



Prof. Dr. Nuri TORTOP

Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri

Kamu hizmetlerinin yönetiminde, federal ve üniter devletlerde veya yönetim biçimi bölgesel, merkezi veya yerel yönetime dayanan devletlerde benzer sorunlarla karşılaşmaktadır. Kamu hizmetlerindeki tüm bu yönetim biçimlerine doğrudan veya dolaylı olarak yer verilmektedir. Hizmetin doğrudan ilgili idare tarafından yürütülmesi veya özel kesime yaptırılması üniter ve federal yapı içinde de, bölgesel yerel veya merkezden yönetim biçiminde de olanaklıdır. Ancak bu kuruluşlar tam denetime sahip olamadıkları gibi, tüm sorumlulukları da devredemezler. Çeşitli aşamalarda sorumlulukları devam eder, bu sorumluluktan tamamen muaf olmazlar.

Kamu Hizmetinin Doğrudan Yönetimi

Kamu hizmetinin doğrudan yönetilmesi demek, ilgili yerel idarenin mal veya hizmeti kendi bütçesinde yazılı olan öz kaynakları ve yine kendi emrinde çalışan personeli ile yönetmesi demektir. Personel, ulusal düzeyde örgütlenmiş personel de olabilir. Kamu hizmetinin doğrudan yönetilmesi iki biçimde gerçekleştirilebilir.

1. İlgili birime hiçbir mali veya yönetsel özerklik tanınmaz, özel bir organ ve ayrı bir personeli de yoktur. Yerel idareye bağlı olarak hizmet yürütülür. Ancak yerel idare tarafından seçilen bir komisyon denetim yapar. Eğer hizmet endüstriyel veya ticari özellik taşıyorsa gelir ve giderlerinin bilinebilmesi amacı ile bütçede ayrıca yer alır. Böylece bütçelerinin gelir ve gider dengesinin denetimi sağlanır.

2. İkinci tür yönetim biçiminde ise, yerel idarenin tercihine göre tüzel kişilik ve mali özerkliğe sahip bir kuruluş tarafından hizmet üretilir. Bu tür yönetim biçimi kısmen dolaylı bir yönetim biçimidir.

Kamu hizmetlerinin doğrudan ilgili yönetim tarafından yürütülmesi çok başvurulan bir yöntemdir. Ancak yeni gelişmeler yavaş yavaş yerel yönetimlerin doğrudan yönetim biçimini terk ettiği doğrultusundadır, özelleştirme, ihale yöntemi ve karma ekonomi teşebbüsleri yöntemlerine başvurulmasıyla doğrudan yönetim sistemi azalmaktadır. Doğrudan yönetim olması gereken polis ve trafik hizmetlerinde bile yerel yönetimin dışındaki kuruluşlara ihale edildiği görülmektedir. Örne-

ğin; İrlanda'da şehir polis hizmeti, Lizbon'da trafik hizmeti yerel idarenin denetiminde özel kuruluşlara ihale ile verilmektedir.

Fransa'da hizmetin gerçek maliyetini ortaya çıkarmak için ayrı bir hesap açılması yoluna gidilmekte ve yine belediye meclisince kabul edilerek esas belediye bütçesine eklenen özel bir ek bütçe hazırlanmaktadır. Bu bütçenin gelir ve giderleri birer kalem halinde belediye bütçesinde gösterilmektedir. Bu tür İşletme bütçesi niteliğindedir. İşletme bütçesi belediye başkanı ve belediye meclisinin emri altında belediye işletme meclisi ve bir işletme müdürü tarafından yönetilir. İşletme müdürü, işletme meclisinin görüşü de alınarak belediye başkanı tarafından atanır ve görevden alınabilir.

Portekiz'de de Fransa'ya benzer bir uygulama bulunmaktadır. Doğrudan yönetilen işletmelerin yönetsel özerkliği ve tüzel kişiliği yoktur. Fakat özel bir bütçe yolu ile mali özerklikleri vardır. Bu özel bütçe belediye bütçesine eklenmiştir. Bütçe açıkları belediye bütçesi tarafından karşılanır. İşletmenin yönetim kurulu ve yöneticisi vardır. Su, sağlık ve



şehir ulaşımı konularla bu tür işletmeler ilgilenmektedir.

Belçika'da ücretli park yerlerinin işletilmesi, pazar ve fuarlar kurulması, reklam yerlerinin yönetilmesi, çöplerin toplanması konularında Fransa'dakine benzer işletmeler vardır. Bunların hesapları ayrı tutulur. Mali özerklikleri vardır. Tüzel kişilikleri yoktur. Belediyelerin bağlı olduğu hukuk kurallarına tabidir. Endüstriyel ve ticari teşebbüslerin muhasebe kurallarına göre yönetilirler. Böylece bütçenin yıllık olması gibi katı kurallara bağlı değildirler. Su, gaz ve elektrik dağıtımı, taşınmaz malların yönetimi konularında bu tür işletmeler ilgilenir.

Hollanda'da cenaze hizmetleri, kamu kitaplıkları, reklam alanlarının yönetimi, çöplerin toplanması, su, elektrik ve gaz dağıtımı konularında işletmeler yolu ile doğrudan yönetim biçimi uygulanmaktadır. İngiltere'de de bazı kamu hizmetlerinin işletmeler aracılığı ile doğrudan yürütüldüğü görülmektedir. Örneğin; lojman ihtiyaç ve koşullarının incelenmesi, arşiv depoları ve müzeler, kitaplıklar, pazar ve haller, çöp ve itfaiye hizmetleri, reklam alanları, mali ve hukuksal hizmetler işletmeler yolu ile doğrudan yönetilen hizmetler arasındadır. Başka alanlarda da doğrudan yönetim usulü uygulanmaktadır. Ancak ihale yolu ile mümkündür.

Danimarka'da, işletmeler yolu ile kamu hizmetlerinin doğrudan yönetimi kazanç amacı ile yapılamaz. Bu amaçla yapılan donatım giderleri vergi yükümlülerine yüklenemez. Vergilerin indirilmesi sonucunu doğuracak bir bütçe fazlası gösterilemez. Bu kurallara uyulmak koşulu ile gaz, su, elektrik, ısıtma, kamu kitaplıkları, tiyatro, yapı çalışmaları {bazı belediyelerde} ile ilgili hizmetler doğrudan yönetim sistemi ile yönetilebilir.

İtalya'da genel kural olarak itfaiye, müze, kitaplık, şehir polisi, gaz, su, elektrik dağıtımı ve çöplerin toplanması hizmetleri belediyeler tarafından doğrudan yönetilmektedir. Su, gaz ve elektrik dağıtımı ile çöplerin toplanması hizmetleri büyük şehirlerde belediye teşebbüsleriyle yürütülmektedir.

Almanya'da doğrudan yönetim sistemi sadece şehir içi yollarla, yerel yollar alanında uygulanmaktadır.

Özerk Yönetim Usulü

Bu yönetim sisteminde ilgili birimin tüzel kişiliği ve mali özerkliği vardır. Bunlar yerel idarenin meclisinin kararı ile kurulmuştur. Bu sistem yukarıda belirttiğimiz Fransa örneğinde olduğu gibi bir işletme müdürü ve işletme meclisi tarafından yönetilir. Bunlar belediye meclisinin otoritesi altındadır. İşletme meclisi üyeleri belediye meclisince seçilir ve azledilebilir. İşletme müdürü de aynı şekilde seçilir ve görevine belediye meclisince son verilebilir. İşletme personeli belediye personelinden ayırdır. Atamaları bütçede yazılı kurallar çerçevesinde işletme müdürü tarafından yapılır.

Almanya'da (STADTWERKE) denilen çok yönlü belediye teşebbüsleri orta ve büyük yerleşim yerlerinde bulunmaktadır. Genel kural olarak bu tür teşebbüsler elektrik, su, gaz, ısıtma dağıtımı ve toplu taşıma hizmetleri ile yükümlüdürler.

STADTWERKE muhasebe yönünden belediye bütçesinden farklıdır. Ticari muhasebe sistemine göre kar ve zarar hesapları ve bilançosunu hazırlar. Açıkları belediye bütçesinden yapılan yardımlarla kapatılır. Bazı hallerde STADTWERKE'leri bir araya getiren toplu taşıma birlikleri ve demiryolları için federal bir şirket kurulur. Gelirler toplanır ve üye birlikler arasında bölüştürülür, açıkları

ise yine ilgili belediyeler tarafından kapatılır.

STADTWERKE'ler iki türdür. Birincisi EIGENBETRIEB denilen ve belediye idaresine daha katı kurallarla bağlı olan işletmelerdir. İkincisi ise, EL-GENGESELLSCHAFT denilen hisse senetleri olan anonim bir ortaklıktır. Tüm hisseler belediyeye aittir. Ancak bu tür işletmeler belediyeye karşı geniş bir özerkliğe sahiptirler. Bazı hallerde hisselerin hepsi belediyeye ait değildir, bir kısmı yerel tasarruf sandıklarına veya büyük enerji üretim teşebbüslerine aittir. Kullanılmış suların toplanması ve arıtılması alanında belediye daireleri EIGENBETRIEB biçiminde örgütlenmişlerdir.

STADTWERKE'ler şehirsiz alanla faaliyetleri sınırlanmış ancak banliyö- lere kadar uzanabilen teşebbüslerdir. Bunlar içme suyu, gaz, elektrik sağlanması alanında önemli oranda faaliyet gösterirler. Enerji, çöp toplama ve toplu taşıma alanında faaliyet göstermeleri; ihtiyari, yol, kullanılmış suların toplanması ve arıtılması ile çöplerin ayıklanması hizmetleri zorunlu faaliyet alanı sayılır.

Müteahhit, Dernek, Karma Teşebbüs ve Birlik Yolu İle Yönetim Usulü

Bir tür temsilci veya vekil yolu ile bir hizmetin yürütülmesi demek olan bu usulde, yerel idareden ayrı bir birim tarafından yerel idare ve ilgili birimle yapılan bir sözleşmeye göre hizmetler müteahhit, dernek, karma ekonomi teşebbüsü veya yerel yönetimler birliği aracılığı ile yürütülmektedir.

Müteahhitlik

Müteahhitlik yönteminde bir iş veya hizmetin gerçekleştirilmesi, o iş ve hizmetin koşulları belirtilen bir şartnamenin ilkelerine göre kamuya, özel veya tüzel kişilere ihale ile ve-



rilmesidir. Bu yöntemle bir hizmetin yürütülmesinde yerel idare, hizmetin yapılması sorumluluğundan kurtulur, fakat denetim hakkı vardır. Bir diğer yararı ise, yatırım ve işletme masraflarından tasarruf edilmesidir. Buna karşılık tüketiciler için hizmetin maliyetinin artması durumu ile karşılaşılabilir.

Fransa'da ihale sözleşmesi müteahhit ile idare arasında yapılır, 12-24 yıl arasında süresi vardır. Bu süre, yapılan yatırımların müteahhit tarafından amorti edilmesini sağlayacak doğrultuda hesaplanır. İdare söyleşmeyi her zaman feshedebilir; ancak müteahhidin kusuru yoksa tazminat ödemekle yükümlüdür. Hizmetle ilgili yatırımları müteahhit yapar. Sözleşme sonunda müteahhit gerçekleştirilen tesisleri idareye bedelsiz olarak devretmek zorundadır.

İdare, hizmetin işlemlerini şartnamede yazılı ilkeler çerçevesinde denetler, ücret tarifelerini tespit eder. Müteahhit genel kural olarak hizmetin bedelini hizmetten yararlanan tüketicilerden alır.

İdare yatırımları kendisi yaparak işletmesini müteahhide verebilir. Müteahhit idareye kira öder. Hizmetin bedelini tüketicilerden veya hizmetten yararlanarlardan toplar. Kiralama sözleşmelerinin süresi daha kısadır. 3 ile 6 yıl arasında değişir. İdare bazı hallerde ortaya çıkacak açıkları karşılar.

Belçika'da ihale yöntemi ile hizmet, yerel idarelerde pek uygulanmayan bir yöntemdir.

Hollanda'da bazı ticari ve endüstriyel nitelikteki hizmetlerde, örneğin doğal gaz üretimi, su, gaz ve elektrik dağıtımı gibi hizmetlerde ihale yöntemi uygulanmaktadır.

İngiltere'de müteahhide ihale yolu ile hizmet yürütülmesi, yolcu taşı-

macılığı alanında görülmektedir. Diğer alanlarda çok ender uygulanmaktadır. Manş Denizi altında tünel yapılmasının müteahhide ihale edilmesi İngiltere'de büyük bir yenilik olarak görülmüştür.

Danimarka'da yerel idarenin önemi ve büyüklüğüne göre değişik ihale yöntemleri uygulanmaktadır.

Almanya'da, "STADTWERKE" denilen belediye teşebbüsleri nedeniyle müteahhitlik yöntemi çok az kullanılan bir yöntemdir. Ancak özel teşebbüsler veya karma ekonomi teşebbüslerinde kullanılır,

özel teşebbüslerde yararlanılan müteahhitlik yöntemine örnek olarak katı çöp atıklarının toplanması ve işlenmesi gösterilebilir. Belediyeler genellikle bu işi özel teşebbüse yaptırırlar. Kırsal alanlarda elektrik dağıtım işi de kırk dolayındaki özel teşebbüse yaptırılır.

BASSE-SAXE (Aşağı Saksonya) eyaletinde bir özel teşebbüs kanalizasyon sularının arıtılması için gerekli olan tesisin yapılması ve işletilmesinden sorumludur.

Karma ekonomi teşebbüsü sekiz büyük firma elektrik Üretiminin üçte ikisini sağlamaktadır. Eyalet ve federal hükümet bu firmaların çalışma politikalarını yakından izlerler, yasal düzenleme hakkı ve hissedar olarak onları etki altında bulundurlar. Bazı hallerde sözleşme sonunda sözleşmeleri yenilemeyerek kendi işletmeleri aracılığı ile görevi üstlenebilirler.

İtalya'da bazı kültürel faaliyetlerin yürütülmesinde müteahhide ihale yöntemi uygulanmaktadır.

Karma Ekonomi Yöntemi

Bu yöntem, birçok ülkede yararlanılan bir yönetim sistemidir. Ticaret hukuku kurallarına göre hizmet yü-

rütülür. İlgili mahalli idarenin hizmetin iyi işlemlerini denetim hakkı vardır.

Fransa'da mahalli karma ekonomi şirketleri için özel bir statü vardır. Mahalli idareler genel çıkarlarla ilgili bir faaliyetin veya ticari, sınai hizmetlerin işletilmesini, yapımını karma ekonomi şirketlerine verebilir. Şirket sermayesine gerekli görürse iştirak de edebilir, iştirak etmezse sermayenin tamamı şirket tarafından taahhüt edilir.

Belçika'da, karma ekonomi şirketleri kamu hukuku tüzel kişiliği sayılırlar. Yönetim ve denetim organlarında, sermayeleri ne olursa olsun, oyların çoğunluğu mahalli idare kuruluşuna aittir. Şirketin yönetiminde rutin yönetim görevi, bir tür ihale ve müteahhitlik yöntemi ile birinci derecede hissedar olan özel hissedara verilmiştir. Bu tür yönetim biçimi su, gaz ve elektrik dağıtım işleri ile sağlık işleri ve çöplerin işlenmesinde kullanılmaktadır.

Hollanda'da, karma ekonomi şirketlerine, anonim şirket biçiminde, bölgesel düzeyde rastlanmaktadır. Elektrik üretimi alanında kanunla belirlenen beş şirket bulunmaktadır.

İrlanda'da otelcilik, park yerleri, ticari merkezlerin gerçekleştirilmesi alanlarında karma ekonomi şirketleri bulunmaktadır.

İngiltere'de ulaşım hizmetlerinin sağlanması alanında karma ekonomi şirketlerine başvurulmaktadır.

Danimarka'da söz konusu şirketlerin daha Özel bir durumu vardır. Bunlar kooperatif veya anonim şirket biçimindedir. Mahalli idareler kamu yolları boyunca kanalizasyon ve kablolar konulmasına izin verirler. Nitelikli ve sürekli üretim güvencesi isteyebilirler. Yüklenici teknik olarak mümkün olan hizmet-



leri götürmek yükümlülüğü altında» Mahalli idareler yatırımcılara genellikle güvence verirler. Bu tür şirketlere özellikle ısıtma, elektrik ve su sağlanması alanlarında rastlanmaktadır.

Daha önce değinildiği gibi, Almanya'da bazı "STADTWERKE" lerde özel şirket katılımları vardır. Bu yöntem belediye teşebbüslerinin bir çeşit özelleştirilmesi anlamına gelmektedir,

Katılımcı Yönetim veya Dernekler Yolu ile Yönetim

Fransa, Belçika ve İngiltere'de bir hizmetin yönetimi derneklere verilebilmektedir.

Fransa'da 1901 tarihli Dernekler Yasası'na göre büyük şehirlerde bazı kamu hizmetlerinin dernekler aracılığı ile yaptırılması yöntemine rastlanmaktadır. Bazı mahalli idareler ihale yolu ile kamu hizmetlerinin yönetimini tüketici derneklere vermektedir. Bir okul kantini yönetiminin, öğrenci velilerinin kurduğu bir dernek tarafından yönetilmesi buna örnek olarak gösterilebilir. Dernek bir özel hukuk kişisi olduğu için bu yöntemle genel muhasebe kurallarına uyma yükümlülüğünden kurtulmaktadır. Ancak dernek bir mahalli idare biriminden yardım aldığı için yerel idarelerle ilgili yerel denetim kurulları tarafından denetlenmektedir.

Belçika'da, kâr amaçlı olmayan dernekler, özel kesimin ticari amaçlı olmayan faaliyetlerini kapsayan yönetim biçimidir. İdari vesayet ve katı muhasebe kurallarının dışında kalma gibi yararlı yönleri vardır. Personelini serbestçe alabilir. Mali kaynakları yardım biçiminde mahalli idarelerden gelir. Fakat kar amaçlı olmayan bir yerel idare derneği, diğer derneklerden farklı bir yönetsel otorite niteliğindedir. Bu yönetim

biçimi Fransa'da 16 Temmuz 1973 tarihli bir kanun ile de, özellikle kültürel hizmet ve kurumlar ile altyapıların yönetimi alanında, desteklenmiştir. Yani daha ziyade kültürel ve spor alanlarında dernekler yolu ile katılımlı yönetim biçimine rastlanmaktadır.

İngiltere'de, mahalli idareler gönüllü ve özel girişimlere destek vermektedir. Mahalli idareler, bu gönüllü ve özel girişimlerin yönetim kurullarında temsil edilmektedir. Bu tür yardım ve destekler aynı koşullarla özel girişimlere de yapılmaktadır. Dernekler, gönüllü kuruluş ve özel girişimle katılımlı yönetim biçimi sanat galerileri, müze ve diğer kültürel faaliyetler alanında uygulanmaktadır.

Yerel İdareler Arasında İşbirliği

Bu yöntemde ilgili yerel idareler bir hizmetin yürütülmesi ve organizasyonunda kaynak ve araçlarını kullanmak için ortak hareket ederler. Amaç tek başına yerel idarelerin karşılayamadığı bazı hizmetleri, imkanları birleştirerek birlikte çözümlenektir.

Fransa'da yerel idareler bu tür hizmetler için kamu kurumu kurabilmektedir. Kail özerklik ve tüzelkişiliğe sahip bir kuruluş kurulmaktadır. Yerel idarelerden ayrı bir kamu kurumu kurulmakta, fakat yine yerel idarelere bağlı bulunmaktadır. Yerel idareler tek amaçlı veya çok amaçlı belediye sendikalarına ve karma sendikalara katılabilmekte veya şehrsel veya bölgesel birlikler kurabilmektedir. Şehir düzenlemele-ri ve planlamaları» toplu taşıma, su, gaz ve elektrik hizmetleri alanında bu yönetim biçimlerine başvurulmaktadır. Kamu kurumları kurulması halinde bunların bir karar organı bulunmaktadır. Görev ve yetkileri

yasa veya tüzüklerle saptanmıştır, kamu kurumu, kuruluş amacına uygun olarak kendisine tanınan yetkileri serbestçe kullanır. İlgili yerel yönetimler bu kamu kurumunda temsil edilir. Ancak çok sınırlı yetkileri vardır.

Belçika'da, belediyeler arası birlikler ve işbirliği yolu ile kamu hizmetlerinin yönetimine su, gaz, elektrik, sağlık ve çöplerin işlenmesi alanlarında başvurulmaktadır. Lüksemburg'da da benzeri uygulamalar vardır.

İspanya ve Portekiz'de de bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi için yerel idareler arasında çeşitli birlik veya kurumlar oluşturulması yoluna gidilmektedir.

Sonuç

Yukarda incelediğimiz örneklerde görüldüğü gibi, kamu hizmetlerinin giderek genişlemesi ve artması nedeniyle yerel idareler bazı alanlarda bunlara tek başına yetmemektedir. Örneğin; kamu düzeninin korunması, çevre korunması, sınırlarının ötesinde işbirliği sağlanması, genç ve yetişkinlerin eğitimi gibi alanlarda tek bir yerel idarenin çabası yeterli olmamaktadır. Diğer bir yerel idare devlet, vatandaş, özel kuruluş veya dernek işbirliğini gerektirmektedir. Bunun için yerel idareler mevzuatı yetmediği gibi hatta bir de engel yaratmaktadır. Yerel idarelerin kamu hizmetlerini gereği gibi yürütebilmeleri için yerel idare mevzuatı dışındaki hukuksal olanaklardan yararlanmaları gerekmektedir. Ülkenin yönetim sistemi üniter veya federal olsa da hizmetlerin daha iyi karşılanması için çabukluk ve kolaylık sağlayacak, bürokratik engelleri, mali denetim ve katı muhasebe kurallarını aşacak yöntemlerden yararlanmaları zorunlu olacaktır. ■