

**YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA  
ALTERNATİF YÖNTEMLER**

**Arş. Gör. Ertuğrul ACARTÜRK \***

**ÖZET**

Özelleştirmenin yaygınlaştığı günümüzde, yerel yönetimlerde bazı hizmetlerin arzında çeşitli yöntemlerin kullanılmasıyla, bu tür hizmetlerin bürokrasiye takılıp gecikmesi önlenirken, üretimde de verimlilik artışı görülmektedir. Kaynak yetersizliği, bürokrasiden kaçmak, teknik personel eksikliği, vesayet denetimi dışına çıkmak gibi arayışlar, yerel yönetimleri alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanmaya teşvik etmektedir. Bu makalede, yerel yönetimlerde kaliteli, etkin ve ucuz hizmet sunmak için başvurulan alternatif hizmet arzı yöntemleri incelenmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel kamu hizmetleri, yerel yönetim, özelleştirme.

**ALTERNATIVE METHODS FOR SERVICE PROVISION OF  
LOCAL GOVERNMENTS**

**ABSTRACT**

By provision of some of the services by local governments, retarding effects of bureaucracy can be prevented and efficiency in production can be increased. The reasons such as insufficient resources, refraining from bureaucracy, lack of technical personnel, avoiding from central control encourage local governments to use alternative service provision methods. This article examines alternative service provision methods that are used by local governments in order to provide quality, efficient and cheaper services.

**Key Words:** Local public goods, local government, privatization.

**GİRİŞ**

İdari ve mali açıdan merkeze bağımlı olan mahalli idareler, kendilerine yasalarla verilen ancak yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleşmesi için

\* Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

## **EACARTÜRK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA...**

alternatif hizmet arzı yöntemlerine başvurmaktadır. Mahalli idareler, her geçen gün çeşitli sebeplerle hizmet yelpazesi genişlemesine rağmen, yeterli mali kaynaklara ve idari özerkliğe sahip değildirler. Yeterli mali kaynaklarla donatılmayan ve merkezin ağır vesayeti altında olan yerel idareler, daha etkin hizmet sunabilmek için çeşitli özelleştirme modellerinden yararlanmaktadır. Bu modellerin sayısı çok olmakla beraber, önemli görülenler çalışmada ele alınmaktadır.

### **1- İHALE YÖNTEMİ(CONTRACTING OUT)**

Yerel hizmetlerin sunumunda çoğunlukla görülen bu yöntem, yerel yönetimlerin sık başvurduğu bir özelleştirme biçimidir. Bu yöntemle göre yerel hizmetler, bir sözleşme çerçevesinde, özel sektör tarafından sunulur. Hizmet sunma sorumluluğu bulunan belediyeler, finansmanını ve denetimini sağlayarak hizmetin özel sektöre sunumunu gerçekleştirirler.

İhale yönetiminde belediye, yüklenici özel firma ve halk arasında üçlü bir ilişkiden söz edilebilir. Hizmetle ilgili genel standartları tespit eden belediye, hizmetin kalitesini, fiyatını ve çevreye olan diğer etkilerini kontrol etmek ve gerekli tedbirleri almak durumundadır. Belediye hizmetin yürütülmesinden sorumlu olmakla beraber, daha çok organizatör konumundadır<sup>1</sup>.

İhale yöntemiyle, çöp toplama, sokakların süpürülmesi, parkların bakımı gibi nitelikli eleman istihdamını gerektirmeyen ve özel sektörün etkin olarak sunabileceği hizmetlerin sunulduğu görülmektedir. Bu tür hizmetlerin niteliği gereği, özel sektör tarafından sunulmasının kamu yararını azaltması veya belediyece sunulmasının kamu yararını arttırması söz konusu değildir. Bununla birlikte, özel sektörün sunmasının maliyetleri düşüreceği ve hemşehrilerin daha fazla ve kaliteli hizmet alacağı ileri sürülebilir.

İhale yönteminin başarısı, tahmini bedelin gerçekçi hesaplanmasına, sözleşme şartlarının iyi belirlenmesine ve piyasadaki rekabetin yoğunluk derecesine bağlıdır. Artan rekabetle birlikte maliyetlerde önemli düşüşler

<sup>1</sup> Recep Bozdoğan, (1997), Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları. İstanbul: Üç-Er Ofset Ltd., s.52.

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

görülebilir. Bunun yanı sıra hizmetin kalitesinde artış ve sunumunda etkinlik beklenir. Ayrıca işçi sorunlarının çözülmesinde de katkısı görülür. Ancak, rüşvet ve iltimas türü uygulamalar, sistemin sağlıklı işlemesine zarar verir. Özel sektör temsilcileri ile belediye yetkilileri arasındaki rüşvet olayı, rekabetin pozitif getirilerini tamamen ortadan kaldıracaktır.

### 2- İMTİYAZ YÖNTEMİ

Yerel yönetimin, bir kamu hizmetinin finansman ve idaresini tamamen veya kısmen özel bir işletmeciye havale ettiği bir formüldür. Buna karşılık, özel girişimcinin yapmış olduğu yatırımlarının karşılığını alabileceği bir teminat tekelidir. Bu teminat genellikle belli bir coğrafi alanla sınırlıdır<sup>2</sup>.

İmtiyaz, imtiyaz veren idare ile imtiyaza hak kazanan kişi veya firma arasında bir sözleşme ile düzenlenir. İmtiyaz genellikle doğal tekel özelliği olan bir hizmetin yapılması amacıyla verilir. Hizmetin belirli bir kalitede, miktarda ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır ve bu sözleşmede belirtilmelidir.

Bazı iktisatçılar, doğal tekel sahibi bir firmanın, piyasada rakipsiz olduğu için ürettiği mal ve hizmetlerin üretimini azaltma eğilimine gireceğini ve fiyatları yükselteceğini öngörmektedirler. Bu iktisatçılar, doğal tekel niteliği taşıyan hizmetlerin optimal seviyede üretilmeleri için, kamu erkinin kamu yararını dikkate alarak, özel işletmenin ortaya çıkan zararının sübvansiyonla karşılanmasını veya bir örgüt kurmak suretiyle hizmeti kendisinin sunması gerektiğini savunmaktadırlar<sup>3</sup>.

Genellikle imtiyaz, doğal tekel niteliği taşıyan su, gaz, elektrik, metro, kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için bir veya birden çok kişi veya firmalara verilir. Bu yöntemde hizmetten yararlananlar, hizmetin bedelini ücret veya kullanıcı fiyatları şeklinde doğrudan sunucu firmaya öderler.

<sup>2</sup> Nicolas Levrat, (1995), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanması ve Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", Çeviren: Mustafa Dönmez, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 4 (2), s.34.

<sup>3</sup> Bilal Eryılmaz, (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**. İstanbul: Birleşik Yayıncılık, s. 171-172.

## **E.ACARTÜRK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA..**

Açık artırma yapılarak imtiyaz verilir. Böylece imtiyazın verilmesi aşamasında ihale yöntemine benzer bir biçimde rekabet devreye girmekle birlikte, imtiyazın verilmesinden sonraki aşamada rekabet olmaması, imtiyaz sahibi kişi ya da firma açısından haksız kazançlar yaratabilir. Buna ek olarak, hizmetin bedelinin doğrudan kullanıcılar tarafından karşılanması, özellikle dar gelirli kullanıcılar için ödeme güçlükleri yaratabilir<sup>4</sup>.

Bu sistemde en önemli sorun fiyatın belirlenmesidir. Bu hizmet alanlarında toplum yararı düşünülerek teknelci karın ortadan kaldırılması gerekir. Teknelci firma fiyat tespitinde serbest bırakılırsa, üretimi kısarak yüksek fiyat isteyebilir. Bu nedenle belediye, doğal teknel oluşturulan mallarda ya üretimi üzerine almalı ya da fiyat tespitine karışmalı ve optimal üretim seviyesine ulaşılması için firmanın zararını sübvansiyonla karşılamalıdır<sup>5</sup>.

### **3- YAP-İŞLET-DEVRET YÖNTEMİ**

"Yap-işlet-devret modeli, kamunun görev alanına giren bir yatırım veya hizmeti, yatırım ve işletme döneminde yapılacak masrafları yüklenen ve karşılığında yatırım sonucu ortaya çıkacak tesisi, önceden belirlenen bir süre ve tarife üzerinden işletme hakkına sahip olan bir şirket eliyle gerçekleştirmesidir<sup>6</sup>."

Yüksek finansman gerektiren bir kamu hizmeti veya bayındırlık işinin sunulması amacıyla, sermayesi ve bütün riski kendine ait olmak üzere, (yerli, yabancı veya ortaklaşa girişimler) özel sektör tarafından kurulup belirli bir süre işletildikten sonra tesisin ilgili kamu kuruluşuna şartsız ve bedelsiz olarak devredilmesi sistemin özünü oluşturur.

Genellikle büyük sermaye ve ileri teknoloji isteyen otoyollar, metro yapımı, asma köprüler, hava alanları, santraller ve benzeri kamu yatırımlarının devlete yük getirmeden yapılması amaçlanmaktadır. Uzun dönemde mali kaynak

<sup>4</sup> Sadun Emrealp, (1993), Belediyelerde Mali Yönetim. T.K.İ.B. ve IULA-EMME Yayını, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul: Kent Basımevi, s.29.

<sup>5</sup> Fevzi Devrim, (1998), Kamu Maliyesine Giriş. Üçüncü baskı, İzmir: Anadolu Matbaacılık Ltd., s.57.

<sup>6</sup> Uğur Emek, (1999), Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı. Ankara: DPT Yayın, s.2.

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

sağlayıcı özelliği olan metro, turizm tesisleri ve alışveriş kompleksleri gibi projelerin belediyeye doğrudan mali veya teknik bir yük getirmeden yapılması belediyelerin temel amacını oluşturur<sup>7</sup> Türkiye'de özellikle belediyeler, bu modeli kullanarak, kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri metro, raylı sistem, ticaret merkezi gibi hizmetler gerçekleştirmişlerdir. Bunların yanında, işhanı, otogar, konut inşaatı, gazino, otel, motel ve eğlence merkezlerinin yapımı içinde yararlanmışlardır<sup>8</sup>.

Bu model ile gerçekleştirilmek istenen projeler, genellikle özel sektörün yabancı sermaye ile işbirliği sonucu gerçekleşir. İlgili firmalar, projeyi gerçekleştirerek, belirli bir süre işletip yapılan masrafın karşılanması ve kar ettikten sonra tesisin devrini ilgili belediyeye yapar. Ortak yatırım şirketi projeyi tasarlayıp, finansmanını bulmuş olarak gelmekte ve belediyelerin herhangi bir geri ödeme taahhüdü bulunmamaktadır. Model, yerel hizmetlerin sunulmasında yabancı sermayenin de rol almasına neden olabilmektedir. En ileri teknolojileri yanında getirebilen yabancı sermaye, malzeme ve işçilikte de kalite sağlar<sup>9</sup>.

Bu yöntemde işletmenin üstleneceği yatırım ve hizmetin süresinin belirlenmesi, sermayenin miktarı, tesisin işletim esasları, ücretin belirlenmesi titizlikle üzerinde durulması gereken noktalardır. Bu model ile yapılan tesisin işletim esasları, üretilen mal ve hizmetlerin belirli bir kalitede ve uygun fiyatta sunulması belediye idaresinin sorumluluğundadır.

### 4- SATIŞ YÖNTEMİ

Özelleştirmenin başarılı olmasında, hisse senedi satışları yoluyla mülkiyetin tabana yayılması ve yerel tasarrufların özelleştirilen kamu kuruluşlarının alımına yönlendirilmesi temel hedeflerden birisidir. Özel sektöre mülkiyet devrinde satılacak birimin özellikleri ve günün ekonomik şartları ile birlikte, hedef alınan yatırımcı grubuna göre satış yöntemi değişmektedir. Özelleştirmede halka arz, yerli ve yabancı sermayeye blok satış, uluslararası

<sup>7</sup> Naci B. Muter, (1994), "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s. 151.

<sup>8</sup> Emek, age, s.2.

<sup>9</sup> Bozdoğan, age, s.76.

## **EACARTÜRK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA...**

piyasalarda kurumsal arz gibi satış yöntemlerinden hangisinin kullanılacağı, özelleştirilecek kuruluşun sektör içindeki konumu, sahip olduğu teknolojisi, yatırım ihtiyacı, uluslararası düzeyde rekabet ve entegrasyon imkanları, pazar payı ve rekabet durumu ile doğrudan ilgilidir<sup>10</sup>.

Belediyelerin elindeki arazi, bina, belediye iktisadi teşebbüsleri ve her türlü malvarlığı "doğrudan satış" veya "hisse yoluyla satış" modelleriyle satışa konu olabilir. Doğrudan satış modelinde kamu kuruluşunun aktifleri tamamen veya kısmen satışa konu olmaktadır. Diğer modelde ise, kamu kuruluşunun hisselerinin tümü veya bir kısmı özel şahıslara veya kuruluşlara hisse senetleri aracılığı ile devredilmektedir. Böyle bir uygulamanın yapılabilmesi için, özelleştirilecek kamu kuruluşunun sermayesinin hisselerle bölünmüş olması ve sermaye şirketi statüsünde bulunması gerekir<sup>11</sup>.

### **5- YÖNETİMLERARASI İŞBİRLİĞİ**

Belediyeler önemli ölçüde finansman, teknik donanım ve uzman personel gerektiren hizmetlerin arzında bazen tek başlarına yeterli olamamaktadırlar. Zaten maliyeti yüksek bu teknik donanıma ve personele de bireysel olarak sahip olmalarına genellikle gerek yoktur. Bu bağlamda belediye idaresi, bu tür hizmetleri doğrudan kendisinin yürütmesinin yerine, başka bir belediye ya da kamu kuruluşu ile anlaşarak satın alabilir, yaptırabilir ya da ortaklaşa sunabilir<sup>12</sup>.

Bu işbirliği genellikle yakın coğrafyada bulunan belediyeler arasında gerçekleşir. Geniş hizmet alanları, çoğu kez kendi finansal, teknik donanım ve personel kapasitelerini aşmakta ya da hizmetlerin niteliği gereği işbirliği ve dayanışmayı gerektirmektedir. İşbirliği, bir hizmetin üretimini, ortak bir hizmet

<sup>10</sup> Fevzi Devrim, (1994), "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", Özelleştirme Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan), s.25.

<sup>11</sup> Mutur, age, s. 149.

<sup>12</sup> Sedat Azaklı, (1999), "Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve Sorunları:Ege Bölgesi Örneği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.35.

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

organizasyonu ile gerçekleştirmek şeklinde olabileceği gibi idareler arası hizmet sözleşmeleri şeklinde de olabilir.

Yerel yönetimler arası işbirliği, Amerika Birleşik Devletleri'nde geniş bir uygulama alanı bulmaktadır. Fransa'da da yerel idareler, bazı hizmetler için, mali özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde birlikler kurabilmektedirler<sup>13</sup>.

Yerel yönetimlerin işbirliği yapması, tüzel kişiliklerine dokunmadan çeşitli hukuki yapılanmalar içinde bir araya gelmeleri şeklinde olur. Yerel yönetimler kendi aralarında şirket, vakıf, dernek, kooperatif ve birlik kurarak işbirliğine gidebilirler. Yerel yönetimlerin kendi aralarında oluşturdukları işbirliğinin en yaygın örneği birliklerdir. Mahalli idare birlikleri kendilerini oluşturan ve kamu tüzel kişiliğe sahip mahalli idare birimlerinden bağımsız olarak faaliyette bulunurlar. Birlikler, yerel yönetimler adına üstlendikleri hizmetleri yerine getirirken, onların hak ve yetkilerine sahiptirler. Bu hak ve yetkileri kendi organları aracılığı ile kullanırlar. Anayasal kurumlar olan birlikler, yasa ve tüzüklerde belirtilen durumlarda idari vesayete tabidirler<sup>14</sup>.

### 6- KUPONYÖNTEMİ

Kupon modeli, tüketicilere yerel hizmet satın almaya yönelik olarak kullanılabilecek parasal bir değeri olan kuponların verildiği talep yönlü bir stratejidir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin özelleştirilmesinde uygulanan yöntemlerden birisidir. Tüketiciler, hizmetleri satın alacağı kuruluşları seçmekte serbesttirler. Kuponlar, yerel hizmetin nüfusun belirli kesimlerine (dar gelirli, yaşlılar, engelliler gibi) ulaşmasını güvenceye almak amacıyla kullanılmaktadır<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Nuri Tortop, (1993), "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri", Amme İdaresi Dergisi. 26(2), s.71.

<sup>14</sup> Hasan Özhan ve Enis Yeter, (1995), Mahalli İdare Birlikleri. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, s.36.

<sup>15</sup> Lydia D. Manchester ve Carl F. Valente (1984) (Ed.), "Renting Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches", Menepement Information Service Special Report, March, No: 12, s.18.;den aktaran: Muter, age, s.154.

## **EACARTURK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA..**

Bu yöntemde, yerel yönetimler, tüketicilerin ihtiyaç duydukları bazı mal ve hizmetleri kamu veya özel kesimden kupon karşılığı temin etmelerini sağlarlar. Kuponlar, talep edilen mal veya hizmetin bedelinin tamamını veya belirli bir kısmını karşılayabilir. Yerel yönetim, talep edilen mal veya hizmeti kendisi üretmeyip, tüketicilerin rekabet ortamından da yararlanarak piyasadan serbestçe satın alabilmelerini sağlar.

Bu yöntemde idare, tüketicilere para vermek yerine kupon verir. Böylece tüketicilerin söz konusu yardımı sadece ilgili hizmet için kullanılması sağlanır. Yöntemin uygulanmasındaki temel güçlük, hizmetten yararlandırılacak kişi veya grupların gerçekçi olarak tespit edilebilmesini sağlamaktır.

### **7- ŞİRKETLEŞME VE ORTAK GİRİŞİM**

1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.maddesine göre "Belediye idareleri, kanun ile kendilerine verilmiş görevleri yerine getirdikleri takdirde, belde halkının müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak için şirket kurabilirler ve mevcut şirketlere de iştirak edebilirler" hükmüyle belediyelerin şirket kurmalarına izin verildiği çok açıktır.

Belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hemşehrilerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla, stratejik iş birimlerini "şirket" statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler<sup>16</sup>. Performansını artırmak isteyen ancak, yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle ve benzeri uygulamalarla eli kolu bağlanan ve hizmet üretmez konuma gelen belediyeler, söz konusu şirketleri kurarak, yaratıcı kimliğiyle ağır vesayet denetiminden kurtulmayı ve daha verimli hizmet sunmayı hedeflemektedirler.

Türkiye'de belediyelerin kaynak yetersizliği ve niteliksiz aşırı istihdamı, kanunla kendilerine verilen bir kısım hizmetlerin gerçekleştirilmemesinin başlıca nedenlerindedir. Bu sebeple belediyeler kendilerine mevzuatla verilen ancak, yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleştirilmesi için şirketleşme yolunu

<sup>16</sup> Azaklı, age, s.37.

tercih etmeye başlamışlardır. Genel olarak, belediyelerin şirketleşme ile dört temel hedefi olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar; a- kamu hizmetlerini, özel kuruluşlarla rekabet ortamında daha ucuza sunmak, b- bu hizmetleri etkinlikle sunmak, c- yerel vergileri azaltmak, d- kentin yönetimini daha az personelle gerçekleştirmek şeklinde sıralanabilir<sup>17</sup>.

### **8- VERGİ TEŞVİKLERİ VE İDARİ DÜZENLEMELER YÖNTEMİ**

Bir kamu hizmetini sağlamak amacıyla yerel yönetimler tarafından sosyal hizmet sağlayan özel kuruluşları teşvik etmek veya hizmete yönelik talebi azaltmak amacıyla vergi teşvikleri ve bazı idari düzenlemeler kullanılır. Yerel idareler düzeyinde bu yöntem, bazı kentsel hizmetler konusunda belediyeler tarafından bir takım idari ve kurumsal düzenlemeler getirilmesi veya vergi, resim ve harçlarda indirimler yapılması yoluyla hemşehrilerin, özel şirketlerin veya kar amacı gütmeyen özel kuruluşların bu hizmetleri sağlama konusunda teşvik edilmesini amaçlamaktadır<sup>18</sup>.

Bu tür düzenlemeler ve teşvikler, bazen yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, harcamaların gerçek maliyetin altına çekilmesine sebep olmakta ve hizmeti üreten ya da üretecekler açısından özendirici bir nitelik taşımaktadır. Pek çok ülkede uygulanan bu yöntemin, özellikle sosyal hizmetler konusunda yaygınlaştığı görülmektedir. Örneğin, gündüz çocuk bakımı hizmetlerinin yaygınlaştırılması, yaşlıların ve özürli kimselerin bakımı, dar gelirli için konut programları gibi sosyal hizmetler, bu tür teşviklerden yararlanır. Bunların yanında, bu yöntem, bu tür teşviklerle sınırlı olmayıp, yerel yönetimlerin doğrudan harcama yapmaktan çok, yetkilerini kullanarak, bazı hizmetlerin yapılmasını sağlamasıyla da ilgilidir. Sözelimi, evsel atıkların bina dışındaki bidonlara konulması, caddeye bakan işyerlerinin önünün süpürülmesi gibi konularda belediyeler tarafından getirilen kurumsal düzenlemeler, yerel yönetimlerin temizlik hizmetlerine daha az kaynak ayırmasını sağlayabilir<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Zerin Toprak Karaman ve Hüseyin Özgür, (1993), "İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", Türk İdare Dergisi. 65 (399), s. 186.

<sup>18</sup> Muter, age, s. 154-155.

<sup>19</sup> Emrealp, age, s.30-31.

## **9- GÖNÜLLÜ ORGANİZASYONLAR**

Kamu kaynaklarının kıt olması ve mevcut kaynaklarla bütün kamusal ihtiyaçların etkin ve verimli bir şekilde sunulamaması, eskiden beri bazı hizmetlerin dernek, vakıf gibi gönüllü kuruluşlarca yürütülmesini gerektirmiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde, merkezi ve yerel idarelerin gönüllü katılımlarını artırmaya çalıştıkları görülmektedir.

Yerel yönetimlerin bütçelerindeki baskı sonucu ortaya çıkan imkansızlıklar, her yerleşim biriminde para almadan, gönüllü olarak belde için çalışanların olabileceğini ortaya çıkarmıştır<sup>20</sup>. Halkın gönüllü olarak, kamu hizmetlerinin yürütülmesine katılması, eğitim, kültür, inanç ve sosyo-ekonomik yapısıyla doğrudan ilgilidir. Gelişmiş ülkelerde halkın, kamu hizmetlerine katılımının daha yoğun olduğu gözlemlenmektedir. Bu yöntemle, idareler açısından önemli ölçülerde işgücü ve kaynak tasarrufu sağlanmaktadır.

Bazı topluluklarda kamu hizmeti olarak sunulan bir çok hizmet başka topluluklarda gönüllü kolektif bir düzenlemeyle zaten mevcuttur. Eğlence olanakları, cadde temizleme, yangından korunma gibi hizmetler gönüllü kuruluşlarca sunulabilir. (ABD'de tüm yangın teşkilatlarının % 90'ı gönüllü yangın teşkilatıdır). Gönüllü kuruluşlar, hizmet organizatörü olabilir, hizmeti doğrudan üretir, işçi olarak üyelerini kullanır ya da işi yapacak özel bir firmaya ödemedede bulunur<sup>21</sup>.

Osmanlı idaresinin 19.yüzyıl sonlarına kadar gelişmiş bir belediye örgütünden yoksun olduğu bilinmektedir. Osmanlı kentlerinde yerel mal ve hizmetler vakıflar aracılığıyla yürütülmekteydi. Örneğin, yol, su, kaldırım, temizlik, aydınlatma, konaklama, sağlık, eğitim, kimsesizlere ve yoksullara yardım ve daha bir çok hizmet vakıflar tarafından sağlanıyordu.

John C. Goodman, (1985) (Ed), Privatization. The Proceeding of a Conference Hosted by the National Center for Policy Analysis and Adam Smith Institute, Dallas, s.110-111'den aktaran Zerrin Toprak Karaman, (1998), Yerel Yönetimler. Dördüncü baskı, İzmir: DEÜ Yayın. s. 145.

<sup>21</sup> E. S. Savaş, (1993) "Kent Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yapısal Modeller", Çeviren: Mehmet Tosuner, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler). Hazırlayan: Aytaç Eker, Coşkun C. Aktan, İzmir: Takav Matbaası, s.332.

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Gönüllü kuruluşlar eskiden olduğu gibi, günümüzde de bir çok ülkede uygulama alanı bulduğu şekliyle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli işlevler üstlenebilirler. Bu organizasyonlar, sosyal sorumluluğu geliştirmek, yabancılaşmayı önlemek, sosyal barışı ve dayanışmayı sağlamak, serveti sosyalleştirmek ve dolayısıyla toplumda gelir dağılımını dengelemenin yanında, merkezi ve yerel düzeydeki yönetim örgütlerinin küçültülerek daha etkili hizmet yürütülmesine katkıda bulunabilirler<sup>22</sup>.

### 10- FİYATLANDIRMA(ÜCRETLENDİRME) YÖNTEMİ

Kamu idaresi, ürettiği birçok mal ve hizmetin karşılığında yararlananlardan bir bedel istemez ve bunların finansmanını vergi gelirleri ile sağlar. Halk, kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına hizmetlerden yararlandıkları ölçüde değil, Anayasa'nın 73. maddesinde ifadesini bulan ödeme güçlerine göre katkıda bulunurlar. Yerel mal ve hizmetlerin pazarlanması ve fiyatlandırılarak halka sunulması mümkündür.

Fiyatlandırılabilir kamu hizmetleri, kullanıcıların kendi tüketimlerini ödemesi anlamında ücretlendirilebilir ve sadece piyasa ekonomisi tarafından sunulmuyorsa veya sunulmuyorsa kamusal mal ve hizmettir. Fiyatlandırılabilir kamu hizmetleri, atıkların toplanması ve depolanması; su üretimi, taşınması, stoklanması, arındırılması ve dağıtılması; koruyucu sağlık hizmetleri; ilkökul eğitimi ve benzeri hizmetleri içerir. Bu malların çoğu bir bölge veya şehirden başka bir bölge veya şehire aktarılamamaları anlamında yerel ve kentseldirler<sup>23</sup>.

Yerel yönetimlerin etkin bir şekilde hizmet sunabilmesi için yerel gelirlerin mümkün olduğunca fayda-maliyet ilişkisine göre takdir edilmeleri gerekir. Yerel kamusal hizmetler kullanıcı fiyatları ve spesifik fayda vergileri ile finanse edildikleri ölçüde, etkinlik kuralına uyabilir. Yerel yönetimler optimal

<sup>22</sup> Eiyılmaz, *age*, s. 184-185.

<sup>23</sup> Remy PRUD'HOMME, (1998), "The Supply of Chargeable Public Services: The Two French Models", *M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14(1),s.309.

## EACARTURK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA..

hizmet arzı için gerektiğinde, vergiler ve sübvansiyonlar yoluyla fiyatlara müdahale edebilirler<sup>24</sup>.

Yerel mal ve hizmetlerin arzında genellikle uygun olan iki finansman aracından söz edilir. Bunlardan birincisi, fayda esasına göre vergilendirilmedir. Yani, vergi yükünün, ödeme gücü ilkesi yerine, hizmetten faydalananlar arasında, marjinal sosyal faydaları bakımından dağıtılması esastır. İkincisinde ise, yerel mal ve hizmetlerin piyasa mekanizmasına uygun olarak fiyatlandırılması ve hizmetten yararlananlara belirli bir bedel ödettirilmesi düşünülür.

Fayda esasının bir çok devlet faaliyetine uygulanması adalet açısından kabulü mümkün değildir. Bununla birlikte, belli bazı devlet faaliyetleri fayda esasına göre olumsuz etkiler meydana getirmeden finanse edilebilirler. Bu prensibin kullanılabilmesi için kişilerin elde ettikleri faydanın ölçülebilmesi ve toplum tarafından adil kabul edilen bir gelir dağılımının olması gerekir<sup>25</sup>.

Kullanıcı fiyatları veya hizmet karşılığı ücretler, yerel hizmetlerin finansmanında kullanılan en uygun finansman araçlarından birisidir. Kullanıcı fiyatları, özel malların piyasa ekonomisinde tabi olduğu arz ve talep koşulları altında oluşmaktadır. Ancak, yerel mal ve hizmetlerin özel mallardan farklı özellikleri olması sebebiyle, yerel mallar için denge fiyatı, piyasa fiyatına eşit olmayabilir. Bu durumda, fiyat(ücret) ve vergi, birlikte ortak bir finansman yöntemi olarak kullanılabilir. Vergi ve fiyat ortak finansman yönteminin, hangi yerel hizmetler için, hangi alternatif yararlanma oranına göre uygulanacağı, hizmetin faydasının yayıldığı alan, hizmetin neden olduğu dışsal sosyal fayda (maliyet) düzeyi, politik ve sosyal değerlendirmeler etkili olacaktır<sup>26</sup>.

Süreyya Sakınç, (1998), "Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik", M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14 (1), s.327.

<sup>25</sup> John F. Due, (1967), Maliye. Çevirenler: Sevim Görgün, İzzettin Önder, İÜ Yayını: 1241, İstanbul: Fakülteler matbaası, s.1 16.

<sup>26</sup> Süreyya Sakınç, (1998), Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Manisa: Emek Matbaacılık, s. 143-144.

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Fiyatlandırma yöntemi, su, havagazı, doğalgaz ve şehiriçi ulaşım gibi hizmet alanlarında yaygın olarak uygulanmaktadır. Ancak, fiyatlandırma yapılırken dar gelirli belde halkının durumunun dikkate alınması gerekmektedir.

### 11- KENDİ KENDİNE HİZMET (SELF SERVİS)

Hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için gerekli olmakla birlikte, henüz kurumsallaşamamış bir modeldir. Geri kazanım için okunmuş gazeteleri, boş şişeleri toplama yerlerine götürün; yangından korunmak için sigarasını söndüren; çöpleri çöp kaplarına atan birey; çocuğuna kaldırımdan yürümesini veya yaya geçitlerinden geçmesini öğütleyen bir baba kendi kendine hizmet yöntemini uygulamaktadır<sup>27</sup>.

Bu yöntem tüm modeller içinde en önemlisidir ve temel olarak aileye dayanır. Dünyanın birçok ülkesinde yerel yönetimlerinde sunduğu sağlık ve eğitim gibi hizmetlerde ve kamu düzeninin sağlanmasında en etkili sistemdir. Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli yürütülmesinde, "kendi kendine hizmet" yönteminden faydalanılmalı ve bu modelin geliştirilmesi için yetkililer çaba göstermelidir.

### SONUÇ

Hızlı kentleşme, teknoloji ve ulaşımdaki gelişmeler ve sosyal devlet anlayışının yaygınlaşmasıyla mahalli idarelerin hizmet yükü hızla artmaktadır. Kent halkı pek çok hizmeti yerel idarecilerden beklemektedir. Ancak dünyada yaşanan yerelleşme sürecine rağmen merkezi idare elinde bulunan gücü yerel idarelere devretmeye taraftar görülmemektedir. Merkezin baskısından ve kaynaklıktan hizmet üretilmez konuma gelen yerel yönetimler, mevcut yapıyla en çok ve en kaliteli hizmeti sunabilmek için çeşitli özelleştirme yöntemlerini kullanmaktadırlar.

Ancak sadece bu yöntemleri uygulayarak hizmetlerin etkin ve verimli olarak sunulabileceğini ileri sürmek mümkün değildir. Bundan dolayı, mahalli

<sup>27</sup> Eryılmaz, age, s. 192.

## **EACARTÜRK/YEREL YÖNETİMLERİN HİZMET SUNUMUNDA..**

idarelere, varlık nedenleri olan yerel kamu hizmetlerini çağın şartlarına uygun olarak, en etkin ve verimli bir şekilde sunabilmesi için ve sorunların mahallinde çözülmesi için mali ve idari özerklik verilmelidir.

### **KAYNAKLAR**

- Azaklı, Sedat (1999), "**Belediye Hizmetlerinde Bilinçli Strateji Geliştirme Süreci ve SorunlarıEge Bölgesi Örneği**", Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Bozlağan, Recep (1997), **Yerel Hizmetlerin Özelleştirilmesi ve Bağcılar Belediyesi Özelleştirme Uygulamaları**. İstanbul: Üç-Er Ofset Ltd.
- Devrim, Fevzi (1994), "Başarılı Bir Özelleştirme Politikasının Temel Elementleri", **Özelleştirme** Sempozyumu, Manisa (28-29 Nisan).
- Devrim, Fevzi (1998), **Kamu Maliyesine Giriş**. Üçüncü baskı, İzmir : Anadolu Matbaacılık Ltd.
- Due, John F. (1967), **Maliye**. Çevirenler: Sevim Görgün, İzzettin Önder, İÜ Yayını: 1241, İstanbul: Fakülteler matbaası.
- Emek, Uğur (1999), **Ek ve Değişiklikleri ile Yap-İşlet-Devret(YİD), Yap-İşlet(Yİ) ve Kamu Hizmeti İmtiyazı Mevzuatı**. Ankara: DPT Yayını
- Emrealp, Sadun (1993), **Belediyelerde Mali Yönetim**. T.K.İ.B. ve IULA-EMME Yayını, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, İstanbul: Kent Basımevi.
- Eryılmaz, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yaplandırılması**. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Goodman, John C. (1985) (Ed.), Privatization. The Proceeding of a Conference Hosted by the National Center for Policy Analysis and Adam Smith Institute, Dallas
- Toprak Karaman, Zerrin (1998), **Yerel Yönetimler**. Dördüncü baskı, İzmir: DEÜ Yayını.
- Toprak Karaman, Zerrin ve Özgür, Hüseyin (1993), "İzmir Büyükşehir Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", **Türk İdare Dergisi**. 65 (399), 173-189.
- Levrat, Nicolas (1992), "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", Çeviren: Mustafa Dönmez, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. 4 (2), 31-45

## BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

- Manchester, Lydia D. ve Valente, Carl F. (1984) (Ed.), "Renting Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches", Menepement Information Service Special Report, March, No: 12
- Muter, Naci B. (1994), "Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme", **Özelleştirme Sempozyumu**, Manisa 28-29 Nisan.
- Özhan, Hasan ve Yeter, Enis (1995), **Mahalli İdare Birlikleri**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını.
- PRUD'HOMME, Remy (1998), "The Supply of Chargeable Public Services: The Two French Models", **M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14 (1), 309-326.
- Tortop, Nuri (1993), "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**. 26 (2), 65-72.
- Sakinç, Süreyya (1998), "Yerel Kamusal Malların Fiyatlandırılması ve Etkinlik", **M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**. Özel Sayı, Prof. Dr. Halil Nadaroğlu'na Armağan, 14 (1), 327-342.
- Sakinç, Süreyya (1998), **Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik: Türkiye İçin Bir Model Önerisi**. Manisa: Emek Matbaacılık.
- Savaş, E. S. (1993), "Kent Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yapısal Modeller", Çeviren: Mehmet Tosuner, **Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler)**. Hazırlayan: Aytaç Eker, Coşkun C. Aktan, İzmir: Takav Matbaası.