

KENTSEL HİZMETLER İÇİN İŞLETME YÖNTEMLERİ

Feral EKE
Doç. Dr. (Böl. Bşk. Yr.)
G.Ü. Müh.-Mim. Fak.
Şehir ve Bölge Planlama Bölümü
Ankara, Türkiye

ÖZET

Kentsel hizmetlerinin temininde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin veya özel sektörün rol ve payının ne olması gerektiği sorusunun yanıtı çok çeşitli olup kentsel hizmetlerin sunumunda değişik yöntemler ve kurumsal yapı önerilebilir.

Ancak çağdaş toplumun ve kentlilerin artan gereksinimi ve talepleri doğrultusunda hizmeti etkisiz kılmak ve maliyeti düşürmek için yönetimler geleneksel araç ve modellerini terketmek zorunda kalmaktadırlar.

Bildiride batı ülkelerinde kullanılan ve kamu/özel sektör veya merkez/yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını değişik oranlarda içeren 8 tür model incelenmekte ve yine batı ülkelerinden örnekler verilmekte, ülkemizde uygulanma olanakları irdelenmektedir.

I. GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde çağımızın anahtar sözcüğü hızlı kentleşmedir. Kırdan kente göçün vardığı boyutlar ve getirdiği sorunlar o denli fazladır ki, nerdeyse kentleşme süreci

olumsuz anlam taşıır haline gelmiştir. Aslında kentlerin ekonomik ve sosyal dinamizmini, sundukları teknolojik gelişmeler, ihtisaslaşmış bilgi ve iletişim düzeni, kültürel çeşitlenmeler, ulusal kalkınmaya ivme kazandıran vazgeçilmez olgulardır. Kentleşme olgusunun sorun yaratıcı niteliği; kırsal göçün yoğunluğu ve hızı, kent yönetiminin buna hazırlıksız yakalanmasından kaynaklanmakta, sorunlara uygun bir yönetsel yanıt oluşturulamamaktadır. Yeterince hızla üretilemeyen kentsel arsa, dar gelirliilere imkan tanımayan konut pazarı, kentsel altyapı eksiklikleri, istihdam yaratıcı girişimlerin yetersizliği, kentlerde gecekondulaşma, marjinal sektör istihdamı ve çevre kirlenmesine neden olmaktadır.

Kentsel altyapının toplumların refahını sağlama, kentsel yaşam kalitesini yükseltmekte etkin bir rolü vardır. Kentsel alt yapı ve hizmetlerin genişletilmesi ekonomik faaliyetleri destekleme ve teşvik etme niteliğine sahiptir. Böylece kentsel alt yapının bir ülkenin ekonomik gelişmesindeki payı inkar edilemez. Ayrıca hizmet harcamaları kamu bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturduğundan kentsel hizmet harcamasının etkinliğinin artırılması önem taşımaktadır (1).

Kentsel altyapı ve hizmetlerin karşılanmasında geleneksel tutum bu hizmetlerin doğrudan merkezi yönetimlerce veya yerel yönetimlerce sunulmasıdır. Ancak son yıllarda demokratikleşme ve yerinden yönetim ilkeleri, halkın kendi mekanı hakkında kendisinin kararı verme talebi, tüm yaşam boyutlarını etkilediği gibi kentsel hizmet sunumunda da yeni ortaklar ve modellerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kentsel hizmetlerin sunulmasında iki eğilim dikkati çekmektedir. Değişen teknoloji ve buna bağımlı olarak yükselen yaşam kalitesi ve sosyal refah kentsel hizmetlerinde kalitesinin yükseltmesini gerektirmektedir. Yaşam şartlarının iyileştirilmesi, kentlileri yaşadıkları çevrenin kalitesine daha duyarlı bir hale getirerek kentsel hizmetlerdeki talepleri çoğaltmakta ve bu hizmetlerin aynı şekilde çeşitlenmesi de istenmektedir. Kısaca

ifade edilirse standardizasyon yerini çeşitliliğe bırakmakta, evrensellik ve standardizasyon terkedilerek sunulan mal ve hizmetlerde çeşitlilik ve hassasiyet önem kazanmaktadır (2).

Diğer bir eğilim kentsel hizmetlerin sunulmasından sorumlu kurumsal yapıdaki esneklik, değişim ve çeşitlenmedir. Yerel ve metropoliten idarelerin bu görevlerinin artması, özel şirketlerin, kooperatiflerin devreye girmesi halkın isteklerine daha yakından ve duyarlı olarak yanıt verebilme amacını taşımaktadır.

II. TÜRKİYE'DE KENTSEL HİZMETLER SAĞLAMA AŞAMALARI

Bu aşamada ülkemizdeki kentsel hizmetlerinin ve bu hizmetlerin içinde yer alan kentsel altyapının sunulmasındaki evrimi kısaca özetlemekte yarar vardır.

Kentsel hizmetler, Osmanlılar döneminde yerel ölçekte imaretler, vakıflar, ahilik kuruluşları ve divanlar eliyle sağlanmaktaydı. Mahalle ölçeğinde ve yardımseverlik amacıyla çeşitli hizmetler yerine getiriliyordu. Bu kurumlar yönetimlerin bugünkü gelişmişlik düzeyine ulaşmamış olsalar bile, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayan ve zamanın koşullarına göre ilginç özellikleri olan kurumlardır. Tanzimat sonrası görülen Batılılaşma eğilimi ve daha önce sayılan kurumların, gelişen Osmanlı toplumunun tüm ihtiyaçlarına cevap verme durumundan çıkması neticesi, Osmanlılarda ilk belediyeçilik hareketleri başlamıştır. 1854'de İstanbul'da kurulan Şehremaneti teşkilatı bu belediyeçilik hareketlerinin örneklerindedir (3).

Yerel yönetim kavramı ve belediyenin özerk olmak özelliği ise, 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile gerçekleştirilmeye çalışmıştır. Merkezi, mahalli idare işbirliği de bu devrede gelişmiştir. Bu kanun mahalli ölçekte idareyi; bu idarenin yetki ve sorumluluklarını, dolayısıyla idarenin yerel boyutlarını tanımlayan ilk yasal düzenlemedir.

Kanun esas itibariyle liste ilkesini benimser. Belediye görevleri 76 madde şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca belediyelerinin bu görevleri yaptıktan sonra, kentlerin ihtiyaçları için diğer girişimlerde de bulunabilecekleri de belirtilerek, belediye yapısına bir de genellik ilkesi de işlenmiştir.

Bu görevler şöyle özetlenebilir:

- Temel kentsel altyapı: Yol, meydana kanalizasyon, su, havagazı üretimi gibi.
- İmarla ilgili görevler: Uygulama planları, plan değişiklikleri, ruhsat verme, inşaat kontrolü.
- Ekonomik nitelikte görevler: Hal yerleri açmak, mezbaha kurmak, otel, dükkan inşası.
- Temel sosyal görevler: Okul öncesi eğitim, sağlık, dini görevler.
- Diğer sosyal ve kültürel görevler: Eski eserleri koruma, mesleki kurslar düzenleme, spor alanları açma.
- Mali ve hukuki görevler: Mahalli vergiler, belediye cezaları, kamulaştırma (4).

Görüldüğü gibi bu görev listesi oldukça yüküldür. Ancak ülkenin o günkü teknik eleman kadrosunun kısıtlılığı ve bunların ülke düzeyinde yayılmamış olması da gözönüne alınarak, yine de merkeziyetçi bir yapıyla belediye görevlerine teknik ve mali açıdan yardımcı olmak amacıyla merkezi bazı kuruluşlar da getirilmiştir. Bunlardan bir tanesinde İller Bankası'dır. Bu banka içme suyu, kanalizasyon, harita alımı, planlama gibi konularda belediyelere merkezi idare fonlarını aktarıcı, kredi sağlayıcı bir görev yüklendiği gibi; büyük kentler dışındaki altyapı tesislerini de bizzat inşa eden, imar planlarını bizzat yapan bir kuruluş konumunda görevini sürdürmüştür. Buna benzer olarak bir de 1953 yılında bir merkezi kuruluş daha görüyoruz; bu da Devlet Su İşleri'dir.

1930'larda belediyelere bu kadar geniş ve kapsamlı görev alanı çizilmiş olmasına rağmen, 1948'de hazırlanan Belediye Gelirleri Kanunu bu görevler için yeterli kaynakları sağlamamaktadır. 50'lerden sonra kentlerdeki nüfus yığılmaları sonucu artan hizmet

ihtiyaçlarını belediyeler karşılayamaz duruma gelmişler ve pekçok görevlerini merkezi yönetime devretmişlerdir. Merkezi idarenin belediyelerden görev devralması temel kentsel altyapı, servisler ve ekonomiyle ilgili olanlardan çok, sosyal ve kültürel görevler alanında olmuştur. Çünkü hızla gelişen ve büyüyen kentlerde altyapı ve buna bağlı hizmet talepleri o denli artmıştır ki, belediyeler kıt kaynaklarını ancak bu konulara tahsis edebilmişler ve sosyal ve kültürel görevlerini biraz da ihmal etmek durumunda bırakılmışlardır. Ayrıca dengeli sosyal refah devleti anlayışı içinde, merkezi yönetim sosyal ve kültürel alandaki görevlerini genişletmiş; sağlık ve eğitim konularında merkezi idare ağırlıklı görev almıştır.

Belediyeler görevlerini sadece merkezi kuruluşlara değil, kk girişimcilere de kaptırmışlardır. Toplu taşıma sistemlerinin geliştirilmemesi, bir anlamda dolmuş, minibüs taşımacılığı türü özel kk girişimcilerin etkinliğini arttırmıştır.

Yeni bir belediyecilik anlayışı ve belediyelerin görevlerini yerine yeterince getirebilmeleri için çeşitli kaynak, yöntem ve model aramaları 1980'li yıllara kadar sürmüştür. Bu yıllarda ise kentsel hizmetlerin arzında ve bu görevlerin merkez ile belediyeler arasında paylaşmasında bir dizi değişiklik göze çarpıyor. Bunların başında 1981'de getirilen Belediye Gelirleri Kanunu var. Belediyelerin bütçeden aldığı pay yükseltilerek, yeni kaynaklar yaratılarak veya devredilerek belediyeler daha etkin hale getirilmişlerdir.

Diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde deneneni değer bir model de, bu hizmetlerin ifası için ihtisaslaşmış bir idarenin kurulmasıdır. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi 1981 yılında İstanbul Belediyesi ile koordineli çalışan ancak müstakil bütçeli ve resmi tüzel kişiliğe sahip olarak meydana getirilmiştir.

Bu modelin Ankara, İzmir ve Adana Belediyeleri için de tekrarlanması için 1987 yılında yeni bir yasal düzenleme yapılmış ve giderek bu model birçok büyük şehir belediyesince tekrarlanmıştır.

III. KENTSEL HİZMETLER SUNUMU

Türkiye'deki gelişmelere böylece bir göz attıktan sonra, kentsel hizmetler arzındaki yapılaşma biçimleri nasıl olmalıdır, sorusuna tekrar dönmekte yarar görüyorum. Esasında burada sorulacak sorulardan bazıları şunlardır: Hangi hizmetlerin ifasında rollerin yeniden belirlenmesine gerek vardır? Hangi hizmetler çeşitli kurumların işbirliğini gerektirir; bu işbirliği için ne tür aletler en yararlıdır, ne tür kurumlar bu işbirliğini başarıya ulaştırır?

Bu soruları cevaplamak için bazı tanımlara ihtiyacımız var. Toplumların gelişmesine paralel olarak getirilmesi gereken işlevler artmakta ve çeşitlenmektedir. Bu işlevler merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör veya diğer toplumsal kuruluşlar arasında bölüşülürken, yol gösterici ilk ilke tabii ki etkinlik olacaktır. Etkinlik; belirlenen amaçların daha az kaynak ve emek harcanarak gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak idari yapıyı tanımlayacaktır. Ancak tabii ki tek ilke etkinlik olamaz. Toplumda devletin üreteceği tüm kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce üretilmesi gerçekten çok pahalı bir çözümdür. Ama sorun, sadece yerel ve merkezi idareler arası teknik veya ekonomik bir işbölümü değildir. Diğer bir amaç, demokrasinin sağlanmasıdır. Böylece ikinci ilke halkın katılımının ve taleplerinin kamu yararına kullanılabilmesi demokratikleşme, katılım ve çoğulculuk olmalıdır.

Bir yönetim sisteminin en olumlu özelliği yaratıcılığıdır. Oysa yönetim merkezileştikçe üreteceği kararlar birbirine benzeyecek ve her özel koşul için uygun olmayan çözümler getirilebilecektir. Toplumlar ise böyle bir ortamda yaşamak istemiyor. Yöresellik veya çeşitliliğin sürekli üretilmesini istiyor. İşte bu çeşitliliği kimin yaratabileceği sorusu, o

kentsel hizmet için uygun sektörü veya kesimi seçmekteki üçüncü ilke olmalıdır. Kentsel hizmetler arzında 4 kurum çalışıyor; bunlar:

1. Kamu sektörü; özel ve mahalli idareler
2. Özel sektör
3. Kâr gayesi gütmeyen kuruluşlar. kooperatifler, vakıflar
4. Kişiler ve bunların kurdukları çeşitli birlikler, mahalle birlikleri gibi.

Kentsel hizmetlerin sunulmasında en ucuz maliyetle en fazla yararı elde etmek için, işte bu dörtlü kurumsal yapı içinde konunun hangi seviyede ele alınması veya hangi seviyelerin işbirliğine ihtiyaç olduğu kararı önem kazanmaktadır.

Özetleyecek olursak; kentsel hizmet üreten örgütler veya kesimler arasındaki işlev bölümü için durağan bir iş tanımı yapmaktansa, her kesimin görev alanlarını kendi olanaklarına göre; buldukları zaman ve koşullara bağlı olarak geliştirmelerine olanak verecek esnek bir tanımlamayı daha yararlı buluyorum. Bu tanımlama, kent hizmetlerinde ve kurumlarda gözlenen çeşitliğin bir sistem içinde ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Ve en önemli kabul, kent hizmetlerinde bir matriks yönetim yapısının oluşturulmasıdır. Bu matrikste yatay olarak kent hizmetleri sıralanacak, düşey olarak bu bunları üstlenebilecek dörtlü kurumsal yapı yer alacaktır. Hangi hizmetin hangi kurum tarafından en iyi üretilebileceği -tabii burada en iyiden kasıt, daha önce saydığımız etkinlik, demokratikleşme, yaratıcılık kriterlerine göre tanımlanmış bir "en iyi" dir- ve hangi kurumun bu faaliyette diğer kurumlar ile işbirliği yapması gerekli olduğu, bu matriks içinde incelenebilecektir (5).

IV. KENTSEL HİZMET SAĞLAMADA SEÇENEKLER

Gelişmiş, batı ülkelerindeki örnekleri irdelediğimizde kentsel hizmetlerin arzında giderek yerel yönetimlerin, özel sektörün, ve kooperatifleşme yoluyla toplum bireylerinin kendilerinde görev aldığını görürüz.

Teknik ve yönetim yeteneğinin ve mali kaynakların sınırlı olduğu gelişme safhalarında merkezi idarelerin bu konularda görev yapması çok doğaldır. Yoğun kentleşmenin yaşandığı, yerel bilgi birikiminin ve teknik insan gücünün arttığı dönemde, artan uzmanlaşmış yerel bilgi ve sorunlara daha çabuk yanıt arama ihtiyacı sonucu bu görevlerde yerleşmektedir. Birçok batı ülkelerinde tüm kamu harcamalarının yarısından fazlası yerel idarelerin yönetimine bırakılmıştır. Buna karşın birçok Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkelerinde ise bu oran onda birdir. Halen kentsel hizmet yatırımları toplam özel ve kamu yatırımlarının dörtte birinden fazlasını teşkil etmektedir. Böylece bu sektörlerde bir yandan daha düşük maliyetli mühendislik çözümlerinin bulunması, öte yandan talebi azaltabilecek tarife ve harçların, belirlenmesi böylece yeni yatırım finans imkanlarının aranması gereklidir.

Bu hizmetlerin tüm topluma olan maliyetlerinin azaltılması için teknik etkinliğin sağlanması gereklidir. Kavramsal olarak sektörel hizmetlerin kamu veya özel sektöre sağlanmasında örgütsel seçenekler sekiz gruba ayrılabilir:

- i) Kentsel hizmetler merkezi bölge veya yerel yönetimler diğer bir deyişle kamu tarafından sevk ve idare edilebilir.
- ii) Kentsel hizmetler hizmetle ilgili olarak özel olarak kurulmuş özerk veya kamuya bağlı olan kuruluşlarca sağlanabilir. Bu kuruluşlar karar almada daha esnek ve teknik yeterlilikte

daha üstündürler. Ancak özerklikleri nedeniyle diğer belediye faaliyetleriyle koordinasyonunda zorluklar çıkabilir.

iii) Toplumla sunulacak hizmetlerin bir kısmı, işletme ve bakım işleri, özel bir şirkete hizmet sözleşmesi ile aktarılabilir. Örneğin saatleri okuma, fatura düzenleme, ücret tahsili için özel bir şirket kiralanabilir veya kamu toplu taşıma sistemi için özel tamir ve bakımevleri kullanılabilir.

iv) Kar ortaklığı olsun veya olmasın bir yönetim sözleşmesi yapılarak belediye hizmetlerinin bütün işletme ve bakımı uzman özel veya yarı-özel bir şirkete devredilebilir. Yasal açıdan hizmet veya yönetim sözleşmesi arasında bir fark olmamakla birlikte yönetim sözleşmesi hizmet sözleşmesine kıyasla daha kapsamlı olup ilgili hizmetin her aşamasını kapsar.

v) Uzun süreli kiralama (leasing) yöntemi ile kamu kuruluşuna ait araç ve gereçler belli bir süre ve kira karşılığı özel bir firmaya devredilebilir. Ancak bu durumda yukarıda belirlenen seçenek yöntemlerin aksine işletme ve bakımın mali riski kiralayana ait olur. Müşteriler özel şirketin müşterileridir.

vi) Özel bir şirkete imtiyaz verilerek belli bir hizmeti yürütmek için istisnai hak tanımlanabilir. Bu hak belli bir bölge içinde olabilir. Ancak işletme ve bakım yanında sistemin inşası ve/veya iyileştirilmesi aşamalarını kapsar.

vii) Kentsel hizmeti sağlamakla yükümlü idare belli bir bölgede bir faaliyeti yürütmek için özel girişimcilere lisans veya izin verebilir. İzin genel olarak birden fazla girişimcinin aynı hizmeti birbirleriyle rekabet ederek sağladıkları durumları göstermek üzere imtiyazın yerine kullanılır. İzin belgesinde yapılacak hizmete ilişkin özel koşullar (süre ve ücret) yer alır.

viii) Serbest katılım sisteminde bazı asgari yasal koşulları (örneğin güvenlik) uyan herkesin hizmeti istediği yer, zaman ve fiyatta sağlanmasına izin verilir (6).

Bu sekiz seçeneğin hepsinde değişik idarelerde ve kentlerde uygulanmıştır. Ancak hemen ifade etmek gerekirken bir kente uyan model, diğeri için geçersiz olabilir veya bir hizmette etkinliği arttıran yöntem, diğeri bir hizmet için uygulanmayabilir. Şimdide her seçenek için örnek verelim:

i) Kentsel hizmetlerin kamu idarelerince sağlanması:

Ülkemiz mevzuatında geleneksel olarak bu görevler yerel ve merkezi yönetimlere verilmiştir.

ii) Özerk İdareler:

Ankara, İstanbul ve diğer büyük şehir belediyelerinde kurulan ASU, ASKİ, İSKİ gibi kuruluşlar bu seçenek için örnektir.

iii) Hizmet Sözleşmesi:

Özerk idarelerin belli hizmetleri yaptırmak için girişimleri kapsar. Örneğin fatura işlemleri için bilgisayar hizmetlerinin kiralanması.

Burada batı ülkelerinden de bir örnek verilebilir. Fransa'da Montpellier kenti için bir yarı-kamu kuruluşu olan Kentsel Ulaşım Karma Şirketi, tek tip bilet sistemi uygulayarak ve ana ilkeleri belirleyerek bazı güzergahlarda özel şirketlerin hizmetlerini kullanmaktadır. Ancak özel şirketin hizmetinin bedeli kamu idarelerine ödenmekte ve işletme hesabına masraf olarak kaydedilmektedir. Özel şirketin sorumluluğu, kamu kuruluşu adına ve lehine işletilen sistemin sözleşme kapsamına giren kısmıyla sınırlıdır.

Bu aşamada konuyla ilgili bir bilgi verilmesinde de yarar vardır. Fransız kentsel ulaşım politikaları ve yasalarındaki ilkeler, herkese (özürlü, sakat, banliyö sakini) kamu ulaşımından faydalanma hakkının sağlanması, toplum yararına hizmet ve çeşitlilik için çok modelli bir yaklaşımla çeşitli ulaşım biçimlerinin sunulması, hizmetten yararlanan ve 9 kişiden fazla işçi çalıştıran sanayi, ticari ve kamu kuruluşlarından ulaşım payı adı altında kuruluşların katma değer vergisinin %1 oranında vergi alınması ve bu kent sakinlerinin çoğunluğunun bir otobüs durağına en fazla 300 m. mesafede erişmesidir (7).

iv) Yönetim Sözleşmesi:

Marsilya kentinde bu tür bir sözleşme belediye ile Marsilya Su Şirketi arasında kurulmuştur (8).

Buna göre belediye her türlü yatırımı yapıyor, ancak bakım ve işletme şirket tarafından idare ediliyordu. Burada iki tür model denenmiştir. Bazı kez belediye, su sağlama hizmetinden elde edilen gelirden belli bir kesimini, şirkete ödemekte, arta kalan kısmı kar olarak kendisi almaktadır; diğer bir uygulamada ise şirket tespit edilen hizmet üretimi ücretine ilaveten kardan da bir pay almaktadır. Ancak bu sistem, maliyetin geri ödenmesinde yeterince etkin olmamış ve merkezi bütçeden daima yardım alma ihtiyacını doğurmuştur.

v) Uzun Vadeli Kiralama:

Bu seçenekte kiracı daha fazla mali risk almaktadır. Şöyleki belli koşul ve ücretle kamu idaresinden kiralanan teçhizatın bakımı, işletilmesi ve sözleşme bitiminde, iyi durumda iadesi, belli kalitede hizmet üretimi tümüyle kiracı şirkete aittir.

Bu modele bir örnek Fransa'nın Auxerre kentinden verilebilir. Bu örnekte yerel yönetim su kaynaklarının tesbitinden başlayarak, su dağıtımını ve faturanın tahsil çalışmalarının tümünü özel bir şirkete bırakmıştır. Böylece firma kapsamlı etüdler yaparak yeni kaynaklar

bulmuş, sızıntıları azaltıcı tedbirler almış, kalifiye elemanları yüksek ücretle çalıştırarak üretkenliği artırmıştır (9).

Fransa'da su ve kanalizasyon hizmetlerinde özel şirket kullanımı o denli yaygındır ki bu konuda basılı sözleşme formları hazırlanmıştır. Formun bir yüzünde ilgili yasal maddeleri ve genel koşullar yer almakta, bu formlar birçok yerel yönetim tarafından kullanılmaktadır.

vi) İmtiyaz

Çoğu kez özel yasalarla belli birliklere veya özel şirketlere verilen imtiyaz uzun vadeli araştırmaları, yeni yatırımları veya yenileme projelerini içerir. Şirket sistemin yatırımlarını, işletme ve bakımı için gerekli döner sermayeyi finanse eder. İmtiyaz sözleşmesi süresi kiralama veya diğeri modellerdeki sürelerden uzundur, çünkü yatırım maliyetinin geri dönüşü uzun vadedir.

1853 tarihinde İngiltere'de kurulan Güney Staffordshire Su İşleri Şirketi bu modele bir örnek teşkil eder. İngiltere'de daha önce çeşitli yörelerde kurulmuş bu tür özel şirketler su dağıtımını sağlıyorlardı. Ancak 1974'te onaylanan Su Yasası ile girişimlerinin Bölgesel Su İdareleri denetiminde faaliyet göstermeleri belli esaslara bağlandı.

Bölgesel Su İdareleri su kaynaklarının saptanması su temini ile kanalizasyon, sularının artırılması yönetimden sorumludur. Ayrıca nehir amenajmanı ve arazi drenajı, taşkın önleme çalışmalarını denetlenmektedirler. Bölgesel Su İdaresinin denetiminde imtiyaz olarak çalışan Güney Staffordshire Su İşleri Şirketi bir yönetim kurulu ve hissedarlardan oluşur, şahıslar, sigorta şirketleri belediyeler, ve kurumlar şirketin ortaklarıdır (10).

Ancak bu tür girişimler iyi organize edilmiş ve güçlü sermaye kaynağına sahip özel sektöre ihtiyaç göstermektedir ki, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler için iyi bir örnek teşkil etmemektedir.

vii) İzin

Bazı kentlerimizde olduğu gibi Ankara'daki özel halk otobüsleri belediye tarafından verilen izin-lisanslarla çalışmaktadır.

viii). Serbest katılım:

Ankara'da çalışan dolmuşlar izne tabi olmakla beraber serbest katılım modeline yakın bir örnek teşkil etmektedirler.

V. SEÇENEKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ:

Yukarıda sıralanan seçeneklerin değerlendirilmesinde iki önemli kıstas göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlardan biri maliyet geri dönüşümü, diğeri ise kamu yararı ve toplum refahı üzerindeki etkisidir.

Her ne kadar bu iki kıstasın arasında belli bir çelişki oluşabilirdese bunu bir dengeye getirmek kamu yönetimlerinin görevidir. Bir yandan toplum refahı için üstün kaliteli bir hizmet sunulması, öte yandan bunun maliyetinin azaltılması amaçtır. Aynı şekilde toplumun tüm kesimlerinin bu hizmetlerden eşitlikle faydalanma esası ile bu hizmetin piyasa koşulları içinde sağlanması ve maliyetin geri dönüşümünün esası uyumlu hale getirilmelidir. Bu temel kıstaslar aşağıdaki şekilde detaylandırılarak seçilecek model için belirleyici olabilir:

- Kentsel hizmetin ve kamu yatırımlarının maliyeti :

Özel sektörün kentsel hizmetlerin arzına katılmasının önemli amaçlarından biri maliyet ve yatırımların azaltılmaması. Ancak maliyet hesabında dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Örneğin özel sektörün hizmetlerinin denetim veya firmaya tanınan özel vergi indirimleri maliyeti dolaylı etkileyici hususlardır. Maliyet geniş kapsamlı ve tüm boyutları

ile incelenmelidir. Örneğin maliyetteki herhangi bir azalmanın hizmetin kapsam ve büyüklüğünün azaltılmasına neden olmaması gözetilmelidir.

- Kentlilere Yansıyan Maliyet

Uzun vadede önemli amaçlardan biri kentlilere yansıyarak doğrudan ve dolaylı maliyetleri azaltmaktır. Özel bir şirket ile hizmet maliyetleri daha mı yüksek olacaktır. Tüketiciden alınacak ücreti oluşturan unsurlar nelerdir?

- Seçme Özgürlüğü:

Belirli alt sektörlerde, özellikle şehir içi ulaşımında, kentlilerin istekleri değişik nitelik ve boyutlarda olacağı için hizmeti temin edecekleri ve hizmetin kademelerini halkın seçmesi önem kazanabilir. İçme suyu ve kanalizasyon hizmetleri için kamu oyu veya seçme özgürlüğü o denli önemli değildir.

- Hizmetin Kalitesi ve Etkinliği:

Bu çok önemli bir konudur. Bir şu şebekesi günde 24 saat, yılda 365 gün temiz su sağlamalıdır. Artılmamış su kalitesi standardının geçici olarak aniden düşmesi, sürekli olarak artılmamış su verilmesinden daha zararlı olabilir. Zira, ikinci halde halk önleyici tedbirleri almaya alışmıştır. Katı çöplerin dörtte üçünü toplayan bir sistem hiç toplanmaması halinden daha sağlıklı değildir. Hizmetin sıklığı ve çalışma saatleri kent içi ulaşımındaki önemli hususlardır.

- Potansiyel Dağıtım Etkileri:

Dar gelirli gruplar ücretleri nasıl ödeyecekler? Ücretler onların ödeme gücünün çok üstünde mi olacaktır? Kentin bazı kesimleri hizmetlerden yoksunmu kalacaktır?

- Hizmetin Durması Riski:

Hizmetin sürekliliği mümkün müdür? Hizmetim durması halinde ne türlü tedbirler alınabilir?

- Özel sektörün Kapasitesi:

Özel sektör ihtiyaç duyulan yetenek, araç ve sermayeye sahip midir? Özel kesimin artan kapasitesini gözönünde bulundurmak için, kent yönetimi reformu nasıl biçimlendirilebilir ve zamanlanabilir?

- Yasal Fizibilite:

Mevcut yasalarla neler yapılabilir? Hangi yasalar değiştirilebilir? Özel sektörün daha fazla ilgisini çekmek için hukuki yönden ne yapılabilir?

- Politik/Sosyal Fizibilite:

Mevcut politik ve sosyal çerçeveye göre hizmetin başarı şansı nedir? Ortam ve Kamuoyunun özelleştirme veya özel sektör katılımı hakkında görüşleri olumludur?

Sonuç değerlendirmesinde çeşitli kriterlerin etkinliği kıyaslanmalı ve yönetsel reformun aşamaları tesbit edilmelidir (11).

VI. SONUÇ

Bu çeşitli örgütsel seçenekler ülkemizde nasıl uygulanabilir. Örnek olaylardan ne tür sonuçlar çıkarabiliriz.

Kentlerimizde güncel koşulları, hem kentlilerin hemde kentsel yönetimlerin giderek artan yatırımların bir kentsel yönetim reformunu vazgeçilmez kılmaktadır. Bu reformun

YÖNETİM SEÇENEKLERİN KİYAŞLANMASI

Kurumsal Alternatifler	Hükümet Kuruluşu (Regime Simple)	Hükümet Kuruluşu (Regime Directe)	Özel, Hükümet veya Şirketi	Özel, Hükümet -Özel Karma,	Yönetime (Greance) Yönetim Sözleşmesi	Sözleşmesi Paylaşılmış Kar (regie Interesse)	Kiralama Sözleşmesi (Affermage)	İmtiyaz Sözleşmesi (Concession)
	Hükümet Kuruluşu (Regime Directe)	Özel Kurul (Regime Autonomie)	Hizmetler Sözleşmesi					
Yasal Özerklik	Hayır		Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Tarife düzenleme sorumluluğu	Kamu Kuruluşu		Kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu
Sabit Kıymetler Finansmanı	" "		" "	" "	" "	" "	" "	Özel Şirket
Sabit Kıymetler Sahipliği	" "		" "	" "	" "	" "	" "	Sözleşmenin Bitimine kadar Özel Şirket
Sistem İşletme ve Bakımı	" "		" "	Belirli Hizmetler Dışında Kamu Kuruluşu	Ticari Risksiz Özel Şirket	Az Ticari Riskli Özel Şirket	Yüksek Ticari Riskli Özel Şirket	Yüksek Ticari Riskli Özel Şirket
İşletme ve Bakım İçin Döner Sermaye Finansmanı	" "		" "	Kamu Kuruluşu	kamu Kuruluşu	Kamu Kuruluşu	Özel Şirket	Kamu Kuruluşu
Tarifelerden Elde Edilen Gelirlerin Hedefi	" "		" "	" "	" "	" "	Kisimen kiracıya Kisimen Kamu Kuruluşuna	Kisimen İmtiyaz Sahline Kisimen kamu Kuruluşuna
Özel Şirkete Hizmetlerin Bedelini Ödeme	" "		" "	Danışmanlık Hizmetleri Müteahhitine Yapıldığı Gibi	Fiziki Parametrelerle Orantılı (satılan miktar bağlantısı sayısı vb.)	Fiziki Parametrelerle Orantılı, (Verim ikramiyesi veya hisseli kar)	Kiracıya Ayrılan Tarifelerin Bir Kısmı Kanalıyla	İmtiyaz Sahbine Ayrılan Tarifelerin Bir Kısmı Kanalıyla
Sözleşme Geçerlilik Süresi				Beş yıldan daha az	Beş yıl kadar	Beş yıl kadar	Alt-On yıl (Muhtemelen yenilebilen sözleşme)	En fazla 15 yıl

Kaynak: D.Coyaud "Su temini ve Kanalizasyon Hizmetleri Konusunda Özel ve Kamu Alternatifleri" Kentse Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri Seminer Bildirileri, İller Bankası, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını, Ankara, 1988.

öğeleri bir yandan kentsel yönetimlerin mali güçlerini artırmak, öte yandan kayıpları azaltmak ve kentsel hizmetler maliyeti düşürmek olmalıdır. Diğer bir boyut kentsel hizmetlerde etkinliği ve kaliteyi yükseltmek, ancak yapılan yatırımın gerçekçi bedelinde geri dönüşümünü sağlamak olmalıdır. Bu ilkeleri sağlamakta belediye mülkleri kurulması, kooperatifleşme veya özel sektörle ortaklık denenmesi gereken çözümlerdir.

Bu temel ilkelere ilaveten bazı diğer hususlara dikkati çekmek gerekmektedir:

i) Eğer kurumsal düzenlemeler özenle tasarlanırsa, özel ve kooperatif, girişimlerinin kamu hizmetlerini daha düşük ücretlerle ve kamu kuruluşlarına eşit veya daha yüksek standartlarda sağlamalarına gerçekten yardım edebilecekleri açıktır. Bununla beraber, bu ancak kamu yararının korunmasına yönelik yeterli hükümlerin konulması ile başarılabilir.

ii) Özel kesimin kentsel hizmetler arzı konusunda başarılı bir şekilde devreye girmesinde, kademeli reform bir ön koşuldur. Başlangıç aşamalarında, özel kesim hizmeti hemen devralabilmek için gerekli olan insan gücü, araç ve sermayeye nadiren sahiptir. İngiltere'de otobüs ağının özelleştirilmesi, özel kesimin araç alımlarını finanse etme gücü ve işletme tecrübesi kazanmasıyla birlikte gelişmiştir.

iii) Özel işletmecilerin maliyet avantajı tipik olarak iki kaynaktan gelmektedir: Düşük genel giderler ile yüksek işgücü verimi. Genellikle daha yüksek bir maliyet bilinci, daha esnek çalışma koşulları ve teşvikler, işçinin performansını yükseltmektedir.

iv) Temel fayda, özel teşebbüslerin kamu kurumlarına olan doğal üstünlüklerinden ziyade, etkinliğinin iyileşmesine yol açan yüksek rekabetten gelmektedir.

v) Sonuç olarak belirtilmesi gereken husus bir kentsel yönetim reformu veya daha basite indirgenirse bazı kentsel hizmetlerin sunumu için oluşturulacak modeller genel bir politika

çerçevesinde uygulanmadığı sürece etkin olamayacaktır. Diğer bir deyişle genel ve kapsamlı bir politika modelin tanımını ve seçimini rasyonel bir temele oturarak etkinliğini artırmaktadır. Örnek verecek gerekirse ulaşım sektöründe özel girişimcilerin yer alması ve denetlenmesi kadar park düzenlemeleri, altyapı yatırımları, trafik yönetimi/mühendislik projeleri (otobüsler için özel yollar ayrılması) yol kullanım tarifeleri, türlerarası koordinasyon (banliyö/ demiryolları/metro/hafif raylı sistem/otobüsler vb.) gibi sahaları kapsayan bir genel şehir içi ulaşım politikasına olan ihtiyacı açığa çıkarır. Bu genel politika çevresinin belirlenememiş olması herhangi bir reformun veya önerinin etkisini azaltacaktır.

KAYNAKLAR

- 1- ZETTER, J., "Kentsel Hizmetlerin Sağlanması Çağdaş Yaklaşımlar", Konut ve Kent İşletmeciliği Semineri Bildirileri, Kent Koop Yayını 1995, Ankara 1987. s: 146
- 2- EKE, F., " Kentsel Hizmetlerin Sağlanması Çağdaş Yaklaşımları Tartışma Bildirisi", a.g.e. (1) s: 152
- 3- ORTAYLI, İ., Türkiye İdare Tarihi , TODAİE Ankara 1979
- 4- TEKELİ, İ., " Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye Belediyelerinin Gelişimi" Amme İdaresi Dergisi Ankara 1983.
- 5- a.g.e. (2)
- 6- LJUNG, P., " Yönetim Seçeneklerinin ve İşletme Kavramlarının İncelenmesi", Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri - Çeşme Seminer Bildirileri - İller Bankası/Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını Ankara, 1988. s:12
- 7- LAFITTE, J. A., " Montpellier Ulaşımı", a.g.e. (6) s: 144
- 8- GIORDANO ve Diğerleri, "Marsilya Kenti Su Temini", a.g.e. (6) s: 100
- 9- AMBERT, C. ve Diğerleri, "Auxerre Su Temini", a.g.e. (6) s: 79
- 10- CARTER, J., "Güney Staffordshire Su İşleri Şirketi", a.g.e. (6) s: 89
- 11-LJUNG, P., "Kentsel Hizmetlerin Sağlanması Yönetimi, Karşı Etkiler ve Örgütsel Seçenekler", a.g.e. (1) s: 102.

