

DOSYA-DERLEME**YEREL YÖNETİMLER: NEREYE?***Birgül Ayman GÜLER**

21. yüzyılın yeni-saçıcı devlet tasarımı "Yönetişim Modeli" olarak ortaya koyulmuştur. Model çeşitli araçlar kullanılarak yerel yönetim düzeyinde uygulamaya koyulmuş durumdadır. Yönetişim Modeli, yerel yönetimlerde "yerel yönetim" adıyla kurgulanmaktadır. Model katılımcılık ilkesi üzerine oturtulmakta ve kamu gücünün NGO yada STÖ'ler eliyle sermaye kesimine devrini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. İnşa süreci Birleşmiş Milletler çevresindeki kimi kurumların katılımından güç alınarak Dünya Bankası öncülüğünde sürdürülmektedir.

Bu yazı, 1980'li yıllarda başlayan yeni saçıcı örgütlenmenin, yerel yönetimler düzeyinde hangi araçlar ile yaratılmaya çalışıldığını ve "yerel governance" modelinin hangi hedeflere yöneldiğini ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır.

YEREL YÖNETİMLERDE YAPISAL UYARLANMA SÜRECİ

Küreselleşme süreci ile özdeşleştirilen demokratikleşme, ülkelerin dünya ile bütünleşmeleri ve toplumsal yaşamın piyasa mekanizmalarının emrine verilmesi biçiminde tanımlanmıştır. Bunun, devletin küçültülmesi – özelleştirme ve merkezileşmeye son verilmesi – yerelleştirme araçları ile gerçekleştirilebileceği saptanmıştır. Bu kendine özgü demokratikleşme, pekçok ülkede darbeler yada diğer baskıcı-otoriter siyasal iktidarlar eliyle başlatılmış ve iletilemiştir. Süreci Türkiye'de de 24 Ocak kararları ile ilan edilmiş, ancak 12 Eylül darbesi ile başlatılabilmştir. Sürece verilen ad, tüm az gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde aynıdır: Yapısal uyarlanma reformları (1).

Yerel yönetimler ile ilgili olarak önce su ve kanalizasyon işlerinin İSKİ Modeli ile yönetilmesi kararı alınmış, sonra belediye gelirleri artırılmış, ardından kentsel planlama

yetkisi tümüyle yerel meclislere terk edilmiştir. 1980-1984 yılları arasında gerçekleştirilen bu düzenlemeler, reformlar döneminin başlangıcı olmuştur. Yapısal uyarlanma süreci yerel yönetimlerde 1984 yılından başlayarak formüle edilmiş; öngörülen model 1990'lı yıllarda tüm özellikleri ile belirginleşmiştir.

Finansmanda Özel Sermaye Kredileri

Türkiye dış borcu, 1998 yılı son çeyreğinde 100 milyar doları (100,954 milyon \$) aşmıştır. Toplam borcun 27,188 milyon \$ kısmı kısa vadeli, 73,766 milyon \$ kısmı orta ve uzun vadeli krediler iki tür kaynaktan gelir. (1) Resmi krediler, (2) Özel sermaye kredileri. Dış borcun en önemli özelliklerinden birisi, resmi kredilerin (16,257 milyon\$) daralmış olması, buna karşılık özel sermaye kredilerinin (57,509 milyon \$) belirgin bir şekilde genişlemiş olmasıdır. Yerel yönetimlerin de borçlanma türü olan orta ve uzun vadeli borcun %22'si resmi kaynaklardan, %78'i özel sermaye kaynaklarından alınmıştır. Bu denge, küreselleşme sürecini ele vermekte, mali sermayenin devletlerden bağımsız hareketinin boyutlarını ortaya koymaktadır.

Dış borçta yerel yönetim başlığı 1986 yılından bu yana vardır; bu tarihe kadar yerel yönetimler dış borç ile herhangi bir ilişki içinde olmamıştır. Yerel yönetimler aynı tarihe kadar yerli özel sermaye kredisi ile de tanışmış değildirlir. Yerel yatırım finansmanı tümüyle "iç kamu kredileri"nden sağlanmış, yerel yatırım kredi piyasası devlet tekeli altında tutulmuştur. 1986 yılından başlayarak, "devleti küçültmek" ve "kamu tekeli kırılmak" politikaları doğrultusunda saptanan hedef, "alternatif finansman kaynakları" geliştirilerek gerçekleştirilmiştir. İlk beş yıl sonunda geliştirilen alternatif kaynakların ne olduğu ortaya çıkmış; bunların (1) yerli ticari banka kredileri ve (2) dış borç olduğu anlaşılmıştır. 1986-1995 yılları arasında kullanılan krediler toplamı, politikanın başarıya ulaştığını gösterir: Dönem boyunca yerel yatırım kredi piyasasında iç-kamu kredisi payı %13'e gerilemiş, yerli ticari banka

* Doç.Dr., TODAİE, Öğretim Üyesi

(1) Birgül Ayman Güler, *Yeni Saç ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarlanma Politikaları*, TODAİE Yayını, Ankara 1996.

payı %20'ye, dış kredi payı ise %67'ye yükselmiştir. Devletin küçülmesi ile açılan alan, asıl olarak dış kredi ile doldurulmuştur. Bu özellik dış kredinin yapısı –özel sermaye kredisinin beşte dördünlük ağırlığı- ile birlikte değerlendirildiğinde, sonuç kendiliğinden ortaya çıkmaktadır: Yerel yönetimler küreselleşme sürecinin başlıca ilerleme alanlarından birisi olarak seçilmiştir. 1998 yılı son çeyreğinde, toplam dış borcun 2,616 milyon doları (2) (%2,6) yerel yönetimlere aittir. Bu oran orta ve uzun vadeli borçlar içinde %3,5 düzeyindedir.

Yatırımda Özel Aktörler

Yerel yatırım finansmanının özel sermaye kredilerine yönlendirilmesini, belediye hizmetlerinin özel kesime gördürme uygulamaları izlemiştir. Yerel yönetimlerin Hazine ve kamu kurumları ile bağları gevşetilirken, bu kurumlar yerli – yabancı ticari bankaların yanısıra yerli – yabancı proje, inşaat, işletme şirketleri ile sıkı bağlantılar içine girmişlerdir. Yeni "aktörler", belediyeleri yerel halktan uzaklaştırırken kendi doğal ortaklarına dönüştürmeye başlamışlardır (3).

Belediyelerde Holdingleşme

Yeni bağlantı noktaları yerel yönetimlerin kendilerinde de değişmeye yol açmıştır. Kendilerine verilen görevleri kamu görevlileri eliyle ve kamu mekanizmaları içinde yürüten bu kuruluşlar, giderek "holding" tipi bir görüntü sergilemeye başlamışlardır. Günümüzde ülke genelinde sayıları 3215 olan belediyeler 700 civarında şirket ve 50 civarında vakıf kurarak kendileri özel sektör kurumlarına dönüşmeye başlamışlardır. Bu yapı istihdam üzerinde etkiler yaratmış, belediye personelinin üçte biri, yasalarda yerli olmayan "geçici işçiler"den oluşmaya hale gelmiştir. Sendikalaşma oranı yüksek olan belediyeler, şirketlerle büyüdükçe sendikalaşma gözle görülür hale gelmeye başlamıştır. Kamu kurumlarının örgütlü çalışma ilişkilerini en ücra köşelere taşıma misyonu, bu uygulamalar ile önemli ölçüde zarar görmüştür (4).

Yerel Kamu Hizmetlerinde Pahalılık

Bu sürecin sonunda belediye hizmetlerinde "kalite artışı" olduğu ise tartışmalı konulardan birisi olarak kalmıştır. Çöp toplama hizmetlerini özelleştiren çok sayıda belediye, hizmeti yine kendisi görmek zorunda kalmış; kimi kentlerde "halk otobüsçüleri" ile "dolmuşçular" arasında yaşanan sokak çatışmalarına tanık olunmuştur. Ekmek fiyatlarının ilgili meslek odasına devri ve belediyelerin piyasaya üretici olarak girmemeleri gerektiği görüşü,

(2) 1998 yılı son çeyreğinde KİT dış borçları 3,777 milyon dolardır.

(3) GENEL-İŞ ve KİGEM, Yerel Yönetimler –Yerelleştirme, Özelleştirme, Yabancılaştırma, DİSK-Genel-İş Yayını, Aralık 1998.

(4) A.k.

kentlerde ucuz ekmek kuyrukları rahatsızlığı ile sonuçlanmıştır. Hizmetlerde tartışma götürmeyen konu, hizmet karşılığı alınan ücretlerin yükselmesidir. Büyük kentlerde dolara endekslenen doğal gaz, su, atık su ücretleri, toplu taşıma ücretlerinin yüksek tarifelere bağlanması, belediyelerin kamu kaynaklarını rant tesislerine yönelterek kentsel olanakların kullanımını "kullanmak için öde" ilkesine dayandırmaları, eşitsizlikleri derinleştirmiştir.

Son onbeş yıldan bu yana özelleştirme, ticarileştirme, şirketleştirme şeklinde belirerek ilerleyen süreç, günümüzde daha sistematik reform girişimleri ile ivme kazanılmak istenmektedir. Yaratılmak istenen yeni sistem için kullanılan araçlar değişmektedir. Yakın gelecekte hangi önlemler ile yüz yüze kalacağımızı, başka az gelişmiş ülkelerin deneyimlerini yakından izleyerek şimdiden bilebiliriz. Yerel yapısal uyarılama reformları, örneğin Filipinler'de bizden bir adım sonrasını kurmaktadır. Aşağıda, yakın gelecekte ne tür gelişmeler olabilir sorusuna açıklama getirilmektedir.

DÜNYA BANKASI VE YEREL YÖNETİMLER

Dünya Bankası'nın yerel yönetimlere ilgisi 1980'li yılların sonlarında yoğunlaşarak ön plana çıkmıştır. 1990'lı yılların başlarında, başlıca yerel yatırım alanları için verilen proje kredilerinde hızlı bir artış ortaya çıkmıştır. Bu zaman aralığının karakteristik projeleri, bir kentin "su ve kanalizasyon işleri" için proje kredisi vermektir. 1990'lı yılların sonlarında, Dünya Bankası strateji değişikliği yaparak, kredileri bir ülkenin "belediye sistemi" ya da "yerel yönetim sistemi"nin yeniden yapılandırılması amacına yöneltmiştir (5).

1980'li yılların sonlarındaki projelere örnek, Ankara kanalizasyon projesi için açılan kredidir. Bu kredi, geleneksel proje kredilerindedir. Satın almaların ve danışmanlık alımlarının uluslararası piyasadan yapılmasına odaklanmış bir yapıya sahiptir.

1990'ların başında yaygınlaştığı görülen tek tek kentlerin altyapı yatırımlarını konu alan kredilere örnek Antalya Büyükşehir Belediyesi su işleri, Bursa Büyükşehir Belediyesi su ve çevre işleri, Çeşme ve Alaçatı belediyeleri su ve kanal işleri projeleridir. Benzer projeler, dünyanın başka ülkelerinde de uygulamaya koyulmuştur. Örneğin Mayıs 1996 – Filipinler, "Manila Kanalizasyon Projesi (I)", Temmuz 1996 – Romanya, "Budapeşte Su Temini Projesi", Eylül 1996 – "Yemen, Taiz Su Temini Pilot Projesi", Mayıs

(5) Dünya Bankası'nın gücü, alacağının büyüklüğünden kaynaklanmaz. Ülke politikaları üzerinde doğrudan etkiler yaratan IMF'ye Türkiye'nin borcu yalnızca 459 milyon, Dünya Bankası'na borcu ise 3,242 milyon dolardır. Toplam yaklaşık 4 milyar dolarlık borç, dış borcun %4'ü büyüklüğündedir. Miktarların da gösterdiği üzere, bu iki kurumun etkisi kendi kaynaklarından sağladıkları paranın büyüklüğü ile değil, uluslararası ekonomide üstlendikleri role göre belirlenmektedir.

1997 - Endonezya "Bali Kentsel Altyapı Projesi", Tunus "Tunis Büyükşehir Kanalizasyon ve Atık Projesi", Mart 1997'de Brezilya ile "Bahya Belediyesi Altyapı Geliştirme ve Yönetim Projesi", 1999 Mart ayında Ürdün için "Amman Su ve Arıtma Yönetimi Projesi" Dünya Bankası'na onaylanan birkaç proje anlaşmasıdır.

1990'ların ikinci yarısında, tek tek kentlerin şu yada bu yatırım alanları için verilen kredilere, tüm ülkenin yerel yönetim sistemini yeniden yapılandırma amaçlı krediler eklenmiştir. Bu tip proje anlaşmalarına, ne iyi ki, Türkiye'den verilecek örnek -henüz- yoktur. Ancak başka ülkelerde uygulamalar başlamıştır: Örneğin Dünya Bankası Mart 1999'da Filipinler'e açılacak "Yerel Yönetim Finansmanı ve Geliştirilmesi Projesi" için kredi anlaşmasını onaylamıştır. Aynı ay içinde Bangladeş "Belediye Hizmetleri Projesi", 1998 yılı Aralık ayında Şili ve Haziran 1998'de Ermenistan "Belediyeleri Geliştirme Projesi" anlaşmaları onaylanmıştır.

Filipinler ve Türkiye

En yeni tarihli ve yeni stratejiji açık bir biçimde sergileyen anlaşma Filipinler ile yapılan anlaşmadır. Filipin Yerel Yönetimlerinin Güçlendirilmesi olarak anılan bu proje için Dünya Bankası 100 milyon dolar kredi açmıştır (6). Projenin dört amacı vardır:

- Yerel altyapı ve hizmetlerin yaygınlaşmasını ve iyileşmesini sağlamak.

- Yerel yönetim finansmanında sermaye piyasasının rolünü artırmak. Bunun için, Türkiye'deki İller Bankası'nın eşi olan "Belediye Kalkınma Fonu" reorganize edilecek ve "güçlendirilecek"tir. Bu kurumun belediyeler adına yönettiği kamu fonları, özel sermayenin belediyelere kredi açması için güvence mekanizması haline getirilecektir.

- Yerel hizmetlerin sunumu ve altyapı projelerinin işlenmesi ve finansmanında yerel kapasiteyi güçlendirmek. Bunun için, belediye yönetim yapısı "yönetişim" kavramı doğrultusunda yeniden reorganize edilecektir. Bir başka deyişle yerel düzeyde yerel yönetim, NGO ve özel sektör işbirliğinin sağlanacağı bir yapı oluşturulacaktır.

- Yerel kaynak hareketliliğini artırmak. Bunun anlamı, (1) Emlak Vergisi Yönetimi Programı'nın ülke geneline yaygınlaştırılması, (2) yerel yönetimlerin kredilendirilme değerinin artırılması için gelir yönetiminde inisiyatif sahibi kılınması (-Türkiye'de çok özlener vergi koyabilen, vergi oranlarını kendisi belirleyebilen belediyeler yaratmak-), (3) yerel yönetimlerin mali yönetimini güçlendirmek.

Filipinler ile yapılan anlaşma, Dünya Bankası'nın Türkiye'de de uygulamaya koymak istediği modeli gösterdiği

için özel bir önem taşır. Dünya Bankası, 1980'li yılların ikinci yarısından bu yana İller Bankası'nın ya kaldırılmasını yada öngördüğü doğrultuda "yeniden yapılandırılarak geliştirilmesi"ni istemektedir. Bu konuyu, tek tek belediyelerce istenen kredileri kabul etme koşulu olarak ileri sürmüş ve Bayındırlık Bakanlığı'nı İller Bankası için reorganizasyon çalışması yapmaya zorlamıştır. Bakanlık, İller Bankası yönetim(leri) ve özellikle İller Bankası personeli bu konuda sağduyulu davranmış ve kurumlarına sahip çıkarak planın yürümesini büyük ölçüde engellenmiştir. Ancak Dünya Bankası bu konuda ısrarlıdır Dünya Bankası bu kurumu, yerel yönetimleri doğrudan Hazine'ye bağladığı, yatırımları kamu kaynakları ile gerçekleştirdiği, bu yapısı nedeniyle yerel yönetimler ile para ve sermaye piyasaları arasında engel oluşturduğu için tasfiye etmek istemektedir. Bu ısrar, güdülen amacın yerel yönetim odaklı değil, mali piyasa odaklı olduğunu yeterince açık şekilde göstermektedir.

Dünya Bankası'nın ısrarı, bu kurumun yok edilmesi sonucuna ulaşamamıştır. Ancak ısrarın doğrudan etkisi altında değişik zamanlarda alınan kimi kararlar ile İller Bankası'nın zayıflamasına neden olmuştur. Kurumun yatırım gücünü oluşturan Belediyeler Fonu kesilmiş, Hazine desteği sona erdirilmiştir. Sonuçta, yerel yatırımları kamu kaynaklarından gerçekleştiren bu kurumun yerel yatırım piyasasındaki ağırlığı büyük ölçüde daralmış, yatırım taleplerine yeterli karşılık bulamayan belediyeler ile kurum arasındaki çatışma hızla yükselmiştir. Günümüzde, belki hiç olmadığı kadar yaygın ve yüksek sesle, "İller Bankası'nın hiçbir işe yaramadığı, ne yapılacaksa bir an önce yapılması gerektiği" ileri sürülmektedir. Kurumun son Genel Kurulu'nda, ilgili Bakan'ın "ya doğru dürüst çalışın ya da burayı kapatırız gider" içerikli konuşması, süreci yeterince açık şekilde özetlemektedir.

Filipinler Anlaşması'nın Türkiye'yi doğrudan ilgilendiren ikinci boyutu, yerel hizmet ve yatırımların "yönetişim" modeli çerçevesinde karara bağlanması ve yönetilmesi amacıdır. Yönetişim, yeni sağıın 21. Yüzyıl Devlet Modeli'nin adıdır. Temeli HABITAT sürecinde atılmıştır; GÜNDEM 21 projesi ile yaşama geçirilmektedir.

Yönetişim ve Gündem 21

Merkezi ve yerel düzeyde bürokrasinin odak ve lokomotif olduğu devlet örgütlenmesine son verilmesini talep etmektedir (7). Kamu hizmetlerinin seçilmişler - atanmışlar dünyasına emanet edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Temsili demokrasinin temsildeki yansıma hataları ile girdiği kriz nedeniyle yetersiz kaldığını; bürokrasinin ise "bürokratism" hastalığıyla toplumun üzerinde çoktan beri hantal bir yük oluşturduğunu söylemektedir. Bu hastalıklardan kurtulma yolu, "katılımcılık"ta ve piyasa mekanizmasında bulunmuştur. Öngörülen, karar ve uygulama gücünün, bir başka deyişle kamu otoritesinin

(6) The World Bank Group, New Release No:99/2119/ EAP.

(7) The World Bank, Governance and Development, April 1992.

“doğrudan ilgililere” teslim edilmesidir. Doğrudan ilgililer üç parçalıdır: Bürokrasi, NGO –Sivil Toplum Örgütü, Şirketler. Bu üç unsurun hiçbiri diğerinden üstün olmayacak, kolektif bir yönetme ortamı içinde yer alacaklardır. Böylece kamu sektörü – özel sektör ayırımı eritilecek, özel sektörün piyasa mekanizması kamu sektörünün kamusal / toplumsal mekanizmalarının yerine geçecektir. Kalkınmanın, ancak piyasa mekanizmalarının toplumsal değil ekonomik kaygıya dayalı mantığı ile başarılabilirliği ileri sürülmektedir.

Gündem 21, Global Gündem 21 adıyla dünyanın, Ulusal Gündem 21 adıyla ülkelerin, Yerel Gündem 21 adıyla yerel yönetim parçalarının 21. yüzyıla dönük sorun, amaç, yöntem belirleme çalışmalarıdır. Kamusal kararların herkesçe, hep birlikte alınması için yaratılmış tartışma ve politika üretme platformları olarak işletilmeye çalışılmaktadır. Belediye düzeyinde “kent parlamentoları” çeşitli içerikler ve çeşitli tarzlarla bu sürecin ürünü yada destekçisi olarak uygulamaya girmiş bulunmaktadır. Uygulama, TBMM Genel Kurulu’na kadar taşınmış olan “Mahalli İdareler Reform Yasa Tasarısı”nda Gönüllü Kuruluşlar Meclisi adıyla yasal hüküm haline getirilmek istenmektedir (8).

Yönetişim Modeli ve Gündem 21 çalışmaları, yeni-sağ ideolojinin toplum ve devlet tasarımlarına aittir. Temsili demokrasinin geriye itilmesi ile meclis sandalyeleri yeni tip ve farklı sayıda sandalye ile değiştirilmek istenmektedir. 20. yüzyıl temsili demokrasisi, ulus-devletlerin içe dönük sistemleridir; sandalyeler “yerli olmayan” a kapalıdır. Yönetişim modeli, yeni dekor ve yeni sandalye sayısı, karar mercilerini yerli-yabancı ayırımı yapmaksızın tüm sermaye sahiplerine açmaktadır. Şirketler, kamu otoritesinin üç bacağından birisi olarak meşru kamu otoritesinin üç ayağından birisi haline getirilmektedir. NGO dernek, vakıf, forum, vb... oluşumları kapsamaktadır. Ne var ki NGO başlığı, sendikalar ve demokratik kitle örgütlerinin tehlikeli bir erime sürecine girdiği bir dönemde yıldızlaşmaktadır. NGO kavramı esnek istihdam, post-for-dizm, toplam kalite yönetimi gibi kavramlarla birlikte doğmuştur. Bu kavramlar herşeyden önce işçi sendikalarının altındaki zemini tehlikeli bir şekilde oynatmış, demokratik kitle örgütleri varlık temellerini yitirmekle yüz yüze gelmişlerdir. Bürokrasi ve şirketler ile kamu otoritesinin üçüncü ayağı olması hedeflenen NGO, ağırlıklı olarak şirket ayağının destekçisi kimliği ile öne çıkmaktadır.

NGO / STÖ: Sivil Toplum Örgütü’nden Sermaye-Tabanlı Örgütlere

NGO dünyasına hızlı bir göz atmak, en güçlü NGO’ların demokratik kitle örgütleri değil, şirket – banka – sermaye sahipleri tarafından yaratılan oluşumlar olduğunu görmeye yetecektir. NGO dünyasını açıklığa kavuşturmak için en kolay yol bir örnek vermek olabilir.

(8) Bu Tasarı ile ilgili olarak TTB bir panel düzenlemiş, bu paneldeki bildirimler **Toplum ve Hekim** Dergisi’nde yayınlanmıştır.

Su, günümüzün en önemli başlıklarından birisidir; kıttır, hızla kirlenmekte ve tükenmektedir, çocuk ölümleri ve salgın hastalıkların başlıca nedenidir, bu yaşamsal araca dünya nüfusunun büyük bir kısmı sağlıklı ve güvenilir bir şekilde erişememektedir. İnsanlığın en ivedi ve en temel sorunlarından birisi olan su, yalnızca genel olarak sıradan insanların değil pekçok kesimin ilgi alanı içindedir. Dünya genelinde etkinlik göstermek üzere, 1990 yılında Water Supply and Collaborative Council (WSSCC) ve 1996 yılında Global Water Partnership (GWP) adlı iki NGO kurulmuştur.

Water Supply and Collaborative Council (WSSCC), az gelişmiş ülkelerin su sorununa çözüm bulmak amacıyla kurulmuştur (9). Oluşum, talep-yönlü yaklaşımı benimsemekte ve üç stratejik amaç taşımaktadır: (1) Politika geliştirmek, (2) temel sorunları tanımlamak, (3) sürekli geliştirilebilir projeler yaratmak. Asya, Latin Amerika ve Afrika’da bölgesel örgütler kuran oluşumun kurucuları ve üyeleri UNDP, Dünya Bankası, ülkeler ve 16 kredi kurumudur. Kredi kurumlarının başında Asya Kalkınma Bankası vardır ve diğer 15 kredici ABD, Avustralya, Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Danimarka Japonya, gibi zengin ülkelerin “Kalkınma ve İşbirliği Ajansı” adı taşıyan kredi kurumlarıdır. Bu kurumlar, bilindiği gibi, yeni-sömürgecilik döneminin (1930-1980) baş rol oyuncularındır. 15 ülke, az gelişmiş dünyada yapılan su-kanal özelleştirmelerinde hem yapım hem işletme aşamalarında birbirleriyle yarış eden şirketlerin ülkeleridir.

Global Water Partnership (GWP), kendisine “sürdürülebilir su yönetimi” ilkesini seçmiştir (10). Bu NGO ise başka NGO’lar, meslek birlikleri, BM kurumları ve çok taraflı/uluslararası bankaların ortaklaşması ile kurulmuş bulunmaktadır. Sürdürülebilir su yönetimi için, az gelişmiş ülkelerde yaygın olarak uygulanan arz-yönlü yaklaşımı çok tehlikeli bulunmaktadır. Sektördeki politikaların netleştirilmesi ve suyu ekonomik bir değer olarak gören ticarileştirme yaklaşımının yaygınlaştırılması için çalışmaktadır.

Her iki NGO tarafından benimsenen talep-yönlü yaklaşım, ortaklardan da anlaşılacağı gibi gelişmiş ülkelerin, su yatırımı – finansmanı – işletmeciliği ile doğrudan ilgilenen dünya devi şirketlerin ve genel olarak bu konuyu “iş alanı” olarak gören sermaye kesiminin yaklaşımıdır. Onlara göre arz-yönlü yaklaşım suyun bedava dağıtılmasına neden olmakta, bedavalık ise iş “kamu hizmeti” olarak sunulduğu için devam etmektedir.

Bu yaklaşım tarzı, ilgilenenleri kendiliğinden ikiye bölmektedir. İki kesim arasında tek ortak nokta suyun kıt olduğu, bu nedenle iyi yönetilmesi gerektiğidir. Talepçi, suyun yaşam hakkı ile doğrudan bağlı; bu nedenle herkesin yeterli ve sağlıklı suya erişmesi gereken bir madde olduğunu genellikle atlamaktadır. Suyu “ödendikçe kullanı-

(9) <http://www.wsscc.org>; WSSCC and IRC (International Water and Sanitation Centre), **Source Bulletin**, No.3, February 1999.

(10) <http://www.gwp.sida.se>.

labilecek" bir meta haline dönüştürmek istemekle su – yaşam hakkı ilişkisini göz ardı etmektedir. Daha önemlisi, talepçi ile zıt noktalara düşmenin daha temel bir gerekçesi vardır: Onun tarafından yüceltilen piyasa, gerçekte kâr güdüsüne kilitlenmiş savruk ve kısa görüşlü hareket tarzı nedeniyle su gibi bir maddenin hiçbir şekilde teslim edilemeyeceği bir mekanizmadır.

Yönetişim modeli, odak noktasına piyasayı koymakta; bunun çevresine bürokrasi – şirket ve NGO'yu yerleştirmektedir. Mevcut sistemde yerel meclis ve belediye bürokrasisinin tekelinde olan su yönetimine bu sektördeki şirketleri ve örnekte görüldüğü gibi şirketlerin temsilcisi olan NGO'ları ortak etmektedir. Yönetişimci, böylece şimdi devletin yada belediyenin elindeki kamu otoritesini (sivil) topluma devredeceğini iddia etmektedir. Gerçekten de yapılan bir devir işlemi vardır; ancak işlem devletten topluma değil, devletten sermaye sınıfına yapılmaktadır. Sermaye sınıfı açık kamu gücü haline getirilmektedir.

Bu sonuç, hem gelişmiş hem azgelişmiş ülkeler için geçerli olan sonuçtur. Ancak aynı sonucun azgelişmiş ülkeler açısından bir başka sonucu daha vardır. Belediye meclislerinin yeni ortakları, yalnızca "içeriden olan", "yerli" sermaye olmayacaktır. 1980'li yıllardan bu yana yabancı-yerli ayırımı çok büyük erozyona uğramıştır. Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI) bu süreci kurallara bağlamaya çalışmaktadır. İyiniyetli bir yaklaşımla, aynı şeyin örneğin İngiltere yada Fransa için de geçerli olduğu söylenebilir; bu teorik olarak yanlış da olmaz. Ancak, küreselleşmede hücumun gelişmiş ülkelerden Asya, Afrika ve Latin Amerika'ya doğru olduğunu kim yadsıyabilir? "Yabancı olan"ın Edinborough Meclisi'ndeki sandalyesi ile Bali Meclisi'ndeki sandalyesinin aynı olabileceğini kim ileri sürebilir?

Katılımcılık: Yeni "Aktörler" için Sandalye Arayışı

Yerel yönetimler, başlıca yerel kamu hizmeti alanlarında etkinlik gösteren çok sayıda dünya devi şirketin ilgi alanıdır. Türkiye'de, belediyelerce açılan ihalelere girmiş yabancı şirketler üzerinde yapılan bir çalışma sonunda, çeşitli belediyelerin ihalelerine giren toplam 163 şirket saptanmıştır (11). Bunlar su, atıksu, katı atık (çöp) ve kentsel ulaştırma sektörlerinde çalışan şirketlerdir. İçlerinde Lyonnaise des Eaux, Generale des Eaux, Tractebel, OTV, Biwater, Rethmann, Whelsh Water, Siemens, Thyssen, Thames Water.... gibi tüm dünyada yerel kamu hizmetlerinin imtiyazını almaya çalışan dünya devleri yer almaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi su imtiyazı, 10 yılına Lyonnaise tarafından alınmış durumdadır. Aynı şirket, diğer dünya devi konsorsiyumlarla Bursa Büyükşehir suyu için ihalelerde yarışmaktadır. İzmit'te Yuvacık Barajı, 15 yılına Thames Water tarafından alınmış bulunmaktadır. Çeşme ve Alaçatı belediyeleri su işletmeciliği ihaleye

çıkarmıştır; aynı dev şirketler bu iki belediyenin su imtiyazı için devrededir. Trabzon ve Rize'de 25 belediyeyi kapsayan bir katı atık birliği kurulmuş, fizibilite çalışmaları yerli – yabancı konsorsiyuma yaptırılmıştır; hem yapım hem işletme uluslararası ihaleye çıkarılacaktır. Bunların dışında pek çok belediyenin altyapı yatırımlarında, "firma kredili ihale sistemi" adıyla finansman tümüyle çoktarafli ticari bankalardan sağlanmakta ve yapım –kimilerinde işletme uluslararası ihale konusu yapılmaktadır. Gerçekte, bu tür çalışma tarzı işletmeciliğin ihaleye çıkarılıp çıkarılmamasını bir ölçüde önemsiz kılmaktadır; çünkü bu borç ve yapım anlaşmaları, işletmeye geçildiğinde uygulanacak tarifeyi belirleyerek imzalanmaktadır. Tarifeler, borç veren kesimin geri ödemeyi güvence altına alma aracı olarak iş görmektedir. Sonuçta, bir kamu kurumu olarak belediyenin karar alanı daralmakta, daha doğrusu karar yetkisi finansör ve yüklenici şirketlere devredilmiş olmaktadır.

Bu işleyişin en önemli aktörü Dünya Bankası'dır. Antalya, Bursa, Çeşme – Alaçatı su hizmetlerinin yabancı şirketlerin imtiyazına verilmesi, bu kuruluş ile yapılmış olan anlaşmaların sonucudur. Anlaşmalar, işletmeciliğin uluslararası ihaleye çıkarılması amacıyla verilmiştir; ihale süreci doğrudan Dünya Bankası denetiminde gerçekleştirilmiştir. Firma kredili ihale sistemi ise, yabancı sermayeyi teşvik düzenlemeleri, YİD modelleri çerçevesinde ilerlemektedir.

Yönetişim modeli ile açılan katılımcı yönetim yada HABITAT'a mal olmuş deyimle "çok aktörlü yönetim", Türkiye için bu yeni aktörlerin kamu gücünü paylaşmaları anlamına gelmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler, içinde buldukları toplumun yapısına ve tarih dilimine bağlı olarak farklı roller üstlenebilirler. Bütün diğer kurumlar gibi, bu kurumlar da kendiliğinden ve her zaman "demokratik" ya da "anti-demokratik" olmazlar. 19. yüzyılda Osmanlı Devleti, Çarlık Rusyası, İran gibi ülkelerde yerel yönetimler özellikle başlıca belediyeler "sömürgeleşmenin açık kapıları" olmuşlardır. Günümüzde, 150 yıllık deneyim farkı ile aynı rol bir kez daha belirlemektedir.

Filipinler ve Şili'de Dünya Bankası, tüm yerel yönetim sistemini topluca "yeniden yapılandırmak" noktasına ulaşmış görünmektedir. Türkiye için operasyon, henüz tek tek kentler düzeyinde sürdürülmektedir. 20 yıldan beri structural adjustment policy -iki yıl önce yada beş yıl sonra aynı reçete ile tüm ülkelere gezdirilmiştir. Aynı operasyon Türkiye için de gündeme getirilebilir.

Yirmi yıllık uygulamanın sonuçları ve yöneldiği hedef açığa çıkmıştır. Bu politika, yürürlüğe girdiği ülkelerde doğal kaynaklar, toplumsal eşitlik ve demokratikleşme, ülkelerin bağımsızlığı üzerinde olumlu etkiler yaratmaktan uzak kalmıştır. Diğer ülkeler gibi Türkiye de, sorunları özgür bir tartışma ortamında saplantısız ve berrak bir bilinçle tartışmak ihtiyacı içindedir.

(11) ÖDP İçel İl Örgütü, Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri, Mersin Kent Forumu 17-18 Nisan 1998;14-17.