

Yeni Kamu İşletmeciliği Bakış Açısıyla Türkiye’de Belediyelerin Şirketler Yoluyla Hizmet Sunma Modelinin Değerlendirilmesi

Tolga DEMİRBAŞ* & Özhan ÇETİNKAYA** &
Vuslat GÜNEŞ*** & Nur Belkıs BEKTAŞ****

Özet

Günümüzde belediye bürokrasisi ile doğrudan mal-hizmet sunumu yerine idareye organik bağ ile bağlı olan ancak ayrı tüzel kişilik olarak kurulan belediye şirketleri eli ile üretim ve sunum modeli ön plana çıkmaya başlamıştır. Belediye şirketleri eli ile hizmet sunumu, kamunun hizmet sunumunda kullandığı yeni yöntemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Felsefi temelini yeni kamu işletmeciliğinden alan bu hizmet sunum modeli; müşteriye esas almak, kâr elde etmek, yöneticilere yetki vermek ve esneklik tanımak gibi işletmecilik ilkelerine uygun bir araçtır. Türkiye’de belediye şirketleri gittikçe daha fazla tercih edilen bir hizmet sunum şekli olarak kabul görmektedir. Bu makalenin temel amacı, Türkiye’de belediye şirketlerinin ulaştığı ekonomik büyüklüğü kamuya açıklanan son veriler ışığında incelemek böylece yeni kamu işletmeciliğinin bu alanda ulaştığı düzeyi göstermektir. Makalede belediye şirketlerinin 2009-2015 döneminde varlıklarını ikiye katladıkları, genelde kâr elde ettikleri, büyükşehir belediyeleri kadar personel çalıştırdıkları gibi önemli bulgulara ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye şirketleri, yeni kamu işletmeciliği, mahalli idareler maliyesi.

The Evaluation on the Model of Municipalities’ Delivering Service via Companies from the Perspective of New Public Management in Turkey

Abstract

Today, municipality companies as a separate entity from the municipality have been started to come to the forefront in providing services to citizens. These companies are considered to be one of the new models used in service delivery. This model, philosophically based on new public management, is an appropriate tool for principles such as the customer satisfaction, profitability, devolution, and flexibility. In Turkey, municipal companies are being used more and more in servicing

* Doç. Dr. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

** Prof. Dr. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

*** Araş. Gör. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı

**** Doktora Öğrencisi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı

citizens. The main objective of this article is to examine the economic size of the municipal companies in Turkey in the light of the latest data and to show the level of new public management in this area. In this article, we showed that the municipal companies double their assets, generally made profits, and staffed as much as the metropolitan municipalities in the period of 2009-2015.

Key words: *Municipal companies, new public management, local government finance.*

1. GİRİŞ

Yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında kamu idaresi olarak önemli bir yere sahip olan belediyeler, uzun yıllar boyunca geleneksel kamu idaresi anlayışının etkisiyle geleneksel üretim modelini benimsemişlerdir. Belediye idaresinin mal ve hizmetlerin üretimini ve sunumunu kendisinin yaptığı model olarak ifade edilen bu model – eski belediyecilik anlayışı – bir taraftan yerel halkın ihtiyaçlarındaki artış diğer taraftan yaşanan kaynak sıkıntıları olmak üzere çeşitli nedenlerle değişime uğramıştır. Günümüzde belediye bürokrasisi ile doğrudan mal-hizmet sunumu yerine idareye organik bağ ile bağlı olan ancak ayrı tüzel kişilik olarak kurulan belediye şirketleri eli ile üretim ve sunum modeli ön plana çıkmaya başlamıştır. Felsefi temelini yeni kamu yönetimi ya da daha doğru bir deyişle yeni kamu işletmeciliğinden alan bu hizmet sunum modelinde; vergilerle finansman yerine vatandaşların mal ve hizmet tüketimlerinin karşılığı olarak fiyatlandırma mekanizmasıyla ödeyecekleri yükümlülükler tercih edilmeye başlanmıştır. Bir anlamda “kullanan öder” deyişi ile ifade edilen bu bakış açısı içinde yerel düzeyde sunulan mal ve hizmetlerin önemli kısmı (ulaşım, elektrik, su, çöp-atık, otopark gibi) kullanıcının ödeyerek yararlandığı mal ve hizmetler haline gelmiştir. Bu kapsamda geçmişte belediye idaresinin bütçesinden belli düzeyde katkı alınarak sunulan, zarar durumunda belediye bütçesinden finanse edilen ve bir anlamda yarı kamusal mal türünde olan bu hizmetler, günümüzde belediyelerin şirket kurarak üretimini ve sunumunu yaptıkları özel mal niteliğine dönüşmeye başlamıştır.

Türkiye’de belediye şirketlerini hukuki ve idari açılardan ele alan bazı çalışmalar bulunmakla birlikte bu şirketleri, yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde belediye idaresinin yeni bir hizmet sunma modeli olarak ele alan çalışma sayısı son derece sınırlıdır. Ayrıca belediye şirketlerinin ekonomik-mali büyüklüklerinin ne olduğu konusunun da yeterince tartışılmadığı göze çarpmaktadır.

Bu makale Türkiye’de oldukça az tartışılan belediye şirketlerini hukuki, idari ve mali yönlerden ele almayı, belediye şirketlerinin kamu hizmeti sunumunda ulaştığı büyüklüğü kamuya açıklanan son veriler ışığında inceleyerek yeni kamu işletmeciliğinin bu alanda ulaştığı düzeyi göstermeyi amaçlamaktadır.

Bu amaca ulaşmak için öncelikle geleneksel kamu idaresi modelinden “yeni kamu işletmeciliği” anlayışına geçiş ele alınmakta böylece çalışmanın kuramsal temeli açıklanmaktadır. Sonrasında belediye şirketlerinin benzer birimlerden farklılıkları, özellikleri ve Türkiye’deki gelişim süreci incelenmektedir. Belediye şirket-

lerinin yasal dayanakları, kuruluş şekilleri, belediye idaresi ile idari-mali ilişkileri ele alındıktan sonra büyükşehir belediye şirketlerinin ekonomik büyüklüğü özellikle Hazine Müsteşarlığı tarafından açıklanan veriler ışığında irdelenmektedir. Makale ayrıca Türkiye'de gerek sayı gerekse büyüklük açısından önde bulunan İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin ekonomik-mali verilerini örnek çalışma olarak incelemekte ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi verileriyle karşılaştırarak bazı çıkarımlarda bulunmaktadır.

2. GELENEKSEL KAMU İDARESİNDEN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ: KURAMSAL BİLGİLER

Geleneksel kamu idaresi modeli 1800'lü yılların sonlarında Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmış ve sanayileşme, kentleşme, modern şirketlerin artması, bilime duyulan güven ve piyasa başarısızlıkları gibi etkenler sayesinde yirminci yüzyılın ortalarına doğru olgunlaşmıştır. Özellikle I. Dünya Savaşı, 1929 Buhranı ve İkinci Dünya Savaşında devletin önemli görevler üstlenmesi, geleneksel kamu idaresine desteğin ve güvenin artmasını sağlamıştır¹. Kamu yönetiminde uzun süre ayakta kalan geleneksel kamu idaresi modeli, 1970'li yıllarla birlikte eleştirilere maruz kalmaya başlamış ve bu eleştiriler önemli bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Esasında geleneksel kamu idaresi modelinin, zamanının büyük bir reform hareketi olduğu ve hafife alınmaması gerektiği belirtilmelidir. Çünkü bu model ile kamu idarelerini yönetme işi, liderlerine kişisel bağı bulunan amatörlerin işi olmaktan çıkarılmış ve kamu hizmetlerinin liyakat esasına göre sunulduğu profesyonel bir iş haline getirilmiştir. Geleneksel modelde halka hizmet büyük bir tutku olup bu tutku, daima hukuka göre hareket eden ve işinde uzman bağımsız yöneticilere (bürokrat) ihtiyaç gösteren bir yapı oluşturmuştur. Bu yapı içinde politikacılar her zaman gelip gidebilmekte ancak devlet aygıtı, daimi memurların elinde kalmaktadır².

Geleneksel kamu idaresi modelinin iki önemli teorik temeli bulunmaktadır. Bunlardan biri, Amerika'da Woodrow Wilson'ın ortaya attığı idare-siyaset ayrılığı düşüncesi; diğeri ise Avrupa'da Max Weber tarafından savunulan bürokrasi teorisidir³. Wilson'ın teorisinin temel unsurlarından biri, siyaset ile idarenin birbirlerinden oldukça ayrı olmasıdır. Bu modelde amaçlar seçilmiş kişiler (siyasiler) tarafından belirlenmekte ve siyasetin belirlediği yönde teknik uzmanlar (bürokratlar) tarafından işlenmektedir. Bu nedenle devlet kurumları, siyasal olarak belirlenen hedefleri tasarlayıp uygulayarak kamu değerinin temel dağıtıcısı konumundadırlar⁴. Dolayısıyla geleneksel kamu idaresi, kamu yararı ile hareket eden, değişik parti hükümetlerine

1 John M. Bryson, Barbara C. Crosby and Laura Bloomberg, 'Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management', *Public Administration Review*, Vol. 74, Issue 4, s. 445-456.

2 Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, (New York: St. Martin's Press, Inc., 1994), s. 23.

3 Hughes, a.g.e., s. 28.

4 Bryson et al., a.g.m., s. 447.

aynı şekilde hizmet veren; politikaya katılmayan sadece politikaclar tarafından verilen kararları uygulayan bir idare pozisyonundadır⁵.

Geleneksel modelin diğerk şekli Weber'in bürokrasi teorisidir. Bürokrasi kısaca devlet dairelerinin hâkim olduğu bir sistemdir. Weber'e göre bürokrasi, "geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir"⁶. Wilson'ın siyaset-idare ayrımı ilkesini de destekleyen bürokrasi teorisi⁷, kamu hizmetlerinin doğrudan devlet daireleri tarafından objektif kurallara, ileri bir iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı olarak akılcı bir şekilde sunulmasını öngörmektedir. Personel seçiminde liyakatin esas alındığı bu modelde iş bölümü ve uzmanlaşma dağınıklığı da beraberinde getireceği için otoritenin merkezileşmesi gereklidir⁸. Bu nedenle en ideal ve en iyi örgütsel yapı merkezi bürokrasidir. Hizmetler, merkezden kontrol edilerek sağlanır ve keyfilik mümkün olduğunca sınırlandırılır. Akılcılık ve verimlilik, devlet dairelerinin en önemli değerleridir⁹. Anlaşılabacağı üzere bürokrasi teorisi de hiyerarşik olarak denetlenen, mesleğinin gerektirdiği bilgi ve uzmanlıkla donatılmış bürokratların, (siyasetten bağımsız şekilde) objektif kurallara göre hareket ederek kamu menfaatini gözeteceklerini belirtmiştir.

Kamu hizmetlerinin doğrudan bürokrasi tarafından sunulmasını öngören geleneksel model, 1970'li yıllara kadar çok az değişikliklerle uygulanmıştır. 1970'li yıllarla birlikte bürokrasi tarafından sunulan kamu hizmetleri özellikle gelişmiş ülkelerde önemli eleştiriler almaya başlamıştır. Bunların başında idareyi siyasetten, siyaseti idareden katı bir şekilde ayırmanın gerçekçi olmadığı bunun ancak bir efsane olduğudur. Çünkü bürokratların işleri temelde siyasi niteliktedir¹⁰. Ayrıca Weber'in belirttiği gibi bürokratlar önceden belirlenen kurallara göre kamu yararı doğrultusunda hareket etmenin yerine bir piyasa aktörü gibi kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmekte ve kamu politikalarını önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Ek olarak bürokrasi, ideal tip örgütlenme modeli olarak gösterilse de kırtasiyeciliğe yol açması, girdi odaklı ve dışa kapalı olması, yeniliklere açık olmaması, kaynakların etkin kullanılması yerine israfa yol açması gibi sorunlara yol açmaktadır¹¹.

1980'ler ve 1990'ların başlarında geleneksel idare modelinin yetersizliklerine bir yanıt olarak kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır. "Piyasa esaslı kamu idaresi", "girişimci devlet", "işletmecilik" ya da "yeni kamu işletmeciliği" gibi farklı isimlere sahip olan bu yaklaşım kamu kesiminde devlet-toplum ilişkilerinde bir dönüşümü temsil etmektedir. Bu nedenle söz konusu anlayış, "eski"

5 Hughes, a.g.e., s. 23.

6 Atilla Baransel, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri: Cilt 1, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1979), s. 165.

7 Uğur Ömürçönülşen, 'Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği', içinde Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, (der.) Çağdaş Kamu Yönetimi I: Kurular, Kuramlar, Kavramlar, (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2014), s. 14.

8 Toker Dereli, Organizasyonlarda Davranış: Birinci Cilt, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1976), s. 10-11.

9 Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt, 'The New Public Service: Serving Rather than Steering', Public Administration Review, Vol 60, No 6, November-December 2000, s. 551-552.

10 Hughes, a.g.e., s. 35- 43.

11 Ömürçönülşen, a.g.e., s. 15-16.

kamu idaresinde teknik bir alan olan “kamu işletmeciliği” yerine onun yerine geçme iddiası ile “yeni kamu işletmeciliği” olarak ifade edilmiştir¹².

Tablo 1: Geleneksel Kamu İdaresi ile Yeni Kamu İşletmeciliğinin Karşılaştırılması¹³

	GELENEKSEL KAMU İDARESİ	YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ
Maddi ve ideolojik temellerin oluşumu	Sanayileşme, kentleşme, modern şirketlerin artışı, uzmanlaşma, bilimde dürüstlük, piyasa başarısızlıkları, 1929 buhranı ve II. Dünya Savaşı ile devlete duyulan güven artışı.	Devlet başarısızlıkları, büyük devlete olan güvenin azalması, piyasa ve akılçılık ile yetki devri ve yerinden yönetimin verimliliği sağlayacağı düşüncesi.
Teorik temelleri	Siyaset teorisi.	İktisat teorisi.
Egemen rasyonalite anlayışı ve insan davranışı	Genel (synoptic) rasyonalite, “idari insan” (administrative man)	Teknik ve ekonomik rasyonalite, “iktisadi insan,” ya da kendini düşünen karar verici.
Kamu yararının tanımı	Kamu yararı siyasal olarak tanımlanır ve mevzuatta açıklanır.	Kamu yararı bireysel faydaların toplamını gösterir.
Kamu çalışanları kime karşı sorumludur?	Vatandaşlara.	Müşteriye.
Devletin rolü	Kürek çekmek (siyasal olarak belirlenen hedef odaklı politikalar geliştirmek ve uygulamak).	Dümen tutmak (piyasa güçlerini serbest bırakan bir katalizör olarak hareket etmek)
Temel değerler	Verimlilik	Verimlilik ve etkinlik
Politika hedeflerine ulaşma yolu	Mevcut devlet kurumları ile programları yönetmek	Özel ve kamuya yararlı kurumlar yoluyla hedeflere ulaşmayı sağlayacak mekanizmalar kurmak ve teşvik etmek.
İdari takdir yetkisi	İdare memurlarına sınırlı takdir yetkisi verilmesi.	Girişimsel amaçlara ulaşmada geniş özgürlük verilmesi.
Örgütsel yapı	Otoritenin yukarıdan aşağıya doğru dağıldığı bürokratik yapı	Yerinden yönetim anlayışına sahip örgütlenme.
Kamu yöneticilerinin teşviki	Ücretler, özlük hakları.	Girişimci ruh, devleti küçültme fikri.
Demokratik süreç katkı	Seçilmiş liderler arasındaki rekabetin hesap vermeyi sağlaması Kamu sektörünün kamu hizmeti sunmada tekel olduğu görüşü	Yöneticilere esneklik verilmesi Kamu hizmeti görüşüne şüpheli yaklaşım: müşteriye hizmet görüşü

Yeni kamu işletmeciliği, özel kesimde kullanılan tekniklerin kamu idaresine uyarlanması fikrinin de ötesine geçerek kamu hizmetini şekillendiren demokratik değerleri de değiştirmektedir (Bkz. Tablo 1). Bu modelde vatandaşlar müşteri olarak görülmekte, kamu kesimi istihdamında da müşteri merkezli bir yaklaşım izlen-

12 Hughes, a.g.e., s. 58, 66.

13 Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt, *New Public Service: Serving, Not Steering*, Expanded Edition, (USA: M.E. Sharpe, Inc, 2007), s. 28-29; Bryson et al., a.g.m., s. 446.

mektedir. Bu yaklaşımda devlet, müşterilerinin ihtiyaçlarına odaklanmalı ve daha az bürokratik, daha esnek, daha yenilikçi, daha girişimci ve daha fazla sonuç odaklı olmalıdır¹⁴. Yeni kamu işletmeciliğinin prensipleri şu şekilde özetlenebilir¹⁵.

1. *Yönlendirici (catalytic) devlet*: Kamu yöneticileri birer girişimci olarak hareket etmeli ve mevcut politika seçeneklerinden başka seçeneklere de bakmalıdır. Tek hedefe odaklanmaktan yani kürek çekmekten ziyade kaynaklar ile ihtiyaçlar arasındaki dengeyi kurabilecek birçok seçeneği gözetmeli yani dümen tutan konumda olmalıdır.

2. *Toplumun sahibi olduğu devlet*: Kamu yöneticileri sadece tek yönlü hizmet verme modelini değiştirmeli ve kamu faaliyetlerinin sahipliğini topluma yaymalıdır. Bu nedenle vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve diğer kurumlar çözümün birer parçası olarak görülmeli ve güçlendirilmelidir.

3. *Rekabetçi devlet*: Kamunun her hizmeti üstlenme çabası kamu kaynaklarının azalmasına, kamu kurumlarına aşırı yük binmesine ve hizmet kalitesi ile etkinliğin azalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında birer hizmet sağlayıcı olarak rekabet güçlendirilmelidir.

4. *Misyon odaklı devlet*: Bürokratik kurumlardaki aşırı kuralcılık, katı bütçe ve personel sistemleri devletin başarısını sınırlandırmaktadır. Bu nedenle kamu yöneticileri öncelikle kurumun misyonuna (varlık sebebi) odaklanmalı ve bu doğrultuda bütçe, personel vb. sistemler tasarlanmalıdır.

5. *Sonuçlara odaklı devlet*: Devlet kullanılan kamu kaynaklarının katı bir şekilde kontrolü yerine ulaşılmak istenen amaçlara yani kazanımlara (outcomes) kendisini adanmalıdır. Değerlendirme ve ödüllendirme sistemleri daha sonuç esaslı olmalı, hesap verme yükümlülüğü de devletin performansına dayanmalıdır.

6. *Müşteri odaklı devlet*: Kamu parasının çoğu karar verici organ (meclis) tarafından kamu kurumlarına verildiği için bu kurumlar kendi müşterilerine karşı ilgisiz olmaktadır. Müşterilerin ihtiyaçları yerine finansman kaynağının taleplerine ve kendi önceliklerine göre işlemektedirler. Hâlbuki bürokrasinin ihtiyaçları yerine müşterilerin gereksinimlerine odaklanmak gereklidir.

7. *Girişimci devlet*: Kamu yöneticileri çoğunlukla mali kısıtlar altında çalışmaktadırlar. Bu durumlarda vergileri artırmak ya da programları küçültmek yerine daha yenilikçi yollar bulunmalıdır. Kâr elde etme isteği kamusal alana getirilmeli örneğin kamu hizmetleri ve yatırımlar, harç ve ücretlere bağlanmalı ve zor mali dönemlerde bile sonuçlara ulaşılabilir.

8. *Öngörülü devlet*: Devletin önceliği, problemler meydana gelmeden önce önleyicilik olmalıdır. Sanayi sonrası toplumun karmaşıklaşması nedeniyle devletin problemlerle baş etme kapasitesi iyice azalmıştır. Bu nedenle kamu kurumlarının önleyicilik fonksiyonuna ağırlık vermesi daha etkin ve verimli olmalarını sağlayacaktır.

14 Kathe Callahan, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*. (USA: Taylor & Francis Group, 2007), s. 198-199.

15 Denhardt & Denhardt (2007), a.g.e., s. 16-19; Bryson et al., a.g.m., s. 447.

9. *Yerinden yönetilen devlet*: Merkezi ve hiyerarşik örgütlenmeler kamu idaresinin kurumsallaşmasında etkili olmuştur. Bununla birlikte günümüzde bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, işgücü kalitesindeki artışlar, daha esnek ve takım esaslı örgütlenmeleri beraberinde getirmiştir. Bu nedenle hiyerarşik kurumlar dönemi bitmiştir. Artık karar alma yaklaşımı, katılımcılığı esas alarak kurumun bütününü kapsar şekilde genişlemiştir.

10. *Piyasa odaklı devlet*: Kamu yöneticileri değişen koşullara geleneksel yaklaşımlarla cevap vermemelidir. Bu nedenle müdahale yerine piyasa güçlerinin hareket etmesi için stratejiler geliştirmeli ve bu yönde gayret göstermelidir.

Anlaşılabacağı üzere yeni kamu işletmeciliğinin temel ilkeleri geleneksel kamu idaresinden çok farklıdır. Bu modelde “işletmecilik” kamu kesiminin her alanına girmekte ve piyasa bakış açısı esas alınmaktadır. Ayrıca kamu hizmeti sunumunda hizmetlerin özel kesime yaptırılması ya da özelleştirme gibi yeni yöntemler devreye girmektedir. Bu yeni yöntemlerle gerçekleştirilmeye çalışılan piyasaya müdahaleden uzak durarak kamu yöneticilerinin davranışlarını değiştirmesi için piyasaya güvenin sağlanmasına çalışmaktadır¹⁶.

Günümüzde belediye idarelerinin belediye şirketleri eli ile mal ve hizmet üretimine yönelmeleri yeni kamu yönetimi ya da yeni kamu işletmeciliği anlayışının önemli örneğini oluşturmaktadır. Bu anlamda belediye şirketleri eli ile hizmet sunumunu, kamunun hizmet sunumunda kullandığı yeni yöntemlerden biri olarak görmek gerekir. Çünkü belediye şirketleri, yeni kamu işletmeciliğinin, müşteriye esas almak (bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarını gidermek), kâr elde etmek (harca mak yerine kazanmak), yöneticilere yetki vermek ve esneklik tanımak gibi ilkelerini¹⁷ uygun bir araç olarak görmektedir.

3. YENİ HİZMET SUNUM MODELİ: BELEDİYE İŞLETMECİLİĞİ-BELEDİYE ŞİRKETİ İLİŞKİSİNİN KAVRAMSAL BOYUTU

Belediye idaresinin yerel hizmetlerin üretimini ve sunumunu yeni kamu işletmeciliği bağlamında değişikliğe uğratması bu yapının gerçekleştirilmesini sağlayacak olan kurumsal yapının adının konmasını gerektirmiştir. Yeni kamu işletmeciliği bağlamında belediye literatüründe kullanılan Belediye İktisadi Teşebbüsü (BİT), belediye işletmesi ya da belediye şirketi kavramlarının yerinin belirlenmesi kavramın doğru kullanımı açısından önemlidir. Diğer deyişle çeşitli kanunlarda ve çalışmalarda kullanılan “şirket”, “işletme” ve “BİT” kavramlarının aynı anlamda mı yoksa farklı anlamda mı kullanıldığının açıklanması gerekmektedir. “Hukuki yapı” başlığında değinileceği üzere geçmişten günümüze yasal mevzuatta yaşanan gelişmeler çerçevesinde “işletme” kavramı, bütçe içinde kurulan bağımlı bir yapıyı ifade ederken “şirket” kavramı bütçe dışındaki bağımsız bir yapıyı ifade etmektedir. Dolayısıyla-

16 Callahan, a.g.e., s. 198-199. Donald F. Kettl, The Global Public Management Revolution. (New York: The Brookings Institution, 2005), s. 1-3.

17 David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, (New York: Addison-Wesley, 1992).

la çalışmamızın başlığında “şirket” kavramının kullanılması bütçe dışı oluşturulan yapının incelenmesini yapmak üzeredir. Ayrıca çalışma konusu olan belediye şirketleri, “işletme” kavramının bir alt kolu olarak nitelenebilir. Çeşitli çalışmalarda kullanılan BİT kavramı ise genel olarak şirket kavramını ifade etse de yerine göre “işletme” kavramını kapsayan bir şekilde de kullanılmakta ancak yasal mevzuatta geçmemektedir. Bu bakış açısıyla birlikte kavramların kullanım yerlerinin belirlenmesi açısından öncelikle belediye işletmelerinden söz etmek yerinde olacaktır.

Belediyelerin mevzuatla kendilerine yüklenen görevleri yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde ifa edebilmeleri için gerektiğinde çeşitli işletmeler kurmaları mümkündür¹⁸. Akalın (1994) tarafından verilen tanıma göre belediye işletmeleri; belediyeler tarafından kurulan, pazarlanabilir mal ve hizmetler üreten, mülkiyetinin ve / veya denetiminin büyük oranda belediyeye ait olduğu, cari giderlerini çoğunlukla belediye gelirleri dışındaki kaynaklarla finanse eden ve ilke olarak sosyal fayda sağlama amacına hizmet eden firmalardır¹⁹. Faaliyet alanları genel olarak 5 ana grupta toplanabilir²⁰:

1) Tekel niteliğinde olan ve kamu yararı gözetilen su, kanalizasyon, elektrik, gaz, ulaşım vb. hizmetler.

2) Belediyeye gelir sağlamak amacıyla kurulan otopark, otel, maden, akaryakıt işletmeleri vb.

3) Yerel kalkınmaya katkı sağlamak ve sermaye yetersizliğini telafi etmek için kurulan kaplıcalar, tatil köyleri, dağcılık tesisleri, gıda, halı işletmeleri vb.

4) Piyasayı düzenleme ve bölüşüm amacıyla kurulan ekmek, kömür, aşevi, hastane vb. işletmeler.

5) Belediye hizmetlerine ucuz girdi sağlamak amacıyla kurulan beton, zift, çakıl, asfalt işletmeleri vb.

Beş grup içindeki faaliyetler temel alındığında belediye işletmeciliği içinde belediye şirketlerinin de yer alacağı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda her faaliyet alanında bağımsız ve ayrı tüzel kişiliğe sahip şirket kurulabileceği gibi bağımlı ve tüzel kişiliğe sahip olmayan işletme kurmanın da mümkün olacağı anlaşılmaktadır.

Tarihsel açıdan bakıldığında Türkiye’de elektrik, su, telefon gibi tekel niteliğindeki hizmetler 1930’dan önce imtiyaz verilen ve çoğu Osmanlı zamanında yabancılar tarafından kurulan ve şirket olarak adlandırılan oluşumlar tarafından sağlanmıştır. Bu konuda önemli örnekler olarak İzmir ve İstanbul’da kurulan işletmeler gösterilebilir²¹. 1930 sonrasında 1930 Tarihli 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun kabulü ve

18 Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Basım, (İstanbul: Cem Yayınevi, 2012), s. 459.

19 Güneri Akalın, ‘Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi’, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994, s. 17.

20 Akalın, a.g.m., s. 16, 19; DPT, ‘Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yayını, 2001, s. 86.

21 İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü, <http://www.iETT.istanbul.tr/main/pages/tarihce/2>, (Erişim Tarihi 12.03.2017). İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü, <http://www.eshot.gov.tr/tr/Tarihce/26/19>, (Erişim Tarihi 12.03.2017).

devletçi görüşün ağırlık kazanmasıyla bu şirketler 1932’den itibaren satın alınmaya başlanmış ve sonrasında özel kanunlarla belediyelere devredilmiştir²². Belediyelerde bağlı idare olarak faaliyet göstermeye başlayan tarihsel boyutu olan bu tip işletmelere günümüzde İETT (İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü) ve ESHOT (İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü) örnek gösterilebilmektedir²³. Şirket kavramı açısından ele alındığında bu tür işletmeler belediye şirketi kategorisinde yer almayıp kanunla veya kanunun verdiği yetkiyle belediye idaresine bağlı kurulmuşlar²⁴ ve bağlı idare olarak anılan işletmelerdir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin de (m. 4/a) ise bağlı idare kavramına yer verilmiş olup bağlı idare “*belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareler*” olarak tanımlanmıştır. Günümüzde çoğunlukla su ve kanalizasyon idareleri bağlı idarelerin en önemli örneğini oluşturmaktadır. Bu konuda Bursa Büyükşehir Belediyesinin Su ve Kanalizasyon İdaresi (BUSKİ) önemli bir örnektir. Bağlı idarelerin belediye idaresi dışında bütçeleri ve tüzel kişilikleri olsa da aldığı kararlarda belediye idaresinin önemli bir ağırlığı bulunmaktadır.

Belediye işletmeciliğinin bir diğer örneği mülga 1580 Sayılı Yasa’ya eklenen hükümlerle ortaya çıkan döner sermaye ve fon uygulamalarıdır. Belediyelere 1950 yılında mahalli konut yapmak, kiralamak ve satmak işlerini döner sermaye kurarak yapabileme; 1960’da da et, ekmek, odun gibi zorunlu ihtiyaç maddelerini satın almak, satmak ve dağıtmak için fon kurabilme yetkisi verilmiştir. Bu yetkilerle zaman içinde birçok belediye döner sermayeli işletme kurmuştur. Yine çoğu belediye, tanzim satış mağazaları kurarak et, ekmek, yaş sebze meyve gibi zorunlu ihtiyaç maddelerini halka ulaştırmıştır²⁵. 2003 Tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belediye mevzuatı, bütçe dışı harcama yapma eğilimini engellemek adına belediyelere döner sermaye²⁶ ya da fon kurabilme yetkisi vermemiş ancak bütçe içi işletme kurabileceklerinden söz etmiştir. Nitekim 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 71. Maddesi ile belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini, İçişleri Bakanlığından izin almak kaydıyla bütçe içi işletme kurarak yapabileme hakkına sahip olmuşlardır.

Belediye şirketleri ise belediye bütçesi dışında bütçeye sahip olan, bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla belediyelerce kurulan ya da yönetiminin çoğunda söz sahibi olmak kaydıyla belediyece ortak olunan özel hukuka tabi tüzel kişilerdir²⁷. Genel olarak şirketler, “müşterek gaye” diğer bir deyişle kâr elde etmek için

22 A. Serap Fırat, ‘Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları’, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 1, Ocak 1998, s. 93.

23 Ahmet Berk, ‘Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri’, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran, 2003, s. 53.

24 Erdem Ersöz, Yerel Hizmetlerin Kamu Kurumları Eliyle Yürütülmesi: Belediye Bağlı Kurumları ve Belediye Şirketleri, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2012), s. 23.

25 Keleş, a.g.e., s. 460.

26 Bkz. Sayıştay Daireler Kurulu, Karar Tarihi: 9.3.2005, Karar No: 1167/2, <http://www.savistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/sayistay2005kararlar.pdf> (Erişim Tarihi 19.02.2017).

27 İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı, ‘Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve

bir araya gelen ortaklar tarafından kurulan varlıklardır. Bir şirketi diğer aktörlerden ayıran temel unsurlar ise a) sözleşme b) şahıs (tüzel kişilik) ve c) sermayedir. Şirketlerde ortaklar, zarara uğramamak yani kâr etmek için işletme mantığı çerçevesinde verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun faaliyet göstermek durumundadırlar²⁸.

1980'li yıllarda neo-liberal görüşün ağırlık kazanması ile ABD, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerin devleti küçültme ve özelleştirme çabaları, kamuda şirketleşme modelinin yayılmasına öncülük etmiştir. Türkiye'de ise 24 Ocak 1980 kararlarıyla dışa açılma politikalarının uygulanması ve 1983'te iktidara gelen ANAP hükümeti, yerel kamu hizmetlerinin şirketler aracılığıyla görülmesi fikrini benimsemiştir. Bu yıllarda İzmir Büyükşehir Belediyesince kurulan TANSAS (Tanzim Satışları İç ve Dış Ticaret A.Ş.), İZBELCOM (Çevre Koruması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.), ARİZKO (Arap ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Turistik Yatırımlar A.Ş.) söz konusu dönemin ilk uygulamalarıdır²⁹.

1930 tarihli ve mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinde belirtilen "Belediyeler kanununun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsâtı icra ederler" hükmüne istinaden belediye teşebbüsleri şeklinde şirketleşme uygulamasına imkân tanınsa da özellikle 1984'ten sonra büyükşehir belediyeleri ile ilgili yasal düzenlemelere gidilmesi ile büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulan ve sayıları yıldan yıla artan şirketler ortaya çıkmıştır³⁰. Nitekim Yeter (1993)'e göre 1992 yılı itibarıyla nüfusu 20.000'in üzerindeki 275 belediyenin 107'sinde toplam 181 belediye şirketi olduğu saptanmıştır³¹. Böylece çok farklı alanlarda kurulan belediye şirketleri, mevcut belediye bürokrasinin verimsizliğini özel sektörün pratik ve daha serbest uygulama gücünden yararlanarak giderme aracı haline gelmiştir. Nitekim bu tür şirketlerin kurulmasını merkezi idare de desteklemiştir³². Özellikle 1990'lı yıllar ile birlikte yeni kamu işletmeciliği bağlamında belediye şirketleri, kamu hizmeti sunumunda alternatif yöntemlerden biri haline gelmiştir.

4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YASAL DAYANAĞI ve KURULUŞU

2005 yılına kadar uygulamada kalan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin şirketleşme çalışmalarının temeli işletme kavramının kullanılması yönünde olmuştur. Şirketleşme kavramının gelişimi 2005 sonrasında önceki başlıklarda da ifade edilen yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleşmiştir. Yaşanan küresel gelişmeler ve mal ve hizmet üretim ve sunumundaki değişikliklerle birlikte, belediye idarelerinin yanında tüzel kişilikleri olan Ticaret Kanunu hükümlerine

Gerçekler', Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 17, Sayı 1, Ocak 2008, s. 60.

28 Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, 9. Baskı, (İzmir: Siyasal Kitabevi, 2014), s. 394-395.

29 Keleş, a.g.e., s. 473-474.

30 Muhterem Dilbirliği, 'Belediye Şirketleri', Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s. 68.

31 Enis Yeter, 'Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri', Türk İdare Dergisi, Sayı 400, Eylül 1993, alıntı Dilbirliği, a.g.m, s. 71.

32 Hikmet Kavruk, 'Yerel Yönetim Şirketleri', içinde Hüseyin Özgür & Muhammet Kösecik, (der) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform, (Ankara: Nobel Yayın-Dağıtım, 2005), s. 425.

doğrudan bağlı olan belediye şirketlerinin ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Yeni anlayışlar çerçevesindeki belediye şirketlerinin ortaya çıkışı ile üretim ve sunumdaki değişikliğe paralel olarak, belediye hizmetlerinin finansman şekli de değişikliğe uğramış, hizmetlerin finansmanına yerel halkın doğrudan katılımının söz konusu olduğu bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu anlayış ile belediye hizmetlerinden fiyatla- ma ile yararlanma yani “kullanan öder” anlayışı gelişmiştir. Örneğin 1990’lı yıllara kadar belediye idaresinin bütçesi içinde yer alan ve finansmanı çoğunlukla idare bütçesinden sağlanan ve bütçe içi işletmelerle sunulan ekmeğin üretimi ve ulaşım hiz- metleri, günümüzde finansmanının tamamını vatandaşın üstlendiği belediye şirketi şeklindeki bir yapıya bürünmüştür³³.

4.1. Hukuki Yapısı

Günümüzde belediyelerin yerel hizmet sunmak üzere belediye şirketi kurula- bilme yetkisini düzenleyen birden çok yasa bulunmaktadır. Bu alandaki temel ya- salar 2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2011 tarih ve 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, 1994 tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu, 2001 tarih ve 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanu- nu’dur. Ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan ve belediye şirketi kuruluşu- na ilişkin somut açıklamalar yapan 2008/31 Sayılı Genelgenin de önemli bir dayanak olduğu görülmektedir.

4.1.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 70. Maddesi “şirket kurulması” başlığını taşı- maktadır. İlgili maddede, “*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*” hükmüne yer verilmiştir. Görüldüğü gibi 70. madde, şirket kurulmasını belediyenin mevzuatla kendisine yüklenen görev ve hizmetlere bağlamıştır. Buradan belediyenin görevleri ile ilgili olmayan bir şirke- tin kurulmaması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kanunun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 18. maddesinin (i) bendinde ise “*Bütçe içi işletme ile 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar ku- rulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortak- lığı kurulmasına karar vermek*” hükmüne yer verilmiş, böylece şirket kurma kararının belediye meclisinin bir kararı olacağı vurgulanmıştır. Aynı maddenin bir sonraki bendinde de (j) “*belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine...*” ilişkin kararın yine belediye meclisine ait olduğu belirtilmiştir.

33 Nur Belkıs Bektaş, Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Belediye Şirketlerinin Yeri ve Değerlendirilmesi (İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinin İncelenmesi), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016), s. 43.

4.1.2. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

1580 Sayılı eski Belediye Kanunu'nun 19/1 maddesi uyarınca belediyelerin kurdukları şirketler, eskiden Bakanlar Kurulu'nun onayına tabi değildi. Sadece belediye meclis kararı ile şirket kurulabiliyor olması³⁴ ise belediyelerin bu dönemde görev alanlarına girmeyen birçok şirket kurmalarına sebep olmuştur³⁵. Bu nedenle 1994 tarih ve 4046 Sayılı Kanun ile belediye şirketi kurabilmek için belediye meclisi kararına ek olarak Bakanlar Kurulu'nun izni şartı getirilmiştir. Nitekim ilgili Yasada "Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, **Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir**" hükmü (m. 26/IV) ile şirket kurmak ya da bir şirkete ortak olmak üzerine vesayet denetimi getirilmiştir.

4046 Sayılı Kanun'un söz konusu maddesinde belirtilen Bakanlar Kurulu izni için gerekli hukuki süreçler, İçişleri Bakanlığının yayımladığı genelgeler aracılığıyla giderilmeye çalışılmıştır³⁶. Bu genelgelerden 21.04.2008 tarih ve 2008/31 Sayılı Genelge, şirket kurma süreçlerine açıklık getirmektedir. Mahalli İdare Şirketleri konulu ilgili Genelgeye göre Bakanlar Kurulundan alınacak olan iznin İçişleri Bakanlığı aracılığıyla alınacağı ve Bakanlıktan yapılacak izin taleplerinde şu belgelere yer verileceği belirtilmiştir:

- 1- Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı,
- 2- Kurulacak şirkete ait gerekçe raporu, amaç ve faaliyet konusu,
- 3- Mevcut şirkete ortak olunacaksa, bu şirkete ait bilanço,
- 4- Kurulacak, devir alınacak veya sermaye katılımında bulunacak şirketin ana sözleşmesi veya taslağı
- 5- Kurulacak şirkete ait fizibilite etüdü,
- 6- Talepte bulunan idarenin müracaat tarihi itibarıyla genel mizanı,
- 7- Bedelsiz devir söz konusu ise ilgili şirketin bilançosu,
- 8- 4646 Sayılı Kanun uyarınca yapılacak müracaatlarda ilgili firmanın EPDK'dan aldığı dağıtım lisansı örneği.

4.1.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Türkiye'de büyükşehir belediye modelini düzenleyen 2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "şirket kurulması" başlıklı 26. maddesi bu ko-

34 Mustafa Meşe, 'Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme', Dış Denetim, 2011, s. 204.

35 İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 'Şirketler' Başlıklı Resmi Yazı, Sayı B.05.0.MAH.0.74.00.01/46984, 16.08.1995, s. 1.

36 Hasan Özçelik, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İncelenme, (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010), s. 120.

nuda önemli hükümler içermektedir. Buna göre ilgili maddede “Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 Sayılı Kanun hükümlerine tabidir” denilerek normal belediyelere tanınan şirket kurma yetkisi büyükşehir belediyelerine de tanınmıştır.

5216 Sayılı Yasa büyükşehir belediyelerine şirket kurma yetkisi vermiş ancak mevcut bir şirkete ortak olma ya da ortak olunan bir şirketten ayrılma gibi 5393 Sayılı Yasa’da düzenlenen ayrıntılara yer vermemiştir. Hatta bu konularda karar verici konumda olan yetkili organ bile belirtilmemiştir³⁷. Bununla birlikte 5216 Sayılı Yasa’nın “diğer hükümler” başlıklı 28. maddesinde “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır” denildiği için bu tür konularda 5393 Sayılı Yasanın hükümlerinin geçerli olduğu anlaşılmaktadır³⁸. Dolayısıyla ilgili Yasa bahsinde belirttiğimiz gibi şirket kurmak, mevcut şirketten ayrılmak, sermaye artışı, şirket özelleştirmesi gibi konularda belediye meclisi yetkili olduğuna göre büyükşehir modelinde de karar verici konumunda olan organ büyükşehir belediye meclisidir.

4.1.4. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu

2011 tarihinde yenilenen Türk Ticaret Kanununda (TTK), eski Yasa’da olduğu gibi³⁹ belediyelerin şirket kurmalarını ya da ortak olmalarını engelleyen bir hüküm yoktur. Aksine 6102 Sayılı Yasanın 334. maddesinde “Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine, esas sözleşmede öngörülecek bir hükümle, pay sahibi olmasalar da, işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurmak hakkı verilebilir” denilerek dolaylı yoldan belediyelerin şirket kurabilmelerine ya da ortak olabilmelerine imkân tanımaktadır.

4.1.5. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu

2001 tarih ve 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu’nun belediye şirketleriyle olan ilişkisi şehir içinde doğal gaz dağıtımını üstlenen şirketlerin belediye şirketleriyle ortaklığını düzenlemesidir. İlgili Yasanın 4. maddesinde “Kuruldan (Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu) dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketinin, yetki aldığı

37 Özçelik, a.g.t., s. 115.

38 Özçelik, a.g.t., s. 115.

39 Dilbirliği, a.g.m., s. 68.

şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini *sermaye koyma şartı aramaksızın*, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir” hükmüne yer verilmiştir. Böylece kente gaz dağıtan şirketin, belediye ya da onun şirketi ile ortak olması malul görülmüştür. Hatta ilgili maddenin devamında, “*belediye ya da belediye şirketinin hisse almaması veya en az bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanılmayacak oranda hisse alması halinde*” Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu’nun devreye girebileceği ve şehir içi dağıtım şirketinden yönetim ve denetim kurullarında belediyeye temsil hakkı verilmesini isteyebileceği hüküm altına alınmıştır.

4.2. Kuruluş Nedenleri ve Şekilleri

Belediye şirketlerinin temel kuruluş gerekçesi, belediyelerin mevzuat çerçevesinde üstlendiği mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama konusunda gerek mevzuatta gerekse uygulamada karşılaştıkları bazı sorunları aşma çabasıdır⁴⁰. Kavruk (2005)’a göre belediyelerin hizmet sunumunda özelleştirmeye başvurma sebepleri ile şirket kurma sebepleri benzerlik taşımaktadır⁴¹. Bu çerçevede belediyelerin şirket kurma gerekçeleri⁴²;

- Hızlı kentleşme sonucunda yeni ve daha kaliteli hizmet talebinin olması ancak bunların karşılanmasında kamu kaynaklarının yeterli olamaması bu nedenle şirketleşme yoluyla kaynak yaratma çabası,

- Özel sektördeki “kullanan öder” finansman anlayışının rahatlığı, kredi alabilme gücüne kavuşma; kâr ederek belediye bütçesine destek olma isteği,

- Merkezi idarenin idari vesayet denetiminden kurtulmak,

- 5018 Sayılı Yasa’nın katı kurallarından uzaklaşmak rahat hareket edebilmek,

- Nitelikli ve uzman personel eksikliği, memur zihniyetinden uzaklaşmak, etkin, düşük maliyetli ve pratik hizmet sunma isteği,

- Yerel alanda yeni istihdam alanları yaratmak, işsizlik sorununa kısmen çözüm getirmek, istihdam politikasındaki serbestlikten yararlanmak

- Şirketleri bir reklam aracı olarak kullanmak, oy kazanmak şeklinde sıralanabilir. Görüldüğü gibi söz konusu sayılan sebepler çoğunlukla yeni kamu işletmeciliği ile bire bir örtüşmektedir.

40 Meşe, a.g.m., s. 205.

41 Kavruk, a.g.e., s. 423.

42 Kavruk, a.g.e., s. 423-424; Özkal Sayan ve Kışlalı, a.g.m., s. 62-64; Tunay Köksal, ‘Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları’, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 6, 1993, s. 57; Emre Okutan, ‘Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem’, Dış Denetim, 2011, s. 156; DPT, a.g.e., s. 88.

Belediyelerin şirket kurma şekillerine bakıldığında ise en doğal şirket kurma şekli yoktan kuruluş⁴³ ya da doğrudan kuruluş⁴⁴ olarak adlandırılan şekildir. Burada belediye, 5393 Sayılı Yasa’da belirtildiği gibi “...kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında...” kendi bütçesinden sermaye aktarımında bulunarak yeni bir belediye şirketi kurmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi mevzuat uyarınca yeni şirket kurmak için meclis kararı yeterli olmayıp, İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Bakanlar Kurulundan izin de almak gereklidir.

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun “Belediyeler... tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, **mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması**, Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir” hükmü (m. 26/IV) ile belediyelerin ortak olma şeklinde dolaylı olarak belediye şirketi kurabilmesine de izin vermektedir. Bu hükümde belirtildiği gibi belediyeler, daha önce kurulmuş ve faaliyetlerine devam eden bir şirkete ya da yeni kurulacak bir şirkete sermaye katılımıyla ortak olabilirler. Genel kural olarak belediyenin sermaye payının %50’nin üzerinde olması ilgili şirketin bir belediye şirketi olduğuna işaret eder⁴⁵. İlgili Yasa’da belirtildiği gibi bu tür ortaklık yoluyla şirket edinimleri için yine Bakanlar Kurulu’nun izninin alınması şarttır.

Mevzuatta açık hükümlerle belirtilen bu kuruluş şekillerinin yanında, belediyelerin farklı şekillerde şirketleşmeye gittikleri de görülmektedir. “Kayıt Dışı Şirketleşme” olarak da adlandırılan bu tür şirket edinimleri, mevzuatta açık olarak düzenlenmediği için sadece belediye meclisi kararı ile yapılabilmekte, ek olarak merkezi idareden izin almak gerekmemektedir⁴⁶. Bu şekilde yasal mevzuattaki boşluktan yararlanılarak şirketleşme şekilleri hibe yoluyla şirket edinimi, sermaye payı artırımı ile şirket edinimi ve belediye şirketlerinin kurdukları şirketler yoluyla şirketleşme şeklinde üç türdür⁴⁷:

Piyasada faaliyet gösteren özel şirketlerin belediyeye hibe edilmesi mevzuatta düzenlenmemiş bir şirketleşme şeklidir⁴⁸. Buna göre piyasada faaliyet gösteren bir şirketin hisselerinin bir kısmının ya da tamamının belediyeye hibe edilmesi mümkündür. Eğer bir kısım hissesinin devri söz konusu ise bu aynı zamanda belediyenin söz konusu şirkete ortak olması anlamına geldiği için belediye meclisi kararına ihtiyaç duyulur. Eğer şirket hisselerinin tamamının bedelsiz ve şartsız hibesi söz konusu ise belediye meclisinin kararı gerekmemekte belediye başkanının kabul etmesi yeterli olmaktadır⁴⁹. Hibe yoluyla şirketleşmelerin artması üzerine İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 21.04.2008 tarih ve 2008/31 Sayılı Genelgeyi ya-

43 Veysel Atasoy, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, (Ankara: Nurol Matbaacılık, 1993), s. 35.

44 Bektaş, a.g.t., s. 55.

45 Hazine Müsteşarlığı, 2015 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2016, s. 8.

46 Okutan, a.g.m., s. 163.

47 Okutan, a.g.m., s. 163.

48 Bektaş, a.g.t., s. 56.

49 Haluk Nalçakar, ‘Belediyelerce Şirket Kurulması’, Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi, Aralık 2009, s. 3, http://www.mihder.org.tr/Files/belediyelerde_sirket_kurulmasi.pdf (Erişim Tarihi 28.04.2016).

yımlamış ve bu tür şirket edinimlerinde de İçişleri Bakanlığı aracılığıyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiğini hüküm altına almıştır. Bununla birlikte Danıştay 8. Dairesi 05.03.2010 tarih ve 1108 Sayılı Kararında şirketleşme konusunda merkezi idareden alınacak olan iznin mevzuata göre “sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu” olabileceğini ifade etmiştir. Aynı kararda, yasada belediyelerin “...sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gibi bir gereklilik” öngörülmediği belirtilmiş; “yasada yer almayan bir durumu Bakanlar Kurulu iznine tabi tutan Genelgede hukuka uyarlık” olmadığı gerekçesiyle ilgili Genelgeyi iptal etmiştir*. Bu nedenle günümüzde hibe yoluyla şirket edinimlerinde merkezi idarenin izni gerekmemektedir.

Hibe yoluyla şirketleşmeye ek olarak belediyelerin daha önce iştirak etmiş oldukları şirketlerdeki sermaye payını artırması ve pay sahipliğinin %50 ve üzerine çıkarılması da bir şirket edinim şekli olmaktadır. Hibede olduğu gibi sermaye payının artırılması da belediye meclisi kararını gerektirmekte; ayrıca Bakanlar Kurulu'nun izni aranmamaktadır. Çünkü 4046 Sayılı Kanun'un 26. maddesinde belirtilen “... mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir” ifadesi, ortak olunan şirketlerde sermaye artırımını yapılması konusunu içermemektedir⁵⁰.

Belediyelerin merkezi idarenin iznini almadan şirket kurabilmesinin bir diğer şekli ise belediye şirketlerinin yeni bir şirket kurması ya da başka bir şirkete ortak olmasıdır⁵¹. Bu durumda belediyenin dolaylı olarak şirket sahibi olduğu söylenebilir. Bu edinim şekline Bursa Kültür Anonim Şirketi (Bursa Kültür Sanat Ürünleri ve Turizm Ticaret A.Ş.) örnek verilebilir. Bu şirketin ortaklık yapısına bakıldığında şirketin pay sahipleri BESAS (%17), BİNTED AŞ (%17), BURFAŞ (%17), BURKENT (%32) ve BURULAŞ (%17)'dir⁵². Bu şirkette Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan bir sermaye payı bulunmamasına rağmen bu ortaklık yapısı, Bursa Kültür A.Ş.'nin sahiplerinin yine Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin kurduğu (ya da pay sahibi olduğu) şirketler olduğunu göstermektedir. Pay sahibi şirketlerin çoğunda Büyük Şehir Belediyesinin sermaye payı yüksek olduğundan (BESAS'ta %88,7, BURFAŞ'ta %59, BURULAŞ'ta %96, BİNTED'te %30, BURKENT'te %0,00005) Bursa Kültür A.Ş.'nin dolaylı olarak sahibinin yine Bursa Büyükşehir Belediyesi olduğu ifade edilebilir⁵³.

* Genelge iptal edilmiş olsa da “belgesiz ve dosya hazırlanmadan şirket kurulamayacağı için” İçişleri Bakanlığı ilgili genelgede yazılı belgeleri yine talep etmek zorunda kalmaktadır Balamir Gündoğdu, “Belediyeler ve Belediye Şirketleri Arasındaki Mali İlişkiler”, V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 24–25 Kasım 2012, Ankara, 2012, s. 5. Bir örnek için bkz. İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 26.04.2010 tarih ve 45140 Sayılı Muğla Valiliği'ne gönderdiği resmi yazı, <http://www.migm.gov.tr/belediyegeorus> (Erişim Tarihi, 11.02.2017).

50 Nalçakar, a.g.m., s. 3.

51 Okutan, a.g.m., s. 163.

52 Bursa Kültür A.Ş., <http://bursakultur.com/yonetim/ortaklik-yapisi>, (Erişim Tarihi 25.02.2017).

53 Vuslat Güneş, Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Açından Değerlendirilmesi, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014), s. 101.

5. ŞİRKETLERİN BELEDİYE İDARESİ İLE İLİŞKİLERİ

Belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte hisselerinin %50’den fazlası belediyelere ait olduğu için sıradan bir özel sektör kuruluşu olarak değerlendirilmemektedir. Belediyelerin %50’den fazla hisseye sahip olması, belediyeleri bu şirketlerin patronu yapmakta ve yönetimlerinde belediyelere önemli yetkiler sağlamaktadır⁵⁴. Buna ilaveten belediyelerin bu şirketlerle borçlanma, fiyat politikası, ihale gibi alanlarda yoğun mali ilişkileri de bulunmaktadır. Bu nedenle belediyelerin, sahip oldukları belediye şirketleriyle ilişkileri idari ve mali açıdan incelenebilir:

5.1. İdari İlişkiler

Belediye şirketlerinin sermayesinin yarısından fazlası belediye bütçesinden aktarılan sermaye transferi ile oluşturulmaktadır. Sermayenin çoğuna sahip olunması, şirket yönetiminde söz sahibi olmak ve karar verici konumda bulunmak anlamına gelmektedir. Örneğin büyükşehir belediyelerinde tüzel kişiliği büyükşehir belediye başkanı temsil etmektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyesinin sahip olduğu şirketlerde yönetim kurulu başkanının yine belediye başkanı olduğu görülmektedir⁵⁵. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26. maddesinde “...Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler” hükmüne yer verildiğinden uygulamada yönetim ve denetim kurullarında belediye meclis üyelerinin, genel sekreter ve yardımcılarının, başkan danışmanlarının yer aldıkları görülmektedir. Bu nedenle belediye şirketleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre hizmet verseler de sermayenin çoğunu elinde bulunduran belediyelerin yönetsel kontrolü altında faaliyet göstermekte⁵⁶ ve adeta bir kamu tüzel kişiliği görüntüsü vermektedir⁵⁷.

Belediye şirketlerinde belediye yöneticilerinin görevlendirilmesi, bir yandan yüksek ücret almalarını sağlamakta diğer yandan belediye şirketlerini, belediye başkanı ve üst yönetiminin isteklerini hayata geçirmesine imkân vermektedir⁵⁸.

Belediyeler ile şirketleri arasındaki ilişkilerin yürütülebilmesi için belediyeler bünyesinde “Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı”, “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı”⁵⁹ ya da “İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü”⁶⁰ gibi farklı isimlerle kurulan birimlerin yönetim yapısında yer aldığı görülmektedir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı’nın görevleri arasında; “...şirketlerin, kamu hizmetlerinin gerekleri ve belediye

54 Gürbüz Özdemir, ‘Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum’, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 22, 2011, s. 72.

* Hatta belediye şirketlerinin kurduğu şirketlerde bile büyükşehir belediye başkanının yönetim kurulu başkanı olduğu görülmektedir. Kavruk, a.g.e., s. 436.

55 Kavruk, a.g.e., s. 436-437.

56 Köksal, a.g.m., s. 62.

57 Recep Bozlağan, ‘Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun’, Mevzuat Dergisi, Sayı:77, 2004, https://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm#_ftn19, (Erişim Tarihi: 15.02.2017).

58 Meşe, a.g.m., s. 207.

59 Güneş, a.g.t., s. 57.

60 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi, <http://www.ibb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 17.02.2017).

menfaatlerini göz önüne alarak işletilmesi; belediye şirketleri ve iştiraklerinin çalışmalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi, şirketlerin ve iştiraklerin karlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak çalışmalarının sağlanması" yer almaktadır⁶¹.

5.2. Mali İlişkiler

Belediyelerin sermayesinin %50'sinden fazlasını elinde bulundurduğu bir şirkete sahip olması, mali açıdan bazı hak ve yükümlülüklerle de sahip olacağı anlamına gelmektedir. Her şeyden önce belediye şirketlerinin kâr etmesi durumunda belediyelerin net kârdan hisseleri oranında pay alacağı akla gelmektedir. Zaten şirketleşme yoluna gitmenin gerekçelerinden birisi de budur. Nitekim belediye gelirlerini sıralayan 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59/h maddesinde "her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler" belediye gelirleri arasında sayılmıştır. Şüphesiz şirketlerin zarar etmesi durumunda bu zararın şirket ortağı olan belediyeye yansması da oldukça doğaldır. Uygulamada ise belediye şirketlerinin genelde zarar elde ettiği, kâr edenlerin ise kârlarının belediyelere aktarılmak yerine şirketin sermayesine eklenerek şirketlerin büyütülmeye çalışıldığı gözlenmektedir⁶².

İdari ilişkilerde belirtildiği gibi belediye şirketinin yönetimi belediyenin kontrolündedir. Bu nedenle, belediye şirketlerinin üretilen mal ve hizmet fiyatlarının dolaylı olarak belediye idaresi tarafından belirlendiği ifade edilebilir. Dolayısıyla mali olarak belediye şirketinin kâr / zarar etmesi kararı ya da hizmetten yararlananların ödeyeceği tutarların büyüklüğü (düşük-yüksek bedel) aslında belediyenin kararıdır. Eğer yararlanma bedeli kâr amacıyla yüksek tutulursa ödenecek bedeller özel piyasa fiyatına yaklaşacaktır⁶³. Tercih nasıl olursa olsun verilen karar belediye idaresini etkileyecektir. Çünkü vatandaşlar belediye şirketini bir anlamıyla belediye idaresi olarak görmektedirler⁶⁴.

Mali ilişkilerin bir diğer boyutu ihale ilişkisidir. Kamu kesimindeki harcamalara ilişkin ihaleleri düzenleyen 2002 tarih ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu (ve öncesinde uygulanan Devlet İhale Kanunu) hükümleri, belediyelerin kurmuş oldukları şirketlerin belediyelerin açmış oldukları ihalelere katılmayacakları yönündeyken 2003 yılında Kamu İhale Kanununda yapılan bir değişiklikle bu yasak kaldırılmıştır. Bu durum ise "belediyeler tarafından yapılan ihalelerde rekabet ilkesinin yeterince gözetilemediği tartışmasını" gündemde tutmaktadır⁶⁵. Belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisini değerlendiren İlhan (2013), 14 büyükşehir belediyesi (ve bağlı idare-

61 Ankara Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi, <http://www.ankara.bel.tr> (Erişim Tarihi: 17.02.2017).

* Ayrıca belediye bütçelerinden şirketlerin "sermaye artırım" için de önemli tutarlarda transfer harcaması yapıldığı göze çarpmaktadır Meşe, a.g.m., s. 204.

62 Meşe, a.g.m., s. 211; İlhami İlhan, 'Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma', *Sayıştay Dergisi*, Sayı 88, Ocak-Mart 2013, s. 22.

63 Ahmet Karabilgin, 'Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, 1992, s. 23.

64 Bektaş, a.g.t., s. 62.

65 Selçuk Kendirli, M. Şakir Başaran ve Hakan Turan, 'Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi', *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 2014, s. 31.

leri tarafından) 2008-2009 yıllarında düzenlenen ihalelere katılıp kazanan belediye şirketlerinin, kazandıkları ihalelerin ortalama %70’inde tek istekli ya da tek teklif veren şirket olduklarını gözlemlemiştir. Dolayısıyla bu ihalelerde rekabetin ve eşitliğin sağlanamadığı göze çarpmaktadır. Aynı çalışmada belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerde yaklaşık maliyetten ortalama %6 düştüğü, diğer özel şirketlerin kazandığı ihalelerde ise bu oranın %20’ye kadar indiği; dolayısıyla belediyelerin kendi şirketlerinden daha pahalıya mal-hizmet satın aldıkları da yapılan analizlerle tespit edilmiştir⁶⁶.

Belediyelerin borçlanma imkânlarının kısıtlı olması onların, TTK’ya tabi olduğu için daha rahat borçlanabilen şirket kurmalarının önemli bir sebebidir⁶⁷. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre (m. 68/e) belediye şirketlerinin alacakları iç borçlar, belediye meclisi kararına hatta belirli bir tutarın üzerindeyse buna ilaveten İçişleri Bakanlığı’nın onayına tabidir. Sahiplik ilişkisinden kaynaklı olarak belediyelerin, kendi şirketlerinin alacağı iç ve dış borçlanmalarda zaman zaman garantörlük rolünü üstlendiği görülebilmektedir⁶⁸. Bunun yanında belediye idaresinin kendi şirketlerinden borçlanmasına bile rastlanmaktadır. Bu konuda İstanbul Büyükşehir Belediyesinin belediye projelerinin gerçekleştirilmesi için şirketi olan İGDAŞ’tan 2017 yılı içinde 1 milyar TL borç alması örnek olarak verilebilir⁶⁹.

6. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN EKONOMİK BÜYÜKLÜĞÜ

Ülkemizde tüm kamu işletmelerini izleme, mali ve mali olmayan verilerini toplayarak değerlendirme görevi 2009 yılında Hazine Müsteşarlığına verilmiştir⁷⁰. Müsteşarlık bu kapsamda ilk kez 2010 Yılı Kamu İşletmeleri Raporunda “büyükşehir belediye şirketlerine” ilişkin verileri (şirket sayısı vermeden) yayımlamaya başlamıştır. Hazine 2014-2015 yılı verilerini ise Kamu İşletmeleri Raporu yerine web sayfasında “Büyükşehir Belediyeleri Şirketlerinin 2014-2015 Yılı Verileri” başlıklı doküman ile 2017 Ocak ayında yayımlamıştır.

Söz konusu şirketlerin ilgili yıllara ilişkin toplulaştırılmış özet bilanço ile gelir tablosundan hareketle ekonomik büyüklükleri konusunda fikir edinmek mümkündür.

66 İlhan, a.g.m., s. 18-20.

67 Meşe, a.g.m. s. 207.

68 Özçelik, a.g.t., s. 151.

69 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı, <http://www.ibb.istanbul/tr-TR/Pages/MeclisKarari.aspx?KararID=35028> (Erişim Tarihi: 02.03.2017).

70 Hazine Müsteşarlığı (2016), a.g.r., s. 3.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerine Ait Şirketlerin Özet Bilançosu (2009-2015)⁷¹

	(Milyon TL)						
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015
AKTİF TOPLAM	8.348	8.785	8.559	9.807	10.553	13.498	15.049
Dönen Varlıklar	4.402	4.499	4.615	5.931	6.419	7.797	8.893
Duran Varlıklar	3.946	4.286	3.944	3.869	4.133	5.700	6.156
PASİF TOPLAM	8.348	8.785	8.559	9.807	10.553	13.498	15.049
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.679	2.543	2.595	2.886	3.524	3.424	4.046
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.329	2.586	2.214	2.592	2.195	3.297	3.487
Öz Kaynaklar	3.340	3.656	3.766	4.329	4.834	6.777	7.516
Nominal Sermaye	3.064	4.118	3.914	4.334	5.144	6.352	6.588
Ödenmiş Sermaye	3.029	4.034	3.877	4.260	4.947	6.065	6.331
Verisi Açıklanan Şirket Sayısı	v.y.	v.y.	v.y.	110	110	142	142

v.y. Veri Yok

* Geçici veri açıklanmış olup sonrasında kesinleşmiş verilere ilgili dokümanlardan ulaşılamamıştır.

Şirket bilançosuna bakıldığında 2009'da yaklaşık 8,4 milyar TL olan aktif-pasif büyüklüğü 2015 yılında yaklaşık iki katına, 15 milyar TL'ye yükselmiştir. Bu eğilim şirketleşmede istikrarlı bir büyümeye işaret etmektedir. Hazine tarafından yayımlanan 2009-2011 Kamu İşletmeleri Raporları incelendiğinde şirketler arasında en büyük aktif hacme sahip olan şirketin İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret A.Ş. (İGDAŞ) olduğu görülmektedir. Örneğin İGDAŞ'ın aktif büyüklüğü 2010 yılında 3,47 milyar TL olup bu tutar tüm büyükşehir belediyesi şirketlerinin toplam aktif hacminin yaklaşık %40'ına denk gelmektedir⁷².

Tablo 3: BŞB Şirketleri ile BŞB'leri Bilançosunun Karşılaştırılması (2015)⁷³

	(Milyon TL)		
	BŞB Şirketleri (1)	BŞB'ler (2)	(1) / (2)
AKTİF TOPLAM	15.049	154.942	9,7
Dönen Varlıklar	8.893	19.626	45,3
Duran Varlıklar	6.156	135.316	4,6
PASİF TOPLAM	15.049	154.942	9,7
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	4.046	12.022	33,7
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	3.487	22.105	15,8
Öz Kaynaklar	7.516	120.815	6,2
Verisi Açıklanan Şirket / BŞB Sayısı	142	30	

71 Hazine Müsteşarlığı, 2010 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2011, s. 215; Hazine Müsteşarlığı, 2011 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2012, s. 212; Hazine Müsteşarlığı, 2012 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2013, s. 174; Hazine Müsteşarlığı, 2013 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2014, s. 147; Hazine Müsteşarlığı, Büyükşehir Belediyeleri Şirketlerinin 2014-2015 Yılı Verileri, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2017, s. 7, 10'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

72 Hazine Müsteşarlığı, 2009 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2010, s. 215; Hazine (2011), a.g.r., s. 215; Hazine (2012), a.g.r., s. 211.

73 Hazine Müsteşarlığı (2017), a.g.r., s. 7, 10 ve Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi 19.02.2017)'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediye şirketleriyle büyükşehir belediyeleri 2015 yılı bilançosu karşılaştırıldığında şirketlerin büyükşehir belediyeleri aktif hacminin yaklaşık %10’una denk geldiği görülmektedir (Bkz. Tablo 3). Buna karşın şirket dönen varlıklarının büyükşehir belediyelerinin yaklaşık %45’i olduğu dikkati çekmektedir. Ayrıca şirketlerin yabancı kaynaklarının da nispi olarak azımsanamayacak kadar yüksek olduğu kısa vadeli olanların büyükşehir belediyelerinininkinin %33,7’si kadar olduğu görülmektedir.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyelerine Ait Şirketlerin Özet Gelir Tablosu (2009-2015)⁷⁴

	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015
	(Milyon TL)						
Brüt Satışlar	7.337	7.069	8.851	9.618	11.454	12.390	15.254
Yurt İçi	7.190	6.986	8.819	9.528	11.414	12.341	15.179
Yurt Dışı	13	8	13	14	23	29	47
Diğer Gelirler	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	20	28
Satışların Maliyeti	6.291	6.217	7.631	8.368	10.176	11.354	13.489
Brüt Satış Kârı	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	983	1.715
Faaliyet Giderleri	837	892	963	1.040	1.182	1.382	1.487
Faaliyet Kar-Zararı	147	- 108	234	181	63	- 398	228
Dönem Kar-Zararı	227	- 6	308	509	453	40	681
Dönem Karı Vergi Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	v.y.	106	195
Dönem Net Kar-Zararı	167	- 55	187	387	315	- 66	486

v.y. Veri Yok

* Geçici veri açıklanmış olup sonrasında kesinleşmiş verilere ilgili dokümanlardan ulaşılamamıştır.

Şirketlerin özet gelir tablolarına bakıldığında 2009 yılında 7,3 milyar TL olan brüt satışların 2015 yılında yaklaşık iki kat artarak 15,3 milyar TL’ye yükseldiği görülmektedir (Bkz. Tablo 4). Şüphesiz bunda şirketlerin enerjiden, gıdaya, ulaşımdan hizmetler sektörüne kadar birçok alanda faaliyet göstermesinin rolü büyüktür. Tabloda şirketlerin 2010 ve 2014 dışında kalan 5 yılda net kâr elde ettiği de göze çarpmaktadır. Bu durum yeni kamu işletmeciliği mantığı gereği büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu şirketleri aracılığıyla “kullanan öder” anlayışını benimsediğini de göstermektedir.

⁷⁴ Hazine Müsteşarlığı (2011), a.g.r., s. 215; Hazine Müsteşarlığı (2012), a.g.r., s. 212; Hazine Müsteşarlığı (2013), a.g.r., s. 174; Hazine Müsteşarlığı (2014), a.g.r., s. 147; Hazine Müsteşarlığı (2017), a.g.r., s. 8’den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 5: BŞB Şirketlerinin Brüt Satışları ile BŞB'leri Faaliyet Gelirleri (2009-2015)⁷⁵

(Milyon TL)			
Yıl	Şirket Brüt Satışları (1)	BŞB Faaliyet Gelirleri (2)	(1)/(2)
2009	7.337	10.786	68.0
2010	7.069	11.974	59.0
2011	8.851	15.060	58.8
2012	9.618	17.099	56.2
2013	11.454	19.843	57.7
2014	12.390	27.398	45,2
2015	15.254	33.181*	46.0

* 2015 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna ulaşamadığından BŞB'leri bütçe gelir toplamı alınmıştır.

Tablo 5, büyükşehir belediyelerinin faaliyet gelirleriyle şirketlerin brüt satışlarını karşılaştırmalı olarak göstermektedir. Buna göre 2009-2015 döneminde şirket brüt satış gelirlerinin büyükşehir belediye gelirlerinin %46 ile %68'i arasında olduğu görülmektedir. Dolayısıyla büyükşehir gelirlerinin yaklaşık yarısına hatta 2/3'üne denk gelen bu tutarlar şirketleşmenin devasa boyutlara ulaştığını göstermektedir. Adeta fiyatlanabilir tüm hizmetlerin söz konusu şirketler aracılığıyla halka sunulduğu belirtilebilir.

Tablo 6: BŞB Şirketleri ve Büyükşehir Belediyeleri Personel Sayıları ve Giderleri Karşılaştırması (2011-2015)⁷⁶

	2011	2012	2013	2014	2015
Büyükşehir Belediye Şirketleri Yılsonu Personel Sayısı	34.107	34.237*	39.813*	49.199	49.266
Büyükşehir Belediye Şirketleri Personel Giderleri (Milyon TL)	1.699	1.985*	v.y.	v.y.	v.y.
Büyükşehir Belediyeleri Personel Sayısı	38.485	38.307	38.970	53.090	46.514
Büyükşehir Belediyeleri Personel Giderleri (Milyon TL)	1.586	1.812	1.970	3.083	3.473

* Geçici.

⁷⁵ Tablo 4 ve Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri, Büyükşehir Belediyeleri Mali Tablolardan (Faaliyet Sonuçları Tablosu) yararlanılmıştır.

⁷⁶ Hazine (2013), a.g.r., s. 174; Hazine (2014), a.g.r., s. 147; Hazine (2017), a.g.r., s. 10. Muhasebat Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasebat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi 19.02.2017). İçişleri Bakanlığı, 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2016, s. 50; İçişleri Bakanlığı, 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2015, s. 52; İçişleri Bakanlığı, 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2014, s. 49; İçişleri Bakanlığı, 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2013, s. 50; İçişleri Bakanlığı, 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2012, s. 51'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

Personel sayıları itibariyle bakıldığında büyükşehir belediyelerinde çalışan personel kadar hatta bazı yıllarda (2013, 2014, 2015) daha fazla personelin söz konusu şirketlerde istihdam edildiği görülmektedir (Bkz. Tablo 6). Elde edilebilen veriler (2011, 2012 yılları) çerçevesinde şirketlerin personel giderlerinin, büyükşehir belediyelerine kıyasla daha yüksek olduğu da göze çarpmaktadır.

7. ÖRNEK BELEDİYE ŞİRKETİ ÇALIŞMASI: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

“Sürdürülebilir ve yenilikçi çözümlerle hayatı kolaylaştıran, şehircilik ve medeniyet adına küresel değer üreten marka kentin yerel yönetimi” vizyonuna sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi⁷⁷, 14,7 milyona ulaşan nüfusu ile Türkiye’nin en büyük yerel yönetim birimidir⁷⁸. Göç nedeniyle hızlı bir nüfus artışına sahip olan İstanbul’da yerel hizmet sunumu sadece belediye bürokrasisi tarafından yapılmamaktadır. Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde belediye şirketlerinden önemli ölçüde yararlanan İstanbul BŞB; çevre (2), enerji (2), gıda (3), hizmet (8), inşaat (5), teknoloji (2) ve ulaşım (4) olmak üzere 7 farklı sektörde 26 şirket* ile yerel hizmet sunma modelini benimsemiştir⁷⁹. Elde edilebilen veriler ışığında bu şirketlerin ekonomik büyüklükleri konusunda aşağıdaki açıklamaları yapmak mümkündür.

Tablo 7: İBB Şirketlerinin Gelir-Gider-İstihdam Verileri (2009-2015)⁸⁰

Yıl	Şirket Sayısı	Toplam Gelirler	Toplam Giderler	İstihdam
2009	22	5.988.053.897	v.y.	12.146
2010	24	5.127.949.080	5.012.371.511	12.400
2011	24	6.532.260.935	5.976.665.869	12.092
2012	25	7.399.667.147	6.736.903.840	12.789
2013	25	9.000.385.675	9.449.989.725	14.122
2014	26	9.247.619.274	8.756.976.666	17.914
2015	26	12.093.108.862	10.744.815.224	18.446

Tablo 7, İstanbul BŞB şirketlerinin son 7 yıla ilişkin gelir ve gider büyüklükleri ile çalışan sayısını göstermektedir. Şirket gelirlerinin 2009 yılında 5,9 milyar TL iken 2015 yılına gelindiğinde 12 milyar TL’ye yükseldiği; giderlerin de benzer şekilde 2010 yılında 5 milyar TL iken 2015 yılında 10,7 milyara ulaştığı görülmektedir. Dolayısıyla gelir ve gider açısından 6-7 yıllık dönemde şirketlerin iki katın üzerinde büyüdüğü göze çarpmaktadır. İstihdam açısından bakıldığında da 2009’da 12.146

77 İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2015 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2016, s. 12.

78 TÜİK, Nüfus İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.03.2017).

* Bu şirketlerin isimleri ve faaliyet konuları hakkında bkz. İstanbul BŞB (2016), a.g.r., s. 53.

79 İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2016), a.g.r., s. 53.

80 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

olan çalışan sayısının %51,9'luk bir artışla 18.446'ya yükselmesi dikkat çekicidir. Ayrıca 2013 yılı hariç şirket gelirlerinin giderlerinden fazla olduğu da belirtilmelidir.

Tablo 8: İBB Şirket Gelirlerinin İBB Bütçe Gelirleri ile Karşılaştırılması (2009-2015)⁸¹

Yılı	İBB Şirket Gelirleri (1)	İBB Bütçe Gelirleri (2)	(1)/(2)
2009	5.988.053.897	4.355.156.588	137.5
2010	5.127.949.080	5.985.182.251	85.7
2011	6.532.260.935	7.173.139.504	91.1
2012	7.399.667.147	7.423.983.344	99.7
2013	9.000.385.675	8.936.033.998	100.7
2014	9.247.619.274	12.276.426.547	75.3
2015	12.093.108.862	10.514.526.248	115.0

Tablo 8, İBB şirketlerinin elde ettiği gelirler ile İBB gelirlerini karşılaştırmaktadır. Görüldüğü gibi 2009, 2013 ve 2015 yıllarında şirketler, İBB'den daha fazla gelir elde etmişlerdir. Diğer yıllarda da şirket gelirlerinin İBB gelirlerine oranının azımsanamayacak kadar fazla olduğu göze çarpmaktadır. Yüzde 75.3 ile en düşük orana sahip olan 2014 yılında İBB gelirlerinde bir önceki yıla göre %37'lik büyük bir artış meydana gelmiştir. Dolayısıyla 2014 yılındaki nispi olarak düşüklük, bu olağan dışı gelir artışından kaynaklanmıştır. Bu artışın sebebinin ise 2014 yılında bağlı kurum borçlarından yaklaşık 3,2 milyar TL'lik bir tahsilatın gerçekleşmesi olduğu anlaşılmıştır⁸².

Tablo 9: İBB Şirket Giderlerinin İBB Bütçe Giderleri ile Karşılaştırılması (2010-2015)⁸³

Yılı	İBB Şirket Giderleri (1)	İBB Bütçe Giderleri (2)	(1)/(2)
2010	5.012.371.511	6.503.330.850	77.1
2011	5.976.665.869	7.112.092.143	84.0
2012	6.736.903.840	7.178.078.896	93.8
2013	9.449.989.725	8.596.356.875	109.9
2014	8.756.976.666	12.493.245.706	70.1
2015	10.744.815.224	11.179.608.646	96.1

Toplam giderler açısından bakıldığında (Tablo 9), İBB şirket giderlerinin yine İBB bütçe giderlerine oldukça yakın bir büyüklükte olduğu görülmektedir. Rakamlar incelendiğinde 2013 yılında şirketlerin İBB'den daha fazla harcama yaptığı göze çarpmaktadır. Şirket giderlerinin İBB bütçe giderlerine oranı 2010 yılında 77.1, 2011'de 84.0, 2012'de 93.8, 2015 yılında ise 96.1 olarak gerçekleşmiştir. En düşük oranın (70.1) ise 2014 yılında olduğu dikkati çekmektedir.

81 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

82 İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2015, s. 32.

83 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 10: İBB Şirket Yatırımlarının İBB Bütçe Yatırımları ile Karşılaştırılması (2009-2015)⁸⁴

Yılı	İBB Şirket Yatırımları (1)	İBB Bütçe Yatırımları (2)	(1)/(2)
2009	420.403.719	3.377.971.692	12,5
2010	369.038.356	3.187.229.244	11,6
2011	264.389.658	3.216.347.824	8,2
2012	359.411.983	3.306.116.555	10,9
2013	302.553.443	4.304.335.162	7,0
2014	371.660.310	7.965.248.156	4,7
2015	345.805.944	5.170.173.604	6,7

Tablo 10 yatırım giderleri açısından İBB şirketleri ile İBB bütçesini karşılaştırmaktadır. Görüldüğü gibi şirketler 1 milyar TL’nin oldukça altında bir yatırım performansına sahipken İBB, en az 3,2 milyar TL (2010 yılı) en çok 7,9 milyar TL’lik (2014 yılı) yatırım büyüklüklerine sahip olmuştur. Oran bakımından incelendiğinde şirketlerin yatırım giderleri, İBB yatırım giderlerinin en fazla %12,5’i (2009 yılı) olabilmektedir. Gerek toplam gelir gerekse toplam gider büyüklükleri açısından birbirine yakın olan iki aktörün yatırım giderleri açısından birbirlerine uzak olması şirketlerin genelde yatırımcı işletmeler olmadığını göstermektedir. 2015 yılı verilerinden hareketle yatırımcı karakterde olan şirketlere enerji sektöründen 146,8 milyon TL ile İGDAŞ (tüm şirket yatırımlarının %42,5’i); çevre sektöründen 72,6 milyon TL ile İSTAÇ A.Ş.; ulaşım sektöründen 44,3 milyon TL ile ULAŞIM A.Ş. ve 21,0 milyon TL ile İSPARK A.Ş.; inşaat sektöründen 10,8 milyon TL ile İSTON A.Ş. örnek verilebilir. Bunların dışındaki 21 şirketten 5’i 2015 yılında hiç yatırım yapmazken kalan 16’sının toplam yatırım tutarı yaklaşık 50 milyon TL’de kalmıştır⁸⁵.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26. maddesine göre Büyükşehir belediyeleri, “mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini” işletmek üzere sermayesinin % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere (hatta bu şirketlerin %50’sinden fazla ortak olduğu şirketlere de) 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri uygulanmadan belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmektedir. Ayrıca ilgili Yasanın 7. maddesi uyarınca büyükşehir belediyeleri birçok işi kendisi yapabileceği gibi özel sektörden yararlanarak firmalara yatırılabilecek yetkisine de sahiptir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinde birçok şirketin büyükşehir belediyesi yatırımlarını kullanarak hizmet sunduğu görülmektedir. Örneğin Metro İstanbul A.Ş. (eski adıyla İstanbul Ulaşım A.Ş.) kent içi raylı sistemlerin işletmeciliğini, metro ve tramvay araçlarının, istasyon ve hatların bakım ve onarım hizmetlerini, elektrik ve elektronik sistemlerin bakım ve onarımını yapmaktadır⁸⁶. Dolayısıyla raylı sistemlerde asıl yatırımcı aktör İBB olup bu sistemlerin işletmeciliğini ilgili şir-

84 İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından yararlanılarak oluşturulmuştur.

85 İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2016), a.g.r., s. 43.

86 Metro İstanbul A.Ş., <http://www.metro.istanbul/hakkımızda> (Erişim Tarihi 04.03.2017).

kete yaptırmaktadır. Şirketlerin yatırımlarının daha düşük olmasının temel sebebi ise budur.

Hizmet sunma görevi belediye şirketlerine verildiğine göre günümüzde gelinen nokta esasen belediye idaresinin sahibi olduğu şirketlerin ihtiyaç duydukları yatırımları finanse etme işini üstlenmesi bunun karşılığında hizmetlerin belediye şirketleri tarafından fiyat karşılığında halka ulaştırılmasıdır⁸⁷.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yeni kamu işletmeciliği kamu kesiminde üretilen ve sunulan kamusal mal ve hizmetlerin gerek niteliklerinin gerekse finansman kaynaklarının değişmesini gündeme getirmiştir. Çalışmanın içinde de değinildiği üzere kullanılan “kamu işletmeciliği” kavramı kamu kesiminde üretilen ve sunulan mal ve hizmetlerin özel kesim anlayışı (kalite, memnuniyet, düşük maliyet gibi) çerçevesinde üretilip sunulmasını kapsamaktadır. Çalışmadaki analizlerle beraber özel kesimdeki anlayışın kamu kesimine taşınmasında belediyelerin önemli yere sahip oldukları anlaşılmıştır. Türkiye’deki büyükşehir belediye şirketleri verilerine odaklanan çalışmada Hazine Müsteşarlığı verilerine göre 2009 yılında 8,4 milyar TL aktif büyüklüğe sahip olan şirketlerin 2015 yılına gelindiğinde bu büyüklüğü 15 milyar TL’ye yani iki katına çıkardığı görülmüştür. Söz konusu şirketlerin 2009-2015 döneminde 2010 ve 2014 yılları hariç net kâr elde etmeleri; aktif büyüklüğünde olduğu gibi brüt satışlarını da 2009’dan 2015’e iki katına çıkarmaları ekonomide hatırı sayılır bir büyüklüğe ulaştıklarını gösterir niteliktedir.

Büyükşehir belediye şirketleri ile onların sahibi ve yerel kamu hizmeti sunumunda seçmenler tarafından görev verilen temel aktör olan büyükşehir belediyeleri verileri karşılaştırıldığında da şirketlerin önemli bir büyüklükte oldukları sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre şirketlerin dönen varlıklar açısından büyükşehir belediyelerinin %45’i, kısa ve uzun vadeli yabancı kaynaklar açısından %50’si, brüt satışları (gelirleri) açısından %46’sı, personel sayısı olarak %106’sı, personel giderleri açısından ise %110’u kadar olduğu tespit edilmiştir.

Bu veriler yeni kamu işletmeciliği anlayışının belediye idareleri yönüyle bakıldığında önemli boyutta olduğunu ortaya çıkartmıştır. Diğer deyişle belediyelerde şirketler yoluyla belediye bütçesinin dışında fiyatlandırma mekanizması ile mal ve hizmet üretimi ve sunumuna yönelik bir gelişme yaşandığını göstermektedir. Mevcut durumda belediyeler, hizmet gören konumundan hızla çıkmakta, hizmet gördüren konumuna geçmektedir⁸⁸.

Büyükşehir belediye şirketleri kanalıyla yerel mal ve hizmet üretimlerinin gerçekleştirilmesinde örnek belediye olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin ekonomik-mali büyüklüğünün ele alındığı çalışmada verilere göre şirketlerin büyüklüğünün hemen hemen belediye idaresinin büyüklüğü kadar olduğu gö-

87 Bektaş, a.g.t., s. 99.

88 Meşe, a.g.m., s. 209.

rülmüştür. Örneğin son 2015 verilerine göre İBB şirketlerinin gelir açısından İBB bütçe gelirlerinin %115'i, gider açısından İBB bütçe giderlerinin %96.1'i, personel sayısı olarak %129'u kadar olması bunun bir kanıtı niteliğindedir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin tüm belediye şirketlerinin mali büyüklüklerinin üstünde olduğu anlaşılmıştır. Diğer bir deyişle İstanbul Büyükşehir Belediyesinin şirket büyüklüğü açısından Türkiye'deki belediyelerin öncüsü olduğu en fazla şirket sayısı (102 şirket içinde 26 şirket ile) ve en fazla mali büyüklüğe (2015'te toplam 15 milyar gelir içinde 12 milyar TL ile) sahip olduğu da görülmüştür.

Yeni kamu işletmeciliğinin belediye şirketleri yönüyle incelendiği ve İstanbul Büyükşehir Belediyesinin örnek olarak alındığı çalışma ile tartışılması gereken hususları belirtmek gerekirse;

-Belediyeler yeni anlayış çerçevesinde mal ve hizmet üretimlerini şirketler kanalıyla gerçekleştirmeye yönelmişler bu bağlamda belediye idarelerinin durumu bir anlamda işi yapan şirket ile hizmeti talep eden ve kullanan seçmenler arasında politika üretmek gibi daha rahat bir pozisyona geçmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki tüm üretim ve sunum işlerini yüklenen bürokrat anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışındaki idarenin bürokratları ile şirket yöneticileri ayrımına geçilmiştir. Diğer deyişle belediye idaresinin seçilmiş ve atanmış sorumluları, hizmetlerin üretim ve sunumunun idari ve mali uğraş sıkıntılarından kurtulmuş, bu iş şirket yöneticilerinin üzerine bırakılmıştır.

- Belediye idaresinin bütçesi ile gerçekleştirilen üretim ve sunumlar yeni anlayış ile şirketler kanalıyla gerçekleştirildiğinden işi yapan belediye şirketlerinin, belediye idaresinin bütçesinden desteklendiği sonucunu ortaya çıkartmıştır. Belediye idareleri kendi bütçelerinden bazen şirketlere sermaye aktarımında bulunmakta; bazen onların kullanacağı yatırımlar yapmakta ya da İSFALT A.Ş. örneğinde olduğu gibi piyasadan temin edebileceği bir işi (asfalt) kendi şirketinden satın almaktadır. Sonuçta belediye bütçesine konulan ödeneklerin önemli bir kısmı belediye şirketlerinin gördüğü hizmetlerin karşılığı olarak şirketlere yansıtılan ödemeler olarak kendini göstermektedir.

- Değerlendirilmesi gereken diğer bir husus örnek olarak incelenen İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin yaptığı yatırımların büyüklüğüdür. İBB şirketlerinin yatırımlarının İBB yatırımlarının %5-10'u dolayında kaldığı görülmüştür. Bu rakamın tartışılır olmasının altında yatan merak şirketlerin büyüklüğünün belediye idaresinin büyüklüğü ile yarışır halde olmasına rağmen yatırımlarının o boyutta olmamasıdır. Bunun temel nedeni genelde şirketlerin belediye idaresinin yatırımlarını kullanarak iş yapan konumunda olmalarıdır.

- Büyükşehir belediyeleri şirketlerinin mali büyüklüklerinin önemli boyutta olması bunların karlılık durumlarının da değerlendirilmesini gündeme getirmektedir. İncelenen veriler ışığında şirketlerin 2015 yılındaki 15.3 milyar TL satış rakamlarına rağmen sadece 486 milyon TL -yaklaşık %3.2- karlılık oranına ulaşmaları tartışmaya açık bir durum oluşturmaktadır. Bu konuda şirketlerin giderlerinin önemli boyutta olması etkili olmaktadır. Genel verilere bakılarak Büyükşehir

Belediyelerinden daha fazla personel çalıştıran şirketlerin politik istihdam kapısı olduğu, yeterli tasarrufla çalışmadığı, bunun ise nispeten yüksek mal-hizmet fiyatları olarak halka yansıdığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu ise Yeni Kamu İşletmeciliği ile bağdaşmayan bir durumdur.

Çalışmanın ele aldığı yeni kamu yönetimi işletmeciliği çerçevesinde belediyelerin durumunun incelenmesi ile ortaya çıkan sonuçlar ile belirtilmesi gereken genel husus; belediye şirketleri ile üretim ve sunumun başta İstanbul Büyükşehir Belediyesi olmak üzere diğer büyükşehir belediyeleri tarafından üzerinde durulan bir anlayış şekline geldiği, Türkiye’de ulaşım, gaz dağıtım, otopark gibi ön sıralardaki şirketlerin halkın doğrudan fiyatlama mekanizması ile yararlandığı şirketler olduğu, bu konuda İBB’nin öncü olduğu, ancak bu görüntünün yanında belediyelerin serbest piyasa koşullarını haksız rekabete yönelterek bozduğu düşüncesinde olduğumuz asfalt, elektrik, kültür, su, çevre, medya vb şirketleri ile belediyelerin doğrudan üretim sorumluluğunun olmadığı alanlarda konunun önemli hale geldiğini belirtmek gerekir. İhale verilerinde tartıştığımız gibi belediyelerin, piyasada özel sektör tarafından rekabetçi anlayışla üretilen mal-hizmetleri, kendi şirketlerinden satın alması doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü bu yaklaşım, belediyelerin mal-hizmeti yüksek fiyatla satın almalarına ve başka alanlarda örneğin yatırımlarda kullanabileceği tutarları şirketlere aktarmalarına yol açmaktadır. Bu nedenle belediyelerin şirket kurmaları konusunda dikkatli olunmalı ve her alanda şirket kurulmasının önüne geçilecek idari-hukuki önlemlerin alınması sağlanmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri. ‘Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi’, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi. <http://www.ankara.bel.tr> (Erişim Tarihi: 17.02.2017).
- Atasoy, Veysel. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, (Ankara: Nurol Matbaacılık, 1993).
- Baransel, Atilla. Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri: Cilt 1, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1979).
- Bektaş, Nur Belkıs. Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Belediye Şirketlerinin Yeri ve Değerlendirilmesi (İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinin İncelenmesi), (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016).
- Berk, Ahmet. ‘Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri’, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran, 2003.
- Bozlaşan, Recep. ‘Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun’, Mevzuat Dergisi, Sayı:77, 2004, https://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm#_ftn19, (Erişim Tarihi: 15.02.2017).
- Bryson, John M.; Barbara C. Crosby; Laura Bloomberg. ‘Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management’, Public Administration Review, Vol. 74, Issue 4.
- Bursa Kültür A.Ş., <http://bursakultur.com/yonetim/ortaklik-yapisi>, (Erişim Tarihi 25.02.2017).
- Callahan, Kathe. Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation. (USA: Taylor & Francis Group, 2007).
- Danıştay 8. Dairesi Kararı. 05.03.2010 Tarih ve 1108 No’lu Karar.
- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt. New Public Service: Serving, Not Steering, Expanded Edition, (USA: M.E. Sharpe, Inc, 2007).
- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt. ‘The New Public Service: Serving Rather than Steering’, Public Administration Review, Vol 60, No 6, November-December 2000.
- Dereli, Toker. Organizasyonlarda Davranış: Birinci Cilt, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1976).
- Dilbirliği, Muhterem. ‘Belediye Şirketleri’, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995.
- DPT. ‘Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu’, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: DPT Yayını, 2001.
- Ersöz, Erdem. Yerel Hizmetlerin Kamu Kurumları Eliyle Yürütülmesi: Belediye Bağlı Kurumları ve Belediye Şirketleri, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2012).
- Fırat, A. Serap. ‘Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları’, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 1, Ocak 1998.
- Gündoğdu, Balamir. ‘Belediyeler ve Belediye Şirketleri Arasındaki Mali İlişkiler’, V. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 24–25 Kasım 2012, Ankara, 2012.
- Güneş, Vuslat. Türkiye’de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin Mali Açından Değerlendirilmesi, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014).
- Hazine Müsteşarlığı. 2009 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2010.
- Hazine Müsteşarlığı. 2010 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2011.
- Hazine Müsteşarlığı. 2011 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2012.
- Hazine Müsteşarlığı. 2012 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2013.
- Hazine Müsteşarlığı. 2013 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2014.
- Hazine Müsteşarlığı. 2015 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2016, s. 8.
- Hazine Müsteşarlığı. Büyükşehir Belediyeleri Şirketlerinin 2014-2015 Yılı Verileri, Ankara: Hazine Müsteşarlığı, 2017.
- Hughes, Owen E. Public Management and Administration: An Introduction, (New York: St. Martin’s Press, Inc., 1994).

- İçişleri Bakanlığı. 21.04.2008 tarih ve 2008/31 Sayılı Genelge.
- İçişleri Bakanlığı. 2011 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2012.
- İçişleri Bakanlığı. 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2013.
- İçişleri Bakanlığı. 2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2014.
- İçişleri Bakanlığı. 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2015.
- İçişleri Bakanlığı. 2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2016.
- İçişleri Bakanlığı. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 'Şirketler' Başlıklı Resmi Yazı, Sayı B.05.0.MAH.0.74.00.01/46984, 16.08.1995.
- İçişleri Bakanlığı. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 26.04.2010 tarih ve 45140 Sayılı Muğla Valiliği'ne gönderdiği resmi yazı, <http://www.migm.gov.tr/belediyegorus> (Erişim Tarihi, 11.02.2017).
- İlhan, İlhami. 'Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma', *Sayıştay Dergisi*, Sayı 88, Ocak-Mart 2013.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı. <http://www.ibb.istanbul/tr-TR/Pages/MeclisKarari.aspx?KararID=35028> (Erişim Tarihi: 02.03.2017).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi, <http://www.ibb.gov.tr> (Erişim Tarihi: 17.02.2017).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 Faaliyet Raporları, <http://www.ibb.gov.tr>
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2014 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2015.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi. 2015 Faaliyet Raporu, İstanbul, 2016.
- İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü. <http://www.iETT.istanbul/tr/main/pages/tarihce/2>, (Erişim Tarihi 12.03.2017).
- İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü. <http://www.eshot.gov.tr/Tarihçe/26/19>, (Erişim Tarihi 12.03.2017).
- Karabilgin, Ahmet. 'Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, 1992.
- Kavruk, Hikmet. 'Yerel Yönetim Şirketleri', içinde Hüseyin Özgür & Muhammet Kösecik, (der) *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, (Ankara: Nobel Yayın- Dağıtım, 2005).
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Basım, (İstanbul: Cem Yayınevi, 2012).
- Kendirli, Selçuk; M. Şakir Başaran ve Hakan Turan. 'Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi', *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 1, 2014.
- Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution*. (New York: The Brookings Institution, 2005).
- Köksal, Tunay. 'Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları', *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 6, 1993.
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (27.05.2016 Tarih ve 29724 Sayılı Mükerrer R.G.).
- Meşe, Mustafa. 'Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme', *Dış Denetim*, 2011.
- Metro İstanbul A.Ş., <http://www.metro.istanbul/hakkımızda> (Erişim Tarihi 04.03.2017).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. Büyükşehir Belediyeleri Bütçe İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi 19.02.2017).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü. Genel Yönetim Mali İstatistikleri, <https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi 19.02.2017).
- Nalçakar, Haluk. 'Belediyelerde Şirket Kurulması', *Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi*, Aralık 2009, http://www.mihder.org.tr/Files/belediyelerde_sirket_kurulmasi.pdf (Erişim Tarihi 28.04.2016).
- Okutan, Emre. 'Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem', *Dış Denetim*, 2011.
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, (New York: Addison-Wesley, 1992).

- Ömürganülşen, Uğur. ‘Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği’, içinde Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, (der.) Çağdaş Kamu Yönetimi I: Konular, Kuramlar, Kavramlar, (Ankara: Nobel Yayıncılık, 2014).
- Özçelik, Hasan. Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, (Basılmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, 2010).
- Özdemir, Gürbüz. ‘Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum’, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı 22, 2011.
- Özkal Sayan, İpek ve Murat Kışlalı. ‘Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler’, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 17, Sayı 1, Ocak 2008.
- Sayıştay Daireler Kurulu. Karar Tarihi: 9.3.2005, Karar No: 1167/2, <http://www.sayistay.gov.tr/Upload/95906369/files/yayinlar/sayistay2005kararlar.pdf> (Erişim Tarihi 19.02.2017).
- Toprak, Zerrin. Yerel Yönetimler, 9. Baskı, (İzmir: Siyasal Kitabevi, 2014).
- TÜİK. Nüfus İstatistikleri, <http://www.tuik.gov.tr> (Erişim Tarihi: 02.03.2017).
- Yeter, Enis. ‘Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri’, Türk İdare Dergisi, Sayı 400, Eylül 1993.
- 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu (27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı R.G.).
- 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu (02.05.2001 Tarih ve 24390 Sayılı R.G.).
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı R.G.).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı R.G.).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı R.G.).
- 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu (14.02.2011 Tarih ve 27846 Sayılı R.G.).