

Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklemlenmeleri

Hürriyet Olgun
hurol@emekli.gov.tr

Metropolitan Municipalities in Turkey and Joining Them into the Globalization Period

Abstract

The public services being given by the state, has been the major principle behind the founding and structural establishment of Nation-State of Turkey. This structure has been modified by the neo-liberal policies that were applied along with the process of globalization since the 1980’s. Privatization was used as the main tool for this modification. Global organizations and their extensions being the international/multinational/supernational giant corporations and their local partners have taken their role with privatization. Therefore, the municipalities have been involved in and bolted with globalization process at the national economy scale as much as the local level.

Key Words : Capital, Corporation, Global, Globalization, International, Liberal, Multinational, Municipality, Nation-State, Neo-liberal, Supernational, World Bank.

JEL Classification Codes : F01, F02, F13, F15, F23, F33, F53, G2, G20, G21, H7, H72, H76, H8, H81, H83, O1, O16, O19, R, R0, R53.

Özet

Türkiye’de ulus-devletin kuruluşunda ve yapılandırılmasında temel ilke, kamusal hizmetlerin devlet eliyle görülmesidir. Bu yapılanma, küreselleşme süreciyle 1980’li yıllardan itibaren uygulanan neo-liberal politikalarla bir değişime uğramıştır. Bu değişimle, özelleştirme ana unsur olarak kullanılmıştır. Özelleştirme ile birlikte küresel örgütler ve bunların uzantıları olan uluslararası/çokuluslu/uluslarüstü dev şirketler ve yerli ortakları devreye girmişlerdir. Böylece büyükşehir belediyeleri, gerek ulusal ekonomi gerekse yerel düzeyde küreselleşme süreci ile eklemlenmişlerdir.

Anahtar Sözcükler : Belediye, büyükşehir, çokuluslu, Dünya Bankası, küresel, küreselleşme, liberal, neo-liberal, sermaye, şirket, ulus-devlet, uluslararası, ulusaşırı, uluslarüstü.

1. Giriş

1980’li yıllardan itibaren Batıda uygulanmaya başlanılan ve ülkemizi de etkisi altına alan neo-liberal politikalarla birlikte ortaya çıkan küreselleşme olgusu çerçevesinde, özelleştirme politikaları ve uygulamaları baskın olmaya, daha doğru bir deyişle dayatılmaya başlanılmıştır. Böylece, 1980’li yıllardan itibaren uygulanan bu neo-liberal politikalarla birlikte genelde merkezi devlet yapısı, özelde de yerel yönetimler ve büyükşehir yönetimlerinin yapılanması bir değişime uğramıştır. Bu değişimle birlikte kamu hizmetleri özel sektör eliyle görülmeye/gördürülmeye başlanmıştır.

Gelinen bu noktada özelleştirme ana unsur olarak kullanılmış, özelleştirme ile birlikte küresel örgütler (BM, Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, v.b.) ve bunların uzantıları olan uluslararası/çokuluslu/ulusötesi dev şirketler devreye girmişlerdir. Gerek ulusal ekonomi gerekse yerel düzeyde büyükşehir belediyeleri ile onların yan kuruluş ve şirketleri söz konusu küresel örgütlerle eşgüdümlü bir şekilde çalışmaya ve onlara eklemlenmeye başlamışlardır. Bu eklemlenme ile birlikte, özellikle büyükşehir yönetimlerinin ulus-devletin merkezi yönetimlerinin yani hükümetlerin denetiminden gittikçe uzaklaşmakta oldukları (bu yazımızın kapsamında yer almamakla birlikte yeni reform yasaları ile de tamamen koparıma noktasına doğru götürülmekte oldukları), bu durumun Anayasa’da tanımlanan üniter (tekçi) devlet yapısını bozucu bir özellik taşıdığı ve “ulus-devlet” özelliğinin kaybolarak, egemenliğin ulustan, uluslararası örgütlere ve uluslar-üstü küresel şirketlere doğru kaymakta olduğu bir döneme girilmiştir.

İçinde bulunduğumuz bu dönemde, büyükşehir belediyelerinin özellikle yerel altyapı hizmetlerinde “proje anlaşmaları” ve “proje kredileri” boyutunda böyle bir yapılanma içerisinde oluşu, ulus-devletin mikro düzeylerde yani belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ölçeğinde çözülmesi ve parçalanma tehlikesini ortaya çıkarmaktadır.

2. Küreselleşme Sürecinde Büyükşehir Belediyelerinin Önemi ve Konumu

1950’li yıllarda başlayan ve özellikle 1980’li yıllarda ivmesini arttıran Türkiye’deki kentleşme hareketi başta büyük şehirler olmak üzere konut, ulaşım, su, kanalizasyon vb. alanlarda merkezi idare ve belediyeleri büyük mali külfetlere katlanmak zorunda bırakmıştır. Zamanla büyük şehirlerdeki aşırı yüklenme kentleşme problemini daha da karmaşık hale getirmiştir (Keleş, 1990: 25). 1950’li yıllardan günümüze kadar olan süreçte hızı giderek artan kentleşme akımı, küresel ekonomik düzen ile entegre olabilecek kentleri başlangıçta oluşturamamıştır. Yaşanan küreselleşme olgusu ile birlikte ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının ulus-ötesi bir özellik kazanarak yayılması ve yoğunlaşması ulus-devlet olgusunu aşmakta, sınır ötesi menfaat gruplarını ve değişik milletlere mensup bireyleri sıkı menfaat bağlarıyla birbirine bağlamaktadır. Bu tür ilişkiler sonucunda ortaya çıkan karşılıklı bağımlılıklar, devletin sınır aşan ekonomik ilişkiler üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır (DPT, 1995: 1). Diğer bir ifadeyle,

sermayenin ulus-ötesi oluşu, bağımsız ulusal politikayı olanaksız kılmasıyla ulus-devleti sıkıştırmaktadır. Öte yandan enformasyonun ulus-ötesi oluşu da ulusal ve kültürel kimliği sabote ederek hatta yok ederek ulus-devleti sıkıştırmaktadır (Drucker, 1994: 205). Bütün bu etkileşimler altında küreselleşme, ülkeler arasındaki fiziksel ve ekonomik sınırları önemsizleştirerek ülkelerin ekonomik egemenliklerini küçültürken ve en aza indirirken, küresel ekonomik sistemin temel birimlerini ise giderek kentler oluşturmaktadır. Küreselleşme, ulus-devleti hedef alırken, yerel yönetimleri güçlendirmektedir.

Küreselleşme süreci ile ortaya çıkan bu gelişmeler karşısında Türkiye, ülke içinde yeni oluşmakta bulunan dünya standartlarına uygun yapılanmaların eksikliklerini gidermek zorunda bırakılmış ve sonuçta uluslar-üstü küresel sermaye ve örgütler ile bunların aynı özellikteki şirketleri ülkemizde de büyükşehir belediyelerini kendilerine pazar olarak seçmekte gecikmemişler ve bu doğrultuda büyükşehir belediyelerinin çeşitli projelerini gerçekleştirmek amacıyla borçlanma sürecini başlatmışlardır. Bu doğrultuda Büyükşehir belediyeleri, toplamaları bugün itibarıyla milyar dolarlara ulaşmış bulunan projelere ilişkin krediler ile büyük borçlanmalar altına girmiş durumdadırlar. Küresel çokuluslu şirketlerin büyükşehir belediyelerini kendilerine pazar olarak seçmelerinin bir sonucu olarak bu durum öyle boyutlara ulaşmıştır ki, artık günümüzde gelinen bu noktada; siyasal alanı da etkilerine alarak bir takım sözde reform yasaları adı altında gerçekleştirilmesini sağladıkları bir takım yasal düzenlemelerle mümkün olabilen en geniş alanlara ulaşabilmeyi gerçekleştirmişlerdir. Nitekim bu maksatla çıkartıldığı da rahatlıkla söylenebilecek 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası ile getirilen önemli bir yenilik de Geçici 2. madde ile İstanbul ve Kocaeli ilinde büyükşehir belediye sınırlarının, il mülkî sınırı olarak genişletilmesi ve yine diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmasıdır. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelmiştir. Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanunu'nun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmayacaktır.

Böylece, bu yeni düzenlemeler ile özellikle İstanbul ve Kocaeli başta olmak üzere aralarında Ankara, İzmir gibi diğer büyük kentlerin de bulunduğu pek çok büyükşehir belediyesi çok özel bir yapıya kavuşturulmakta, hizmet ve sorumluluk alanları genişletilmiş olmaktadır. Ancak, buna paralel olarak bu alanlarda yürütülmesi gereken hizmetler için gereken kaynakların sağlanması ve yeterliliği ise bir sorun olarak görünmekle birlikte, bu durumu yukarıda da belirtildiği üzere son dönemde uygulanan politikaların ve özelleştirme uygulamalarının bir sonucu olarak bu hizmetleri yürütecek uluslararası/çokuluslu/ulusötesi küresel şirketlerin (ve/veya yerli ortaklarının) pazarının ve kentsel rantların genişletilmesi olarak görmek de mümkündür.

Gerek 3030 sayılı eski, gerekse 5216 sayılı yeni Yasa ile büyükşehir belediyelerine sosyal ve kültürel hizmetlerden çevre sağlığı hizmetlerine, ulaşım ve kanalizasyon hizmetlerinden hal ve mezbaha hizmetlerine kadar pek çok alanda görevler verilmiştir. Ancak, bu hizmetlerden tümünün söz konusu belediyelerce sağlıklı bir şekilde yerine getirilebileceğini düşünmek zor görünmektedir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin teknik olanakları, özellikle de finansal kaynakları yeterli düzeyde bir hizmeti mümkün kılmamaktadır.

Oysaki yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları” sağlanacağı 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ile öngörülmüştür. Bu hükme rağmen büyükşehir belediyelerinin, yürütülecek hizmetler için gerekli gelir kaynaklarından yoksun durumda oldukları ve bunların ancak ve ancak borçlanma ve özelleştirme ile karşılanmak istendiği de açıktır.

3. Büyükşehir Uygulamasının İşleyiş Süreci ve Getirdiği Kamusal Yararlar

Türkiye Cumhuriyeti devletinin kuruluş felsefesi ve devletin örgütlenmesinde kabul görmüş hipotez gereğince, toplumsal ihtiyaçlar ve hizmetler kamusaldır. Mahallin müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için örgütlenmiş olan belediyeler ve büyükşehir belediyeleri konusundaki yasal düzenlemeler ile amaçlanan da toplumsal hizmetlerin kamu hizmeti eliyle görülmesini gerçekleştirmektir. Bu nedenle, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri de bu düşünce ve ilkeler doğrultusunda yasal, fiziksel ve örgütsel olarak yapılandırılmışlardır.

Bu durum ve bu dönem 1980 yılına değin sürmüştür. 1980’li yıllar ile birlikte küreselleşme ve onun getirdiği neo-liberal politikalar ve onun uzantısı olan özelleştirme rüzgarları ile birlikte rant yöneticiliği ve ticari işletmecilik işlevleri genişlemiştir. Buna karşın, belediyecilik modeli toplumsal ihtiyaçları kamu hizmetiyle karşılama işlevinden kent yönetimi olarak hemen hemen sürekli bir biçimde uzaklaşmıştır. Hizmetlerin görülmesinde ihale yoluyla ilerleyen bu süreçte, 1990’lı yıllarda imtiyaz sisteminde Danıştay yetkilerinin daraltılması, yap-işlet ve yap-işlet-devret modellerinin yaygınlaştırılması, Anayasa’ya uluslararası tahkimi kabul eden değişikliğin girmesi gibi gelişmelerle, kent yönetimlerinin küresel sermaye şirketleriyle iç içe çalışma dönemi açılmıştır. Artık bugün gelinen noktada kent yönetimi, temel altyapı hizmetleri bakımından, küresel sermayenin kendisi için yüksek kârlı yatırım alanı saydığı mekânların tekeli yönetimine dönüşmüştür. Yaklaşık olarak son yirmi beş yıldan bu yana uygulanan neo-liberal ve küreselleşmecî politikalar, bir yandan kentlerde belediyelere özgülenmiş “yönetme hakkı”nı çözen, bir yandan da belediyelerin ulusal merkezî yönetimle bağlarının kesilerek, bu yerel yönetimlerle doğrudan sözleşmeler yapmak amacına kilitlenmiş durumdadır.

Büyükşehir belediyesi uygulamasının küresel dinamiklerle ortaya çıkan ve yukarıda belirtilen kimi olumsuzluk içeren durumlarına karşın, demokratik süreçlerin iyi işletilmesi ve katılımın sağlanması şartlarıyla bazı yararlarından da söz edilebilecektir. Büyükşehir belediyelerinin, gerek doğal olarak büyümüş olan, gerekse uygulanan çeşitli sosyal ve ekonomik politikalarla şişirilmiş ve adeta koskoca köyler durumuna getirilmiş bulunan büyük kentlerin; bütün dertlerine çare olacağını düşünmek elbette yanlıştır. Ancak, büyükşehir uygulaması içinde ilgili kente ait belediye hizmetlerini ikili düzeyde (büyükşehir ve ilçe belediyeleri düzeyinde) bölüştürmek yönetimde etkinliği artırabilir.

Diğer yandan yurttaşların yönetime katılmasını özendirilmesi ve artırması da söz konusu olabilir. Büyükşehir’e ilişkin yasal düzenlemeler, geniş çaptaki vatandaş kitlesine yaşadığı beldenin belediye başkanını seçmek, belediye meclisine üye olarak katılmak, bir çok küçük çaptaki yerel hizmetin görülmesini, büyükşehir belediyesine ya da merkezi idareye başvurmadan gerçekleştirme olanağı vermektedir.

4. Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanması ve Bunun Getirdikleri

Belediyelerin borçlanma sürecine girdikleri dönemin başlangıcı, yani 1980 yılı, ekonomik politikaların ABD’den başlayarak dünya çapında değiştiği bir dönemdir. 1980’lerden itibaren küreselleşme ile birlikte serbest piyasa ekonomisi sadece gelişmiş ülkeler için değil, gelişmekte olan ülkeler için de geçerli politikalar haline getirilmiştir. Bu nedenle, Türkiye’nin 1980’li yıllarda “ihracata dönük büyüme için serbestleşme” modeli ile yaşadığı dönüşüm, liberal (ya da neo-liberal) politikalar doğrultusunda yeniden yapılanan dünya ekonomisinin içinde bulunduğu süreçten bağımsız değildir (Kazgan, 1999: 135–6). 1980’lerde dünya çapındaki neo-liberal yeniden yapılanma ve 1980 sonrası döneme damgasını vuran küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği bu politikalar yerel yönetimlerde de yansımalarını bulmuştur: Küreselleşen ekonomide yerel yönetimlerin aslı görevi yerel sermaye ile işbirliği içinde kendi yerleşmesini dışardan gelebilecek sermaye için çekici hale getirmeye dönüşmüştür. Diğer bir deyişle, yerel yönetimler sermayenin ihtiyaçlarına duyarlı müdahale biçimleri geliştirmeye yönelmişlerdir.

5. Genel Olarak Belediyelerin Borçlanma Süreci

1980’li yılların başından itibaren Türkiye’de de yerel yönetimler küreselleşme sürecinin zorladığı bu dönüşüme göre şekillenmeye başlamıştır: Yerel yönetimler bir yandan hizmet üretiminde sermayenin mantığına eklenirken diğer yandan da yerleşimlerini özel sermayenin yatırım alanına dönüştürmüşlerdir. Belediyeler giderek artan bir biçimde kentsel altyapıya yatırım yapar hale gelmişlerdir. Diğer bir deyişle sermayenin üretkenliğini ve kâr oranlarını artıran bu tür yatırımlarla belediyeler sermayeye dolaylı yoldan kaynak aktarımı gerçekleştirmektedirler. Dolaylı kaynak aktarımının yanı sıra, mal, hizmet ve para (kredi/borç) alımına yönelik harcamalar aracılığıyla da belli toplumsal tabakalara ve sermayenin belli gruplarına doğrudan kaynak aktarılmaktadır. Sonuç olarak, doğrudan ve dolaylı kaynak aktarımının 1980 sonrası dönemde belediye

harcamalarının baskın unsuru haline gelmesi, Türkiye’deki belediyeleri tanımlama gücüne sahip boyut olarak sermaye birikimine katkı işlevini öne çıkarmıştır (Şengül, 2001: 109). Bu işlevi yerine getirirken de sürekli olarak borçlanma ve bu doğrultuda da kredi gereksinimi ortaya çıkmış ve 1980’li yılların ortalarından itibaren yerli ve yabancı sermaye kredileri devreye sokulmuştur. Türkiye’de belediyelerin kredi ihtiyacı 1980’li yıllara kadar İller Bankası aracılığıyla kamu kaynaklarından sağlanmıştır. Yerli ve yabancı özel sermaye kredilerinin 1980’li yılların ortalarından itibaren devreye sokulması ile İller Bankası’nın kamu kredisi tekeli ortadan kalkmıştır (Falay, 2002: 564).

6. Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanması

Belediyeler 1985 yılından bu yana iç ve dış piyasalara borçlanmaktadırlar. Son yıllarda kullanılan kamu kredisi miktarı giderek daralırken iç ve dış piyasalara borçlanma hızla genişlemiştir. Genel olarak belediyelerin borçlanma sürecinde yaşanan bu artış, büyükşehir belediyelerinin özellikle Dünya Bankası merkezli finansman kaynaklı projeleri içeren büyük altyapı yatırımlarına girişmesi nedeniyle artarak sürmüştür. Bundan başka, irili ufaklı pek çok belediyenin yanı sıra büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı kuruluşlar da doğrudan dış ülke kreditorlerine toplamları milyarlarca dolara ulaşan miktarlarda borçlanmışlardır.

Büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı iktisadi kuruluşlar, artık günümüzde kâr amacıyla hareket eden özel sektör girişimleri gibi çalışan kuruluşlar haline gelmişlerdir. Küreselleşmenin getirdiği dinamiklerden birisi olan özelleştirme uygulamaları doğrultusunda, bu kuruluşlar kamu hizmetlerini kamu eliyle görmeleri gerekli olan kuruluşlar olmalarına karşın, özel sektör mantığı içindeki uygulamalar ile birlikte, özellikle, Türkiye’ye sektörel proje kredilendirmesinde motor kuruluş görevi üstlendiği görülen Dünya Bankası’nın öncülüğünde dış bankalara ve kredi veren ülkelere doğrudan borçlanmaktadırlar.

7. Borçlanma ve Hizmet Türü Arasındaki İlişkiler

Dünya Bankası¹, Türkiye’nin genel olarak proje kredileri bazında en çok borçlanma ilişkisine girmiş olduğu kuruluştur.

¹ 1944 yılında 44 müttefik ülkenin maliye bakanları, ABD’de Bretton-Woods konferansı için bir araya gelmişlerdir. Sonradan Dünya Bankası adını alan Uluslararası Kalkınma ve Yeniden Yapılanma Bankası, ABD ve İngiltere’nin öncülüğünde yapılan bu toplantıda, kuruluş kararına göre, savaşın yıktığı Avrupa’yı yeniden inşa etmek ve dünyanın yoksul ülkeleri için kredi vermek olmak üzere iki temel fonksiyonu yerine getirmek amacıyla kurulmuştur.

Türkiye, Dünya Bankası'ndan ilk krediyi 1950 yılında almış, Banka ile o tarihten 2000 yılına dek 163 adet kredi sözleşmesi yapmıştır (Emek Araştırma Dergisi, Sayı:1, 2002, s.99). Aşağıdaki tabloda bu kredilere ilişkin genel görünümü sergileyen sayıların sektörel olarak küresel durumu yer almaktadır.

Tablo 1
Dünya Bankası'ndan Alınan Kredilerin Sektörel Dağılımı (1950–2000)

Sektör	Proje Toplamı (Milyon \$)
Çevre	603,24
Eğitim	3316,40
Ekonomik Politika	759,60
Elektrik ve Diğer Enerji	25,20
Enerji	8445,70
Gaz	5,30
Kamu Sektörü İşletmeciliği	384,50
Kentsel Gelişme	1774,10
Mali	2230,80
Karma (Multi sektör)	500,00
Özel Sektörü Geliştirme	437,20
Sağlık	315,30
Sanayi	0
Sosyal Koruma	1218,20
Su	1083,80
Tarım	1277,20
Ulaşım	389,30
GENEL TOPLAM	23196,74

Kaynak: Emek Araştırma Dergisi, Sayı:1, 2002, s.99.

Küreselleşme sürecinde Türkiye'de; 1979 yılı IMF Stand-By Anlaşması, Dünya Bankası Program Kredisi Anlaşması ve 24 Ocak ekonomik kararlarının üzerine gelen 12 Eylül 1980 darbesi milât olarak gösterilebilir (Güler, 2006). Türkiye “Yapısal Uyum Kredisi” (SAL) adlı krediyi 1980'den 1984'e kadar her yıl almıştır. Bu toplam 1,6 milyar dolar para akışına denk düşmektedir ve 1985'den itibaren “Sektörel Uyarılama Kredileri” (SECAL)'lerin; tarım SECAL, malî SECAL, enerji SECAL ile SECAL adını taşımayan; sağlık sektörü kredisi ve milli eğitim kredisi gibi krediler adı altında alındığı da bilinmektedir. 1990'lı yıllarda IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve OECD, Türkiye'nin şekillenişinde etkili kuruluşlar olmuştur. Dünya genelindeki liberalizasyon ve Türkiye'nin o liberalizasyonun içinde yer alışı IMF, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği'nin yaptırım gücü son derece yüksek belgeleriyle Türkiye gündemine girmiş, GATS sistemini 2000 yılında liberalize edecek hizmetlerin genişletilmesini amaçlayan girişimlere başlanmıştır (Güler, 2002).

Bu süreç ve gelişmeler içerisinde ülkemizdeki büyükşehir belediyeleri de bu yapının bir parçası olmaktadır. Özellikle kamusal hizmetler ile ilgili işlevlerini yerine getirmek üzere giriştikleri projelerde, sürekli olarak yukarıda söz edilen borç veren yapılara borçlanmakta, kendi aslî görev alanlarını yani kamusal hizmetlerin yürütülmesini özel sektör şirketlerine açan uygulamalar içinde olmakta ve bu anlamda küreselleşme sürecindeki yerlerini bu yönde katkı koyarak almaktadırlar.

Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan hizmetler, nitelikleri gereği kamu hizmeti olarak kabul edilen hizmetlerdir. Düzenlilik, süreklilik, kâr amacı gütmeme kamu hizmetinin en önemli öğelerini oluşturur. Çünkü bu unsurların yokluğu ya da aksaması toplum yaşamını altüst edebilir. Kamu hizmeti tanımına giren hizmetler; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ulusal ve yerel savunma, belediye hizmetleri, demiryolu hizmetleri, elektrik, su, gaz, yol, baraj, liman, kanalizasyon, haberleşme, altyapı vb. hizmetlerdir. Bu alanlardaki faaliyet kural olarak devlet tarafından yerine getirilir. Ancak devlet tarafından, özel girişimcilerin de kamu hizmeti alanını bozmadan devreye sokulması da yaygın olarak görülen bir uygulamadır (Eğitimsen, 2004). Ne var ki, yukarıdaki bölümlerde de değinilmiş olduğu gibi, büyükşehir belediyelerince bu alanın, küreselleşmenin dayatmış olduğu dinamikler ile tamamen uluslararası örgütler ile şirketlere borçlanılmak suretiyle girilen yatırımlara terk edildiği bir dönem açılmıştır.

Büyükşehir belediyeleri, kendi olanaklarıyla gerçekleştirilmesi mümkün olmayan büyük projeler için ek kaynak bulma arayışına girmekte ve iç borçlanmanın yanı sıra dış borçlanmaya da yol açan bu duruma teknolojik ihtiyaçlar da eklenmekte, -reel gelirlerine göre daha yüksek miktarda artan reel giderleri de göz önüne alındığında- kaynak kıtlığı çeken bu belediyeler dış kredi kullanımı yoluna başvurmaktadırlar. Ancak, bu belediyelerin zaten kıt olan gelirleri, kullanılan dış kredilerin geri ödenmesine olanak tanımamaktadır. Çünkü bu yatırımlar belediyenin kendi finansman dengesi açısından genellikle geri dönüşü olmayan, belediye açısından kârlılığı bulunmayan ancak işlerin ihale edildiği özel sektör şirketleri açısından oldukça yüksek kârlılığı bulunan alt yapı yatırımlarına yönelik olmaktadır. Bu yatırımların merkezî idarece finanse edilmesi veya belirli bir plan dâhilinde bizzat gerçekleştirilmesi ve işletme noktasında ilgili yerel yönetime devri yoluna gidilmesi ya da yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden kullandığı kaynak miktarının bu yatırımları kendi başlarına gerçekleştirebilecekleri seviyeye çıkarılması gerekmektedir. Ancak, ülkenin sık sık içine düştüğü malî kriz ortamları ve borç yükü yakın gelecekte merkezî idare tarafından mahallî idarelere köklü bir kaynak aktarımının mümkün olmadığını göstermektedir. Diğer taraftan, genel olarak yerel yönetimlerin ve özel olarak da büyükşehir belediyelerinin dış kredi kullanması ile ilgili izlenecek usul ve esasları gösterir bir düzenlemenin bulunmaması, kredi kullanmak isteyen büyükşehir belediyelerinin, bu kredi koşullarını değerlendirecek teknik ve uzmanlık kapasitesine sahip olmaması, cazip olmayan koşullarda, yüksek faizli ve maliyeti yüksek aynı zamanda da özel koşullar içeren kredi temin edilmesine neden olmaktadır. 2001 yılına kadar, yerel yönetimlerin kullandığı hazine garantili borçları geri ödemesini temin etmeye yönelik bir sistemin de geliştirilmemiş olması, yerel yönetimleri hesapsız kredi kullanmaya

özendiren bir ortam yaratmıştır. Bu ortamda ülkemizin borç stokunu artırıcı, alternatif maliyet analizleri köklü bir şekilde yapılmamış, uygun ölçekte olmayan, teknolojik seviye olarak da tartışılabilecek projeler, yüksek maliyetli kredilerle gerçekleştirilmiştir (Songur ve Şahin, 2004).

Gerçekleştirilmesi çok uzun zaman alan altyapı yatırımlarının zamana yayılarak uygulamaya konulması, büyükşehirlerde yaşayanların çok uzun süre bu yatırımların sağlayacağı yararlarından yoksun kalması anlamına gelmektedir. Kuşkusuz, büyükşehirlerin çağdaş bir yapıya kavuşturulması için gerekli yatırım projeleri altyapı yatırımlarından ve hizmetlerinden ibaret değildir. Kent yaşamının düzenlenmesi, çağdaşlaştırılması ve kentin büyümesine paralel olarak ortaya çıkan örneğin sağlık, sosyal, kültür, v.b. alanlarda ortak kamusal ihtiyaçların karşılanabilmesi için daha birçok hizmet ve projenin de gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, belediyelerin hizmet üretimlerinde kalite ve verimlilik esasına uygun çalışmaları da önemlidir. Bu nedenle borçlanma sonucunda sağlanan kaynakların da çok dikkatli kullanılması zorunludur. Belediyeler kamu kaynaklarıyla hizmet üretmekte, kullandıkları kaynaklar ülke ekonomisi içinde önemli bir orana ulaşmaktadır. Bu kaynakların etkin ve verimli biçimde kullanılma oranı ile ülke kalkınması arasında doğrudan ilişki bulunmaktadır. Zira, yerel yönetimlerin harcamaları, toplam genel yönetim harcamaları içinde konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarının ardından üçüncü sırada yer almaktadır (Yılmaz, 2006). Dolayısıyla kamu kaynaklarının verimli kullanımı ve kaynakların kullanımındaki verimlilik artışı, ülke kalkınması açısından önemli bir unsurdur. Ürettikleri hizmetlerle şehirlerin gelişimini sağlayan en önemli unsur olan belediyelerin, hizmetlerindeki kalite ile şehrin gelişimi doğru orantılıdır.

Günümüzde küreselleşme ile birlikte önemi daha da artan kentleşmenin ve kent gelişiminin sağlıklı olarak gerçekleştirilebilmesi, belediye çalışmalarının belirlenecek bir plana göre gerekli yöntem ve kaynakların optimum kullanılması ile mümkün olacaktır. Belediyelerin verecekleri hizmetle halkın memnuniyetini artırmaları, toplumsal barışa önemli katkıda bulunacaktır. Halkın memnuniyetini sağlamanın yolu, hizmet planlamasında ve üretiminde halkın talep ve gereksinimlerini odak kabul etmekle mümkündür. Bu açıdan özellikle ortak kentlilik kültürü oluşturulması çalışmaları kaçınılmazdır. Ayrıca, günümüzde yönetim anlayışı katılımcı bir karakter arz etmektedir. Halkın denetimine en yakın ve yüz yüze ilişkiler ortamında çalışan devlet kuruluşları olan belediyelerin, çalışmalarında halkın katılım olanağını artırmaları, demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi açısından gereklidir. Halkın katılımını esas alan yönetim anlayışı geleneksel yönetim tekniklerinden çağdaş yönetim tekniklerine geçmeyi gerektirmektedir (Songur ve Şahin, 2004).

Bu nedenle, borçlanmalar sonucunda sağlanan krediler ile gerçekleştirilen kamusal hizmetler arasında yukarıda belirtilen kriterler doğrultusunda kaynak ve hizmet türleri arasında belirgin bir uyum ve denge gözetilmelidir. Ancak, bugüne değin yapılan borçlanmalar ve bunun sonucunda gerçekleştirilen hizmetler arasında böyle bir denge ve uyumdan söz etmek olanaklı görünmemektedir.

8. Büyükşehir Belediyelerinin Borçlanma Konusunda Küresel Örgütler İle İlişkilerini Ortaya Koyan Altyapı Hizmet Projelerine İlişkin Genel Görünüm

Büyükşehir belediyelerinin ve özellikle de bunlara bağlı kuruluşların ve şirketlerinin özel sektör mantığı ile işletilmekte olan ve büyükşehir belediyelerinin küresel örgütler (özellikle Dünya Bankası ve yabancı finans kuruluşları) ve çokuluslu şirketlerle doğrudan ilişkilerini ve eklemlenmelerini sergileyen örnekler olan özellikle altyapı (su ve kanalizasyon projeleri, kentsel atık (çöp) projeleri) hizmetleri gereksinimleri için yapmış oldukları büyük projeler ve bu doğrultudaki borçlanmalarından aşağıdaki bölümlerde kısaca bahsedilmektedir.

Borçlanma mekanizmalarından birisi, su ve kanalizasyon ile ilgili altyapı hizmetlerinde karşımıza çıkmaktadır.

Tüm dünya ülkelerinde sular hemen tümüyle kamunun mülkiyetindedir; su kaynakları kamu kurumları tarafından yönetilmektedir. Dünya genelinde “özel su piyasası” son derece dardır; insanların çok küçük bir bölümü su hizmetini özel şirketlerden sağlamaktadır (Yerelnet, 2004).

1980’li yıllarda başlayan küreselleşme süreci ile birlikte, sular üzerindeki kamu tekeli de zararlı, israfçı gösterilmeye başlanmıştır. Kaynakların en uygun kullanımının, sürdürülebilir kalkınmanın, en iyi biçimde piyasa mekanizmalarınca sağlanabileceği ileri sürülerek bu alanda da özelleştirmeler başlatılmıştır. Özel mülkiyet ve özel işletmecilik, su yönetiminin sürdürülebilir kalkınma doğrultusunu güvence altına alacak alternatif yönetim modeli olarak öne çıkarılmıştır. Hem yeraltı hem yerüstü sularında öncelikle işletmeciliğin, ancak tam sonuca ulaşılabilmesi için sonra da hızla mülkiyetin kamudan özel sektöre aktarılması gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Kamu tarafından yürütülen hizmetlerin özel sektöre devredilemediği durumlarda devlet tarafından kullanılan yetkilerin, her tür iş ve işlemde mümkün olan en alt kademeye devri temel ilke olarak benimsenmiştir (Yerelnet, 2004). Uygulamada büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idareleri, söz konusu bu devrin yapıldığı kuruluşlar olmuşlardır. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 1981 yılında çıkarılan Yasa ile büyükşehir belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İstanbul’da kurulmuş, bu Yasa’da 1986 yılında yapılan bir değişiklik ile, tüm büyükşehir belediyelerinde benzer bir idarenin kurulması karara bağlanmıştır. Diğer büyükşehir belediyelerinde kuruluşlar, bu hüküm dayanak alınarak Bakanlar Kurulu Kararları ile oluşturulmuştur. Bunların tümü büyükşehir belediyesine bağlı, müstakil bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.

Su ve kanalizasyon idareleri, yüksek oranda dış borç kullanan yapılardır. Bu bakımdan ilk sırayı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), ikinci sırayı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ) almaktadır. Bu iki idare kadar yüksek olmamakla birlikte, dış borçlanma diğer idarelerde de başvurulan bir yoldur. Aşağıdaki tabloda bu borçlanmaların bir kısmı gösterilmiştir.

Tablo 2
Su ve Kanalizasyon İdareleri Dış Kredileri

İdare	Tarih	Tutar (Milyon)	Kredi Kaynağı
Adana-ASKİ	1997	111,4 ECU	Avrupa Yatırım Bankası
		80,0 DM	KfW
Ankara-ASKİ	1986-96	308,0 \$	
Antalya-ASAT	1995	100,0 \$	Dünya Bankası
Bursa-BUSKİ	1993	117,0 \$	Dünya bankası
Diyarbakır-DİSKİ	1997	138,0 DM	KfW
Erzurum-ESKİ	1995	87,0 Fr	Fransa
Eskişehir-ESKİ	1994-97	104,5 Fr	Fransa
Gaziantep-GASKİ	1993	78,0 Fr	Banque Paribas, Fransa
	1998	100,0 \$	Bank of America, İngiltere
İstanbul-İSKİ	1987-97	370,0 \$	
İzmir-İZSU	1987	184,0 \$	Dünya Bankası
	1993	230,8 Fr	Banque de Paris et des Pays-Bas SA
İzmit Su AŞ	1995	752,0 \$	Chase Manhattan Bank, İngiltere ve Eximbank Japonya

Kaynak: www.yerelnet.org.tr

Bu borçlanmaların özelliği, Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Almanya), Banque Paribas (Fransa), Bank of America (İngiltere), Banque de Paris et des Pays-Bas SA, Chase Manhattan Bank (İngiltere) ve Eximbank (Japonya) gibi küresel örgütlere ve uluslararası/çokuluslu/ulusötesi küresel şirketlere yapılmış olmasıdır.

Borçlanma mekanizmalarından birisi de Katı Atık (Çöp) ile ilgili altyapı hizmetleri biçiminde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de kentsel temizlik hizmetlerinin örgütlenmesi ve yönetimi, halk sağlığı sorununun bir parçası olarak tanımlanmıştır. Hukuksal çerçeve bu yaklaşım doğrultusunda 1930 yılında belirlenmiştir. Sağlıklı içme ve kullanma suyu sağlanması ile çöplerin düzenli ve sağlıklı biçimde toplanarak yok edilmesi, merkezî düzeyde Sağlık Bakanlığı’nın yetki alanı içinde yer alan konulardan biri olmuştur. Taşrada ise konunun izleyiciliği il ve ilçelerde kurulmuş olan hızsızihha kurullarına verilmiştir. Türkiye’de temizlik hizmetleri görevinin yürütülmesi tüm aşamaları

bakımından belediyelere yüklenmiştir. Belediyeler bu görevi kamu bütçesinden finanse edilen bir kamu hizmeti olarak yürütmüşlerdir.

1980’li yıllarda Sağlık Bakanlığı devreden çıkmış ve bu alan “çevre”ye odaklanmış haliyle “Çevre Müsteşarlığı” adlı ayrı bir örgütün çatısı altında toplanmıştır. Halk sağlığı yaklaşımı, merkezî yönetimde Sağlık Bakanlığı’nda somutluk kazanırken, taşra yönetiminde hıfzısıhha kurulları ve bunların sekreteryası olarak çalışan İl Sağlık Müdürlüğü birimlerinde varlık kazanmıştır. Çevre Müsteşarlığı’nın 1991 yılında bakanlık olarak örgütlenmesi ile birlikte taşra örgütlenmesinde de farklılaşma başlamıştır. Bu bakanlığın İl Çevre Müdürlükleri’nin yanı sıra, sekreteryasını bunların üstlendikleri İl ve İlçe Mahalli Çevre Kurulları oluşturulmaya başlanmıştır. Halk sağlığı yaklaşımının yerini çevre odaklı yaklaşımın almasından sonra, önce merkezî, sonra yerel örgütlenme de değişmiştir. Alana ilişkin hukuksal çerçevenin değişimi kurumsal değişim ile birlikte ilerlemiştir. Çöp alanında kamu yönetiminin, sektöre hâkim bir görüntü sergilediği söylenemez. 1930’lu yıllardan bu yana varlığını sürdüren Sağlık Bakanlığı ve belediye odaklı yapı yerini son yirmi yıldan bu yana Çevre ve Orman Bakanlığı-özel sektör-belediye odaklı başka bir yapıya terk etmeye başlamışsa da bu zincir de tam olarak kurulamamıştır. Merkezî yönetimde yaşanan durum, taşra örgütlenmesi için de geçerlidir. İl - ilçe hıfzısıhha kurullarının yanı sıra mahallî çevre kurullarının oluşturulması, dağılan yapının kurumsal göstergeleri olmuştur. Sektörün hukuksal açıdan temel düzenleyici metinleri yönetmeliklerdir. Yönetmelikler ile getirilen kurulların yönünü belirleyen bir temel yasa ya da yasalar demetinin varlığından söz edilemez iken, son yıllarda bir gelişme gözlenebilmiş ve çevrenin korunması, kirliliğin önlenmesi ve iyileştirilmesi ile atık ve kirleticilerin bertaraf edilmesi ile ilgili olarak Türkiye’nin ulusal politikasının belirlenmesi, ülkenin temel stratejisini çizen bir üst düzey düzenleme yokluğunda yürütülen kural geliştirme işi, Çevre ve Orman Bakanlığı’nın inisiyatifine bırakılmıştır. 08.05.2003 tarih ve 25102 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4856 sayılı “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 1. ve 2. maddeleri ile bu konudaki görev tanımları yapılarak söz konusu bakanlık yetkili kılınmıştır.

Kurumsal yapılanmada yalnızca yerel yönetimler değil, bunlarla birlikte kimi merkezî yönetim kurumları da yer almaktadır. Bu konudaki kurumsal yapıları; DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Yerel Yönetim Birlikleri, olarak sıralamak mümkündür (Yerelnet, 2006).

Çöp, 20. yüzyıldan farklı olarak, 21. yüzyılda yalnızca yerel bir sorun ve görev alanı değildir. 1995 yılında, Uruguay Görüşmeleri sonunda ortaya çıkan GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) metni, çöp hizmetlerini uluslararası ticarete tam liberalizasyona konu edilecek hizmet alanlarından biri saymakta; Türkiye bu başlıkta sınır-ötesi ticaret dışında hiç bir konuda sınırlama koymama taahhüdü vermiş bulunmaktadır. Bir başka deyişle çöp işlerinde yabancı şirketler ticari varlık sahibi olabilir, yabancı işgücü istihdam

edebilir sayılmıştır. Katı atık yönetimi yaklaşımı, Türkiye’de çöp hizmetinin bölgesel düzeyde yönetilmesini ve özelleştirilmesini öngörmektedir.

9. Dünya Bankası Tarafından Kredilendirilerek Finanse Edilen Altyapı Hizmet Projeleri

Yukarıdaki bölümlerde de değerlendirilmiş olduğu gibi, küreselleşme dinamikleri ile birlikte özellikle Büyükşehir belediyeleri ve bunlara bağlı iktisadi kuruluşlar kâr amacıyla hareket eden özel sektör girişimleri gibi çalışan kuruluşlar haline getirilmişler ve bunlar küreselleşmenin getirdiği dinamiklerden birisi olan özelleştirme uygulamaları doğrultusunda, kamu hizmetini kamu eliyle görmeleri gerekli olan kuruluşlar olmalarına karşın, özel sektör mantığı içindeki uygulamalar ile birlikte dış bankalara ve kreditor ülkelere doğrudan borçlanmaya başlamışlardır.

Türkiye’ye sektörel proje kredilendirmesinde motor kuruluş görevi üstlendiği görülen Dünya Bankası’nın (IMF politikaları ile de eşgüdümlü bir şekilde) dünyanın başka bir takım bölgelerinde olduğu gibi ülkemizde de istek, baskı, güdüm ve kontrolünde gerçekleştirilen ve yukarıdaki tablolarda gösterilen borçlanmaların ve altyapı hizmet projelerinin yanı sıra büyükşehir belediyelerinin küresel örgütler ile ilişkilerinin ve eklenmelerinin somutlaştığı daha büyük ve daha belirgin olan bazı projeler de aşağıda bir tablo halinde sunulmuştur.

Tablo 3
Bazı Dünya Bankası Proje Kredileri

Proje Adı	Kredi Tutarı	Kredi Kuruluşu
Çukurova Kentsel Gelişme Projesi	120 milyon \$	Dünya Bankası
İstanbul Su Temini Projesi	218 milyon \$	Dünya Bankası
Bursa Su ve Çevre sağlığı Projesi	95,74 milyon \$	Dünya Bankası
Ankara Kanalizasyon Projesi	173 milyon \$	Dünya Bankası
Antalya Su ve Çevre Sağlığı Projesi	100 milyon \$	Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD)
Antalya Katı Atık Yönetimi Projesi	15 milyon \$	Dünya Bankası

Kaynak: Hürriyet OLGUN, "Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri ve Küreselleşme Sürecine Eklenmeleri", Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Şubat 2005.

Yukarıda belirtilen projelerin yanı sıra yine merkezinde ulusal stratejist olarak Dünya Bankası’nın yer aldığı bazı projelerden de söz etmek mümkündür: Trabzon-Rize Kıyı Hattı Katı Atık Projesi: 30 milyon \$, İçel Sahil Bandı Belediyeleri Pissu Katı Atık Hizmetleri Birliği Entegre Çevre Projesi: 16 trilyon TL, Güney Antalya Turizmi Geliştirme Altyapı Birliği Projesi: 8,6 milyon \$.

10. İkili Kredi Anlaşmaları İle Finanse Edilen Projeler

Büyükşehir belediyeleri tarafından altyapı hizmet projelerinin gerçekleştirilmesi için sadece Dünya Bankası gibi uluslararası bir kuruluş ile proje kredi anlaşmaları yapılmamış, ikili ülke ilişkileri doğrultusunda Almanya, Fransa, ABD, Kuveyt ve Japonya gibi çok sayıda ülke ve onların kredi kuruluşları ile de toplam bedelleri milyar dolarlara ulaşan proje kredi anlaşmaları gerçekleştirilmiştir.

11. Yeni Yapılanma ve Ortaya Çıkan Duruma İlişkin Genel Değerlendirme

Büyükşehir belediyelerinin küreselleşme ile eklemlenmeleri sonucunda ortaya çıkan yeni yapılanmaya ilişkin değerlendirme yapmak gerekirse; büyükşehir belediyelerinin verdikleri hizmet alanlarındaki bu yeniden yapılanmaların hukuka uygunluk sorunu ile karşı karşıya olduğu, bütünüyle özel hukuka tabi tutulan bu özelleştirmelerin mevcut idarî yapıya ve Anayasa ile kurulan kamu hizmeti anlayışına aykırılık oluşturduğu görülmektedir.

Genel olarak bakıldığında ise günümüzde kamu reformu adı altında yürütülen son uygulamalar ile de, üniter (tekçi) yapıya sahip olan ulus-devlet örgütlenmesi, yerellik (subsidiarite) ilkesi doğrultusunda yapılandırılmaktadır. Bunun gerçekteki anlamı, Anayasa’nın ilgili maddeleri ile devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliği sağlayan ve üniter yapılanmayı güvence altına alan “idarenin bütünlüğü” ilkesinin, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimini sağlayan “idarî vesayet” uygulamasıyla birlikte kaldırılmasıdır.

Yerellik üzerine yapılandırılan kent yönetimi ve bu arada büyükşehir belediyeleri yönetimleri, kentsel hizmetlerin yürütülmesinde bu hizmetlerin kamu hizmeti olarak değil, özel hizmet olarak görülmesi gerektiği düşüncesiyle yapılandırılmaktadır. Bu nedenle, küreselleşme sürecinde, yerel yönetim özerkliğinin “idarî ve malî özerklik” olarak tanımlanması ile büyükşehir belediye yönetimlerinin ulusal-merkezî yönetim ile bağlarının olabildiğince gevşetilmesi, buna karşılık küresel piyasalar ve şirketler ile yeni bağlar kurularak yerelin küreselle bağlanması sonucu yaratılmaktadır.

1980’li yıllardan bu yana dış kredilerle yürütülen politikalar, sessiz sedasız bir ilerleyişle MAI binasını inşa etmekte ve ulusal yasama ve yürütme iradesini kuşatma ve baskı altına almaktadır. Bu misyon, dış kredilere gerekçe oluşturan ve yukarıdaki bölümlerde ana hatları ile bahsedilen “proje anlaşmaları” ile ilerlemektedir. Yerel yönetim dünyasında “proje anlaşmaları”, 1986 yılından başlayarak, önce kamu kredisi tekeline kırmıştır. 1985 yılında yatırımların finansman gereği % 100 kamu kredisi ile karşılanırken, 10 yıl içinde kamu kredisi oranı % 13’e düşmüş, yerli özel kredi % 0’dan % 20’ye, yabancı kredi ise yine sıfırdan % 67’ye yükselmiştir (Güler, 1999: 130). 1980’li yılların dikkat çekici yanı, kamunun kredi piyasasındaki tekelinin ve giderek kamu varlığının ortadan kaldırılmasıdır. 1990’lı yılların dikkat çekici yanı ise, bu özelliğe bir başka özelliğin

eklenmesidir. Projelere dayalı anlaşmalar, hizmet üretimi ve hizmetlerin yürütülmesinde kamu tekeline ve giderek kamu varlığına son vermeye yönelmişlerdir. Bütün bu ulaşılan sonuçları genel olarak ülke ekonomisinin ve özelinde de büyükşehir belediyelerinin ve onlara bağlı kuruluşlar ile şirketlerinin uluslararası/uluslararası/ulusötesi örgütlerle ve bunların uzantısı olan dev küresel şirketler ile eklenmiş olmalarının sonuçlarından bazıları olarak görmek mümkündür.

Ülkemizde küreselleşme süreci ile bu sürecin dinamik unsurlarınca genel olarak kent yönetimlerinin ve bu arada büyükşehir belediyelerinin öngörülen yeni konumu uygulamada; yerel halk bakımından musluk başında belediye ile değil herhangi bir dünya devi küresel su şirketi ile yüz yüze gelmesi, çöplerini atarken herhangi bir dünya devi küresel katı atık şirketiyle alış veriş yapması anlamına gelecektir. Bu şirketlerin hemen tümünün doğal tekel alanı olan yerel hizmetlerde gösterdikleri performansın ilk büyük göstergesi hizmet fiyatının pahalılaşmasına yol açmaktır. İkincisi, verdikleri hizmeti alım gücü olmayan insanların yaşadığı semtlere götürmemeleri, bu nedenle de toplumsal eşitsizliği derinleştirmeleri; üçüncüsü yüksek kâr oranları sağlamak için yenileme yatırımlarını esirgemeleri ve hizmetlerin kalitesinde kabul edilemez düşüşlere yol açmaları; dördüncü bir sonuç olarak da, uyuşmazlık durumlarında bunun çözümü uluslararası tahkime bağlanmış olan imtiyaz sözleşmeleri sayesinde hizmeti bırakıp gittiklerinde yerel kamu gelirlerine haksız biçimde el koymalarıdır. Bu nedenle, deneyimlerden de ders alınarak küresel sermaye için talep edilen yerel yönetim özerkliğinin ve yeni yapılanma sonucunda büyükşehir belediyelerinin küreselleşme ile eklenmesinin, yerel halka ve Türkiye'nin tüm yurttaşlarına dış borçların artması, yoksulluğun derinleşmesi ve ulusal kaynakların bir kez daha yağmalanmasından başka bir şey getirmeyeceğinin bilincine varmak gerekmektedir. Bu yüzden Türkiye'de; kamu yönetiminin ve büyükşehir belediyelerinin "idarenin bütünlüğü" ve üniter yapı temelinde güçlü bir yerel yönetim sistemine dayalı olarak örgütlenmesi, özelleştirmek üzere değil, kamu hizmeti üretmek üzere yeterli kaynak ve görevlerle donatılması, her türlü varlığını ve kamu yetkisini kamu yararı doğrultusunda kullanmasını sağlayacak ve büyükşehir yönetimini şirketlere değil yerel halka ve halkın katılımına dayayacak saydam çalışma ilkelerine kavuşturulması ve böylece büyükşehir yönetimi sisteminin demokratikleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu yatırımlarının dış kredi finansmanı ile ve yerli-yabancı konsorsiyumlar eliyle yapılması durumunda, piyasa sisteminin kaynakları heba eden rekabetçiliği yıkıcı hale gelmektedir. Bir sektörde duyulan yatırım gereksinmesinin saptanması, işin ne maliyetle ne kadar sürede nasıl yapılacağı belirlenmesi amacıyla yapılan ve birer ön çalışma olan etüd-fizibilite çalışmaları dahi, genellikle dış kredi ya da hibe ile yapılmaktadır. Bu durumda kaynağı sağlayan, fizibilite çalışmalarını da yönlendirmektedir. Ortaya çıkan raporlarda belirtilen maliyetler çok yüksektir; öyle ki, çoğu zaman bu maliyetlerin iç kaynaklar ya da kamu kaynakları ile karşılanması gerçekten de son derece güç görünür. Burada sorun, raporlarda uluslararası fiyatların kullanılmasından ibarettir. İç fiyatlara kıyasla beş-altı kat yüksek düzeyde seyreden bu maliyet hesapları, yeni dış kredi ve uluslararası ihale koşulunun gerekçesini

oluşturmaktadır. Gerekçeler yapaydır; alternatifleri de vardır. Yapılması gereken, hem makro düzeydeki hem de projeler bazındaki borçlanma kısır döngüsünü kırmaktır. Ayrıca iç üretimi artırmak üzere, sektörel planlama ve projelendirmelerin “içeride” ve kesinlikle kamu tarafından kotarılması sağlanmalıdır. Kamu hizmetinde finansman ve yatırım şeffaf olmak ve demokratik denetime açık olmak zorundadır. Bu, talep edilebilir ve erişilebilir bir nitelik olmalıdır. Oysa, özel sektörün ticari sır ilkesi ve bu doğrultudaki koruyucu yasaların arkasına sığınma olanağı şeffaflığın sağlanmasını engellemektedir. Bu durum neo-liberal politikaların bir sonucu olarak dünyada geçerli olan kâr ve kazanç kavramlarının tartışılmazlığı içerisinde sektörün halk denetimine kapalı tutulmasını sağlamaktadır. Öte yandan kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürüldüğü durumlarda kamu denetimi, yalnızca ihale sisteminin kuralları ile sınırlıdır; bu son derece dolaylı ve yetersiz ayrıca da çok geriden gelen bir denetimdir. Böylece kamu hizmetleri yerel halkın ve belediye meclisindeki temsilcilerin oldukça uzağına savrulmaktadır.

Şirketler dünyasının sırları ve kapalılığı, bunların kendilerini yerel halkın gereksinmelerine uygun hizmet verme yükümlülüğü altında görmemeleri ile birleşmektedir. Kamu kurumu, üstlendiği hizmeti, başlangıçta öngörülmemiş olsa da her an ortaya çıkabilecek yeni bir genişleme gereğini karşılayarak sürdürür. Hizmet özel sektöre verilmişse, idare ve yüklenici bu tür her durumda yeniden pazarlığa oturmak zorundadır. Yüklenici için yapılan şey “iş”tir; hizmetten farklı bir şeydir ve hizmet yönü şirketi ilgilendirmemektedir. Şirket açısından “iş”, kendi stratejisi açısından tanımlanır; kamu hizmetinin süreklilik ilkesi bu stratejiye yabancıdır. Bu strateji yerel olmayabileceği gibi, ulusal da olmayacaktır. Yerel halkın ve ulusal bütünün çıkarı ile şirketin çıkarı farklı düzlemlerdir; ayrışık ve perspektifleri farklıdır. Şirketler istihdam sorunu, teknolojik yenilenme ve birikim, çevre, toplumsal eşitsizlik gibi temel kaygılardan uzaktır; bu tür sonuçlardan sorumlu değildir. Kamu sektörünün ise toplumsal yaşamın en temel kaygılarını hesaba katarak, bunlardan sorumlu olarak hareket etme zorunluluğu vardır. Ayrıca, dışsal ve toplumsal maliyetleri de öngörmek ve gereğini yapmak durumundadır.

Kamu sektörü rekabet ortamında çalışmaz, kamu kesiminin çalışma ilkesi işbirliğidir. Kaldı ki, rekabetçilik liberal politikanın gereği olarak bir erdem ise, özel sektörün verimliliği artıran bir rekabet ilkesi temelinde çalıştığı savı da kesin olarak doğru değildir. Özel sektörün rekabetçiliği son derece kırık ve parçanedir. Bu kesimin varlığını gösterebilmek ve sürdürebilmek için her şeyden önce kamu seçeneğinin ortadan kaldırılması yönündeki ısrarı başka türlü açıklanamaz. Öte yandan özel sektörün kendi içinde kesintisiz bir birleşme-tekelleşme süreci yaşadığı piyasa ekonomisinin kuralları içerisinde bilinen gerçeklerdendir. Büyük yatırımlar ortaklıklar eliyle yapılmakta; en büyük rakiplerin sık sık bir araya gelerek birlikte hareket ettiklerine çok sık rastlanmaktadır. Özel sektör, rekabetten kaçışın bir başka yolunu kamu sektörünü bozucu bir takım mekanizmaları harekete geçirmekte, örneğin rüşvet mekanizmalarında bulunmaktadır. Rekabetçilik, klasik liberalizmin ileri sürdüğü gibi olumluluğu sağlayamamakta, romantik ilkelerinden biri olmaktan öteye gidememektedir.

Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, özellikle işgücü üzerinde doğrudan yıkıcı etkiler yaratmaktadır. Özel sektör kârlılığı her şeyden önce ucuz işgücü istihdamından kaynaklanmaktadır. Bu gerçek, asgari ücretten başka ücret düzeyleri doğmasına yol açmıştır. Günümüzde “piyasa ücreti” olarak anılmaya başlayan bu ücret düzeyini zalim ücret düzeyi olarak adlandırmak da mümkündür. Bu ücret düzeyi, bugünkü işgücünü kendisini yenileme fırsatı vermeden tüketmektedir. İşçi çocukları sağlıksız, eğitimsiz, niteliksiz, adeta geleceği olmayan yeni kuşaklar olarak yetişmeye mahkûm edilmektedir. Özel sektörün kâr defteri, bu tür toplumsal maliyetleri göstermemektedir. Öte yandan özelleştirme uygulamaları da işçi örgütlülüğünün tasfiyesi üzerinde yükseltilmektedir. Toplumsal ve siyasal yaşamın demokratikleştirilme sürecinde yaşamsal önemi olan örgütlülük unsuru, Türkiye gibi bir ülke için yalnızca emekçi olarak çalışan kesimlerin çıkarı açısından değil; ulusal kalkınma ve demokrasi amaçları açısından da önemlidir. Küreselleşme dinamikleri ve bununla birlikte uygulanan neo-liberal politikalar, Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünü “ülkenin ucuz emek cenneti olması”na bağlamıştır. Bu yaklaşım ise kendi halkını adeta köleleştirmekten başka anlamı olmayan bir yaklaşımdır.

Kamu yatırımları ve hizmetlerinin finansmanında “dış kredi”, öncelikle borçlanma sorunu olarak; daha sonra döviz ile ve değişken faiz karşılığı alınan kaynak olması nedeniyle yüksek maliyet sorunu olarak dikkat çeker. Dış kredi belli bir eşiği aştığında ise bağımsızlık ve egemenlik tartışmalarının ana teması olmaktadır. 1990'lı yıllarda dış kredinin borçlanma boyutuna, uluslararası tahkim sorunu eklenmiştir. Kredi belli bir büyüklüğü aşsa da aşmasa da, kredinin verilmesi ya da alınması tahkimin kabul edilme koşuluna bağlanınca, dış kredinin bağımsızlık ve egemenlik tartışmalarındaki yeri ilk sıralara taşınmıştır. Bu koşullar ulusal yargı gücünün yerini bir üst yargı mekanizmasına terk etmesi anlamına gelmektedir.

12. Sonuç

Küreselleşme sürecinin, gözle görülemeyen ve elle tutulamayan bir tür büyü gibi sunulması doğru değildir. Küreselleşme, diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de doğası gereği kamu hizmeti olarak düzenlenmesi gereken alanlarda, yukarıdaki bölümlerde de örnekleri ile birlikte anlatıldığı üzere musluklarda ve sifonlarda ilerlemektedir. Musluklar ve sifonlar, insanlığın sahip çıkması gereken doğal kaynaklara, yurttaşların sahip çıkması gereken yeraltı ve yerüstü su kaynaklarına uzanmaktadır. Küresel sermaye, yerel, ulusal, evrensel doğal varlığa ve bunların toplumsal üretim, tüketim ve yönetimine ilişkin karar gücüne sahip olmak ısrarı ile hareket etmektedir. Dış kredi anlaşmaları, yürürlüğe girdikleri alanları küresel sermayenin bu ısrarı doğrultusunda düzene koymaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin “alternatif finansman yöntemi” dış kredi, yalnızca finansman alternatifi değildir. Bu aracın sonuçları borçlanma sorununu aşmış, yönetme-iktidar olma sorununa ve savaşıma dönüşmüştür. Dış finansman ister uluslararası kuruluşlardan, ister devletlerden, ister para piyasalarından sağlansın, bu unsurun yarattığı etkilerin değiştiği görülmelidir. Önceden olduğu gibi, günümüzde de dış

finansmanın “malî” sonuçları doğrudandır. Ancak, siyasal ve yönetsel sonuçları önceden olduğu gibi “malî sonuçların türevi” olarak görmek doğru değildir. Küreselleşme dönemini önceki dönemlerden ayıran özelliklerden birisi budur. Önceki dönemin özdeyişi “borç alan bir gün buyruk alır” idi. Günümüzde ise ulusaşırı malî sermaye ulusaşırı şirketlerle birlikte yola çıkmakta ve borç ile buyruk ard-zamanlı ve peş peşe değil, eş-zamanlı hareketleri sayesinde aynı anda gerçekleşmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de kuruluşundan bu yana genelde belediyeler ve özelde de büyükşehir belediyelerince mahallin yerel ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında, yani kamu hizmetlerinin görülmesinde temel esas, bu hizmetlerin kamu eliyle görülmesidir. Başlangıçta yasal ve kurumsal düzenlemeler de bu doğrultuda olup, yönetsel organlar da fiziksel olarak buna göre yapılandırılmıştır. Bu yapılanma küreselleşme süreciyle 1980’li yıllardan itibaren uygulanan neo-liberal politikalarla birlikte bir değişime uğramıştır. Bu değişimle hizmetler özel sektör eliyle görülmeye/gördürülmeye başlanmış, bunun için de özelleştirme ana unsur olarak kullanılmıştır. Özelleştirme ile birlikte küresel örgütler ve bunların uzantıları olan uluslararası/çokuluslu/uluslarüstü dev şirketler ve yerli ortakları devreye girmişlerdir. Böylece büyükşehir belediyelerinin, gerek ulusal ekonomi gerekse yerel düzeyde küreselleşme süreci ile ilişkilenerken, özellikle altyapı hizmetlerinin ve projelerinin yürütülmesinde daha açık ve net bir şekilde görülebildiği üzere, bu küresel örgütler ve şirketlere eklemlendikleri ya da belki de daha doğru bir deyişle eklemlenmek zorunda bırakıldıkları gerçeği ortaya çıkmıştır.

Kaynakça

- Devlet Planlama Teşkilatı, (Ocak 1995), “Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye”, DPT:2374-ÖİK:439, s.1.
- Drucker, P. (1994); *Kapitalist Ötesi Toplum*, s.205.
- Emek Araştırma Dergisi, (2002), Sayı:1, s.99.
- Falay, N. (2002); “Yerel Yönetimler Bankacılığı Bağlamında İller Bankası”, Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, TODAİE, s.564.
- Güler, B. A. (2002); “Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) ve Mühendislik Hizmetleri” Paneli, 28 Aralık 2002, İstanbul, www.imoistanbul.org.tr/ist-bulten/bulten64/GATS1.doc. (13.12.2006).
- Güler, B. A. (1999); “Yerel-Küresel: Dış Kredilerin Yürütme Gücü”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, C.XXIII, S.215, s.130.
- Kazgan, G. (1999); *Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, s.135–136.
- Keleş, R. (1990); *Kentleşme Politikası*, s.25.
- Songur, M. M. ve Şahin, M. A. “Mahalli İdarelerde Dış Finans”, http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/inceleme_arastirma/mahalli_idarelerde_dis_finans.htm. (24.08.2004).

Şengül, T. (2001); *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, s.109.

Yılmaz, H. “Kamu-Yerel Yönetim Reformu ve Türkiye”,

www.tek.org.tr/toplanti/toplantipdf/HAKAN-YILMAZ2.pdf. (13.12.2006).

<http://www.egitimsen.org.tr/bilgibelge/kamuyonetmi.html>. (24.08.2004).

<http://www.yerelnet.org.tr>. (13.12.2006).