

Araştırma Makalesi

Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme: Taşeron İşçilerin Kadroya Geçiş Bir Fırsat mıdır Tehdit mi ?¹

Privatization of Solid Waste Management: Is There An Opportunity or Threat To Recruitment Subcontracted Workers

Refik YASLIKAYA

Dr. Öğr. Üy. Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

refikyaslikaya@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-4419-2388>

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
21.08.2019	02.09.2019	03.09.2019

Öz

Türkiye’de de katı atık hizmetleri 1980’li yıllardan itibaren özelleştirilmeye başlanmıştır. Tüm katı atık süreçleri içinde özelleştirmeye en fazla açılan alan katı atıkların toplanmasını içeren ilk aşaması olmuştur. Özellikle yüksek işçi ücretleri kaynaklı maliyetleri azaltabilmek adına hizmet alanı piyasaya açılmıştır. Toplama hizmetlerinde özelleştirme, belediye bütçeleri için bu hizmetin giderek ağırlaşan bir yük getirmesi ve hizmetlerin belediye eliyle gereği gibi yürütülememesi gerekçelerine dayandırılmaktadır. Ancak 2017 yılı sonunda çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile belediyelerin Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerle piyasa firmaları aracılığıyla temin ettikleri temizlik işçileri, sürekli işçi kadrosu verilerek belediye şirketlerine alınmıştır. Başka bir ifadeyle, yaklaşık 30 yıldan fazla bir süre boyunca artan bir şekilde özelleştirilen hizmet alanının en azından personelle ilgili kısmı tekrar kamusallaştırılmıştır. Bu durum özelde katı atık yönetimleri için, genelde ise tüm belediye bütçeleri anlamında mali sonuçlar doğuran bir gelişme olmuştur. Bu çalışma esas olarak, KHK ile oluşturulan yeni düzenin mali anlamda olumlu sonuçları kadar, olumsuz sonuçları da olacağını göstermek yanında, personelin kamusallaştırılmasının sürdürülebilir koşulları oluşturulduğu takdirde yeniden bir özelleştirme dalgasının ortaya çıkmayabileceğini iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Katı atık, özelleştirme, katı atık yönetimi, taşeron işçilik

Abstract

In Turkey, solid waste services began to be privatized in the 1980s. The area most opened to privatization among all solid waste processes became the first stage that entailed the collection of solid wastes. The area of service was opened to the market to reduce costs originating from

¹ Bu çalışmanın sekizinci bölümü hariç diğer bölümleri, 2004 yılında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı’nda doktora tezi olarak kabul edilen “Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme” başlıklı tezden üretilmiştir.

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Yaslikaya, R. 2019, Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme: Taşeron İşçilerin Kadroya Geçiş Bir Fırsat mıdır Tehdit mi?, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 54(3), 1319-1342

high wages. Privatization in collection services is based on the justification of the gradually worsening burdening of these services for municipal budgets and the inability to conduct services as required through the municipality. However, with a decree issued at the end of 2017, the cleaning services that municipalities procure through market firms with tenders based on the employment of personnel according to the provisions of the Public Tender Law have been acquired by municipal companies by providing a continuous cadre of workers. In other words, a portion of the privatized field of service, at least relating to personnel, was socialization again in a manner that has increased throughout a period of more than 30 years. This situation was a development that produced financial results for solid waste management specifically and in the sense of all municipal budgets in general. This study mainly shows that the new order established by the Decree Law will have negative as well as financially positive results and claims that a new wave of privatization may not be emerged if sustainable conditions of taking of personnel are established.

Keywords: Solid waste, privatization, solid waste management, subcontracting

Giriş

İnsanoğlu, var olduğu günden beri yaşamının her alanında atık üretmektedir. Sanayi devrimiyle hızlanan atık üretimi, kapitalist ideolojinin tüketim toplumu hedefine uygun biçimde 20. yüzyıl sonunda doruk noktasına ulaşmıştır. Artan nüfus, ekonomik gelişme, hızlı kentleşme ile bilim ve teknolojiye yaşanan hızlı değişime paralel olarak atıkların miktarı artmakta, içeriği değişmekte ve atıklara bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar, doğal dengenin bozulmasına ve insan yaşamını tehdit edecek boyutta hava, su ve toprak kirlenmelerine yol açmaktadır.

Sorunların belirleyiciliği altında 20. yüzyılın son çeyreğine kadar atıklar, insan ve çevre sağlığı odaklı olarak tanımlanmış ve atıkların insanların yaşam alanlarından uzaklaştırılması temel önceliği oluşturmuştur. Belirtilen tarih, atık hizmetlerinde önemli bir kırılma noktasıdır. Bu tarihten itibaren atıklar, insanların yaşadığı ortamdan uzaklaştırılması gereken değersiz maddeler olarak değil, ayrıştırılabilir, işlenebilir, geri kazanılabilir ve en önemlisi paraya dönüştürülebilir bir meta, bir endüstri hammadde olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Atıklara yaklaşımın değişmesine paralel olarak, hizmetin bileşenlerine ve yönetimine verilen isim de değişime uğramıştır. Klasik yaklaşımda çöp (*garbage, trash*) olarak adlandırılan maddeler atık (*waste*) olarak adlandırılmaya ve hizmetin yönetimi de katı atık yönetimi (*solid waste management*) ya da entegre katı atık yönetimi olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

Hizmetin odak noktasını insan ve çevre sağlığından ürüne kaydıran yaklaşım, atıklarla ilgili süreçleri birbiri içine geçmiş fakat farklı özellikleri olan endüstriyel süreçler olarak kabul etmekte ve “hizmet alanını ‘toplumsal amaçların öncelikliliğinden ‘iktisadi amaçların öncelikliliği’ tercihinin doğru” (YYAEM, 2001, s. 2) kaydırmaktadır. Bu tercih kendini en açık biçimde, hizmet zincirindeki her halkanın ayrı bir ihaleinin konusu yapılarak özelleştirilmesinde göstermektedir.

Özelleştirme, katı atık hizmetleri alanında tüm aşamalarda uygulanabilen bir hizmet gördürme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak çöplerin temizlenmesi ve toplanmasından oluşan ilk aşama, özelleştirme uygulamalarına geniş ölçüde yer açılmasıyla dikkat çekmektedir.

Katı atıkların toplanmasına yönelik özelleştirme uygulamalarının temelde iki amacı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi hizmetin özel kesime gördürülmesi yoluyla hizmet maliyetlerinin azaltılması. İkincisi ise hizmet kalitesinin arttırılmasıdır. Özelleştirme literatürü iki amaca yönelik olarak da önemli destek sunmaktadır.

Türkiye’de de katı atık hizmetleri 1980’li yıllardan itibaren özelleştirilmeye başlanmıştır. Tüm katı atık süreçleri içinde özelleştirmeye en fazla açılan alan katı atıkların toplanmasını içeren ilk aşaması olmuştur. Özellikle yüksek işçi ücretleri kaynaklı maliyetleri azaltabilmek adına hizmet alanı piyasaya açılmıştır. Ancak 2017 yılı sonunda çıkarılan bir KHK ile belediyelerin Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre personel çalıştırılmasına dayalı ihalelerle piyasa firmaları aracılığıyla temin ettikleri temizlik işçileri, sürekli işçi kadrosu verilerek belediye şirketlerine alınmıştır. Başka bir ifadeyle, yaklaşık 30 yıldan fazla bir süre boyunca artan bir şekilde özelleştirilen hizmet alanının en azından personelle ilgili kısmı tekrar kamusallaştırılmıştır. Bu durum özelde katı atık

yönetimleri için, genelde ise tüm belediye bütçeleri anlamında mali sonuçlar doğuran bir gelişme olmuştur.

Bu çalışma KHK ile oluşturulan yeni düzenin katı atık yönetimini ve belediye bütçelerini mali anlamda nasıl etkileyeceğini gösterme amacı taşımaktadır. Bu amaçla yazarın doktora tezinde yaptığı alan araştırmasının sonuçları günümüze taşınarak yeniden değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme esas olarak, KHK ile oluşturulan yeni düzenin mali anlamda olumlu sonuçları kadar olumsuz sonuçları da olacağını göstermek yanında, personelin kamusallaştırılmasının sürdürülebilir koşulları oluşturulduğu takdirde yeniden bir özelleştirme dalgasının ortaya çıkmayabileceğini iddia etmektedir.

Bu sonuca varabilmek için çalışmada öncelikle katı atık yönetimi tanımlanmış ve sektörün büyümesine paralel olarak özelleştirmenin hangi ihtiyacı karşılayacak bir gerekçe olarak sunulduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Devamında, dünyanın değişik ülkelerinden örnekler verilerek özelleştirmenin hizmet maliyetleri üzerindeki etkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. Ardından altı belediyenin yetkilileri ile yapılan derinlemesine mülakatlara dayanarak Türkiye’de hizmet alanının özelleştirilmesinin mali gerekçeleri ortaya konmuş ve örneklemedeki altı belediyenin dördünde yapılan bir alan araştırmasının sonuçları üzerinden özelleştirmenin hizmet kalitesi üzerindeki etkisi tartışılmıştır. Son bölümde ise 696 sayılı KHK ile oluşturulan yeni düzenin belediyelerin katı atık yönetimine etkisi değerlendirilmiştir.

1. Katı Atıklar ve Atık Yönetimi

Kavramsal düzeyde bakıldığında, katı atıkları içinde su ya da nem bulunmayan atıklar olarak tanımlamak gerekir. Ancak uygulamada ve teknik metinlerde, atık su haricindeki tüm atıklar katı atık olarak değerlendirilmektedir. Katı atıklar, üretilen atığın tipine, içeriğine ya da üretildiği kaynağa göre sınıflandırılabilir. Atıkların doğru tanımlanması, atık yönetimi için hazırlanacak akçal ve kurumsal altyapının belirlenmesinde önem kazanmaktadır.

Atıklar tip ve içerik olarak, organik ve inorganik atıklar olmak üzere iki başlık altında sınıflandırılmaktadır. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, endüstrileşme derecelerine ve iklim koşullarına bağlı olarak atıkların içeriği değişkenlik arz etmektedir. Atıkların dünya üzerindeki dağılımına bakıldığında gelişmiş ülkelerde inorganik atıkların, gelişmekte olan ülkelerde ise organik atıkların tüm atıklar içinde önemli yer tuttuğu görülür. Organik maddeler toprakla karıştırıldığında çok çabuk fosilleşebildiği için tüm atıklar içinde en zararsız atıklar olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, gelişmekte olan ülkelerde atıklara bağlı sorunların daha az yaşanması gerektiği düşünülebilir. Ancak gelişmekte olan ülkelerin sorunu, atıkların niteliğinden değil gereği gibi toplanamamasından kaynaklanmaktadır. İnsanların yaşadığı çevre içinde kalan organik maddeler insan ve çevre sağlığını tehdit etmektedir. Çevre problemlerinin %95’inin atıkların yaşam alanlarından uzaklaştırılmamasından kaynaklandığı ifade edilmektedir (World Bank, 1999, s. 17)

Kaynağına göre ayrımında atıklar, evsel atıklar, ticari işletme atıkları, resmi kurum atıkları, sokak çöpleri, inşaat ve enkaz atıkları, hastane atıkları ve endüstriyel atıklardır. Bu gruplar içinde konutlar gıda ağırlıklı, ticari işletmeler ve endüstri bölgeleri cam, metal ve plastik ağırlıklı, resmi kurumlar ise kağıt ağırlıklı atık üreten merkezler olarak kabul edilmektedir (Cointreau, 1982, s. 4-7)

Atıkların miktar olarak artışı ve içeriğindeki değişime paralel olarak, geçtiğimiz yüzyılın sonu birbirine bağlı iki önemli sonucu ortaya çıkarmıştır. İlk olarak atıklar çevreye kaldırabileceğinin üstünde bir yük yüklemiş, doğal kaynakların hızlı bir şekilde tüketilmesine, hammadde ve enerjinin israf edilmesine yol açmıştır. Bu şartlar altında, kentlerin temizlik hizmetlerini yürütmekle görevli yerel yönetim birimleri için atık sorunu, gün geçtikçe ağırlaşan bir sorun haline gelmeye başlamıştır. Katı atıklar üzerine yapılan pek çok çalışmada, önemli miktarlarda para harcanmasına ve büyük yatırımlar yapılmasına rağmen dünyanın her tarafında çöplerin gerektiği gibi ortadan kaldırılamadığı ifade edilmektedir. İkinci olarak, başlangıçta insanların yaşadığı bölgenin dışına çıkarılması gereken bir sorun olarak görülen, insan ve çevre sağlığı odaklı olarak tanımlanan ve çöp olarak adlandırılan atıklar, endüstriyel bir sektör haline gelmiştir.

Hizmetin yapısını kamu sağlığı ya da çevreden ürüne kaydıran bu yeni yaklaşım, çöp hizmetlerini temizleme, toplama, taşıma, ayıklama, geri kazanım, kompostlama / depolama / yakma aşamalarından oluşan ve bu aşamaların birbiri içine geçtiği bir zincir şeklinde tanımlamış ve zincirin adını “katı atık yönetimi” olarak koymuştur.

2. Katı Atık Hizmetleri Sektöründe Büyüme

Bugün dünyanın her tarafında, üretilen atık miktarları her geçen gün artmakta ve katı atık hizmetleri büyük bir endüstri ve sektör haline dönüşmektedir. Sektörün büyüklüğü birkaç faktöre bağlı olarak açıklanabilir. Bunların başında üretilen atık miktarları gelmektedir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına yıllık atık üretimi 0.6 ton, gelişmekte olan ülkelerde ise 0.2 ton olarak kabul edilmektedir. (Cointreau-Levine, 1994, s. 41) Dünya Bankası tarafından yapılan bir çalışmada, - katı atık üretimi anlamında gelişmiş ülkelere göre daha az atık üreten- Asya ülkelerinde günlük atık üretimi 760.000 ton olarak belirlenmiştir. Bu miktarın 2025 yılında 1.8 milyon tona çıkacağı öngörülmektedir. Sektörün büyüklüğünün bir başka göstergesi ise yapılan harcamalardır. Aynı çalışmada, Asya ülkelerinde katı atık sektörüne yılda harcanan para 25 milyar dolar olarak tespit edilmiştir. 2025 yılında ise bu rakamın 50 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir. (World Bank, 1999, s. 2)

Katı atık üretimi ile topluluğun gelirlerinin artışı arasında doğrudan bir ilişki vardır. Örneğin, ABD kentlerinde bir kişinin günlük atık üretimi 1.2 kg iken bu miktar Afrika ülkelerinde 0.2 kg’a düşmektedir. Bu nedenle gelişmiş ülkelerde üretilen atık miktarı, gelişmekte olan ülkelere ve her düzeyde kentlerde yaşayanlar tarafından üretilen atık miktarı kırsal alanda yaşayanlardan 2-3 kat fazladır. Toplam katı atık maliyetleri de gelişmiş ülkelerde kişi başına gelirin %1’inden daha düşük düzeylerde kalırken, gelişmekte olan ülkelere oran %2-3’e çıkmaktadır (World Bank, 1999, s. 1; Medina, 2002, s. 5).

Atıkların gün geçtikçe önem kazanması, büyük işletmelerle ortaklıkları, çevreci etiketleme sistemlerini, satın alma merkezlerinin ortaya çıkışını, vatandaşların atıklar konusunda eğitilmesini ve büyük maliyetler gerektiren geri dönüşüm, depolama ve yakma programlarını beraberinde getirmiştir. Ayrıca başlangıçta belediyelerin genel gelirleri içinden karşılanan atık hizmetleri maliyetlerinin zamanla artması üzerine ek vergi ve harçlarla, kentte oturanların ve işyerlerinin maliyetlere ortak olması sağlanmıştır. Bu bedeller bazen çevre ya da çevre temizlik vergisi gibi başlı başına bir verginin konusu olurken, bazen diğer faturalar içerisine (elektrik ve su faturaları gibi) eklenen kalemlerden oluşmaktadır.²

Katı atık hizmetleri sektöründeki büyümeye bağlı en önemli gelişme ise neredeyse dünyanın bütün ülkelerinde, hizmetlerin hızlı bir şekilde özelleştirilmeye başlanmış olmasıdır. Özelleştirme, yerel hizmetler içinde genellikle karlı sektörlerde yapılmaktadır. Katı atık hizmetleri karlı sektörlerin başında gelmektedir. Ayers (1975, s. 459) bu durumu şu cümlelerle özetlemektedir. “Bütün verimsiz hizmetler sonunda kamu idarelerinin bir aktivitesi olarak kalacaktır. Buna karşın kar getiren hizmetler kamudan özel sektöre kayacaktır.”

Katı atık hizmetleri sektörü, işçi maliyetlerinin ekipman maliyetlerinden daha yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde teknoloji yoğun, işçi ücretlerinin düşük olduğu gelişmekte olan ülkelere ise emek yoğun bir sektör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak gelişmiş ülkelerde hizmetin özelleştirilmesi, genç iş gücünden yararlanmak, daha esnek çalışma biçimleri yoluyla işçi verimini arttırmak, daha uygun araç gereç ve daha iyi hizmet konularında yoğunlaşmışken, gelişmekte olan ülkelere sektörün istihdam yapısını değiştirmenin ve sendikali işçilerden kurtulmanın bir aracı olarak görülmektedir.

3. Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme

² Örneğin Bangladesh’de bu vergiler yıllık 0.63 dolar iken, Endonezya kentlerinde yıllık 6 dolar düzeyindedir. Öte yandan Hong-Kong’da katı atık hizmetleri tamamen belediye gelirleri içinden finanse edilir, ek bir vergi ya da harç ödenmesi gerekmez (World Bank, 1999, s. 22)

Katı atık hizmeti tipik bir kamu hizmetidir. Topluma sürekli, eşit ve bedelsiz olarak sunulması gerekir. Yerel vergi koyabilen ülkelerde hizmetin bedeli vergiler yoluyla finanse edilebilmekle birlikte kamu yararının sağlanabilmesi için bu ülkelerde bile hizmetten yararlanmayı ücret ödemeye bağlamak, başka bir deyişle ücret ödemeyenleri hizmetten mahrum bırakmak kabul edilemez bulunmaktadır (Cointreau-Levine, 1994, s. 1). Öte yandan katı atık hizmetleri, klasik mallar sınıflandırmasında kolektif mallar grubu içine girer. (Post, Broekema ve Obirih-Opareh, 2003, s. 837) Çünkü belirli bir kişi için değil halk yararına yapılmaktadır. Her vatandaş bir başkasının faydasını azaltmadan hizmetten yararlanabilir (Massoud ve El-Fadel, 2002). Teoride kolektif malların kamunun sorumluluğunda olduğu kabul edilir.

Bu niteliklerin bir sonucu olarak hizmet, dünyanın pek çok ülkesinde kamu otoriteleri (belediyeler) tarafından yerine getirilmektedir. Ancak sorunların büyüklüğü çoğu kez bu yönetimlerin boyunu aşmakta hizmet sunumunda yetersizlikler ve yüksek maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde katı atık harcamalarının belediye bütçeleri içinde %20 ile %50 arasında paylar tuttuğu, harcamaların yüksekliğine rağmen şehrin atıklarının sadece %50-70'inin toplanabildiği belirtilmektedir (Medina, 2002, s. 3). Katı atık hizmetlerinde yüksek maliyetler vurgusu, yalnızca gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir vurgu değildir. 1980 yılında ABD'de nüfusu 50 binden küçük 89 kent üzerinde yapılan bir çalışmada, en fazla harcama yapılan hizmet alanı sıralamasında katı atık hizmetleri, mühendislik ve mimarlık hizmetlerini içeren profesyonel hizmetlerden sonra ikinci sırada yer almıştır (Florestano ve Gordon, 1980, s. 31). Türkiye'de de belediye bütçelerinin yaklaşık olarak üçte birlik bölümünün katı atık hizmetlerine ayrıldığı belirtilmektedir. (Torunoğlu, 1997, s. 60)

Katı atık hizmetleri alanında özelleştirme, maliyetleri düşürmek ve özel sektör yatırımlarını bu alana kanallı ederek hizmet kalitesini artırmanın en önemli araçlarından biri kabul edilmektedir. Bu eğilim katı atık hizmetlerine yönelik tüm süreçlerin çeşitli yöntemlerle özelleştirilmesinin gerekçesini oluşturmaktadır.

Katı atık hizmetleri sektöründe özel firmaların hizmet kalitesine getireceği katkı, değişik nedenlere bağlı olarak açıklanmaktadır. Bunlar daha küçük ve genç çalışma ekipleri, düşük devamsızlık, düşük maaş ve tazminatlar, esnek iş programları, güzergah optimizasyonu, iyi tasarlanmış araçlar, teşvikler, araç tamir ve bakımlarının daha hızlı yapılabilmesi ve kamu ile piyasa firmaları arasında oluşturulacak rekabettir (Cointreau-Levine, 1994, s. 10). Rekabet bu nedenler arasında belirleyici özelliğe sahiptir. Bu yüzden, genellikle hizmetin tamamının özelleştirilmemesi, bir kısmının özelleştirilerek kamu ile özel arasında rekabet koşullarının oluşturulması önerilmektedir. Böylelikle özel kesim tarafından kullanılan araç gereç ve uygulanan yöntemlerin, zaman içinde kamu tarafından da uygulanacağı ifade edilmektedir. Başka bir deyişle rekabet, piyasa koşullarını kamuya getirmek suretiyle hizmetlerin etkinliğinde artış sağlamanın bir yolu olarak kabul edilmektedir.

Buna karşın bazı çalışmalarda, katı atık hizmetleri başta olmak üzere kentsel alanlarda özelleştirmenin ancak yüksek gelir düzeyine sahip bölgelerde uygun bir yöntem olduğu, bu nedenle de özelleştirmenin varlığının yalnızca bölgeler arasındaki eşitsizlikleri gösteren bir faktör olarak değerlendirilebileceği belirtilmektedir (Warner ve Hefetz, 2002). Ayrıca özelleştirme çözümünün getireceği katkıların "abartıldığı" (Boyne, 1998; Ferris, 1986), özelleştirmenin pek çok geçiş maliyeti ve dışsalılık ortaya çıkardığı, (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 75) özellikle gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmenin katı atık hizmetlerine uygun bir araç olmadığı ifade edilmektedir.

4. Katı Atık Yönetim Süreçleri ve Bu Süreçlerde Özelleştirme

Katı atıklarla ilgili süreçler, birbiri içine geçmiş çeşitli aşamalardan oluşur. Başlangıçta toplama ve depolamadan oluşan süreç, atıkların değerli bir meta kabul edilmesiyle birlikte genişlemiştir. Günümüzde katı atık yönetimi "temizleme, toplama, taşıma, ayıklama, geri kazanım, kompostlama/depolama/yakma" aşamalarından oluşan endüstriyel bir süreç olarak kabul edilmektedir.

Dünyanın değişik ülkelerinde bu süreçlerin bazen tamamı bazen de bir kısmı özelleştirmenin konusu olmaktadır. Özelleştirilen sürece göre özelleştirme yöntemleri de farklılık arz etmektedir. Genel olarak katı atık hizmetleri alanında özelleştirme yöntemlerinin hemen hemen tamamının kullanılabildiğini söylemek mümkündür. Ancak toplama ve taşıma aşamalarında yaygın olarak sözleşme yönteminin kullanıldığını, yakma işlemininse sınırlı sayıdaki örnek dışında genellikle özelleştirmelerin konusu olmadığını belirtmek gerekir. Geri kazanım, katı atık hizmetleri içinde tamamen özelleştirilebilir bir aşama olarak kabul edilmektedir. Büyük yatırım gerektiren bir hizmet alanı olduğu için belediyeler tarafından genellikle imtiyaz yöntemiyle özelleştirilmektedir (Grierson ve Brown, 1999, s. 195). Örneğin, Endonezya'nın çeşitli kentlerinde geri dönüşüm hizmetleri imtiyaz sözleşmeleri ile özel sektöre devredilmiştir. Firmalar bunun karşılığında bir bedel ödememiş, elde edilen ürünler yerel yönetim birimleriyle paylaşılmıştır. Benzer şekilde kompostlama tesisleri de imtiyaz sözleşmeleriyle (özellikle yap-işlet-devret modeli) özelleştirilmektedir. Depolama hizmetleri genellikle finansmanı belediyeler tarafından karşılanan bir aşamadır. Depolama hizmetlerinde özelleştirme uygulaması, fiyatlandırma yöntemiyle, özel katı atık toplayıcıları ya da depolama alanına katı atıklarını getiren sanayi kuruluşlarından ücret alınarak gerçekleştirilmektedir. Ancak Kolombiya, Meksika ve Nijerya gibi pek çok ülkede özel katı atık toplayıcılarının topladıkları atıkları gelişigüzel depolamaları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan çevre sorunları (hava, su ve toprak kirlilikleri ile yer altı sularının etkilenmesi) ve yeniden düzenleme için harcanan büyük paralar, depolama hizmetinin özel sektöre bırakılması konusunda şüpheler uyandırmıştır (Cointreau-Levine, 1994, s. 5, 16, 31).

5. Katı Atık Toplama Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Katı atık yönetim süreci içinde toplama hizmeti, iki ayrı kanaldan ilerlemektedir. Bunlardan ilki cadde ve sokakların süpürülerek temizlenmesidir. Sokak atıkları pek çok maddenin karışımından oluşmaktadır. Ev ya da işyerlerinden gelen her türlü atık, inşaat molozları, ağaç yaprakları ve toprağın dönüşümüyle ortaya çıkan ürünler (toz, çamur gibi) cadde ve sokaklarda toplanmaktadır. Bu atıklar öncelikle çöpçüler tarafından süpürülmekte, sonrasında ya doğrudan araçlara yüklenecek ya da düşük kapasiteli toplama bidonlarına doldurularak sonraki sürece hazırlanmaktadır. Katı atık hizmetleri zincirinde bu halka, birincil toplama (*primary collection*) olarak adlandırılmaktadır. İkinci toplama kanalı ise cadde ve sokaklara konan konteynırlar ve evlerden doğrudan toplama araçlarıyla gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem ise ikincil toplama (*secondary collection*) ya da kaynakta toplama olarak da adlandırılmaktadır. Toplanan atıklar ya doğrudan depolama alanlarına ya da transfer istasyonlarına götürülmektedir. Transfer istasyonları, atık sisteminin yapısına bağlı olarak atıkların ayıklandığı ya da sıkıştırılarak depolanmaya hazır hale getirildiği bir aşamadır.

Katı atık hizmetleri üzerine yapılan pek çok çalışmada, toplam katı atık yönetimi hizmetleri içerisinde en büyük maliyet kalemini toplama hizmetlerinin oluşturduğu belirtilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu oran %70'lerde kalırken gelişmekte olan ülkelerde %95'lere kadar ulaşabilmektedir.³ Örneğin atıkların toplanması, toplam belediye bütçeleri içinde Malezya'da %70, Hindistan'ın Ahmetabad kentinde %86, Endonezya kentlerinde %90'lık bir oran tutmaktadır (Mansoor, 1997, s. 3; World Bank, 1999, s. 21). Gelişmekte olan ülkelerde oranın yüksekliği teknoloji yoğun değil, emek yoğun üretim yöntemlerinin seçilmesinden ve zaman içinde politik sebeplerle işçi sayılarının artırılmasından kaynaklanmaktadır.

Aşağıdaki tabloda farklı ülkeler içinde yer alan 80 ayrı bölgenin 1977-1994 yılları arasında kapsayan 17 yıllık süre içinde toplama ve temizlik (cadde ve sokakların süpürülmesi) hizmetlerinin ortalama maliyetleri gösterilmektedir.

Tablo 1. Atık Toplama Hizmetlerinde Karşılaştırmalı Maliyetler

	Düşük Gelire Sahip Ülkeler	Orta Gelir Düzeyindeki Ülkeler	Yüksek Gelire Sahip Ülkeler
--	----------------------------	--------------------------------	-----------------------------

³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web sitesinde bu oran %70-90 olarak verilmektedir. (İBB, 2003)

	Toplama	Temizlik	Toplama	Temizlik	Toplama	Temizlik
Toplama Maliyeti (\$/ton)	15-30	30-60	30-70	60-140	70-120	140-240
Sermaye, İşçi, İşletme ve Bakım Giderleri(Maliyeti n yüzdesi olarak)	40	30	30	20	10	25
Kişi Başına Toplama Maliyeti (Yıllık/dolar bazında)	3-6	0,6-1,2	9-21	1,8-4,2	42-72	4,2-7,2
Kişi Başına Toplama Maliyeti (Bireysel gelirin yüzdesi olarak)	0,9-1,7	0,2-0,3	0,5-1,1	0,1-0,2	0,2-0,4	0,02-0,04

(Cointreau-Levine, 1994, s. 42-43)

5.1. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirmenin Gerekçeleri

Katı atık hizmetlerinde toplama aşamasına yönelik özelleştirmelerin gerekçeleri esas itibarıyla, diğer hizmetlerin özelleştirilmesinde kullanılan gerekçelerle aynıdır. Bunların başında, kamu teşebbüslerinin altyapı hizmetleri alanında gösterdiği yetersiz performans gelmektedir. Bu yetersizliğin nedenleri ise geniş halk kitlelerinin kullandığı altyapı hizmetlerinin bedelinin, siyasi kaygılarla düşük (hatta maliyetin altında) tutulması, teşebbüslerin hizmet kalitesini artırmak için yeterince fon yaratılamaması, yine siyasi kaygılarla izlenen istihdam politikaları sonucu bu kuruluşlarda verimliliği düşük, maliyeti yüksek işgücü istihdamının ortaya çıkması, yolsuzluk ve siyasi istismar nedeniyle bu işletmelerde yatırım ve işletme aşamasında alınan irrasyonel kararlara bağlanmaktadır (Emek, 2003, s. 1). Buna karşın özel sektör firmalarının, gevşek bütçe kısıtı ile çalışan kamu teşebbüslerinin aksine, katı bütçe kısıtı ile çalışmaları, daha esnek iş organizasyonlarına ve daha az bürokratik kısıtlamaya sahip olmaları, sonuçlara daha fazla odaklanabilmeleri ve hizmetin sunumunu depolitize etmeleri nedeniyle daha etkin çalıştıkları varsayılmaktadır (Bel ve Miralles, 2003, s. 1325).

Kamunun başarısızlıkları ve piyasanın gücüne duyulan güven temelinde oluşturulan yukarıdaki gerekçelere ek olarak, katı atık hizmetleri özelinde aşağıda sıralanan ve çoğunlukla ABD kentlerinde katı atık toplama hizmetlerinde karşılaşılan güncel sorunları içeren gerekçeler, atıkların toplanmasında özelleştirme lehindeki argümanları oluşturmaktadır. Bu gerekçeler aşağıda liste halinde sunulmuştur (Cointreau-Levine, 1994, s. 11, 13, 23)

- Kamuda daha fazla sayıda işçi ile hizmetin yürütülmesi,
- Kamuda çalışan işçilerin performanslarının düşüklüğü,
- Yemek ve aperatif için verilen sürelerin uzunluğu,
- Bahşiş için evlere servis yapılması,
- Kamuda çalışan işçilerin uzun süreli sözleşmelerle çalışması,
- Kamu işçilerinin performansları düşük olsa bile işten çıkarılamamaları,
- Yaş olarak özel sektördekilere oranla daha yaşlı olmaları,

- Katı atıkların hepsinin değil sadece geri dönüştürülebilir nitelikte olanların, başka bir deyişle paraya çevrilebilir olanların toplanması.

Ayrıca teknolojik gelişmeye paralel olarak, atık toplama hizmetlerinde daha az işçiyle hizmet sunulabileceği genel kabul görmektedir. Örneğin, atıkların toplanması ve boşaltılması özel kamyonlarla sağlandığında toplama, yükleme ve boşaltma işlemleri için gerekli işçilere artık ihtiyaç duyulmayacaktır. Benzer şekilde sokak süpürme araçlarının kullanımı da görevleri süpürmek olan temizlik işçilerine olan ihtiyacı ortadan kaldırmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde emek yoğun bir yapıdan, teknoloji yoğun bir yapıya geçişi sağlamak anlamında, özelleştirmeye kamunun işveren karakterinin engellenmesi ve yeni işçilerle atık toplama alanının daha da şişirilmesinin önüne geçme misyonu yüklenmektedir. Ancak gelişmekte olan ülkeler açısından her iki yapının da kendine özgü sorunları vardır. Emek yoğun çalışma biçimlerinde belediye personeli olarak çalıştırılan işçiler, “genellikle toplumun en düşük kesimlerinden seçilmekte” (Mansoor, 1997, s. 3) ve düşük denetim ve teşvik unsurları altında çalışmaktadırlar. Bu durumun bir sonucu olarak, bu ülkelerde atık toplama hizmetlerinde çalıştırılan işçiler, gelişmiş ülkelerde aynı işi yapan kişilerin üçte biri oranında atık toplayabilmektedirler. Hizmetin özelleştirilmesi durumunda personelin nitelikleri değişmemekte, istihdam yapısındaki temel değişiklik ise daha az personel ve daha ağır çalışma koşullarında ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde teknoloji yoğun çalışma biçimleri de kendi içinde sorunlar taşımaktadır. Bu ülkelerde belediyelerin sahip olduğu araç parkları, teknolojisi eskimiş, ağır hizmet üreten, sık arıza yapan ve bakımı pahalı bir parktır. Üstelik bakım hizmetleri çoğu kez ağır bir bürokrasinin işlemesine bağlı olarak yapılmaktadır (Cointreau-Levine, 1994, s. 14). Öte yandan hizmetin özelleştirilmesi durumunda, piyasa firmalarının düşük finansal gücü nedeniyle hizmet alanına yüksek teknoloji getirilememekte, hatta çoğu kez belediye elindeki sorunlu araç gereç firmalara kiralanmaktadır.

5.2. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Kullanılan Özelleştirme Yöntemleri

Atıkların toplanması, özelleştirmeye en uygun aşama olarak kabul edilmektedir (Bel ve Miralles, 2003, s. 1326). Hatta pek çok ülkede kendisi ya da başkaları adına herhangi bir sözleşmeye bağlı olmadan çalışan gayri resmi atık toplayıcıları, hizmetin doğrudan ve kendiliğinden özelleşmesi olarak değerlendirilmektedir (Mansoor, 1997, s. 10).

Katı atıkların toplama aşamasının özelleştirilmesinde pek çok özelleştirme yöntemi kullanılabilmektedir. Ancak ağırlıklı olarak, hizmetin rekabet koşulları altında yapılan bir ihaleyle piyasa firmalarına devredilmesi, başka bir deyişle sözleşme yöntemi kullanılmaktadır. Ayrıca hizmetin bazı aşamaları imtiyaz sözleşmeleri ile düzenlenirken bazı bölümleri gönüllü kuruluşlara da bırakılabilmektedir. Amerika başta olmak üzere pek çok ülkede sözleşme yöntemi değişik adlar altında ayrı özelleştirme yöntemleri olarak uygulanmaktadır. Örneğin, imtiyaz, işletme hakkının devri ve açık arttırma gibi ihale araçları ayrı özelleştirmeler olarak kabul edilmektedir (IETC/UNEP, 1996, s. 8-9; Grierson ve Brown, 1999, s. 195).

Sözleşme, doğrudan belediye tarafından bir firma ile imzalanabileceği gibi, gelişmiş ülkelere yaygın olarak kullanılan ve artık gelişmekte olan ülkelere de yayılmış bulunan, özel çöp toplayıcıları ile atıkların üreticileri arasında yapılan gayri resmi bir anlaşmayla da yapılabilmektedir. Özellikle yüksek gelir düzeyine sahip kişilerin oturduğu mahalleler ile ticaret merkezleri ve endüstri bölgelerinde atıklarının toplanması karşılığında düzenli ödeme yapmaya hazır kişilerin varlığı, bu yöntemin yaygınlaşmasını sağlamaktadır. 1975 yılında Amerika’da metropoliten kentlerin %21’inde çöplerin özel anlaşmalarla toplandığı tespit edilmiştir (Savas, 1981, s. 46).

Yerel otorite tarafından bir sözleşmeyle hizmetin piyasa firmalarına gördürülmesi *contract competition* (sözleşmeye dayalı rekabet), kentte oturanlarca hizmetin bedelinin ödenmesi ve toplama işinin özel firmalara yaptırılması *continuous competition* (sürekli rekabet) olarak adlandırılmaktadır (Savas, 1977, s. 718). Ayrıca her hane halkının kendi servis sağlayıcısını seçmesi ve bedelini ödemek karşılığında özel bir anlaşmayla çöplerini toplattırması “katıksız, saf

pazar çözümü” (Bel ve Miralles, 2003, s. 1326) olarak da kabul edilmektedir.⁴ Ancak bu yöntem, tüm özelleştirme yöntemleri içerisinde en yüksek maliyet getiren yöntem olduğu için, bir ya da birden fazla firmayla yerel yönetim birimleri arasında bir sözleşmeyle hizmetin özelleştirilmesi daha fazla kabul görmektedir. Bu durumda hizmetin maliyetleri, ilgili yerel yönetim biriminin genel bütçesi içerisinde karşılanmaktadır.

Yüksek gelir düzeyine sahip kişilerin oturduğu bölgelerde ya da yoğun atık üreten ticaret merkezleri ve sanayi bölgelerinde, fiyatlandırma, imtiyaz yöntemi veya açık arttırma şeklindeki ihaleler yoluyla hizmet özelleştirilebilmektedir. Bu yöntemlerde hizmetin bedeli bölgede oturanlardan ya da işyerlerinden toplandığı ve hizmeti yürütmekle görevli firma, vergiler başta olmak üzere çeşitli ekstra maliyetlere katlanmak zorunda olduğu için hizmetin fiyatları yüksek olmaktadır. Bu nedenle düşük gelir düzeyine sahip mahallelerde hizmetlerin fiyatlandırılması ve çeşitli araçlarla özelleştirilmesi uygulanabilir yöntemler olarak kabul edilmez. İmtiyazla özelleştirme 1986 yılında Nijerya’nın Ibadan kentinde gerçekleştirilmiş; şehir önce 10 bölgeye ayrılmış, bu bölgelerdeki katı atık toplama hizmetleri 6 firmaya imtiyaz olarak verilmiştir. Ancak hizmet kalitesinden pek çok vatandaş memnun olmamıştır (Cointreau-Levine, 1994, s. 27). Amerika’nın San Francisco kentinde atıkların toplanması, 1970’li yıllardan beri imtiyaz yöntemiyle yürütülmektedir (Savas, 1981, s. 46). Yöntem, hizmetlerde etkenliği sağlamakla birlikte, maliyetleri yükselttiği için eleştiriye uğramaktadır. Ayrıca hizmetin bedelinin doğrudan vatandaşlar tarafından ödenmesi, belediyenin hizmet üzerindeki fiyat ve kalite kontrolünü azalttığı için (Morgan, 1992) katı atık hizmetlerinde toplama aşamasında imtiyaz yöntemi çok fazla uygulanmamaktadır.

Düşük gelir düzeyine sahip mahallelerde katı atıkların toplanması işi, kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara ya da sadece atıklar içindeki geri kazanılabilir atıklar karşılığında çeşitli sivil toplum kuruluşlarına da devredilebilmektedir. Ancak bu yöntem çeşitli sakıncaları beraberinde getirmektedir. Bu sakıncaların başında hizmetin devamlılığını sağlama sorunu gelmektedir. Ayrıca çöplerin yeterince toplanamaması, sadece değerli atıkların toplanıp diğer atıkların dağıtılarak bırakılması, şehrin fakir mahallelerinde toplamanın hiç yapılmaması ve toplanan atıkların insan ya da hayvan gücüne dayalı ilkel araçlarla şehrin uzağına kadar taşınmadığı için, şehir içinde düzensiz ve sağlıksız depolama alanlarının oluşması gibi sorunlar da yöntemin diğer sakıncalarını oluşturmaktadır. Ayrıca pek çok kentte bireysel olarak atık yığınları içinden cam, metal, kağıt gibi geri kazanılabilir sayılan maddeleri ayıran kişilere de göz yumulmaktadır. Bu uygulama son yıllarda Türkiye’de de büyük kentlerde yaygınlık kazanmıştır. Gece geç saatlerde, at arabaları ile şehrin ana bulvarlarından geçerek, mahalle aralarında çöplerin karıştırılarak değerli atıkların toplanması artık yadırganmamaktadır.

Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirme, bazı durumlarda iki yönlü olarak gerçekleşebilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ihaleleri kazanan firmaların yeterli araç gerece sahip olmamaları nedeniyle, gerekli ekipmanlar belediyeler tarafından kiralanabilmektedir. Başka bir deyişle, hizmetin kendisi ilk özelleştirmeye özel sektör firmalarına devredilirken, gerekli ekipman ikinci bir özelleştirme sürecini doğurmaktadır. Başta

⁴ Bu yaklaşım ilk olarak Savas tarafından dile getirilmiştir. Savas özelleştirmeyi, hizmetin kamu eliyle sunulmasından başlayıp, çeşitli özelleştirme yöntemleriyle devam eden (on aşama) ve son aşamada bireylerin kendi ihtiyaçlarını kendilerinin karşılaması ile son bulan bir skalada, en yukarıdan (kamu sunumu) en aşağıya (bireysel karşılama) inecek olarak tanımlanmaktadır. Atık toplama hizmetlerinde bireysel anlamda atıkların ortadan kaldırılması mümkün olmadığı için, gayriresmi bir anlaşmaya özel atık toplayıcılarıyla anlaşma yapmak özelleştirmenin gerçek anlamı olarak değerlendirilmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. (Savas, 2003, s. 83-116).

katı atık toplama araçları olmak üzere, bu araçların şoför, yakıt ve bakım ihtiyaçları da kiralama kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Toplama hizmetlerinin özelleştirilmesi, mutlaka sürecin tamamının ya da hizmet alanının bütününe özelleştirileceği anlamına gelmemektedir. Pek çok kentte toplama hizmetinin sadece bir aşaması (temizleme, toplama ya da taşıma) veya hizmet bölgesinin bazı mahalle ya da semtleri özelleştirilebilmektedir. Böylelikle hizmetin sunumunda hem kamu birimleri hem de özel firmalar görev almaktadır. Uygulamanın bir başka görüntüsü, kentin görece zengin bölümlerinin atıklarının o bölgede oturanlarca özel firmalara devredilmesi, kentin diğer bölümlerinde ise hizmetin belediye eliyle yürütülmesidir. *Dual/mixed* (ikili/karma) ya da *intracity competition* (kent içi rekabet) olarak da adlandırılan bu uygulama (Savas, 1981, s. 47), özelleştirme yazınında *Public Private Partnership* (kamu özel ortaklığı) teriminin gerçek uygulaması olarak kabul edilmekte ve kamu birimlerince yerine getirilen hizmetlerle özel firmalar eliyle yürütülen hizmetlerin karşılaştırılabilmesine imkan tanıdığı, etkenliği arttırdığı, rekabet koşullarını kendi içinde oluşturduğu ve sektörde tekelleşme eğilimlerinin önüne geçtiği için, ideal özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmektedir.

Katı atıkların toplanmasında özelleştirme, tüm atıkları içerecek şekilde yapılabildiği gibi sadece geri kazanılabilir atıkları içerecek şekilde de yapılabilmektedir. Geri kazanılabilir atıkların toplanması işi bir sözleşmeyle özel firmalara devredildiğinde, firmalar bunun karşılığında yerel yönetim birimlerine önemli miktarlarda paralar ödemektedir. Ya da kaynakta ayırıştırma ve satın alma yöntemi uygulanarak vatandaşlara ellerindeki atıklar içindeki geri kazanılabilir olanları satma fırsatı verilmektedir. Bu ürünler, ilgili yerel yönetim birimi ya da hizmetin özelleştirildiği piyasa firmaları tarafından satın alınmaktadır. Burada amaç, hem bu ürünleri endüstriye tekrar katmak hem de genel atıklar içine gitmesini engelleyerek atık miktarlarını, dolayısıyla maliyetleri azaltmaktır. Sadece Amerika'nın New York, Chicago ve Toronto kentlerinde bu tür atıkları satın alan firma sayısı ellinin üzerindedir (World Bank, 1999, s. 16).

Özelleştirme halinde özel sektör firmalarıyla yapılan sözleşmelerin uzunlukları değişkenlik göstermektedir. Örneğin toplama ve taşıma hizmetine yönelik özelleştirmelerde, araç gereç belediye tarafından karşılandığı zaman sözleşme süreleri genellikle bir yılla sınırlandırılırken, firma kendi araç gereç parkını oluşturmak durumunda kalırsa sözleşme süreleri uzamaktadır. Katı atık hizmetlerinde kullanılan araçların genellikle 4 yılda ekonomik ömrünü doldurduğu kabul edildiği için, sözleşme sürelerinin minimum 4 yıl olması gerektiği ifade edilmektedir.

5.3. Katı Atık Toplama Hizmetlerinde Özelleştirmenin Sonuçları: Ampirik Bulgular

Katı atık hizmetlerine yönelik pek çok araştırma, hizmetlerin özel sektör eliyle sunumunun daha düşük maliyet ve daha yüksek kalite getirdiği yolunda genel bir kanı oluşturmuştur. Bu sonuçları genellemek mümkün olmamakla birlikte trendleri göstermesi açısından dikkate alınmalıdır. Genellemek mümkün değildir. Çünkü ödenen ücretler, tazminatlar, yasal yükümlülükler, yakıt fiyatları, ithal edilen araç gereç, enflasyon ve döviz kurları gibi pek çok faktör yanında, sosyo-ekonomik durum, coğrafi ve teknik şartlar ülkeden ülkeye değişecektir. Bir ülkede elde edilen olumlu sonuçların başka bir ülkede ortaya çıkmaması bu koşullar altında çok normal kabul edilmelidir. Şüphesiz ki bunun tersi de doğrudur. Ayrıca bu araştırmalar büyük ölçüde gelişmiş batılı ülkelerin kentlerindeki deneyimleri aktarmaktadır. Bu deneyimleri aynı koşulları taşımayan ülkelerde uygulamak her zaman olumlu sonuçlar vermemektedir.

Öte yandan özelleştirmenin sonuçları kadar, bu sonuçların hangi koşullar altında ortaya çıktığının da doğru tespit edilmesi gerekir. Özelleştirme yazınında bu tartışma genellikle pek yapılmaz. Sonuçlara odaklanmış bir yaklaşım tarzıyla maliyetlerde ne kadar azalma sağlandığının tespit edilmesi, azalmanın sebeplerini tespitin önüne geçmiştir. "Piyasa firmalarının özünde varolduğu kabul edilen üretkenlik ve sektöre getirilen ileri teknoloji faktörü" (Cubbin, Domberger ve Meadowcroft, 1987, s. 57) ile firmaların büyük çapta alım yapmalarına bağlı olarak ekip ve

teçhizata daha düşük bedeller ödemeleri (Clark, 1998, s. 2), sınırlı sayıdaki araştırmada katı atık hizmetlerinde özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkan sonuçların nedeni olarak kabul edilmektedir.

Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarının anlamlı bir düzlemde analizi, ancak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayrımında karşılaştırmalı bir perspektiften yapılabilir. Bu perspektiften bakıldığında, gelişmiş ülkelerde hizmetin özelleştirilmesi, sektörün çalışma biçimini teknoloji yoğun bir yapıya taşıdığı ve piyasa firmalarının gücü bu yapıyı üstlenebildiği için hizmet maliyetlerinde düşüş ve hizmet kalitesinde artış sağlamaktadır. Buna karşın aynı ekonomik koşulları taşımayan ülkelerde özelleştirme, istihdam yapısını değiştirmenin (düşük ücret, düşük sosyal güvence, daha az işçi, daha ağır çalışma koşulları gibi) bir aracı olarak görülmekte ve hizmet kalitesinde önemli değişiklikler olmamasına karşın, piyasa firmaları daha az sayıda ve daha düşük ücretli personelle çalıştığı için maliyetlerde düşüş sağlanmaktadır.

Katı atık hizmetlerinde toplama aşamasına yönelik alan araştırmaları ilk olarak Amerikan kentleri üzerinde yapılmıştır (Kodrzycki, 1998, s. 40). Amerika’da 1970’li yıllardan itibaren özel sektör katılımına açılan⁵ alanda, hizmetin pek çok boyutu alan araştırmalarıyla incelenmiştir. Katı atık toplama hizmetlerinde özelleştirmeye yönelik fayda maliyet analizlerinin öncüsü Kolombiya Üniversitesi’nden Emmanuel S. Savas olmuştur. Savas 1970-1980 yılları arasında yaptığı ona yakın çalışma sonucunda, katı atık hizmetlerinde özel sektör maliyetlerinin kamu maliyetlerinden kabaca %35 daha ucuz olduğu sonucuna varmıştır (Savas, 2003, s. 160). Sektörde özelleştirme yaygınlaştıkça dünyanın pek çok ülkesinde bu tür araştırmalar yapılmaya başlanmıştır. Aşağıda önce Amerika örneği, ardından da değişik ülkelerde katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesi durumunda ortaya çıkan sonuçlar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

ABD’de katı atıkların %80’inden fazlası özel firmalarca toplanmaktadır. Sadece katı atık sektöründe çalışan firma sayısı on binin üzerindedir. Depolama alanlarının %7’si, geri dönüşüm tesislerinin %73’ü özel firmalar tarafından işletilmektedir (Cointreau-Levine, 1994, s. 10). 1980 yılında nüfusu 50 binden küçük 89 kent üzerine yapılan bir araştırmada, 39 kentin atık toplama hizmetlerini özelleştirdiği belirlenmiştir (Florestano ve Gordon, 1980, s. 31). 1995 yılında 66 büyük Amerikan kenti üzerinde yapılan bir başka araştırma ise katı atık hizmetlerinde özelleştirme oranını %50 olarak tespit etmiştir (Dilger, Randolph ve Struyk, 1997, s. 22).

Amerikan kentleri düzeyinde, hizmetlerde özelleştirme oranı kadar maliyetlerde sağlanan tasarruflar ve hizmet kalitesi de araştırma konusu olmaktadır. 1970’li yılların sonu ve 1980 ortalarına kadar yapılan araştırmalarda, katı atık hizmetlerinde özelleştirme çözümünün genel olarak maliyetlerde %29-37 arasında değişen oranlarda tasarruf sağladığı belirtilmektedir (Savas, 1979, s. 1-13).

Amerika’nın Minneapolis kentinde 1971-1975 yılları arasını kapsayan dönemde, hizmetin kent yönetimi ve sözleşmeye dayalı olarak piyasa firmalarına gördürülmesi üzerine yapılan bir çalışma, dönemin başında piyasa firmalarının tüm kriterler açısından kent yönetimlerinden daha düşük maliyetlerle çalıştığını ortaya koymaktadır. Örneğin, 1971 yılında ton başına maliyet kent yönetimi için 32.08 dolar iken, piyasa firmaları 28.91 dolara maletmektedir. Aynı yıl hizmetin kent yönetimi eliyle sunulması durumunda hane halkı başına düşen yıllık maliyet 35.16 dolar iken, firma eliyle sunulması durumunda 30.6 dolara düşmektedir. Ancak araştırma döneminin sonundaki bulgular (1975 yılı), kent yönetimi eliyle sunum ile piyasa firmalarının sunumu arasındaki farkın kapandığını göstermektedir. Ton başına maliyet kent yönetimleri için 37.97 dolar, piyasa firmaları için 37.44 dolar olmuştur. Hane halkı başına düşen yıllık maliyetler ise piyasa firmaları tarafında artarak 38.23 dolara ulaşırken, kent yönetimlerinin hane halkına maliyeti 37.78 dolarda kalmaktadır (Savas, 1977, s. 721). Bu durum rekabet koşullarını kamuya getirmenin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

⁵ ABD’de çöplerin ortadan kaldırılması için özel firmalarla anlaşma geleneği aslında 19. yüzyılda başlamıştır. Ancak bu anlaşmalar, kentlerin zengin kesimlerinde yaşayanların bireysel ya da topluluk olarak yaptıkları anlaşmalardır. Özelleştirme kavramının içerdiği anlam bütünlüğüyle yapılan uygulamalar 1970’li yıllardan itibaren başlamıştır (Rosner, 1996, s. 159).

1980'lerin ortalarından itibaren, katı atık hizmetlerine yönelik olarak doğrudan tek bir kent özelinde yapılan araştırmaların sayısı artmıştır. Bu araştırmalar, hizmet maliyetlerinde özelleştirmeye bağlı olarak %25-35'lere varan oranlarda tasarruf sağlandığını ortaya koymaktadır. Örneğin, toplama hizmetinin %25'ini 1993 yılında özelleştiren Edmonton kentinde belediye tarafından ton başına 71 dolar harcanırken, özel sektör için bir ton atığın maliyeti 51 dolar olarak tespit edilmiştir (Teel, 1993, s. 18). Benzer şekilde 1993-1994 dönemini kapsayan Indianapolis kentinde yapılan bir başka araştırma, çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesiyle hizmet maliyetinin 85 dolardan 65 dolara indiğini göstermektedir (Blackstone ve Hakim, 1997, s. 5-6).

İngiltere ve Galler'de 317 şehir üzerinde yapılan bir araştırmada, sözleşmeli katı atık toplama servislerinin sunduğu hizmetin yerel yönetimler tarafından sunulan hizmete göre sırasıyla %22-41 arasında değişen oranlarda ucuz olduğu tespit edilmiştir (Reeves ve Barrow, 2000, s. 133-134). İngiltere'de katı atık hizmetlerine yönelik başka araştırmalar ise, CCT (*Compulsory Competitive Tendering*/zorunlu rekabetçi sunum) koşulları altında sağlanan tasarruf oranını %17 (Szymanski ve Wilkins, 1993) ile %20 (Ersöz, 2001, s. 42-43) arasında tespit etmiştir.

1981 yılında Kanada'da 126 kent üzerinde yapılan bir araştırmada, atıkların toplanmasını belediye eliyle gerçekleştiren belediye sayısı sadece 26 olarak bulunmuştur. 53 belediye hizmeti tamamen özelleştirmişken, 47 belediye hizmetin bazı kısımlarını özelleştirmişlerdir (*mixed collection*). Aynı araştırmada, üç yöntemin yıllık hane halkı başına düşen maliyetleri ve toplanan atığın miktarına göre farklılıklar da araştırılmıştır. Hizmet tamamen özelleştirildiğinde hane halkı başına düşen yıllık maliyet 23.02 dolardır. Belediye ve özel firmanın ortak çalışmasında ortalama maliyet 31.31 dolara çıkarken, hizmetin belediye eliyle sunulması durumunda 42.29 dolar olmaktadır. Atıklar özel sektör eliyle toplandığında bir saat içinde 1.37 ton atık toplanabilirken, belediye işçileri bir saat içinde sadece 0.7 ton atık toplayabilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak 126 kent düzeyinde, belediye, atıkların sadece %60'ını toplayabilirken, özel firmalar %95 oranında atık toplamaktadır (McDavid, 1985, s. 603-604).

İrlanda'da 1995 yılında 88 kent yönetimi üzerinde yapılan bir araştırmada, katı atık hizmetlerinde özelleştirme oranı %39 olarak bulunmuştur. 54 kent, hizmeti yerel yönetimler eliyle yürütmektedir. CCT koşulları altında özelleştirmenin %33.5 oranında maliyet tasarrufu sağladığı görülmüştür. Oran %12-41 arasında değişmektedir (Reeves ve Barrow, 2000, s. 147).

Katı atık hizmetinin özelleştirilmesine bağlı olarak incelenen ikinci konu hizmet kalitesinde farklılaşma ve hizmetten duyulan memnuniyettir.

Örneğin 1995 yılında yapılan bir araştırmada, 66 büyük Amerikan kenti düzeyinde 47 ayrı hizmet için özelleştirme oranları ve özelleştirmeden memnuniyet ölçülmüştür. Katı atık hizmetlerinde özelleştirme, tüm kentler içinde %41'lik oranla, sokak aydınlatma hizmetlerinin %43'lük oranının ardından en çok memnuniyet duyulan özelleştirme alanı olarak ortaya çıkmıştır (Dilger, Randolph ve Struyk, 1997, s. 23).

Görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde yapılan araştırmalar, katı atık hizmetlerinde özelleştirme lehinde oldukça fazla sayıda argüman sağlamaktadır. Buna karşın gelişmekte olan ülkelerde yapılan araştırmalar, hizmetin özelleştirilmesinin maliyetlerde önemli tasarruflar sağlamadığını, özelleştirilen hizmetin eskiye oranla daha kötü koşullarda sunulduğunu ve piyasa firmaları tarafından sektöre getirilen istihdam yapısının, çalışanlar açısından pek çok olumsuzluk içerdiğini ortaya koymaktadır.⁶

⁶ Gelişmekte olan ülkelerde katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin olumlu sonuçları üzerine yapılmış çok az sayıda araştırma vardır. Bunlardan biri Beyrut (Lübnan) üzerine yapılmıştır. Araştırma yerel yönetim personeli düzeyinde özelleştirmeye bakışı sorgulamaktadır. Personelin büyük bir çoğunluğunun (her 9 kişiden 8'i) katı atık yönetimine özel sektörün katılımının hizmete bütünlük ve etkililik getirdiği görüşünde oldukları görülmüştür. Ayrıca, kamu ve özel sektör ortaklığının sermaye ve yönetim yapısını geliştirdiği, rekabet ve etkenlik yarattığı ifade edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için Bkz. (Massoud ve El-Fadel, 2002, s. 622-627).

Kolombiya'nın Bogota kenti belediyesi tarafından atık toplama hizmetlerinin bir kısmı 1989 yılında özel sektöre devredilmiştir. 1991 yılında bir danışmanlık firması tarafından hem belediye hem de özel firmanın çalışmaları maliyet ve verimlilik açısından analiz edilmiştir. Sonuçta belediye ile özel firma arasında hizmetin maliyetleri anlamında önemli bir farklılık olmadığı ortaya çıkmıştır. Tek fark, özel firmanın katı atığı boşaltmak için belediyeden daha uzun bir mesafeyi kat etmek zorunda kalmasında ortaya çıkmaktadır. Mesafeden ortaya çıkan maliyet farkı, firma tarafından işgücü çalışma ve ücret koşullarında yaratılan farklılaşma ile karşılanmıştır. Belediye işçileri günde 6 saat çalışırken, firma işçileri 8 saat çalıştırılmış, işçi sayısı azaltılmıştır. Öte yandan hizmetlerde kalite, özelleştirmeye bağlı olarak hem belediyenin hem de özel firmanın hizmet verdiği semtlerde yükselmiştir. Belediyenin hizmet verdiği semtlerdeki yükseliş, belediye işçilerinin ileriki zamanlarda yeni özelleştirmelere bağlı olarak işlerini kaybetme endişelerinden kaynaklanmaktadır (Cointreau-Levine, 1994, s. 13, 14, 22).

Nijerya'nın Ibadan kentinde hizmet imtiyaz yöntemiyle özelleştirilmiş, şehrin temizliğinde genel bir artış olmakla birlikte pek çok vatandaş tarafından hizmetler eleştiriye uğramıştır (Cointreau-Levine, 1994, s. 27). Lagos kentinde ise 1985 yılında şehir bölümlere ayrılmış ve her bölüm kentin katı atıklarını toplamak için büyük şirketlerle anlaşmalar yapmıştır. 1985-1991 yılları arasında kapsayan altı yıllık dönem içinde hizmet kalitesinde bir miktar artış olmuşsa da, şirketlerin araç tamiri, yükselen maliyetler gibi gerekçelerle LSDWB (*Lagos State Waste Disposal Board*)'dan ekstra paralar istemeleri nedeniyle, hizmet maliyetleri eskiye oranla hızla yükselmeye başlamıştır. Sonuçta 1991 yılında şirketlerin lisansları iptal edilmiştir. Werlin (1995, s. 124), Lagos başta olmak üzere Nijerya kentlerinde, özel sektörün katı atık yönetimi konusunda başarılı olduğunu kanıtlayacak herhangi bir bulgunun olmadığını söyler.

Endonezya'nın Surabaya kentinde atıkların toplanması ve kompostlanması, yap-işlet modeli çerçevesinde özelleştirilmiş ancak hizmeti yürütmekle görevli firma teknolojik yenilik getirmek yerine, düşük olan işçi ücretlerinden yararlanmayı yeğleyince, hizmet kalitesinde ciddi aksamlar oluşmuştur (Cointreau-Levine, 1994, s. 27).

Güney Afrika'da, 1990'lı yılların sonunda özellikle düşük gelirli vatandaşların yaşadığı bölgelere atık toplama hizmetlerini götürebilmek amacıyla, hizmetlerde önemli oranda özelleştirme yapılmıştır. Ancak hizmet maliyetlerindeki artış yanında hizmetlerin kalitesinde düşme yaşanmıştır (Dohrman ve Aiello, 1999).

Gana'nın Accra kentinde 1990'ların ortalarına kadar atıkların toplanması belediyelerin görevlerinden biriydi. Belediyeler atıkların ancak %60'ını düzensiz olarak toplayabiliyordu. Geri kalan atıklar ya toplanmıyor ya da düzensiz yöntemlerle toplanıyordu. 1995 yılından itibaren hizmet özelleştirilmeye başlanmıştır. 2000 yılında yapılan bir çalışmada, özelleştirmenin maliyetlerde önemli düşüşler sağlamadığı, buna karşın hizmet kalitesinde düşüş olduğu gözlemlenmiştir (Post, Broekema ve Obirih-Opareh, 2003, s. 848).

Karşılaştırmalı örnekler, kuzeyin gelişmiş ülkelerinde ortaya çıkan ve özelleştirme lehinde kanıtlar sunan pek çok çalışmayla desteklenen özelleştirme çözümlerinin, gelişmekte olan ülkelerde aynı şekilde uygulanamayacağını göstermektedir. Çünkü yöntemin olduğu gibi aktarımı, özelleştirmenin zaten özünde var olan sosyal maliyetlerin ve geçiş maliyetlerinin⁷ daha da artması anlamına gelmektedir. Özelleştirmenin ortaya çıkardığı sosyal maliyetlerin başında kitlesel iş kayıpları ve bu kayıpların işini kaybeden kişi, aile ve çevresi ile iş kaybından doğan maliyetleri üstlenmek zorunda kalan (işsizlik sigortaları, suç artışları vb. gibi) kişilerin uğradığı zararlar gelmektedir (Moe, 1987; Sullivan, 1987).

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirme çözümü ancak varlığını sürdüren toplama sistemini gerektiren özel şartlar analiz edildikten sonra mümkündür. Bu nedenle pek çok ülke için var olan

⁷ Geçiş maliyetleri hizmetin özel firmalarla görülmesinde ortaya çıkan yönetim zorlukları ve sözleşmelerin gelecekte ortaya çıkacak olumsuz durumları görememesi için kullanılan bir terimdir. Hizmetin aksaması, firmanın iflas etmesi ya da sözleşmeye uyulmaması gibi. Çoğu kez katı atık hizmetleri, insan ve çevre sağlığını ilgilendiren bir hizmet olduğu için yerel idareler tarafından firmalar üzerinde yoğun baskılar uygulanamamaktadır (Bel ve Miralles, 2003, s. 1326).

toplama sisteminin çeşitli araçlarla (toplama işçilerinin gelirlerini arttırmak, belediye gelirlerini arttırmak, atık miktarlarını azaltmak, teknolojiyi yenilemek gibi) geliştirilmesi, özelleştirme çözümlerine göre daha etken hizmet sunumunu sağlayacak araçlar olarak kabul edilmektedir (Mansoor, 1997, s. 1). Bizzat Dünya Bankası uzmanları tarafından bile katı atık hizmetlerinde özelleştirme, etkenlik, kamunun sorumluluğu, hizmetin yönetimi ve finansman yapısı, yasal ve kurumsal yapı gibi pek çok faktör açısından analiz edildikten sonra gerçekleştirilmesi gereken bir aşama olarak görülmekte ve özel sektör katılımının hizmet kalitesinde artış sağlayabileceği ama katılımın ya da özelleştirmenin "her derde deva olmadığı" (Cointreau-Levine, 1994, s. 5-20) ifade edilmektedir. Şüphesiz ki hizmet maliyetleri ve özelleştirmeye bağlı olarak ortaya çıkması beklenen faydalar, analizlerin en başında ve öncelikli olarak yapılması gereken analizdir.

6. Türkiye’de Katı Atık Toplama Hizmetlerinin Özelleştirilmesi

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de atıklara bağlı sorunlar her geçen gün artmaktadır. Katı atık kaynaklı sorunlar, büyük ölçüde hızlı nüfus artışı ve çarpık kentleşmenin belirleyiciliğinde ortaya çıkmaktadır. Artan nüfus yanında, kırsal alanlardan kentlere doğru göç, toplu konutlar yoluyla yeni yerleşim yerlerinin açılması, sanayileşme, teknolojik gelişme, tüketim alışkanlıklarındaki değişim, yükselen hayat standartları gibi pek çok faktörün etkisi altında atık miktarları artmakta, atık içerikleri değişime uğramaktadır. Türkiye’de 1960’lı yıllarda üretilen toplam katı atık miktarı yılda 3-4 milyon ton iken, 2000’li yılların başında sadece evsel katı atık miktarı 23 milyon tona ulaşmıştır (Çevre ve Orman Bakanlığı, 2003, s. 447)

Sektörün büyümesine bağlı olarak dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de katı atık süreçleri 1980’li yıllardan itibaren özelleştirilmeye başlanmıştır. Bu süreçlerden bertaraf aşaması (depolama, kompostlama, yakma) finansmanı dış kredilerle sağlanan büyük ölçekli yatırımları ve sektördeki yabancı firmalarla dikkat çekerken, hizmetin birinci aşamasını oluşturan temizleme, toplama ve taşıma hizmetleri küçük ölçekli yatırımlar, yerel firmalar ve hızlı özelleştirme süreciyle karşımıza çıkmaktadır.

Katı atık yönetim süreci içinde atıkların toplanması, düşük vasıflı işgücüne dayandığı ve büyük yatırımlar gerektirmediği için özelleştirmeye uygun bir yapıya sahiptir. Bu nedenle 1980’li yılların ortalarından bu yana, belediyeler tarafından hızlı ve öncelikli olarak özelleştirilen kentsel hizmet alanlarının başında gelmiştir. Toplama hizmetlerinde özelleştirme, belediye bütçeleri için bu hizmetin giderek ağırlaşan bir yük getirmesi ve hizmetlerin belediye eliyle gereği gibi yürütülememesi gerekçelerine dayandırılmaktadır.

Türkiye’de belediyeler düzeyinde katı atıkların toplanması hizmetlerinde özelleştirme uygulamaları, ilk olarak 1984 yılında Adana Belediyesi tarafından başlatılmıştır (Keleş, 2000, s. 405). 1980’li yıllarda sınırlı sayıda özelleştirme yapılmıştır. 1990’lı yılların sonu ve 2000’li yıllarda toplama hizmetlerinde hızlı bir özelleştirme süreci yaşanmıştır.

7. Türkiye’de Katı Atık Toplama Hizmetlerinin Özelleştirilmesi: Etkenlik Maliyet Analizi

Yukarıda da belirtildiği gibi, dünyanın pek çok ülkesinde katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesinin, hizmet maliyetleri ve hizmet kalitesine etkisini tartışan çok sayıda çalışma yapılmıştır. Ancak Türkiye’de yapılmış çalışmalar oldukça sınırlıdır.

Bu çalışmada katı atık hizmetlerini özelleştirmiş/özelleştirmemiş ayrımında altı belediye belirlenmiş ve bunların yöneticileriyle hizmetin belediye bütçeleri içindeki yerini tespit edebilmek amacıyla derinlemesine mülakat tekniklerinin kullanıldığı görüşmeler gerçekleştirilmiş ve mali bilgileri gösteren veriler alınmıştır. İkinci olarak örnekleme yer alan altı belediyenin dördünde her biri 300 kişiden oluşan örneklerle bir alan araştırması yapılmıştır. Toplam anket uygulanan kişi sayısı 1200’dür. Alan araştırmasıyla, özelleştirme durumunda ortaya çıkan memnuniyet algısının, hizmetin belediye eliyle sunulması durumuyla karşılaştırılması amaçlanmıştır. Örnekleme alınacak altı belediye tespit edilirken katı atık toplama hizmeti vermekle yükümlü tüm belediyeleri temsil edebilecek bir kategori oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede katı atık toplama hizmetlerini özelleştirmemiş/özelleştirmiş temel ayrımında 2 büyükşehir ilçe belediyesi, 2 il belediyesi ve 2 ilçe belediyesinin yetkilileri ile

görüşmeler yapılmıştır. Bu belediyeler Tablo 2’de gösterilmiştir. Büyükşehir belediyeleri katı atıklarla ilgili toplama görevleri olmadığı ve belde belediyeleri de özelleştirme tartışmalarında anlamlı sonuçlar üretilmesine katkıda bulunabilecek nüfus büyüklüğüne sahip olmadıkları için, örneklemin dışında bırakılmışlardır.

Tablo. 2: Alan Araştırması Örneklemi

Belediye Türü	1. Grup Özelleştirmemiş Belediyeler	2. Grup Özelleştirmiş Belediyeler
Büyükşehir İlçe Bld.	Çankaya (Ankara)	Etimesgut (Ankara)
İl Belediyesi	Bolu	Kırıkkale
İlçe Belediyesi	Çubuk (Ankara) ⁸	Bozüyük (Bilecik)

Katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin ortaya çıkardığı sonuçları, hizmet maliyetlerine yansıma ve hizmet kalitesine yönelik algı düzeyinde karşılaştırmalı bir biçimde ortaya koymaya çalışan alan araştırmasına kapsam anlamında getirilen en önemli sınır, katı atık yönetim zincirinde, cadde ve sokak temizliği ile atıkların toplanması ve depolama alanına kadar taşınmasını kapsayan aşamanın inceleme alanına alınmış olmasıdır. Özelleştirme uygulamalarının yoğunlaştığı aşama bu aşamadır. Depolama alanına taşınan atıkların bertarafı ve geri kazanımı gibi hizmet alanlarında özelleştirme örnekleri varsa da bunların sayısı sınırlı kalmaktadır. Alan araştırması özelleştirme uygulamalarını ilk kez hem akçal etkenlik, hem hizmet etkenliği anlamında değerlendirmesiyle, hem de birden fazla belediyeyi karşılaştırmalı bir yaklaşımla ele almasıyla benzerlerinden ayrılmaktadır.

7.1. Özelleştirmenin Maliyetler Üzerine Etkisi

Özelleştirmenin maliyetler üzerindeki etkisini gösterebilmek için kişi ve ton başına atık maliyetleri ayrı ayrı hesaplanmıştır.

Altı belediye düzeyinde, sınırlarında yaşayan bir kişi tarafından üretilen günlük atık miktarı ortalama 1.39 kg düzeyindedir. Gelişmiş ülkelerin vatandaşları tarafından üretilen atık miktarlarının üzerinde olan bu üretim, belediye bütçeleri içinde yıllık ortalama 31.1 TL⁹ harcanarak ortadan kaldırılmaktadır. Hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerde bu üretim katı atık bütçeleri içinde ortalama 25.8 TL’lik bir harcama yapmayı gerektirirken, ihale bedeli üzerinden 10.4 TL ile karşılanabilmektedir. Hizmetleri kendi bünyesinde yürüten belediyelerde ise 36.4 TL’lik bir maliyet ortaya çıkarmaktadır.

İkinci olarak ton başına atık maliyetlerindeki değişim incelenmiştir. Görüşülen altı belediye için ton başına atık maliyeti ortalama olarak 62.8 TL’dir. Hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerde bu hizmet katı atık bütçeleri içinde ortalama 61.1 TL’lik bir harcama yapmayı gerektirirken, hizmetleri kendi bünyesinde yürüten belediyelerde 58.5 TL’lik bir maliyet ortaya çıkarmaktadır. Ancak özelleştirme sonrası ihale bedeli üzerinden değerlendirme yapıldığında bir ton atığın ortadan kaldırılması için ihale ile özel firmalara aktarılan bedellerin ortalaması 27.3 TL’ye düşmektedir. Başka bir deyişle özel sektör eliyle sunulan hizmet, atığın tonu başına belediyeden 31.2 TL daha ucuza gelmektedir.

Dünyadaki benzer çalışmalarda ortaya konan sonuçlar gibi bu çalışma da katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesinin maliyetleri azalttığını ortaya koymuştur. Katı atık toplama hizmetlerini

⁸ Araştırmanın yapıldığı tarihte Çubuk Belediyesi büyükşehir ilçe belediyesi statüsü taşımamaktaydı.

⁹ Parasal veriler Türk Lira’sından altı sıfır atılmış şekilde yeniden düzenlenmiştir.

özelleştirmiş belediyeler özelleştirmemiş belediyelerle karşılaştırıldığında yaklaşık olarak %50 daha ucuza hizmeti sunabilmektedir.

Bu durumun nedeni incelendiğinde ise hizmet maliyetlerindeki azalmanın nedeninin çalıştırılan personel kaynaklı olduğu görülmektedir. Özel sektördeki aynı işi yapan bir personele göre görece daha yüksek düzeyde bir ücretle çalışan kamu işçilerinin işten çıkarılması¹⁰ ve hizmetin düşük ücret ve daha ağır çalışma koşulları altında işçi çalıştıran özel sektör firmalarına gördürülmesi maliyetlerdeki tasarrufun temel nedenidir. Ücret ve çalışma koşullarının değişmesi yanında, özel sektör firmalarının daha az sayıda işçi ile hizmet görmesi, maliyetlerdeki azalmanın bir başka nedenidir. Katı atık hizmetlerini özelleştirmiş üç belediyenin ortalaması alındığında, 1381 kişiye bir firma işçisinin hizmet verdiği ortaya çıkmaktadır. Hizmetin belediye eliyle yürütüldüğü üç belediyede ise 857 kişiye bir işçi düşmektedir. Ancak atık toplama performansları açısından karşılaştırıldığında iki grup altındaki personelin arasında bir fark olmadığı ortaya çıkmaktadır. Firma işçileri eliyle atıkların toplandığı belediyelerde bir işçi günde ortalama 1.45 ton atık toplarken, hizmeti kendi bünyesinde yürüten belediyelerde bu oran 1.47 tona ulaşmaktadır. Sonuçta gerek kişi başına üretim için harcanması gereken miktar, gerekse ton başına maliyet anlamında özel sektör firmaları, belediyeye göre daha düşük bir maliyet düzeyiyle çalışmakta ve bunu ihale bedellerine yansıtmaktadırlar.

Öte yandan hizmetin özelleştirilmesi durumunda ihale bedelleri katı atık bütçeleri içinde ortalama %60'lık bir oran oluşturmaktadır. Bu oranla hizmet için gerekli tüm araç gereç ile personel karşılanabilmektedir. Ancak hizmet belediye eliyle yürütülmesi durumunda sadece personel gideri katı atık bütçeleri içinde %63'lük bir paya sahiptir. Hizmet için gerekli yatırım ile her türlü gider (yakıt, bakım ve amortisman giderleri gibi) bu durumda belediye için artı bir maliyet kalemi olarak ortaya çıkmaktadır.

7.2. Özelleştirmenin Hizmet Kalitesine Yönelik Algı Üzerindeki Etkisi

Katı atık toplama hizmetlerinin özelleştirilmesinin etkilerinin incelenebileceği ikinci alan hizmetlerden memnuniyet algısıdır. Bu konuda yapılmış uluslararası literatür özelleştirmenin hizmet kalitesini arttırdığını, bunun da vatandaşların memnuniyetleri üzerinde olumlu etkileri olduğunu söylemektedir.

Bu nedenle çalışmanın ikinci kısmında özelleştirmenin hizmet kalitesine yönelik algı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Bu amaçla Büyükşehir ilçe belediyeleri (Çankaya ve Etimesgut) ile İl belediyelerinde (Bolu ve Kırıkkale) her birinin 300 kişilik örneklemle temsil edildiği bir alan araştırması yapılmıştır.

Alan araştırmasının ortaya koyduğu ilk sonuç katı atık hizmetlerinin tüm kentsel hizmetler içinde en önemli sorun alanı olarak görüldüğü olmuştur. Temizlik başlığı altında toplanan sorun alanı, tüm belediyeler düzeyinde %27.8 ile ilk sırada gelmektedir. Başka bir deyişle her 3 kişiden biri temizlik hizmetlerini bölgelerinin en önemli sorunu olarak görmektedir. Bu durum, hizmetlerin belediye ya da özel sektör eliyle sunulmasının ötesinde hizmet kalitesi anlamında önemli bir beklentiye ortaya koymaktadır. Görüşme yapılan dört belediyede de hizmetten memnuniyetin çok düşük olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Hizmet kalitesine yönelik algıyı tespitiye yönelik her analiz hizmetleri kendi eliyle yürüten Çankaya Belediyesi'nin hizmetleri özelleştirmiş belediyelere göre daha başarılı bulunduğunu ortaya koymaktadır. Örneklem içinde yer alan belediyeler en başarılıdan en başarısız bulunana doğru sıralandığında sıralama Çankaya (3,96), Etimesgut (3,69), Kırıkkale (3,44) ve Bolu (2,92) şeklinde olmaktadır.¹¹ 5 üzerinden 2,5'in orta düzey memnuniyeti gösterdiği bir skalada aslında tüm belediyeler bu rakamın üzerinde memnuniyet üretmektedir. Başka bir deyişle belediyenin

¹⁰ Görüşme yapılan belediyelerden Etimesgut Belediyesinde 316, Kırıkkale Belediyesi'nde 76 kişi işten çıkarılmıştır. Bozüyük Belediyesi ise işçi çıkarmamış başka birimlere bu işçileri kaydırmıştır.

¹¹ Parantez içindeki sayılar çöplerin toplanması ve taşınması başlığı altında 1'in en az memnuniyeti, 5'in ise en yüksek memnuniyeti gösterdiği likert ölçeğinde her bir belediyenin toplayabildiği en yüksek skorları göstermektedir.

hizmeti özelleştirilmiş ya da belediye personeli eliyle yürütülüyor olması hizmetten memnuniyet algısı üzerinde çok önemli bir etkiye sahip değildir.¹² Ya da tersinden söylemek gerekirse katı atık toplama hizmetlerinde hizmetin yürütüm şekline bağımsız olarak ortalamanın üzerinde bir memnuniyet vardır.

Hizmeti kendi personeli eliyle yürütün Bolu Belediyesi'nin Çankaya kadar başarılı bulunmaması, hatta sıralamanın son kısmına yerleşmesi, hizmetlerin belediye eliyle yürütülmesinin daha kaliteli hizmet sunumu anlamına geldiği şeklinde genel bir yargıya ulaşmayı engellemektedir. Benzer şekilde hizmet alanını özelleştirmiş belediyelerden duyulan memnuniyet de kendi içinde farklılıklar arz etmektedir. Kırıkkale Belediyesi bütün analizlerde en başarısız ya da ikinci başarısız durumda kalırken, Etimesgut Belediyesi görece başarılı bir performans sergilemekte, memnuniyet sıralamasında Çankaya belediyesinden sonra ikinci sırada yer almaktadır. Bu sonuç da özelleştirmenin hizmet memnuniyetini arttırdığı şeklinde bir yargıya varmayı engellemektedir.

8. 696 Sayılı KHK ile Oluşturulan Yeni Düzen Katı Atık Yönetimleri İçin Bir Fırsat mıdır Tehdit mi ?¹³

Yukarıda yer alan çok sayıda örnekten de görüldüğü gibi tüm dünyada katı atık hizmetleri yönetiminde maliyetleri aşağı çekebilmek adına hizmet özelleştirilmiştir. Türkiye'de de aynı gerekçeye dayanarak 1980'li yıllardan itibaren bu hizmet alanı hızla özelleştirilmeye başlanmıştır. Ancak 24 Aralık 2017 tarihinde 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle, hizmet alım sözleşmelerine bağlı olarak çalıştırılan işçilere, kamuda “sürekli işçi kadrosu verilerek” süreç bir anlamda tersine döndürülmüş ve özelleştirilen hizmet alanı tek bir hukuki düzenleme ile en azından personel yönetimi anlamında kamusallaştırılmıştır.

Kanun Hükmünde Kararname önce 113. maddesi ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmeleri Kanununa eklediği Geçici 7. madde ile, ardından KHK'nin Geçici 24. Maddesi ile “İl özel idareleri ve belediyeler ile bağlı kuruluşlarında ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birliklerinde, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketlerde 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerin” belediye şirketlerinde “sürekli işçi kadrosunda” çalıştırılmak üzere istihdam edileceklerini ve bu şirketler için ihtiyaç duyulacak kamu kadrosunun ihdas edileceğini hükme bağlamıştır. (Resmi Gazete, 2017)

Geçici 24. Maddenin “ç” bendi geçişin hukuki ve mali boyutunu düzenlemektedir. Buna göre: “Şirketlerde işçi statüsüne geçirilenlerden, geçiş işlemi yapılırken mevcut işyerinin girdiği işkolunda kurulu işyerinden bildirilenlerin ücreti ile diğer mali ve sosyal hakları, bu madde kapsamındaki şirketlerde geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin bitimine kadar bu toplu iş sözleşmesinin uygulanması suretiyle oluşan ücret ile diğer mali ve sosyal haklardan fazla olamaz”

Özetlemek gerekirse KHK ile, daha öncesinde yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu bazı hizmetler için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Hükümlerine göre piyasaya açtığı, daha açık ifadeyle taşeronlaştırıp ihtiyacı olan personeli piyasa şirketleri eliyle sağladığı hizmet alanlarında çalıştırılan tüm şirket işçileri, artık kamu işçisi statüsünde istihdam edilmeye başlanmıştır. Burada

¹² Çankaya belediyesi örneğinde dikkat çeken önemli bir nokta hizmetlerden duyulan memnuniyetin doğrudan belediyenin kendine has özelliklerinden kaynaklanmasıdır. Başka bir deyişle memnuniyet belediyenin hizmet anlayışı ve çalışmalarından kaynaklanmaktadır. Diğer belediyelerde ise en azından belli bir düzeyde belediyenin kendisinden olmayan özelliklerin (belediye başkanının seçildiği partinin taraftarı olmak gibi) de belediyeyle ilgili memnuniyet algısını etkilediği ortaya çıkmıştır.

¹³ Fırsat ve tehdit kavramları SWOT analizine (güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditler analizi) ait kavramlardır.

getirilen tek sınırlama işçilerin “daha önce şirket bünyesinde çalıştırıldıkları işleri yapmak üzere” ve “aynı mali ve sosyal haklara sahip olmak şartıyla” kamuya geçirilmiş olmasıdır. Sürekli işçi kadrosu verilmiş olmakla işçi ücretleri arttırılmış olmamaktadır.

Bu düzenleme belediyelerin katı atık yönetimine ilişkin harcamaları üzerinde doğrudan etkili olacak bir durumdur. Mali anlamda bakıldığında biri olumlu diğeri olumsuz iki sonuç doğuracaktır. Olumlu sonuç belediyelerin artık personel ihtiyacını karşılamak üzere ihaleye çıkmaları gerekmeyecektir. Bu da ihale bedelleri içinde yer alan Katma Değer Vergisini (KDV) ödemek zorunda olmamaları anlamına gelmektedir. Her ne kadar bunun bir vergi olduğu ve ihaleyi kazanan firmalar tarafından devlete geri ödenmesi gerektiği düşünülebilirse de uygulamada düzen hiçbir zaman böyle yürümemiştir. Firmalar yaptıkları harcamaları yüksek gösterip bunları KDV tutarından düşürerek firma karlarını oluşturmaya çalışmışlardır. Bu durumun açık kanıtı, yalnızca personel çalıştırılmasına dayalı güvenlik, yemek dağıtım, sağlık kurumlarında hastabakıcılık gibi hizmetlerin ihale rakamlarının, yalnızca personel maliyetlerinden oluşmasıdır. Yani firmalar personele ödeyeceği ücret ve diğer mali haklar dışında herhangi bir kar koymadan ihalelere teklif vermişlerdir. Hatta öyle ki, Kamu İhale Kurumu tarafından ihalelerde aynı rakamların verilmesi halinde ihaleyi kazanacak firmayı tespit etmek üzere özel düzenlemeler yapılmıştır. Hizmet alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2019) -halen yürürlüktedir- 63. Maddesi, “Tekliflerin Eşit Olması” başlığını taşımaktadır. Normal piyasa koşulları altında yüzlerce işçi çalıştırılan bir hizmet alanında iki firmanın kuruluş kısımları bile aynı olacak şekilde teklif vermesi akla aykırı bir durumken, devlet bile sağlıksız ihale yapısının durumunu veri kabul etmiş ve kendi yasal düzenlemesini piyasaya uydurmuştur.

Ortaya çıkacak olumsuz durum ise katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesinde kullanılan ihale yöntemine ilişkindir. Geçmiş yıllarda katı atık hizmetlerini özelleştirmek üzere ihaleye çıkan belediyeler hizmetin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan personel yanında araç gereç, makine parkı ve temizlik maddelerini de aynı ihale dokümanı içinde ihale edebilmekteydi. İhaleye katılan firmaların kar beklentisi -yukarıda da açıklandığı gibi- bu giderlerden çok KDV indirimleri üzerinden gerçekleştiğinden, tüm firmalar bu tür giderler için maliyetlerini en aza indirmekte ve düşük bedeller üzerinden teklif verebilmekteydi. Ancak artık belediyeler personel dahil ihaleye çıkamayacaklarından (KHK'nın 83. maddesi ile bundan böyle personel çalıştırılmasına dayalı ihale yapılamayacağı hükme bağlanmıştır) yalnızca katı atık hizmetlerini yürütebilmek için ihtiyaç duyacakları makine parkı, araç gereç ya da temizlik malzemeleri için ihaleye çıkabileceklerdir. Ya da bu ihtiyaçları özellikle de makine parkını belediye bütçesinden alıp belediye araç gereçleri arasına katacaklardır. Bunun belediyeler için mali anlamda oldukça büyük bir yük getireceği açıktır. İhale edilmesi durumunda da, daha önceki personel çalıştırılmasını içeren ihalelerde olduğu gibi firmalar tarafından maliyetlerin aşırı düşürülmesi mümkün olmayacaktır. Bu anlamda KHK ile oluşturulan düzenleme belediyeler açısından mali anlamda bir tehdit barındırmaktadır.

Görüldüğü gibi mali açıdan bakıldığında yeni düzenleme hem tehdit hem fırsat içermektedir. Öte yandan katı atık hizmetleri söz konusu olduğunda bu hizmetin tipik bir kamu hizmeti olması yanında, kamu sağlığını da yakından ilgilendirmesi dolayısıyla yüksek standartlarda sunulması gerekmektedir. Önceki bölümde yer alan araştırma sonuçlarının da gösterdiği gibi hizmet kamu eliyle de özel şirket eliyle de sunulduğunda yüksek standartlar oluşturulabilmekte, memnuniyet algısı yükseltilebilmektedir. Hizmetin özelleştirilmesinin hizmet kalitesi üzerinde bariz bir etkisinin olmadığını alan araştırması ortaya koymuştur. Bu şartlar altında hizmetin geçmişle kıyaslandığında daha kötü sunulacağına dair bir endişe için haklı sebepler yoktur. Yukarıda da ifade edildiği gibi KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen işçilerin, şirketlerde çalıştıkları işi yapacak olması ve ücretlerinin -işçilere yıllık verilen zam oranları dışında- arttırılmayacak olması ilave bir personel gideri de oluşturmayacaktır.

Ancak alan araştırmasının temel bulguları içinde de yer aldığı gibi 1980'li yıllardan itibaren katı atık hizmetlerinin özelleştirilmeye çalışılmasının arkasındaki en önemli gerekçe, kimi zaman belediyenin seçilmiş başkanından bile daha yüksek ücretlerle çalıştırılan ve zaman içinde siyasi sebeplerle sayısı ihtiyacın üzerinde arttırılan işçiler gerçeğidir. Özelleştirme ile maliyetlerde

sağlanan tasarruf neredeyse tümüyle sendikalı yüksek ücretli işçiler yerine asgari ücretle çalıştırılan işçiler kaynaklıdır. 696 sayılı KHK ile oluşturulan yeni düzen tekrar 1980 öncesindeki koşulları oluşturmaya başladığı takdirde yeni bir özelleştirme dalgasının daha gelmesi kaçınılmaz olacaktır.

Sonuç

Kentsel hizmetler içinde katı atık hizmetleri alanı ilk ve öncelikli olarak özelleştirilen hizmet alanı durumundadır. ABD’de 1970’li yıllarda, diğer Batı ülkelerinde ise 1980’lerin başından itibaren katı atık hizmetleri piyasaya açılmıştır. Türkiye’de bu hizmet alanına yönelik ilk özelleştirme çalışmaları 1980’li yılların ortalarına rastlamaktadır. Zaman içinde pek çok belediye tarafından katı atık hizmetleri içinde toplama aşaması, piyasa firmalarına ihale edilmiştir.

Katı atık hizmetlerinde özelleştirmenin temel gerekçesi maliyetlerde tasarruf sağlama beklentisidir. Bu çalışmanın alan araştırması kısmında hizmeti özelleştirmiş belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, özelleştirmenin bu hizmet alanına getirdiği katkı sorulduğunda alınan ilk cevap, maliyetlerin aşağı çekildiği olmuştur. Hizmet kalitesine yönelik değerlendirmeler hep ikinci planda kalmaktadır. Hizmeti özelleştirmemiş belediyelerde ise gelecek yıllarda özelleştirmenin planlanıp planlanmadığı sorulmuş, alınan cevapların hepsi gelecek bir yıl içinde özelleştirmenin planlandığı şeklinde olmuştur. Tercihin gerekçesi sorulduğunda alınan cevap yine maliyetlerde tasarruf beklentisi üzerine kurulmuştur. Başka bir deyişle özelleştirme tercihi politik ya da ideolojik olmaktan çok pragmatiktir.

Alan araştırması bulguları da bu tercihi ve özelleştirmenin maliyetler üzerindeki azaltıcı etkisini doğrulamaktadır. Ancak hizmet kalitesi ile özelleştirme arasındaki ilişki net sonuçlara varmayı engelleyici bulgular üretmektedir. İkisi hizmeti özelleştirmiş ikisi kendi personeli eliyle yürüten dört belediyenin sınırları içinde yaşayan vatandaşlarla yapılan anket çalışması, katı atık hizmetlerinden en yüksek memnuniyetin hizmeti özelleştirmeyen Çankaya Belediyesi’nde ortaya çıktığını göstermektedir. Buna karşın, yine kendi personeli eliyle katı atık hizmetlerini sunan Bolu Belediyesi en düşük memnuniyet oranlarına sahiptir. Çankaya Belediyesi’nden sonra en yüksek memnuniyet Etimesgut Belediyesi’nde ortaya çıkmaktadır ve bu belediye hizmeti özelleştirmiştir. Dolayısıyla katı atık hizmetlerinin özelleştirilmesinin ya da belediye eliyle sunulmasının hizmet kalitesi üzerinde belirgin bir etkisi olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir.

Alan araştırmasının bu iki sonucu 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile oluşturulan yeni düzen içinde değerlendirildiğinde bazı fırsatlar yanında tehditler de içerdiği düşünülmektedir. Özel sektör firmalarına KDV ödenmemesi ya da mevcut işçilerin ücret arttırımı ya da pozisyon değişimi olmadan aynı işi yapacak olması önemli fırsatlardır. İhalelerin personel içermeden yapılacak olması belediyelere ilave yükler ve maliyetler de getirecektir. Ancak esas tehdit yeni oluşturulan düzenin sürdürülebilirliği noktasındadır. Alan araştırması özelleştirme tercihinin bütünüyle istihdam politikaları kaynaklı olduğunu göstermektedir. Özellikle 1980 öncesinde belediye kadrolarının gereğinden fazla şişirilmesi, siyasi kaygılarla bu tür pozisyonların yeni istihdam alanları olarak kullanılması ve bu işçi kadrolarının zaman içinde ücretlerinin kurum içinde iş barışını bozacak kadar yükseltilmesi özelleştirmeye giden süreci başlatmıştır. Bütçelerinin önemli bir kısmını personel giderlerine harcayan belediyelerin yerel kamu hizmetlerini gereği gibi yerine getiremedikleri de görülmüştür.

Sonuç olarak şunu söylemek mümkündür. Belediyelerin katı atık toplamı hizmetlerini yürütmek üzere personel çalıştırılmasına dayalı ihalelere bundan böyle çıkamayacak olması, ihtiyaç duyacağı personeli belediye şirketleri eliyle bizzat temin edecek olması, gerekli denetim mekanizmaları da oluşturulduğunda hizmet kalitesi üzerinde olumsuz bir sonuç doğurmayacaktır. Başlangıçtaki mali haklar aşındırılmadığı ve geçmiş yıllarda olduğu gibi belediye kadroları nepotizm amaçlı kullanılmadıkları sürece, belediyeler için hizmet üretimini engelleyecek kadar büyük maliyetler de doğmayacaktır. Ancak bunların gerçekleşmemesi halinde gelecek yıllarda hizmet alanının yeniden piyasa firmalarına açılması gündeme gelecektir.

Kaynakça

- Çevre ve Orman Bakanlığı. (2003). Türkiye Çevre Atlası. Ankara: ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı Yay.
- Ayres, D. W. (1975). Municipal Interfaces in the Third Sector: A Negative View. *Public Administration Review*, 35(5), 459-463.
- Bel, G., & Miralles, A. (2003). Factors Influencing the Privatization of Urban Solid Waste Collection in Spain. *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.
- Blackstone, E., & Hakim, S. (1997). Private Ayes. *American City and Country*, 112, 4-9.
- Boyne, G. A. (1998). The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage In, Garbage Out. *Urban Affairs Review*, 34(1), 150-163.
- Clark, C. (1998). How Privatization Helped Raise The Bar in The Solid Waste Field. *American City&County*, 113.
- Cointreau, S. J. (1982). Environmental Management of Urban Solid Wastes in Developing Countries, Urban Development Technical Paper (Number 5). Washington DC.: World Bank.
- Cointreau-Levine, S. J. (1994). Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries (Volume.1 The Formal Sector), Urban Management Programme Discussion Paper No.13. Washington DC.: World Bank.
- Cubbin, J., Domberger, S., & Meadowcroft, S. (1987). Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains. *Fiscal Studies*, 8(3), 49-58.
- Dilger, R. J., Randolph, R. M., & Struyk, L. (1997). Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*, 57(1), 21-26.
- Dohrman, J., & Aiello, J. (1999). Public - private partnerships for waste management: Challenges for policies and procedures. *Development Southern Africa*, 16(4), 691-705.
- Emek, U. (2003). Posta Hizmetlerinin Serbestleştirilmesi -Özelleştirme, Rekabet, Regülasyon-. Ankara: DPT (Yayın No: 2672).
- Ersöz, H. Y. (2001). Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(2), 31-50.
- Ferris, J. M. (1986). The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis. *Urban Affairs Quarterly*, 22(2), 289-311.
- Florestano, P. S., & Gordon, S. B. (1980). Public vs. Private: Small Government Contracting with the Private Sector. *Public Administration Review*, 40(1), 29-34.
- Florestano, P. S., & Gordon, S. B. (1980). Public vs. Private: Small Government Contracting with the Private Sector. *Public Administration Review*, 40(1), 29-34.
- Grierson, J., & Brown, A. (1999). Small Enterprise Opportunities in Municipal Solid Waste Management. *Development in Practice*, 9(1-2), 193-198.
- IETC/UNEP. (1996). Solid Waste Generation Handling Treatment and Disposal International Source Book on Environmentally Sound Technologies for Municipal Solid Waste Management. International Environmental Technology Centre of the United Nations Environment Programme.
- Keleş, R. (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi (4. B).
- Kodrzycki, Y. (1998). Fiscal Pressures and the Privatization of Local Services. *New England Economic Review*, January-February, 39-50.
- Mansoor, A. (1997). Integration of the Official and Private Informal Practices in Solid Waste Management. PhD THesis Loughborough University Department of Civil and Building Engineering. UK.

- Massoud, M., & El-Fadel, M. (2002). Public–Private Partnerships for Solid Waste Management Services. *Environmental Management*, 30(5).
- McDavid, J. C. (1985). The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services. *Public Administration Review*, 45(5), 602-608.
- Medina, M. (2002, 11 12). Municipal Solid Waste Management in Third World Cities: Lessons Learned and a Proposal for Improvemen. <https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-18-06-06.pdf> adresinden alındı
- Moe, R. C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, 47(6), 453-460.
- Morgan, D. R. (1992). The Pitfalls of Privatization: Contracting Without Competition. *American Review of Public Administration*, 22(4), 251-269.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Pub.
- Post, J., Broekema, J., & Obirih-Opareh, N. (2003). Trial and Error in Privatisation: Experiences in Urban Solid Waste Collection in Accra (Ghana) and Hyderabad (India). *Urban Studies*, 40(4).
- Reeves, E., & Barrow, M. (2000). The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland. *The Economic and Social Review*, 31(2), 129-150.
- Resmi Gazete. (2017, 12 24). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171224-22.htm> adresinden alındı
- Rosner, D. (1996). Topics for Our Times: Don't Inhale— Reflections on Garbage! *American Journal of Public Health*, 86(2), 159-161.
- Savas, E. S. (1977). An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. *Public Administration Review*, 37(6), 717-724.
- Savas, E. S. (1979). Public v. Private Refuse Collection: A Critical Review of the Evidence. *Journal of Urban Analysis*, 6, 1-13.
- Savas, E. S. (1981). Intracity Competition Between Public and Private Service Delivery. *Public Administration Review*, 41(1), 46-52.
- Savas, E. S. (2003). *Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı Özelleştirme*. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yay. (No.517), 3.B.
- Sullivan, H. J. (1987). Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights. *Public Administration Review*, 47(November-December), 461-471.
- Szymanski, S., & Wilkins, S. (1993). Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection - 1981-88. *Fiscal Studies*, 14(3), 109-130.
- Teel, G. (1993). Privatization Backers Criticize The High Cost Of Public Garbage Pickup. *Western Report*, 20(8), 18-19.
- Torunoğlu, E. (1997). Çöp Dağları Yaşamı Tehdit Ediyor. *Ada Kentliyim Dergisi*(8).
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002). THE Uneven Distribution of Market Solutions For Public Goods. *Journal of Urban Affairs*, 24(4), 445-459.
- Werlin, H. H. (1995). Comperative Solid Waste Management. *Journal of Asian & African Studies*, 30(3-4), 121-145.
- World Bank. (1999). *What a Waste: Solid Waste Management in Asia*. Washington.
- YYAEM. (2001). *Çöp Hizmetleri Yönetimi*. (B. A. Güler, Dü.) Ankara: TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi).

Research Article

Katı Atık Hizmetlerinde Özelleştirme: Taşeron İşçilerin Kadroya Geçiş Bir Fırsat mıdır Tehdit mi ?

Privatization of Solid Waste Management: Is There An Opportunity or Threat To Recruitment Subcontracted Workers

Refik YASLIKAYA

Dr. Öğr. Üy. Kırıkkale Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

refikyaslikaya@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0002-4419-2388>

EXTENSIVE SUMMARY

The solid waste and environmental health services that generally local administrations provide all over the world today are typical public services. It is accepted that must be offered to society consistently, equally, and free of charge. But, with the effects of factors such as increasing populations and urbanization and developing technology and migration, both wastes have started to increase and their content has started to change. Local governments often encounter a burden that exceeds their administrative and financial capacity due to the great size of solid waste-related problems. In developing countries, it is claimed that solid waste expenditures has between 20% and 50% of the municipal budgets and in spite of this huge expenditures cities cannot be cleaned adequately.

The most important development tied to growth in the solid waste services sector is that services have begun to rapidly be privatized in nearly all countries around the world. Privatization is accepted as one of the most important instruments to decrease costs and to increase the quality of services by channeling private sector investments. This tendency makes up justification for the privatization of all processes aimed at solid waste services through various methods.

In developed countries where labor costs are higher than equipment costs the solid waste services sector appears as technology intensive and in developing countries whose the labor wages are low it appears as labor intensive. As a result of this situation; the privatization of services in the developed countries are focused on as benefiting from young labor force, increasing the productivity of workers through more flexible working styles, more appropriate tools and better service. But in developing countries it is used as a instrument to change the employment structure of the sector and get rid of unionized workers.

Solid waste management possesses a structure comprising the stages of cleaning, collection, transportation, sorting, recycling, composting / storage / incinerating and in which, most of the time, these stages are intertwined. Privatization confronts us as a method of viewing a service that can be implemented in all stages of solid waste services. However, the first stage comprising the cleaning and collection of garbage is notable with the prevalence of privatization practices.

Many studies conducted on solid waste services report that collection services constitute the largest expense item within total solid waste management services. This rate in developed countries remains around 70% and can reach up to 95% in developing countries.

Privatization aimed at the collection of solid wastes has two fundamental purposes. The first is the reduction of the cost of services through the execution of the service for the private sector. The second is the increase in the quality of service. The privatization literature offers significant

support aimed at two objectives. Numerous studies aimed at solid waste services create the general view that the presentation of services through the private sector brings lower cost and higher quality. While it is not possible to generalize these conclusions, they are notable in terms of exhibiting trends, and examples of field research for various countries were given within the study.

Many methods of privatization are used in the privatization of the collection stage of solid wastes. But the transfer of services to market companies through a tender conducted under competitive conditions—a contract method—is used. While some stages of the service are arranged through concession agreements, some sections can be left to volunteer institutions.

In Turkey, solid waste services began to be privatized in the 1980s. The area most opened to privatization among all solid waste processes became the first stage that entailed the collection of solid wastes. The area of service was opened to the market to reduce costs originating from high wages. Privatization in collection services is based on the justification of the gradually worsening burdening of these services for municipal budgets and the inability to conduct services as required through the municipality.

However, with a decree issued at the end of 2017, the cleaning services that municipalities procure through market firms with tenders based on the employment of personnel according to the provisions of the Public Tender Law have been acquired by municipal companies by providing a continuous cadre of workers. In other words, a portion of the privatized field of service, at least relating to personnel, was socialized again in a manner that has increased throughout a period of more than 30 years. This situation was a development that produced financial results for solid waste management specifically and in the sense of all municipal budgets in general.

This study aims to demonstrate how the new order created with the decree will financially affect the management of solid waste and municipal budgets. With this objective, the conclusions of the field research the author conducted for a dissertation were reevaluated by bringing them up to date. This assessment mainly shows that the new order established by the Decree Law will have negative as well as financially positive results and claims that a new wave of privatization may not be emerged if sustainable conditions of taking of personnel are established.

To reach this conclusion, the study primarily defined solid waste management and tried to reveal the means through which privatization in parallel to the growth of the sector would meet need. Later, by providing examples of various countries, the effect was attempted to be revealed over the service costs of privatization. Based on in-depth interviews conducted with authorities from six municipalities, the financial justifications for the privatization of the field of service in Turkey was revealed, and the effect of privatization on the quality of services was discussed over the conclusions of a field study conducted in four of the six municipalities in the sampling. The final section evaluated the effect of the new order created with Decree number 696 on the solid waste management of municipalities.

The field research analyzes decreases in cost, which constitute the most important justification for the preference of privatization, over municipal budgets and revealed the expectations from privatization in terms of the quality of service and effectiveness through the data from a field study conducted with the citizens who utilize the services. The study stands out from similar research with its evaluation of the practices of privatization in the sense of fiscal and service efficiency and with the discussion of more than one municipality with a comparative approach.

The conclusions of the field research produced findings that confirmed the diminishing effects of the privatization of the collection phase on the costs of services for solid waste services in Turkey, just as in the rest of the world. Analysis conducted over either the cost of the amounts of waste produced per capita or the cost of waste per ton revealed that the provision of services by market companies economically has a lower cost. When the municipalities that privatized the service are compared to municipalities that conduct the service themselves, cost savings of more than 50% are provided. Cost savings originate from the removal of a municipality's own laborers, whom it employs at high wages and the employment of labor hiring by market companies at minimum

wage. However, no direct, net relationship between the quality of service and privatization could be established. The results of the survey study conducted with 1,200 people, of which 300 were in each of the four municipalities in the sampling, do not allow for generalizations that privatization or the presentation of services by favor of the municipality increase the quality of services. Regarded conversely, it is seen that the quality of services was independent from the form of the execution of the services and was generally high.

It is thought that, when these two results of the field research are evaluated within the new order created with the Decree, it will contain some opportunities along with threats. The non-payment of VAT to private sector firms or the fact that the employees will perform the same work without an increase in present wages or changes of position are important opportunities. The fact that tenders will be done without including personnel will bring additional burdens and costs. But the fundamental threat is at the point of the sustainable of the newly created order. Field research demonstrates that the preference of privatization originates entirely from employment policies. Particularly the excessive bloating of municipal cadres before 1980, the use of these sorts of positions with political concerns as new domains of employment, and the increase of these teams of workers enough to deteriorate the labor peace within institutions for wages over time have initiated this process leading to privatization. It is seen that municipalities that spend a significant portion of budgets on personnel expenses are unable to fulfill local public services as needed.

As a result, it is possible to say that. The fact that municipalities will be here on out unable to go out to tender based on the employment of personnel to execute solid waste services and will procure personally the personnel it needs by favor of municipal companies will not bring forth negative consequences over the quality of services when the necessary mechanisms of supervision are created. As long as initial financial rights are not eroded and municipal teams are not used for nepotistic purposes as in previous years and large costs to prevent the production of services will not emerge for municipalities. However, if these are not materialized, the reopening of the domain of service to market companies in the future will come to the agenda.