT'lerin yaşamlarına devam etmesi ve kesinlikle özel sektöre devredilmemesi gerektiğini savunanlar da bulunmaktadır (Yeter, 1993: 61; Karabilgin, 1992: 23).

BİT'lere yönelik yapılan eleştirilere baktığımızda ise genel hatlarıyla şu başlıkları görebiliriz:

• *BİT'ler, özel şirket statüsünde olmakla birlikte, belediyelerin denetimi altında çalıştıklarından dolayı, karar alma süreçlerinde bağımsız hareket etmeleri zorlaşmaktadır. Bu bakımdan BİT'lerin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak güçleşmektedir (Yeter, 1994:11).*

• *Belediyeler, bir takım siyasal kadrolara iş bulma amacıyla BİT'leri kurmuşlar ve bu nedenle BİT'ler ehil olmayan kişilerin çalıştırıldığı yapılara dönüşmüştür (Keleş, 1993: 18; Aydın, 1993: 38).*

• *BİT'ler, kayırma aracı olup yemlik olarak kullanılmaktadır ve en önemlisi yolsuzlukların kaynağı haline gelmişlerdir (Keleş, 1993:18).*

• *BİT'ler, denetim mekanizmasından kaçabilmek için kurulmuşlardır (Keleş, 1993:18)*

• *Belediyeler, görevlerini kendi bünyesinde gerekli örgütleri kurarak yerine getirmesi gerekirken; bu hizmetler, BİT'ler aracılığıyla yerine getirilmeye başlanmıştır (Disk-Genel İş, 1996: 8).*

Tüm bu genel eleştirilerin yanı sıra, farklı tarihlerde BİT'lerle ilgili olarak yapılmış çalışmalar yer almıştır. Bu çalışmalarda BİT'lerle ilgili farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlardan 1995 yılında ülke genelinde 99 BİT üzerinde yapılan bir araştırmada; BİT'ler, özellikle KİT'ler ve diğer özel şirketler ile kıyaslanarak BİT'lerin o dönem için olumlu bir trend izlediği ifade edilmektedir (Tekmen, 1997:29). Bu çalışmanın sonuçları aşağıdaki gibi özetlenebilir (Tekmen, 1997:38-39):

• *BİT'lerin toplam varlıkları cari olarak, % 157,9 artarak KİT'leri ve özel kuruluşları geçmiştir,*

• *Toplam varlıklarını karşılamada öz kaynakların katkısı artmıştır,*

- *Duran varlıklarının oranı da diğer iki kesimin üstünde bir artış göstermiştir,*
- *Kaynak yapıları özkaynak lehine gelişmiştir. Finansal oranları geçmişe göre iyi durumda olmasına rağmen, özkaynakların varlıklarını karşılama oranı özel şirketlerin oranına ulaşamamıştır. Bunun nedeni ise uzun vadeli alt yapı yatırımlarının dış kaynaklar tarafından finanse edilmesidir. Bu durum ise kısa ve orta vadede sağlıklı finans yapısına zarar vermektedir. Ancak uzun vadede bu durum BİT'lerin lehine dönüşecektir,*
- *Faaliyet oranları, KİT ve özel şirketlerden daha iyi olduğunu göstermektedir. Stok devir hızı KİT'leri geçmiş, özel firmaları yakalamıştır. Bu durum daha fazla kar elde etmesine olanak verdiği gibi, sermayesini daha az stoklara yatırdığını da göstermektedir,*
- *Maaş ödemeleri yüksek seyretmiş ve bu durum ise BİT'lerin satış karlılığını olumsuz etkilemiştir.*

Bu çalışmada ortaya konulan olumlu sonuçları, o dönem için örneğin İBB BİT'lerinin faaliyet raporları ayrı ayrı incelendiğinde de görmek olanaklıdır.³ Öte yandan 2000 yılında 104 BİT üzerinde yapılan diğer bir çalışma ise, karlı şirketlerin bilanço karları düşüldükten sonra bile global olarak 9 trilyon 600 milyar 684 milyon lira zarar ettiğini ortaya koymuştur. Çalışmada, BİT'lerdeki zararın özkaynakları hızla tükettiği, hatta borçlanma yeterliliği olmayan BİT'ler için belediye kaynakları bankalara mevduat olarak yatırılarak kredi alınabildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla yeni süreçte BİT'leri zarar ettiği ve 1995'teki çalışmadan belirtilen trendin geriye doğru döndüğü ortaya konulmuştur.⁴ Ancak her BİT'in mali durumuna ayrı ayrı bakıldığında sonuçların aynı olmadığı da bir gerçektir. Bir yanda belediye tarafından sürekli desteklenen ve belediyeye ciddi yük getiren, bu nedenle belki varlıklarına dahi gerek olmayan şirketler varken; öte yanda gördüğü kamu hizmetinin yanı sıra kar elde ederek, kendisine ve belediyeye kaynak üretenler de bulunmaktadır.⁵ Bu noktada, olumlu-olumsuz görüş sahiplerinin "bardağın görmek istedikleri

³ Örneğin, BELTUR A.Ş. ve İSTON A.Ş. için bkz.: İstanbul Bülteni, İBB İhale ve Duyuru Bülteni, Nisan 2003, Sayı: 167, sh.20-21; Ulaşım A.Ş. için bkz.: Faaliyet ve Tanıtım Kitabı, sh.185

⁴ Çalışma için bkz.: Gürses, 2000.

⁵ Örneğin; yetkilileri tarafından, İBB sahip olduğu 25 şirketten 18'inin aktif olarak çalıştığı ve bunlardan 6'sının 2003 yılı itibarıyla 31 trilyon 497 milyar 62 milyon lira zarar, 12'sinin de 80 trilyon 282 milyar 516 milyon lira kar ettiği ifade edilmiştir; www.nethavadis.com/güncel,18.07.2004.

tarafına baktıkları” saptaması yapılabilir; ancak ortada bir gerçek var ki, bardağın hem boş hem de dolu tarafı bulunmaktadır. Dolayısıyla öncelikle bardağın boş tarafı, yani varlığına gerek olmayan BİT’lerin saptanıp bunlarla ilgili çok ciddi kararların alınması gerekir. Ondan sonra BİT’ler içerisinde gerçekten varlığına gerek olan ve kar getirici niteliğe sahip olan kısmının, rasyonel bir biçimde ve özel sektör mantığı ile yönetilmesine olanak sağlanmalıdır. Ondan sonra BİT’lerle ilgili genel bir bakış açısı ortaya çıkabilir. Kısacası farklı profil çizdikleri veya aralarında farklılaşma bulunduğundan her bir BİT için tek ortak bir sonuç bulunmamaktadır. Ayrı ayrı somut sonuçlara inilmeden, toptancı bir anlayışla BİT’lerin akıbetini ilgilendiren değerlendirmelerin yapılması farklı yargıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla her BİT’i ayrı ayrı değerlendirip buna göre ilgili politikaları belirlemek en sağlıklı sonuç olacaktır.

Özelleştirme Kavramı ve BİT’lerin Özelleştirilmesi İçin Ortaya Konulan Gerekçeler

1929 ekonomik krizinden sonra başlayan süreçte; işletmecisi bir devlet düşüncesi benimsenmiş ve devletin ekonomideki faaliyet hacmi büyümüştür. Hatta devlet kalkınmanın lokomotifini olarak görülerek, adeta bir “*devlet kapitalizmi*” oluşturulmuştur. Ancak devletin ekonomideki artan belirleyici rolü, ciddi problemlere yol açmaya başladığı görüşü kısa sürede egemen olmuş ve özellikle 60’lı yılların sonunda “*daha çok devlet*” eğilimi sorgulanmaya başlanmıştır. *Özelleştirme* kavramının oluşmasında etkili olan bu sorgulayıcı görüşler, Batı’da özellikle 70’li yıllarda ağırlığını hissettirirken dünya geneline ise 80’li yıllardan sonra sıçramıştır (Hanke, 1985:1).

Kavram olarak *özelleştirme* en genel anlamıyla, “*özel hale getirmek, sınıai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak*” olarak tanımlanmakla birlikte; son zamanlarda daha geniş bir anlam kazanarak, ekonomik anlamda yeni bir düşünce biçimini ve yeni bir bakış açısını simgelemektedir. Temel hedefi piyasa ekonomisine geçiş olan özelleştirme sürecinin, birbirini tamamlayan değişik öğelerden oluşan bir bütün olduğu görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektöre devri, bu bütünün parçalarından ancak bir tanesini oluşturmaktadır. Bu bütünün tamamına birden bakılmayıp parçaların yalnızca birisi görüldüğünde, özelleştirmenin değişik tanımlama ve uygulamaları ortaya çıkmaktadır. Zira özelleştirme uygulamalarının çoğunda, kamu kuruluşlarının mal varlığı ile bunların kontrolünün özel sektöre devri biçiminde gerçekleşirken; bir

kısımında ise yönlendirme ve denetim devlette kalmakla birlikte, kamunun yönetim kurallarının özel hukuka uygun duruma getirilmesi biçiminde ortaya çıktığı görülmektedir (Kepenek, 1990:145). En genel anlamıyla özelleştirme kavramı şöyle tanımlanabilir; “devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak veya tamamen kaldırmak amacıyla, dar anlamda KİT’lerin, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi” (Atasoy, 1993:183) ya da “kamu kurumları tarafından tekel olarak ve genellikle sıfır ya da maliyetinin altında fiyatlandırılarak yürütülmekte olan işlevlerin, özel sektöre aktarılması süreci” (Eryılmaz,1997:150) dir. Özelleştirme karşıtlarının bu kavrama bakışı ise epeyce farklıdır. Çünkü onlara göre, özelleştirme kaçınılmaz bir süreç olmayıp, yalnızca kamu yararının bir takım özel çıkarlar için feda edildiği ideolojik bir seçenektir öte bir anlamı yoktur. Bu nedenle özelleştirme kavramını, “devleti yontmak ve yoksulların bırakıldığı ve sadece belli bir kesimin yaşama hakkının bulunduğu acımasız bir sistem haline gelmek”⁶ biçiminde tanımlamaktadırlar. Kısacası; özelleştirme, daha az devlet, daha fazla piyasayı ifade etmektedir (Atasoy, 1993: 183).

Küreselleşme rüzgarının da büyük etkisinin olduğu özelleştirme kavram ve uygulamaları, Türkiye’nin gündemine kamu kurum ve kuruluşlarında gerekli esneklik ve etkinliği sağlayabilmek ya da kamu hizmetlerini daha verimli yerine getirebilmek amacıyla 80’li yıllarda girmiştir. İlk uygulamaları KİT’lerde gerçekleştirilen özelleştirmelerin, yerel kamu hizmetlerinde gündeme gelmesi ise 90’lı yılların başında olmuştur. Böylelikle ihale ve imtiyaz gibi bilinen hizmet sunma yöntemlerinin yanına, şirketleşme, yap-işlet-devret, kiralama gibi yeni alternatif yöntemler de eklenmiştir. Ayrıca Devlet İhale Yasası’nda yer alan ihale yöntemi de, özellikle belediye hizmetlerinde kapsamlı ve ağırlıklı olarak uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle BİT’lerin kurulmasında, kamunun yönetim kurallarının özel hukuka uygun duruma getirilmesi biçiminde bir özelleştirme yönteminden söz etmek olanaklıdır (Doğan ve Dağ, 1995:48; Köksal, 1993: 37).

Dünya gündemine oturan özelleştirme politikalarının biçimlenmesinde; yüksek maliyetler, kaynak sıkıntısı, verimsizlik ve personel planlamasının yapılamaması, siyasal nedenlerle işe alınmalar, sendikal rekabetler ve ücret-üretim dengesizliği, araç-gereç yetersizliği gibi nedenler önemli derecede yer tutmakla birlikte, en büyük etkenin maliyet faktörü olduğu anlaşılmaktadır. Bu

⁶ Bu tarz görüşler için bkz.: Değirmenci, Koray, Özelleştirme ve Sosyal Devlet, www.Turkish.org.tr/ozelleştirme1, Türk-İş Yıllığı, Ankara, 2000; Işıklı, Alpaslan, Özelleştirme Ne İçin?, www.toplumsalbellek.org/ozelleştirme.

etkenin öne çıkmasında, yine özel piyasanın, genellikle kamunun yaptığı hizmetleri çok daha ucuza sağlayarak önemli miktarda tasarruf sağladığı savı rol oynamaktadır (Miller, 1993:347).

Özelleştirme politika ve uygulamalarına bakıldığında ana hatlarıyla şu nedenlerin varlığı anlaşılmaktadır; pragmatik, ideolojik, ticari ve popülist nedenler. Özelleştirmeye pragmatik nedenlerle yaklaşanlar, daha etkin ve verimli bir kamu hizmeti için ihtiyatlı bir özelleştirmenin yapılmasını söylemektedirler. Konuya ideolojik açıdan yaklaşanlar ise devlet çok büyük ve güçlü olup insanların yaşamına zorla girdiğinden; devletin rolünü, özel kurumlar ve özel yaşam karşısında küçülmesini sağlayacak özelleştirmelere gidilmeli şeklinde düşünmektedirler. Konuya ekonomik yarar açısından yaklaşanlar ise; ekonomide önemli yekün oluşturan kamu harcamalarını, ekonomik verimlilik açısından özel kesime aktarılmasını istemektedirler. Son olarak özelleştirme için popülist nedenler ileri sürenlerin hedefi ise, bürokrasinin gücünü azaltarak insanlara kendi ortak gereksinimlerini karşılamada daha fazla yetki vermektir. Özelleştirme ile ilgili sayılan bu genel nedenlerin yanı sıra; BİT'lerin tamamen özelleştirilerek, belediyelerin yalnızca *düzenleyici/sağlayıcı* olmaları gerektiği ile ilgili gerekçeler ise şöyle sıralanabilir (Eryılmaz, 1997:151; Doğan ve Dağ, 1995:49-50; Alper, 1994: 34; Savas, 1994: 124):

- *Serbest Piyasa Ekonomisini Güçlendirmek ve Özel Girişimciliği Teşvik Etmek*

BİT'ler, fiyat ve kalite yönünden piyasaya genelde duyarlı değildir. Bunun başlıca nedeni, BİT'lerin tekelci/tekelimsi statüleriyle piyasanın kontrolünü ellerinde bulundurmaları ve asıl önemlisi *iflas etme* gibi bir tehlike ile karşı karşıya bulunmamalarıdır. Böylece BİT'ler, piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi iyileştirmek, fiyatı ve maliyeti düşürmek gibi tedbirler alma zorunluluğu duymazlar. Özelleştirme, bu iki durumu ortadan kaldırarak, piyasa koşullarında faaliyet göstermelerini sağlamak ve bu yolla piyasa ekonomisini güçlendirmek için düşünülmektedir.

- *Ekonomide Verimliliği Yükseltmek ve Performans Artışı Sağlamak*

Hizmet performansının üç temel kriteri vardır; etkililik (efficiency), etkenlik (effectiveness) ve adillik (justice). Kamu sektöründe ortalama verimlilik genelde düşüktür. Bu düşüklük, ekonomideki verimliliği de olumsuz etkiler. Alınacak önlemler sonucu kamu sektörünün daraltılması da ekonomide verimliliğin artmasına neden olacaktır. Dolayısıyla rekabet ortamında BİT'lerin özelleştirilmesi, hizmetlerin daha verimli, etkili ve etken olmasını

sağlayacağı düşünülmektedir. Ayrıca rekabet ortamındaki kamusal hizmetler; kamunun denetimi altında olarak yeterli miktarda, daha iyi kalitede ve toplumun her kesimine adaletli bir biçimde ulaştırılmalıdır.

- *Yerel Halkın Alternatif Firmaların Hizmetlerinden Yararlanması*

Özelleştirme politikaları sonucu, hemşehriler, alternatif firmaların ürettikleri hizmetler arasında seçim yapabilme olanağına sahip olacaklarından dolayı daha fazla tatmin olacaklardır.

- *Gelir Dağılımını İyileştirmek*

Karlılık oranı yüksek BİT'lerin hisse senetlerinin yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine belli avantajlarla satılabilmesi durumunda, bu kesimlere bir gelir transferi olacaktır. Bu yöntem işletmede verimliliği yükseltirken, ayrıca verimlilik artışının düşük gelirli kesimlere aktarılmasını da sağlayabilecektir. Bu, sermaye mülkiyetini tabana yayma amacının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bunun gerçekleşmesi ise özelleştirmenin hisse satışı yoluyla yapılması ve hisse senedi alacak düşük gelirli kesimlere finansal desteklerin sağlanması biçiminde olmasına bağlıdır.

- *Sermaye Piyasasını Geliştirmek*

Ülkemizde gelişme safhasında bulunan sermaye piyasasının eksikliğini duyduğu en önemli şey yeterli menkul kıymet arzıdır. Halen devlet tahvilleri, hazine bonoları ve gelir ortaklığı senetleri ile bu eksiklik doldurulmaya çalışılmaktadır. BİT'lerin özelleştirilmesi, sermaye piyasasının gereksinimi olan bu önemli şeyi, hisse senetleri sunmak suretiyle piyasanın canlanmasına katkıda bulunacaktır.

- *Tasarrufların Daha Büyük Oranda Hisse Senedine Yönelmesini Teşvik Etmek*

Tasarrufların gayrimenkul, altın gibi bir anlamda verimsiz yatırımlara akması ülkemizin önemli problemlerinden biridir. Sermaye piyasasının gelişmiş olması ve halka açık şirketler modelinin tutulması, ayrıca kronik enflasyon ve geçmişte görülen olumsuz örnekler(işçi şirketlerinin başarısızlığı vb.), hisse senetlerinin yatırım bilincinin veya alışkanlığının yerleşmesini engellemiştir. Oysa hisse senetlerine yatırım yapmak, tasarrufların verimli yatırımlara dönüşmesi demektir. Yaygın ve kapsamlı özelleştirme programı, bazı teşvik önlemleriyle de desteklenmesi halinde hisse senedi alma bilincini yerleştirecektir.

- *Hizmetleri İyileştirmek*

Vergileri artırmadan hizmetlerin iyileştirilmesi sorunu çözülecektir.

• *Siyasal Kayırmacılığın Önüne Geçebilmek*

Belediyelerin doğası, siyasal kayırmacılıktan kendilerini kurtaramamaktadır. Belediyelerin siyasal kadrolaşma ile gereğinden fazla insan istihdam etmeleri hizmetlerin maliyetini artırdığı gibi, toplumda da sosyal barışı bozucu etki de yapabilmektedir. Özelleştirme ile bu olumsuzlukların önüne geçilmek istenmektedir (Keleş, 1987:6).

• *BİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak ve Belediye Gelir Temin Etmek*

BİT'lerin zarar ettiği ve ortaya çıkan açıkların belediyeden yapılan transferlerle giderildiği durumlar; hizmetlerin yürütülmesini olumsuz etkilediği gibi belediyenin manevra yeteneğini de daraltmaktadır. Bu nedenle gelir sağlamak ve BİT'lerin borç yükünden kurtulmak için belediyelerin özelleştirmeyi düşündükleri söylenebilir.

Bunlar veya benzeri gerekçelerle; holdingleşen BİT'lerin geleceğini belirsizlikten kurtarabilmek için belediyelerin düşündüğü çözümlerin başında, yerel kamu hizmetlerinin özel firmalara bırakılması gelmektedir. Böylelikle BİT'lerin kurulması ile başlayan özelleştirme sürecinin, ikinci aşaması da tamamlanmış ve belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi operasyonu bitirilmiş olacaktır. Mevzuata bakıldığında da, özelleştirmenin önünde herhangi bir engel olmadığı gibi, bu yönde amir hükümler de bulunmaktadır. Çünkü 4046 sayılı yasanın 26. maddesi yerel yönetimlerle ilgili olup, özelleştirilecek kuruluşların ne olduğu hususu düzenlenmiştir. Buna göre, belediyelerin “bağlı ticari amaçlı kuruluşlar” ile “pay oranlarına bakılmaksızın her tür iştiraklerindeki paylar”ını özelleştirmesi öngörülmüştür. Bu amaçla; özellikle İBB yetkilileri harekete geçmiş ve Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından Temmuz 2003’de başlatılan çalışma ile BİT'lerin SWOT analizi yapılmıştır. Ortaya çıkan sonuçlar rapor olarak, belediye meclisi hukuk komisyonuna sevk edilmiştir. O tarihteki İBB yetkilileri, yetki verilmesi durumunda, *Değer Tespit Komisyonu* kurularak şirketlerin piyasa değerinin saptanması işinin yapılacağını ve 3-4 ay gibi kısa sürede de şirketlerin özelleştirilebileceğini belirterek şu bilgileri vermişlerdi:

“Biz de uluslararası muhasebe kurallarına uygun olarak 17 şirketle ilgili ‘SWOT Analizi’ olarak adlandırılan ve finansal bilgilerin yer aldığı raporları hazırladık. Ancak özelleştirme aşamasında elimizdeki bu bilgileri 1-2 firmaya verip, değer tespitini tescil ettirmek zorundayız. O piyasa değeri olacak. Biz şirketlerde ne kadar

yatırım yapmışsınız, bugüne kadar bu şirketlere dolar bazında ne kadar sermaye aktarmışsınız bunları biliyoruz.”⁷

Bu açıklamanın yanı sıra, İBB, sahip olduğu BİT’lerle Türkiye’nin 3 büyük holdingi arasına girdiği dile getirilerek; bu gücün paylaşımı için yerli ve yabancı bütün yatırımcılara açık olunduğu, şirketlerin piyasa değeri saptandıktan sonra pazarlık aşamasının başlanabileceği, belediyenin yasal olarak İGDAŞ’ta yüzde 20’den fazla pay sahibi olunamayacağı⁸ ve diğer şirketlerde de belediye payının yüzde 25-40 arasında düşünüldüğü belirtilmişti. Aynı açıklamada; cirodan pay almak koşuluyla BELTUR ile HAMİDİYE’nin tamamen özelleştirilebileceğini belirten, ve “*Özelleştirmeden elde edilecek geliri altyapı projeleri başta olmak üzere İstanbul’un 2023’e kadar yapılması planlanan büyük projelerinin gerçekleşmesi için harcayacağız*” biçiminde ifadeler de bulunmaktaydı.⁹ İBB’nin özelleştirme politikası çerçevesinde hazırladığı bu çalışma, planlanan biçimde önceki dönemde sonuçlanmış olsaydı; İBB tarihinde yeni bir döneme girilmiş ve 80’li yıllarda başlayan liberalleşme akımının başlattığı özelleştirme dalgası büyük bir aşama kaydetmiş olacaktı. Ancak bu süreç, belediye meclisinin başkana yetki vermemesi ve daha sonra da yapılan seçimler sonucu yönetimin değişmesinden dolayı yarım kalmıştır.

Yeni dönem İBB yöneticilerinin özelleştirme ve BİT’lere bakışında, eski döneme göre büyük oranda bir farklılık bulunmamakla birlikte süreçlerle ilgili tam bir netlik de görülmemektedir. Zira İBB İştirakler Daire Başkanlığı’na atanan yeni başkan da, değişimin hızla yaşandığı dünyada özelleştirmenin kaçınılmaz olduğunu ancak uygulamada farklı bir yol izleyeceklerinin işaretini vermiştir. Yeni başkan, BİT’leri daha iyi fiyatlarla özelleştirebilmek için öncelikle durumlarının iyileştirilmesi gerektiğini ve daha sonra piyasaya çıkacaklarını ifade etmiştir.¹⁰ Özellikle İDO İGDAŞ ve Kiptaş’ın blok satış ya da tahvil ihraç ederek halka arz yoluyla özelleşeceğini açıklayan başkan, elde edilecek kaynağın ulaşım ve deprem hazırlığı için kullanılacağını ifade etmiştir.¹¹

⁷ Akşam, 29 Ağustos 2002

⁸ Bkz.: 18.04.2001 tarih ve 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu.

⁹ Akşam, 29 Ağustos 2002

¹⁰ Bkz. “Özelleştirmeyi ‘şimdilik’ rafta”, Radikal Gazetesi, 06.07.2004

¹¹ “İstanbul Belediyesi tahvil satın para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak”, Ekonomi, Nethaber, 14 Şubat 2007.

Kamu Yararı ve Müşteri Memnuniyeti

BİT'lerin temel kuruluş amaçlarına ve bu bağlamda kendileriyle ilgili tartışmalara bakıldığında; *kamu hizmeti*, *kamu yararı*, *verimlilik*, *etkinlik* gibi kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar arasında en temel kavram ise *kamu hizmeti* kavramıdır. *Kamu hizmeti*, en genel ifadeyle sunuldukları yer ve mekanda ortak yarar ya da toplumsal yararlanmanın söz konusu olduğu hizmetlerdir. Hangi düzeyde olurda olsun günümüzde kamu hizmetleri, üç ana ögenin varlığına bağlıdır; *üretici*, *tüketici* ve *düzenleyici/sağlayıcı*. *Üretici*, işi yapan veya tüketiciye hizmeti verendir. *Tüketici*, kendi gereksinimi için hizmeti alıp tüketendir. *Düzenleyici/Sağlayıcı* ise, tüketici için üreticiyi seçen veya bunun tam tersi üreticiye tüketici belirleyen bir araçtır. Örneğin belediye tüzel kişiliği, çöplerin toplanması işi için bir özel sektör şirketiyle sözleşme yaptığında; burada belediye *düzenleyici*, şirket *üretici* ve çöpleri toplananlar *tüketicidirler*. Bu biçimde *kamu hizmeti* kavramını oluşturan ögeler arasında net ayırım yapılarak, *kamunun* rolü net olarak biçilmekte ve sonrasında adeta özelleştirmeye temel oluşturulmaktadır. Başka bir deyişle *kamu*, liberal yaklaşımla bir *düzenleyici/sağlayıcı* görülmekte ve hizmeti bizzat *üretmek* ise *kamuya* biçilen rolden çok farklı bir işlev olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bir belediye için, bir hizmeti kendi çalışanlarını ve ekipmanlarını kullanarak sağlamak zorunda olmadığı net olarak söylenmektedir. Ancak hizmeti *sağlama* ve *denetleme* konusu ise kesinlikle belediye tarafından ve etkin bir biçimde yerine getirilmesi zorunludur. Özelleştirme karşıtları ise, kamunun *üretim* işlevini yitirmesinin *düzenleyici* rolünü de yitirmesine neden olacağını ileri sürerek, *üretmek* ile *düzenlemek/sağlamak* işlevleri arasındaki bu ayrımı kabul etmemektedir (Savas, 1994: 81; Ünal, 1999: 15-17).

Bütün teorik tartışmalarla birlikte, *kamu hizmetinin* *üretici* işlevinin özel şirketler tarafından yerine getirilmesi (toplu taşımacılıkta özel halk otobüsleri ya da dolmuş işletmeciliği gibi), günümüzde kabul edilebilir ve hatta sıradan bir durum haline gelmiştir. Ancak kamu hizmetinin esas hedefi olarak görülen *kamu yararı* kavramı söz konusu olduğunda ise olayın boyutu değişmekte ve konu tartışılır duruma gelmektedir. Çünkü *kamu hizmetinin* özel sektörden yerine getirilmesi durumunda, *kar* ile *kamu yararı* seçenekleri arasında kalınmakta ve özel şirketlerin doğası gereği de *kar* seçilmektedir. Çünkü özel sektörde öncelikli amaç, *kamu yararının* gözetilmesi değil *kar*'ın maksimize edilmesidir. Bu durum ise *kamu yararı* kavramını zedeleyecek bir potansiyeli beraberinde taşımaktadır. Örneğin kamu yararının üst düzeyde gözetilmesi gereken ve doğrudan toplum sağlığını ilgilendiren *çöp* ve *temizlik işleri* gibi bir

işte, *kar* amaçlı bir kuruluşun *kamu yararı* ne kadar gözeteceği, yanıt bekleyen bir sorudur. Bu bağlamda çok çarpıcı bir örnek verilecek olursa; bir İBB şirketi olan İSTAÇ tarafından, çok tehlikeli olan¹² *çöp suyunun* rast gele akmasının ya da toprak tarafından emilmesinin önüne geçmek için atıkların depolamasının yapıldığı alanlarda son teknoloji kullanılarak atıklar ile toprak tabakası arasında izolasyon işlemi yapılmakta ve çöp sularının toprağa karıştırılmayarak izoleli kanallar aracılığı ile yine izoleli kuyularda toplanması sağlanmaktadır. Toplanan bu sular ise, arıtıldıktan sonra İSKİ kanalına verilmektedir.¹³ Böyle bir yatırım ise, *dışsallık* etkisi nedeniyle *kar* dürtüsünden uzak tamamen *kamu yararı* hatta bunu da aşarak *doğal yarar* gözetilerek yapılabilecek bir yatırımdır. Bu yatırım için yapılan maliyet ise *kar*'ı maksimize etmeğe yönelik olmayıp, büyük oranda geriye dönüşü olmayan *sosyal maliyet*dir. Eğer İSTAÇ tamamen özelleştirildiğinde ya da yalnızca bu faaliyeti bir özel şirkete devredildiğinde, bu yüksek maliyetli yatırım yapılacak mıdır? Ya da hangi koşullarda yapılacaktır? Yoksa çöp suyu sızıntısı *kar* azaltıcı çok gereksiz bir ayrıntı görülerek, böyle bir yatırım akıldan bile geçirilmeyecek midir?¹⁴

¹² İSTAÇ yetkilileri; yeni uygulamanın bir parçası olarak yapılan çöp suyu kuyusuna (çöp sularının toplandığı topraktan izole edilmiş kuyu), bir köpeğin düştüğünü ve öldükten sonra da inanılmaz derecede kısa bir sürede cesedin eridiğini ilginç bir gözlem olarak aktarıp çöp suyunun ne kadar zararlı olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca yeni uygulamadan önce, çöp sularının hiçbir önlem alınmadığından toprak tarafından emilip zararlı madde olarak yer altı ve yer üstü sularına karıştığını da eklemiştirler.

¹³ Bkz.: Faaliyet ve Tanıtım Kitabı, sh. 110-111; Katı Atıkta, Vahşi Dökümden Düzenli Depolamaya, İSTAÇ Tanıtım Broşürü, İstanbul, 2001, sh. 7

¹⁴ Bu duruma çarpıcı bir örnek; "New York şehrinde katı-çöp toplanması ile ilgili iki ana yapı vardı. Şehrin Sağlık Teşkilatı, halkın ve kar amacı gütmeyen kuruluşların katı atıklarını kaldırır. Temizlik işi yapan özel firmalar ise, büro binaları, restoranlar ve toptancıları da içine alan ticari teşebbüslere hizmet verirlerdi. 1957 yılında, halk sağlığını koruma hizmetleri (yani birinci yapıyı) özel şirketlere devredildi. Sonuçta New York'ta düzinelerce şirket ortaya çıktı. Kuramsal bir bakışa göre, New York şehri Sağlık Teşkilatı'nın elinde bulunan tüm şehrin tekeli bozuldu ve teşkilat tarafından sağlanan hizmetlerin daha etkin ve verimli arzı için bir fırsat ortaya çıktı. Ama 80'lerin ortasından itibaren, çöp toplama işinin özelleşmesi ile beklenen verim alınamadı. Holdinglerce ortaklaşa sahip olunduklarından, özel temizlik şirketlerinin çoğalması gerçekten de aldatıcı oldu(...) Teşkilatlanmış suçların, özel taşıma şirketleriyle alakası olduğu yolundaki şüphe doğru olmasa bile, çöp ticareti endüstrisinin özelleştirilmesinin iddia edilen faydaları elde edilememiştir. Müşterilerin alternatifleri yoktur. Şehirden ticari kuruluş sahiplerine posta çıkarıldığında, Manhattan'daki büyük bir şirket binası da dahil çoğunun taşıyıcılarına fazla fiyat ödedikleri ve görülen rekabetin yokluğu taşıma fiyatlarını yukarı fırlatmıştır. Devletin elinde bulunan tekil özel kesimin eline geçmiştir(...) 1987'de çöp toplamanın özelleştirilmesinin New York şehri için bekleneni vermediği açıktır. Çöp taşımacılığı üzerine süregelmekte olan politik tartışmalar, özellikle tehlikeli atıklar

Bu sorulara verilecek yanıtlar ise, İSTAÇ A.Ş. özelinde *kamu yararı* önceliği olan faaliyetleri yürüten BİT'lerin özelleştirilmesi tartışmalarında önemli ip uçları verecektir.

Kamu hizmetini oluşturan üç öge (*üretici, tüketici ve düzenleyici/sağlayıcı*) baz alındığında, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilgili süreçte iki aşamanın söz konusu olduğu anlaşılmaktadır. Birinci aşamada; kamu hizmetinin yerine getirilmesinde hem *üretici* hem de *sağlayıcı/düzenleyici* olan belediyeler, bu hizmetleri daha aktif ve verimli üretmek veya sağlamak amacıyla BİT'ler kurulmuştur. BİT'ler belediyeye bağlı birer şirket olmaları nedeniyle, belediyenin *üretici* niteliği devam etmiştir. Hatta bu durum, o konjonktürde bir nevi özelleştirme yöntemi olarak görülmüştür. Günümüzde ise artık BİT'lerin tamamen özelleştirilmesinin tartışıldığı yeni bir dönemece girildiği görülmektedir. Bu ikinci aşamada hizmetlerde verimliliği artırmak, giderleri azaltmak ve tüketicilerin gereksinimlerini daha iyi sağlamak gibi KİT'ler için kullanılan kavramlar, BİT'ler için de sarf edilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, BİT'lerin de *üretici* pozisyonunda önemli değişim yaşanması ve bir kısım hizmetlerin özel sektöre devredilmesi kaçınılmaz gözükmektedir. Böylelikle hizmetin üretilmesinde karşılarında özel sektörü bulacak olan "*hemşehriler*", her hizmet grubunda kamu karşısında "*vatandaş*" olmaktan çıkıp özel sektörün karşısında "*müşteri*" konumunda olmaya başlayacaklardır. "*Vatandaş*" mantığından "*müşteri*" mantığına geçiş ise, beraberinde "*kamu yararı*" anlayışından "*müşteri memnuniyeti*" anlayışına doğru önemli bir değişimin yaşanmasına yol açacaktır. Bu nedenle belediyeler, hizmetlerin sağlıklı yürümesi, hemşehrilerin mağdur olmaması ve siyasal açıdan da risk almamak için *denetleme* işlevini eksiksiz yerine getirmek zorundadır. Bu süreçte hemşehriler, özel sektörün *kar* dürtüsü ile hareket eden "*insafına*" bırakılmaması ve "*acaba hemşehriler özel sektörün verdiği hizmetlerden memnun mu?*", "*memnuniyetsizlik varsa nedenleri nelerdir ve neler yapılmalıdır?*" gibi soruların yanıtlanması büyük önem arz etmektedir (Emrealp / Horgan, 1994:6).

BİT'lerin özelleştirilmesi sonucu *kamu yararı* kavramının netliğini kaybetmesi durumunda; "*toplam kalite*" ve "*müşteri memnuniyeti*" gibi kavramlar, temel hedefi hemşehrilerin mutluluğunu sağlamak olan belediyeler için sahip

hususunda daha büyük bir düzenleme ile ilgilidir. Birçok özel taşıyıcı amiyant ve hastane atıkları gibi tehlikeli şeylere hususi olarak el sürmezler. Hükümet sorumlulukları yeniden almaya yönelik bir eğilimin içinde olmasının yanı sıra, Koch yönetimi, özel taşıyıcıları saf dışı bırakmayı ciddi olarak düşünmektedir." (Bailey, 1987: 5-6).

çıkılması gereken önemli araçlar olacaktır. Çünkü bu gibi kavramlar, yeni süreçte *kamu yararı* kavramının işlevini üstlenebilecek bir potansiyele sahip gözükmektedir. *Üretici* işlevinde değişim yaşayacak olan BİT'ler, gerek kendileri açısından ve gerekse kamu hizmetine talip özel sektör firmaları açısından, bu kavramları özellikle "*denetleyici*" işlevini yerine getirirken kullanmalı ve hemşehrilerin şikayet ve taleplerini iletecekleri birimler oluşturarak onlara gereken önemi vermelidirler. Hatta bu birimler, daha etkin ve verimli çalışabilmesi için doğrudan başkana bağlanmalıdır.¹⁵ Bu bağlamda hemşehrilerin eğitilerek bilinçlendirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Zira bilinçlenen hemşehriler, özelleşen hizmetlerle ilgili şikayetlerini, gereksinimlerini ve isteklerini ya doğrudan BİT'lere ya da dolaylı olarak belediyelerin ilgili birimlerine ileterek sorunların giderilmesini daha güçlü isteyeceklerdir. Bu anlayış, hem hemşehrilerin "*kamu yararı*"na paralel beklentilerine yanıt verilmesinde, hem de kentte yaşayanların kaliteli yaşam sürmelerinde önemli işlevler yüklenecektir (Yalçındağ, 1996:128).

BİT'lerde yaşanabilecek özelleştirme sürecinde, hem toplumun değişen taleplerini karşılamak hem de belediye yönetiminde gerekli etkinliği sağlamak amacıyla "*toplam kalite sistemini kabul ediyorum*" ya da "*bu sisteme geçiyorum*", demekle sorunun kendiliğinden çözümleneceği de bir gerçektir. Eğer belediye yöneticileri, *kamu yararı* kavramının netliğini kaybedeceği bir ortamda "etkin ve verimli olmayı hedefliyorlarsa" ve beklenen hizmetleri "sağlıklı yerine getirerek hemşehrilerini mutlu etmek istiyorlarsa" kendilerini yenilemek ve "toplam kalite" felsefesini özellikle kendilerinden başlayarak her alanda egemen kılmak zorundadırlar (Kozcu ve Göregenli, 1994:185). Eğer bu konuda hassas davranmazlarsa; *kamu yararı* kavramı kaybedileceği gibi, hizmetlerin kalitesizliği hem ekonomik hem de siyasal anlamda belediyelere pahalıya mal olacaktır. Zira yapılan araştırmalara göre, hizmetten memnun olmayan bir kişi bu memnuniyetsizliğini ortalama 9-10 kişiye, hatta %13'ü yirmiden fazla kişiye aktarmaktadır. Üstelik iletişim araçlarının etkinliğinin artması, belediyeleri herhangi bir olumsuzluktan daha çok etkilenmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise, beş yılda bir seçime giden belediye yöneticileri için yanlış bir siyasal adım olur (Öztürk, 1996:111). *Toplam kaliteciler*, toplam kaliteyi uygulayacak örgütlerdeki yöneticilerin o örgütteki her şeyden haberdar olması gerektiğini ısrarla önermektedirler. Bu

¹⁵ Beyaz Masa, Yıldırım Servis, Alo Belediye ve Halk Danış gibi ünvanlarla kurulmuş ya da kurulacak olan ve kent halkının şikayet, gereksinim ve istekleri bakımından belediyeye sürekli bilgi akışını sağlayan birimler daha aktif duruma getirilerek bu görevi üstlenebilirler.

düşüncenin belediyelerde uygulanabilirliği ise, ancak “Beyaz Masa”. “Kent Bilgi Sistemi” biçiminde adlandırılabilir sistemlerin kurulması ile olanaklıdır (Şimşek 1996: 143).

BİT’leri Özelleştirmenin Önünü Açıcı Müdahaleler

Türkiye’de merkezi yönetimin, belediyeler üzerinde mali ve yönetsel açıdan sık sık müdahalelerde bulunduğu bilinen bir gerçektir. Bu müdahaleler, belediye tüzel kişiliğine yapıldığı gibi, doğrudan belediye işletme ve şirketlerine (BİT) yönelik olarak da yapılabilmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimlerin, BİT’lerle ilgili olarak -ortaya konulan olumsuz görüşlerin de etkisiyle- özellikle belediyeler ile merkezi yönetimin farklı siyasal partiler tarafından yönetildiği dönemlerde değişik arayışlar içine de girdikleri ve BİT’ler üzerinde hukuksal-yapısal değişiklikler yapıcı uygulamalara yönelikleri görülmektedir. Yapılan müdahaleler, siyasal nitelikli olabildiği gibi ekonomik nitelikli de olabilmektedir. Müdahale yöntemleri ise, ya gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler biçiminde ya da denetim organları kullanılarak yapılabilmektedir. Bu tür uygulamalar ise; yeni BİT kurulmasının önüne geçilmesi, mevcutların yaptıkları faaliyetlere birtakım sınırlamalar getirilmesi, yasalara uygun olan veya olmayan¹⁶ denetimlerin artması ya da belediye tüzel kişiliğinin ihalelerine girmeleri veya onlardan iş almaları gibi ayrıcalıkların ortadan kaldırılması biçiminde sıralanabilir. Ayrıca bu uygulamalarda; KİT’ler gibi BİT’lerin de tamamen özelleştirilmesinin, küresel neo-liberal politikaların bir sonucu olan kaçınılmaz bir konjonktürel süreç olarak görülmesinin de etkisi olduğu bilinmektedir.

BİT’ler açısından en çarpıcı müdahale biçimi, belediyelerin kendisine bağlı şirketlerden mal ve hizmet alımını kısıtlamaya yönelik olarak gerçekleştirilen hukuksal düzenlemeler olmuştur. 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’nın “İhtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması” başlıklı 71. maddesi, belediyelere kendisine bağlı BİT’lerden “ihalesiz olarak” mal ve hizmet alımına olanak vermektedir. Yasa bu noktada; kent sorunlarına etkin çözüm üretebilme amacıyla kurulmuş olan BİT’lerin manevra alanını genişletebilmek için liberal bir yaklaşımla belediye yönetimlerine kolaylık sağlamak istemiştir. İlgili maddede, kamu kuruluşları için kullanılan “Maliye Bakanlığı’ndan uygun görüş almaları gerekmektedir” genel ifadesinin, belediyeler için “belediye encümeni

¹⁶ Şirketler belediyeden ayrı bir özel şahsiyet olduğu ve tamamen Türk Ticaret Yasası çerçevesinde faaliyet gösterdiği nedeniyle Sanayi ve Ticaret Bakanlığı dışında yapılan denetimlerin hukuksal olmadığı iddiası için bkz.: Yıldız, 1998: 64, 68.

uygun görüşü” biçiminde geçerli olduğu 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesinin II/K-8.maddesinde hüküm altına alındığı görülmektedir. Devlet İhale Yasasının ve Genelgenin ilgili maddeleri gereğince belediyeler, ihale yapmaksızın kendilerine bağlı BİT’lerden mal ve hizmet alımına çok kolay başvurabilmekteydiler. Ancak belirli aralıklarla bu hukuksal durumu etkileyecek ve değişikliğe uğratacak düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi, 27.11.1994 tarih 22124 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan *4046 sayılı Özelleştirmeye İlgili Yasa* ile yapılan değişikliktir. Bu değişikliğe göre, belediyelerin şirket kurmaları, kurulmuş şirketlere ortak olmaları veya sermaye artırımında bulunulması Bakanlık Kurulu iznine bağlanmıştı. Bu yasa çıkmadan önce de İçişleri Bakanlığı 07.07.1994 tarih ve 612 sayılı, 04.08.1994 tarih ve 716 sayılı genelgeler ile belediyelerin yeni şirket kurmalarının önü kapatılmıştı. Söz konusu 4046 sayılı yasa ile yapılmak istenen ise, yalnızca mevcut uygulamaya bir yasallık kazandırmak olmuştu. Bu değişiklik daha da ileriye götürülerek, 13.03.1995 tarih ve 22226 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesi ile, belediyelerin BİT’lerden ihale yapmaksızın mal ve hizmet alımı yapamayacağı hükme bağlanmıştı. Ayrıca KİT’lerin özelleştirilmesi amacıyla çıkarılan 4046 sayılı yasanın 26. maddesiyle, özelleştirilme konusu hükme bağlanmış ve özelleştirilecek bu kuruluşların ne olduğu düzenlenmişti. Buna göre belediyelere ait *“ticari amaçlı kuruluşlar”* ile *“pay oranlarına bakılmaksızın her tür iştiraklerindeki paylar”*ın özelleştirilmesi açıkça ortaya konulmuştu. Ancak bu yasa maddesi, ya uygulamaya geçememiş ya da sınırlı düzeyde uygulanabilmiştir. Yapılan en ciddi müdahale ise; 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’nın günümüzün değişen ve gelişen gereksinimlerine yanıt vermede yetersiz kaldığı, bütün kamu kuruluşlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği gerekçesi ile çıkarılan yeni ihale yasası ile olmuştu. Zira 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı yeni Kamu İhale Yasası’nın *Kapsam* başlıklı 2. maddesinin “d” bendi, daha önceden kamu ihale yasası kapsamında olmayan belediye şirketlerini yasa kapsamına aldı. Bu çerçevede 01.01.2003 tarihinden itibaren, her türlü mal ve hizmet alımı ile yapım işleri bu çerçevede yürütülmeye başlandı. BİT’ler açısından yasanın en önemli yönü ise, yasanın *İhaleye katılmayacak olanlar* başlıklı 11.maddesinin 3. paragrafında, şirketlerin belediyelerin açacağı ihalelere girme yasağının konulmasıydı. Bu yasak, BİT’lerin, kendi belediyelerinin ihalelerine girmesini engelleyeceğinden dolayı kaçınılmaz bir süreci de başlatmış oldu.

Bu süreçte Kamu İhale Kurumu Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 54. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "*sermaye paylarına bakılmaksızın ihaleyi yapan idarenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketlerin bu idarelerin yapacakları ihalelere katılamayacaklarına*" ilişkin hükmün iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle Çanakkale Belediye Başkanlığı'nın açtığı dava, Danıştay 10. dairesi tarafından oybirliği ile reddedildi. BİT'lerin yönetim kurulları genelde belediyelerin ilgili birimlerinin yetkilileri tarafından oluşturulduğundan, böylelikle BİT'lerin önü iyiye kapanmış oldu. Zira genelde yaşamlarını kendi belediyelerinden aldıkları ihalelerle devam ettiren BİT'ler, kamu hizmeti yapmak amacıyla kurulmuş olsalar dahi, yönetim kurulları aynı şekilde olduğu sürece yaşamlarını sürdürmelerini sağlayacak ihalelere giremeyeceklerdi. Bu durumda BİT'leri üç akıbet beklemekteydi:

- Türk Ticaret Yasası (TYY)'nin 185-205 maddelerine göre şirketlerin infisahi veya ortakların ayrılması,
- TYY'nin 206-242 maddelerine göre şirketlerin tasfiyesi,
- TYY ve Borçlar Yasası (BY)'na göre şirketlerin devri. Başka bir deyişle 4046 sayılı yasanın 26'ncı maddesi gereği olarak TYY ve BY hükümlerine göre kamuya ait hisselerin özelleştirilmesi.

Bu süreci en az zararla kapatabilmek isteyen belediye yöneticileri, BİT'lerin özel sektöre devredilmesini kaçınılmaz bir sonuç olarak görmüşlerdi. Bu durum özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)'ni, 4734 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 01.01.2003'den önce BİT'ler için yeni arayışlara soktu. Bu arayışlar içerisinde kısa vadeli olanı; yasa yürürlüğe girmeden önce şirketlerin bir süre de olsa yaşamlarını devam ettirmelerini sağlayacak yeni ihalelerin verilmesi olmuştu. Uzun vadeli olanı ise; BİT'lerle ve onları bekleyen akıbetlerle ilgili bir durum değerlendirmesi yaparak, BİT'lerin 4046 sayılı yasa kapsamında en uygun koşullarda özelleştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılması olmuştu. Özelleştirmeye yönelik olarak başlatılan altyapı çalışması kapsamında, ulaşımdan doğalgaza, konuttan sağlık ve spora kadar faaliyet gösteren bütün şirketler ile ilgili SWOT¹⁷ analizi gerçekleştirilmişti. Bu çalışmanın hukuki altyapısı Temmuz 2002 tarihinde tamamlanarak, 27 Eylül 2002'de Belediye Meclisi'nin olağanüstü toplantısında

¹⁷ SWOT; *Strengths* (Güçler), *Weaknesses* (Zayıflıklar), *Opportunities* (Fırsatlar), *Threats* (Tehditler) kelimelerinin kısaltması olup şirketlerin değerlendirilmesinde kullanılan uluslararası bir yöntemdir. İBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından hazırlanan bu analiz için bkz.: İBB (2003), SWOT Analizi, İstanbul, Nisan.

görüşülmüş ve hukuk komisyonuna havale edilmişti. O tarihte, belediye yetkilileri tarafından yapılan açıklamada; Belediye Meclisi'nin özelleştirme yetkisini belediye başkanına vermesi durumunda en fazla 3-4 ay içinde bütün şirketlerin özelleştirilebileceği ifade edilmişti.

Ancak konuyla ilgili tartışmaların başlaması ve özellikle büyükşehir belediyelerinin yoğun baskısı üzerine başlayan süreçte genel seçimlerin yapılarak merkezi hükümetin değişmesi yeni bir durum ortaya çıkardı. Zira yeni hükümetin, 30.07.2003 tarihinde çıkardığı 4964 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa*'nın 8. maddesi, 4734 sayılı yasanın 11. maddesinde değişikliğe neden olmuş ve maddedeki "...*bunların kurmuş oldukları..*" ifadesini kaldırmıştı. Bu değişiklikle birlikte, BİT'ler Kamu İhale Yasası'nın kapsamında kalmaya devam etmekle birlikte, belediyelerin açmış olduğu ihalelere girebilecekleri konusu netlik kazanmıştır. Yapılan bu son değişiklik, yoğun bir faaliyet içerisine girmiş olan belediyeleri ve dolayısıyla BİT'leri zor durumdan kurtarmıştı. Ancak sonraki süreçte gerek Danıştay'ın vermiş olduğu karar, gerek Kamu İhale Kurumu'nun tebliğleri ve gerekse uygulamadaki hassasiyetten dolayı, BİT'lerin yönetim ve denetim kurullarının oluşumunda çok daha dikkatli olunmaya başlanılmıştır. En azından belediyelerin ilgili birimlerinin yetkilileri, kendileriyle paralellik arz eden BİT'lerin yönetim ve denetim kurullarında görev almamaktadırlar.¹⁸

BİT'lerle ilgili olarak; 28 Mart 2004 yerel seçimlerinden sonra yeni bir sürecin başladığı da görülmektedir. Özellikle İBB yetkilileri bu süreçte, BİT'lerin özelleştirilmesine sıcak bakmanın yanı sıra, "*iyileştirme*" ve "*verimli hale getirme*" kavramları üzerinde de durmaktadır. Yetkililer, bu kavramların yaşama geçmesi ile birlikte, ancak BİT'lerin daha cazip hale geleceği ve özelleşmenin daha sağlıklı yapılabileceğini ifade etmektedirler.¹⁹

¹⁸ Belediye şirketlerinde, yönetim ve denetim kurulu üyeliklerinin bir kısmının seçimle iş başına gelen belediye başkanları ve seçimle gelen meclis üyeleri arasından, atamayla belediye başkan yardımcılığına getirilen belediye görevlilerinden oluşmaktaydı. Bunların dışında özellikle büyükşehir belediyelerinde, BİT'lerin yönetim kurulu başkan ve üyelikleri ile denetim kurulu üyelikleri, çoğunlukla, belediyelerin üst düzey bürokratları tarafından oluşmakta ve böylece belediye ile BİT'ler arasında bağlantı ve koordinasyon da sağlanmaktaydı. (Gürses, 2000: 50)

¹⁹ Bkz.: "Özelleştirme 'şimdilik' rafta", Radikal Gazetesi, 06.07.2004; "İstanbul Belediyesi tahvil satın para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak", Ekonomi, Nethaber, 14 Şubat 2007.

Yeni düzenleme BİT'ler açısından rahatlık getirmişse de, başka özel firmaların da ihalelere girmelerine imkan sağlamıştır. Böylelikle ihaleler, BİT'lerle özel firmaların serbestçe yarışabileceği bir zemine kavuşmuştur.

Ayrıca 4734 sayılı yasanın 2. maddesinde değişiklik yapan yeni yasanın 1. maddesi ile de, daha önce yasa kapsamında bulunan *enerji, ulaştırma, su ve telekomünikasyon* sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler yasa kapsamı dışına çıkarılmış ve kendileri ile ilgili özel yasa çıkarılmasına karar verilmiştir. Özel yasaların çıkarılmasıyla ilgili çalışmalar da devam etmektedir.

Özelleştirmede Kullanılabilecek Yöntemler

Gerçek anlamda özelleştirmeden söz edebilmek için belediyelere ait iştiraklerin hisselerinin en az % 51'inin devredilmesi gerekmektedir. Ancak bu biçimde şirketlerin yönetimleri özel sektör sahiplerine geçebilir. Aksi takdirde belediyeler, yine ağırlıklı olarak yönetimde söz sahibi olacaktır. Bu belirtilen sonuca ulaşmak için mevcut mevzuatın da uygun olduğu görülmektedir. TTY'ya bakıldığında, belediyelerin; "A.Ş." niteliğine sahip şirketlerdeki payları ile bu payları temsil eden hisse senetlerini ve limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebileceği ifadesi yer almaktadır (TTY md. 415-418, 518-520). 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasanın* 26. maddesi de yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı yasa, iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde belediye meclislerini yetkili organ olarak kabul etmiştir(md. 26). Benzer hükümler 2886 sayılı Devlet İhale Yasası (DİY) (md. 13), 1580 sayılı Belediye Yasası(md. 8) ve 3030 sayılı kanun tarafından da benimsenmiştir.

Hisselerin nasıl devredileceği konusuna bakıldığında ise, yürürlükteki mevzuatın farklı yöntemlere olanak verdiği görülmektedir (Atasoy, 1993,189; Bozdoğan, 1998; Zengin, 1996, 109; Koca ve Dilek, 1994: 518):

1- Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)

Bu yöntemle, halka açık olmayan, ancak hisse senetleri halka arz edilen anonim şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ortaklar tarafından konulan sermayeye karşılık hisse senedi çıkarılmadığı için limited

şirket hisseleri (TYY. md. 503) ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerdeki hisseler borsa yoluyla satılmamaktadır (SPY. md. 4).

Hisseleri borsa kotuna alınmış belediye iştiraklerinin (anonim şirket konumunda bulunanlar) satış işlemi şu aşamaları içerecektir: 1- Öncelikle belediye meclisi ilgili hisse senetlerinin satışına karar vermelidir. 2- Şirketin aktiflerinin değerlendirilmesi, öz kaynağının hesaplanması ve hisse senedi bedellerinin saptanması yapılır. Bu işin saptanması ise, serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirler yetkili kılınmışlardır (3568 sayılı Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Malî Müşavirlik ve Yeminli Malî Müşavirlik Yasası). Bu iş için kiminle anlaşılacağı konusu belediye encümeninin yetkisi dahilindedir (2886 sayılı Yasa/md.51/i). 3- Hisse senetlerinin borsada satılması bir aracı kuruluş tarafından gerçekleştirilir. Bu işi hangi aracı kuruluşun yapacağı belediye encümenince belirlenerek bir sözleşme imzalanır (DİY, 51/1). 4- Son olarak, yapılan sözleşme hükümleri uyarınca hisse senetleri ilgili aracı kuruluş tarafından borsada satılır. Encümen, hisse senetlerinin satış bedeli için bir alt sınır koyabilir. Aracı kuruluş bu alt sınıra uymakla yükümlüdür.

Hisseleri borsa kotuna alınmamış “A.Ş.” niteliğindeki belediye iştiraklerinin yapısı, sermaye piyasası mevzuatına uygun hale getirilerek borsada satış işlemi yapılabilir. İlgili prosedür şöyle işlemektedir: 1-Söz konusu hisse senetleri Sermaye Piyasası Kurulu’na kaydedtirilmelidir (SPY. md.4). Ancak, bu hisselerin nominal değerleri toplamının nominal sermayeye oranı şirketin Kurul’a başvurduğu anda % 15 ve yukarısı olmalıdır. Belli bir tertip veya gruba dahil olmaları halinde o tertip ve gruptaki hisse senetleri bedellerinin; aksi taktirde ortaklık sermayesinin tamamen ödenmiş olması, rehin veya teminata verilmek suretiyle senetlerin devir tedavülünü kısıtlayıcı ve senet sahibinin haklarını kullanmasına engel olucu kayıtlara tabi olmaması, kurul kaydına alınmadan önce, “*Hisse Senetlerinin Şekil Şartlarına İlişkin Düzenlemeler*”ine uygun olarak bastırılmış bulunması gerekir (31.07.1992 / 21301 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Sermaye Piyasası Kurulu Tebliği, Seri: 1, No:14). 2- İlgili şirketin yönetim kurulu, hisse senetlerinin ortakları tarafından halka arz edilebileceği yönünde karar almalıdır. Halka arz işlemleri, bir aracı kuruluş aracılığı yerine getirilir ve bu amaçla, hisse senetleri sahipleri ile aracı kuruluş arasında Kurul’un belirleyeceği örneğe uygun olarak yüklenim sözleşmesi imzalanır.

Bütün bu koşullar oldukça uzun zaman alacağı için, bu tür hisse senetlerinin borsa kanalı ile değil de *blok satış yöntemi* ile satışının özellikle

belediyeler açısından daha uygun olacağı söylenebilir. Çünkü halka arz, uygulamada pek de başarılı olamayan yöntem olmuştur. Öncelikle KİT'ler gibi gerçek kişi olmayan kuruluşların halka doğrudan yazılım veya borsada hisse senedi yolu ile satışı; yurttaşların bu işletmelerin geçmiş ve gelecek zararlarına ortak edilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla halk özelleştirmeye karşı güvenini kaybetmiş ve kamu ile ortaklıktan kimsenin kar edemeyeceği anlayışı yerleşmiştir. Bu nedenle bu yöntemin, blok satış ile birlikte karma olarak uygulanması durumunda başarılı olma olasılığı bulunmaktadır.

2- Blok Satış (İhale)

Hisse senetlerinin borsa yolu ile satışı yönteminden farklı olarak, burada limited şirket hisseleri ile sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin hisse senetlerinin satışı söz konusudur. Ayrıca, hisse senetleri borsa kotuna alınmamış anonim şirketlerdeki hisse senetlerinin satışında da bu yöntem tercih edilmektedir. Hisse senetlerinin blok satışı, ihale yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Satış konusunda karar merci belediye meclisidir. Satış için, öncelikle şirketin ve malî durumunun analizi yapılarak hisselerin rayiç bedeli saptanmalıdır. Burada da yetki serbest muhasebeci, malî müşavirler ve yeminli malî müşavirlerdedir. Hizmeti kimin yürüteceği de yine belediye encümenince belirlenmektedir. Saptanan rayiç bedel ihale aşamasında muhammen bedel olarak göz önünde bulundurulur. Bu bedelin miktarına göre satış işlemi üç farklı biçimde gerçekleştirilebilir: Hisseler ya ihale yöntemlerinden kapalı teklif usulü ile ya da eğer sahip oldukları bedel o yılın bütçe yasasında belirtilen sınırlar dahilinde ise, açık teklif veya pazarlık usulü ile satılabilir. *Türkiye'de en çok kullanılan yöntem blok satıştır.* Bu yöntemin birçok yararları vardır: Öncelikle ekonomideki teşebbüs ve sermaye arzını artırmak için elverişlidir. İkincisi, finansman açısından hasılatı başından garanti eden risksiz bir yöntemdir. Üçüncüsü, işletmede yönetim zafiyeti oluşturmayan bir yöntemdir. Ancak *iki önemli kusuru da bulunmaktadır.* Birincisi, kısa dönem itibarıyla de olsa servet ve gelir dağılımını bozmasıdır. İkincisi, yolsuzluk gibi olumsuz durumlara prim vermesidir.

3- Gecikmeli Halka Arz

Belediyeye ait BİT zararda olup gerekli rehabilitasyon çalışmaları yapıldığı takdirde kâr edebilecek duruma gelebilecekse ve belediyenin kaynakları da buna yetmiyorsa, bir sözleşme ile ilgili belediyenin payı blok halinde özel sektöre devredilir. Bu devir karşılığında özel firma da gerekli kaynak transferini yaparak rehabilitasyon gereksinimini karşılar. Bir sözleşme

ile rehabilitasyonun ve gerekli yatırımların özel şirketçe yapılması güvence altına alınır. Yine sözleşmede belirlenen sürenin sonunda hisseler kısmen veya tamamen halka arz edilir. Hisselerin halka arzı da özel firmanın yükümlülüklerindedir.

4- Likidasyon (Varlık Satışı)

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

5- Çalışanlara Hisse Devri

Bu tür satışta güdülen amaç, hem çalışanları hisse sahibi yapmak suretiyle, hisse sahipliğini yaygınlaştırmak ve bu biçimde çalışanların da özelleştirmeye doğan tepkilerini en aza indirmektir.

Bu yöntemlerin dışında pratikte kısmen uygulanan özelleştirme kapsamında sayılabilecek farklı yöntemler de bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemli olanı kısaca “taşeronlaşma” diye ifade edebileceğimiz bu yöntemdir. Bu yöntemde; şirketler, ana işlevini devam ettirmekle birlikte yardımcı işlevleri ihale vb. usullerle özel sektörden parça parça hizmet satın alarak yürütmektedir. BİT’lerin mevcut halinde de kısmi olarak kullanılan bu yöntemin, hizmetlerin tamamına yaygınlaşması durumunda hem şirketlerin kendi yapısı ve personel sayısı küçülmüş hem de özel sektörün daha aktif olarak bu alanlara girmesi sağlanmış olacaktır. Bu yöntemde, şirketin tüzel statüsü devam etmekte birlikte, çekirdek yönetim kadrosu ağırlıklı olarak denetim işlevi görecektir. Dolayısıyla uygulamada başarılı olabilmek ve hedeflenen verim ve karlılığı elde edebilmek için ciddi ve düzenli bir denetim mekanizması olmazsa olmaz bir koşuldur. Diğer bir yöntem de, kiralama ve işletme haklarının veya mülkiyetten başka diğer hakların devri yöntemidir. Bunlar, gerçek anlamda bir özelleştirme olmamakla birlikte, Anayasadan ve yasalardan doğan engelleri aşabilmek için baş vurulan ve özelleştirmeye zemin hazırlamaya yol açıcı yöntemlerdir. Örneğin özelleştirmenin olanaklı olmadığı durumlarda kiralama veya işletme hakkı devri, bölgedeki inisiyatifi harekete geçirerek sorunların çözümüne katkıda bulunmalarını sağlamak için göz önünde tutulması gereken bir yöntemdir. Doğal olarak bu tür yöntemler tam bir özelleştirme yöntemi olmayıp, uzun vadede satışa dönüşecek ara çözümlerdir.

BİT'lerin Özelleştirilmesinde Ortaya Çıkabilecek Sorunlar

BİT'lerin özelleştirilmesi gündeme geldiğinde, özelleştirmeyi “toptancı” bir anlayışla reddetmek ya da “bırakın yapınlarca” bir anlayışla herşeye rağmen yapılmasını kabul etmek gibi refleksler hatalı sonuçlara götürebilir. Bu nedenle konu, öncelikle avantaj ve dezavantajları ile net ortaya konulmalı; ve özelleştirme gerekli görüldüğü taktirde, belediyeler ve çalışanlar açısından yaşanabilecek sorunlar saptanıp sağlıklı bir geçiş süreci üretilmelidir. Çünkü yaşanabilecek bir özelleştirme sürecinde BİT'leri ve dolayısıyla belediyeleri çok ciddi sorunlar yumağı beklemektedir. Bu yumakta, ekonomik ve mali sorunlar önemli olmakla birlikte, sosyal ve siyasal yönleri olan sorunların da ağırlıklı olarak bulunacağı bir gerçektir.

Bu bağlamda olası özelleştirilme sürecinde BİT'leri bekleyen sorunlardan bazılarını genel hatlarıyla bakmaya çalışalım.

BİT'leri özelleştirmenin sonrasında ortaya çıkabilecek en çarpıcı sonuç, ülkemizde yüksek oranda seyreden işsizlik oranının daha fazla artması olasılığıdır. Artan işsizlik sorununa ek olarak, iş güvencesinin azalması, reel ücretlerde düşme ve sendikalılaşma oranında azalma gibi özellikle sosyal nitelikli sorunlar da baş gösterecektir. Dolayısıyla özelleştirmenin ilk etkileri, BİT'lerde çalışan ve sayıları binlerle ifade edilen çalışanlar üzerinde kendisini gösterecektir. Kaynak tahsislerinin etkinliği gibi özelleştirmenin ortaya çıkarabileceği olumlu sonuçlar orta ve uzun dönemlere yayıldığından, kısa dönemdeki başta işsizlik olmak üzere sosyal içerikli sorunlar kendisini daha çok hissettirecektir. Üstelik bazen özelleştirme sonrasında yapılan kar/zarar hesapları, el değiştiren işletmenin kapatılmasına veya üretimin durmasına da yol açabilmektedir. Bu durum; işletmenin mevki rantı nedeniyle, rekabet gücünün olmaması gerekçesiyle, bazen rakiplerin monopolleşmek için kamu kuruluşlarını satın alarak kapatmalarıyla ya da işletmecilik hatalarından veya maliyetlerin yüksek olması gibi nedenlerden kaynaklanabilmektedir. Böylelikle artmakta olan işsizlik sorunu daha da içinden çıkılmaz bir duruma gelecektir. Bu sakıncaları ortadan kaldırmaya yönelik olarak, kıdem tazminatlarının ödenmesi yanında işsizlik sigortasının daha aktif uygulanması, borçların ödenmesinden arta kalan özelleştirme gelirlerinin yatırımlarda kullanılması, işsizlerin yeniden eğitilmesi gibi önlemler uygulanabilir görülmektedir. Kısa dönemde alınacak bu tip önlemlerle birlikte; BİT'lerin özelleştirilmesinde, orta ve uzun vadede başlıca hedef, başta kaynak tahsislerinde olmak üzere *etkinlik artışının* sağlanması olmalıdır. Yoksa yalnızca belediyeye gelir sağlamak ya da borç ödemek gibi kısa vadeli hedefler için BİT'leri özelleştirmeye

gitmek sağlıklı olmayabilir. Üstelik özelleştirmenin getireceği birçok maliyet de söz konusu olduğundan, kurallara uygun olarak yapılan özelleştirmelerde genellikle kısa dönemde gelir sağlamak zor gözükmektedir.²⁰

BİT'lerin özelleştirilme sürecinde ortaya çıkabilecek önemli sorunlardan birisi de; şirketlerin pazar değerlerinin hesaplanması sorunudur. Özellikle özelleştirmeye konu olacak mal ya da hizmet, yalnızca bir-iki kişinin fiyat verebileceği kadar büyükse ya da verilen fiyat gerçek değerinin altında kalırsa; özelleştirmelerdeki geleneksel sorun olan “değer biçememe” ile karşı karşıya kalınabilir. Bu değer biçememe sorununun, BİT'lerin özelleştirilmesi sürecinde yaşanma riski de büyüktür. Bu geleneksel sorunun uzantısı olarak ortaya çıkan alt sorunlar da bulunmaktadır. Özellikle blok satışlarda bedellerin piyasa değeri altında tutulmasının yolsuzluğa ortam hazırlaması ile birlikte, gelir dağılımını bozucu etkisi de ortaya çıkabilir. Bu nedenle özelleştirme operasyonunun yönetimi, üzerinde hassasiyetle durulması gereken önemli bir konudur. Hantal bürokratik yapıyla çalışmak yerine; uzmanlar desteğinde, doğrudan en üst otoriteden emir alıp ona hesap veren tam yetkili ekiplerle çalışmak daha sağlıklı olacaktır (Butler, 1993:11).

Belediyeler, BİT'ler aracılığı ile kent yaşamı içerisinde yaşamsal öneme sahip hizmetleri yerine getirmektedirler. Bu nedenle özelleştirme sürecinde hizmetlere talip olan özel sektör firmalarının iflas etme tehlikesi, başarısız olma veya hizmet kalitesinin düşüklüğü gibi nedenlerle ya da sözleşme koşullarını kötüye kullanıcı davranışlarıyla, hemşehrileri hizmetlerden yoksun bırakma olasılıkları olduğundan, belediyelerin ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmaları kaçınılmaz olur. Dolayısıyla özelleştirme sürecinde belediyeleri siyasal ve hukuksal birçok risk beklemektedir. Çünkü yapılan hizmet sözleşmeleri, hiçbir zaman belediyenin sorumluluğunu göz ardı ettiremez ve onu sorumsuz kılamaz. Hizmetin *yüklenicisi* kim olursa olsun, özel sektör ile kamu hizmetini yerine getirmenin daha büyük *düzenleme/denetleme*lere götürmesi kaçınılmazdır. Özellikle doğalgaz, toplu ulaşım, çöp gibi doğal tekel niteliğine

²⁰ 1986 yılından itibaren hız kazanan özelleştirme uygulamaları sonucunda, İdare tarafından bugüne kadar satışı yapılan 166 kuruluş ve kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 17 kuruluş ile birlikte devletin tüm bu satışlardan elde ettiği gelir sadece 2.9 katrilyon TL yani 7.9 milyar \$'dır. Koparılan onca gürültüye rağmen tüm bu özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirin % 35'lik kısmı (3,4 milyar ABD \$) ancak hazineye gelir olarak aktarılabilmektedir. % 50'lik (4,8 milyar ABD \$) kısım ise; özelleştirme kapsamındaki kuruluşların sermaye iştiraki, borçları, personel harcamaları, erken emeklilik ödemeleri gibi konular için harcanmıştır. Özelleştirmeyi meşru göstermek ve toplumsal bilince bu konuyu yerleştirmek için yapılan ilan ve reklamlar için ise 100 milyon ABD \$ harcanmıştır.

sahip alanlarda bu gereksinim daha fazla duyulacaktır. Bu *düzenleme/ denetleme* mekanizması olmazsa ya da sağlıklı işlemezse; kamu yararının sağlanmasının aksine hemşehrilerin ciddi mağduriyetleri söz konusu olabilecektir. Bu nedenle belediyelerin BİT'lerle ilgili herhangi bir hizmeti özel firmalara devretmesi ya da ihale etmesi ile iş bitmemekte; hizmetlerin yerine getirilmesi veya kalitesi ile ilgili denetim gerekleri, hizmet programının düzenleme ve değerlendirilmesi ile inceleme gerekleri gibi faaliyetlerin kesinlikle belediye tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Hatta oluşacak aksamalarda, hemşehrilerin resmi ve siyasal muhatabı olan belediyelerin özelleştirme aşamasından önce olduğu gibi bu hizmetleri bizzat kendisinin yerine getirmesi zorunluluğu olacaktır. Çünkü hizmetin yerine getirilmesi, belediyenin sorumluluğu ve garantisi altındadır. Hizmet için gerekli altyapı yatırımını gerçekleştiremeyecek ve hizmeti yerine getiremeyecek bir özelleştirme girişimi, yine belediyenin sırtına kambur bırakılmaktan öteye geçmeyecektir. Bundan dolayı özelleştirme sürecinde, BİT'lere talip özel firmaların sahip olduğu profil ve ekonomik durumun çok iyi analiz edilmesi gerekir (Butler, 1993: 12).

Hizmetlerin fiyatlandırılması ile ilgili bir sorun da; *doğal tekellerin* özelleştirilmesi halinde yaşanabilecektir. Bu durum, hizmetlerin monopol fiyatlandırılması ve istenilen fiyatla sunulması ya da daha karlı gözüktüğünde hizmetin/üretimin kısılması ya da kalitesinin düşürülmesi sorunlarını da beraberinde getirecektir.²¹

Özelleştirme süreçlerinde yaşanabilecek diğer bir sorun da geçiş maliyetleridir. Bu maliyetlerden nadiren söz edilmektedir. Ancak şu da bilinmelidir ki, BİT'lerin özelleştirilmesinde ilk kurulum maliyeti, geçiş süreci maliyetleri, yasal maliyetler ve hizmet yokluğu gibi giderler belediyelerin sorumluluğunda kalacaktır. Ayrıca yapılacak bir özelleştirmede belediyeler, geçişle bağlantılı bozulma maliyetlerini de içeren bir dizi yayın ile, potansiyel iş sorunlarıyla, hizmetlerin yerine getirilmesi esnasındaki başarısızlıklarla ve geçiş dönemindeki haksız olayların neden olduğu davalarla yüz yüze gelmek durumunda kalacaktır. Bu nedenle geçiş, özelleştirmenin potansiyel yararlarından daha ağır gelebilecek sosyal ve siyasal yönleri de olan bir gerçeklik olarak belediyelerin karşısına çıkacaktır (Butler, 1993: 10; Peker, 2003).

Ticari nitelikte olmayan sosyal ve kültürel amaçlı hizmetlerin, özelleştirilme sonucu ortadan kalkması sorunu da bulunmaktadır. Bunlar genellikle ortalama maliyetin, ortalama hasılatın üzerinde olduğu hizmetlerdir.

²¹ Bkz.: Peker, Ersel, "Teleferikte Özelleştirme Tartışması", Akşam, 2 Ocak 2003.

Yapılması gereken ise, ya çapraz sübvansiyona başvurmak veya sabit tesis harcı talep etmek veya bu hizmetleri talep edenlerin hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmasını sağlamaktır. Ancak yerel olarak bu hizmetlerin finansmanına katkıda bulunulmuyorsa ve çok ciddi maliyetleri varsa, bu alanlardan çekilmek ve aynı hizmetlerin aksamadan yerine getirilmesini sağlayıcı sivil alternatifleri desteklemek daha doğru olacaktır.

Son olarak özelleştirme süreçlerinde, neyin özel neyin kamu ve neyin kamuya ait neyin özele ait olduğu arasındaki ilişkileri yeniden tanımlanacaktır. Bu tanımlama ile, şu andaki haliyle kamu hizmeti ile ilgili meşruiyetin de özelleştirilmesi söz konusu olacaktır. Bugün kamu hizmetlerinin etkin verilemeyişinin nedeni olarak, hizmet arz edenlerin oluşturdukları ittifaklar ve yerinden kolay oynatılamayan bürokratlar ya da aşırı politizasyon olarak gösterilebilmektedir. Özelleştirme, bu tür nedenleri ortadan kaldırıp verimlilik artışını sağlamak amacıyla düşünülmekle birlikte; milletin bağlılık ve aidiyet duygusu açısından da bazı riskler de taşımaktadır. Eğer özel firmalar topluma yakın ortak tabanlı ve orta ölçekli örgütler ise sonuç toplumsal açıdan ciddi sorun oluşturmayabilir. Aksi taktirde toplumdaki kamusal meşruiyet kavramı, verimliliğin artışı açısından erozyona uğratılmış olacak ve belki de tekrar kazanılamaz duruma gelebilecektir.

Kısacası özelleştirme sürecinde yaşanabilecek tüm bu endişe ve sorunların ortadan kalkabilmesi için, konunun ekonomik ve mali yönleri ile birlikte özellikle yaşamsal değere sahip siyasal ve sosyal boyutlarının da kesinlikle dikkate alınması gerekir. Yoksa olayın bu boyutları dikkate alınmadan ve herşeye rağmen gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları çok ciddi riskler taşıyabilir. Şurası da bilinmelidir ki; tüm bunların sağlıklı işleyebilmesi ve sorunların en aza indirilebilmesi, ancak özelleştirmelerin her aşamasının saydam bir biçimde yapılması ile olanaklı olabilir.²²

²² Bugüne kadar yapılan özelleştirmelerle ilgili verilerin ortaya çıkardığı gerçek; özelleştirme uygulamalarından elde edildiği var sayılan gelirden, toplumun yaşam koşullarını iyileştirici herhangi bir çalışma yapmaya olanağı olmadığıdır. Yalnızca kamunun ortak malı olan birçok kuruluş, arsa değeri altından, el değiştirmiştir. Türkiye’de belki KİT’lerin tasfiyesini, bazılarının özzerleştirilmesini, belli konularda doğrudan satış, management-contract, imtiyaz yöntemiyle özelleştirmeyi içeren karma bir program uygulamak mümkündür. Ancak şimdiye kadar yapılan uygulama, uluslar arası çevrelerde, KOİ’nin yetersizliğinden ve hükümetlerin kararsızlığından kaynaklanan nedenlerle, başarısız bir örnek olarak gösterilmektedir. Kompleksiz, kararlı ve cesur bir yaklaşımla, teknik bakımdan yeterli kadrolarla, özelleştirme kararlarında ve uygulamalarında saydamlık ve kamuoyu (özellikle sendikacıların) desteği ile, başarılı bir “özelleştirme” programı uygulanabilir

Sonuç

KİT'lerin özelleştirilmesi ile ilgili yaşanan tartışmaların, yakın zamanda BİT'ler için de yaşanmaya başlandığı ve onların da özelleştirilmesi yönündeki görüşlerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu tartışmaların göbeğinde KİT'lerle BİT'lerin birbirine benzerliği yatmaktadır. Aralarındaki bu benzerliğe rağmen; kuruluş hedefleri, misyon ve vizyonlarında ciddi farklılık yer almaktadır. KİT'ler, Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonominin lokomotifliğini üstlenebilecek bir özel sektör olmaması veya var olanların yeterli sermaye birikimine sahip bulunmamasının yanı sıra, 1929 krizi sonrası konjunktürde oluşan Keynesyen politikaların da etkisiyle ortaya çıkmış ve sanayileşme, istihdam, bölgesel kalkınma, doğal kaynakları değerlendirme, gelir dağılım dengesi, kaynak oluşturma ve belli sektörleri destekleme gibi çok yönlü işlevleri üstlenmişlerdir. Dolayısıyla yaşanan bu süreçte KİT'lere “devletçi” bir ruh egemen olmuştur. BİT'lerin ortaya çıkışına baktığımızda ise; herşeyden önce konjunktür devletçi değil neo-liberal politikaların egemenliği altındadır. Belediye bürokrasisinin hantallığı, ilgili mevzuatın yetersizliği gibi olumsuzluklara çare olarak düşünülen BİT'ler, o koşullarda özel sektör mantığı ile dizayn edilerek bir *özelleştirme yöntemi* olarak gündeme getirilmiştir. Üstelik BİT'lere yüklenen misyon ise; “*kalkınma*” gibi “devletçi” kavramlar olmayıp “*verimlilik*”, “*etkinlik*” gibi özel sektöre ait kavramlar olmuştur. Bu nedenle BİT'ler, hem konjunktürel, hem yaklaşım, hem de yapısal olarak “*özel sektör*” ruhuna sahip birer kuruluş biçiminde karşımıza çıkmışlardır.

Ancak tüm liberallğine ve hukuken özel şirket statüsüne sahip olmasına rağmen; KİT'lerin özelleştirilmesi için ortaya konulan aynı nedenler, BİT'lerin de tamamen özelleştirilmesi yönündeki tartışmalarda kullanılmaya başlandı. BİT'ler, “*niçin özel sektöre devir edilsin, niçin özelleştirilsin?*” sorusuna; “*Biz yapamıyoruz, etkin ve verimli hizmet üretemiyoruz*”, “*Elimizde yeterli uzman çalışan yok*”, “*Yeterli iş makinemiz veya araç yok*” biçiminde yanıt verildiğinde bunun bir anlamı olabilir. Ancak BİT'lerin çoğunun iyi bir yönetimle, bu yanıtta geçen şıkların dışına çıkabildikleri ve hatta kamu yararını sağlamanın yanında birçok sektörde önemli “*kar*” getiren yatırımlar yapabildikleri bilinmektedir. Dolayısıyla BİT'lerin kuruluş amacı, varlığı ya da yapısı noktasında ciddi bir sorun bulunmayıp, esas problemin herhangi bir özel sektör firmasında da yaşanabilecek olan yönetim sorunu, başka bir deyişle “*yönetilememe sorunu*” olduğu görülmektedir. Bu sorun giderildiği takdirde, BİT'ler daha etkin ve verimli çalışarak kendisinden beklenen “*kamu yararı*”

amaçlı hizmetleri daha verimli sağlayabilir ve kendisiyle ilgili özelleştirme tartışmalarından kurtulabilir.

Ancak küreselleşme rüzgarının şiddetle estiği içinde bulunduğumuz konjonktürde, hedefler arasında böyle bir yaklaşım gözükmemektedir. Aksine bir özelleştirme biçimi olarak ortaya çıkan BİT'lerin, özel sektöre devri geri dönülmez bir süreç olarak görülmekte ve bununla ilgili çalışmalar yapılmaktadır. Son günlerde yerel yönetimlerle ilgili olarak yasalaştırılan ya da tasarı halinde olan çalışmalar ve daha spesifik olarak kamu ihale mevzuatında yapılan değişiklikler, bu süreci başlatacak potansiyele sahip biçimde düzenlenmişlerdir. Dolayısıyla özelleştirme ile birlikte kamunun küçülmesi ve özel sektörün devreye girmesi düşüncesi, BİT'ler açısından da, karar mekanizmasının başında bulunanlar tarafından kaçınılmaz olarak görülmektedir. Ayrıca BİT'lerle ilgili ortaya konulan özelleştirme nedenleri de incelendiğinde, bu durumun geciktirilemez bir sonuç olduğunun ortaya konulduğu anlaşılmaktadır. Üstelik merkezden yerele kadar ülkede yaygınlaşan yolsuzluklar ya da yolsuzluk söylentileri ile belediyelerin elindeki olanakların birer arpalık olarak kullanıldığı biçimindeki yargılar, özelleştirmeler konusunda artık sokaktaki vatandaş da iknaya ve özelleştirmeye toplumsal bir taban kazandırmaya başlamıştır. Burada önemli olan; BİT'lerle ilgili olarak takip edilecek politikalar, sırf ideolojik tercihlerle ya da küreselleşme rüzgarı estiği ve uluslararası sermaye kuruluşları tarafından istendiği için ortaya konulmayıp, ülke ve belde gerçeklerine uygun reel gerekçelerle ve objektif kriterlere dayanılarak yapılmasıdır.

BİT'lerin özelleştirilmesine yönelik olarak, genel nedenlerin yanı sıra; serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel girişimciliği teşvik etmek, ekonomide verimliliği yükseltmek ve performans artışı sağlamak, yerel halkın alternatif firmaların hizmetlerinden yararlanmasını sağlamak, gelir dağılımını iyileştirmek, sermaye piyasasını geliştirmek, tasarrufların daha büyük oranda hisse senedine yönelmesini teşvik etmek, belediyeye gelir sağlamak, hizmetleri iyileştirmek, siyasi kayırmacılığın önüne geçebilmek, borç yükünden kurtarmak gibi özel gerekçeler de ortaya konulmaktadır.

Ayrıca BİT'lerin olası özelleştirme sürecinde hangi yöntemin/ yöntemlerin kullanılacağı konusu önem arz etmektedir. Mevzuata uygun olarak özelleştirmelerde, "Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)", "Blok Satış (İhale)", "Gecikmeli Halka Arz", "Likidasyon(Varlık Satışı)", "Çalışanlara Devir" gibi yöntemleri kullanmak olanaklıdır. En kullanışlı ise "Blok Satış(İhale)" yöntemi olup şirketin niteliğine göre kısmen

de “Likidasyon (Varlık Satışı)” yöntemi kullanılabilir. Ancak kısa vadede şirketlerin tamamen özelleştirilmeyip “taşeronlaşma”, “kiralama” gibi ara yöntemler de kullanılabilir.

Dolayısıyla gelinen aşamada artık düşünülmesi gereken; BİT’lerin özelleştirilmesi hangi koşullarda, hangi yöntemlerle ve hangi sonuçlarla yapılacaktır? Özelleştirmede karşılaşılabilecek riskler nelerdir? Özelleştirme öncesi hangi iyileştirme ve altyapı çalışmaları yapılmalıdır? gibi konular olmalıdır. Ayrıca ülke ekonomisi açısından BİT’lerin özelleştirilmesinde seçilen yöntem kadar müşteriler ve zamanlama da büyük önem taşımaktadır. Çünkü kaçınılmaz olarak görülen özelleştirme sürecinin herşeye rağmen işletilmesi ve bu süreçte “*birakın yapsınlar*” tarzında bir yaklaşımın benimsenmesi; işsizlik, düşük ücretle çalıştırma, kar öncelikli hizmet mantığı sonucu bu hizmetlerden yararlanamayacak insanların çoğalması gibi ülke genelinde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlu birçok sorunun yerel düzeyde de yaşanma riskini beraberinde getirecektir. Kısacası kaçınılmaz olarak görülen *özelleştirmeler* yapılırken; işin istihdam, siyasal, toplumsal gibi yönleri de kesinlikle unutulmamalı, riskler belirlenmeli ve olası riskleri ortadan kaldırıcı veya azaltıcı politikalar üretilmelidir.

Öte yandan yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi mantığı içerisinde, “*hemşehri veya vatandaş*” konumunda olan insanlar “*müşteri*” konumuna dönüştürüleceğinden, “*kamu yararı*” kavramı da “*müşteri memnuniyeti*” kavramı ile yer değiştirecek gibi gözükmektedir. Bu nedenle özelleştirme sonrası süreçte “*toplam kalite*” ve “*müşteri memnuniyeti*” kavramlar büyük önem taşıyacaktır. Bu kavramları yaşama geçirecek sistemlerin ve birimlerin belediyelerce kurulmasının yanı sıra, iki konu da önem taşımaktadır: *Üretici* işlevini özele devredip *düzenleyici ve sağlayıcı konumunda kalacak olan belediyelerin dürüst ve ciddi bir deneticilik yapması* ile *müşteri konumunda olan hemşehrilerin daha eğitilmiş ve bilinçli bir duruma gelmesi*. Ancak bu iki ayağın sağlıklı işlenmesi ile, bu kavramlar yaşama geçebilecek ve yerel kamu hizmeti verecek, hatta doğal tekel niteliğine sahip hizmetleri yerine getirecek olan özel firmalar, hangi kavramla ifade edilirse edilsin “*toplumsal yararı*” gerçekleştirmede kendilerini zorunlu hissedebileceklerdir. Zaten toplumun bilinçli olmadığı bir ortamda, hizmetler ister doğrudan “*kamu*” tarafından isterse “*özel sektör*” tarafından verilsin vatandaşın mağdur olması sonucunu değiştirmeyecektir. Bu nedenle BİT’lerin özelleştirilmesi sürecinde hemşehrilerin eğitimi olmazsa olmaz bir koşuldur.

Dillerde pelesenk olan özelleştirme kavramı ve tartışmalarıyla ilgili kanaatimizce en önemli nokta; genelde kamuda ve özelde BİT’lerde çalışan

personelin, çalıştıkları kuruluşlara sahip çıkmadaki samimiyetlerini sorgulamalarıdır. Çünkü kamu kuruluşlarının hantal ve verimsiz birer “çiftlik” görüntüsüne sahip olmasında personelin de olumsuz anlamda büyük katkısı olduğu bilinen bir gerçektir. Bu nedenle aynı kişilerin, bir yanda özelleştirme politikalarını eleştirirken, öte yanda bu kuruluşlara “bir esnafın kendi dükkanına sahiplenmesi” gibi sahiplenmeyip “salla başını al maaşını” mantığı ile hareket etmeleri inandırıcılıklarını kaybettirmektedir. Dolayısıyla bir yanda özelleştirme politikaları eleştirilirken, öte yanda özelleştirmelere gerekçe olacak süreçlerin ortaya çıkmasına yol açmak da tartışılması gereken bir konudur.

Özelleştirmelerin asıl hedefi gerçek anlamda piyasa ekonomisine geçiştir. Gerek piyasa ekonomisinin hazmedilebilmesi ve gerekse özelleştirmenin net olarak anlaşılabilmesi için, her konuda olduğu gibi burada da olmazsa olmaz bir koşul olarak halkın eğitimi önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konunun öncelikle üniversitelerden başlayarak ders programlarına konulması, konuyla ilgili think-tankların kurulması ve uzmanlar tarafından avantaj ve dezavantajları ile başta medya olmak üzere değişik araçlarla halka anlatılması gerekir. Yaşanacak acı tecrübelerin bizi bilinçsizce yönlendirmesi bekleneneğine, tıpkı benzer ekonomi-politik hastalıklara maruz olan ülkeler gibi halkın eğitime önem verilmesi gerekmektedir. Yoksa bilinçsizce yönlendirilen halk, yapılan özelleştirmelerde beklentilerine cevap bulamayacağı gibi yaşanan süreçlerde sürekli mağdur olma durumunda kalacaktır. Özellikle “vatandaş” mantığından “müşteri” mantığına ve “kamu yararı” anlayışından “müşteri memnuniyeti” anlayışına doğru önemli bir değişim yaşanacağından, özel sektör karşısında hemşehrileri bu yeni duruma adapte olması için eğitim kaçınılmazdır. Ancak bu biçimde “kamu yararı” kavramının netliğini kaybettiği bir ortamda “eğitilmiş bir müşteri” olarak hemşehriler, “müşteri memnuniyeti” kavramını iyi kullanarak özel firmalardan en kaliteli hizmeti en uygun fiyata talep edebilecek potansiyele sahip olabileceklerdir. Bu açıdan “toplam kalite” ve “müşteri memnuniyeti” kavramları özelleştirme sonrası süreçte büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (1994), “*Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi*”, ÇYY Dergisi, C: 3, Sayı: 6, Kasım.
- Akalın, Güneri (2001), Türkiye’de Piyasa Ekonomisine Geçiş ve Ekonomik Kriz, www.tisk.org.tr, 23.03.2001.
- Alper, Yusuf, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Sağlık-İş Yay., Ankara, 1994.
- Atasoy, Veysel (1993), Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Nuru Matbaacılık, Ankara.
- Bailey, Robert (1987), Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları (Çeviren: Eker, Aytaç), New York.
- Bozlağan, Recep (1998), “*Yerel Hizmetler ve Özelleştirme*”, Öneri, MÜ SBE Dergisi, Yıl: 5, C: 2, Sayı: 10, Haziran.
- Butler, M. Stuart (1993), “*Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi*”(Çev: Aktan, C. C.), Kamu Ekonomisinin Gelişmesi ve Özelleştirme (Der: Eker, Aytaç / Aktan, C. C.), İzmir.
- Doğan, Fırat, A. Serap (1999), “*Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları*”, Çağdaş Yerel Yöntemler, C:7, No:1, Ocak.
- Gürses, Gıyasettin (2000), Belediye Şirketleri Hakkında Bilgi Notu, T.C., Sayıştay Başkanlığı, Şubat.
- Doğan, Zeki, Dağ, Mustafa (1995), “*Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 4, Sayı: 3, Mayıs.
- Emrealp, Sadun / Drew Horgan, Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul 1994.
- Eryılmaz, Bilal, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yay., İstanbul, 1997.
- Eryılmaz, Bilal (1989), “*Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler*”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 382, Mart.
- Habermas, Jürgen (2002), Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti (Çev: Beyaztaş, Medeni), Bakış Yay., İstanbul.
- Hanke, Steve H. (1985), Özelleştirme Teorisi (Çev.: Devrim, Fevzi), www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/ devrim-ozellestirme-teorisi.htm.

- Keleş, Ruşen, “*Yerel Yönetimler ve Konut*”, A.Ü.S.B.F. Dergisi, Ocak-Aralık1987
- Kepenek, Yakup, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, 1990.
- Keskinkılıç, Erdoğan, “*Bir Osmanlı Özelleştirme Modeli: Reji-Tütün İdaresi*”, Liberal Düşünce, Sayı:14, Bahar 1999.
- Kili, Suna (2002), “*Sunuş*”, Cumhuriyet ve Küreselleşme, Kültür Bak. Yay., Ankara.
- Koca, Murat, Dilek, Muzaffer (1994), “*Mahallî İdarelerin Şirketlerde Sahip Oldukları Hisselerin Satışı (2)*”, İller ve Belediyeler Dergisi, Yıl: 50, Sayı: 589, Kasım.
- Köksal, Tunay (1993), “*Türkiye’de Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesi Üzerine*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt: 2, Sayı: 5, Eylül,
- Peker, Ersel, *Teleferik’te Özelleştirme Tartışmaları*, Akşam Gazetesi, 02 Ocak 2003.
- Savas, E. S., *Özelleştirmenin Gerekçeleri* (Çev.: Eker, Aytaç), www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-savas-ozellestirme.htm
- Savas, E. S (1994), *Özelleştirme: Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı* (Çeviren: Yener, Ergün), Ankara.
- Tekmen, Mustafa (1997), “*Belediye Şirketlerinin KİT’ler ve Özel Kuruluşlarla Karşılaştırılması*”, Mahalli İdareler Dergisi, Sayı:39, Haziran.
- Ünal, Ömer Faruk (1999), “*Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Alternatif Yöntemler*”, Journal of Qafqaz University, C: 2, Sayı: 1.
- Yaşar, Süleyman (2003), “*Türkiye’de Kamu Yönetimine Egemen Olan Devletçi Rant Ekonomisinin Köklü Biçimde Değişmesinde Anahtar Kelime: Özelleştirme*”, www.turkishtime.org, Sayı: 16, 15 Mayıs-15 Haziran.
- Yıldız, Nihat (1998), *Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma*, Çağdaş Yerel Yönetimler, C: 7, Ekim, Sayı: 4
- Zengin, Eyüp (1996), *Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar: Özelleştirme Yöntemleri*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal. Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Zengin, Eyüp (1999), “*Yerel Yönetimler ve Özelleştirme*”, Yerel Yönetim ve Denetim, C: 4, No: 10, Ekim.