



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE BURSA
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ
AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Vuslat GÜNEŞ

BURSA - 2014



**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE BURSA
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ
AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Vuslat GÜNEŞ

**Danışman:
Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ**

BURSA - 2014

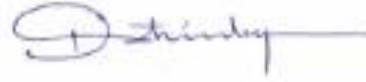
T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 701012001 numaralı Vuslat GÜNEŞ'in hazırladığı "Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Açısından Değerlendirilmesi" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 19/08/2014 günü (4:00 - 12:30 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarıyla..... (başarılı/başarısız) olduğuna ..oy birliği..... (oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ
Uludağ Üniversitesi



Üye
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi



Üye
Doç. Dr. M. Zahid SOBACI
Uludağ Üniversitesi



19/08/2014

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Vuslat GÜNEŞ
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XII+134
Mezuniyet Tarihi : 25/08/2014
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

TÜRKİYE’DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Günümüzde yerleşme sürecinin beraberinde getirdiği olgulardan biri belediye şirketleridir. Belediye şirketleri, özel hukuk tüzel kişiliğine göre kurulan ve genellikle de belediyeler tarafından yönetilen kuruluşları ifade eder. Söz konusu şirketlerin çoğunlukla ortaklık hisselerinin tamamı doğrudan ya da dolaylı olarak belediye idarelerine ait olmaktadır. Şirketler ticaret kanunları çerçevesinde genellikle anonim ya da limited şirket türünde kurulmaktadır. Şirketler hemen her alanda ticari faaliyette bulunmaktadır. Şirketlerin özellikle de kentsel kalkınma, çevre, ulaşım ve enerji alanlarında faaliyet gösterdikleri görülmektedir.

Tezde belediye şirketleri, kuruluş amacı, faaliyet alanı, hukuki dayanakları gibi idari yönlerden incelenmekte ve Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketleri mali açıdan değerlendirilmektedir. Tezde özel hukuk tüzel kişisi olarak belediye şirketlerinin büyükşehir belediyelerine oranla oldukça yüksek tutarda kamu kaynağı kullandıkları, sayıca önemli düzeyde personel istihdam ettikleri görülmüştür. Ayrıca belediye şirketlerinin yerel kamu hizmetlerini, kamusal denetim mekanizmalarından uzaklaşarak sunmanın bir aracı haline geldiği, bu nedenle önemli bir mali sorun alanı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler:

Belediye Şirketleri

Yerel Kamu
Şirketleri

Belediye İktisadi
Teşebbüsleri

Büyükşehir
Belediyeleri

Yerelleşme

ABSTRACT

Name and Surname : Vuslat GÜNEŞ
University : Uludağ University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Finance
Branch : Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded : Master
Page Number : XII+134
Degree Date : 25/08/2014
Supervisor (s) : Assoc. Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

THE MUNIPICAL COMPANIES IN TURKEY AND FINANCIAL EVALUATION OF BURSA METROPOLITAN MUNICIPALITY COMPANIES

One of the results of localization period today is municipal corporations. Municipal corporations refer to institutions which are established in accordance with legal entity of private law and which work under the municipal administrations. Usually, partner's interests of those corporations directly or indirectly belong to municipal administrations. Those corporations are mostly established as private or stock corporations within the framework of commercial legislation. Corporations are engaged in almost all types of commercial activities. These corporations have active roles especially in the fields of urban development, environment, transportation and energy.

In this paper, the reason why municipal corporations have been established, their areas of activity and legal bases are analyzed and corporations of Bursa Metropolitan Municipality are financially evaluated. It has been seen in this paper that compared to metropolitan municipalities, as legal entity of private law, municipal corporations use high amount of public resource and employ great number of staff. Moreover, it has been stated in this paper that since the local public services of municipal corporations work without the influence of public auditing mechanisms, they form a large body of financial problem.

Keywords:

Municipal Companies

Local Public
Companies

Municipal Economic
Enterprises

Metropolitan
Municipalities

Localization

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR	ix
TABLolar.....	x
GRAFİKLER.....	xii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİ VE YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1. DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN NEDENLERİ	4
1.1. OPTİMAL KAYNAK DAĞILIMINI GERÇEKLEŞTİRMEK.....	4
1.2. EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAK.....	6
1.3. GELİR DAĞILIMINI İYİLEŞTİRMEK	7
1.4. EKONOMİK BÜYÜMEYİ GERÇEKLEŞTİRMEK	8
2. KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI VE DOĞUŞ NEDENLERİ	8
2.1. KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI.....	9
2.2. KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN DOĞUŞ NEDENLERİ.....	10
2.2.1. Siyasi Nedenler.....	10
2.2.2. Sosyal Nedenler.....	11
2.2.3. Ekonomik ve Mali Nedenler	12
3. KAMU İŞLETMECİLİĞİNE İLİŞKİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR.....	13
3.1. KLASİK GÖRÜŞ.....	13
3.2. KEYNESYEN GÖRÜŞ.....	15
3.3. NEO-LİBERAL GÖRÜŞ	16
4. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ.....	17
4.1. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ	17
4.2. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİNE İHTİYAÇ DUYULMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER	20
4.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	22

5. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE ÜLKELERİNDE BELEDİYE ŞİRKETLERİ.....	23
5.1. AVRUPA ÖZERKLİK ŞARTI	24
5.2. YERELLİK İLKESİ.....	27
5.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU VE YAPISI.....	29
5.4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN FAALİYET ALANLARI.....	29
5.5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE HOLDİNGLEŞME	34
5.6. BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE KURULUŞ NEDENLERİ.....	37
2. KURULUŞ BİÇİMLERİNE GÖRE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	38
2.1. BELEDİYE BÜTÇESİ İÇERİSİNDE YER ALAN İŞLETMELER	39
2.2. BELEDİYEYE BAĞLI İDARELER	40
2.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİ.....	43
3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI	44
3.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU	45
3.2. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU	46
3.3. 4046 SAYILI ÖZELLEŞTİRME KANUNU	47
3.4. 4646 SAYILI DOĞAL GAZ PİYASASI KANUNU	48
3.5. 6102 SAYILI TÜRK TİCARET KANUNU	49
4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KONUMU.....	50
5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU	53
5.1. BELEDİYEYE HİBE EDİLEN ŞİRKETLER ARACILIĞIYLA ŞİRKET KURMA	54
5.2. İŞTİRAKLER HALİNDE SAHİP OLUNAN ŞİRKETLERE SERMAYE ARTIRIMINDA BULUNARAK ŞİRKET KURMA	54
5.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURDUKLARI VEYA İŞTİRAK ETTİKLERİ ŞİRKETLER ARACILIĞIYLA ŞİRKET KURMA	55
5.4. BELEDİYELERİN GÖREV VE HİZMET ALANI DIŞINDA ŞİRKET KURMASI.....	56
6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YÖNETİM YAPISI	56

7. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN FAALİYET ALANLARI VE SOSYAL BELEDİYECİLİK	58
8. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İHALE VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	62
8.1. İHALE SİSTEMİ.....	62
8.1.1. Belediye Şirketlerinin Tabi Olduğu İhale Mevzuatı	62
8.1.2. Belediye Şirketlerinin İhale Mevzuatına Tabi Olmayan Harcamaları .	63
8.1.3. Belediye İhalelerine Belediye Şirketlerinin Katılabilme Durumu	64
8.1.4. Belediyelerden Belediye Şirketlerine İhalesiz Devredilebilen Varlık ve Hizmetler.....	65
8.2. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	66
9. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ	71
9.1. SAYIŞTAY KANUNU ÇERÇEVESİNDE DENETİM	71
9.2. DİĞER KAMU KURULUŞLARININ DENETİMİ	74
9.3. BAĞIMSIZ DENETİM	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN SORUNLARIN İNCELENMESİ

1. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ	76
2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE MALİ GÖRÜNÜMÜ	78
3. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YÖNETİM YAPISI	84
4. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ	86
4.1. BESAŞ.....	88
4.2. BURFAŞ.....	89
4.3. BURBAK	90
4.4. BURKENT	92
4.5. BURSA KÜLTÜR A.Ş.	93
4.6. BURULAŞ	94
4.7. BİNTED	95
5. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ AÇIDAN İNCELENMESİ	97
5.1. SERMAYE VE ORTAKLIK YAPISI	97
5.2. BRÜT SATIŞ DURUMU.....	102

5.3. KÂR-ZARAR DURUMU	104
5.4. PERSONEL DURUMU	106
6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN SORUN ALANLARI	108
6.1. HUKUKSAL ALTYAPI SORUNU.....	108
6.2. BAKANLAR KURULU İZİNİ ALINMADAN ŞİRKET KURULMASI SORUNU.....	108
6.3. BELEDİYENİN GÖREV ALANI DIŞINDA FAALİYET GÖSTERMESİ SORUNU.....	109
6.4. DENETİM SORUNU.....	109
6.5. MALİ SAYDAMLIK SORUNU	110
6.6. İHALE SİSTEMİ SORUNU	111
6.7. İSTİHDAM SORUNU	116
6.8. AKILCI YATIRIM POLİTİKASI-FİNANSMAN SORUNU	116
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	118
KAYNAKLAR.....	123
EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ.....	128
ÖZGEÇMİŞ	134

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
AB	Avrupa Birliği
Adana SKİ	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
ASAT	Antalya Su ve Kanalizasyon İdaresi
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
BBŞB	Bursa Büyükşehir Belediyesi
BESAŞ	Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Ticaret
BİNTED	Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt, Eğitim, Danışmanlık Hizmetleri, İmar, İnşaat ve Ticaret
BURBAK	Bursa Bakım, Onarım, Ulaşım, Toplu Taşım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret
BURFAŞ	Bursa Ulaşım Toplu Taşım İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret
BURKENT	Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret
BURSA KÜLTÜR A.Ş.	Bursa Kültür – Sanat Ürünleri ve Turizm Ticaret Anonim Şirketi
BUSKİ	Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
BTSO	Bursa Sanayi ve Ticaret Odası
CEEP	Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi
EGO	Ankara Elektrik ve Havagazı Müessesesi
ESHOT	İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Umum Müdürlüğü
ESKİ	Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi
İDO	İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret
İEET	İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilatı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSU	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi
İZSU	İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
GASKİ	Gaziantep Su ve Kanalizasyon İdaresi
KOSKİ	Konya Su ve Kanalizasyon İdaresi
SASKİ	Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi

TABLolar

Tablo 1: Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları	31
Tablo 2:Avrupa’da Elektrik ve Gaz Üretim/Nakil/Dağıtım Hizmeti	33
Tablo 3: İDO A.Ő.’nin Özelleştirme Öncesi Ortaklık Yapısı	69
Tablo 4: İDO A.Ő.’nin Özelleştirme Sonrası Ortaklık Yapısı	70
Tablo 5: Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Özet Bilanço Bilgileri	79
Tablo 6: Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Özet Gelir Tablosu	80
Tablo 7: Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Personel Bilgileri .	81
Tablo 8: Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Merkez İlçe Belediye Nüfus Yoğunlukları	85
Tablo 9: Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin İŞtirak Ettiği Şirketlerin Kuruluş Yılları ve Unvanları	87
Tablo 10: BİNTED Personelinin Görev Yerleri (2013)	96
Tablo 11: BESAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı	97
Tablo 12: BURFAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı	98
Tablo 13: BURBAK Sermaye ve Ortaklık Yapısı	98
Tablo 14: BURKENT Sermaye ve Ortaklık Yapısı	99
Tablo 15: BURSA KÜLTÜR A.Ő. Sermaye ve Ortaklık Yapısı	99
Tablo 16: BURULAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı	100
Tablo 17: BİNTED Sermaye ve Ortaklık Yapısı	100
Tablo 18: Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Ortaklık Yapısı	101
Tablo 19: Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Brüt Satış Durumu	102
Tablo 20: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketleri Kar/Zarar Durumu	105

Tablo 21: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketleri Personel Sayıları.....	106
Tablo 22: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketlerinde Yer Alan Personel ve BİNTED Personelinin Dağılımı	107
Tablo 23: Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin İlgili Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerini Alma Durumu	112
Tablo 24: Büyükşehir Belediyeleri ile Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yılı İhalelerinden İlgili Belediye Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerin Sayısal Görünümü	113
Tablo 25: Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhalelere Katılan Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerdeki Rekabet Durumu.....	114

GRAFİKLER

Grafik 1: Türkiye’deki Belediye Şirketlerinin Brüt Satışları – Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri Karşılaştırması	82
Grafik 2: Türkiye’deki Belediye Şirketlerinin Dönem Kar/Zararı – Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi Karşılaştırması	82
Grafik 3: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri Şirket Personeli – Büyükşehir Belediyeleri Personeli Karşılaştırması.....	83
Grafik 4: Türkiye’de Büyükşehir Belediye Şirketleri ve Büyükşehir Belediyeleri Personel Giderleri Karşılaştırması	84
Grafik 5:Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Sermaye Büyüklükleri	102
Grafik 6: Bursa’daki 250 Büyük Firma Araştırmasında BURULAŞ’ın Durumu	103
Grafik 7: Bursa BŞB Şirketleri Brüt Satışları ve Bursa BŞB Bütçe Gelirleri Karşılaştırması	104
Grafik 8: Bursa BŞB Kar-Zarar Eden Şirket Sayıları.....	105
Grafik 9: Bursa BŞB Bütçe Açığı – Şirket Kar/Zararı Karşılaştırması	106
Grafik 10: Bursa BŞB – Şirket Personeli Karşılaştırması	107

GİRİŞ

Günümüzde hâkim olan neo-liberal görüş, tüm güçleri merkezde toplayan bir devlet anlayışı yerine yerel yönetimlerin hemen her açıdan güçlendirilmesini öngörmektedir. Bu çerçevede yapılan kamu yönetimi reformları, yerel yönetimlere eskiye oranla daha fazla görev ve sorumluluk ile birlikte kaynak kullanma yetkisi vermektedir. Yerelleşme olarak adlandırılan bu sürecin önem kazanmasında etkili olan unsurlardan biri de yerel yönetimler ile demokrasi arasında varsayılan yakın ilişkilidir. Demokrasinin beşiği olarak adlandırılan yerel yönetimlere yerel nitelikli kamu hizmetleri sunumunun önemli ölçüde devredilmesi, halkın tercihlerinin daha fazla dikkate alınabilmesine ve vatandaşların yönetime daha çok katılabilmesine imkân vermektedir. Bu anlamda yerelleşme sürecinin demokrasinin gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunacağı söylenebilir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler özellikle belediyelerin görev ve yetkileri ile hizmet sunum kapasitesini önemli ölçüde artırmıştır. Belediyeler de artan görev ve sorumluluklara cevap verebilme adına farklı alternatif hizmet sunum modellerinden yararlanmaya yönelmişlerdir. Bu alternatif hizmet sunum modelleri arasında yaygın başvuru olan yöntemlerden biri belediye şirketleridir. Belediye şirketleri, belediyeler tarafından kurulan ya da iştirak edilen ve sermayesinin çoğunluğu belediyeye ait olan özel hukuk tüzel kişileridir. Bu şirketler sayesinde belediyeler daha esnek hizmet sunma imkânına kavuşmaktadırlar.

Türkiye’de “belediye şirketlerini” ifade etmek için aynı anlama geldiği düşünülen farklı kavramlar kullanılmakta ve kavramsal olarak karışıklık yaşanmaktadır. Örneğin belediye şirketlerini anlatmak için kullanılan “belediye iktisadi teşebbüsü” kavramı; esasında belediyelerin kurmuş olduğu belediye şirketleri dâhil tüm kurum ve kuruluşları kapsayan genel bir kavramdır. Benzer şekilde belediye şirketlerini ifade etmek için “yerel yönetim şirketi” kavramının da kullanıldığı görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim şirketi kavramı belediyelerle birlikte diğer tüm yerel yönetimlerin şirketlerini de içine alan bir kavramdır.

Ülkemizde 1980’li yıllardan itibaren özellikle büyükşehir belediyeleri şirketleşme modelini yoğun olarak kullanmaya başlamıştır. Şirketleşme modelinin yaygın bir şekilde kullanılmasının altında kamunun katı kurallarından kurtulma ve yeni gelir kaynakları yaratma gibi farklı nedenler yer almaktadır. Ayrıca başlangıçta bu yöntem, temel yerel kamu hizmetlerinin sunumu için benimsenmişken zamanla yerel kamu hizmeti niteliği bulunmayan faaliyet alanlarında da kullanılmaya başlanmıştır. Avrupa’da ise söz konusu şirketler ağırlıklı olarak ulaşım ve enerji gibi kamu hizmeti niteliği bulunan alanlarda faaliyette bulunmak amacı ile kullanılmaktadır. Bu çalışmada Türkiye’deki belediye şirketlerinin mali açıdan ne kadar bir büyüklüğe ulaştığı sorusuna yanıt aranmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede Bursa Büyükşehir Belediye şirketlerinin faaliyet alanları, sermaye yapıları, ciro, kâr-zarar ve personel büyüklükleri incelenmiş ve Bursa Büyükşehir Belediyesi bütçe ve personel verileriyle karşılaştırılmıştır. Bu şekliyle Türkiye’de şirketleşme modelinin gerçek anlamda yerel kamu hizmetine katkıda bulunmak amacı ile mi yoksa kamu yararını gözetmenin dışında farklı amaçlarla mı işlediği görülmeye çalışılacaktır.

Literatürde belediye şirketlerine ve şirketlerin mali açıdan değerlendirilmesine ilişkin çalışma sayısı oldukça azdır. Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerini ele alan herhangi bir çalışmaya ise literatürde rastlanmamıştır. Dolayısıyla bu çalışma Bursa özelinde belediye şirketlerini incelemesi bakımından literatüre katkı sağlama potansiyeline sahiptir.

Tezde belediye şirketlerinin bilanço, gelir tablosu ve bütçe verilerinden hareket edilerek analiz yapılması hedeflenmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de belediye şirketlerine ilişkin veri problemi detaylı analizler yapmayı engellemektedir. Örneğin Türkiye’de şirket verilerinin toplandığı ve kamuoyu ile paylaşılan sağlıklı bir veri tabanı yoktur. Hatta Türkiye’de kaç belediye şirketi olduğu sorusuna bile net bir yanıt vermek güçtür. Bu nedenlerle belediye şirket verileri, şirketlerden derlenmeye çalışılmış ancak bu konuda da veriye erişim problemleri ile karşılaşmıştır. Örneğin belediye şirketlerinin bir kısmının bütçe yapmadıkları bir kısmının ise veri paylaşmada gönüllü olmadıkları görülmüştür. Bu nedenle tezde Bursa Büyükşehir Belediyesinden, belediye şirketlerinden ve BİSO’dan elde edilebilen veriler üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle devletin ekonomik faaliyetlerinin nedenleri, kamu işletmeciliği ve kamu işletmeciliğine ilişkin iktisadi yaklaşımlar genel hatlarıyla ele alınmıştır. Ardından yerel kamu işletmeciliğine ihtiyaç duyulmasına ilişkin görüşlere ve belediye iktisadi teşebbüsleri kavramsal olarak incelenmiştir. Birinci bölümün son kısmında ise Avrupa Birliği üye ülkelerinde belediye şirketleri hakkında bilgiler verilmiştir.

Tezin ikinci bölümde ilk olarak Türkiye’de belediye iktisadi teşebbüsleri, belediye teşebbüslerinin kuruluş nedenleri ve kuruluş biçimleri ele alınmıştır. Daha sonra bu çalışmanın odak noktası olan belediye şirketlerinin hukuki dayanaklarına, konumuna, kuruluşuna, yönetim yapısına, faaliyet alanlarına, özelleştirme-ihale uygulamalarına ve nasıl denetlendiğine yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerine ve faaliyet alanlarına yer verilmiştir. Söz konusu şirketlerin sermaye yapıları, personel sayıları, ciro ve kâr-zarar durumları, Bursa Büyükşehir Belediyesi ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Son kısımda ise belediye şirketlerinin sorun alanlarına ve sorunların çözümüne ilişkin önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİ VE YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1. DEVLETİN EKONOMİK FAALİYETLERİNİN NEDENLERİ

1.1. OPTİMAL KAYNAK DAĞILIMINI GERÇEKLEŞTİRMEK

Ekonomide kaynakların kıt ve ihtiyaçların sınırsız olması, var olan kaynaklardan en iyi şekilde yararlanma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda ekonomik aktör olarak devlet, ihtiyaçları en iyi şekilde karşılamayı ifade eden optimal kaynak dağılımını temel görevlerden biri olarak kabul etmiştir. Nitekim hakim olan piyasa işleyişinde devlet müdahalesi olmadan kendiliğinden gerçekleşeceği beklenen optimal kaynak dağılımının gerçekleşmediği görülmüştür¹.

Piyasa ekonomisinin optimal kaynak dağılımı konusunda başarısızlığının nedenleri olarak tam rekabetten uzaklaşma, dışsallıklar ve kamusal malların piyasa tarafından üretilmemesi ya da yeterli üretilmemesi sayılabilir². Piyasa başarısızlığı nedeniyle sağlanamayan optimal kaynak dağılımı için devlete çeşitli görevler düşmektedir. Devlete düşen görevlerden biri olarak tam ve yarı kamusal mal ve hizmet üretimi sayılabilir. Söz konusu tam kamusal mal ve hizmetler taşıdıkları bölünememe, pazarlanamama ve ortak tüketim gibi özelliklerden dolayı piyasa işleyişinde optimal kaynak dağılımı sağlanacak şekilde üretilmemektedir. Yarı kamusal mal ve hizmetler ise fiyatlanabilir ve pazarlanabilir olmalarından dolayı piyasa tarafından üretilebilmekte ancak tüketilmeleri durumunda topluma sağlanacak yüksek sosyal faydadan dolayı devlet tarafından da üretilmesi ya da devletin piyasayı sübvansiyonlarla desteklemesi gerekmektedir.

¹ Naci B. Muter – A. Kemal Çelebi – Süreyya Sakınç, **Kamu Maliyesi**, 3. b., Emek Matbaası, Manisa, 2008, s. 17 - 18.

² Özhan Çetinkaya, **Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme**, 3. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2012, s. 20.

Devletin optimal kaynak dağılımını sağlamak için faaliyette bulunduğu bir diğer alan doğal tekellerdir. Azalan maliyet koşulları altında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan doğal tekeller, optimal kaynak dağılımının gerçekleşmesini engellemektedir. Azalan maliyetler, toplam maliyetler içinde sabit maliyetlerin payının çok büyük olduğu sektörlerde ve üretim dallarında geçerli olmaktadır. Azalan maliyet koşullarında faaliyet gösteren özel işletmeler, üretimleri arttırdıkça ortalama maliyetlerinin azalması nedeniyle rakiplerinin önüne geçerek tekel konumuna gelmektedir. Tekel konumunda olan işletmeler, üretim düzeyini düşük seviyede tutup yüksek fiyat uygulayarak aşırı kar elde etmektedir. Devlet bu durumda optimal kaynak dağılımı için gerekli olan koşulları oluşturmaya çalışmaktadır³.

Devlet optimal kaynak dağılımını sağlamak amacıyla dışsal fayda ve maliyetin olduğu durumlarda da müdahale edebilmektedir. Çünkü dışsal maliyetlerin olduğu durumda piyasadaki üretim ve tüketim miktarı optimum düzeyin üzerinde olmakta, dışsal fayda durumunda ise piyasadaki üreticilerin dışsal faydayı pazarlayamamaları nedeniyle toplum için gerekli olan üretim yapılmamakta ve neticede optimal kaynak dağılımı sağlanamamaktadır⁴. Devlet bu gibi durumlarda dışsallığın topluma fayda yayması ya da maliyet yüklemesine bağlı olarak farklı müdahalelerde bulunmaktadır. Eğer dışsallık topluma fayda sağlıyor ise devlet üretimi teşvik için mali yardım sağlayabilmekte dışsallığın topluma maliyet yüklemesi durumunda ise devlet yaptırımlar uygulayarak müdahale edebilmektedir⁵.

Yukarıda belirtilenlere ek olarak özellikle son yıllarda üzerinde önemle durulmaya başlanan müdahale sebeplerinden biri de asimetrik bilgidir⁶. Piyasa ekonomisi tarafından optimal kaynak dağılımının sağlanabilmesi için tam ve simetrik bilginin olması gereklidir. Artan kentleşme ve sanayii sorunları ile birlikte piyasalarda alıcılar ile satıcılar arasında bilgi dengesizlikleri yaşanmaktadır⁷. Hizmet sunan sağlık işletmeleri, ilaç fabrikaları ve sağlık personelinin, hizmet talep eden hastalara göre daha fazla bilgiye sahip olmaları ya da bankaların kredi verecekleri şahıslara göre daha az bilgiye sahip olmaları bu duruma örnek verilebilir. Bu gibi durumlarda daha fazla bilgiye sahip olan taraf talebi

³ Mahmut Duran, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ekonomisi**, Antalya, 1995, s. 10-11.

⁴ Muter – Çelebi – Sakınç, a.g.e., s. 23.

⁵ Çetinkaya, a.g.e., s. 21.

⁶ Ömer Faruk Batırel, **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 14.

⁷ Hülya Kirmanoğlu, **Kamu Ekonomisi Analizi**, 3. b., Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2011, s. 112.

yönlendirmekte bu ise talebin optimumun üzerine çıkmasına ve kaynak israfına sebep olmaktadır⁸. Bu gibi durumlarda devlet özellikle hukuk kuralları yoluyla bilgi dengesizliklerini ve muhtemel olumsuz sonuçlarını giderici önlemlerle müdahalede bulunabilmektedir⁹.

1.2. EKONOMİK İSTİKRARI SAĞLAMAK

Bir ekonomide istikrar, fiyat istikrarının ve tam istihdam seviyesinin birlikte sağlanmasıdır. Ekonomilerin en büyük sorunlarından biri olan fiyat istikrarı, fiyatlar genel düzeyindeki iniş ve çıkışların belli bir düzeyde kalmasını ifade eder. Bir diğer ifade ile fiyat istikrarı, enflasyon ve deflasyon ile mücadele anlamına gelmektedir. Ekonomik istikrarın bir diğer koşulu olan tam istihdam ise geniş anlamda tüm üretim faktörlerinin üretime katılmasını ifade ederken bilinen yani dar anlamıyla işgücünün tamamının üretime katılmasını ifade etmektedir. Ancak ekonomide tam istihdam seviyesinin yakalanması biraz ütopyatik bir hedef olduğu için günümüz ekonomileri için tam istihdamın sağlanması kişilerin verimli alanlarda istihdam edilerek, milli gelir düzeyinin yükselmesi ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasını ifade etmektedir¹⁰.

Piyasalarda bazı dönemler konjonktürel dalgalanmalar şeklinde ekonomik istikrarsızlıklar yaşandığı görülmekte ve bu yaşanan ekonomik istikrarsızlıklara yol açan nedenler ülkelerin gelişmişlik düzeylerine ve yapısal özelliklerine göre farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde daha çok efektif talep noksanlığı ekonomik istikrarsızlığın önemli nedenlerinden iken gelişmekte olan ülkelerde ise toplam tasarruf ve dolayısıyla toplam yatırım düzeyinin düşük olması ekonomik istikrarsızlığın önemli nedenleri arasındadır¹¹. Devlet makro ekonomik istikrarı sağlamak için konjonktürün durumuna göre kamu bütçesini bir araç olarak kullanabilmekte, açık ya da fazla veren bütçelerle ekonomiyi yönlendirebilmektedir¹².

⁸ Batirel, a.g.e., s. 40.

⁹ Kirmanoğlu, a.g.e., s. 107.

¹⁰ Aytaç Eker - Asuman Altay - Mustafa Sakal, **Maliye Politikası**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2004, s. 39-40.

¹¹ Muter – Çelebi – Sakınç, a.g.e., s. 32.

¹² Nihat Edizdoğan – Özhan Çetinkaya, **Kamu Bütçesi**, 4. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2013, s. 17.

1.3. GELİR DAĞILIMINI İYİLEŞTİRMEK

Devlet, gelir dağılımını iyileştirme fonksiyonu ile reel gelir ile servetin kişiler arasında adil bir biçimde paylaşılmasını amaçlar. Bir toplum için gelir dağılımında adaletin sağlanması önemlidir çünkü toplumsal refah, sosyal barış, kaynak dağılımında etkinlik ve ekonomik kalkınma gelir dağılımıyla yakından ilgilidir. Diğer taraftan bir toplum için gelir dağılımı bu kadar önemli iken gelir dağılımının salt piyasa işleyişine bırakılması doğru değildir. Nitekim yapılan araştırmalarda piyasa işleyişinin gelir dağılımını bozduğunu ortaya çıkarmıştır¹³.

Ekonomide adil gelir dağılımını sağlamanın devletin bir görevi olduğu diğer bir deyişle adil gelir dağılımının piyasa tarafından sağlanamadığı konusu iktisadi açıdan iki şekilde savunulmaktadır. Bunlardan birincisi, gelir dağılımının tam kamusal hizmet olmasıdır. Bu görüşe göre adil gelir dağılımı, toplumdaki herkese fayda sağlar. Ayrıca devlet müdahalesi olmadıkça bireyler bu hizmetin sunulmasına katkı sağlamak istemezler. İkinci görüş ise gelir dağılımının dışsallığı olan bir mal olarak ele alınmasıdır. Bu görüşe göre zengin bir bireyin refahı fakirlerin gelirine de bağlıdır çünkü sosyal ve siyasal problemlerin azalması fakirlerin gelir düzeyinin yükseltilmesine de bağlıdır. Bu sebeple zenginler gelirlerinden bir kısmını fakirlere vermek isteseler bile piyasa ortamında bu aktarımların gerçekleştirilmesi eksik ya da yetersizdir. Sonuç olarak “ister tam kamusal hizmet ister dışsallık olarak düşünölsün, gelirin yeniden dağılımı sonucu hiç kimse zarara uğramamakta, buna mukabil bazı kişiler bu yeniden dağılımdan fayda sağlamaktadır”¹⁴.

Toplumsal barış ve adaletin sağlanması adına gelir dağılımında iyileştirme sağlanabilmesi piyasa işleyişinde ancak devlet müdahalesi ile mümkün gibi görölmektedir. Devlet, maliye politikası, kamu harcamaları ve kamu gelirlerini kullanarak gelir dağılımı üzerinde önemli etkiler meydana getirebilmektedir. Kamusal gelirlerin arasında önemli yere sahip olan vergiler, özellikle artan oranlı vergiler gelir dağılımındaki adaletsizliği engellemektedir. Bunun yanında kişiler arası farklı gelir seviyeleri göz önünde tutularak yapılan transfer harcamaları da gelir dağılımı üzerinde etkili olabilmektedir¹⁵.

¹³ Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi**, 8. b., Beta Yayınları, İstanbul, 2006, s. 21.

¹⁴ Batirel, a.g.e., s. 53-54.

¹⁵ Eker - Altay - Sakal, a.g.e., s. 41-42.

1.4. EKONOMİK BÜYÜMEYİ GERÇEKLEŞTİRMEK

Ekonomik büyüme, bir ülkede üretim kapasitesinin, üretimin ve dolayısıyla milli gelirin artmasını ifade eder. Bir ülkede kişi başına düşen reel gelir bir önceki yıla göre artış göstermiş ise ekonomik büyümenin gerçekleştiği kabul edilir¹⁶.

Ancak ekonomilerde piyasa işleyişindeki aksaklıklardan dolayı bazı dönemler ekonominin durgunluk içine girerek küçüldüğü veya istenilen büyüme hızına ulaşılmadığı görülmektedir. Ekonomik büyüme problemleri incelendiğinde de nedenlerin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği görülmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde toplam tasarrufların düşük olması ve girişimci sınıfın istenilen özellikte olmaması yatırımların yeterli düzeyde gerçekleşmesini engellemekte ve bu durum ekonomik büyümede sorunlara sebep olmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise özellikle efektif talep yetersizliğinden dolayı yatırımların yeterli düzeyde gerçekleşmemesine bağlı olarak ekonomik büyümede sorunlar yaşanmaktadır. Piyasa ekonomisi kaynaklı yaşanan ekonomik büyüme sorunlarına devlet mali ve parasal araçlar ile müdahale edebilmektedir. Örneğin devlet, mali araç olan vergi teşviklerini kullanarak yatırımları teşvik etmekte böylece üretim artışı şeklinde ekonomik büyüme gerçekleşmektedir¹⁷. Kamu maliyesinin büyüme dostu olabilmesi için kamu harcamalarında tüketimden ziyade yatırım harcamalarına ağırlık verilmesi gerekmektedir. Ayrıca yapılan araştırmalar, harcama tutarından ziyade harcama verimliliğinin büyüme üzerinde daha önemli olduğunu göstermiştir. Bu nedenle kamu kesiminde sosyal getirisi yüksek altyapı projelerinin yürürlüğe konması büyük önem taşımaktadır¹⁸.

2. KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI VE DOĞUŞ NEDENLERİ

Ülkenin gelişmişlik düzeyine göre değişmekle beraber sermaye birikiminde yetersizlik, girişim noksanlığı, işsizlik ve alt yapı yetersizliği gibi etkenler, kamu işletmeciliğini ortaya çıkarmıştır. Kamu işletmeciliği, kamu yararı, kârlılık ve verimlilik anlayışı içerisinde faaliyette bulunan kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirilmekte ve bu işletmelerin en önemli özellikleri; ekonomide ticari yöntemlere göre faaliyet göstermek

¹⁶ Zeynel Dinler, **İktisada Giriş**, 15. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s. 573.

¹⁷ Muter –Çelebi –Sakınç, a.g.e., s. 32-33.

¹⁸ Batirel, a.g.e., s. 62.

ya da kamu yararı ağır basan tekel niteliğindeki mal-hizmetleri sunmak üzere kurulmuş olması ve sermayelerinin tamamının ya da bir bölümünün devlete ait olmasıdır¹⁹.

2.1. KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAVRAMI

Kamu işletmeciliği, devletin kendi mülkiyetini, kendi sermayesini, kendi işgücünü ve kendi müteşebbisini kullanarak üretim sürecine dâhil olmasını ifade etmektedir. Kamu işletmeciliği olgusu, tarihsel süreçte kendini iki dönemde belirgin olarak göstermiştir²⁰:

İlk olarak orta çağ döneminin son bulması ile milli devletler ortaya çıkmış ve bu devletler merkantilist politikalar uygulamaya başlamışlardır. Merkantilist politikalar benimseyen ülkeler, ödemeler dengesinin daha hızlı ve ihracat yönlü gelişebilmesi için hem özel teşebbüsü teşvik etmiş hem de devleti aktif olarak üretim sürecine dâhil etmişlerdir. İlk kamu girişimciliği uygulamaları bu şekilde başlamıştır. İkinci kez kamu girişimciliğinin dünya ölçeğinde etkili olması ise Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomilerin buhran içine girmesi sonucu ortaya çıkmıştır.

Günümüzde kamu işletmesi kavramına ilişkin farklı tanımlamalar olmakla beraber kamu işletmesi, yönetiminde bir kamu kuruluşunun ağırlıklı paya sahip olduğu işletmeleri tanımlamaktadır. Uluslararası literatürde ise farklı kamu işletme tanımları bulunmaktadır. Örneğin Birleşmiş Milletler geliştirdiği Ulusal Hesaplar Sistemi'ne (SNA 2008) göre kamu işletmeleri, kamu birimlerinin kontrolü altındaki şirketlerdir. Avrupa Kamu İşverenleri ve İşletmeleri Merkezi (CEEP) ise mali olanaklarının yarıdan fazlası merkezi veya mahalli kamu idarelerin sorumluluğunda olan ve bunlar tarafından denetlenen girişimleri kamu işletmesi olarak tanımlamaktadır²¹.

Ülkemizde ise kamu işletmelerinin uluslararası sınıflandırmalar çerçevesinde tanımlanmasına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak kamu işletmeleri, 17.06.2009 tarihli ve 27261 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ”de tanımlanmıştır. Tebliğ’de kamu işletmeleri, “*sermayesinin yarısından fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan*

¹⁹ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 14. b., Gazi Kitabevi, Ankara, 2011, s. 436.

²⁰ Orhan Çakmak, “İktisat Teorisi Açısından Kamu Girişimciliği ve Özel Girişimcilik: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar**, 1. Baskı, Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, 2010, s. 370.

²¹ T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Kamu İşletmeleri Raporu**, Ankara, 2012, s. 18.

veya faaliyet alanı itibariyle ticari nitelik taşıyıp Sayıştay tarafından denetlenen işletmeler olarak” tanımlanmıştır. Ayrıca Tebliğ’de toplam kamu payı oranının %50 ve altına düşmesi durumunda işletmelerin kapsam dışına çıkarılması, toplam kamu payının %50’nin üzerinde çıkması durumunda ise işletmelerin kapsama dâhil edilmesi öngörülmüştür²².

2.2. KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN DOĞUŞ NEDENLERİ

Kamu işletmeciliğinin, piyasa ekonomisi koşullarında kâr güdüsü ile hareket eden özel girişimcilerin toplum için gerekli olan ancak kârlı olmayan alanlarda mal ve hizmet üretmeyeceği, piyasa fiyatını ödeyemeyecek durumdaki kişilerin zaruri olan ihtiyaçlarının karşılanamayacağı ve üretim faktörlerinin belirli grupların tekelinde toplanacağı gibi düşüncelerin etkisiyle ortaya çıktığını ve sonrasında yaşanan ekonomik krizlerin ve ekonomilerin durağan hale gelmesinin kamu işletmeciliğini ön plana çıkardığı söylenebilir²³.

Kamu işletmeciliğinin büyüklüğü, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de kamu işletmeciliğinin doğuş nedenleri hemen hemen her ülkede benzerlik göstermektedir. Bu nedenleri siyasi nedenler, sosyal nedenler ve ekonomik-mali nedenler olmak üzere üç başlık altında toplayabiliriz²⁴:

2.2.1. Siyasi Nedenler

Siyasi olarak kamu işletmesi oluşturmanın üç farklı sebebi olabilir. Bunlardan birincisi özel sektörün elinde bulunan işletmelerin şartlar gereği geçici olarak devletin eline geçmesini gerektiren nedenlerdir. Bakıldığında arazi neden kaynaklı kamu işletmeciliğine geçiş girişimlerinin yoğun olarak savaş ve sonrası dönemlerde yaşandığı görülmektedir. Örneğin Fransa’da düşman elinde bulunan Alsace – Lorraine Demiryolları ve Alsace Potasyum Madenleri’ne, 1944 yılında sahibinin düşmanlarla işbirliği yaptığı gerekçesiyle Renault Fabrikaları’na devlet tarafından el konulması 1. Dünya Savaşı döneminde gerçekleşmiştir²⁵.

²² T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, a.g.e., s. 19-20.

²³ Çakmak, a.g.m., ss. 368, 369.

²⁴ Atasoy, a.g.e., s. 27.

²⁵ Atasoy, a.g.e., s. 27.

İkinci olarak devletler, bazı stratejik alanlarda ulusal bağımsızlığı ve güvenliği sağlamak amacıyla kamu işletmeleri kurabilmektedir. Genellikle de kamu işletmeleri, ulusal savunma sanayi, silah, uçak üretimi gibi alanlarda kurulmaktadır²⁶.

Son olarak ülkelerde geçerli olan ekonomik sistemle bağlantılı olarak kamu işletmeciliği anlayışında farklılık bulunabilmektedir. Ekonomik sistem olarak kapitalist sistemi benimseyen ülkelerde kamu işletmeciliği sınırlı yapıda iken sosyalist sistemi benimseyen ülkelerde kamu işletmeciliği ekonominin esasını teşkil etmektedir. Ülkemiz gibi karma ekonomik sistemi uygulayan ülkelerde ise kamu işletmeciliğinin yer aldığı alanlar ve yoğunluğu ülkenin durumuna göre değişmektedir²⁷.

2.2.2. Sosyal Nedenler

Kamu işletmeciliğine ihtiyaç duyulmasının nedenlerinden bir diğeri toplumsal yaşam düzeyinin yükseltilmesini amaçlayan sosyal nedendir²⁸. Kamu işletmeciliği, özellikle sosyal devlet anlayışının ve sosyal adalet anlayışının gerçekleştirilmesi için önemli bir araç olarak görülmüş ve bu amaçla birçok kamu işletmesi kurulmuştur. Örneğin Fransa'da işçilerin çıkarını korumak amacıyla kömür işletmelerinin millileştirilmesi, tüketicilerin korunması amacıyla azot işletmelerinin millileştirilmesi, üreticileri korumak amacıyla buğday ofisinin kuruluşu sosyal sebeplerle ortaya çıkan kuruluşlara örnektir²⁹.

Ayrıca kamu işletmeleri, sosyal adaletin öğeleri olan gelirin sosyal gruplar arasında adil dağılımında, istihdam düzeyinin gerçekleşmesinde, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesinde ve halk sağlığının korunmasında önemli bir araç olarak kabul edilmiştir. Toprak Mahsulleri Ofisi, Süt Endüstrisi Kurumu, Et ve Balık Kurumu ülkemizde sosyal amaç güdülen kuruluşlara örnek verilebilir. Bu kurumlar toplumsal amaçlar doğrultusunda çalıştıkları için ticari kâr birincil hedef değildir³⁰.

²⁶ Çetinkaya, a.g.e., s. 35.

²⁷ Çetinkaya, a.g.e., s. 35.

²⁸ Akdoğan, a.g.e., s. 447.

²⁹ Atasoy, a.g.e., s. 27-28.

³⁰ Çetinkaya, a.g.e., s. 36.

2.2.3. Ekonomik ve Mali Nedenler

Devletin işletmeciliğe başlamasının temelinde ekonomik nedenler yer almaktadır. Ekonomik nedenlerin esası da devletin ekonomiye müdahale nedenleri olan optimal kaynak dağılımını sağlama, ekonomik büyüme-kalkınmayı gerçekleştirme, gelir dağılımında adaleti sağlama ve ekonomik istikrar hedeflerine dayanmaktadır.³¹

Piyasa ekonomisi çeşitli nedenlerden dolayı kaynak dağılımında etkinliği sağlamada yetersiz kalmakta ve devlet müdahalesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Kaynak dağılımında etkinlik probleminin yaşandığı alanlardan biri monopollerdir. Monopollerin özel sektör tarafından işletilmesi durumunda ortaya çıkacak olan sosyal refah kaybını önlemek amacıyla devlet işletmeler kurmaktadır. Teknik yeniliklerin hızlı ve yoğun, finansal risklerin büyük olduğu alanlardaki yatırımlar ve altyapı yatırımlar içinde özel sektör yeterli kaynak ayırmadığı için kaynak dağılımında etkinlik sağlanamamakta ve bundan dolayı da devlet işletmeler kurarak kaynak dağılımında etkinliği sağlamaya çalışmaktadır³².

Devleti işletme kurmaya iten bir diğer sebep özellikle de az gelişmiş ülkelerde, işletmeler aracılığıyla ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmektir. Bu kalkınma hedefi aslında kaynak dağılımında etkinliği sağlamakla çok yakından ilişkili olup, kaynak dağılımında etkinlik hedefi gerçekleştiği zaman kalkınma hedefi de gerçekleşmektedir. Ekonomik kalkınma ilgili olarak devlet işletmelerinin faaliyetleri iki ana grupta toplanabilir. Birinci grupta altyapı yatırımlarını, temel mal ve hizmetlerin üretimini; ikinci grupta ise doğrudan nihai tüketime yönelen mal ve hizmetlerin üretimini sıralayabiliriz³³.

Diğer taraftan kamu işletmeleri, ürettikleri ürünler üzerinde fiyat ayarları yaparak bu ürünleri üretimlerinde kullanan firmaların, mamul maliyetlerinin yükselmesinin önüne geçerek fiyatlar dengesini sağlamaya çalışarak ekonomik istikrara katkıda bulunmaktadırlar. Ayrıca kamu işletmeleri hem kendi kullandıkları işgücü ile hem de ürettikleri temel nitelikteki ürünler nedeniyle ortaya çıkmasına ya da gelişmesine yol açtıkları yeni çalışma alanları sonucu meydana gelen işgücü talebiyle istihdam yaratarak ekonomik istikrara katkıda bulunmaktadır³⁴.

³¹ Duran, a.g.e., s. 37-43.

³² Duran, a.g.e., s. 39-40.

³³ Duran, a.g.e., s. 41.

³⁴ Akdoğan, a.g.e., s. 445,446.

Devletin, işletmeler kurarak gelir sağlamayı amaçlaması da kamu işletmeciliğinin mali nedenini oluşturmaktadır. Devletin mali getiri sağlamak amacıyla kurduğu işletme türleri, bir özel sektör kuruluşu gibi ekonomide faaliyet göstermesi esasına dayanmakta olup sadece özel sektörden mülkiyet konusunda farklılık taşımaktadır³⁵.

3. KAMU İŞLETMECİLİĞİNE İLİŞKİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

Devletin faaliyet alanının kapsamının ne olması gerektiği konusu, teorik ve pratik düzeyde her dönem ve her toplumun temel tartışma alanı olmuştur. Bu doğrultuda iktisadi düşüncede, devletin ekonomik faaliyet alanının nasıl olması gerektiği konusunda farklı iktisadi görüşler ortaya çıkmıştır. Her bir iktisadi görüş, dayandığı temel varsayımlar doğrultusunda devletin faaliyet alanının kapsamına ilişkin bir yaklaşım geliştirmiştir³⁶. Kuşkusuz bu görüşler, çeşitli iktisadi varsayımlarla devletin kamu işletmeleri kurarak ekonomiye müdahale etmesini savunan ya da buna karşı çıkan görüşlerdir. Söz konusu iktisadi görüşler, ana hatlarıyla klasik görüş, keynesyen görüş ve neoliberal görüş başlıkları altında incelenebilir:

3.1. KLASİK GÖRÜŞ

Piyasa işleyişinin esas olduğu klasik görüşte devletin faaliyet alanının ne olması gerektiği ile ilgili görüşler, Adam Smith'in Ulusların Zenginliğinin ve Nedenleri Üzerine Bir Araştırma adlı eserinde açıklanmıştır. Buna göre doğal bir özgür düzen içinde devletin yerine getirmesi gereken üç görev vardır. Bunlar³⁷;

- Toplum her tür saldırıya ve diğer toplumların istilasına karşı korumak
- Toplumdaki her bireyi diğer bireylerin saldırılarına karşı koruyarak adil ve dürüst bir yönetim gerçekleştirmek
- Elde edilecek gelirin maliyetleri karşılamayacak olması nedeniyle bireylerin yapamayacakları bazı kamusal yatırımları gerçekleştirmek ve idame ettirmek.

³⁵ Akdoğan, a.g.e., s. 448.

³⁶ Muter – Çelebi – Sakınç, a.g.e., s. 35.

³⁷ Muter – Çelebi – Sakınç, a.g.e., s. 36.

Adam Smith'in ileri sürdüğü görüşlerden de anlaşıldığı gibi klasik görüş devletin ekonomik hayatın işleyişine herhangi bir şekilde karışmasını istemez. Piyasa ekonomisinin kendi doğal işleyişi içinde tam istihdamı ve optimum kaynak dağılımını sağlayacağı düşünülmektedir. Sosyal ve ekonomik alanda ortaya çıkan dengesizliklerin geçici olduğunu ve piyasa ekonomisinin arazi nitelikteki dengesizlikleri giderecek dinamik bir yapıya sahip olduğu savunulmaktadır³⁸:

Klasik görüş, devletin doğrudan üretici olarak faaliyette bulunmasını istemez yani devlet işletmeciliğini reddeder³⁹. Bu görüşte devlet işletmeciliğinin özel işletmecilikten daha az verimli olduğu varsayılmaktadır. Buna göre devletin piyasada iktisadi faaliyet amacıyla işletmecilik yapması, mal ve hizmet üretmesi hem israf hem de verimsiz olacaktır. Özel işletmeler ise kamusal girişimden çok daha verimli ve üretkendir⁴⁰. Klasikler devletin görev alanının ne olması gerektiğinin de sınırını çizmiştir. Buna göre devletin, savunma, güvenlik, adalet, diplomasi ve bazı kamusal altyapı yatırımları ile sınırlı görev alanı olmalıdır. Devletin söz konusu görevlerini yerine getirirken harcama yapacağı ancak bu harcamaların mümkün olduğunca sınırlı düzeyde tutulması gerektiği ifade edilmiştir. Kamu harcamalarının sınırlı tutulması halinde vergi miktarı da bu harcamalara göre ayarlanacak ve az olacaktır. Ayrıca klasikler kamu harcamalarının büyük bir kısmını üretken olmayan verimsiz harcamalar olarak görmekte ve bu harcamaların miktarı arttıkça devletin ekonomiye müdahalesinin de artacağını dolayısıyla da ekonomideki kaynakların devlet eliyle kullanılmasının savurganlığa yol açacağını düşünmektedirler.⁴¹.

Özetle klasik iktisadın devletin faaliyetlerini gerçekleştirirken uymasını istediği mali ilkeler, geleneksel maliye teorisinde ortaya konmuştur. Geleneksel maliye teorisinde yer alan başlıca ilkeler şunlardır⁴²:

- Kamu harcamalarının minimum düzeyde olması,
- Vergilemenin ve kamu harcamalarının bireylerin kararlarını etkilemeyecek şekilde yapılması,
- Kamu bütçesinin denk olması,

³⁸ Muter – Çelebi – Sakıncı , a.g.e., s. 35-36.

³⁹ Duran, a.g.e., s. 8.

⁴⁰ Eker - Altay - Sakal, a.g.e., s. 61.

⁴¹ Nazım Öztürk, **Ekonomide Devletin Değişen Rolü**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 27.

⁴² Muter –Çelebi –Sakıncı, a.g.e., s. 36.

- Ancak olağanüstü durumlarda ve büyük ölçekli kamu altyapı yatırımlarında borçlanmaya başvurulması.

3.2. KEYNESYEN GÖRÜŞ

1929 Dünya Ekonomik Bunalımı liberal sisteme olan güveni sarsmıştır. Yaşanan bunalımın nedenlerini açıklamak ve önlenmesine ilişkin öneriler getirmek amacıyla J. M. Keynes, “İstihdam Faiz ve Paranın Genel Teorisi” isimli eseri yazmıştır. Keynes, piyasa ekonomisinde tam istihdamın doğal düzen içinde kendiliğinden sağlanacağı şeklindeki klasik – liberal düşünceyi kabul etmemektedir⁴³. Keynes’e göre ekonominin depresyondan kurtulma yolu ekonomiye dışarıdan müdahalelerle mümkündür. Söz konusu müdahalelerin de devletin piyasada yönlendirici ve düzenleyici ekonomik faaliyetlerde bulunarak sisteme müdahale etmesi şeklinde olması gerektiğini ifade etmiştir⁴⁴.

Klasik görüş devletten beklenen kamu harcamalarının mümkün olan en alt sınırdaki tutulması ve devletin bir girişimci gibi piyasada mal ve hizmet üretmemesini savunmakta iken keynesyen görüş bunların tam aksini savunmaktadır. Yani keynesyen görüş, devletin harcamada bulunmasını ve işletmecilik yapmasını desteklemektedir⁴⁵. Keynesyen iktisatçılar, özellikle efektif talep yetersizliği durumunda devletin kamu harcamalarını artırarak ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Ayrıca keynesyen iktisatçılar, klasiklerden farklı olarak ekonomik istikrarın sağlanmasını, gelir dağılımının iyileştirilmesini ve ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesini devletin faaliyet alanı olarak görmüşlerdir⁴⁶.

Ancak 1970’lere gelindiğinde keynesyen görüşün krizleri önleme ve ekonomik gelişmeyi sağlama amaçlı devlet müdahaleleri kabul görmemeye başlamıştır. Çünkü devletin sürekli ekonomiye müdahalesi ve bunun için yapılan harcamalar devlet bütçesine yük getirerek bütçe açıklarının süreklilik kazanmasına neden olmuştur. Neticede devletin ekonomide yeni sorunlar yaratması, piyasa başarısızlığı kuramı yanında devletin ekonomideki başarısızlığı kuramından da söz edilmesine neden olmuş ve 1970’lerde

⁴³ Muter –Çelebi –Sakınç, a.g.e., s. 38-39.

⁴⁴ Eker - Altay - Sakal, a.g.e., s. 63.

⁴⁵ Öztürk, a.g.e., s. 30.

⁴⁶ Muter –Çelebi –Sakınç, s. 39.

yaşanan stagflasyon krizini aşma konusunda keynesyen iktisadın yetersiz kalması liberalizmi savunan görüşlerin tekrar gündeme gelmesine neden olmuştur⁴⁷.

3.3. NEO-LİBERAL GÖRÜŞ

1970'lerde yaşanan stagflasyon kriziyle hakim keynesyen görüş sorgulanmaya başlanmıştır. Bu krizin temel sebebi olarak piyasa ekonomisine yapılan siyasi müdahaleler gösterilmiş ve tekrar minimal devlet anlayışını benimseyen görüşler gündeme gelmiştir. 1980'li yıllara gelindiğinde ise devletin pek çok soruna çözüm olabileceği görüşü geçerliliğini yitirmiş ve Arz Yanlı İktisatçılar ve Monetaristler ile başlayan, Rasyonel Beklentiler, Avusturya İktisat Ekolu ve Anayasal İktisatçılar ile devam eden neoliberal yaklaşımlar kabul görmeye başlamıştır.

Neoliberalizm, klasik liberal görüşe dayanmakta ve liberal sistemin temeli olan serbest piyasa sistemini esas almaktadır. Neoliberal görüşe göre piyasa mükemmel değildir ama ekonomide piyasaların yaratabileceği sorunlar devlet müdahalesinin yaratacağı sorunlardan daha kabul edilebilir niteliktedir. Neoliberalere göre devletin ekonomiye müdahalesi savunulduğunun aksine kaynak dağılımını etkinleştirememekte, ekonomiyi hızlı büyüme oranlarına ulaştıramamakta, daha adil gelir dağılımını sağlayamamakta ve daha istikrarlı bir ekonomik ortama kavuşturamamaktadır⁴⁸.

Neoliberallerin devlete ve devlet müdahalesine yönelik eleştirilerini maddeler halinde şöyle sıralayabiliriz⁴⁹:

- Kamunun üstlendiği altyapı yatırımları etkinlikten uzaktır.
- Özel sektör üzerindeki kontroller, kısa vadeli sorunlara maliyet yaratan çözüm önerileri getirmektedir.
- Devletin üretime doğrudan katılımı özel sektörün kapasite kullanımının düşük düzeyde kalmasına ve aşırı istihdamın ortaya çıkmasına neden olmaktadır.
- Kamu sektörü tek tip değildir. Aynı kamu çıkarına sahip olmayan pek çok farklı politika mevcut olduğundan, bunlar aralarında tutarsızlıklar olabilir. Rant kollamaya

⁴⁷ Öztürk , a.g.e., s. 43-44.

⁴⁸ Ceran Zeynep Zafir," Neoliberalizmin Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 7, S. 2, 2009, s. 70.

⁴⁹ Zafir, a.g.m., s. 70.

yönelik pragmatik siyaset anlayışıyla siyasetçilerin kendilerine yakın çevrelerine ve destekleyicilerine ayrıcalıklar sağlamaları da güvenilirliği zedelemektedir.

Neoliberal görüşün devlete olan bakışı şöyle özetlenebilir: Klasik liberal devlet modelinde olduğu gibi devlet adalet, güvenlik ve savunma gibi asli görevlerini yerine getirmeli, bunlara ilaveten rekabet ve girişimciliği teşvik etmeli, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmalı, piyasa ekonomisinde taraflar arasında hakemlik görevini üstlenmeli ve piyasaya gerekli durumlar dışında doğrudan müdahale etmemelidir. Neoliberaler, özel sektörü kamu sektöründen etkinlik ve verimlilik açısından daha üstün kabul ettikleri için kamu işletmeciliği yerine özel girişimciliğin özendirilmesi gerektiğini ve özelleştirmeler yoluyla kamu kurumlarının tasfiye edilmesi gerektiğini savunmuşlardır. Ayrıca devletin sosyal amaçlı ve koruyucu müdahalelerinin üretimi yavaşlatacağını, bireyleri tembelliğe sevk edeceğini, çalışma ve teşebbüs azimlerini ortadan kaldıracağını ve dolayısıyla yoksulluğu azaltmak yerine artıracığını savunmaktadırlar. Neoliberalere göre devletin vergileme ve harcama yetkilerinin genişlemesi ekonomi üzerinde bütçe açıkları, enflasyon, dışlama etkisi vb. dolaylı etkilere neden olmaktadır. Bu sebeplerden dolayı devletin faaliyet alanının ve gücünün yasalarla sınırlandırılması gerektiği düşünülmektedir⁵⁰.

4. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

4.1. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİ

1980'lerde yayılmaya başlayan neo-liberal görüş, devleti bireysel özgürlüklere karşı bir tehdit olarak algıladığından kamu kesiminin sınırlanması gerektiği düşüncesini benimsemiştir. Ayrıca söz konusu yaklaşımda tüm güçleri merkezde toplayan bir devlet anlayışı yerine yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği kabul görmüştür⁵¹. Özellikle kamusal seçiş (tercih) ekolüne mensup iktisatçılar, merkezi idarenin kamu harcamalarını büyüttüğü yönünde görüş ileri sürmüşlerdir. Buna göre harcama ve vergi kararları ne kadar merkezileşirse bu iki değişken arasındaki bağlantı azalacak böylece kamu bütçesi

⁵⁰ Ayşegül Tayyar ve Birol Çetin, "Liberal İktisadi Düşünce Devlet", **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 14, S. 1, 2013, s. 119-120.

⁵¹ Uluatam, a.g.e., s. 18.

büyüyecektir. Nitekim Brennan ve Buchanan, diğer faktörler sabitken harcama ve vergileme kararlarının merkezi idareden yerel yönetimlere geçtiği yani yerelleştiği ölçüde kamu harcama düzeyinin düşeceğini ileri sürmüşlerdir. 58 ülke üzerinde yapılan bir çalışmada bu savın gelişmiş ülkeler için doğru olduğu tespit edilmiştir⁵².

Felsefi temelinde neo-liberalizmin bulunduğu Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) anlayışı, devletleri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde piyasa temelli araçlardan yararlanılması konusunda reformlar yapmaya yöneltmiştir. Yeni kamu işletmeciliği (YKİ), kamu yönetiminin örgütsel yapısında ve işleyişinde özel sektör tarzı yönetim modelleri ve araçlarının kullanılması gerektiğini ileri süren bir zihniyet değişimi teorisi olarak nitelendirilmektedir. Bu anlayış, kamu yönetiminde bürokrasinin sorunlarını ortadan kaldırmak için piyasa mekanizmasının kullanılması, yönetimde girdi ve süreçler yerine çıktı ve sonuçlara yönelme, katı hiyerarşik ilişkilerin terk edilerek sözleşme yaklaşımının kullanılması, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasına odaklanma, adem-i merkezîyetçilik, özelleştirme, ticarileştirme, rekabet ve piyasa gibi kavramların ön plana alınmasını benimsemektedir. Dolayısıyla YKİ, özel sektörün kamu yönetiminden daha üstün olduğunu savunan ve kamunun özel sektör tarzı teknikleri kullanmasını öngören bir yaklaşımdır⁵³.

Gerek neo-liberal görüşün etkisi gerekse YKİ anlayışının yayılması ile merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe doğru bir eğilim meydana gelmiş ve yerel yönetimlerin kullandıkları kaynak tutarları artmaya başlamıştır. Bu aynı zamanda yerel yönetimlerin hizmet sunma sorumluluklarını da artırmıştır. Kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunda önceki dönemlere kıyasla büyük yasal sorumluluk altına giren yerel yönetimler, yerel kamu işletmelerinin de içinde olduğu alternatif hizmet araçlarından faydalanmaya başlamışlardır⁵⁴. Söz konusu alternatifler tamamen özel sektör tedarikinden tamamen kamu sektörü tedarikine ya da bunların karışımı olan kamu-özel ortaklığı tedarikine kadar uzanmaktadır⁵⁵. Bu alternatif hizmet araçlarının başında da yerel kamu

⁵² Kirmanoğlu, a.g.e., s. 252-253.

⁵³ M. Zahid Sobacı, İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 46-58.

⁵⁴ Yüksel Demirkaya, "Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 7, S. 13, 2010, s. 421.

⁵⁵ Harry Kitchen, "Delivering Local/Municipal Services", China, 2004, s. 3.

işletmeleri gelmektedir. Söz konusu yerel işletmeler yerel yönetimler tarafından yerelleşme sürecinin bir parçası olarak değerlendirilmiştir⁵⁶.

Yerel kamu işletmeleri çok farklı şekillerde oluşturulmaktadır. Bu kamu işletmelerinin tek tipi ve belli bir tanımı bulunmamakla birlikte bu işletmelerin genellikle pazarlanabilir mal ve hizmetlerin tedariki konusunda sorumlulukları bulunmakta ve sundukları mal ve hizmetler, özel mal ve hizmet niteliğinde olmaktadır Dolayısıyla sunulan her üretim birimi karşılığında fiyat ya da ücret almaktadırlar. Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde örneğin elektrik, su, kanalizasyon ve toplu taşımacılığın genellikle yerel yönetim işletmelerinin ya da özel amaçla kurulan kurumların sorumluluğu altında olduğu söylenebilir.

Buna karşın caddeler, yollar, cadde ışıklandırması, yürüyüş yolları, yangından koruma, yerel güvenlik ve park hizmetlerinin kamu hizmeti karakterine sahip olduğu ve karşılığında özel ücret ya da fiyat alınmadığı belirtilebilir. Yerel yönetimin doğrudan sorumluluğunda olup ücret ya da fiyat karşılığı bedel alınmayan söz konusu kamu hizmetleri çoğu zaman yerel vergilerle bağış ve diğer yerel gelirlerle finanse edilir. Yerel yönetim personeli bütün hizmetlerin üretiminde, muhasebeleştirilmede, denetimde vb. görev alır. Yerel halk tarafından seçilen meclis bütün hizmetlere ilişkin politika kararları almaktan sorumludur.

Yerel yönetim işletmelerinde ise genellikle politikaları oluşturmakla sorumlu bağımsız ya da yarı bağımsız yönetim kurulları bulunur. Aynı zamanda faaliyetleri ile ilgili takip ve raporlama işlemlerini kendileri yapmakta ve kendi muhasebe, finans sistemi yanında çoğunlukla kendi işgücü ve sermaye donatımı bulunmaktadır⁵⁷.

Yeni Zelanda, Kuzey Amerika ve Avrupa'daki yerel kamu işletmelerin nispeten daha az yerel hizmetten sorumlulukları bulunmaktadır. Söz konusu işletmelerin çoğunluğu rekabetin ya da alternatifin olmadığı alanlarda hizmet vermektedir. Bu işletmeler elektrik, telefon, su, kanalizasyon, havaalanı ve sosyal konut gibi alanların bir ya da birkaçında faaliyet göstermektedir. Diğer ülkelerde tam tersine yerel kamu işletmeleri çok sayıda

⁵⁶ Demirkaya, a.g.m., s. 421.

⁵⁷ Kitchen, a.g.m., s. 4.

alanda hizmet sunmakla sorumludur ve bu işletmelerin bir kısmı da özel sektörle rekabet halindedir⁵⁸.

Yerel yönetim işletmeleri, hiçbir rakibin olmadığı yani üreticinin tek olduğu bir üretim modeliyle ya da özel sektör rekabetine açık olan bir çevrede faaliyet gösterebilirler. Örneğin bir belediyedeki su ve kanalizasyon hizmeti ayrı bir destek hizmet birimi ya da belediye işletmesi tarafından tek bir birimin sorumluluğunda sunulabilir. Bu girişimler bazen doğrudan belediyelerin yönetimi altında bazen de özel amaçlı bir komisyon ya da kurulun yönetimi altında ayrı bir işletmeye benzer bir yapıdadırlar⁵⁹. Benzer şekilde toplu taşımacılık ve elektrik gibi hizmetler de tek bir birimin sorumluluğunda sunulabilir. Ayrıca su, kanalizasyon ve elektrik gibi yüksek altyapı maliyetlerinin olduğu alanlar doğal monopol özelliği de taşımaktadırlar. Toplu taşımacılık gibi diğer alanlarda sınırlı ve dolaylı bir rekabet bulunmaktadır. Kısaca yerel kamu işletmeleri aracılığıyla sunulan hizmetlerin birçoğunda (elektrik, su ve kanalizasyon) rekabet yoktur. Bir kısım hizmetlerde ise (örneğin toplu taşımacılıkla arabaların rekabet etmesi gibi) sınırlı ya da dolaylı rekabet söz konusudur⁶⁰.

4.2. YEREL KAMU İŞLETMECİLİĞİNE İHTİYAÇ DUYULMASINA İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Belirli hizmetlerin sunumu için yerel yönetim işletmelerinden ya da özel amaçlı kuruluşlardan yararlanılmasını savunan çeşitli görüşler vardır. Bu görüşler şöyledir⁶¹:

İlk olarak bazı ülkelerde ya da eyalet ve bölgelerinde özel bazı hizmetlerin genelde bir komisyonun yönetiminde olan ayrı bir birim ya da kurul / destek birimi tarafından sunulması konusunda yasal zorunluluk bulunmaktadır. Örneğin Kanada'nın Ontario eyaletinde yerel elektrik dağıtımı, tüm politika kararlarının özel bir şirket ya da belediye tarafından atanan yönetim kurulu tarafından alındığı bir çevrede sunulmaktadır.

İkinci olarak yerel yönetimlerin yerel mal-hizmet üretim yapısını belirlemede özgür olduğu bir ortamda sürdürülen geleneklerin önemli bir rol oynamasıdır. Değiştirilmesi için bir sebep olmadığı için yerel mal ve hizmet tedariki ayrı işletmeler aracılığıyla sağlanır.

⁵⁸ Kitchen, a.g.m., s. 4.

⁵⁹ Kitchen, a.g.m., s. 4-5.

⁶⁰ Kitchen, a.g.m., s. 4.

⁶¹ Kitchen, a.g.m., s. 5.

Üçüncü olarak tek amaca yönelik seçilmiş ya da atanmış memurlar tarafından yönetilen teşebbüslerin, doğrudan yerel meclis üyeleri (politikacılar) tarafından yönetilenlere göre daha etkin kararlarla yönetileceği düşüncesidir. Tek amaçlı yönetim kurulunun bünyesinde konunun uzmanlarını barındırma olasılığı, seçimle gelen meclis üyelerine göre daha yüksektir. Ayrıca belediye bünyesinde yer alan görevlilerin ağır iş yükleri bulunmakta ve birçok yerel yönetim işinden sorumlu oldukları için kısıtlı zamana sahip olmaktadır. Bu ise politik olarak kontrol edilen girişimlerin kötü yönetilmeleri ve zarar elde etmeleri buna karşın finansal olarak bağımsız kamu girişimlerinin genel olarak daha iyi, dürüst ve etkin yönetildiği düşüncesini beraberinde getirmektedir.

Dördüncü olarak teşebbüslerin yerel yönetimlerin yapacakları harcama tutarı ve yeri; çalıştırılan kişi sayısı ve onlara yapılan ödemeler; elde edilen gelirler ve yapılacak borçlanmalar üzerinde bulunan katı kontrollerden kaçabilmenin bir yolu olarak görülmesidir.

Beşinci olarak yerel vergi gelirlerinden merkezi idarenin pay alabilmesi buna karşın yerel işletmeler tarafından yaratılan gelirlerden pay alamaması, ülkelerin yerel yönetim işletmeleri kurmasının nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir.

Altıncı olarak; istihdam yaratması nedeniyle bu işletmelerden yararlanılmaktadır.

Yedinci olarak; özel ücret, harç veya fiyat karşılığı bedel alınmadan belediyenin kendisi tarafından sunulan diğer yerel hizmetlerle karşılaştırıldığında söz konusu işletmelerin, özel işletmeler gibi yönetilmesi yani bir çıktı üretimi yapıp satması ve elde ettiği gelirlerle maliyetlerini karşılaması nedeniyle politikacıların ve nüfusun önemli bir kısmının bu tür işletmelerin daha etkin ve hesap verilebilir olduğuna dair düşünceye sahip olmasıdır.

Son olarak; vergileri artırma yoluyla gelir elde etmektense işletmeler tarafından sunulan mal ve hizmetlerden gelir elde etmenin daha az sayıda vatandaş tarafından şikâyet edileceği gerçeğinden dolayı yerel politikacılar ve yöneticiler işletmeler kurmayı tercih etmektedir. Daha açık şekilde, yerel vergileri artırmaktan ziyade işletmeler aracılığıyla gelir elde etmenin politik olarak daha kabul edilir bir durum olduğu söylenebilir. Örgütlenme biçimleri nasıl olursa olsun işletmeler düzenli gelir sağlama potansiyeline sahiptirler. Ancak bunun iki temel koşulu olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, işletmelerin etkin çalışmalarınıdır. İşletmelerin etkin çalışabilmeleri için elde ettikleri

hasılatın giderlerinden fazla olması; kullandıkları girdilerden en yüksek çıktıları elde etmeleri (verimlilik) ve amaca yönelik üretim yapmaları gerekmektedir. Bunlara ek olarak işletmelerin uygun bir fiyatlandırma uygulayabilmeleri de şarttır⁶². Zaman zaman özel sektör tarafından faaliyet gösterilen alanlarda kamu işletmelerinin yer almasının gerekliliği konusunda tartışılmakta ve sınırlı ekonomik gerekçe bulunmasına rağmen yerel yönetimler için gelir getirmesi sebebiyle gereklilikleri savunulmaktadır. Rusya’da işletilen ekmek fırınları, boya işletmeleri, spor malzemeleri satışı, çiçek satışı, el sanatları işletmeleri buna örnek gösterilebilir⁶³.

Diğer taraftan bağımsız ve özerk ya da yarı bağımsız ve yarı özerk kamu girişimlerini ekonomik ve politik tartışmalar çerçevesinde destekleyenler genellikle azdır. Girişimlerin hem yöre sakinleri hem de hükümetler için gereksiz maliyet ve karar alma problemleri yarattığı düşünülmektedir. Bu nedenle bazı hükümetler, işletmelerin tasfiye edilmesi gerektiğini düşünmekte ve böylelikle yerel kamu sektöründe etkinliğin, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın gelişeceği düşünülmektedir. İşletmelerin tasfiyesinin, aynı zamanda kimin neden sorumlu olduğu kargaşasını da ortadan kaldıracığı düşünülmektedir. Ancak işletmelerin tasfiye edilmesinin çoğu ülke için mümkün olmayacağı; yerel kamu hizmetlerinde yerel yönetim teşebbüslerinin sağlam bir şekilde yerleşmiş durumda olduğu ifade edilmektedir. Bu girişimlerin önemi, karar alma konusunda yaşanan problemlerden dolayı bazı ülkelerde azalmasına rağmen gelecekte faaliyet göstermeye devam edeceği düşünülmektedir⁶⁴.

4.3. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediyeler, yasalarla verilen görevleri gerçekleştirmek için gerektiğinde işletmecilik yapmaktadır. İşletmeciliğin boyutu, belediyelerin büyüklüğüne, kaynakların durumuna ve görevlerin türüne bağlı olarak değişmektedir⁶⁵. Belediyelerin işletmecilik faaliyetlerini gerçekleştirdikleri kurum ve kuruluşların tamamı “belediye iktisadi teşebbüsleri” olarak adlandırılmaktadır. Yani belediye iktisadi teşebbüsü kavramı, belediyeye ait tüm işletmeleri kapsamaktadır. Örneğin Almanya’da belediye iktisadi

⁶² Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 10. b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2009, s. 447-448.

⁶³ Kitchen, a.g.m., s. 3.

⁶⁴ Kitchen, a.g.m., s. 12.

⁶⁵ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 8. b., Cem Yayınevi, 2012, s. 459.

teşebbüsleri üç tür olarak yer almaktadır. Birinci tür olarak; hukuki, idari ve bütçe açısından hiçbir özerkliğe sahip olmayan yönetim işletmeleri sayılabilir. Bu yönetim işletmeleri daha çok yerel yönetimin bir bölümü olarak yönetilmektedir ve günümüzde bu işletme türü pek tercih edilmemektedir. İkinci tür teşebbüsler, hukuksal açıdan bağımlı olan ancak ekonomik ve örgütsel açıdan büyük ölçüde bağımsız olan işletmelerdir. Son olarak hukuki, idari ve bütçe olarak belediyelerden bağımsız ve belli oranda ticari kar amacı ile faaliyet gösteren belediye şirketleri de belediye iktisadi teşebbüsü olarak faaliyet göstermektedir⁶⁶.

İşlevsel açıdan bakıldığında ise belediye iktisadi teşebbüsleri, “öncelikle kamu yararına ulaşmak için tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen kuruluşlar” olarak tanımlanabilir⁶⁷.

Söz konusu belediye iktisadi teşebbüslerini, tabi oldukları hukuka bağlı olarak iki gruba ayırabiliriz. Bunlar kamu hukukuna tabi kuruluşlar ve özel hukuka tabi kuruluşlar şeklindedir. Kamu hukukuna tabi olan kuruluşlar faaliyetlerinde kar amacı gütmeyip kamu yararı gözetmekte iken özel hukuka tabi kuruluşlar faaliyetlerinde belli oranlarda kar amacı gütmekte ve bazen kar amacı ön plana çıkabilmektedir⁶⁸.

5. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYE ÜLKELERİNDE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Avrupa Birliği'nin yerel kamu şirketleri hakkında üye ülkeler ve yerel yönetimler üzerinde hukuki bağlayıcılığı olan düzenlemeler yapma yetkisi bulunmamaktadır. Nitekim birliğin bu konuda bir hukuki düzenlemesi olmamıştır. Ancak birlik, üye ülkelerdeki kamu şirketlerinin ve yerel kamu şirketlerinin genel olarak uymaları gereken prensipleri belirlemiştir. Birliğin benimsemiş olduğu yerellik ilkesi de üye ülkelere yönelik bağlayıcı kararlar almasını engelleyen temel prensiplerden biri olmuştur. Bunun yanı sıra CEEP

⁶⁶ Hasan Özçelik, Avrupa Birliğinde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2010, s. 7.

⁶⁷ Ebru Tüzemen Atik, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açısından Değerlendirilmesi”, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri 1**, TODAİE, Ankara, 2009, s. 440.

⁶⁸ Özçelik, a.g.t., s. 47.

(Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi) gibi kuruluşlar da yerel yönetimlerin hizmet üretim ve sunumunda özerk davranmalarına yardımcı olmaya çalışmaktadır⁶⁹.

Kendi tüzüğünde CEEP, kamu menfaati taşıyan faaliyetler gösteren veya kamu iştirakli işletmeler veya örgütler birliği olarak tanımlanmıştır. Ayrıca kar amacı gütmeyen, bilimsel amaçlı uluslar arası bir birlik olduğu da ifade edilmiştir⁷⁰. Yerel yönetim şirketleri için önemli olan bir kuruluş da NEELs'dir (Yerel Kamu Hizmeti için Seçilmiş Avrupalı Temsilciler Ağı) ve bu kuruluş sadece yerel hizmetlere odaklıdır⁷¹.

Baktığımızda Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerinde belediye şirketlerinin içinde olduğu yerel yönetim şirketleri hukuki yapı, örgütlenme ve hizmet stratejisi gibi konular itibarıyla çeşitlilik göstermektedir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi Avrupa Birliği kamu işletmelerinin ve yerel kamu işletmelerinin uyması gereken genel prensipleri belirlemiştir. Bu anlamda Avrupa Komisyonu 2007 yılında yayımladığı bir belge ile kamu hizmetlerinin hukuki ve finansal yapılarının nasıl olması gerektiğini aşağıdaki ilkeleri teyit ederek ortaya koymuştur. Söz konusu belgeye göre⁷²;

- *Yerellik ilkesi gereğince, yerel yönetimler kamu hizmetinin üretim ve sunum şeklini belirleme noktasında özgür olmalıdır.*
- *Kamu- Özel Sektör Ortaklığı Modelleri ve benzer modeller, yerel yönetimlerin kullanabilecekleri alternatif modellerdir.*
- *Yerel kamu şirketlerinin özellikle network servislerinde özel sektör ile rekabet edilebilir bir yapılanma içinde olması gerekir.*
- *AB para politikası gereğince üye ülkelerin yerel kamu şirketleri aynen özel sektör gibi finansal esnekliğe sahip olmalı ve borçlanabilmelidir.*

5.1. AVRUPA ÖZERKLİK ŞARTI

Demokrasi ile yerel yönetimler arasında çok yakın bir ilişki olduğu eski dönemlerden beri ifade edilmektedir. Bu anlamda demokrasinin gelişimine katkıda bulunabilmek adına yerel yönetimlerin, karar organlarının oluşum ve karar alma

⁶⁹ Demirkaya, a.g.m., s. 422-423.

⁷⁰ CEEP Tüzüğü, <http://www.tkib.gov.tr/sayfa.asp?id=8>, (04.01.2014).

⁷¹ Özçelik, a.g.t., s. 95.

⁷² Demirkaya, a. g. m., s. 424-425.

süreçlerine müdahale edilmemesi, bağımsız gelir kaynaklarına sahip olması, görevleriyle ilgili gelir kaynaklarıyla donatılması, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören kuruluşlar olmaları için uygun koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu temel değerleri düzenlemeye çalışan metinlerden biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel makamların demokratik rejimin temellerinden biri olduğu ısrarla vurgulanmaktadır⁷³.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanması, Avrupa Konseyi'nin bünyesinde 1980'li yılların ilk yarısında başlamıştır⁷⁴. Ancak Avrupa Konseyi, daha önce 1950'li yıllarda yerel yönetimlerin özerkliği konusuna önem vermeye başlamıştır. Konsey 1985 yılında da Avrupa Özerklik Şartı'nı benimseyerek yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki çalışmalarında önemli bir aşamaya ulaşmıştır⁷⁵.

Konsey'in 1985 yılında kabul edip 1988 yılında yürürlüğe soktuğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta ve burada özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gerekliliği önemle vurgulanmaktadır. Yine bu bölümde yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta ve yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de Şart'ın bu bölümünde yer almaktadır. İkinci bölümde, bu Şart'ı onaylamış devletlerin görev ve sorumluluklarına yer verilmiş ve devletlerin özgürce çekince koyacakları maddeler belirtilmiştir. Son bölümde ise uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kurallar yer almaktadır⁷⁶.

Şart'ın maddelerini incelediğimizde 3. maddede özerk yerel yönetim kavramı, “özerk yerel yönetim, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve olanağını anlatır.” şeklinde tanımlanmıştır. Şart'ın 4.maddesinde ise

⁷³ Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 4, s. 81-82.

⁷⁴ Hüsamettin İnanç ve Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17, s. 2.

⁷⁵ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, s. 4.

⁷⁶ Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, a.g.m., s. 4-5.

özerk yerel yönetim kapsamı ile ilgili 6 fıkradan oluşan açıklamalara yer verilmiştir⁷⁷. Bu maddede yer alan fıkralar şöyledir⁷⁸:

1) Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasa ile belirlenecektir. Bununla birlikte, bu hüküm yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel oluşturmayacaktır.

2) Yerel yönetimler, yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3) Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4) Yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Yasada öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5) Yerel yönetimlerin merkezi veya bölgesel bir yönetim tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullara uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel yönetimlere olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6) Yerel yönetimleri doğrudan doğruya ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde kendilerine danışılacaktır.

2. fıkrada yer alan “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır.” ifadesi yerellik ilkesini açıklamaktadır⁷⁹. Burada “yerellik ilkesinin” kavram olarak kullanılmaya başlanmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart’ı ile olduğunu belirtmek gerekir⁸⁰. Aynı zamanda bu fıkrada Avrupa Birliği’nin yerelleşme perspektifinde kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce yönetilen şirketler tarafından da üretilebileceği ve sunulabileceği anlamının da vurgulandığını söylenebilir. Diğer 3. ve 4.fıkraların da yerel yönetimlerin artan görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için alternatif hizmet üretim araç ve politikalarından faydalanabilmelerinin önünü açtığı söylenebilir⁸¹.

⁷⁷ Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, a.g.m., s. 11-12.

⁷⁸ Keleş, a.g.e., s. 559.

⁷⁹ Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, a.g.m., s. 12.

⁸⁰ Yusuf Karakılçık, **Yerel Yönetimler** (Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları –Tartışmalar-Yaklaşımlar), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 46.

⁸¹ Demirkaya, a.g.m., s. 423.

Yerel yönetimlerin özerkliğinin temel koşullarından biri olan kaynak özerkliği konusuna ise 9. maddede yer verilmiştir. Ancak bu maddede yerel yönetimlerin özerkliği açısından önem taşıyan “öz kaynak” kavramı açıkça tanımlanmamıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri kaynaklara sahip olmaları gerektiği ve bu kaynakların yerel yönetimlere verilen yasal ve anayasal sorumluluklarla orantılı olması gerektiği vurgulanmıştır. Yine bu maddede yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının belli bir bölümünün, belli bir yasal sınır içerisinde kalmak koşuluyla oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan oluşturulması gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Aynı zamanda bu maddede güçsüz yerel yönetimlerin korunması, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli olarak dağıtılması ve bu amaçla dengeleme önlemleri alınması, yerel yönetimlere devlet tarafından yapılan pay ve benzeri yardımlarda yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması gerekliliği de vurgulanmıştır⁸².

5.2. YERELLİK İLKESİ

Yabancı kökenli “subsidiarite” ya da “subsidiarity” sözcüğünün karşılığı olarak kullanılan “yerellik”, ikincil olma, yedekte olma, destek verme, yardım etme gibi anlamlara gelmektedir. Ancak bugün bu kavram, ikincil ya da yedek anlamından çok daha fazla şeyi ifade etmektedir. Bugün daha çok bu kavram bir ilke olarak karşımıza çıkmakta ve ilke olarak en öz ifade ile “hizmeti halka yakınlaştırmak” olarak tanımlanmaktadır⁸³. Yerellik ilkesi, “toplum ve içindeki kişiden aileye, yerel toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin, ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadığı derece ile sınırlı olması” anlamını içermektedir. Daha açık ifadeyle, bu ilke, bir hizmetin veya yetkinin bireye en yakın birim tarafından yerine getirilmesi; hizmetin veya yetkinin sadece söz konusu alt birimi aşması durumunda, bir üst birime müracaat edilmesi anlamına gelmektedir⁸⁴.

Yerellik ilkesine ilk kez, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın dördüncü maddesinde “kamusal görevlerin halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi”

⁸² Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, a.g.m., s. 15-16.

⁸³ Karakılçık, a.g.e., s. 43-44.

⁸⁴ Emin Barlas - Berkan Karagöz, “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve” , **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, S. 1, 2007, s. :157.

şeklinde yer verilmiştir⁸⁵. Bu ilke 1985 yılından itibaren de literatürde, uluslararası ve uluslar üstü bir kısım kuruluşların kararlarında yer almış ve 1992 Maastricht Antlaşmasıyla da Avrupa Birliği mevzuatına kazandırılmış bir kavramdır⁸⁶. Maastricht Anlaşması ile yerellik ilkesi, Avrupa Birliği'nin bütün eylem alanlarında göz önünde tutulması gereken bir ilke niteliğini kazanmıştır. Bu anlaşmada yerellik ilkesi, Avrupa Birliği'nde yerel ve bölgesel düzeylerin güçlendirilmesini, bunların yapamayacakları işlerin üye devletlerce, üye devletlerce yapılamayacak olanların da Brüksel tarafından yapılmasını öngörmektedir. Bu ilkeyle aynı zamanda üye devletlerin yetkilerinin bir yandan yerel düzeye bir yandan da Brüksel merkezine doğru çekilmesini sağlayacak bir mekanizma formüle edildiği söylenebilir⁸⁷.

Bazı çevreler devlet yapısı içinde yerel ve bölgesel yönetimlere ikincil, merkezi yönetime ise asıl gözüyle bakmakta iken yerellik ilkesiyle yapılmak istenen bunun tam tersidir. Çünkü burada, ikincil olan devlettir. Bu ilkeye göre üst düzeyde bulunan otoritenin, yani devletin, alt düzeydeki yönetimin işlerine karışmasına, ancak o düzeydekilerin bu işleri görememeleri ya da göremeyeceklerinin kanıtlanması durumunda olanak vardır. Yani bu ilkenin devletin erkini sınırlandırmayı amaçlayan bir ilke olduğunu söylenebilir. Aynı zamanda da yerellik ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının, alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım yerel birimlerin özerkliğini özendirilen ve güçlendiren bir yardımı ifade etmektedir⁸⁸.

Federal ve üniter devletlerin birçoğunun anayasasında yerellik ilkesine rastlanmaktadır. Ancak bu ilkenin daha çok bireysel özerkliğin yanı sıra toplumsal kümelerin özerkliğinin de önemli olduğu federal devlet sistemlerinde uygulandığını, merkeziyetçi devlet yapısına sahip ülkelerde ise bu ilkenin geniş ölçüde önemini yitirdiği görülmektedir⁸⁹.

Yukarıdaki açıklamalardan hareket ederek günümüzde yerel kamu işletmelerinin sayılarındaki artışı, yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki sağlanmasını öngören

⁸⁵ Karakılçık, a.g.e., s. 44.

⁸⁶ Barlas - Karagöz, a.g.m., s. 156-157.

⁸⁷ Hürriyet Olgun, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış", **Sosyoekonomi Dergisi**, 2007-1, s. 113.

⁸⁸ Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 1, 1995, s. 4-5.

⁸⁹ Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", a.g.m., s. 4-5,11.

yerellik ilkesine ve bu ilkenin kaynağı olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na dayandırmak mümkündür.

5.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU VE YAPISI

Avrupa Birliği üye ülkelerinde, tamamen belediyelere ait olan, özel sektör ile ortak olunan, belediyeler arasında ortaklaşa kurulan ve hatta uluslararası alanda dahi faaliyet gösteren (özellikle enerji sektöründe) yerel kamu şirketlerine rastlanılmakta ve çeşitli hukuki formlarda bu şirketlerin kurulduğu görülmektedir. Ama daha çok şirketlerin iki temel hukuki biçim etrafında oluşturulduğunu görmekteyiz. Bu biçimlerden birincisi yerel yönetimlerin bir birimi olarak faaliyet gösteren kuruluşlar şeklindedir. İkinci ise hukuki yönden bağımsız limited şirket veya benzeri yapıya sahip olarak faaliyet gösteren şirketler şeklindedir⁹⁰. Birlik ülkelerinin büyük çoğunluğunda da kurulma, devralınma ve kapatılma gibi şirkete ilişkin kararlar en yüksek karar merci olan belediye meclislerince alınmaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde alınan kararlara ilişkin olarak ilgili bakanlığın da onayı gerekmektedir. Örneğin Hollanda'da bir şirketin ana sözleşmesinin kabul görmesi için Adalet Bakanlığından onay alınması gerekmektedir⁹¹. Diğer taraftan Avrupa'daki belediye şirketleri de ülkemizde olduğu gibi özel hukuk kurallarına tabidirler. Ancak faaliyet gösterilen alanlarda kamu yararı ilkesine uymak zorunluluğu söz konusudur. Diğer bir ifade ile kamu sermayesine ve yerel kamu menfaati gerektiren görevler yapıyor olmalarına rağmen özel şirket olarak değerlendirilmektedir⁹².

5.4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN FAALİYET ALANLARI

Avrupa genelinde kamu sektöründe belediyelere ve merkezi idarelere ait çok sayıda farklı hizmet alanlarında faaliyet gösteren şirketler mevcuttur. Bu kuruluşlar başta kamu hizmeti alanında olmak üzere birçok alanda hizmet vermektedir⁹³. Avrupa ülkelerinin birçoğunda da belediye şirketlerinin bölgesel sınırlandırma olmaksızın faaliyette bulunduğu görülmektedir. Ancak İsveç, Almanya ve Avusturya'daki belediye şirketleri kanunlar ile İrlanda, İngiltere ve İtalya'daki belediye şirketleri ise hukuk sistemi ile

⁹⁰ Demirkaya, a.g.m., s. 425-427.

⁹¹ Özçelik, a.g.e., s. 67.

⁹² Özçelik, a.g.e., s. 74.

⁹³ David Hall, "Public Enterprise in Europe", PSIRU Report, No: 9803-U-Eur-Pubent.doc., 1998, s. 3

faaliyet alanlarının sadece ilgili belediye ve belediyelerin yetki alanı ile sınırlandırılmıştır⁹⁴.

Avrupa'daki yerel kamu şirketleri daha çok “network service” diye adlandırılan temel kamu hizmetleri alanında faaliyet göstermektedir. Bu hizmetler⁹⁵:

- Su
- Elektrik
- Gaz
- Atık Yönetimi
- Telekom
- Toplu Ulaşım
- Liman ve Hava Alanları
- Posta Hizmetleridir.

Kamu şirketleri network tipi hizmetlerin yanı sıra birçok alanda da faaliyet göstermektedir. Bu hizmetler bazen cenaze hizmeti, mandıracılık gibi geleneksel nitelik taşırken bazen de Danimarka'daki bilgisayar şirketi örneğinde olduğu gibi yenilikçi nitelik taşımaktadır. Ayrıca telekom, enerji gibi ulusal endüstri kollarında genellikle merkezi idareye ait kamu şirketleri faaliyet gösterirken; atık yönetimi, su ve bölgesel ısınma alanlarında ise yerel idareye ait kamu şirketleri faaliyet göstermektedir⁹⁶.

Avrupa Birliği üye ülkelerindeki belediye şirketleri geleneksel yerel yönetim sorumluluğu kapsamında genel olarak sekiz ana sektörde faaliyette bulunmakta ve bu faaliyet alanları sürekli olarak genişlemektedir. Daha önce sadece özel sektörün faaliyet gösterdiği bazı alanlarda artık belediye şirketlerinin de yer aldığı (Estonya, Almanya, Letonya, Slovakya ve İsveç'te reasürans, telekomünikasyon, denetim ve danışmanlık hizmetleri) görülmektedir⁹⁷ (Bkz. Tablo 1).

⁹⁴ Özçelik, a.g.e., s. 74.

⁹⁵ Hall, a.g.m., s. 5.

⁹⁶ Hall, a.g.m., s. 5,7.

⁹⁷ Özçelik, a.g.t., s. 75. , s. 75.

Tablo 1: Avrupa Birliği Üye Ülkelerinde Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları

Ülkeler	Faaliyette Bulunulan Sektörler
Avusturya	Elektrik, gaz, ısıtma, toplu taşımacılık, su, kanalizasyon, atık, telekomünikasyon, kamu ekipmanları, mezarlıklar, kamu alanları, sağlık
Belçika	Elektrik, gaz, haberleşme ağları, fon sağlama, ekonomik kalkınma, su, atık, sağlık, sosyal tesisler
Çek Cumhuriyeti	Toplu taşımacılık, elektrik, gaz, ısıtma, su, atık
Danimarka	Ekonomik kalkınma, elektrik, gaz, ısıtma, su, atık, toplu taşımacılık, eğlence, bilgisayar, konut
Estonya	Elektrik, gaz, su, konut, toplu taşımacılık, ısıtma, sağlık, sosyal hizmetler, ticaret, atık
Finlandiya	Ekonomik kalkınma, enerji, su, kanalizasyon, atık, toplu taşımacılık, limanlar, telekomünikasyon
Fransa	Turizm, planlama, konut, toplu taşımacılık, ekonomik kalkınma, su, kanalizasyon, atık, çevre, eğlence, kültür, telekomünikasyon, otoparklar
Almanya	Enerji, ekonomik kalkınma, su, atık, toplu taşımacılık, kamu ekipmanı, konut, bankalar, telekomünikasyon
Yunanistan	Su, kanalizasyon, kültür, turizm, eğitim, kariyerler
Macaristan	Kamu temizlik işleri, konut, sağlık, kanalizasyon, su, çevre, otoparklar
İrlanda	Ekonomik kalkınma, çevre, planlama, toplu taşımacılık, su, kanalizasyon, eğlence, tarım, eğitim, sağlık
İtalya	Bölgeler: ekonomik kalkınma, planlama, kamu ekipmanları, toplu taşımacılık Eyaletler: ticari etkinlikler, turizm Belediyeler: enerji, su, atık, eczaneler, mezarlıklar
Letonya	Sağlık, ısıtma, atık, gayrimenkul faaliyetleri, spor, toplu taşımacılık, eczaneler, su, sosyal tesisler, radyo ve televizyon, denetim, eğitim, turizm, elektrik
Litvanya	Sağlık, konut, eczaneler, Pazar yerleri, hamamlar, toplu taşımacılık, spor, turizm, ısıtma, su, atık, yerel karayolları, sokak aydınlatması
Hollanda	Ekonomik kalkınma, enerji, atık, toplu taşımacılık, kültür, karayolları, otoparklar, itfaiye
Polonya	Su, inşaat, atık, gayrimenkul faaliyetleri, elektrik, gaz, ısıtma, toplu taşımacılık, ticaret, eğlence, kültür, spor
Portekiz	Enerji, toplu taşımacılık, turizm, çevre, planlama, ticari ve sanayi altyapılar, sağlık, eğitim, gıda endüstrisi
Slovakya	Atık, su, kanalizasyon, ısıtma, kamu mahalleri, sağlık, toplu taşımacılık, sokak aydınlatması, spor, konut, mezarlıklar, yerel televizyon, turizm
Slovenya	Su, atık, yol, mezarlıklar, toplu taşımacılık, kamu mahalleri, elektrik, ısıtma
İspanya	Belediyeler ve eyaletler; toplu taşımacılık, su, gayrimenkul, planlama, ekonomik kalkınma, mezarlıklar
İsveç	Enerji, su, atık, toplu taşımacılık, konut, turizm, ekonomik kalkınma
İngiltere	Ekonomik kalkınma, turizm, kamu ekipmanları, sağlık, sosyal tesisler

Kaynak: Özçelik, a.g.t., s. 200.

Avrupa Birliği üye ülkelerindeki belediye Şirketlerinin faaliyet alanları kabaca Şu şekilde belirtilebilir:

• **Ekonomik Kalkınma:** Belediye şirketleri, yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla ticari bölgelerin planlanması (sanayi bölgeleri, ticari merkezler, vb.), sergiler, ticari fuarlar gibi geçici etkinliklerin organizasyonu veya limanlar gibi önemli ulaştırma altyapısının inşasını yapmakta ve yönetiminde aktif olarak faaliyet göstermektedir (İngiltere, Finlandiya, Fransa, Almanya, İtalya vb.)⁹⁸.

• **Turizm ve Kültür Hizmetleri:** Avrupa’da belediye şirketlerinin, turizm ve kültür hizmetleri konusunda geniş bir yelpazede faaliyet gösterdiği görülmektedir. Bu faaliyetlere örnek olarak kayak merkezleri, tiyatro, sanat, turizm ve eğlence tesislerinin inşası ve yönetimi (İsveç, İngiltere, Fransa, Almanya, Yunanistan, Polonya, Portekiz, İspanya) şehir alanlarının ve tarihi miras yerlerinin bakımı ve tanıtımı (Fransa, Almanya, İspanya) verilebilir⁹⁹.

• **Kentsel Kalkınma ve Kamu Altyapıları:** Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Litvanya, Polonya, İspanya ve İsveç’te belediye şirketlerinin kentsel kalkınmada ve özellikle konut alanında (özellikle sosyal amaçlar doğrultusunda konut inşaatı ve yönetimi) aktif olduğu görülmektedir. Örneğin Fransa’da 2001 yılında belediye şirketlerinin kenti yenileme adına yetkilendirilmesinin ardından, Paris’te dikkate değer yenilenme yaşandığı görülmüştür. Bu yetkilendirmenin sosyal konut ve sağlıksız konutları rehabilite etme, çevreye uygun yüksek kaliteli yeni inşaatların sürdürülebilirliği ve Paris’in kentsel dönüşüm projeleri konularında olduğu görülmektedir¹⁰⁰.

• **Enerji, Su ve Isıtma Üretim ve Temin Ağları:** Son yıllardaki tüm özelleştirme baskılarına rağmen Avrupa’da su hizmeti hala kamu hizmeti olarak görülmeye devam etmekte ayrıca enerji hizmetlerinin¹⁰¹ büyük bir kısmının da kamu aracılığıyla yürütülmeye devam edildiği görülmektedir. Diğer ifade ile su ve enerji hizmeti Avrupa’da çoğu ülkede

⁹⁸ Özçelik, a.g.t., s. 75-76.

⁹⁹ Özçelik, a.g.t., s. 76.

¹⁰⁰ Özçelik, a.g.t., s.76.

¹⁰¹ ABD’de de ilk büyük belediye teşebbüslerinden biri enerji işletmeleridir. 1880’lerin başlarında yerel yönetimler, yatırımcı kamu birimlerine elektrik sağlamak amacıyla enerji şirketleri kurmaya başlamışlardır. O günün koşullarında bu alan karlı kabul edilmemekteydi. Günümüzde yerel yönetimlere ait 2 binden fazla elektrik işletmesi bulunmakta ve bunlar Los Angeles, Orlando, Nashville, Jacksonville, San Antonio, Sacramento, Memphis, Omaha, and Seattle gibi büyük kentlerde yaşayan 47 milyon kişiye hizmet vermektedirler. Söz konusu işletmelerin yıllık gelirleri 2013 yılında yaklaşık 55 milyar dolardır. (<http://community-wealth.org>)

temel kamu hizmeti olarak görülmeye devam etmekte ve kamu işletmeleri aracılığıyla hizmet verilmektedir¹⁰².

Baktığımızda belediye şirketlerinin özellikle Kuzey Avrupa ülkelerinde enerji sektöründe ön plana çıktığı görülmektedir. Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Almanya, Hollanda, Portekiz, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Polonya, Slovenya gibi ülkelerde belediye şirketleri enerjinin hem üretiminde hem de dağıtımında aktif yer almaktadır (Bkz. Tablo 2). Diğer taraftan belediye şirketlerinin yeni AB üyesi ülkelerde (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya, Slovenya) ve Avusturya ile Danimarka’da konut ısıtma alanında etkin olduğu da görülmektedir¹⁰³.

Tablo 2: Avrupa’da Elektrik ve Gaz Üretim/Nakil/Dağıtım Hizmeti

Ülke	Elektrik Üretimi	Elektrik Nakil/Taşıma	Elekt. Dağıtım	Gaz Nakil/Taşıma	Gaz Dağıtım
Avusturya	S/M	S/M	M	S	M
Belçika	P	P	P/M	S/P	P/M
Danimarka	M/P	S/M	M/P	S	M
Finlandiya	S/P	S/P	M/P		
Fransa	S	S	S	S	S
Almanya	P	P	M	P	M
Yunanistan	S	S	S	S	M
İrlanda	S	S	S	S	S
İtalya	S	S	S	S	M
Hollanda	M	M	M	S/P	M
Norveç	S/P	S	M		
Portekiz	S/P	S	S	S	S
İspanya	S/P	S	S/P	S/P	
İsveç	S/P	S	M/P	S	P/M
Birleşik Krallık	P	P	P	P	P
Türkiye	S/P	S/P	P	S	S/M

Kaynak: Hall, a.g.m., s. 7.

• **Çevre:** Belediye şirketleri başta evsel atıkların toplanması, işlenmesi ve kanalizasyon arıtma alanları olmak üzere çevre temizliğine ilişkin birçok konuda faaliyet göstermektedir. Ayrıca sadece özel şirketlerin faaliyet gösterdiği İrlanda hariç, Avrupa

¹⁰² Hall, a.g.e., s.6.

¹⁰³ Özçelik, a.g.t., s. 76-77.

Birliği ülkelerinin çoğunda (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İngiltere vb.) atıkların işlenmesi belediye şirketlerinin faaliyetleri arasındadır¹⁰⁴.

- **Toplu Taşımacılık:** Avrupa ülkelerinin büyük kısmında toplu taşımacılık belediye şirketleri tarafından gerçekleştirilmektedir¹⁰⁵.

- **Muhtelif Hizmetler:** Genelde özel sektörün faaliyet alanı olarak görülen birçok alanda belediye şirketlerinin de faaliyet gösterdiği görülmektedir. Bu hizmetlere örnek olarak bankacılık faaliyetlerini, eczacılık faaliyetlerini, laboratuvar ve hastane işletmeciliği faaliyetlerini ve defin hizmetlerini verebiliriz¹⁰⁶.

5.5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE HOLDİNGLEŞME

Holding, “bir şirketin başka şirketlerin hisse senetlerinin büyük bir bölümünü (50’den fazlasını) satın alarak onların yönetim ve denetimini ele geçirmesiyle oluşan şirketler grubudur”¹⁰⁷. Avrupa’da belediyelere, şirketlerini bir holding çatısı altında birleştirmelerine izin verildiği görülmektedir. Avrupa’da holdingleşmeyle amaç, çeşitli alanlarda faaliyet gösteren belediye şirketlerini bir araya getirerek bir ana ortaklık kurmak ve böylece ana ortak aracılığıyla bağlı şirketlerin faaliyetlerini koordine ve kontrol edebilmektedir. Ayrıca holdingleşme, belediye şirketlerinin hesaplarının konsolide edilmesine ve kurumlar vergisinde kısmi indirimden yararlanmaya olanak sağlamaktadır¹⁰⁸.

Diğer Avrupa ülkelerinin aksine Fransa’da holdingleşmeye gidilmediği görülmektedir. Holdingleşmenin en yaygın olduğu ülkeye örnek olarak İsveç verilebilir. İsveç’te yaklaşık 360 tane holding bulunmakta ve bu holdingler belediye meclisi tarafından kontrol edilmekte ve yönetilmektedir. Söz konusu holdingler, ulaştırma, su, konut, telekom, kent gelişimi, ekonomik yarar hizmetleri, kent gelişimi, park, kültür ve dinlenme, enerji veya sanayi ve ticari geliştirme gibi hizmetleri icra eden işletmelerden oluşmaktadır.

¹⁰⁴ Özçelik, a.g.t., s. 77.

¹⁰⁵ Özçelik, a.g.t., s. 77.

¹⁰⁶ Özçelik, a.g.t., s. 77.

¹⁰⁷ www.ekodialog.com/.../isletmeler_konsorsiyum_karteller_trostler.html, (10.01.2014).

¹⁰⁸ Özçelik, a.g.t., s. 91.

İsveç'te holdingler bünyelerinde olan farklı işletmeler sayesinde buldukları her bir şehirde çeşitlendirilmiş hizmetler sunabilme olanağına sahiptir çünkü ilgili holdingin hemen tüm işletmeleri aynı şehirde bulunmaktadır. Ancak holdingin tüm işletmelerinin aynı şehirde olmadığı (Almanya, İtalya) ülkeler de mevcuttur. İsveç'teki holdinglere örnek olarak Stockholm ve Göteborg şehirlerinde bulunan Stockholm Holdingi ve Göteborg Holdingi verilebilir¹⁰⁹:

Stockholm Holdingi: Bu holdingin tüm işletmeleri Stockholm şehrinde olup bu işletmeler ya tamamen kamuya ait olup ya da hisse çoğunluğu kamuya ait işletmelerdir. Holding toplam gelirinin 1.200 M Euro'nun üzerinde olup 2.800'den fazla kişiyi istihdam etmektedir¹¹⁰.

Göteborg Holdingi: Holdingin işletmelerinin çoğu Göteborg'da olup bu işletmeler ya tamamen kamuya ait veya hisse çoğunluğu kamuya ait işletmelerdir. Holdingin toplam geliri 740 M Euro'nun üzerinde olup 4.000'den fazla kişiyi istihdam etmektedir¹¹¹.

5.6. BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE KAMU-ÖZEL ORTAKLIĞI

*“Genel anlamda kamu-özel ortaklığı, bir sözleşmeye dayalı olarak yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleşmesini ifade etmektedir.”*¹¹² David Hall ise bir kamu şirketinde özel sektör hissesi söz konusu ise bu ortaklığı kamu-özel ortaklığı olarak tanımlamaktadır. Hall, dört tip kamu-özel ortaklığından bahsetmektedir¹¹³:

Bunlardan birincisi, **kamu şirketinin çoğunluk hissesine devletin sahip olduğu finansal yatırımcıların da ortak olduğu ortaklık türüdür:** Bu tür ortaklıkta otorite yani devlet ek gelir elde etmeyi amaçlamakta ama aynı zamanda yönetimin kontrolünü de elinde tutmaya devam etmek istemektedir.

¹⁰⁹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, “AB’de ve Türkiye’de Belediyeler ve Belediye Şirketleri ile İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Projesi”, **Odense Saha Ziyareti Raporu**, İstanbul, 2009, s. 149-150.

¹¹⁰ Odense Saha Ziyareti Raporu, s. 150.

¹¹¹ Odense Saha Ziyareti Raporu, s. 150.

¹¹² T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler**, 2012, s. 6. http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2_Password_Removed.pdf, (12.01.2014)

¹¹³ Hall, a.g.m., s. 9.

İkinci tür ortaklık, devletin kamu şirketinde çoğunluk hisseye sahip olduğu kalan diğer hisselerin özel bir şirkete ait olduğu ortaklık türüdür: Bu tip kamu-özel ortaklığında genellikle amaç özel sektörün işleyişini tanımaktır ve bu ortaklıkta etkili bir yönetim kontrolüne sahip olmak beklenmektedir.

Üçüncü ortaklık tipi, kamu şirketinde devletin hissesinin azınlıkta olduğu ortaklık türüdür: Devlet bu tip ortaklıkta şirket hisselerini satarak gelirini artırmak istemektedir ve var olan temsili kamu hissesi ise gözetim amaçlıdır.

Dördüncü tür ise kamu kuruluşu ile özel kuruluş arasındaki fonksiyonel iş ortaklığı şeklindedir: Hollanda ve Belçika'daki elektrik ve gaz dağıtım şirketlerinde olduğu gibi bu ortaklıklar bir kamu kuruluşu gibi devam edebilmektedir ya da kamu şirketleri ile özel şirketler arasındaki geçici iş ortaklığı şeklinde olabilmektedir.

Baktığımızda belediye şirketlerinin kamu-özel ortaklık modeline başvurmasının temelinde yerel kamu hizmetlerinin finanse edilmesinde kaynak yaratılması, şirket sermayesinin özel sektör hissedarlarına açılması, belediye şirketlerine rekabetçi bir ortamda değerli ortaklar kazandırılması (enerji sektörü) gibi nedenlerin yattığı görülmektedir. Kamu-özel ortaklığı çevre, konut, ulaşım, su, kanalizasyon ve katı atık yönetimi gibi alt ve üst projelerin hayata geçirilmesi için gerekli finansmanı sağlamanın yanı sıra işletme ve yönetimi konusunda da işbirliği sağlamaktadır. Diğer taraftan ülkelerin karşı karşıya kaldıkları bütçe kısıtı nedeniyle kamu-özel ortaklığı özellikle ulaştırma, sağlık, eğitim gibi alanlarda daha sık başvurulan bir model olmaya başlamıştır¹¹⁴.

Kamu-özel ortaklığı modelini uygulayan ülkeler incelendiğinde İngiltere'nin kamu-özel ortaklığı modelini yaygın şekilde uygulayan ilk ülke olduğu görülmektedir. Son 15 yılda İngiltere'de büyük kamu yatırımlarının tamamına yakını kamu-özel ortaklığı modeli ile gerçekleştirilmiştir. Özellikle de okul, hastane ve ulaştırma alanlarında bu modele başvurulduğu görülmektedir.¹¹⁵ Kamu-özel ortaklık modelinin İngiltere'nin yanı sıra Fransa, İspanya ve Almanya'da geliştirilerek çeşitlendirildiği görülmektedir¹¹⁶.

¹¹⁴ Özçelik, a.g.t., s. 92.

¹¹⁵ Yiğit Karahanoğulları, "Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirilmesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 67, No: 2, 2012, s. 100.

¹¹⁶ TC Kalkınma Bakanlığı, a.g.e., s. 11.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bu süreçte yerel yönetimler, kurum olarak ön plana çıkmakla kalmamış aynı zamanda yerel kamu hizmeti sunumunda klasik hizmet sunum anlayışının dışına çıkarak yeni yöntemler kullanmaya başlamışlardır¹.

Ülkemizde özellikle belediyeler, gerek kanunlara gerekse ekonomik, sosyal ve siyasal gerekçelere dayanarak son yıllarda daha fazla alternatif hizmet sunum modellerinden yararlanmaya başlamışlardır. Bu alternatif hizmet araçlarının başında da belediye iktisadi teşebbüsleri gelmektedir. Belediye iktisadi teşebbüsleri; belediyelerin kaynakları etkin şekilde değerlendirmesine yardımcı olarak hem yerel hem de ulusal kalkınmaya katkıda bulunan, aynı zamanda yerel hizmetleri daha esnek ve dinamik bir yapı ve süreç çerçevesinde sunmalarına olanak tanıyan alternatif bir yöntem olarak tanımlanabilir².

Belediyelerin, teşebbüs kurmalarının başlıca nedenlerini ise aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtularak, yerel hizmetlerin sunumunda serbestlik kazanmak amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir³.
- Yerel doğal tekellerin (su, gaz ve ulaşım gibi) varlığı teşebbüs kurulmasını gerektirebilmektedir⁴.

¹ Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, *Selçuk Üniversitesi, İ.İ.B.F Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 15, S. 21, Yıl 2, 2011, s. 474.

² Ahmet Berk, “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:49, s. 52.

³ Atik, a.g.m., s. 441.

⁴ Berk, a.g.m., s. 56.

▪ Devletin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin üstlenmediği ekmek, un ve et gibi temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatlarla yerel tüketiciler için sağlanması amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir⁵.

▪ Yeni gelir kaynakları yaratması amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir⁶.

▪ Teşebbüsler, sermaye ve girişimci azlığına çözüm olabilmek ve kaplıca, tatil köyü gibi kalkınma projelerini üstlenerek yerel kalkınmaya öncülük etmek amacıyla da kurulabilmektedir⁷.

▪ Özel bankaların sermaye şirketlerine sundukları kredi olanaklarından yararlanma amacıyla da teşebbüsler kurulabilmektedir. Yürürlükteki kanunlar belediyelere istedikleri banka veya finansal kuruluşla çalışma olanağı vermemektedir⁸

▪ Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen mevcut bürokratik yapının dışına çıkma amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir. Yerel ihtiyaçların karşılanması konusunda kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmaları yetersiz kalmaktadır⁹.

▪ Belediyenin ait olduğu partideki yerel kadrolara ve yandaşlara iş imkânı sağlamak amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir¹⁰.

▪ Nitelikli eleman istihdam etme amacıyla teşebbüsler kurulabilmektedir¹¹.

2. KURULUŞ BİÇİMLERİNE GÖRE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediye iktisadi teşebbüsleri, genel bir kavram olup, bu kavramın belediyenin tüm kuruluş ve işletmelerini kapsadığı söylenebilir. Ayrıca belediye iktisadi teşebbüslerini düzenleyen mevzuatın dağılık olmasından ve genel bir işletme kanununun

⁵ Berk, a.g.m., s. 56.

⁶ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, S. 73, Yıl 7, 2004, s. 7.

⁷ Berk, a.g.m., s. 56.

⁸ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, **Kamu Yönetimi**, ed. Abdullah Yılmaz – Mustafa Ökmen, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s. 274.

⁹ Berk, a.g.m., s. 56.

¹⁰ Berk, a.g.m., s. 56.

¹¹ Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 273.

bulunmamasından dolayı farklı yapısal özelliklere, kuruluş, işleyiş ve yönetim biçimlerine sahip teşebbüsler karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu teşebbüsler, yapılan son düzenlemeler çerçevesinde üç gruba ayrılarak incelenebilir¹²:

- Belediye Bütçesi İçerisinde Yer Alan İşletmeler
- Belediyeye Bağlı İdareler
- Belediye Şirketleri

2.1. BELEDİYE BÜTÇESİ İÇERİSİNDE YER ALAN İŞLETMELER

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71'inci maddesinde belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini, İçişleri Bakanlığı'ndan izin alarak bütçe içinde işletme kurmak suretiyle yapılabilecekleri ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu Kanun'un 69. maddesinde belediyelere;

“...düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçla arazi satın almak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek”

amacıyla bütçelerinden para ayırmak koşulu altında işletme kurma yetkisi verilmiştir¹³.

Diğer taraftan belediyelerin bütçe içi işletme kurabilmesi için İçişleri Bakanlığı'ndan izin almadan önce doğal olarak belediye meclisinin kuruluş kararı vermesi gereklidir¹⁴.

Bütçe içi işletmeler, büyükşehir belediyelerinde “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı” veya “Şube Müdürlüğü”; diğer belediyelerde ise “İşletme Müdürlüğü” veya “İşletme ve İştirakler Müdürlüğü” şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir¹⁵. İşletme, teşkilat yapısı içinde ayrı birim

¹² Özçelik, a.g.t., s. 105, 109.

¹³ 5393 Belediye Kanunu.

¹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 18/i.

¹⁵ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 4/1. (08.03.2011 Tarih ve 27868 Sayılı Resmi Gazete).

olarak kurulmuş ise bu birimin daire başkanı ya da müdürü; başka birim içinde faaliyette bulunuyor ise bu birimin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir¹⁶. İşletmenin iktisadi ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılmaktadır¹⁷. Bütçe içi işletmelerin “ticari faaliyetin ve iktisadi teamüllerin gerektirdiği kısa vadeli borçlanmalar dışında, finansman amacı ile borçlanma” yapmaları yasaklanmıştır¹⁸. Bu tür işletmelerin kadro işlemlerinde belediyenin tabi olduğu yönetmelik uygulanır¹⁹. Bütçe içi işletmeler, Kamu İhale Kanunu’na tabidirler²⁰.

Bu işletmelerin, belediyelerden ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla ayrı tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için belediyelerden ayrı bütçeleri bulunmamaktadır. İç ve dış denetimleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre yapılmaktadır. Dolayısıyla iç denetimde belediye başkanı veya görevlendireceği iç denetçiler görev alırken, dış denetimde Sayıştay görev yapmaktadır²¹. Bütçe içi işletmelere Bursa Büyükşehir Belediyesi “Makine İşletme Şube Müdürlüğü” ile Konya Büyükşehir Belediyesi “Otobüs İşletme Şube Müdürlüğü” örnek verilebilir²².

2.2. BELEDİYEYE BAĞLI İDARELER

Bağlı idareler, belediye bütçesi dışında özel bütçesi olan ve kamu tüzel kişiliği bulunan işletmelerdir. Bu idareler özel bir kanunla kurulabileceği gibi belediye meclis kararıyla da kurulabilmektedir. Genellikle de bu idareler su, kanalizasyon ve ulaşım alanlarında kurulmakta ve genel müdürlük şeklinde faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşlar 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde de iç ve dış denetim yapılmakta ve bu denetimler iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimlerini kapsamaktadır. İdari işlemler, hukuka

¹⁶ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 5.

¹⁷ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 8/3.

¹⁸ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 8/6.

¹⁹ Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (22.02.2007 Tarih ve 26442 Sayılı Resmi Gazete).

²⁰ Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, m. 13.

²¹ Mustafa Yavuz, Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, s. 58-59.

²² Bursa Büyükşehir Belediyesi, **2013 Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014, s. 172; Konya Büyükşehir Belediyesi, **2013 Faaliyet Raporu**, Konya, 2014, s. 23.

uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenmektedir. Aynı zamanda bu kuruluşlar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na da tabidir²³.

Ülkemizde büyükşehir belediyelerine ait 19 adet bağlı idare bulunmakta ve bu idarelerin çoğunluğunu İSKİ ve ASKİ gibi su idareleri oluşturmaktadır.. Bu idarelerin her ne kadar belediyelerden ayrı tüzel kişilikler olsa da büyükşehir belediyeleriyle olan formel ve fonksiyonel bağları güçlüdür. Bu anlamda büyükşehir belediye üst yönetimlerinin, büyükşehir belediyesi ile bağlı idareleri birlikte değerlendirmek, mevcut durumlarını ve planlamalarını birlikte ve bir bütün olarak ele almak zorunluluğu bulunmaktadır²⁴. Özel kanunla kurulan bağlı kuruluşlara İSKİ, İETT, EGO ve BUSKİ örnek verilebilir:

▪ **İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi):** 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile 1981 yılında kurulan İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluştur. Kuruluş amacı ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmektir²⁵.

İSKİ'nin yönetim yapısı, genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük ve denetçilerden oluşmaktadır. Bütçeyi inceleyerek karara bağlayan, beş yıllık yatırım planı, tarifeler, borçlanmalar vb. konularda söz sahibi olan genel kurul İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisidir²⁶. Kuruluş amacına uygun olarak İSKİ'nin çalışma esaslarını belirleyen organ ise yönetim kuruludur ve kurula Belediye Başkanı başkanlık etmektedir. İSKİ'yi idare ve yargı organlarında üçüncü kişilere karşı temsil eden, yıllık bütçeyi, plan-programları hazırlayıp yönetim kuruluna sunan genel müdür ise Büyük Şehir Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır²⁷. Kuruluş Kanunu gereği İSKİ tarafından yapılan işlemlerin sürekli olarak çalışan iki denetçi tarafından denetleneceği hüküm altına alınmıştır²⁸. Kanununun Ek 5. maddesinde “bu Kanun diğer

²³ Yavuz, a.g.t., s. 60.

²⁴ İlker Gündüzöz, **Belediye Ekonomisi**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2012, s. 491-492.

²⁵ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 1.

²⁶ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 3-4.

²⁷ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 7, 11.

²⁸ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, m. 10.

büyükşehir belediyelerinde de uygulanır” denilmiş böylece diğer büyükşehir belediyelerinde de söz konusu birimlerin kurulması için yasal alt yapı sağlanmıştır..

▪ **İETT (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilatı):** 16.06.1939 tarih ve 3645 sayılı özel kanun ile kurulmuştur²⁹. İETT önceden elektrik ve havagazı hizmeti de sunarken günümüzde sadece kent içi toplu ulaşım hizmeti sunmaktadır. Bu kuruluş otobüs, tramvay ve tünel işletmeciliğinin yanında özel halk otobüslerinin yönetim, işleyiş ve denetiminden de sorumlu bulunmaktadır³⁰.

▪ **EGO (Ankara Elektrik ve Havagazı Müessesesi):** 4325³¹ ve 5393 sayılı yasalarla oluşturulmuş ve bu yasalardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine görev yapan bir genel müdürlüktür. EGO Genel Müdürlüğü Kuruluş – Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelikte kurumun görevi; “Ankara Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içinde, ulaşım ihtiyaçlarını günün şartlarına uygun ve en iyi şekilde karşılamak, bunun için gerekli tüm planlama, projelendirme, tesis kurma, işletme, dağıtma vb. işleri modern, teknik, ekonomi ve işletme prensiplerine göre yapmaktır.” şeklinde tanımlanmıştır³².

▪ **BUSKİ (Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü):** 1989 yılında, 2560 sayılı Kanun’una dayalı olarak kurulmuştur. Bu kuruluş Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin bağlı idaresi olarak görev yapmaktadır. Bu kuruluşun genel müdürü İSKİ örneğinde olduğu gibi Bursa Büyükşehir Belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. İçme, kullanma ve endüstri suyunun temini ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması, kullanılmış suların toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılıp arıtılması ve uygun bir deşarja bağlanması, yağış sularının yerleşim bölgelerinden uzaklaştırılması ve en yakın tahliyeğe bağlanması, bölge içindeki su kaynaklarının kirletilmesini önlemek BUSKİ’nin temel görevlerini oluşturmaktadır. BUSKİ bu görevleri ifa ederken gerekli her türlü malzemeleri satın alma ve kamulaştırmaları yapma yetkisine sahiptir³³.

²⁹ 3645 Sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilât ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun, 22.06.1939 Tarih ve 4239 Sayılı Resmi Gazete.

³⁰ <http://www.iETT.gov.tr/>, (18.01.2014)

³¹ 4325 Sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun, 26.12.1942 Tarih ve 5290 Sayılı Resmi Gazete.

³² <http://www.ego.gov.tr/>, (18.01.2014)

³³ <http://www.buski.gov.tr/>, (18.01.2014)

2.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİ

Hızlı kentleşmeye ve merkeziyetçi devletlerin yerel yönetimlere yetki ve kaynak transfer etmelerine bağlı olarak yerel kamu hizmetlerinin talebinde ve sunumunda önemli artışlar gerçekleşmiştir. Belediyeler de söz konusu artışa cevap verebilmek amacıyla alternatif hizmet sunum araçları kullanmaya başlamışlardır. Bu noktada özel hukuk hükümlerine göre kurulan ve işleyen belediye şirketleri en önemli hizmet araçlarından biri olmuştur³⁴.

Belediye şirketlerini, çeşitli yerel hizmetleri gerçekleştirmek üzere belediyeler tarafından kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşuluyla belediyelerce ortak olunan, bağımsız ve özel tüzel kişiliği bulunan kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz. Belediye şirketlerinin genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz³⁵:

- Belediyeler tarafından kurulmakta (sermayesinin yarısından fazlası belediyelere aittir) veya (yönetimin belediyelerin elinde olması koşuluyla) belediyelerce ortak olunmaktadır.

- Şirketlerin faaliyetleri, belediyelerin faaliyet alanları ile ilgilidir.
- Şirketler, belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptir.
- Şirketler özel hukuk tüzel tüzel kişiliğine sahiptir.

Ülkemizde belediyelerin, şirket kurmaları ya da şirketlere ortak olmaları önceden beri uygulanan bir yöntem olmakla beraber yerel hizmet sunum modeli olarak yaygın şekilde uygulanması 1984'ten itibaren olmuştur. Nitekim 1984'ten sonra başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere belediyelerin, kendi aralarında ya da dışarıdan özel bir kuruluşla ortaklık kurarak farklı alanlarda faaliyet gösteren anonim veya limited türünde şirketler kurmaya başladıkları görülmektedir. Özellikle de büyükşehir belediyelerinin şirketleşme modelini tercih ettiği ve hemen hemen her alanda şirketlerin faaliyet gösterdiği görülmektedir³⁶. Belediye şirketlerine örnek olarak KİPTAŞ ve İSTAÇ A.Ş. verilebilir:

³⁴ Demirkaya, a.g.m., s. 431.

³⁵ İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı, "Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafe ve Gerçekler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 1, 2008, s. 60.

³⁶ Tunay Köksal, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S. 6, C. 2, 1993, s. 57 – 58.

▪ **KİPTAŞ:** İstanbul Büyükşehir Belediyesi kuruluşudur. KİPTAŞ 1987 yılında imar planı ve mimari projeler yapmak üzere yabancı sermaye ortaklığı ile İMAR WEIDLERPAN ismiyle kurulmuştur. 1994 yılında İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş. adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Söz konusu kuruluş İstanbul'un çarpık kentleşmesine çözüm bulmayı temel görev olarak görmektedir. Bu doğrultuda KİPTAŞ kuruluşundan bu yana 63.000 konut yapmıştır. Ayrıca KİPTAŞ, yaptığı konutların yanı sıra konutların ihtiyacı olan yollar, atık su ve yağmur suyu isale hatları, enerji, telefon, doğalgaz hatları gibi gerekli donanımları da sağlamaktadır³⁷.

▪ **İSTAÇ A.Ş.:** 1994'te İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bir kuruluşu olarak faaliyete başlamıştır. İSTAÇ, Avrupa Birliği Atık Yönetimi normları çerçevesinde yürütülen faaliyetler kapsamında evsel ve tıbbi atıkların bertarafı, ambalaj atıklarının geri dönüşümü, inşaat ve hafriyat atıklarının yönetimi, düzenli depolama sahaları kurulumu ve işletmesi, çöp sızıntı suyu arıtılması, çöp gazından elektrik üretimi, gemilerden ve deniz yüzeyinden atıkların toplanması ve bertarafı, kıyı, plaj ve dere ağzı temizliği, cadde temizliği gibi konularda faaliyet göstermektedir³⁸.

3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN HUKUKİ DAYANAKLARI

Belediyelerin yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla teşebbüs kurabilme yetkisinin hukuki dayanakları, ilk önce 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'un 19. maddesinde belediyelerin zorunlu görevleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunabilecekleri ifade edilmiştir. 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanununun 8. maddesinde yer alan "Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir" hükmü ile de büyükşehir ve ilçe belediyelerine de her türlü girişimde bulunma yetkisi tanındığı söylenebilir. 1580 ve 3030 sayılı Kanunların

³⁷ <http://www.kiptas.com.tr/tr>. (12.06.2014).

³⁸ <http://www.istac.com.tr/kurumsal/tarihce.aspx> (12.06.2014).

kaldırılmasından sonra ise belediyelerin bu tür girişimlerde bulunma yetkileri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile tekrar düzenlenmiştir³⁹.

Söz konusu 5393 ve 5216 Sayılı Kanunlar dışında belediyelerin girişimlerde bulunmasına hukuki dayanak teşkil eden diğer kanunlar; 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu, 4646 Sayılı Doğal Gaz Kanunu ve 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'dur.

3.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

5393 Sayılı Kanunu'nun⁴⁰ 70. maddesinde "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükümden yola çıkarak; belediyelere şirket kurma konusunda açık yetki verildiği ve kurulacak olan şirketlerin çalışma alanlarının belediyelerin görev ve hizmet alanları ile sınırlı olma zorunluluğu bulunduğu söylenebilir.

5393 Sayılı Kanun'un belediye şirketleri ilgili bir diğer maddesi 18. maddedir. Bu maddede belediyeye ait şirketlerin özelleştirilmesine dair kararların alınmasında yetkili organın belediye meclisi olduğu belirtilmiştir⁴¹.

Şirketlerle ilgili olarak 5393 Sayılı Kanun'da yer alan diğer maddeler 59 ve 60. maddelerdir. Bu maddelere göre belediyelerin pay sahibi olduğu şirketlerden alınan temettüler belediyelerin gelirleri arasında iken; belediyelerin pay sahibi olduğu şirketlerin sermayelerine katılım payları ise belediyelerin giderleri arasındadır⁴².

Kanunun borçlanma başlıklı 68. maddesi, belediye ve bağlı kuruluşlarının yanında "bunların sermayesinin yüzde 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin" borçlanmaları üzerine çeşitli mali sınırlamalar da getirmiştir. Buna göre söz konusu şirketlerin; "faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını" aşamaz⁴³. Bu miktarın yıl içinde toplam yüzde 10'unu geçmeyen iç

³⁹ Mustafa Meşe, "Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme", **Dış Denetim**, 2011, s. 204

⁴⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.

⁴¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 18/j.

⁴² 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 59/h ve 60/f.

⁴³ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 68/d.

borçlanma için belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gereklidir⁴⁴.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75. maddesine 2012 yılında eklenen bir fıkra⁴⁵ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'nun "bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29. maddesinin ikinci cümlesinin belediyelerin ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmayacağını hüküm altına almıştır. İlgili cümleye bakıldığında "...genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörölmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir" denmektedir. Dolayısıyla bu maddenin uygulanmayacak olması, belediyelerden ya da diğer genel yönetim kapsamındaki idarelerden belediye şirketlerine kanuni dayanağı olmaksızın kamu yararı gözetilerek yardım yapılamayacağı anlamını taşımaktadır.

3.2. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun⁴⁶ 26. maddesinde büyükşehir belediyelerinin şirket kurmaları ve bu şirketlerle belediye arasındaki ilişkiler düzenlenmeye çalışılmıştır. İlgili maddede büyükşehir belediyesinin "kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuata belirtilen usullere göre sermaye şirketleri" kurabileceği ve "genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına haiz personelin" bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği ifade edilmiştir.

Maddenin devamında büyükşehir belediyesinin, kendi mülkiyeti ve tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği belirtilmektedir.

⁴⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 68/e.

⁴⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 75/d.

⁴⁶ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete.

Ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 Sayılı Kanun hükümlerine tabi olacağı hüküm altında alınmıştır⁴⁷.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin, mevzuata uygun olarak sermaye şirketi kurulabilecekleri hükme bağlanmış, ancak bir şirkete katılma veya şirketten ayrılmaya dair herhangi bir düzenleme yapılmadığı ve şirket kurulmasına dair karar almaya yetkili organ ve usul hakkında da açık bir hüküm bulunmadığı görülmektedir⁴⁸.

Ancak 5216 sayılı Kanunu'nun 28. maddesindeki "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır." hükmünün 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ve diğer ilgili kanunlara yaptığı göndermeye göre; şirket kurma, şirketten ayrılma veya kurulu bir şirkete katılma ile ilgili olarak 5216 Sayılı Kanun'da düzenlenmeyen hususlar için ilgili kanunlarda yer alan hükümlerin geçerli olma zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 12. maddesinin son fıkrasında: "Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır." hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme göre, şirket kurma, şirketten ayrılma ve şirketlerin özelleştirilmesi ile ilgili karar alma yetkisi belediye meclisinin elinde bulunmaktadır⁴⁹.

Son olarak 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinde büyükşehir belediyelerinin pay sahibi olduğu şirketlerden alınan temettüleri belediyelerin gelirleri arasında; 24.maddede ise büyükşehir belediyelerinin pay sahibi olduğu şirketlerin sermayelerine katılım payları ise büyükşehir belediyelerinin giderleri arasında sayıldığı görülmektedir.

3.3. 4046 SAYILI ÖZELLEŞTİRME KANUNU

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un⁵⁰ "amacı ve kapsamı" 1. maddede açıklanmıştır. Kanun'un amaçlarından biri de "*... belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü*

⁴⁷ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 26.

⁴⁸ Özçelik, a.g.t., s. 115.

⁴⁹ Özçelik, a.g.t., s. 115.

⁵⁰ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı Resmi Gazete.

iştiraklerindeki paylarının.... ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemek” olarak ifade edilmiştir.

İlk bakışta Özelleştirme Kanunu'nun sadece özelleştirme işlemlerini düzenlediği düşünülse de “mahalli idarelerde özelleştirme uygulamaları” başlıklı 26. madde de şirket kuruluşu ya da şirkete ortak olma konusu da düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin dördüncü fıkrasında “*Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.*” hükmüne yer verilerek belediye şirketleri ile ilgili temel kural ortaya konulmuştur. Bu madde ile belediye şirketlerinin kuruluşu, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılınarak şirketlerin kuruluş aşamasının yasal zemine oturtulması sağlanmıştır⁵¹.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta; 4046 Sayılı Kanun çıkıncaya kadar belediye şirketleri doğrudan belediye meclisi kararlarıyla kurulmakta iken; bu kanun yürürlüğe girmesiyle şirket kurabilmek için Bakanlar Kurulu'nun izni zorunlu hale gelmiştir. Bir anlamda 4046 sayılı Kanun ile şirket kurulması zorlaştırılmak istenmiştir denilebilir. Ancak 4046 sayılı Kanun, yeni şirket kurulması veya şirketlere sermaye katılımında bulunulmasını Bakanlar Kurulu iznine tabi tutarken, mevcut şirketlerin sermaye artırımına gitmeleri konusunda ilgili herhangi bir düzenlemesi bulunmamaktadır. Belediyeler de uygulamada bu boşluktan faydalanarak, yeni şirket kurmaktan ziyade, mevcut şirketlere sermaye artırımını yoluyla kaynak aktararak şirketleri büyütme çalışmalarını sürdürmektedir⁵².

3.4. 4646 SAYILI DOĞAL PİYASASI GAZ KANUNU

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun⁵³ 4. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'ndan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketinin, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etme zorunluluğu bulunmaktadır. Maddenin devamında sermaye oranının, bedeli ödenmesi koşuluyla en fazla yüzde on

⁵¹ Emre Okutan, “Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem”, **Dış Denetim**, 2011, s. 157 – 158.

⁵² Meşe, a.g.m., s. 204.

⁵³ 4646 Sayılı Doğal Gaz Kanunu, 02.05.2001 Tarih ve 24390 Sayılı Resmi Gazete.

artırılabilirliği belirtilmiştir. Ancak artışın Hazine'ye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazine'ye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, Hazine garantili kredi almayan belediyeler için mümkün olacağı ifade edilmiştir.

İlgili maddede, belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya en az bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanılmayacak oranda hisse alması halinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu; dağıtım şirketinden Türk Ticaret Kanunu'na göre belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemeleri yapmasını isteyebileceği de belirtilmektedir.

3.5. 6102 SAYILI TÜRK TİCARET KANUNU

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun⁵⁴ 16. maddesinin 1. fıkrasında "*Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu maddenin 2. fıkrasında ise "*Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin yarısından fazlasını kamu görevi niteliğindeki işlere harcayan vakıflar, bir ticari işletmeyi, ister doğrudan doğruya ister kamu hukuku hükümlerine göre yönetilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler, kendileri tacir sayılmazlar.*" hükmü yer almaktadır.

Bu iki hükmü birlikte ele alındığında belediyelerin işletme kurabileceği; belediyelerin kendilerinin tacir sayılmayacağı ancak bu işletmelerin tacir sayılacağı yargısına ulaşılmaktadır. Dolayısıyla Türk Ticaret Kanun'unda belediyelerin şirket kurmasını ya da şirketlere ortak olmasını engelleyen herhangi bir hüküm bulunmadığını söyleyebiliriz.

Kanunun anonim şirketleri düzenleyen maddelerinden birinde, işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerde belediyelerin pay sahibi olmasalar bile esas sözleşmede belirtmek kaydıyla yönetim kurulunda temsilci bulundurabileceği hüküm altına alınmıştır⁵⁵.

⁵⁴ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, 14.02.2011 Tarih ve 27846 Sayılı Resmi Gazete.

⁵⁵ 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, m. 334.

4. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KONUMU

Literatürde, belediye şirketlerinin konumu ile ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı bilim insanları, belediye şirketlerinin Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmasını ve faaliyet sürdürmesini gerekçe göstererek belediye şirketlerini özel sektör kuruluşu olarak değerlendirmekte ve şirketleşme uygulamalarını “özelleştirme yöntemi” olarak değerlendirmektedir. Bu görüşü savunanlara göre belediye şirketleri, özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için özel sektör kuruluşları ile eşit şartlara sahiptir ve piyasa araçlarından yararlanmada aralarında bir farklılık bulunmamaktadır⁵⁶.

Diğer taraftan belediye şirketlerini özel sektör kuruluşu olarak kabul etmeyenler de vardır. Bu görüşü savunanlara göre belediye şirketleri her ne kadar hukuksal açıdan özel hukuk kişileri olsalar bile belediyeler bu şirketler üzerinde %50 üzerinde paya sahiptir ve bu durum belediyelere şirket yönetiminde önemli olanaklar sağlamaktadır. Bu şirketlerin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürü belediye yönetimince belirlendiği için şirketlerin politika ve stratejileri belediye yönetimince biçimlendirilmektedir. Bu durumun şirketleri, bir kamu kurumu olan belediyenin uzantısı haline getirdiği ve şirketlerin piyasa koşullarına göre hareket etme avantajını ortadan kaldırarak, şirketlerin genellikle belediye yönetiminin politikaları doğrultusunda yönetildiği düşünülmektedir. Ayrıca bu görüşü savunanlar, belediye şirketlerini “şirketleşme” adı altında bir özelleştirme yöntemi olarak değil de, özelleştirilmesi gereken ekonomik girişimler olarak kabul etmektedirler⁵⁷.

Bu konu ile ilgili yargı kararlarına bakıldığında ise belediyelerin sermayelerine iştirak ettiği şirketlerin hukuki vasıfları hakkında yüksek yargı organlarının içtihatlarının mevcut olduğu görülmektedir⁵⁸.

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 1989/2472 sayılı içtihadında⁵⁹: “...öncelikle belirtmek gerekir ki, şirketler özel hukuka tabidir. Bir kuruluşun kamu kurum ve kuruluşu olması başka, sermayesinin kamu kurum ve kuruluşuna ait olması başkadır. Kamu

⁵⁶ Bozlağan, “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 268-269.

⁵⁷ Bozlağan, “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 269.

⁵⁸ Özçelik, a.g.t., s. 131. Yargı kararları konusunda Özçelik a.g.t., s. 131-133’ten yararlanmıştır.

⁵⁹ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 11.03.1989 tarih ve 1989/2323 Esas, 1989/2472 sayılı Karar, <http://www.kazanci.com/urunler.htm>, (24.04.2014).

kuruluşlarının ortaklıklarda pay sahibi olması hatta payın tamamına sahip olmaları, bunların hukuki niteliğini değiştirmez...” hükmü;

Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 15.12.1997 tarih ve E:1997/17743, K:1997/21516 sayılı emsal kararında⁶⁰: “...İstanbul Beton Fabrikaları Sanayi Ticaret A.Ş. (İSTON) İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve diğer ilçe belediyelerinin iştiraki ile kurulmuş Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi bir anonim şirkettir. Bu niteliği itibari ile anılan şirket 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14/4 fıkrasında öngörülen “kamu kuruluşları” deyimini kapsamına girmez. Gerçekten böyle bir şirketin genel, katma ve özel bütçeli idarelerden olmadığı açık olduğu gibi, 468 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun’un 4. maddesi ve bu kanunun yerine geçen 3346 sayılı Kanunun 2. Maddesi kapsamında bir kamu kuruluşu sayılması olanağı da yoktur...” hükmü;

Danıştay 1. Dairesinin 02.11.1998 tarih ve E: 1998/209, K: 1998/290 sayılı istişari kararında⁶¹, Belediyelerce sermayenin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan şirketlerin, özel hukuk hükümlerine göre oluşturulan ve 3659 ve 6245 sayılı yasalarda öngörülen teşekkül veya kurum (müessese) olarak nitelendirilmesi olanağı bulunmayan özel hukuk tüzel kişileri olduğu ve tüm faaliyetlerinin özel hukuk hükümleri kapsamında bulunduğu...” hükmü;

Danıştay 1. Dairesinin 2002/48 sayılı kararında⁶²: “...Anayasanın m.123/f.3 hükmüne göre kamu tüzel kişilikleri ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Ticaret şirketleri ise ticari faaliyette bulunmak üzere Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan özel hukuk tüzel kişileridir. Belediyelerin kurdukları ticaret şirketlerini diğer ticaret şirketlerinden ayıran ve bunlara kamu tüzel kişiliği niteliğini kazandıran herhangi bir yasa hükmü bulunmamaktadır. 4046 Sayılı Kanun’un 26. maddesi ile mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçlı faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması ya da mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması Bakanlar Kurulu’nun iznine tabi kılınmak

⁶⁰ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, 15.12.1997 tarih ve 1997/17743 Esas, 1997/21516 sayılı Karar, <http://www.kazanci.com/urunler.htm>, (24.04.2014).

⁶¹ Danıştay 1. Dairesi, 02.11.1998 tarih ve 1998/209 Esas, 1998/290 sayılı Karar, <http://www.kazanci.com/urunler.htm>, (24.04.2014).

⁶² Danıştay 1. Dairesi, 05.04.2002 tarih ve 2002/38 Esas, 2002/48 sayılı Karar, <http://www.kazanci.com/urunler.htm>, (24.04.2014).

sureti ile Devletin ekonomideki ticari faaliyetlerinin sınırlandırılması amaçlanmakta ve bu husus madde gerekçesinde açıkça belirtilmektedir. ... şirket sermayesinin %98,667'sinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait olması özel hukuk hükümlerine göre kurulan bu şirkete kamu tüzel kişiliği kazandırmayacağı kuşkusuzdur. Açıklanan nedenlerle İSFALT A.Ş. kamu kurumu veya kuruluşu niteliği taşımadığı..." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki yargı kararları değerlendirildiğinde, belediye şirketlerini, Türk Ticaret Kanunu'na tabi diğer şirketlerden ayıran farklı bir hukuki bir düzenlenmenin olmadığı ve sermayelerinin bir kısmının veya çoğunluğunun kamuya ait olmasının özel hukuk hükümlerine göre kurulan bu şirketlere kamu tüzel kişiliği niteliği kazandırmadığı yargısına ulaşılmaktadır⁶³.

Devlet Personel Başkanlığı'nın 2009 yılında verdiği bir mütalaa da bu görüşü desteklemektedir⁶⁴. Mütalaa "Anayasanın 123. maddesinde de açıkça belirtildiği üzere, kamu tüzel kişilerinin ya kanunla, ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kurulması" gerektiği; BELYA Ankara Basın, Yayın ve Sanat İşletmecilik Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin, 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine dayanılarak esas mukavele (ana sözleşme) tanzim ve imza edilmek suretiyle teşkil edildiği"; Şirketin "... özel hukuk hükümleri dairesinde idare edilip işletilen bir anonim şirket statüsünde bulunduğu; Şirketin sermaye yapısı incelendiğinde bu Şirkette halen Ankara Büyükşehir Belediyesinin % 99,67 payının bulunduğu anlaşılan BELKO Ankara Kömür ve İhtiyaç Maddeleri Dağıtım Limited Şirketi'nin % 98,4 ile en yüksek paya sahip olduğu, ayrıca Ankara Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu ASKİ'nin % 99,995 payının olduğu görülen BELKA Ankara Katı Atıkları Ayıklama ve Değerlendirme Sanayi ve Ticaret A.Ş.'nin % 0,40 payının bulunduğu"; yani, söz konusu Şirkette, Ankara Büyükşehir Belediyesinin ve bağlı kuruluşu ASKİ Genel Müdürlüğünün doğrudan bir payı bulunmamakla birlikte, bunların neredeyse sermayesinin tamamına yakınında pay sahibi oldukları... BELYA A.Ş.'nin sermayesindeki payı dikkate alındığında, dolaylı bir şekilde de olsa söz konusu A.Ş.'in sermayesinin, % 98,8'inin kamu tüzel kişiliğine sahip olan Ankara Büyükşehir Belediyesi ve onun bağlı kuruluşu olan ASKİ Genel Müdürlüğünce sağlandığı"; ayrıca adı geçen Şirket tarafından yürütülen hizmetin kamu hizmeti niteliğinde

⁶³ Özçelik, a.g.t., s. 133.

⁶⁴ T.C. Devlet Personel Başkanlığı, BELYA Ankara Basın, Yayın ve Sanat Tesisleri İşletmecilik Sanayi ve Ticaret A.Ş.Genel Müdürlüğü'nün, kamu kurumu olup olmadığına ilişkin 11.06.2009 Tarih ve 9718 Sayılı mütalaa, <http://www.dpb.gov.tr> (19.07.2014).

olduğu belirtilmekte ise de, bilindiği üzere, kamu hizmetleri esas itibariyle Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmekle beraber, bazı kamu hizmetleri, kamu tüzel kişilerinin gözetimi ve denetimi altında özel hukuk, gerçek ve tüzel kişileri tarafından da yürütülebilmektedir” denmektedir. Mütalaada “...idari teşkilatlanmaya temel teşkil eden kurallar ve içtihatlar da dikkate alındığında, sadece pay sahipliği ve kamu hizmeti yürütülmesi kıstası esas alınarak, bahsedilen Şirketin, bir kamu kurumu olduğu anlamının çıkarılamayacağı”,, BELYA A.Ş.’nin, kuruluş işlemlerinin tamamlanmasının (tüzel kişiliğini kazanmasının), idare hukukuna özgü bir şekilde olmadığı, kamu hukuku kurallarına bağlı bulunmadığı ve sermayesinin tamamına yakınının kamu tüzel kişileri tarafından sağlandığı” bu nedenle “bahsedilen Şirketin statüsünün, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu *kamu sermayeli bir şirket olarak tanımlanmasının* uygun olacağı” ifade edilmiştir.

Ancak hukuken “özel hukuk tüzel kişisi” konumunda bulunan belediye şirketlerinin, uygulamada bu konularından uzaklaştırıldığı ve serbest piyasa koşullarına uygun olarak yönetilmedikleri iddia edilmektedir. Buna gerekçe olarak ise söz konusu şirketlerin, belediyeler için merkezi yönetimin ağır vesayet denetiminden kurtulma ve personel rejimindeki eksiklikleri giderme yöntemi olarak görüldüğü gösterilmektedir⁶⁵.

5. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 26. maddesinde yer alan “Belediyeler ve diğer mahalli idareler ve bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu’nun iznine tabidir.” ifadesinden yola çıkarak belediyelerin üç farklı şekilde şirketleştiği söylenebilir. Bunlar⁶⁶;

- *Yeni bir şirket kurarak,*
- *Kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak,*
- *Mevcut bir şirkete ortak olarak,*

⁶⁵ Bozlağan, “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.e., s. 270.

⁶⁶ Okutan, a.g.m., s. 162-163.

Ancak belediyeler Bakanlar Kurulu izni gerekmeyen sadece belediye meclis kararı yeterli olan şirketleşme modellerine de başvurdukları görülmektedir. Bu durum belediyeleri Bakanlar Kurulu izni olmaksızın çok sayıda şirkete sahip olmasına neden olmaktadır.

Bu şirketleşme yöntemleri şunlardır⁶⁷;

- *Belediyeye hibe edilen şirketler aracılığıyla*
- *İştirakler halinde olunan şirketlerde sermaye artırımında bulunarak*
- *Belediye şirketlerinin kurdukları veya iştirak ettikleri şirketler yoluyla,*

5.1. BELEDİYEYE HİBE EDİLEN ŞİRKETLER ARACILIĞIYLA ŞİRKET KURMA

Belediye şirketlerinin kuruluşunu yasal zemine oturtan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nda belediyeye hibe edilen şirketler aracılığıyla şirket kurmayla ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2008/18 sayılı Genelgesine⁶⁸ göre büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerin bedelsiz şirket ediniminde İçişleri Bakanlığı'nın aracılığıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiği ifade edilmiştir.

5.2. İŞTİRAKLER HALİNDE SAHİP OLUNAN ŞİRKETLERE SERMAYE ARTIRIMINDA BULUNARAK ŞİRKET KURMA

4046 sayılı Kanun, yeni şirket kurulması veya şirketlere sermaye katılımında bulunulmasını Bakanlar Kurulu iznine tabi tutarken, mevcut şirketlerin sermaye artırımına gitmeleri konusunda ilgili herhangi bir düzenlemesi bulunmamaktadır. Belediyeler de uygulamada bu boşluktan faydalanarak, yeni şirket kurmaktan ziyade, mevcut şirketlere sermaye artırımını yoluyla kaynak aktararak şirketleri büyütme çalışmaları görülmektedir⁶⁹.

⁶⁷ Okutan, a.g.m., s. 163.

⁶⁸ İçişleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi.

⁶⁹ Meşe, a.g.m., s. 204.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğünün yayımladığı 22.02.1995 tarih ve 4322 sayılı Genelgesinde sermaye artırımını ile ilgili olarak; belediyeler, ticari faaliyette bulunmak üzere kurulan ticari kuruluşlarının sermaye artırımına gitmeleri halinde, ortaklık payı oranlarının korunması adına sermaye artırımına katılmaları bir kuruluşa yeniden iştirak anlamına gelmediği ve bu işlemleri Bakanlar Kurulu izni alınmadan belediyenin kendi yetkili organları tarafından gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir⁷⁰.

5.3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURDUKLARI VEYA İŞTİRAK ETTİKLERİ ŞİRKETLER ARACILIĞIYLA ŞİRKET KURMA

Belediye şirketlerinin kurdukları veya iştirak ettikleri şirketler aracılığıyla şirket kurmaları konusunda yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediyeler de bu yasal boşluktan faydalanarak şirketleri aracılığıyla başka şirketlere sahip olmayı artırmıştır. Bunun üzerine İç İşleri Bakanlığı 2008/31 sayılı Genelgeyi yayımlamıştır⁷¹. Söz konusu Genelgede büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak ve ortak olunacak şirketler için Bakanlar Kurulu'nun izni zorunlu olduğu ifade edilmiştir⁷².

Bakanlar Kurulu izni alınmadan dolaylı sermaye aracılığıyla şirket kurulmasına örnek olarak Ankara Katı Atıkları Ayıklama, Değerlendirme, Bilgisayar, İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BEL-KA A.Ş.) verebiliriz. Söz konusu şirkette ASKİ Genel Müdürlüğü'nün %59.995, Bel-Ko Ltd. Şt.'nin %40 ve diğer belediye şirketlerinin de %0.005 oranında hissesi bulunmasına rağmen şirketin kuruluşu sırasında Bakanlar Kurulu'ndan izin alınmamıştır⁷³.

⁷⁰ Özçelik, a.g.t., s. 134-135.

⁷¹ Özçelik, a.g.t., s. 124.

⁷² İç İşleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi

⁷³ Özçelik, a.g.t., s. 125.

5.4. BELEDİYELERİN GÖREV VE HİZMET ALANI DIŞINDA ŞİRKET KURMASI

2008/31 sayılı Genelgede, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70.maddesi esas alınarak belediyelerin sadece görev ve hizmet alanlarında şirket kurabileceği, kendi hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan, ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmalarına imkân bulunmadığı ifade edilmiştir. Genel kural olarak da belediyelerin serbest piyasada üretilen mal ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak üzere şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasının mümkün olmadığı belirtilmiştir⁷⁴. Ancak uygulamada belediyelerin, şirket kurarken mevzuata uygun davranmadıkları görülmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak da günümüzde nicel ve nitel yönden tam olarak bilinemeyen ve tanımlanamayan belediye şirketleri ortaya çıkmaktadır⁷⁵.

6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YÖNETİM YAPISI

Anonim ve limited şeklinde kurulan belediye şirketleri, özel hukuk tüzel kişiliğe sahip olduğu için örgüt ve yönetim yapısında Türk Ticaret Kanunu hükümleri geçerli olmaktadır⁷⁶.

Belediye şirketi anonim şirket şeklinde kurulmuş ise organları; genel kurul, yönetim kurulu ve denetçilerdir. Bu tip şirketlerin idare ve temsil görevi, yönetim kuruluna aittir⁷⁷. Belediye şirketleri çoğunlukla de anonim şirket şeklinde kurulmaktadır⁷⁸.

Genel olarak belediye şirketleri için belirli bir sermaye teşekkülü kuralı bulunmamaktadır. Sermaye artırımı, belediye meclis kararına göre yapılmakta ve azami ya da asgari herhangi bir sınır bulunmamaktadır⁷⁹. Genellikle de şirket sermayesinin yarıdan fazlası belediyeye ait olduğu ya da yönetimin belediyenin elinde bulunduğu görülmektedir.

⁷⁴ İç İşleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi

⁷⁵ Okutan, a.g.m., s. 162.

⁷⁶ Yavuz, a.g.t., s. 120.

⁷⁷ Yavuz, a.g.t., s. 120-121.

⁷⁸ Hikmet Kavruk, "Yerel Yönetim Şirketleri", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1: Reform**, ed. Hüseyin Özgür – Muhammed Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.423.

⁷⁹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **Odense Saha Ziyareti Raporu**, s. 41.

Bu durum şirketlerle olan ilişkilerde belediyelere önemli olanaklar sağlamaktadır. Örneğin belediye şirketleri, seçimle iş başına gelen bir belediye başkanı ve belediye meclisinin kontrolünde faaliyet göstermektedir. Söz konusu şirketlerin yöneticileri, yönetim kurulu ve denetim kurulları, belediyelerin üst yöneticileri tarafından atanmakta ve genellikle belediyenin orta ve üst düzey yöneticilerine şirketlerde yönetim kurulu üyeliği ve denetim kurulu üyeliği gibi görevler verilmektedir. Belediyelerde görevli olan yöneticilere aynı zamanda şirketlerde de görev verilerek şirketler ile belediyeler arasında bağlantı ve koordinasyon da sağlanmaya çalışılmaktadır⁸⁰. Ayrıca 5216 sayılı Kanunu'nun 26. maddesinde yer alan “Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel, bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler” hükmünün belediyeler ile söz konusu şirketler arasındaki yakın ilişkiye hukuken zemin hazırlamaktadır.

Diğer taraftan belediye iktisadi teşebbüsleri ile belediyeler arasındaki ilişkilerin yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyeleri bünyelerinde birimler oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde “Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı” oluşturulmuştur. Söz konusu birim bir yandan iktisadi teşebbüsler ile belediyeler arasında ihtiyaç duyulan bağlantıyı sağlarken, bir yandan da şirketler arasında koordinasyon sağlama, hizmet politika ve stratejilerinin oluşturulması gibi işlevleri yerine getirmektedir⁸¹. İstanbul Büyükşehir Belediyesi dışında diğer büyükşehir belediyelerinde ise belediye ile şirketler arasında ilişkilerin yürütülmesi amacıyla “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlıkları” bulunduğu görülmektedir.

Ayrıca belediyelerin kendi bünyelerinde kurdukları “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlıkları” dışında ülkemizdeki tüm belediye şirketlerini kapsayan “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü” bünyesinde “**Belediye Şirketleri ve İşletmeler Şube Müdürlüğü**” adı altında merkezi bir birim bulunmaktadır. Belediye Şirketleri ve İşletmeler Şube Müdürlüğünün görevleri, görev tanımları ve görev süreçleri şöyle ifade edilmiştir⁸²:

a) Belediyeler tarafından şirket kurulması için gereken Bakanlar Kurulu kararı alınması ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

⁸⁰ Bozlağan, “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 274.

⁸¹ Bozlağan, “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 274-275.

⁸² Belediye Hizmetleri Daire Başkanlığı, <http://www.migm.gov.tr/>,(30.04.2014).

b) Belediyeler tarafından kurulacak bütçe içi işletmeler ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek,

c) Belediyeler tarafından kurulacak şirket ve bütçe içi işletmelere ilişkin verileri toplamak ve bunları değerlendirmek,

ç) Görev alanına giren konularla ilgili olarak gelen dilekçeleri cevaplandırmak,

d) Belediye şirketlerine yönetici olarak atanacaklarda aranacak şartlar ile atama usul ve esaslarını belirlemek,

e) 5393 sayılı Kanununun 18, 25 ve 26 ıncı maddeleri çerçevesinde belediye meclislerinin, belediyelere bağlı şirketler üzerinde yapacakları denetimlerin usul ve esaslarını belirlemek,

f) Belediye şirketlerinin harcama usul ve esaslarını belirlemek,

g) Arşivleme ve diğer görevler,

ğ) Açılan davalarla ilgili savunmaya esas olmak üzere verilen süre içinde cevap hazırlamak.

7. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN FAALİYET ALANLARI VE SOSYAL BELEDİYECİLİK

5393 sayılı ve 5216 sayılı Kanun belediyelere, kendi görev ve yetki alanlarında şirket kurma imkânı tanımaktadır. Dolayısıyla kurulan şirketlerin faaliyet alanlarının belediyelerin faaliyet alanları ile kesişme zorunluluğu bulunmaktadır. Ancak uygulamada bu şirketleri neredeyse tüm ticari faaliyetlerin içinde görmek mümkündür⁸³.

Söz konusu şirketlerin bu kadar geniş bir yelpazede hizmet üretmesinin yerel yönetimlerdeki hizmet anlayışında meydana değişimle de ilgisi bulunduğu söylenebilir⁸⁴. Ancak belediyeler için mahalli ve müşterek ihtiyaçları karşılamak temel amaç iken

⁸³ Meşe, a.g.t., s. 205.

⁸⁴ Gülseren Köksal, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerce Kurulan Şirketler**, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara, 1999, s. 70-71.

şirketlerin faaliyet alanlarının ne kadarının mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik oluşturulduğu da tartışmalı bir konudur⁸⁵.

Belediye şirketlerinin, akaryakıt, mühendislik, turizm gibi özel sektörün faaliyet gösterdiği alanlarda faaliyet göstermesinin altında yatan nedenin; belediyeye kaynak yaratma ve karlılık olduğu düşünülmektedir. Ayrıca belediye şirketlerinin, kendi içlerinde yeni şirketler kurarak holdingleşme eğilimlerine girmiş oldukları görülmektedir. Örneğin neredeyse tamamı Ankara Büyükşehir Belediyesine ait olan Bel-Ko Limited Şirketinin, Belplas, Belpa, Belso, Belya ve Anfa şirketlerinde yüzde 90'ın üzerinde hissesi bulunmaktadır. Holding bünyesinde kurulan yeni belediye şirketleri için Bakanlar Kurulu izni gerekli olmadığı için bu şirketlerin faaliyet gösterdiği alanların kontrolü de zorlaşmaktadır⁸⁶.

Farklı alanlarda faaliyet gösteren belediye şirketlerinin faaliyet alanlarını şöyle sıralayabiliriz⁸⁷:

- Doğalgaz
- Kanal ve Su Tesisi Yapmak
- Şehir Planlama ve Proje Hizmeti
- İnşaat
- Toplu Konut Yapımı
- Kültür ve Sanat Hizmetleri
- İçme Suyu Hizmeti
- Gıda Hizmeti
- Beton Üretimi
- Akaryakıt
- Fuar Hizmeti
- Toplu Ulaşım Hizmeti

⁸⁵ Meşe, a.g.t., s. 205.

⁸⁶ Meşe, a.g.t., s. 205.

⁸⁷ Köksal, a.g.m., s. 70-71.

- Motorlu Araçların Bakım ve Onarım Hizmeti
- Yayın ve Tanıtım Hizmeti
- Çevre Koruması
- Kömür İthalatı
- Free Shop İşletmeciliği
- Serbest Bölge Kurumu İşletmesi
- Uluslar Arası Teknolojik İşbirliğini Gerçekleştirmek, Teknopark Oluşturmak
- Bölgedeki Jeotermal Enerjiden Faydalanarak Yerleşim Alanlarının Isıtılması
- Kaplıca İşletmeciliği
- Eğlenme ve Dinlenme Amaçlı Tesis Kurma
- Müşavirlik Hizmeti
- Katı Atıkların Toplanması, Nakledilmesi ve Arıtılması
- Katı Atıklardan Elektrik Enerjisi Üretilmesi
- Ekmek Üretimi
- Et ve Margarin Üretimi

Baktığımızda yukarıda sayılan belediye şirketlerinin faaliyet alanlarının birçoğunun (temel gıda madde üretimi hizmeti ve kültür ve sanat hizmeti gibi) aynı zamanda sosyal belediyeciliğin hizmet konusu içinde yer aldığı söylenebilir. Sosyal belediyecilik, sosyal devletin vatandaşlarına sunmakla yükümlü olduğu hizmetlere yerel düzeyde belediyelerin katılıp birtakım sosyal yardım ve hizmetleri yapmasıdır. Sosyal belediyecilik, belediyelerin sosyal fonksiyonlarını artıran ve sosyal hayat içerisinde daha fazla katılımı öngören bir yaklaşımdır⁸⁸. Belediye şirketleri aracılığıyla sosyal belediyecilik anlayışı doğrultusunda ekmek gibi temel gıda madde üretimi hem dar gelirli vatandaşların bütçelerine fayda sağlamakta hem de temel gıda maddelerinin piyasa fiyatlarının aşırı şekilde artmasının da önüne geçmektedir.

⁸⁸ Ahmet Turan Adıyaman - Salim Demirel, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Örneği”, **Dış Denetim**, 2011, s. 116.

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile diğer kanunlardaki hükümler doğrultusunda, sosyal belediyecilik kapsamında yapılabilecek hizmetler genel olarak şöyle özetlenebilir⁸⁹:

“Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak, öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak, yaşlılara huzurevleri tesis etmek, sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri açmak, hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak, kültür, sanat ve spor tesisleri açmak, tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak, fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kimselere yönelik aş evleri ve imarethaneler kurmak, özürllüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak, beceri ve meslek edinme kursları açmak, park-bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak, doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş konut alanları üretmek, iş kuracak kadın ve gençlere yönelik rehberlik hizmetleri yapmak, onlara makine ve ekipman desteği sağlamak, tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak, gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak, toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek ve gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmaktır.”

Günümüzde yaygınlaşması muhtemel olan sosyal belediyecilik örneklerinden biri de belediyelerin sosyal konut yapmaları ya da yaptırmaları konusudur. Nitekim “Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik”in 13. maddesinde belediyelerin “toplu konut bölgelerinin diledikleri miktardaki bölümü veya tamamı üzerinde, doğrudan belediye olarak veya belediye şirketlerince konut yaptırabilecekleri” belirtilmektedir. Bu durumda, belediye veya belediye şirketi tarafından konut yaptırılacak arsaların satışa konu edilmeyeceği, ancak bu arsaların arsa bedelinin, muhammen arsa satış bedeli üzerinden, belediye veya belediye şirketi tarafından Toplu Konut Bölgesi Hesabına yatırılacağı hüküm altına alınmıştır⁹⁰.

⁸⁹ Adıyaman - Demirel, a.g.m., s. 117.

⁹⁰ Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, 14.11.1992 Tarih ve 21405 Sayılı Resmi Gazete.

8. BELEDİYE ŞİRKETLERİNDE İHALE VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

8.1. İHALE SİSTEMİ

8.1.1. Belediye Şirketlerinin Tabi Olduğu İhale Mevzuatı

Kamu kesiminde ihale sistemi iki yönlü bir işleyişe sahiptir. Bunlardan birincisi, idarenin ihtiyaç duyduğu mal-hizmeti özel sektörden en uygun maliyetle satın almasında ihale sisteminin kullanılmasıdır. Buna harcama yapıcı ihaleler adı verilebilir. İkincisi ise idarenin uygun gördüğü malvarlıklarını özel sektöre satarak ya da kiraya vererek gelir elde etmesinde ihale sisteminin kullanılmasıdır. Bu tür ihalelere ise gelir getirici ihaleler adı verilmektedir⁹¹.

Kamuda idarelerin harcama yaparken kullanacağı ihalelerin hukuki çerçevesi 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'dur. Kanun, “kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri”⁹² belirlemektedir. Buna göre kamu idarelerinin mal-hizmet alımları ve yapım işlerinde bu Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

Kanunun kapsam başlıklı 2. Maddesinde “belediyeler ile bağlı tüzel kişilerinin”, “belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin” Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları belirtilmektedir. Dolayısıyla gerek belediyeler gerekse belediye şirketleri, harcama yapıcı ihalelerini bu Kanun kapsamında yapmak zorundadırlar.

Şirketlerin ekonomik faaliyetleri için gerekli mal ve hizmet tedarik süreçlerinin kamu ihale mevzuatına tabi olmasının şirketler açısından birtakım olumsuz yönleri olduğu iddia edilmektedir. Bu olumsuzluklar, belediye şirketlerinin diğer kamu kuruluşlarının tabi olduğu tedarik süreçleri ile aynı süreçlere tabi olmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu olumsuzlukların bir kısmını şöyle sıralayabiliriz⁹³:

⁹¹ Özhan Çetinkaya, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 4. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2014, s. 153-154.

⁹² 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m. 1.

⁹³ Özçelik, a.g.t., s. 160.

- Şirketlerin hizmet sunum aşamasındaki tedarik süreçleri uzamakta, etkin ve hızlı hizmet üretme yönündeki avantajları ortadan kalkmaktadır.

- Şirketlerin kamu ihale mevzuatına tabi olması aynı zamanda şirket görevlilerinin de kamu hukukundaki yetki/sorumluluk hükümleri kapsamı altında olduğu anlamına gelmektedir. Bu durum, şirket görevlilerinin inisiyatif alma, etkin yönetim gösterme gibi konularda istenilen tutumu sergilenmesine engel olmaktadır.

- Şirketlerin kamu alım usullerine tabi olması, serbest piyasada faaliyet gösteren diğer şirketler karşısında onu zayıf konuma düşürmekte ve faaliyet gösterdikleri rekabet ortamının gerekleri ile çelişmektedir. Bu durum da şirketlerin sunduğu hizmetlerde zaman ve etkinlik açısından sorunlar ortaya çıkmaktadır.

İhale sisteminin ikinci yönü “gelir getirici işlemler” için ihale düzenlenmesidir. Kamuda bu tür ihaleler 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu tarafından yönlendirilmektedir. Kanunun kapsamını çizen 1. maddesine bakıldığında “Genel bütçe... katma bütçe, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür” dendiği görülmektedir. Bu maddede sayılmadıkları için belediye şirketlerinin Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında oldukları belirtilmelidir.

8.1.2. Belediye Şirketlerinin İhale Mevzuatına Tabi Olmayan Harcamaları

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “istisnalar” başlığını taşıyan 3. maddesinin g bendinde; belediyelerin kurdukları şirketlerin “ticari ve sınai faaliyetleri çerçevesinde doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları... yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 7.264.940 Türk Lirasını⁹⁴ aşmayan mal veya hizmet alımlarının... ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç” Kamu İhale Kanunu'na tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla belediye şirketleri 7,2 milyon TL'yi aşmayan mal-hizmet alımlarını piyasadan istedikleri şirketlerden satın alabilme esnekliğine sahiptirler.

⁹⁴ Kamu İhale Kurumu, 2014/1 Sayılı Kamu İhale Tebliği, m. 1/a.

8.1.3. Belediye İhalelerine Belediye Şirketlerinin Katılabilme Durumu

İhale uygulamalarında dikkat çekici önemli noktalardan biri de belediye şirketlerinin, belediye tarafından açılan ihalelere katılıp katılamayacakları konusudur.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu öncesinde harcama yapıcı ihalelerde uygulanan 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, ihaleye katılamayacaklar arasında ita amirinin (belediye başkanı), ihale işlemlerini hazırlayan, yürüten, sonuçlandıran görevlilerin bu kişilerin ortaklarının (yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) belediye tarafından açılan ihalelere katılmayacaklarını hüküm altına almıştır⁹⁵. Kanunun söz konusu maddesine dayanılarak çıkarılan 12.12.2000 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi de ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanarak en uygun bedelle ihalenin gerçekleştirilmesi ve sonuçlarının denetlenmesi bakımından belediye personelinin yönetim ve denetiminde yer aldığı şirketlerin, bu idareler tarafından açılan ihalelere katılmayacaklarını belirtmiştir.

Danıştay 10. Dairesi'nin 16.12.2003 tarihli kararında da;

“...ita amiri sıfatıyla ihaleleri onaylama veya iptal etme yetkisine sahip bulunan belediye başkanlarının ya da belediye ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve denetlemekle görevli olanların, bunların eşlerinin ve (ikinci derece dâhil) kan ve sihri kısımlarının ve bu şahısların ortaklarının (bu şahısların yönetim kurullarında görevli olmadıkları anonim ortaklıklar hariç) yönetim ve denetim kurullarında buldukları belediye şirketlerinin, aynı belediyelerin açtıkları ihalelere girmeleri 2886 sayılı Yasanın 2'nci maddesinde belirlenen ilkelerle bağdaşmadığı gibi 6'ncı madde hükmüne de uygun bulunmamaktadır”

denmiş, böylece belediye şirketlerinin belediye ihalelerine katılmalarının yasak olduğu belirtilmiştir. Aynı Danıştay Kararında; ihale işlemlerinde yetkili belediye görevlilerinin yönetim ve denetim kurulunda buldukları bir şirketin, belediyece açılan ihaleye katılması, görev ilişkisinin de ötesinde ihaleyi yapan ile ihaleye katılanın aynı olması anlamına geldiği; bu durumun ise ihalenin açıklık ve tarafsızlık ilkelerine uygun olarak gerçekleştirileceği konusunda kuşkulara yol açabileceği gibi, eşit rekabet koşullarını da ortadan kaldıracak nitelikte olduğu da ifade edilmiştir.

Çoğu hükmü 01.01.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4734 Sayılı Kamu İhale Kanun'a bakıldığında ise kamu idarelerinin düzenleyeceği ihalelere katılmayacak olanların Kanununun 11. maddesinde düzenlendiği görülmektedir. İlgili maddede;

⁹⁵ 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu, m. 6.

“... İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler; ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar... ve bu şahısların ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin % 10’undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç)... kendileri veya başkaları adına hiçbir şekilde ihalelere katılmazlar..... İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili her ne amaçla kurulmuş olursa olsun vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar.”

denmektedir. Görüldüğü gibi Kamu İhale Kanunu, belediye şirketlerinin belediye ihalelerine katılmayacağı yönünde açık bir düzenleme içermemektedir. Hatta hükümlerin önceki yasağı kaldırmaya yönelik olduğu söylenebilir⁹⁶. Sonuç olarak Kanun’da belirtilen kişilerin (ihale yetkilisi, ihale süreçlerinde görev alanlar vb.) yönetim kurulunda görevli oldukları şirketler ya da sermayesinin %10’nundan fazlasına sahip oldukları anonim şirketler, ihalelere katılmayacaklar; bu sınırlamaların dışındaki belediye şirketleri belediye ihalelerine katılabileceklerdir.

8.1.4. Belediyelerden Belediye Şirketlerine İhalesiz Devredilebilen Varlık ve Hizmetler

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26. maddesi büyükşehir belediyelerinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini kendilerinin işletebileceğini hüküm altına almıştır. Maddenin devamında ise 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 devredebileceği ifade edilmiştir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi kılınmıştır⁹⁷.

Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri yukarıda adı geçen varlıkları işletme hakkını meclis kararıyla ihale yapmadan doğrudan belediye şirketlerine devredebilmekte, şirketler

⁹⁶ Mehmet Aksoy – Mehmet Şimşek, En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2010, s. 55.

⁹⁷ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, m. 26.

de bu varlıkları Devlet İhale Kanunundaki usullere göre üçüncü kişilere devredebilmektedir.

8.2. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Yerel yönetimlerin, 1980’li yıllardan itibaren işlerini daha fazla oranda özel sektör kuruluşlarına yaptırmak ve hizmetlerini özel sektöre devretmek yönünde teşvik edildiği ve yönlendirildiği görülmektedir. Nitekim yerel yönetim mevzuatında da geniş ölçüde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine olanak sağlandığı görülmektedir. Örneğin 5393 sayılı Kanun’da yer alan “...yapar ve yaptırır”, “...yapabilir veya yaptırabilir”, “...yapmak ve yaptırmak”, “...kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek”, “...kiralamak veya kiraya vermek”, “...işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek” “...imtiyaz yoluyla devredebilir”, “...hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir”, “...ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilir” ve “...gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular” gibi ifadeler belediye hizmetlerinin özelleştirilmesine imkân tanındığını göstermektedir⁹⁸.

Belediyeler açısından özelleştirme uygulamalarının, belediye hizmetlerinin yani yasal olarak yerine getirmek zorunda oldukları çöp toplama, mezbaha, mezarlık ve itfaiye gibi hizmetlerin özelleştirilmesinin dışında, kendi meclisleri eliyle veya kanunlar yoluyla kurulan iktisadi teşebbüslerin veya diğer birimlerin özelleştirilmesi boyutunun da bulunduğu görülmektedir. Diğer bir ifade ile belediyeler için özelleştirme uygulamalarının; belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi ve belediye iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi şeklinde iki farklı boyutunun bulunduğunu söyleyebiliriz⁹⁹.

Diğer taraftan yerel hizmetlerde klasik anlamda özelleştirme yöntemi olarak kabul edilen ihale ve imtiyaz gibi hizmet sunum yöntemlerinin dışına çıkılarak, şirketleşme, yap-işlet-devret, kiralama gibi yeni alternatif yöntemler uygulanmaya başlanmıştır¹⁰⁰. Bu yaşanan gelişmeler, yerel hizmetlerin nasıl ve ne biçimde yürütülmesi konusunda belediyelere büyük oranda inisiyatif verildiğini de göstermektedir. Alternatif hizmet sunum modelleri olarak şunlar sıralanabilir¹⁰¹:

⁹⁸ Yavuz, a.g.t., s. 54.

⁹⁹ Recep Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, a.g.m., s. 11.

¹⁰⁰ Gürbüz Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 71, 2008, s.48.

¹⁰¹ Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 279- 280.

- İhale
- İmtiyaz
- Yap-işlet-devret
- Kiralama
- Şirketleşme
- Ortak Girişim
- Yasal kurumsal serbestleşme
- Fiyatlandırma
- Kupon
- Gönüllü katılım ve kendi kendine yardım
- Yönetim sözleşmesi
- Hizmet sözleşmesi
- Kat karşılığı inşaat
- Vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler

Yukarıda sıralanan alternatif hizmet modellerinden biri olan şirketleşme modeli daha önce de ifade ettiğimiz gibi bazı bilim insanları tarafından özelleştirme yöntemi olarak kabul edilse de; genel kabul gören görüş bu şirketlerin özelleştirilebilecek şirketler olduğudur¹⁰².

Söz konusu şirketlerin tamamen özelleştirilmesi ile ilgili farklı nedenlerin bulunduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenleri şöyle sıralayabiliriz¹⁰³:

- Serbest Piyasayı Güçlendirmek ve Özel Girişimciliği Teşvik Etmek
- Ekonomide Verimlilik ve Performans Artışı Sağlamak
- Alternatif Firmaların Hizmetlerinden Yararlanılmasını Sağlamak
- Gelir Dağılımını İyileştirmek

¹⁰² Bozlağan, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, a.g.m., s. 280.

¹⁰³ Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, a.g.m., s. 49.

- Sermaye Piyasasını Geliştirmek
- Şirketlerin Borç Yükünden Kurtulmak ve Belediyeye Gelir Temin Etmek
- Tasarrufların Hisse Senetlerine Yönelmesini Teşvik Etmek
- Siyasal Kayırmacılığı Engellemek
- BİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak ve Belediyeye Gelir Temin Etmek

Belediyelere ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payların özelleştirilmesi, 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'na tabidir¹⁰⁴. Kanun, özelleştirmeye ilişkin işlemlerin belediyelerin yetkili organı tarafından belirlenerek yürütüleceğini belirtmektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 17. maddesine göre "... belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek" belediye meclisinin yetkisindedir¹⁰⁵. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediye meclisine doğrudan böyle bir görev verilmese de Kanunun "diğer hükümler" başlıklı 28. maddesinde yer alan "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri... büyükşehir belediyesi için de uygulanır" hükmü, özelleştirmeye karar verme yetkisinin büyükşehir belediye meclisine ait olduğuna işaret etmektedir.

4046 Sayılı Kanun'a göre özelleştirme sonucu sağlanan gelirler, ilgili belediye tarafından özel bir hesapta toplanmak zorundadır. Bu özel hesapta toplanan gelirler ilgili belediye tarafından öncelikle; özelleştirme uygulamaları sonucu doğabilecek iş kaybı nedeniyle yapılacak tazminat ödemeleri ve gerektiğinde özelleştirilecek diğer kuruluşlarda yapılacak idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği harcamalarda kullanılır. Bu doğrultuda elde edilecek özelleştirme gelirlerinden yukarıda belirtilen öncelikli harcamalar düşüldükten sonra kalan miktar, ilgili belediye tarafından bütçelerine gelir kaydedilmektedir¹⁰⁶.

¹⁰⁴ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, m. 26.

¹⁰⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 17/j.

¹⁰⁶ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, m. 26/II.

Belediye şirketlerinin özelleştirilmesi ile ilgili önemli diğer nokta; özelleştirme sürecinde hangi yöntemin kullanılacağı konusudur. Mevzuata göre şirketleri, “Hisse Senetlerinin Borsa Yolu İle Satılması (Halka Arz)”, “Blok Satış (İhale)”, “Gecikmeli Halka Arz”, “Likidasyon (Varlık Satışı)”, “Çalışanlara Devir” gibi yöntemlerle özelleştirmek mümkündür.

Özelleştirilen belediye şirketine örnek olarak İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret (İDO) A.Ş. verilebilir. İDO A.Ş. İstanbul’un deniz ulaşımına ve trafik sorununun çözümüne katkıda bulunmak amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1987 yılında kurulmuştur. Daha sonra İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 14.10.2010 tarih ve 2311 sayılı kararı ile İDO A.Ş. hisselerinin blok satış yöntemi ile özelleştirilmesine karar verilmiştir. İDO A.Ş.’nin bütün hisselerinin blok olarak satılması amacıyla 08.04.2011 tarihinde gerçekleştirilen ihale ile İDO A.Ş. hisseleri devredilmiştir¹⁰⁷.

İDO’nun özelleştirme öncesi hissedarlık yapısı aşağıda yer verilmiştir:

Tablo 3: İDO A.Ş.’nin Özelleştirme Öncesi Ortaklık Yapısı

Hissedar Unvanı	Hisse Payı (%)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)	94,397
İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İEET)	5,6
İston İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSTON)	0,0018
Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş.	0,001
İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSBAK)	0,0002

Kaynak: 04.05.2011 tarihli 11-281548-166 sayılı Rekabet Kurulu Kararı

¹⁰⁷ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2011 Faaliyet Raporu,

Tablo 4: İDO A.Ş.’nin Özelleştirme Sonrası Ortaklık Yapısı

Ortağın Ticaret Unvanı/ Adı Soyadı	Sermayedeki Payı (TL)	Sermayedeki Payı (%)
Tepe İnşaat Sanayi A.Ş.	225.260.223	30,00
Akfen Holding A.Ş.	225.260.223	30,00
Sera Gayrimenkul Yatırım ve İşletme A.Ş.	75.086.741	10,00
Noble Grossart Investments Limited	56.775.264	7,56
Ann Gloag	52.964.410	7,05
Brian Souter	50.568.098	6,73
Highland and Universal Securities Limited	15.598.663	2,08
The Souter 2011 Family Trust	15.598.663	2,08
The Souter Charitable Trust	10.399.115	1,38
PSD Investments Limited	5.296.442	0,71
Havard Investments Limited	3.229.538	0,43
Ross W. Park	2.648.219	0,35
Graeme T. Park	2.648.219	0,35
The Duncan King 2001 Trust	2.648.219	0,35
Allan Duncan King	2.648.219	0,35
Gordon Beattie	2.648.219	0,35
Martin Griffiths	1.588.934	0,21
Souter Investments LLP	1	<0,01
Toplam	750.867.410	100%

Kaynak: <http://www.ido.com.tr/tr/kurumsal/ido-hakkinda/geçmişten-gunümüze-ido>

Diğer taraftan belediyeler, belediye şirketleri aracılığıyla önemli kentsel hizmetler sundukları için özelleştirme sürecinde belediyeleri siyasal ve hukuksal birçok risk beklemektedir. Bir anlamda belediye şirketlerinin özelleştirilmesi beraberinde, belediyelere daha fazla düzenleme/denetleme zorunluluğu getirmektedir. Bu düzenleme/denetleme ihtiyacının özellikle de doğalgaz, toplu ulaşım, çöp gibi doğal tekel niteliğine sahip hizmetlerde daha fazla olduğu söylenebilir. Dolayısıyla belediye şirketlerinin özelleştirilmesiyle belediyelerin sorumlulukları ortadan kalkmamakta ve hizmetlerin yerine getirilmesi veya hizmet kalitesi ile ilgili denetim gerekleri gibi faaliyetlerin yine belediyeler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde hizmeti ve hizmet için gerekli altyapı yatırımını gerçekleştiremeyecek bir özelleştirme girişimi, belediyenin işini zorlaştırmak dışında fayda sağlamayacaktır. Bundan dolayı özelleştirme sürecinde, şirketlere talip olan firmaların ekonomik durumları ve sahip olunan profiller iyi bir şekilde analiz edilmelidir¹⁰⁸. Ayrıca özelleştirme yapılırken hizmetin kesintisiz yerine getirilmesi,

¹⁰⁸ Özdemir, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, a.g.m., s. 67.

makul ücretler karşılığında hizmet kalitesinin muhafaza edilmesi ve tekel riskinin oluşmaması için de belediyeler gerekli önlemleri almak durumundadır¹⁰⁹.

9. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN DENETİMİ

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulan özel hukuk tüzel kişisi olduklarından, bu şirketlerin denetimi idari denetim kapsamı dışında bulunmakta ve dolayısıyla bu şirketlerde, idari vesayet denetimi bulunmamaktadır¹¹⁰. Aynı zamanda bu şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olmalarından dolayı denetim mekanizması parçalı ve dağınık olarak yapılandırılmıştır ve denetimlerinde önemli boşluklar bulunmaktadır¹¹¹. Dağınık denetim yapılandırması içinde birçok kamu kuruluşu yer almaktadır. Şirketlerin denetiminde görevli kurumlar, Sayıştay ve diğer kamu kuruluşları olarak ikiye ayırıp incelenebilir.

9.1. SAYIŞTAY KANUNU ÇERÇEVESİNDE DENETİM

Yeni yapılan kanuni düzenlemelerden önce, belediye şirketlerinde mali açıdan merkezi yönetimin idari vesayeti olmadan, iç denetim kendi organlarıncı, dış denetim ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetim elemanları tarafından gerçekleştirilmekteydi. 2003 tarihli 5018 sayılı Kanun¹¹² ile kamu idarelerinin tamamına yakınının Sayıştay denetimine alınması öngörülmüştür. Bu bağlamda INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberlerinde yer alan “ Sayıştaylar ulusal bütçede yer alıp almadığına ve kimler tarafından toplandığına ve yönetildiğine bakılmaksızın tüm kamu fonlarını, kaynaklarını, ve faaliyetlerini (AB fonları da dâhil olmak üzere) denetlemek üzere Anayasada ve kanunlarda açıkça ifade edilen yetkilere ve araçlara sahip olmalıdırlar” ifadesinden hareket edilerek 2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay'ın

¹⁰⁹ Özçelik, a.g.t., s. 154.

¹¹⁰ Mustafa Yavuz, “Kamu Kaynağı Kullanan Şirketlerin Sayıştay Tarafından Denetimi”, **Dış Denetim**, 2011, s. 147.

¹¹¹ Meşe, a.g.m., s. 212.

¹¹² 24.12.2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete

denetim alanı tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir¹¹³.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim alanı" başlıklı 4. maddesinin "a" ve "b" bentlerinde, Sayıştay;

- a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahalli idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak %50'den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),
- b) Kamu payı %50'den az olmamak kaydıyla (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri (...) denetler".

hükümleri ile sayılan kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının dış denetimi, Sayıştay'ın denetimine girmiştir. Dolayısıyla belediyelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları şirketler de, Sayıştay denetimine girmiştir¹¹⁴. Ayrıca bu düzenlemede, belediye şirketlerinin kamu kaynağı kullanmalarından dolayı Ticaret Kanunu'na göre kurulan diğer özel şirketlerden ayrıldığı ve kural olarak kamu kaynağı kullanan hiçbir birimin Sayıştay denetimi dışında tutulmaması gerekliliğinden de hareket edilmiştir¹¹⁵.

Diğer taraftan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4. maddesinin 1-b bendinin ilk şeklinde kamu idarelerinin kurdukları, doğrudan ya da dolaylı olarak ortak oldukları işletme ve şirketlerdeki kamu payının %50'den az olması halinde bile bu işletme ve şirketler denetim dışı bırakılmamış ve "ortaklık hakları yönüyle" Sayıştay denetimine alınmıştır. Bununla birlikte 2011 yılında çıkarılan 662 Sayılı KHK ile söz konusu ibare kaldırılarak kamu payı %50'den az olan şirketler denetim dışı bırakılmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 38. maddesinin 5. fıkrasında, "Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip buldukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin

¹¹³ Okutan, a.g.m., s. 159.

¹¹⁴ Okutan, a.g.m., s. 159-160.

¹¹⁵ Meşe, a.g.m., s. 213.

denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir.” hükmüne yer verilmiştir. Bu maddeden Sayıştay tarafından bir belediyenin denetimi sırasında bu belediye ile birlikte doğrudan veya dolaylı olarak sermayesine iştirak ettiği şirketlerin de denetleneceği yargısına ulaşılmaktadır. Diğer taraftan belediye şirketlerinin denetiminin belediyelerin denetimi sırasında ancak mümkün olduğu yargısına da ulaşılmaktadır¹¹⁶.

Sayıştay tarafından yapılacak denetim türleri, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinde sayılmış ve Sayıştay denetiminin, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsadığı ifade edilmiştir¹¹⁷. Düzenlilik denetimi de mali denetim ve uygunluk denetim olmak üzere iki gruptan oluşmaktadır¹¹⁸. Dolayısıyla Sayıştay denetimi, mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetiminden oluşmaktadır.

Uygunluk Denetimi: “Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitidir”¹¹⁹.

Mali Denetim: “Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesidir”¹²⁰.

Performans Denetimi: 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36.maddesine göre performans denetiminin hesap verme sorumluluğuna bağlı olarak idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ile gerçekleşeceği ifade edilmiştir¹²¹. Ancak belediye şirketlerinin 5018 sayılı Kanunu'na uygun olarak iç kontrol sistemi kurma ve stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmadığı için söz konusu şirketlerde performans denetiminin gerçekleşme olanağı bulunmamaktadır¹²².

¹¹⁶ Yavuz, a.g.m., s. 148.

¹¹⁷ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, mad.36/1.

¹¹⁸ Yavuz, a.g.m., s. 148.

¹¹⁹ Okutan, a.g.m., s. 160.

¹²⁰ Okutan, a.g.m., s. 160.

¹²¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, mad.36/3.

¹²² Yavuz, a.g.m., s. 151.

9.2. DİĞER KAMU KURULUŞLARININ DENETİMİ

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 210. Maddesinde ticaret şirketlerinin denetiminin Gümrük ve Ticaret Bakanlığı denetim elemanları tarafından yapılacağı belirtilmiştir¹²³. Dolayısıyla aynı zamanda bir ticaret şirketi olan belediye şirketlerinin de denetimi de Gümrük ve Ticaret Bakanlığı görev alanı içindedir. Ancak şirketler, denetim elemanı yetersizliği ve iş yükü nedeniyle söz konusu bakanlık tarafından istenilen düzeyde denetlenememektedir. Şirketleri denetleme yetkisine sahip bir diğer kurum ise Başbakanlık Teftiş Kuruludur. Ancak yine Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından da şirketlerin denetimi yapılamamaktadır.

Genel denetimin yanı sıra şirket faaliyet ve konuları ile sınırlı olmak üzere ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından da şirketler denetlenebilmektedir. Örneğin vergi ile ilgili konuları Maliye Bakanlığı, sosyal güvenlik ve iş güvenliği ile ilgili konuları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu denetleme yetkisine sahiptir. Bunun yanı sıra şirketlerin faaliyet gösterdiği alanlarla bağlantılı olarak Sağlık Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da bu şirketleri denetleme yetkileri bulunmaktadır¹²⁴.

9.3. BAĞIMSIZ DENETİM

Bağımsız denetim, bir işletmenin finansal tablolarının ve diğer finansal bilgilerinin; finansal raporlama standartlarına uygunluğu ve doğruluğu açısından denetlenmesidir. Bağımsız denetime tabi olacak kuruluşlar, ilgili mevzuata göre üç gruba ayrılmıştır. Bunlar; koşulsuz olarak bağımsız denetime tabi kuruluşlar, özel koşullara bağlı olarak bağımsız denetime tabi olan kuruluşlar ve bunların dışında kalan anonim şirketler yer almaktadır¹²⁵.

Koşulsuz olarak bağımsız denetime tabi kuruluşlar arasında bankalar ve finansal kiralama şirketleri gibi kuruluşlar yer almaktadır. Özel koşullara bağlı olarak bağımsız denetime tabi olan kuruluşlar arasında da kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı kuruluşlar ve

¹²³ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 14/2/2011 Tarih ve 27846 Sayılı Resmi Gazete.

¹²⁴ Yavuz, a.g.m., s. 147.

¹²⁵ Hayrettin Usul, **Bağımsız Denetim**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 14, 19.

sermayesinin en az %50'si belediyeye ait şirketler yer almaktadır¹²⁶. Belediye şirketlerinin de içinde yer aldığı söz konusu kuruluşların aktif toplamı 70 milyon ve üstü Türk Lirası, yıllık net satış hasılatı 150 milyon ve üstü Türk Lirası ve çalışan sayısı 250 kişi ve üstü olan kuruluşlardan en az iki şartı yerine getirenler bağımsız denetime tabidir¹²⁷.

¹²⁶ Uslu, a.g.e., s. 20-21.

¹²⁷ 2014/5973 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24.12.2013 ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN SORUNLARIN İNCELENMESİ

1. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ

Ülkemizde özellikle ikinci dünya savaşından sonra kentleşme süreci hızlanmıştır. Kentleşme, bir yandan kentlerin sayısını artırırken, bir yandan da kentlerin nüfus ve alanca büyümesine ve iç yapılarında, örgütlenmelerinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Hızlı kentleşme ile büyük kentlerin belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız büyümesi beraberinde büyük kentlerin yönetiminde özel model arayışlarını gündeme getirmiştir. Kentlerin sınırlarının genişlemesi sonucu denetim dışında kalan alanların ve buradaki gelişmelerin kontrol altına alınması; bir taraftan büyüklü küçüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, diğer taraftan da kentler için imar planları hazırlamaktan sorumlu olan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini zorunlu kılmıştır¹.

Türkiye’de ilk kez 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde, “Büyükşehir yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne yer verilmiştir. Daha sonra büyük kentlerin yönetiminde özel yönetim biçimleri oluşturulması çerçevesinde 1985 tarihli 3030 sayılı Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de iki düzeyden oluşan bir yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur. 1986-1993 yılları arasında ise kabul edilen kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illeri de büyükşehir belediyeleri arasına katılmıştır².

3030 sayılı Kanun’un öngördüğü büyükşehir modeli 2004 tarihine kadar önemli değişikliklere uğramadan uygulanmıştır³. Daha sonra günümüzde büyükşehir

¹ Keleş, a.g.e., s. 309, 326.

² Keleş, a.g.e., s. 330, 334..

³ Keleş, a.g.e., s. 335.

belediyelerini düzenleyen kanun olan 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır⁴. 5216 sayılı Kanun’un 4. maddesinde toplam nüfusu 750.000’in üzerinde olan il belediyelerinin en çok 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimleri, fiziksel yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği ifade edilmiştir⁵.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile ülkemizde belediyeler büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, ilk kademe belediyeleri ve belde belediyeleri şeklinde yapılanmıştır. 5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile daha önce büyükşehir belediye sınırları içinde uygulanan “belde belediyesi” ve “alt kademe belediyesi” uygulaması kaldırılmış, bunun yerine büyükşehir belediyeleri için “ilk kademe belediyeleri” uygulaması getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise yalnızca “belde belediyesi” uygulamasına devam edilmektedir⁶.

Büyükşehir belediyelerinde yerel kamu hizmetleri, ikiye ayrılmıştır. Söz konusu hizmetlerin bir kısmı büyükşehir belediyelerince, bir kısmı ise ilçe ve ilk basamak belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında hizmet sunumu konusunda uyum ve koordinasyonu büyükşehir belediyeleri sağlamakla görevli bulunmaktadır⁷.

6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür⁸. Böylece bu son düzenlemeyle ülkemizde büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a çıkarılmıştır.

⁴ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 3/a.

⁵ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, m. 4.

⁶ Özçelik, a.g.t., s. 163.

⁷ Keleş, a.g.e., s. 337, 350.

⁸ 6360 sayılı Kanun, mad. 1/1.0

2. TÜRKİYE'DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE MALİ GÖRÜNÜMÜ

Türkiye'de tüm kamu işletmelerini kapsayan genel bir hukuki düzenleme bulunmamaktadır. Avrupa Birliği'nin (AB) düzenlemelerinde ise kamu işletmeleri, merkezi veya mahalli idare farkı gözetilmeksizin sermaye ve yönetim kontrolü açısından ele alınmakta; kamu pay sahipleri ile işletmeleri arasındaki idari ve mali ilişkilerin şeffaf bir şekilde yürütülmesini sağlayacak çerçeve bir düzenlemenin ve bu ilişkileri yansıtacak bir raporlama sisteminin gerekliliğini vurgulamaktadır.

Ülkemizde tüm kamu işletmelerinin izlenmesine yönelik ilkelerin belirlenmesini ve bu işletmelerin faaliyetlerinin konsolide bir şekilde takip edilerek raporlanmasını teminen, 17/06/2009 tarihli ve 27261 sayılı Resmî Gazetede “Kamu İşletmelerinin Faaliyetlerinin İzlenmesi ve Raporlanmasına Dair Tebliğ” yayımlanmıştır. Söz konusu Tebliğe paralel olarak, 11.10.2011 tarihli ve 662 sayılı KHK'nin 65'inci maddesi ile 09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı “Hazine Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”da değişikliğe gidilmiş ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Müdürlüğü'nün ismi Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir. Böylece, anılan Genel Müdürlüğün görevleri arasına “*sermayesinin yarısından fazlası, mahallî idareler dâhil kamuya ait olan veya faaliyet alanı itibarıyla ticarî nitelik taşıyıp Sayıştay Başkanlığınca denetlenen ve kapsamı Müsteşarlıkça belirlenecek olan kamu kuruluş ve işletmelerinin mali ve mali olmayan verilerini toplamak, izlemek ve değerlendirmek*” görevi eklenmiştir⁹.

Bu kapsamda kamu işletmeleri yukarıda sözü edilen Tebliğ'in ekinde yer alan tabloları belirli aralıklarla Hazine Müsteşarlığı'na göndermekte, Hazine Müsteşarlığı ise bu tabloları konsolide ederek belirli dönemlerde kamuoyuyla paylaşmaktadır. Bu kapsamda kamu işletmelerinden istenen mali ve mali olmayan tablolar şunlardır: Bilanço, gelir tablosu, nakit akış tablosu, kâr dağıtım tablosu, borç-alacak tablosu, sermaye bilgileri tablosu, mahsup tablosu, personel tablosu, personel profili tablosu, yönetici profili tablosu, istihdam maliyetleri tablosu, sözleşmeli personel tablosu, ihale yoluyla hizmet alımı tablosu, iştirak bilgileri tablosu, taşıt tablosu ve gayrimenkul tablosu¹⁰.

⁹ Hazine Müsteşarlığı, **2012 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ankara, 2013, s. 14-15.

¹⁰ Hazine Müsteşarlığı, **2011 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ankara, 2012, s. 22.

Tebliğ doğrultusunda mahalli idare şirketlerinden de bilgi alınmaya başlanmış olup bu işletmelerden alınan bilgiler detaya inilmeden toplu bir şekilde yayınlanmaktadır. Bu kapsamda Hazine Müsteşarlığı'na veri gönderen büyükşehir belediyelerine ait şirket listesi Ek1'de yer almaktadır. Buna göre 2012 mali yılı verilerine göre Hazine'ye mali veri gönderen 102 büyükşehir belediye sermayeli şirket bulunmaktadır. Bu şirketlerin özet bilanço ve gelir tablosu Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: Türkiye'deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Özet Bilanço Bilgileri

Özet Bilanço (Milyon TL)	2010	2011	2012
Aktif Toplamı	8.784,5	8.559,0	9.806,6
Dönen Varlıklar	4.498,9	4.614,9	5.930,7
Duran Varlıklar	4.285,5	3.944,1	3.869,3
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.543,3	2.594,8	2.886,2
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.585,6	2.214,0	2.591,7
Öz Kaynaklar	3.655,6	3.766,0	4.328,8
Nominal Sermaye	4.117,6	3.914,1	4.333,9
Ödenmiş Sermaye	4.034,1	3.876,6	4.260,1
Pasif Toplamı	8.784,5	8.559,0	9.806,8

Kaynak: 2011 ve 2012 yıllarına ait Hazine Müsteşarlığı Kamu İşletmeleri Raporu

Tablo 5'teki mali büyüklüklere bakıldığında şirket aktif toplamının 2010 yılında 8,8 milyar TL, 2011 yılında 8,5 milyar TL, 2012 yılında ise 9,8 milyar TL olduğu görülmektedir. Ayrıca tabloda şirket nominal sermaye büyüklüğünün de 4 milyar TL civarında seyrettiği göze çarpmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren şirketlerden İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret A.Ş.'nin (İGDAŞ) 3,47 milyar TL ile 2011 yılında bir önceki yıl olduğu gibi en büyük aktif büyüklüğe sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra İstanbul Konut İmar Plan Sanayii ve Ticaret A.Ş. (KİPTAŞ) 1,20 milyar TL'lik,

İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret A.Ş. (İSTULAŞIM) ise 512 milyon TL’lik aktif büyüklüğü ile dikkat çekmektedir¹¹.

Tablo 6: Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Özet Gelir Tablosu

Özet Gelir Tablosu (Milyon TL)	2010	2011	2012
Brüt Satışlar	7.068,8	8.850,8	9.618,1
Yurt İçi	6.985,6	8.818,6	9.527,5
Yurt Dışı	8,2	12,8	13,5
Satışların Maliyeti	6.217,3	7.630,7	8.367,5
Faaliyet Giderleri	892,1	962,5	1.040,4
Faaliyet Kâr- Zararı	-107,9	233,5	181,0
Dönem Kâr - Zararı	-5,9	307,7	508,7
Dönem Net Kâr - Zararı	-54,9	186,6	386,9

Kaynak: 2011 ve 2012 yıllarına ait Hazine Müsteşarlığı Kamu İşletmeleri Raporu

Tablo 6’da yer alan gelir tablosuna baktığımızda şirketlerin brüt satışlarında istikrarlı bir artış olduğu göze çarpmaktadır. Hazine Müsteşarlığı’nın yayımladığı 2011 yılına ait kamu işletmeleri raporunda belediye şirketleri arasında brüt satışlar açısından ilk üç sırada İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren İGDAŞ, KİPTAŞ VE İSFALT’ın yer aldığı ifade edilmiştir. Brüt satışlarda 2011 yılında İGDAŞ 3,51 milyar TL ile ilk sırayı alırken, ardından 730 milyon TL ile İSFALT ve 575 milyon TL ile KİPTAŞ gelmektedir¹².

¹¹ Hazine Müsteşarlığı, 2011 Kamu İşletmeleri Raporu, Ankara, 2012, s. 211.

¹² Hazine Müsteşarlığı, 2011 Kamu İşletmeleri Raporu, a.g.e., s. 211.

Tablo 7: Türkiye’deki Büyükşehir Belediye Şirketlerine Ait Personel Bilgileri

Personel Bilgileri	2010	2011	2012
Toplam Personel Sayısı (Ortalama Kişi)	37.692	27.674	31.762
Toplam İstihdam Gideri (milyon TL)	1.672	1.698,5	1.985,4
Ortalama Personel Maliyeti (TL/Ay)	3.696	5.115	5.209
Yıl Sonu Personel Sayısı	36.671	34.107	34.237

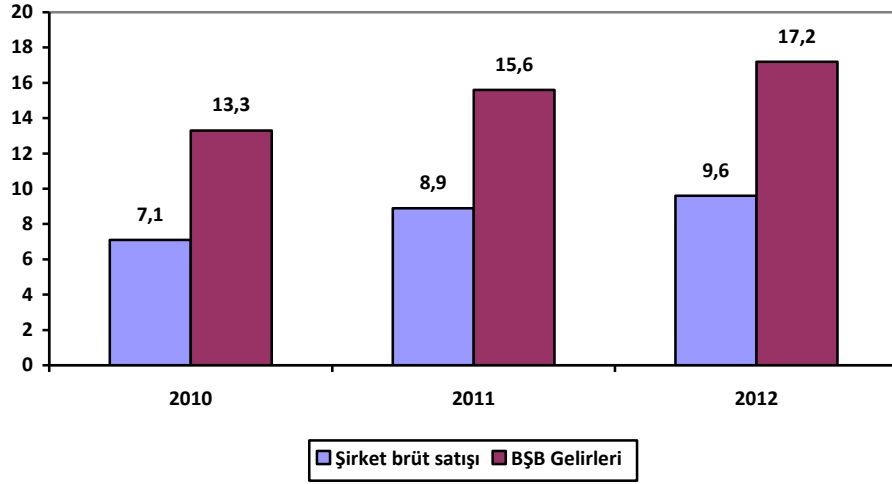
Kaynak: 2011 ve 2012 yıllarına ait Hazine Müsteşarlığı Kamu İşletmeleri Raporu

Tablo 7’de büyükşehir belediye şirketlerinin personel bilgileri yer almaktadır. Dikkat çekici noktalardan biri 2011 yılında bir önceki döneme göre toplam personel sayısında 10.000 kişiye yakın azalma yaşanmasına rağmen toplam istihdam giderinde bir önceki döneme göre artış yaşanmasıdır. Büyükşehir belediyelerine ait mahalli idare işletmeleri 2011 yılında 34.107 kişiye istihdam sağlamıştır. Bu dönemde, İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı Genel Hizmet, Otopark, Özel Eğitim, İtfaiye ve Sağlık Hizmetleri A.Ş. (İZELMAN) 5.725 personel sayısı ile en yüksek istihdama sahip şirket olurken, İZELMAN’ı Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde bulunan BUGSAŞ 5.024 ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyet gösteren İGDAŞ 2.100 takip etmiştir¹³.

Büyükşehir belediye şirketleri ile büyükşehir belediyelerinin mali büyüklüklerinin karşılaştırılması, şirketleşme büyüklüğünü göstermesi açısından önemlidir. Bu çerçevede şirket brüt satışları ile büyükşehir belediye gelirleri karşılaştırması Grafik 1’de yer almaktadır:

¹³ Hazine Müsteşarlığı, 2011 Kamu İşletmeleri Raporu, a.g.e., s. 212.

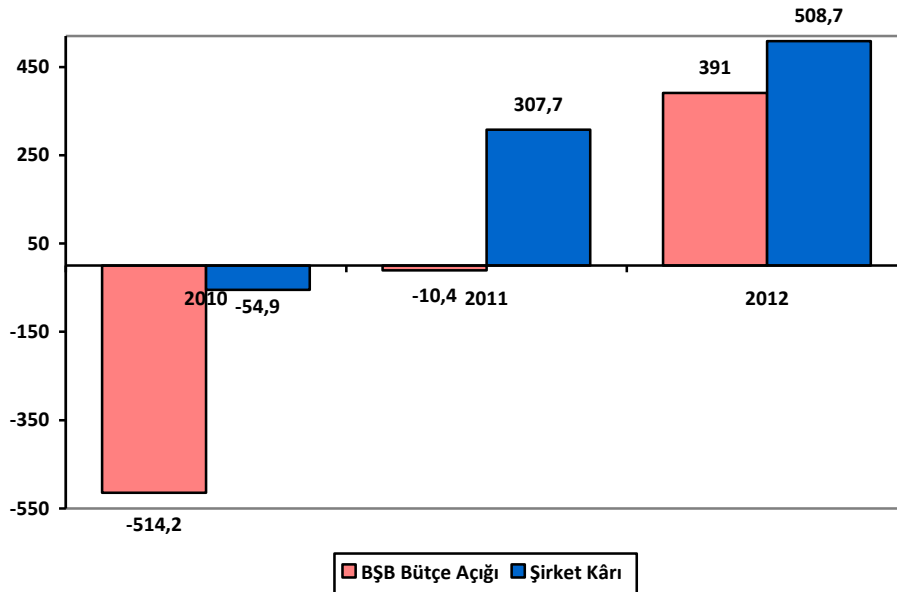
Grafik 1: Türkiye’deki Belediye Şirketlerinin Brüt Satışları – Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Gelirleri Karşılaştırması (Milyar TL)



Kaynak: Hazine, Kamu İşletmeleri Raporları ve Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni (<http://www.muhasabat.gov.tr>)

Grafik 1’e baktığımızda şirketlerin toplam brüt satış miktarının büyükşehir belediye gelirleri miktarına oranının %50’nin üzerinde seyrettiği görülmektedir. Söz konusu oranın yüksek olmasından hareketle şirketlerin ekonomide azımsanmayacak mali büyüklüğe sahip oldukları söylenebilir.

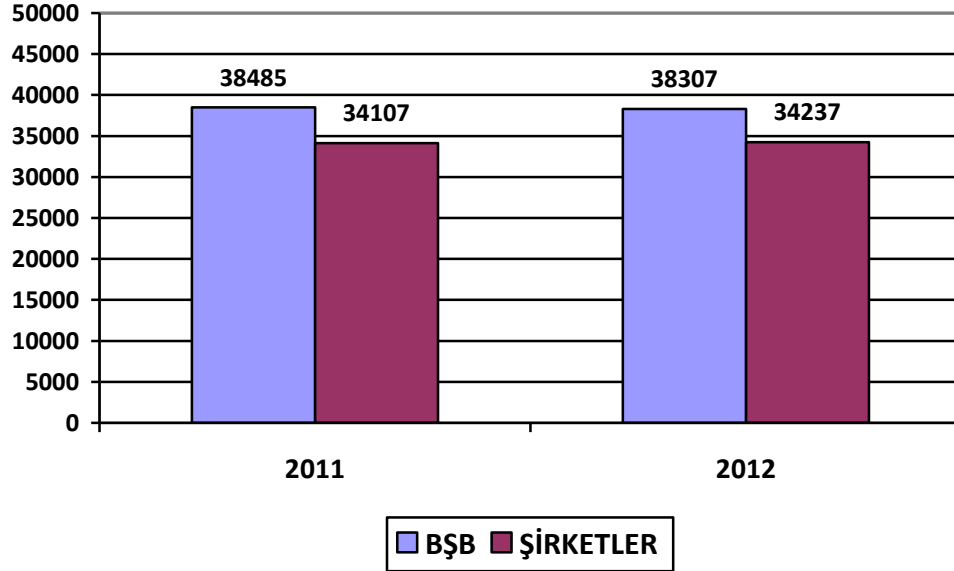
Grafik 2: Türkiye’deki Belediye Şirketlerinin Dönem Kâr/Zararı- Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi Karşılaştırması (Milyon TL)



Kaynak: Hazine, Kamu İşletmeleri Raporları ve Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Şirket Dönem Kâr/Zararı ile büyükşehir belediyesi bütçe açık/fazlaları karşılaştırması ise Grafik 2’de gösterilmektedir. Şirketlerin 2010 yılı hariç diğer iki yılda kar elde ettiği görülmektedir. Şirketler açısından önemli olan bir diğer nokta şirketlerin 2010 yılında 55 milyon TL’ye yakın zarar etmesine rağmen ertesi yıl yaklaşık 308 milyon gibi önemli sayılabilecek düzeyde kâra geçmesidir. Büyükşehir belediyelerinin bütçe dengesine bakıldığında ise sadece 2012 yılında bütçe fazlası diğer iki yılda ise bütçe açığı verildiği görülmektedir.

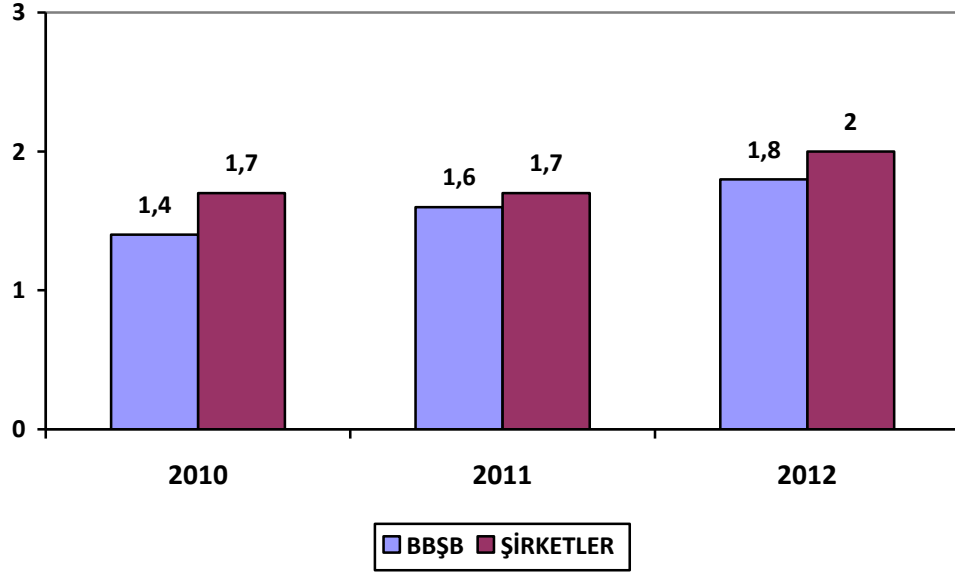
Grafik 3: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri Şirket Personeli – Büyükşehir Belediyeleri Personeli Karşılaştırması



Kaynak: Hazine, Kamu İşletmeleri Raporları; Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2011-12.

Grafik 3’e bakıldığında büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personel sayısının 2011 ve 2012 yılı itibariyle 39.000’ne yakın, şirketlerde istihdam edilen personel sayısının ise 35.000’e yakın seyrettiği görülmektedir. Grafikte dikkat çekici nokta, büyükşehir belediye şirketlerinde istihdam edilen personel sayısının büyükşehir belediyelerinde istihdam edilen personel sayısına çok yakın olmasıdır.

Grafik 4: Türkiye’de Büyükşehir Belediye Şirketleri ve Büyükşehir Belediyeleri Personel Giderleri Karşılaştırması (Milyar TL)



Kaynak: Hazine, Kamu İşletmeleri Raporları; Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu 2011-12.

Grafik 4’te şirket personel giderleri ile büyükşehir belediyelerinin personel giderleri karşılaştırılmaktadır. Grafikte en dikkat çekici nokta şirketlerin belediyelerden daha fazla personel gideri yaptığıdır.

3. BURSA BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ VE YÖNETİM YAPISI

1987 tarihli 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun’un kabul edilmesiyle Bursa’da Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Daha sonra 2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bursa Büyükşehir Belediyesi’ne Gemlik, Mudanya, Gürsu ve Kestel ilçeleri eklenmiştir¹⁴. Bursa’da merkez ilçeler dâhil 17 ilçe, 55 belediye bulunmaktadır¹⁵.

Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) 2013 yılı sonuçlarına göre Bursa ilinin toplam nüfusu 2.740.970’dir. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin toplam nüfusu ise

¹⁴ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu.

¹⁵ TÜİK, Seçilmiş Göstergelerle Bursa, 2012.

2.098.367'dir. Bu rakam il nüfusunun % 76'sını oluşturmaktadır. Merkez ilçe belediyeleri arasında Osmangazi Belediyesi 802.620 nüfusu ile en yoğun ilçe olurken, Kestel Belediyesi 51.872 nüfusu ile son sırada yer almaktadır. Osmangazi ilçesi nüfus yoğunluğunu 1.917 kişi/ km² ile en yoğun ilçedir.

Tablo 8: Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Yılı Merkez İlçe Belediye Nüfus Yoğunlukları¹⁶

	Nüfus	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus Yoğunluğu (kişi / km ²)
Osmangazi	802 620	399	2 012
Yıldırım	637 888	397	1 607
Nilüfer	358 625	378	949
Gemlik	101 389	413	245
Mudanya	77 461	346	224
Gürsu	68 872	118	584
Kestel	51 872	400	130
Toplam	2 098 367	2 451	856

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 28.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre, büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir¹⁷. Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi 45, belediye encümeni ise 10 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre, büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden

¹⁶ 6360 Sayılı Kanun'la Karacabey, Mustafa Kemalpaşa, Orhaneli, Büyükorhan, Harmancık, Keles, İnegöl, Yenişehir, Orhangazi ve İznik olmak üzere 10 ilçe belediyesi de büyükşehir sınırlarına dâhil olmuştur.

¹⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

oluşmaktadır. Bu çerçevede, Bursa Büyükşehir Belediyesi, bir genel sekreter, üç genel sekreter yardımcısı, on dokuz daire başkanlığı ve altmış şube müdürlüğü olarak örgütlenmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi yetki alanı içindeki sorumluluklarını; büyükşehir belediye teşkilatı, bağlı kuruluş olan BUSKİ ve bünyesindeki 7 tane belediye şirketi ile gerçekleştirmektedir¹⁸. Ayrıca büyükşehir idari yapılanması içinde Bursa Kent Konseyi, Bursa Büyükşehir Belediyespor Derneği ve Bursa Kültür Sanat ve Turizm Vakfı bulunmaktadır¹⁹.

Bursa Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşları ve işletmeleri ile iletişimini sağlamak üzere “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” doğrultusunda ilk olarak 30.12.1999 tarihinde *İşletmeler ve İştirakler Daire Başkanlığı* kurulmuştur. Daha sonra Belediye Meclisinin 13.07.2006 Tarih ve 2006/255 Esas 438 Numaralı Kararı ile söz konusu başkanlık “*Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı*” adını almıştır²⁰. Bu başkanlık bünyesinde yer alan “Kiralılar ve İştirakler Şube Müdürlüğü” daha sonra Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı’na bağlanmıştır²¹.

4. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİ

Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde özel hukuk tüzel kişiliğe sahiptir. Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2013 Yılı Faaliyet Raporunda belediye tarafından sunulan hizmetler iki ana başlık altında ele alınmıştır. Buna göre imar, yapım, ulaşım, çevre sağlığı, kültür sanat ve turizm, park ve bahçe, sosyal, spor, sağlık, itfaiye, zabıta, sivil savunma, basın ve halkla ilişkiler, yaş sebze ve meyve hal ve özel kalem hizmetleri belediye bürokrasisi tarafından doğrudan üstlenilen ana hizmetlerdir. Dolaylı hizmetler ise belediye iştirakleri tarafından sunulmaktadır²².

¹⁸ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu.

¹⁹ [http://www.bursa.bel.tr/\(22.07.2014\)](http://www.bursa.bel.tr/(22.07.2014)).

²⁰ Bursa Büyükşehir Belediyesi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Esaslarını Belirleyen Yönetmelik, <http://www.bursa.bel.tr> (27.07.2014).

²¹ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 34.

²² Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 46.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 6 anonim ve 1 limited şirket olmak üzere iştirak ettiği toplam 7 tane şirketi bulunmaktadır. Bu şirketler ve faaliyet alanları şunlardır²³:

- BESAŞ A.Ş. (Ekmek kalitesinin ve fiyatının korunması)
- BURULAŞ A.Ş. (Toplu taşıma hizmetleri)
- BURFAŞ (Fuar ve matbaacılık hizmetleri)
- BURBAK (Bursa Bakım Onarım Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği)
- BURKENT (İmar, Bilişim ve Enerji)
- BURSA KÜLTÜR A.Ş. (Kültürel Hizmetler)
- BİNTED LTD. ŞTİ. (İmar, İnşaat ve İnsan Kaynakları Hizmetleri)

Tablo 9: Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin İştirak Ettiği Şirketlerin Kuruluş Yılları ve Unvanları

Kuruluş Yılı	Şirket Adı	Şirket Unvan Açılımı
1979	Besaş	Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
1998	Burulaş	Bursa Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
1992	Burfaş	Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler, Turizm, Su ve Su Ürünleri, Sağlık, İnşaat, Enerji, Basın Yayın İlan, Matbaacılık, Reklamcılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
2008	Burbak	Bursa Bakım Onarım, Ulaşım, Toplu Taşıma İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
1982	Burkent	Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
2005	Bursa Kültür A.Ş.	Bursa Kültür-Sanat Ürünleri ve Turizm Ticaret Anonim Şirketi
1991	Binted LTD. ŞTİ.	Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt, Eğitim, Danışmanlık Hizmetleri, İmar İnşaat ve Ticaret Limited Şirketi

Kaynak: Şirket web siteleri, BTO ve Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 faaliyet raporundan derlenmiştir.

²³ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 46.

Daha önce belirtildiği gibi 4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 4. maddesine göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu'ndan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketinin, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etme zorunluluğu bulunmaktadır. Bu çerçevede Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin doğal gaz dağıtım şirketi olan Bursagaz A.Ş.'de %10 hissesi bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, bu şirketin yönetim kurulu üyesidir²⁴. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Bursa'nın önemli alışveriş merkezlerinden Zafer Plaza İşletmecilik A.Ş.'de²⁵ %18,93, Bursa Tekstil Boyahaneleri (TOSAB) Organize Sanayi Bölgesinde %6, Ulutek Teknoloji A.Ş.'de %6,5, Bursa Jeotermal A.Ş.'de %10 payı bulunmaktadır.

4.1. BESAS

Şirket 1979 yılında Bursa Büyükşehir Belediyesinin öncülüğünde ekonomik, sağlıklı ve kaliteli her türlü besin maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, depolamak, dağıtmak ve dağıtım için gerekli üniteleri kurmak amacıyla kurulmuş olup fiilen ekmek üretimine 1982 yılında başlamıştır. Şirketin misyonu “*kaliteli, sağlıklı, ekonomik, hijyenik ekmek ve ekmek çeşitleri, unlu mamuller, süt ve süt ürünleri üretmek, fiyatta dengeyi sağlamak*” olarak tanımlanmıştır²⁶.

BESAS Türkiye’de tek çatı altında üretim yapan 3. büyük ekmek üretim tesisi olup 21 farklı ekmek üretimi yapmaktadır²⁷. Ekmek üretimi dışında yufka, mantı, makarna, toz şeker, bal, tahin-pekmez vb. ürünleri de satışa sunmaktadır. BESAS son yıllarda süt ve süt ürünleri üretimi ve satışına da yönelmiştir. Dağ yöresinin kalkınması amacıyla 2013 yılında Keles ilçesinde 5 milyon TL’lik yatırım yaparak süt ve süt ürünleri tesisi kuran BESAS; Keles, Orhaneli, Büyükorhan ve Harmancık yöresindeki hayvancılığı kalkındırmayı hedeflemektedir.

²⁴ Bursagaz, 2010 Faaliyet Raporu, s. 20, 32.

²⁵ Torunlar GYO, 2012 Faaliyet Raporu, s. 52.

²⁶ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 324, 326.

²⁷ BESAS yıllık toplam 100 milyon adet ekmek üretimi ile kentin ekmek ihtiyacının %20’sini karşılamaktadır. <http://www.besasekmek.com.tr/Kurumsal/6/hakkimizda.html> (28.07.2014).

BESAŞ, Uludağ Üniversitesi ve Bursa Büyükşehir Belediyesi arasında imzalanan üçlü Gıda ve Beslenme İş Birliği Protokolü çerçevesinde kampüs alanında *BESAŞ Ar-Ge Merkezi* olarak da adlandırılan *Unlu Mamuller Araştırma ve Üretim Merkezi* kurmuştur. Türkiye’de bir ilk olduğu belirtilen proje ile geleneksel Türk ekmeklerini günümüz teknolojisi ve uzmanların çalışmalarıyla yeniden tüketicilerin beğenisine sunmak; topluma sağlıklı, ekonomik ve kaliteli beslenme alışkanlığı kazandırmak ve unlu mamullerde dışa bağımlı olmadan üretim yapılabilmesi için araştırma çalışmalarına katkı sağlamak amaçlanmaktadır²⁸. 11.03.2014 tarihinde faaliyete giren Ar-Ge Merkezinde ayrıca Uludağ Üniversitesi Çocuk Cerrahisi Anabilim Dalı ile bazı hastalık ve rahatsızlıkların azaltılması ya da ortadan kaldırılmasını sağlayan özel ekmeklerin üretilmesi ve öğrencilere staj imkânı sağlanması da hedeflenmektedir²⁹.

Şirket Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim şirket olarak kurulmuştur. Bursa Büyükşehir Belediyesi şirket hisselerinin %88,7 sine sahiptir. Kalan %11,3 oranındaki hisse yaklaşık 350 tüzel ve gerçek kişiye aittir³⁰.

4.2. BURFAŞ

Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler, Turizm, Su ve Su Ürünleri, Sağlık, İnşaat, Enerji, Basın Yayın İlan Matbaacılık Reklamcılık Sanayi ve Ticaret A.Ş., 18.02.1992 tarihinde Bursa Fuarcılık A.Ş. olarak Bursa Büyükşehir Belediyesi adına fuarlar düzenlemek, park ve spor sahaları işletmeciliği yapmak (Kültürparkı işletmek ve fuarlar düzenlemek) amacıyla kurulmuştur. Bursa’daki park ve bahçelerin işletmesini yapmaya başlayan BURFAŞ daha sonra faaliyet alanını gittikçe genişletmiştir. 1993 yılında ofset tesislerini, 1998’de Botanik Park, Hayvanat Bahçesinin hayvan ve barınak bakımını, 1999’da Havuzlupark’ın işletmeciliğini almıştır. 2000 yılında Büyükşehir Belediyesi adına sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetleri hayata geçirme kararı almıştır. 2009 yılında sosyal tesis işletmeciliğinde yükselişe geçen BURFAŞ, Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin tahsis ettiği 19 adet sosyal tesis, restoran ve kafenin işletmesini almıştır³¹.

²⁸ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 324-325.

²⁹ BESAŞ, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 4.

³⁰ BESAŞ, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 2.

³¹ BURFAŞ web sitesi, <http://www.burfas.com.tr/icerik/icerik/4/tarihce.html> (29.07.2014). Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2006 Yılı Faaliyet Raporu, s. 289.

BURFAŞ'ın misyonu, “işletmeciliğini yürüttüğümüz sosyal tesisler, parklar ve matbaamızda; halkımıza kaliteli, güvenli ve uygun hizmetler vermek; halkın ve kentin ihtiyaçlarını karşılayacak tesis ve hizmetlere imza atarak Bursa'nın geleceğine yatırım yapmak...” olarak tanımlanmıştır³².

Günümüzde BURFAŞ, sosyal tesis işletmeciliği (Beşevler, Atatepe, Gölpark, Karacaali, Mudanya, Balibey Han, Pınarbaşı, Kayhan sosyal tesisleri, Mahkeme Hamamı, çeşitli kafeler vb.), park-bahçe işletmeciliği, ofset tesisleri işletmeciliği, organizasyon (düğün, toplu yemek vb.), sosyal-kültürel-sanatsal etkinlikler ve teknik işler (tribün kurmak, bayrak asmak vb.) olmak üzere oldukça geniş bir yelpazede hizmet vermektedir. Halen Hayvanat Bahçesi, Hikmet Şahin Kent Hali, Kent Müzesi, Reşat Oyal Kültürparkı bilet satış ve gişe kontrol hizmetleri BURFAŞ tarafından yürütülmektedir³³.

Şirketin 2012 Yılı Faaliyet Raporunda yer alan “yetki, görev ve sorumluluklar” kısmına bakıldığında 29 madde olduğu görülmektedir. Bunlardan “otoparklar kurmak, kiralamak, kiraya vermek, işletmek”, “ulusal-uluslararası spor yarışmaları düzenlemek..”, “her türlü içme suyu, ... kara deniz su avcılığı, su ve su ürünleri tesisi kurmak, işletmek, işlettirmek, kiralamak, kiraya vermek..”, “her türlü halk sağlığı, çevre sağlığı konularında faaliyet göstermek”, “yurtiçi ve yurtdışında inşaat faaliyetlerini yürütmek”, “elektrik üretim dağıtım hizmetleri yapmak...”, “reklam ajansı kurmak, kurdurmak...”, “televizyon, radyo, basın, yayın, sinema, mecmua, dergi, afiş, elektrik ve elektronik her nevi teknik cihaz... yapmak, yaptırmak...” en çarpıcı olanlara örnek gösterilebilir³⁴. Bir Anonim Şirket olan BURFAŞ'ın %59 hissesi Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne aittir.

4.3. BURBAK

Bursa Bakım Onarım – Ulaşım – Toplu Taşım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BUBAK), “Çizgiler Arası Özgürlük” sloganıyla 2009 yılında hizmete başlamıştır. BURBAK'ın kuruluş amacının, Bursalılara kaliteli, güvenli, modern otopark hizmeti sunabilmek ve Bursa Büyükşehir Belediyesine ait açık, katlı, yol boyu otoparklarını devralıp, tek elden, sistemli bir şekilde hizmete sunmak ve yönetmek olduğu

³² BURFAŞ, 2013 Faaliyet Raporu, s. 3.

³³ BURFAŞ, 2013 Faaliyet Raporu, s. 3, 6.

³⁴ BURFAŞ, 2012 Faaliyet Raporu, s. 3-5.

ifade edilmektedir³⁵. Bu çerçevede BURBAK'ın Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili birimleri ile koordineli olarak Bursa trafiğinin akıcılığına katkı sağlamaya çalıştığı; otopark ihtiyacı olan bölgelerde uygun alanlar tespit ederek otopark yatırımları gerçekleştirdiği; trafiğin yoğun olduğu bölgelerde, şehir merkezinde ve çevre bölgelerde farklı fiyat politikaları uygulayarak yoğunluğu azaltmaya çalıştığı belirtilmektedir³⁶.

BURBAK'ın misyonu; *“Büyükşehir belediyesinin... vermiş olduğu otopark ve ulaşım hizmetlerini kurumsal, güvenilir, kaliteli hizmet ve ekip anlayışı ile halkımıza en kaliteli biçimde sunmak”* şeklinde belirlenmiştir³⁷.

Şirketin ana faaliyet konuları, 14.03.2008 tarihli ticaret sicil gazetesinde belirtilmiştir. Buna göre şirket, “her türlü kara, deniz, göl ve hava ulaşımı hizmetini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek”, “bakım ve onarım hizmetlerini yapmak”, “yedek parça temini ve ticareti yapmak”, “ulaşım planlarını yapmak, yaptırmak”, “her türlü toplu taşımacılık hizmetlerini yürütmek ve bu maksatla ilgili tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek”, “meydan, bulvar, cadde ve anayollar yapmak, yaptırmak ve bunların onarımını yapmak ve yaptırmak”, “açık ve kapalı park yerleri, katlı otoparklar, alt ve üst geçitler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek”, “şehir içi karayolu yapısının trafik düzen ve güvenliğini sağlayacak durumda bulunması için gerekli hizmet ve işleri yapmak, yaptırmak”, “yolcu ve yük terminallerinde katlı otopark ve sosyal tesisler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek”, “yolların verimini arttırmak ve trafik akışında ekonomi sağlamak amacıyla sinyalizasyon ve kapalı devre televizyon sistemleri kurmak, kurdurmak ve bakım onarımını yapmak, yaptırmak”, “her türlü araçların bakım ve onarımını sağlamak amacıyla atölyeler kurmak, kurdurmak veya bakım ve onarım işlerini ihale yoluyla yapmak, yaptırmak”, “toplu taşımacılıkla ilgili olarak duraklar, yeraltı ve yer üstü terminaller, rıhtımlar iskeleler yapmak, yaptırmak”, “şehirlerarası otobüs terminali yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek” ve bu konular ile ilgili “projeleri ve müşavirlik hizmetlerini yapmak veya yaptırmak” konularında faaliyet göstermek üzere kurulmuştur.

Ticaret sicil gazetesinde şirketin ana amacına ulaşmak için “ihracat, ithalat, mutemetlik, fason dâhil her türlü imalat, dâhili ticaret, komisyon, taahhüt işleri, iç ve dış uluslararası mümessillik, pazarlamacılık, toptancılık işleri” yapabileceği; “her türlü şirkete

³⁵ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 366.

³⁶ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 371.

³⁷ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 366.

iştirak” edebileceği; “sosyal amaçlı vakıflar” kurabileceği; “şirket işleri için gerekli her türlü taşıtları iktisap” edebileceği; “belediye ve devlet kuruluşlarının pazarlık ve ihale yoluyla tedarik edecekleri tesis araç aksam ve parça ihtiyaçlarını karşılamak üzere teklif” verebileceği de belirtilmektedir³⁸.

Bu çerçevede BURBAK’ın amacının sadece otopark hizmeti değil aynı zamanda şehir içi trafik yoğunluğunu azaltmak için projeler üretmek olduğu; yapılacak otoparkların nereye yapılacağını stratejik olarak belirlemenin de BURBAK’ın bir görevi olduğu belirtilmektedir³⁹.

BURBAK, Aralık 2013 itibari ile 32 cadde otoparkı, 10 açık otopark ve 5 katlı otopark ve 254 personeli ile faaliyetlerini sürdürmektedir⁴⁰. Büyükşehir Belediyesi’nin BURBAK’taki hisse oranı %82’dir⁴¹.

4.4. BURKENT

Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BURKENT), 1982 yılında Bursa Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri A.Ş. olarak kurulmuştur. Bu bağlamda “Türkiye’de sigorta bilincinin yaygınlaşmasını sağlamak, müşteri odaklı hizmet anlayışını uygulamak, şirket değerini artırmak” misyonu ile görev yapmıştır. Kasko, trafik, zorunlu koltuk, DASK (depren), yangın, eğitim, ihtiyari mali sorumluluk sigortası alanında faaliyet göstermiştir

Bursa Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri A.Ş., 25.06.2013 tarihindeki Genel Kurul toplantısı ile sigortacılık faaliyetini sonlandırıp Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş. olarak yapı, imar, bilişim ve enerji faaliyetine geçmiştir. İlgili yılda Hamitler Yenikent Mahallesiindeki döküm sahasını Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığından kiralarak hafriyat döküm işinde kullanmaya başlamıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin BURKENT’teki payı %0,005’tir⁴².

³⁸ 14.03.2008 Tarih ve 7020 Sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi.

³⁹ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 366.

⁴⁰ Bursa Büyükşehir Belediyesi 2013 Faaliyet Raporu, s. 367.

⁴¹ BURBAK, 2013 Faaliyet Raporu, s. 2.

⁴² Burkent, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, s. 1, 4.

4.5. BURSA KÜLTÜR A.Ş.

Bursa Kültür-Sanat Ürünleri ve Turizm Ticaret A.Ş. 2005 yılında, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bünyesinde, her türlü kültür-sanat ürün ve hizmetleri ile reklâm ve tanıtım hizmetlerini ve turizm faaliyetlerini yerine getirmek için gerekli çalışmaları yapmak, yaptırmak, tesis kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek amaçlarıyla kurulmuştur⁴³. Bu çerçevede şirketin yürüttüğü faaliyetlerden bazıları şunlardır: Yurt içinde ve yurt dışında görsel sanatlar, dinleti sanatları ile edebiyata, kültüre ve özellikle Bursa'ya ilişkin her türlü sanatsal, kültürel ve entelektüel etkinliklerde bulunmak; reklam ve tanıtım hizmetleri vermek; film, afiş, broşür vb tanıtım malzemeleri üretmek ve satmak; yurtiçi ve yurtdışında turizm hizmeti verme amaçlı faaliyetlerde bulunmak, seyahat düzenlemek, hediyelik eşya üretim ve ticareti yapmak; kültür, sanat, bilim ve teknoloji müze ve merkezleri, ofisleri ve atölyeleri açmak ve işletmek, işlettirmek Türkçe ve yabancı dildeki basılı, sözlü ve sözsüz, görsel ve gösteri niteliğindeki tüm kültür ve sanat eserlerinin üretimini, alımını, satımını yayımını, basımını, çoğaltımını ve dağıtımını yapmak ve yaptırmak; yayınlarının yurtiçinde ve yurtdışında dağıtımını ve ticaretini yapmak; alanıyla ilgili ulusal ve uluslararası organizasyonlar, birlikler, vakıflar, vs. oluşturmak ve bunlara üye olmak.

Şirketin hediyelik cam ürünleri üreten cam-seramik işleme atölyesi; kitap ve hediyelik eşya satımı yapan kitabevi (Balibey Han Bursa Kitapçısı) ve bir kültür merkezi (mahkeme hamamı-İbrahim Paşa Kültür Merkezi) olmak üzere 3 işletmesi bulunmaktadır. Bursa'da yıl boyunca devam eden ulusal ve uluslararası çeşitli kültürel, sanatsal etkinlikler ve festivaller (örneğin Ramazan etkinlikleri, Sokak Oyunları Şenliği, İpekyolu Sempozyumu, Kültür Sohbetleri, Bilim Şenliği) Bursa Kültür A.Ş. tarafından düzenlenmektedir⁴⁴. Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin şirkette payı bulunmamaktadır. Şirket hisselerinin %32'si Burkent'e aittir⁴⁵.

⁴³ Bursa Kültür A.Ş.'nin 2005 yılındaki ünvanı "Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi" olup daha önceki ticaret ünvanı "Bursa Jeotermal Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi"dir. 31.05.2005 Tarih ve 6314 Sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi, s. 210.

⁴⁴ Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 346-357.

⁴⁵ Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı.

4.6. BURULAŞ

Bursa Ulaşım–Toplu Taşım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş. (BURULAŞ) Bursa Büyükşehir Belediyesinin kurucu ortaklığında 17 Şubat 1998 tarihinde kurulmuş ve faaliyetine fiilen 14 Aralık 1998 tarihinde başlamıştır.

Şirketin kuruluş amacı “ulaşım ve toplu taşımacılık işlerini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek”tir. Bu çerçevede ana faaliyet konuları; “raylı-raysız, yer altı ve yerüstü her türlü kara, deniz, göl ve hava ulaşımı taşımacılığı hizmetlerini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek; ulaşım planlarını yapmak, yaptırmak; her türlü toplu taşımacılık hizmetlerini yürütmek ve bu maksatla ilgili tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; meydan, bulvar, cadde ve anayollar yapmak, yaptırmak ve bunların onarımını yapmak ve yaptırmak; açık ve kapalı park yerleri, katlı otoparklar, alt ve üst geçitler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek; şehir içi karayolu yapısının trafik düzen ve güvenliğini sağlayacak durumda bulunması için gerekli hizmet ve işleri yapmak, yaptırmak; yolcu ve yük terminallerinde katlı otopark ve sosyal tesisler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek; yolların verimini arttırmak ve trafik akışında ekonomi sağlamak amacıyla sinyalizasyon ve kapalı devre televizyon sistemlerini kurmak, kurdurmak ve bakım onarımını yapmak, yaptırmak; her türlü araçların bakım ve onarımını sağlamak amacıyla atölyeler kurmak, kurdurmak veya bakım ve onarım işlerini ihale yoluyla yapmak, yaptırmak; toplu taşımacılıkla ilgili olarak duraklar, yer altı ve yerüstü terminaller, rıhtımlar, iskeleler yapmak, yaptırmak; toplu taşımacılıkla ilgili olarak bilet, kart, makbuz, jeton ve benzeri ücret toplama sistemlerini yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek; şehirlerarası otobüs terminali yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek; sözü edilen konularla ilgili projeleri ve müşavirlik hizmetlerini yapmak veya yaptırmak”tır.

Bursa kent içi ulaşımının temelini oluşturan BURSARAY’ın işletmeciliği, 30.10.2001 tarihinde Bursa Büyükşehir Belediye Encümeninde yapılan ihale neticesinde BURULAŞ’a ihale edilmiştir⁴⁶. BURSARAY, 2013 yılında, her gün 06.00 – 00.00 saatleri arasında işletilerek, 158 042 adet sefer gerçekleştirilmiş, 12.566.192 km yol kat edilmiş ve 71 355 465 yolcu taşınmıştır.

⁴⁶ <http://www.bursa.bel.tr/burulas-a-s-/idari/88>

BURULAŞ şehir içi otobüs işletmeciliği de yapmaktadır. Bünyesindeki otobüs müdürlüğüne ait 316 araç ve BURULAŞ denetimindeki 156 araçla 2013 yılında toplam 71 426 193 yolcu taşındığı belirtilmektedir.

BURULAŞ son yıllarda deniz ve hava ulaşım faaliyetleri de yürütmeye başlamıştır. Bursa Deniz Otobüsleri (BUDO), 24.01.2013 tarihinde Mudanya ve Kabataş İskeleleri arasında tarifeli seferlere başlamış; Hüdavendigar, Nilüfer Hatun, Yıldırım Beyazıt, Emir Sultan olarak isimlendirilen 4 adet gemi alınarak Mudanya–Avşa–Tekirdağ seferleri de yapılmıştır. Ayrıca deniz uçağı ve Helitaksi de 2013 yılında hizmete başlamıştır⁴⁷.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin BURULAŞ'taki sermaye payı %96'dır.

4.7. BİNTED

Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt, Eğitim, Danışmanlık Hizmetleri, İmar, İnşaat ve Ticaret Limited Şirketi (BİNTED), 06.08.1991 tarihinde Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin %30, Osmangazi, Yıldırım, Nilüfer Belediyelerinin %20 ve BUSKİ Genel Müdürlüğü'nün %10 hisse oranları ile Belediye Kanunu'nun verdiği yetkiye istinaden 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) ve ilgili mevzuat hükümlerine göre kurulmuş özel hukuk tüzel kişiliğine haiz bir şirkettir.

Şirketin misyonu; *“Bursa il sınırları içerisinde belediyeler, belediyelere bağlı kuruluşlar, işletmeler, kooperatifler, birlikler vb. için her türlü mühendislik hizmetleri, yönetsel, kültürel, teknik, sosyal ve mali konularda müşavirlik, kontrollük ve insan kaynakları, eğitim, taahhüt, danışmanlık, denetim hizmetleri ile kongre ve kültür merkezi işletmeciliği hizmetlerini hızlı ve uzman kadrosu ile sunan bir kuruluş”* olarak ifade edilmiştir⁴⁸.

Şirket, belediyeler, diğer kamu kurum ve kuruluşları başta olmak üzere kooperatif, kooperatif birlikleri ve kurumların projelerinin geliştirilmesine ilişkin olarak işbirliğine yönelik çalışma ve organizasyonlar yapmak, projelerle ilgili planlama ve uygulama stratejileri geliştirmek, görüş bildirmek, yönetsel, mali, sosyal ve teknik konulara ilişkin destek sağlamak, kontrollük, danışmanlık, müşavirlik hizmetleri yürütmeyi amaçlamaktadır. 2007 yılından itibaren faaliyet konularına insan kaynakları, taahhüt,

⁴⁷ Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 318-323.

⁴⁸ Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 358.

eğitim ve danışmanlık hizmetleri, 2010 yılından itibaren de kongre ve kültür merkezleri işletmeciliği eklenmiřtir⁴⁹.

Tablo 10: BİNTED Personelinin Görev Yerleri (2013)

Görev Yeri	Personel Sayısı
şirket Merkezi	26
şube (AKKM)	43
Bursa Büyükşehir Belediyesi	435
BUSKİ	455
BESAş	39
BURULAş	60
Harmancık Belediyesi	21
Karıncalı Belediyesi	8
Göynükbelen Belediyesi	5
Toplam	1092

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 360.

şirket, Bursa Büyükşehir Belediyesi, BUSKİ Genel Müdürlüğü, BURULAş, BESAş, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Orkestra şube Müdürlüğü, Bursa Büyükşehir Belediyesi Akaryakıt İşletmesi, Harmancık Belediyesi, Karıncalı Belediyesi ve Göynükbelen Belediyesi ile sözleşme yaparak sözleşmeli personel hizmeti vermektedir⁵⁰. Tablodan görüldüğü gibi şirketin, Atatürk Kongre ve Kültür Merkezi (AKKM) de dâhil olmak üzere toplam 1092 personel çalıştırdığı görülmektedir.

⁴⁹ Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 358.

⁵⁰ Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 360.

5. BURSA BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ ŞİRKETLERİNİN MALİ AÇIDAN İNCELENMESİ

5.1. SERMAYE VE ORTAKLIK YAPISI

BESAŞ'ın sermaye ve ortaklık yapısı Tablo 11'de görülmektedir. Buna göre Bursa Büyükşehir Belediyesi, şirketin %88,7 ile en büyük ortağı konumundadır. Bir mahalli idare birimi olarak Gürsu Belediyesi %2'lik payla dikkat çekmektedir. Ayrıca Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin bir şirketi olan BURFAŞ'ın sembolik dahi olsa %0,2'lik payla BESAŞ'ın bir ortağı olduğu görülmektedir.

Tablo 11: BESAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	19.165.118	88,7
S.S. Marmara Birlik Zeytin Tarım Satış Koop. Birliği	648. 000	3,0
Gürsu Belediyesi	432.000	2,0
BURFAŞ	43.157	0,2
Diğer Pay Sahipleri (Yaklaşık 350 Hissedar)	1.311.725	6,1
TOPLAM	21.600.000	100

Kaynak: Besaş, 2013 Yılı Faaliyet Raporu, Bursa, 2014, s. 2.

BURFAŞ'ın sermaye yapısına bakıldığında en büyük sermaye payının %59'la Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 12). Belediye şirketlerinin ortaklık payları toplamı ise %37,9'dur (Burulaş ve Besaş %16,3 Burkent A.Ş. %5,3). Osmangazi, Nilüfer ve Yıldırım ilçe belediyelerinin ortaklık paylarının nispeten küçük olduğu göze çarpmaktadır.

Tablo 12: BURFAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	4.425.000	59,0
Osmangazi Belediyesi	150.000	2,0
Yıldırım Belediyesi	50.000	0,7
Nilüfer Belediyesi	27.000	0,4
BURULAŞ	1.225.000	16,3
BESAŞ	1.225.000	16,3
BURKENT A.Ş.	398.000	5,3
TOPLAM	7.500.000	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Baş.

BURBAK'ın sermaye ve ortaklık yapısı içinde en büyük paya %82 ile Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin sahip olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 13). Diğer 4 ortağın ise büyükşehir belediye şirketi olduğu (%18) göze çarpmaktadır.

Tablo 13: BURBAK Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	8.200.000	82,0
BESAŞ	1.000.000	10,0
BURFAŞ	450.000	4,5
BİNTED	250.000	2,5
BURSA KÜLTÜR A.Ş.	100.000	1,0
TOPLAM	10.000.000	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Baş.

İmar, bilişim ve enerji alanında faaliyet gösteren BURKENT'in en büyük ortağı ise %84,84 ile BESAŞ'tır (Bkz. Tablo 14). İkinci sırada %15 ile BURULAŞ gelmektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi ile BUSKİ Genel Müdürlüğü'nün 5 kuruşluk sermaye payı dikkat çekicidir. Ayrıca BURFAŞ ve BİNTED'in de 1.000'er TL'lik payı bulunmaktadır.

Tablo 14: BURKENT Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	0,05	0,00005
BUSKİ Genel Müdürlüğü	0,05	0,00005
BESAŞ	847.999,90	84,8479
BURULAŞ	150.000	15,0
BURFAŞ	1.000	0,01
BİNTED	1.000	0,01
TOPLAM	1.000.000	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Baş.

BURSA KÜLTÜR A.Ş.'nin sermaye ve ortaklık yapısına bakıldığında en dikkat çekici nokta, ortaklar içinde Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin olmayışıdır. Bursa Büyükşehir Belediyesi Bursa Kültür A.Ş. üzerinde iştirakleri aracılığı ile dolaylı ortaklığı bulunmaktadır. Bursa Kültür A.Ş. üzerinde en fazla hisseye %32 ile BURKENT A.Ş.'nin sahip olduğu ve BURKENT dışındaki diğer ortakların ise eşit hisseye sahip olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 15).

Tablo 15: BURSA KÜLTÜR A.Ş. Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
BESAŞ	391.000	17,0
BİNTED	391.000	17,0
BURULAŞ	391.000	17,0
BURFAŞ	391.000	17,0
BURKENT	736.000	32,0
TOPLAM	2.300.000	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Baş.

BURULAŞ'ın sermaye ve ortaklık yapısı Tablo 16'da görülmektedir. Şirketin en büyük ortağı %96'luk payla Bursa Büyükşehir Belediyesi'dir. Kalan %4'lük pay ise 5 belediye şirketine aittir.

Tablo 16: BURULAŞ Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	55.200.000	96,00
BESAŞ	1.174.000	2,04
BURBAK	1.000.000	1,74
BURKENT	80.000	0,14
BURFAŞ	23.000	0,04
BİNTED	23.000	0,04
TOPLAM	57.500.000	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi, Mali Hizmetler Dairesi Baş.

Bir limited şirket olan BİNTED'in sermaye ve ortaklık yapısına bakıldığında en büyük ortağın %30'luk payla Bursa Büyükşehir Belediyesi olduğu görülmektedir (Bkz. Tablo 17). Ortak yapısında diğer belediye şirketlerine göre en dikkat çekici nokta, şirkete ortak bir belediye şirketinin olmamasıdır. Büyükşehir belediyesi dışında belediyenin bağlı idaresi olan BUSKİ Genel Müdürlüğü ve üç ilçe belediyesi BİNTED'in %70 ortağı konumundadır.

Tablo 17: BİNTED Sermaye ve Ortaklık Yapısı

Ortağın Ünvanı	Pay Miktarı (TL)	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	150.000	30,0
BUSKİ Genel Müdürlüğü	136.000	27,2
Osmangazi Belediyesi	100.000	20,0
Yıldırım Belediyesi	100.000	20,0
Nilüfer Belediyesi	14.000	2,8
TOPLAM	500.000	100

Kaynak: 15.02.2012 Tarih ve 8006 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi.

Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin ortakları aşağıdaki tabloda topluca görülmektedir (Bkz. Tablo 18). Buna göre BİNTED'in %100'ü, BURULAŞ'ın %96'sı, BESAŞ'ın %90,7'si, BURBAK'ın %82'si, BURFAŞ'ın %62,1'i, BURKENT'in 0,0001'i doğrudan kamu kaynağı ile (belediye ve bağlı idare) tarafından finanse edilmiştir. BURSA KÜLTÜR A.Ş.'de ise doğrudan kamu kaynağı bulunmamaktadır.

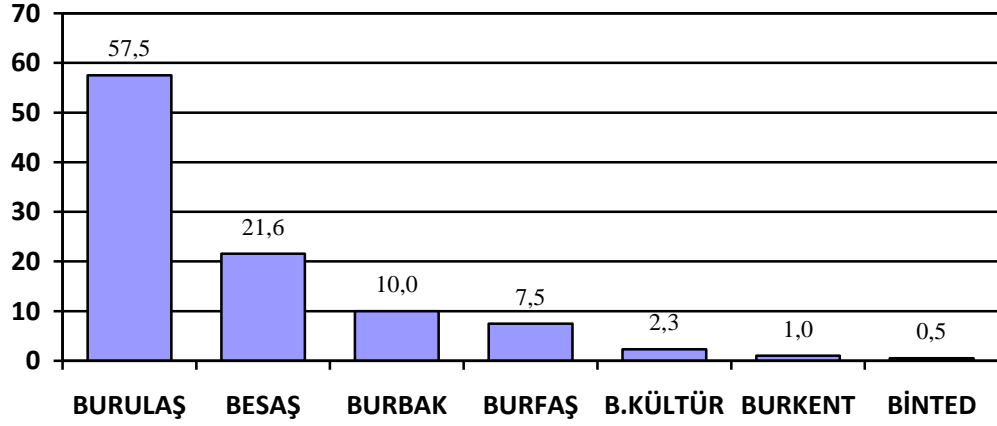
Tablodan belediye şirketlerinin yoğun olarak diğer şirketlere ortak oldukları göze çarpmaktadır. Buna göre BURSA KÜLTÜR A.Ş.'nin %100'ü, BURKENT'in %99,92'si, BURFAŞ'ın %37,9'u, BURBAK'ın %18'i, BURULAŞ'ın %4'ü, BESAŞ'ın %0,2'si diğer şirketler tarafından (dolaylı kamu kaynağı) ile finanse edilmiştir.

Tablo 18: Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Ortaklık Yapısı

	BŞB.	BUSKİ G.M.	Osmangazi B.	Yıldırım B.	Nilüfer B.	Gürsu B.	BESAŞ	BURFAŞ	BURBAK	BURKENT	B.KÜLTÜR	BURULAŞ	BİNTENT	DİĞER
BESAŞ	88,7	-	-	-	-	2,0	-	0,2	-	-	-	-	-	9,1
BURFAŞ	59,0	-	2,0	0,7	0,4	-	16,3	-	-	5,3	-	16,3	-	-
BURBAK	82,0	-	-	-	-	-	10,0	4,5	-	-	1,0	-	2,5	-
BURKENT	0,00005	0,00005	-	-	-	-	84,9	0,01	-	-	-	15,0	0,01	-
B.KÜLTÜR	-	-	-	-	-	-	17,0	17,0	-	32,0	-	17,0	17,0	-
BURULAŞ	96,0	-	-	-	-	-	2,04	0,04	1,74	0,14	-	-	0,04	-
BİNTED	30,0	27,2	20,0	20,0	2,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabloda görüldüğü gibi sadece BESAŞ'ın %9,1'lik sermaye payı belediye ve belediye şirketleri dışındaki aktörlerin elindedir. Bu şekliyle Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin şirketleri adeta bir holding görünümündedir.

Grafik 5: Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Sermaye Büyüklükleri (Milyon TL)



Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin 2013 yılı sermaye büyüklükleri Grafik 5’de gösterilmektedir. Buna göre BURULAŞ en fazla, BİNTED ise en az sermayeye sahip şirket konumundadır.

5.2. BRÜT SATIŞ DURUMU

Şirketlerin mali durum analizinde brüt satışları (ciroları) önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle şirketler ticaret ve sanayi odaları gibi çeşitli kuruluşlar tarafından cirolarına göre sıralanmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediyesi’nin 7 şirketinin 2011, 2012 ve 2013 yıllarında elde ettiği cirolar Tablo 19’da yer almaktadır.

Tablo 19: Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Brüt Satış Durumu (Milyon TL)

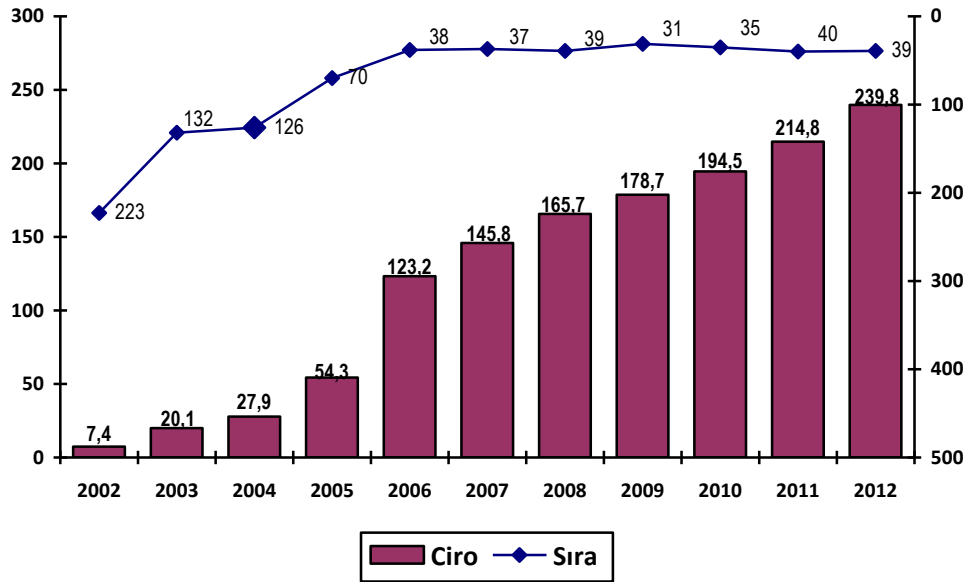
Şirketin Adı	2011	2012	2013
BURULAŞ	214,8	239,8	250,0
BİNTED	29,1	40,4	50,8
BESAŞ	37,0	42,1	46,6
BURFAŞ	12,2	15,0	23,4
BURSA KÜLTÜR A.Ş.	11,3	10,1	17,5
BURBAK	8,1	9,7	10,7
BURKENT	0	0	0,08
TOPLAM	312,5	357,1	399,1

Kaynak: Şirket gelir tablolarından ve BŞB Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablodan görüldüğü gibi ciro açısından BURULAŞ, BİNTED ve BESAS ilk üç sırayı almaktadır. Bu üç şirketten özellikle BURULAŞ ciro (brüt satış) yüksekliği bakımından dikkat çekmektedir. BURULAŞ, ciro yüksekliği sebebiyle Bursa Ticaret ve Sanayi Odası (BTSO) tarafından yapılan “Bursa’daki 250 Büyük Firma” Araştırmasında son 11 yılda ilk 250 içinde yer almayı başarmıştır.

Grafik 6’de görüldüğü gibi BURULAŞ, 2006 yılından beri ciro sıralamasında ilk 50 arasında yer almaktadır. Ayrıca faaliyet gösterdiği “nakliye ve ulaştırma” sektöründe 2007-2012 yılları arasında 2. sırada bulunmaktadır⁵¹.

Grafik 6: Bursa’daki 250 Büyük Firma Araştırmasında BURULAŞ’ın Durumu



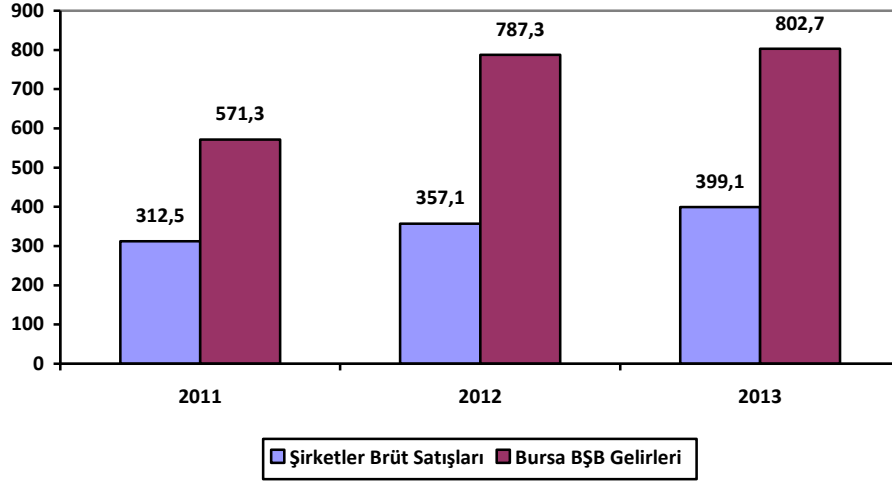
Kaynak: BTSO, Bursa’daki 250 Büyük Firma Araştırmasından derlenmiştir.

Büyükşehir şirketlerinden BESAS da çeşitli yıllarda Bursa’daki 250 Büyük Firma arasına girmeyi başarmıştır. Buna göre 2004 yılında 13,3 milyon TL ile 232’inci, 2008’de 31,1 milyon TL ile 191’inci, 2009’da 33,3 milyon TL ile 182’inci ve 2010 yılında 31,9 milyon TL ciro ile 223’üncü sırada kendisine yer bulmuştur⁵².

⁵¹ BTSO, Bursa’daki 250 Büyük Firma Araştırması, <http://www.ilk250.org.tr> (37.07.2014).

⁵² BTSO, Bursa’daki 250 Büyük Firma Araştırması, <http://www.ilk250.org.tr> (37.07.2014).

Grafik 7: Bursa BŞB Şirketleri Brüt Satışları ve Bursa BŞB Bütçe Gelirleri Karşılaştırması (Milyon TL)



Kaynak: Tablo 19 ve Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2013 Faaliyet Raporu, s. 73

Şirketlerin elde ettiği toplam cironun, Bursa Büyükşehir Belediyesi bütçe gelir gerçekleştirme toplamı ile karşılaştırması Grafik 7’te görülmektedir. Buna göre şirket ciro toplamının, Büyükşehir Belediye gelirlerinin yaklaşık %50’si büyüklüğünde olduğu dikkati çekmektedir.

5.3. KÂR-ZARAR DURUMU

Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin kâr-zarar durumuna bakıldığında yıldan yıla oldukça farklı bir tablo ile karşılaşıldığı görülmektedir (Bkz. Tablo 20 ve Grafik 8). Örneğin BURULAŞ’ın 2009-2011 dönemini zarar, 2012-2013 dönemini ise kâr ile kapattığı; BİNTED’in 2010 yılı dışında, BURKENT’in ise 2013 yılı dışında hep kâr ettiği, BURFAŞ’ın sadece 2011-2012 döneminde kâr edebildiği göze çarpmaktadır. Son beş yılı sürekli kâr ile kapatan tek belediye şirketinin ise BESAŞ olduğu dikkat çekmektedir.

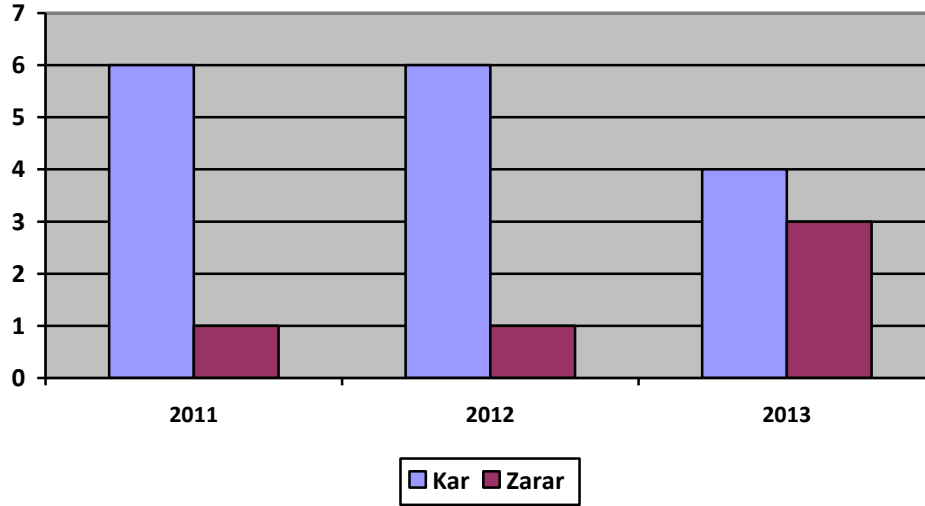
Tablo 20: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketleri Kar/Zarar Durumu

Şirketin Adı	2011	2012	2013
BURULAŞ	-9,3	18,2	2,8
BİNTED	0,6	1,2	0,5
BESAŞ	3,2	5,7	4,1
BURFAŞ	0,4	0,3	-0,05
BURSA KÜLTÜR A.Ş.	1,3	-0,3	1,4
BURBAK	1,2	0,8	-0,5
BURKENT	0,1	0,05	-0,3
TOPLAM	-2,5	25,95	7,95

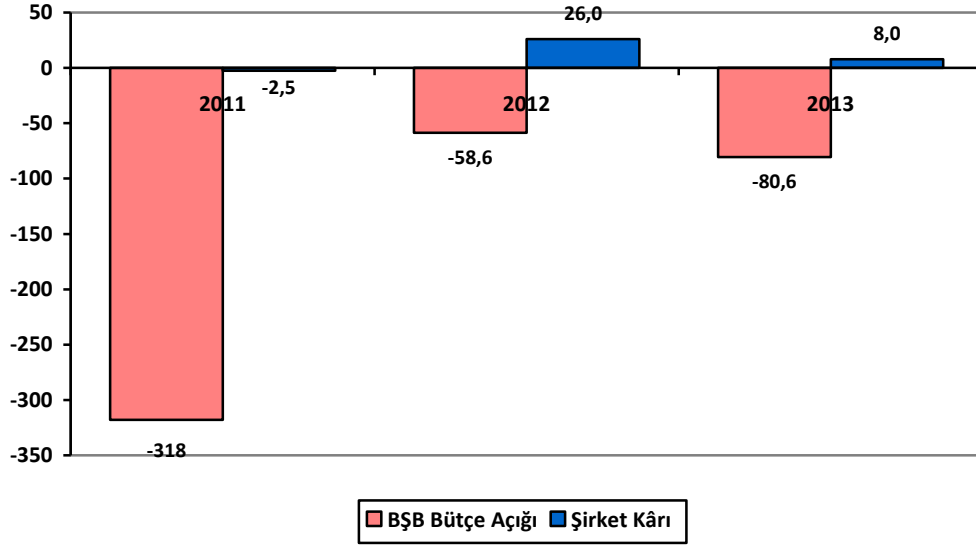
Kaynak: Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Aşağıdaki grafikte ise son üç yılda kâr-zarar eden belediye şirketi sayısı gösterilmektedir. Buna göre kâr eden belediye şirketi sayısının zarar edenden daha fazla olduğu görülmektedir.

Grafik 8: Bursa BŞB Kâr-Zarar Eden Şirket Sayıları



Grafik 9: Bursa BŞB Bütçe Açığı-Şirket Kâr/Zararı Karşılaştırması (Milyon TL)



Grafik 9, Bursa Büyükşehir Belediyesi bütçe açığı rakamları ile belediye şirketleri kâr/zarar rakamlarını karşılaştırmaktadır.

5.4. PERSONEL DURUMU

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan ya da dolaylı olarak pay sahibi olduğu 7 şirketin 2013 yılı istihdam durumu Tablo 21'de görülmektedir. Buna göre en fazla personel çalıştıran belediye şirketinin 1.092 kişi ile BİNTED olduğu görülmektedir. Bunda en önemli etken BİNTED'in insan kaynakları hizmeti veren bir şirket olmasıdır.

Tablo 21: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketleri Personel Sayıları

Şirketin Adı	2013	Yüzde
BİNTED	1.092	40,9
BURFAŞ	617	23,1
BURULAŞ	409	15,3
BURBAK	270	10,1
BESAŞ	230	8,6
BURSA KÜLTÜR A.Ş.	45	1,7
BURKENT	7	0,3
TOPLAM	2.670	100

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

BİNTED'in şirket merkezinde 26 ve işletmeciliğini yaptığı AKKM'de çalışan 43 kişi dışında kalan 1.023 personeli Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idare BUSKİ başta olmak üzere diğer belediye ve şirketlerde görev yapmaktadır.

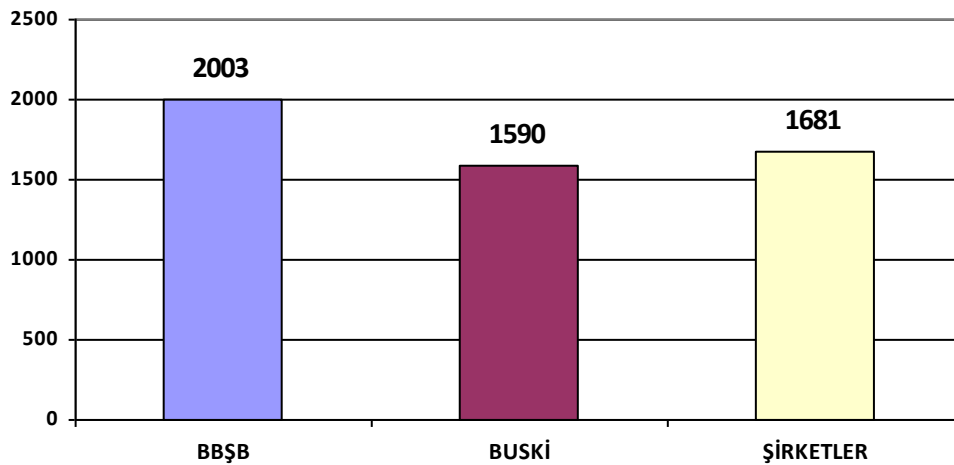
Tablo 22: Bursa Büyükşehir Belediye Şirketlerinde Yer Alan Personel ve BİNTED Personelinin Dağılımı

Şirketin Adı	Toplam Personel	BİNTED Personeli	Yüzde
Bursa Büyükşehir Belediyesi	2.003	435	21,7
BUSKİ G.M.	1.590	455	28,6
BURULAŞ	409	60	14,6
BESAŞ	230	39	16,9
TOPLAM	4.232	989	23,4

Kaynak: İdare Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablo 22'de görüldüğü gibi 2013 yılı verilerine göre Bursa Büyükşehir Belediyesi personelinin %21,7'si, BUSKİ Genel Müdürlüğü personelinin %28,6'sı, BURULAŞ personelinin %14,6'sı ve BESAŞ personelinin %16,9'u BİNTED tarafından sağlanmıştır. Toplamda bakıldığında 4 kamu idaresinde çalışan toplam 4.232 personelin %23,4'ünün BİNTED tarafından sağlandığı görülmektedir.

Grafik 10: Bursa BŞB-Şirket Personeli Karşılaştırması (2013)



Kaynak: İdare Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Grafik 10, Bursa Büyükşehir Belediyesi, BUSKİ Genel Müdürlüğü ve büyükşehir belediye şirketlerinin 2013 yılı personel sayılarını karşılaştırmalı olarak göstermektedir. Grafiğe esas şirket personel sayısı hesaplanırken, BİNTED personeli olarak görülen ancak BBŞB (435), BUSKİ (455) BESAŞ (39) ve BURULAŞ'ta (60) hizmet alımı çerçevesinde çalışan toplam 989 personel, mükerrerlik olmaması için şirket personeli sayısından düşülmüştür. Bu şekilde şirket personeli sayısının BBŞB personeline oldukça yakın olduğu, BUSKİ personel sayısından ise fazla olduğu göze çarpmaktadır.

6. BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN SORUN ALANLARI

6.1. HUKUKSAL ALTYAPI SORUNU

Şirketlerin hukuki alt yapısını oluşturan düzenlemelerin, yeterli olmadığını ve bu düzenlemelerin kendisinin hali hazırda yapısal sorunlar barındırdığını söyleyebiliriz⁵³. Özellikle de şirketlere ilişkin yasal düzenlemelerin dağınık bir yapıda bulunması önemli bir sorun olarak karşımıza çıktığını söyleyebiliriz.

6.2. BAKANLAR KURULU İZİNİ ALINMADAN ŞİRKET KURULMASI SORUNU

Belediye şirketleri ile ilgili bir diğer sorun, bakanlar kurulu izni alınmadan şirket kurulması konusudur. 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'na göre belediyeler, yeni şirket kurarak, kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak veya mevcut şirketlere ortak olarak üç farklı şekilde şirketleşebilmektedir. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu izni olmadan, belediyeye hibe edilen şirketler aracılığıyla, iştirak halinde olunan şirketlerde sermaye artırımında bulunularak ya da belediye şirketlerinin kurdukları veya iştirak ettikleri şirketler aracılığıyla pek çok şirkettin oluştuğunu söyleyebiliriz⁵⁴.

⁵³ Okutan ,a.g.m., s. 158.

⁵⁴ Okutan, a.g.e., s. 163.

6.3. BELEDİYENİN GÖREV ALANI DIŞINDA FAALİYET GÖSTERMESİ SORUNU

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 70. maddesine göre belediye şirketlerinin belediyenin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olması gerekmektedir. Ancak Türkiye'de belediyelerin şirket kurarken görev alanı kriterine tam olarak uymadıkları iddia edilebilir⁵⁵. Günümüzde belediye şirketlerinin, “temizlik, park bahçe, peyzaj, bilgi işlem, akaryakıt, turizm, mühendislik, müşavirlik, toplu konut, unlu mamüller, kaynak suları, ulaşım, altyapı, taşıt, yedek parça, doğalgaz, katı atık, kömür, beton elemanları, hayvan borsası, otopark, kültür, sanat, spor, organizasyon işlerinin alım, satım, ihracat, ithalat, tesis kurma, işletme” gibi oldukça farklı alanlarda faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, neredeyse tüm ticari alanlarda belediye şirketlerini görmek mümkündür. Dolayısıyla mahalli ve müşterek ihtiyaçları gidermek amacıyla kurulan belediyelerin şirketleri aracıyla ne kadar mahalli-müşterek niteliğe sahip hizmet sunduğu tartışmalı bir konudur⁵⁶. Nitekim Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 2008 yılında yayımladığı genelgede; “genel kural olarak mahalli idarelerin serbest piyasada üretilen mal ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasına imkân olmadığı” belirtilmiştir. Genelgede ayrıca belediyelerin hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunamayacağı da ifade edilmektedir⁵⁷.

6.4. DENETİM SORUNU

Diğer taraftan daha önce de ifade edildiği gibi belediye şirketlerinin denetimi, parçalı ve dağınık olarak yapılandırılmıştır. Şirketlerin denetiminde, birçok kamu kurumunun yetkisi bulunmasına rağmen etkin bir denetim gerçekleştirilememektedir. Şirketleri denetleme yetkisi bulunan, Başbakanlık müfettişlerinin, Maliye Bakanlığı vergi müfettişlerinin ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin direkt sorumluluk alanlarında belediye şirketleri bulunmamaktadır. Bu kurumlardaki denetimi yapacak olan müfettişlerin az olması ve söz konusu teşkilatların görev alanlarının geniş olması da kamu

⁵⁵ Okutan, a.g.m., s. 162.

⁵⁶ Meşe, a.g.e., s. 205.

⁵⁷ İçişleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi.

kontrolü adına yeterli düzeyde denetim yapılmasını engellemektedir⁵⁸. Ayrıca belli bir ekonomik gücü elinde bulunduran bu şirketlerin, hesap, işlem, faaliyet ve kararlarının, hesap verme sorumluluğu içerisinde ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına göre denetlenememesi sorunu da bulunmaktadır. Bu durum, şirketlerde yolsuzluk ve suiistimallerin yaşanmasına neden olabilmektedir⁵⁹.

Ayrıca 2010 tarihi itibarıyla 6085 sayılı Kanun ile şirketler Sayıştay denetimine alınmasına rağmen denetim rehberleri hazırlanıp pilot uygulamalar yapılamadığı için 2012 yılı itibarıyla henüz Sayıştay tarafından belediye şirketlerinin denetimine başlanmadığı Sayıştay Başkanı tarafından açıklanmıştır⁶⁰.

6.5. MALİ SAYDAMLIK SORUNU

Türkiye’de, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre 165 Belediye şirketi ve 48 İl Özel İdarelerine bağlı şirket; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı verilerine göre ise 337 belediye şirketi vardır. Ancak bu sayılara mahalli idare şirketlerinin kendilerinin kurdukları şirket sayıları dâhil değildir. Mahalli idare şirketlerine ilişkin sağlıklı sayısal veri elde edilememektedir. Nitekim bazı Büyükşehir Belediyelerinin internet sitelerinde dahi belediye şirketlerine ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiş olduğu veya şirket sayılarının eksik yazıldığı rahatlıkla görülmektedir. Şirket sayılarına yer verilen bazı belediyelerin veya şirketlerin internet sayfalarında şirketlerin bilançoları ve ortakları konusunda bilgi bulunmamaktadır. Uygulamada mahalli idarelerin başlangıçta kurmuş oldukları iki şirketin bilahare üçüncü, dördüncü ve devamı şirketleri kurarak çoğaldıkları bilinen bir gerçektir. Yerel yönetimlerin özellikle, belediyelerin kurduğu vakıflara bağlı şirketler de göz önüne alınırsa şirketleşmenin boyutunu tahmin etmek oldukça güç görünmektedir⁶¹.

⁵⁸ Demirkaya, a.g.m., s. 432.

⁵⁹ Yavuz, a.g.e.,s. 129.

⁶⁰ Mustafa Çakır, Cumhuriyet Gazetesi, 18.10.2012.

⁶¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, İl Özel İdareleri ve Belediye Şirketlerinin Kurulması ve Denetlenmesi İle Bu Şirketlerin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerinin Hesap Verme Sorumluluğuna İlişkin Mevzuat ve Uygulamanın Belirlenmesi, Haz. Ahmet Zorlar ve Ahmet Göçerler, İnceleme Araştırma Raporu, 2009.

6.6. İHALE SİSTEMİ SORUNU

Daha önce belirtildiği gibi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belediye şirketlerinin, belediye ihalelerine katılmasını engelleyici bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. 4734 sayılı Kanun'da engelleyici hükmün bulunmaması bu konudaki olumsuzluklara temel teşkil ettiği ve belediyelerin, ihaleler aracılığıyla şirketlerine kaynak transfer ettiği düşünülmektedir⁶². Özellikle belediyelerin 4734 sayılı Kanunu'nun 3/g maddesinde belirtilen bedele kadar ki mal ve hizmetleri doğrudan şirketlerden alabilmesi ve bedeli yüksek olan alımlar için ise parçalara bölerek alabilmesi önemli bir yolsuzluk kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır⁶³.

Nitekim uygulamada da belediyeler ve bağlı idarelerin düzenlediği ihalelerde belediye şirketlerine avantaj sağlandığını ve eğer belediye şirketleri ihalelere katılmışsa bir şekilde bu ihalelerin şirketlere verildiğini söyleyebiliriz. 2009 yılı itibariyle büyükşehir belediyelerinin sahip oldukları toplam 98 büyükşehir belediye şirketinden kaç tanesinin ilgili belediye ve bağlı idarelerin düzenlediği ihalelere katıldığı Tablo 20'de gösterilmiştir⁶⁴.

Aşağıdaki tablodan da anlaşıldığı gibi belediye ihalelerinin büyük kısmı belediye şirketleri tarafından alınmaktadır. Bu ihalelere katılmayan belediye şirketlerinin büyük çoğunluğu ise ulaşım, gıda, doğalgaz dağıtım gibi piyasaya yönelik alanlarda faaliyet göstermekte ya da belediyeye ait otopark veya turistik tesisleri belediyeden belli bedel karşılığında kiralarak işletmektedir. Yani bu şirketlerin, belediyelerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince düzenledikleri ihalelere katılma durumlarının bulunmadığı söylenebilir. Piyasaya yönelik iş yapan belediye şirketlerinin yanı sıra etüd, proje ve müşavirlik hizmetleri, sigortacılık, fuar organizasyon, kent mobilya üretimi gibi bedeli nispeten düşük mal ve hizmetler sunan belediye şirketleri de belediyelere ihale yöntemleri dışında doğrudan temin aracılığıyla mal-hizmet satışı yapmaktadırlar⁶⁵.

⁶² Meşe, a.g.m., s. 209.

⁶³ Özhan Çetinkaya, **Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2014, s. 99.

⁶⁴ İlhami İlhan, "Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma", **Sayıştay Dergisi**, S. 88, Yıl 2013, s. 10.

⁶⁵ İlhan, a.g.m., s. 10-11.

Tablo 23: Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin İlgili Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerini Alma Durumu

Belediye Adı	2009 Yılı İtibariyle Sahip Olduğu Şirket Sayısı (a)	2008 ve/veya 2009 Yıllarında Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerini Alan Şirketler	
		Sayı (b)	Oran (b/a)
İstanbul B.B.	23	15	65,2
Ankara B.B.	13	10	76,9
İzmir B.B.	9	4	44,4
Bursa B.B.	7	4	57,1
Kocaeli B.B.	6	3	50,0
Kayseri B.B.	3	2	66,7
Eskişehir B.B.	12	3	25,0
Konya B.B.	6	4	66,7
Samsun B.B.	1	1	100,0
Mersin B.B.	1	1	100,0
Antalya B.B.	4	3	75,0
Gaziantep B.B.	4	4	100,0
Sakarya B.B.	3	3	100,0
Adana B.B.	5	3	60,0
Erzurum B.B.	1	0	0,0
Toplam:	98	60	61,2
	Ortalama Oran		65,8

Kaynak: İlhan, a.g.m., s. 11.

Tablo 24'ten 2008 ve 2009 yıllarında yapılan belediye ve bağlı idarelerin ihalelerinde belediye şirketlerinin kazandığı ihale oranının ortalama %7 civarında olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca İstanbul, Ankara, Bursa, Antalya ve Eskişehir Büyükşehir Belediyelerinde bu oran daha büyük olup ortalama %22 civarında seyretmektedir⁶⁶.

⁶⁶ İlhan, a.g.m., s. 14.

Tablo 24: Büyükşehir Belediyeleri ile Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yılı İhalelerinden İlgili Belediye Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerin Sayısal Görünümü

Belediye ve Bağlı İdaresi		2008 Yılı			2009 Yılı			2008 ve 2009 Yılları Ortalama Oranı
		Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	
Adana	B. Belediyesi	189	4	2,12	84	7	8,33	5,22
	Adana S.K.İ	24	0	0,00	95	9	9,47	4,74
	Toplam:	213	4	1,88	179	16	8,94	5,41
Ankara	B. Belediyesi	297	82	27,61	151	29	19,21	23,41
	S.K.İ	112	3	2,68	108	1	0,93	1,80
	EGO	93	1	1,08	79	2	2,53	1,80
	Toplam:	502	86	17,13	338	32	9,47	13,30
Antalya	B. Belediyesi	77	11	14,29	46	8	17,39	15,84
	Asat	30	0	0,00	17	0	0,00	0,00
	Toplam:	107	11	10,28	63	8	12,70	11,49
Bursa	B. Belediyesi	113	18	15,93	126	26	20,63	18,28
	Buski	61	1	1,64	56	1	1,79	1,71
	Toplam:	174	19	10,92	182	27	14,84	12,88
Eskişehir	B. Belediyesi	52	8	15,38	16	4	25,00	20,19
	Eski	59	13	22,02	30	8	26,67	24,35
	Toplam:	111	21	18,92	46	12	26,09	22,50
Gaziantep	B. Belediyesi	137	5	3,65	73	7	9,59	6,62
	Gaski	47	4	8,51	50	9	18,00	13,26
	Toplam:	184	9	4,89	123	16	13,01	8,95
İstanbul	B. Belediyesi	616	134	21,75	314	69	21,97	21,86
	İSKİ	326	7	2,15	188	7	3,72	2,94
	İEET	545	6	1,10	524	3	0,57	0,84
	Toplam:	1487	147	9,89	1026	79	7,70	8,79
İzmir	B. Belediyesi	481	4	0,83	403	10	2,48	1,66
	İZSU	269	5	1,86	81	1	1,23	1,55
	ESHOT	78	1	1,28	240	9	3,75	2,52
	Toplam:	828	10	1,21	724	20	2,76	1,99
Kayseri	B. Belediyesi	153	3	1,96	58	1	1,72	1,84
	Kaski	78	0	0,00	64	0	0,00	0,00
	Toplam:	231	3	1,30	122	1	0,82	1,06
Kocaeli	B. Belediyesi	375	15	4,00	393	3	0,76	2,38
	İSU	82	3	3,66	93	4	4,30	3,98
	Toplam:	457	18	3,94	486	7	1,44	2,69
Konya	B. Belediyesi	166	9	5,42	115	2	1,74	3,58
	Koski	51	0	0,00	56	0	0,00	0,00
	Toplam:	217	9	4,15	171	2	1,17	2,66
Mersin	B. Belediyesi	100	2	2,00	92	5	5,43	3,72
	Toplam:	100	2	2,00	92	5	15,25	3,72
Sakarya	B. Belediyesi	125	3	2,40	59	9	0,00	8,83
	Adasu	58	1	1,72	55	0	7,89	0,86
	Toplam:	183	4	2,19	114	9	12,60	5,04
Samsun	B. Belediyesi	163	9	5,52	127	16	16,67	9,06
	Saski	52	6	11,54	36	6	13,50	14,10
	Toplam:	215	15	6,98	163	22	0,00	10,24
Erzurum	B. Belediyesi	35	0	0,00	32	0	0,00	0,00
	Eski	4	0	0,00	20	0	0,00	0,00
	Toplam:	40	0	0,00	52	0	0,00	0,00
GENEL TOPLAM:		5.049	358	7,09	3.881	256	6,60	6,84
GENEL ORTALAMA:				6,38			8,38	7,38

Kaynak: İlhan, a.g.m., s. 12-13.

Tablo 25: Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhalelere Katılan Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerdeki Rekabet Durumu

Büyükşehir	İhaleyi Gerçekleştiren İdare	2008			2009			Ortalama Oran
		İS*	TİS*	O*%	İS*	TİS*	O*	
Adana	B. Belediyesi	4	4	100,00	7	7	100,00	100,00
	Adana S.K.İ	0	0	0,00	9	9	100,00	50,00
	Toplam:	4	4	100,00	16	16	100,00	100,00
Ankara	B. Belediyesi	82	59	71,95	29	21	72,41	72,18
	Ankara S.K.İ	3	2	66,67	1	1	100,00	83,33
	EGO	1	0	0,00	2	0	0,00	0,00
	Toplam:	86	61	70,93	32	22	68,75	69,84
Antalya	B. Belediyesi	11	8	72,73	8	4	50,00	61,36
	Toplam:	11	8	72,73	8	4	50,00	61,36
Bursa	B. Belediyesi	18	10	55,56	26	7	26,92	41,24
	Buski	1	1	100,00	1	1	100,00	100,00
	Toplam:	19	11	57,89	27	8	29,63	43,76
Eskişehir	B. Belediyesi	8	4	50,00	4	2	50,00	50,00
	Eski	13	8	61,54	8	5	62,50	62,02
	Toplam:	21	12	57,14	12	7	58,33	57,74
Gaziantep	B. Belediyesi	5	3	60,00	7	5	71,43	65,71
	Gaski	4	3	75,00	9	7	71,48	76,39
	Toplam:	9	6	66,67	16	12	75,00	70,83
İstanbul	B. Belediyesi	134	31	23,13	69	57	82,61	52,87
	İSKİ	7	6	85,71	7	7	100,00	92,86
	İEET	6	6	100,00	3	3	100,00	100,00
	Toplam:	147	43	29,25	79	67	84,81	57,03
İzmir	B. Belediyesi	4	4	100,00	10	6	60,00	80,00
	İZSU	5	3	60,00	1	1	100,00	80,00
	ESHOT	1	1	100,00	9	7	77,78	88,89
	Toplam:	10	8	80,00	20	14	70,00	75,00
Kayseri	B. Belediyesi	3	1	33,33	1	0	0,00	16,67
	Toplam:	3	1	33,33	1	0	0,00	16,67
Kocaeli	B. Belediyesi	15	15	100,00	3	2	66,67	83,33
	İSU	3	2	66,67	4	4	100,00	83,33
	Toplam:	18	17	94,44	7	6	85,71	90,08
Konya	B. Belediyesi	9	7	77,78	2	2	100,00	88,89
	Toplam:	9	7	77,78	2	2	100,00	88,89
Mersin	B. Belediyesi	2	0	0,00	5	5	100,00	50,00
	Toplam:	2	0	0,00	5	5	100,00	50,00
Sakarya	B. Belediyesi	3	2	66,67	9	9	100,00	83,33
	Adasu	1	1	100,00	0	0	0,00	50,00
	Toplam:	4	3	75,00	9	9	100,00	87,50
Samsun	B. Belediyesi	9	9	100,00	16	16	100,00	100,00
	Saski	6	6	100,00	6	4	66,67	83,33
	Toplam:	15	15	100,00	22	20	90,91	95,45
Genel Ortalama				65,37%			72,37	68,87

Kaynak: İlhan, a.g.m., s. 17-18. *İS: Belediye şirketlerinin kazandığı ihale sayısı; *TİS: Belediye şirketlerinin tek istekli olarak katıldıkları veya sadece belediye şirketlerinin teklif verdikleri ihale sayısı; *O: Oran (TİS/İS×100)

Yukarıdaki tüm tabloları birlikte ele aldığımızda 2008 ve 2009 yıllarında Türkiye’de büyükşehir belediyeleri bazında belediyelerin ihaleler aracılığıyla dağıttığı kamu kaynağının önemli bir kısmının (yaklaşık dörtte birinin) belediye şirketlerine aktarıldığı ve belediye şirketlerinin bu ihalelerinin yaklaşık %70’ine tek istekli olarak katıldığı söylenebilir⁶⁷.

Baktığımızda da belediyeler tarafından 4734 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan ister açık ihale usulü ihaleler olsun ister pazarlık usulü ihaleler olsun belediye şirketlerinin son aşamada tek istekli olarak kaldıkları görülmektedir. Yapılan pazarlık usulü ihalelerde ise kamu ihale mevzuatına göre en az üç istekli çağırma şartı bulunmakta ve uygulamada da en fazla 3 istekli çağrılarak yasal zorunluluğun yerine getirilmek istendiği görülmektedir. Yani pazarlık usulünde 3 istekli sınırı alt sınır olup belediyelerin istediği kadar istekli davet etme imkânları varken sadece istedikleri üç firmayı davet ettiklerini söyleyebiliriz. Davet edilen firmalar dışında, başka firmalar da ihaleye girmek istediklerinde ise doküman verilmemesi gibi birçok engelleyici unsur kullanılmaktadır. İhale sürecine başlandığında ise davet edilen firmalardan ihaleyi alacak olan firmalar dışındakiler, teşekkür mektubu vererek teklif sunmamakta veya gerekli belgelerin eksikliğinden dolayı ihale dışı kalmaktadır. Böylece istekli sayısı otomatik olarak bire düşmekte ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun şart koştuğu rekabet ilkesi ihlal edilmektedir⁶⁸.

Benzer şekilde, açık ihale usulü ile yapılan ihalelere, belediye şirketlerinin istekli olarak katılması durumunda dışardan başka istekli katılmamakta veya idari ve teknik şartnamelere konulan engelleyici hükümler nedeniyle katılamamaktadır. Bunun yanı sıra müteahhit firmalar, belediye ile ilişkilerini bozmamak ve belediye idarelerine karşı durarak ihale girdiklerinde ise hak edişlerini alamama, çok geç alma gibi olayların yaşanacağını düşünerek ihalelere katılmak istememektedirler. Ayrıca 4734 sayılı Kanunu gereğince ayrı ayrı ihaleye çıkarılması gereken işler birleştirilerek maliyet yüksek çıkarılmakta ve böylece ekonomik ve mali yeterliliğe ilişkin olarak ilgili yasa gereği sunulması gerekli belgeler diğer firmalar tarafından sunulamamaktadır. Özellikle de temizlik hizmetleri, park bahçe hizmetleri ve asfaltlama hizmetlerinin ihaleleri, düzenli olarak belediye şirketlerine

⁶⁷ İlhan, a.g.m., s. 18.

⁶⁸ Meşe, a.g.m., s. 210.

verilmekte ve bu durum diğer firmaların istenilen büyüklükte benzer iş deneyim belgesine edinilmesini engellemektedir⁶⁹.

6.7. İSTİHDAM SORUNU

Şirketlerde istihdam konusunda da yanlış politikaların izlenilmesinden dolayı sorunlar yaşanmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 26. maddesindeki "Büyükşehir belediyelerinde genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel, bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilmektedirler." hükmünün sonucunda, belediye ve bağlı kuruluşlarında yönetici konumunda bulunan kişilerin aynı zamanda belediye şirketlerinin yetkili organlarında da görev aldıkları görülmektedir. Bir anlamda şirketler, ek gelir ve rant merkezi haline dönüştürülmüştür diyebiliriz. Ayrıca şirketlerin yetkili kurullarında çalışanlar dışında da şirket çatısı altında çalışan diğer personelin de mevzuat hükümleri sınırlamalarına uyulmadan belediye başkanı ve diğer yöneticiler tarafından belirlenen kıstaslara göre istihdam edildiği görülmektedir. Bu uygulanan istihdam politikası aracılığıyla belediye yöneticilerinin siyasi, idari ve mali çıkarlar elde ettiğini söyleyebiliriz⁷⁰.

6.8. AKILCI YATIRIM POLİTİKASI-FİNANSMAN SORUNU

Şirketlerde, istihdam konusunun yanı sıra yatırım konusunda da sorunlar yaşanmaktadır. Proje ve fizibilitenin önemli olmasına ve alternatifli fizibilite etütlerinin yapılması gerekliliğine rağmen, uygulamada önce karar verilip sonra fizibilite yapıldığı belirtilmektedir⁷¹. Yatırımların çoğu gerekli araştırma ve fizibilite çalışması yapılmadan yapıldığı için rasyonel olmayan sektör ve alanlarda şirketlerin faaliyet gösterdiği görülmektedir. Ayrıca, yanlış yer seçimi ve gereksiz yatırımların, şirketlerin zarar etmesine ve piyasada haksız rekabetin oluşmasına da sebebiyet verdiği görülmektedir. Mevzuata baktığımızda ise şirketleri, verimli alanlarda yatırım yapmaya yönlendirecek ya da zorlayacak herhangi bir düzenlemenin olmadığı görülmektedir⁷².

⁶⁹ Meşe, a.g.m., s. 211.

⁷⁰ Okutan ,a.g.m., s. 164.

⁷¹ Reyhan Leba, "Türkiye'de Belediyelerin Ekonomik Girişimleri ve Ortaya Çıkardığı Sorunlar", **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:1-2, Mayıs 1999, <http://www.uludag.edu.tr> (10.12.2013).

⁷² Yavuz, a.g.t., s. 133-134.

Diğer taraftan yanlış yatırım kararları ve sermaye yetersizliği, şirketlerin finansman sorunu yaşamasına da neden olmaktadır. Ayrıca belediyeler, kendi hizmet ve faaliyetleriyle ilgili bazı harcamaları şirketlere yaptırmakta ve şirketlerin esas sözleşmesinde yer almayan amaç ve konularda yapılan bu tür harcamaların, şirket hesaplarından yapılması da finansman açısından şirketleri sıkıntıya sokmaktadır⁷³.

⁷³ Yavuz, a.g.t., s. 135-136.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada Türkiye'deki belediye şirketlerinin mali açıdan ne kadar bir büyüklüğe ulaştığı sorusuna yanıt aranmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Bursa Büyükşehir Belediye şirketlerinin faaliyet alanları, sermaye yapıları, ciro, kâr-zarar ve personel büyüklükleri incelenmiş ve belediye şirketlerine ilişkin sorunlar ele alınmıştır. Bu çerçevede ulaşılan sonuçlar şu şekilde belirtilebilir:

Faaliyet alanları itibariyle bakıldığında Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin gıda, toplu ulaşım, sosyal tesis işletmeciliği, otopark işletmeciliği, imar, inşaat, insan kaynakları ve kültürel hizmetler alanlarında yoğunlaştığı görülmektedir. Elde edilen bilgiler çerçevesinde birden fazla şirketin aynı faaliyet alanında faaliyet gösterebilecek şekilde tasarlanmış olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin “otoparklar kurmak, kiralamak, kiraya vermek, işletmek”, BURFAŞ, BURULAŞ ve BURBAK'ın yapabileceği işler arasında sayılmıştır. Benzer şekilde imar alanı BURKENT ve BİNTED; toplu ulaşım BURULAŞ ve BURBAK şirketlerinin ana faaliyet konuları arasında gözükmektedir.

Dikkat çekici olan bir diğer nokta ise belediye şirketlerinin belediyelerin asıl faaliyet alanları dışında faaliyet gösterebilmesine imkân tanıyan hükümlerdir. Örneğin BURBAK'ın ana faaliyet konuları toplu ulaşım, bakım-onarım ve otopark işletmeciliği iken ana amacına ulaşmak için “ihracat, ithalat, mutemetlik, fason dâhil her türlü imalat, dâhili ticaret, komisyon, taahhüt işleri, iç ve dış uluslararası mümessillik, pazarlamacılık, toptancılık işleri” yapabileceği şirket sözleşmesinde ifade edilmiştir. Ancak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2008 yılında yayımladığı genelgede ise şirketlerin, belediyelerin hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunamayacağını belirtmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi özelinde şirketler değerlendirildiğinde; büyükşehir belediye idaresinin şirketler üzerindeki doğrudan ya da dolaylı olarak büyük oranlarda ortaklık payının bulunduğu görülmektedir. Bursa Büyükşehir Belediyesi şirketleri içinde BURSA KÜLTÜR A.Ş'nin ortaklık yapısı itibariyle diğerlerinden farklı olarak ortakları içinde Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin yer almadığı dikkat çekicidir. Diğer taraftan

şirketlerin sermaye yapıları incelendiğinde çoğu şirketin diğer belediye şirketlerinde sermaye payına sahip oldukları bu nedenle şirketler arasında holdingleşmeye giden bir yapı bulunduğu söylenebilir. Nitekim baktığımızda BURSA KÜLTÜR A.Ş.'nin %100'ü, BURKENT'in %99,92'si, BURFAŞ'ın %37,9'u, diğer şirketler tarafından (dolaylı kamu kaynağı) finanse edilmektedir.

Şirketleri ciro açısından değerlendirdiğimizde BURULAŞ, BİNTED ve BESAF'ın ilk üç sırada yer aldığı görülmektedir. Bu üç şirketten özellikle BURULAŞ ciro yüksekliği bakımından dikkat çekmektedir. BURULAŞ'ın, ciro yüksekliği sebebiyle Bursa Ticaret ve Sanayi Odası (BTSO) tarafından yapılan "Bursa'daki 250 Büyük Firma" Araştırmasında 2006 yılından beri ilk 50 arasında yer aldığı görülmektedir. Ayrıca BURULAŞ, faaliyet gösterdiği "nakliye ve ulaştırma" sektöründe 2007-2012 yılları arasında 2. sırada yer almıştır. Şirketler açısından dikkat çekici noktalardan biri ise şirketlerin elde ettiği toplam cironun Bursa Büyükşehir Belediyesi gelirlerinin yaklaşık %50'si büyüklüğünde olmasıdır.

Kâr-zarar açısından baktığımızda ise kâr eden belediye şirketi sayısının zarar edenden daha fazla olduğu ancak son beş yıl içinde sürekli kâr eden şirketin BESAF olduğu görülmektedir.

Şirketlerde istihdam edilen personel sayısına baktığımızda ise şirket personeli sayısının Bursa Büyükşehir Belediyesi personeline sayıca yakın olduğu, BUSKİ personel sayısından ise fazla olduğu göze çarpmaktadır. Söz konusu şirketler arasında en fazla personel çalıştıran belediye şirketinin 1.092 kişi ile BİNTED olduğu görülmektedir. Bunda en önemli etken BİNTED'in insan kaynakları hizmeti veren bir şirket olmasıdır. Ayrıca BİNTED'in 1.023 personelinin Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idare BUSKİ başta olmak üzere diğer belediye ve şirketlerde görev yapması, dikkat çekici noktalar arasındadır.

Türkiye'deki belediye şirketi modeli genel olarak değerlendirildiğinde ise belediye şirketlerinin başlangıçta temel yerel kamu hizmetleri sunarak kamu yararına ulaşmak için kurulduğu; ancak zaman içinde bu durumun değiştiği ve şirketlerin kamu hizmeti niteliği taşımayan birçok alanda da faaliyette bulunduğu görülmektedir. Günümüzde gelinen noktada şirketlerin faaliyet gösterdiği alanların önemli bir kısmının belediyelerin görev alanı içinde yer almadığı söylenebilir.

Ayrıca Türkiye’de belediye şirketlerine ilişkin önemli bir hukuksal alt yapı sorunu olduğu göze çarpmaktadır. Şirketlere ilişkin mevcut yasal düzenlemeler dağınık yapıda olup kapsamlı düzenlemeler içermemektedir. İlgili yasalar belediyelere Bakanlar Kurulu izni almak koşuluyla yeni bir şirket kurmasını, kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasını veya mevcut bir şirkete ortak olarak şirketleşmesini öngörürken, belediyelerin yasal boşluklardan yararlanarak bu yöntemlerin dışına çıktıkları ve Bakanlar Kurulu izni alınmaksızın farklı yöntemlerle pek çok şirkete sahip oldukları görülmektedir. Aynı zamanda bu durum şirketlerin faaliyet alanlarının kontrolünü zorlaştırarak hemen her alanda faaliyet gösteren şirketlerin kurulmasına neden olmaktadır.

Ortaklık ve sermaye yapısı itibariyle değerlendirildiğinde belediyelerin şirketlere ya doğrudan ya da diğer şirketleri aracılığı ile dolaylı olarak ortak olduğu ve şirket sermayelerinin yarısından fazlasının çoğunlukla belediyeye ait olduğu görülmektedir. Dolayısıyla belediyeler, şirket sermayesinin yanı sıra şirket yönetimini de elinde bulundurarak şirketler üzerinde önemli haklara sahip olmaktadır. Bu anlamda şirketlerin belediyelerin gölgesinde kalarak faaliyet gösterdikleri ifade edilebilir.

Denetim açısından bakıldığında önemli ölçüde kamu kaynağı kullanan belediye şirketlerinin yeterince denetlenmedikleri göze çarpmaktadır. Nitekim şirketler 2010 yılı itibariyle Sayıştay denetimi kapsamına alınmasına rağmen Sayıştay tarafından henüz herhangi bir denetimin gerçekleşmediği görülmektedir. Ayrıca şirketleri denetlemeye yetkili diğer kamu kuruluşlarının da denetimde yeterli rol alamadıkları belirtilebilir. Söz konusu kuruluşların yeterli denetim gerçekleştirememesinin en önemli nedenlerinden biri ise denetim elemanı sayısının azlığıdır.

Diğer taraftan şirketlerin yatırımlarının çoğunu gerekli araştırma ve fizibilite çalışması yapmadan gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu durum şirketlerin akılcı olmayan sektör ve alanlarda faaliyet göstermesine neden olmaktadır. Ayrıca yatırımlar gerçekleştirilirken yanlış yer seçimi yapıldığı ve dolayısıyla şirketlerin zarar ettiği görülmektedir. Mevzuatta şirketleri, verimli alanlarda yatırım yapmaya yönlendirecek ya da zorlayacak herhangi bir düzenleme ise bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra şirket zararlarının ortakların sermaye paylarından karşılanması ve sonrasında sermaye artırımında bulunulması ise genelde önemli sermaye payları olan belediyelerin şirket zararlarının

finansmanında önemli pay sahibi olmalarına yol açmaktadır. Bu ise kötü yönetim sonucunda doğan zararın belediyeye fatura edilmesi anlamına gelmektedir.

Şirketlerin sorun alanlarına ilişkin olarak öncelikle şirketlerin, akılcı ve doğru alanlarda faaliyette bulunmasını sağlamak adına faaliyette bulunabilecek alanların yasal çerçevesi çizilmelidir. Şirketlerin faaliyette bulunamayacağı alanlar açık bir şekilde ilgili kanunlarda sıralanmalıdır. Böylece bu alanda yaşanan belirsizlik sorunu giderilebilir.

Belediyelerin görev alanı dışında şirketleşmesini önlemek adına, belediyelerde şirketleşme konusu bütüncül olarak ele alınarak, Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı olarak kurulma konusu kapsam olarak genişletilmelidir. Belediye şirketleri için gerekli izin ve bilgilerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın bilgisi dâhilinde bulunması nedeniyle de şirketler konusunda İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanmalıdır⁷⁴.

Şirketlerle ilgili hukuki düzenlemelerin yetersizliğini çözmek adına ise şirketlerin kuruluş esasları, teşkilat yapısı, organları, görevleri, denetlenmeleri, yöneticilerin nitelikleri, şartları, hakları, yetkileri, mali ve cezai sorumlulukları, çalışanlarının hukuki statülerini bütüncül olarak ele alan bir yasal düzenleme yapılmalıdır⁷⁵.

Kamu kaynağını doğru şekilde kullanmak adına, denetim sorununun çözümü için öncelikle parçalı ve dağınık olan denetim mekanizması etkin hale getirilmelidir. Denetim sorununun çözümü için öncelikle mevcut eksiklikler tespit edilmeli ve parçalı ve dağınık olan denetim mekanizması etkin bir mekanizmaya dönüştürülmelidir. Ayrıca kamuda hesap verilebilirliğin sağlanması adına şirketler üzerinde hukuken mevcut olan ancak fiilen mevcut olmayan Sayıştay denetimi hızlı bir şekilde hayata geçirilmelidir. Ayrıca etkin bir denetimin yapılabilmesi adına Sayıştay bünyesinde şirketlerle ilgili ihtisas birimi oluşturulabilir. Özellikle Sayıştay'ın performans denetimini düzenleyen yasal hükümlerin geliştirilmesinde fayda vardır⁷⁶.

Kamu kaynağı kullanılarak gerçekleştirilen şirket yatırımlarının daha verimli olabilmesi adına yatırımlar gerçekleştirilmeden önce fizibilite çalışması yapılmasını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca belediye gölgesinde kalan şirket

⁷⁴ Okutan, a.g.m., s. 163.

⁷⁵ Yavuz, a.g.t.,s. 139.

⁷⁶ Yavuz, a.g.t., s. 142.

yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmak adına, Şirketlerin sermayelerine ve yönetimlerine belediye dışı ortakların da katılımı sağlanmalıdır. Şirketlerde görevli olan belediye yöneticileri ve personeline yüksek tutarlarda ücretler ödenmesinin önüne geçmek için alınacak olan ücretlerle ilgili yasal düzenleme yapılmalıdır⁷⁷.

Suiistimallerin yaşandığı istihdam konusunda da iyileŐtirilme sağlanması için belediye yöneticilerinin Şirketlerle olan bağlantısı, profesyonel Şirket yönetimi ilkeleri çerçevesinde minimum seviyeye indirgenmelidir. Ayrıca Şirket bünyesinde çalıŐtırılacak personel sayısı ve niteliği Belediye Kanunu'nda yer alan sınırlama hükümlerine tabi kılınmalıdır⁷⁸.

Yerel kamusal hizmetlerin karşılanmasında önemli bir role sahip bulunan Şirketlerin, daha iyi hizmet sunmasını sağlamak adına kurumsal yapıları, çalışma tarzları geliştirilmeli ve güçlendirilmelidir. Bu amaçla, Şirketlere rehberlik, danışmanlık, yönetim geliştirme, eğitim hizmeti verecek bir merkezi kurum olarak yerel kamu Şirketleri birliği kurulmalıdır. Bu kurulacak birlik aracılığıyla Türkiye'deki ve AB'deki belediye Şirketleri arasında etkili bir bilgi ağı kurulması da sağlanmalıdır. Aynı zamanda kurulacak olan yerel kamu Şirketleri birliği ile Avrupa Kamu İŞletmeleri Merkezi'ne (CEEP) üye olunması ve belediye Şirketlerine iliŐin Avrupa Birliği'ndeki gelişmeler yakından takip edilmesi de sađlanmalıdır⁷⁹.

⁷⁷ Yavuz, a.g.t., s. 141-144.

⁷⁸ Okutan ,a.g.m., s. 164.

⁷⁹ Özçelik, a.g.t., s. 199.

KAYNAKLAR

Kitaplar

- AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, 14. b., Gazi Kitabevi, Ankara, 2011.
- AKSOY Mehmet – ŞİMŞEK Mehmet, En Son Değişikliklerle Kamu Alımları İhale Süreci, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2010.
- BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- ÇETİNKAYA Özhan, **Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme**, 3.b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2012.
- ÇETİNKAYA Özhan, **Kamu İhale Kanunu ve Yolsuzluk Riskleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2014.
- ÇETİNKAYA Özhan, **Mahalli İdareler Maliyesi**, 4. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2014.
- DİNLER Zeynel, **İktisada Giriş**, 15. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.
- DURAN Mahmut, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ekonomisi**, Antalya, 1995.
- EDİZDOĞAN Nihat – ÇETİNKAYA Özhan, **Kamu Bütçesi**, 4. b., Ekin Kitabevi, Bursa, 2013.
- EKER Aytaç – ALTAY Asuman – SAKAL Mustafa, **Maliye Politikası**, Kanyılmaz Matbaası, İzmir, 2004.
- GÜNDÜZÖZ İlker, **Belediye Ekonomisi**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2012.
- KARAKILÇIK Yusuf, **Yerel Yönetimler (Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları – Tartışmalar- Yaklaşımlar)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- KELEŞ Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 8. b., Cem Yayınevi, 2012.
- KİRMANOĞLU Hülya, **Kamu Ekonomisi Analizi**, 3. b., Beta Basım A.Ş., İstanbul, 2011.
- KÖKSAL Gülseren, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerce Kurulan Şirketler**, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1999.
- MUTER Naci B. - ÇELEBİ Kemal – SAKINÇ Süreyya, **Kamu Maliyesi**, 3.b., Emek Matbaası, Manisa, 2008.
- ÖZTÜRK Nazım, **Ekonomide Devletin Değişen Rolü**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2007.

SOBACI, M. Zahid, **İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

ŞENER Orhan, **Kamu Ekonomisi**, 8. b., Beta Yayınları, İstanbul, 2006.

ULUATAM Özhan, **Kamu Maliyesi**, 10. b., İmaj Yayınevi, Ankara, 2009.

USUL Hayrettin, **Bağımsız Denetim**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2013.

Makaleler

ADİYAMAN Ahmet Turan – DEMİREL Selim, “Sosyal Belediyecilik Üzerine Bir İnceleme: Ankara Büyükşehir Örneği”, **Dış Denetim**, 2011, ss. 115-119.

ATİK TÜZEMEN Ebru (2009), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Hukuki Açından Değerlendirilmesi”, **4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri 1**, TODAİE, Ankara, ss. 439-450.

BARLAS Emin – KARAGÖZ Berkan, “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, S. 1, 2007, ss. 155-174.

BERK Ahmet, “Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, **Sayıştay Dergisi**, S. 48, ss. 47-63.

BOZLAĞAN Recep (2004), “Belediye Teşebbüsleri ve Özelleştirme”, Ed. Abdullah Yılmaz ve Mustafa Ökmen, **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 265-291.

ÇAKMAK Orhan, “İktisat Teorisi Açısından Kamu Girişimciliği ve Özel Girişimcilik. Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Kamu Maliyesinde Seçme Yazılar**, 1. b., Sakarya Üniversitesi Yayınları, Sakarya, 2010, ss. 367-416.

DEMİRKAYA Yüksel, “Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.7, S. 13, 2010, ss. 420-444.

GÖRMEZ Kemal, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 2, S. 4, 2000, ss. 81-88.

HALL David, “Public Entprise in Europe”, PSIRU Report, No: 9803-u-Eur-Pubent.doc., 1998, ss. 1-33.

İLHAN İlhami, “Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, S. 88, 2013, ss. 5-25.

İNANÇ Hüsametdin – ÜNAL Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16, 2007.

KARAHANOĞULLARI Yiğit, “Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirilmesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C. 67, No:2, 2012, ss. 95-125.

KAVRUK Hikmet, “Yerel Yönetim Şirketleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform**, Ed. Hüseyin Özgür – Muhammed Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 421-448.

KELEŞ Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık ya da Yerellik İlkesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 1, 1995, ss. 3-14.

KELEŞ Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, 1995, ss. 3-19.

KITCHEN Harry, “Delivering Local/Municipal Services”, China, 2004, ss. 3-30.

KÖKSAL Tunay, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S. 6, C. 2, 1993, ss. 55-62.

LEBA Reyhan, “Türkiye’de Belediyelerin Ekonomik Girişimleri ve Ortaya Çıkardığı Sorunlar”, **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:1-2, Mayıs 1999, <http://www.uludag.edu.tr> (10.12.2013).

MEŞE Mustafa, “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Dış Denetim**, 2011, ss. 203-215.

OKUTAN Emre, “Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem”, **Dış Denetim**, 2011, ss. 154-166.

OLGUN Hürriyet, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küre-Yerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sosyoekonomi Dergisi**, S.1, 2007, ss. 109-118.

ÖZDEMİR Gürbüz, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 71, 2008, ss. 41-73.

ÖZDEMİR Gürbüz, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl 11, C. 15, S. 21, 2011, ss. 471-495.

SAYAN ÖZKAL İpek – KIŞLALI Murat, “Belediyelerde Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafe ve Gerçekler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 1, 2008, ss. 59-74.

TAYYAR Ayşegül – ÇETİN Birol, “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C. 14, S. 1, 2013, ss. 107-120.

YAVUZ Mustafa, “Kamu Kaynağı Kullanan Şirketlerin Sayıştay Tarafından Denetimi”, **Dış Denetim**, 2011, ss. 146-153.

ZAFİR Ceran Zeynep, “Neoliberalizm Minimal Devlet Yaklaşımına Bir Eleştiri”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C. 7, S. 2, 2009, ss. 65-82.

Diğer Kaynaklar

14.03.2008 Tarih ve 7020 Sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi.

2014/5973 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 24.12.2013 ve 25326 sayılı Resmi Gazete.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

3645 Sayılı İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilât ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun, 22.06.1939 Tarih ve 4239 Sayılı Resmi Gazete.

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı Resmi Gazete.

4325 Sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun, 26.12.1942 Tarih ve 5290 Sayılı Resmi Gazete.

4646 Sayılı Doğal Gaz Kanunu, 02.05.2001 Tarih ve 24390 Sayılı Resmi Gazete.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 Tarih ve 25531 Sayılı Resmi Gazete.

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, 14.02.2011 Tarih ve 27846 Sayılı Resmi Gazete.

Belediye Arsaları Üzerinde Topu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik, 14.11.1992 Tarih ve 21405 Sayılı Resmi Gazete.

Belediye Hizmetleri Daire Başkanlığı, <http://www.migm.gov.tr/>, (30.04.2014).

Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik (22.02.2007 Tarih ve 26442 Sayılı Resmi Gazete).

BESAŞ, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014.

BTSO, Bursa'daki 250 Büyük Firma Araştırması, <http://www.ilk250.org.tr> (30.07.2014).

BURBAK, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014.

BURFAŞ, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014.

BURKENT A.Ş., **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Kaynak Geliştirme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumluluk Esaslarını Belirleyen Yönetmelik, <http://www.bursa.bel.tr>, (27.07.2014).

Bursa Büyükşehir Belediyesi, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2014.

Bursagaz, **2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Bursa, 2011.

ÇAKIR Mustafa, “Belediye Şirketleri Denetimsiz”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 2013.

<http://buski.gov.tr>, (18.01.2014).

<http://community-wealth.org>, (18.04.2014).

<http://iETT.gov.tr/>, (18.01.2014).

<http://www.istac.com.tr/kurumsal/tarihce.aspx> (12.06.2014).

<http://www.kiptaş.com.tr/tr>. (12.06.2014).

İç İşleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, “AB’de ve Türkiye’de Belediyeler ve Belediye Şirketleri ile İlgili Deneyimlerin Paylaşılması Projesi”, **Odense Saha Ziyareti Raporu**, İstanbul, 2009.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, **2011 Yılı Faaliyet Raporu**, İstanbul, 2012.

Konya Büyükşehir Belediyesi, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Konya, 2014.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği, (08.03.2011 Tarih ve 27868 Sayılı Resmi Gazete).

ÖZÇELİK Hasan (2010), Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2011 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ankara, 2012.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2012 Kamu İşletmeleri Raporu**, Ankara, 2013.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Büyükşehir Belediyeleri, TOKİ ve TMSF İşletmelerinin 2012 Yılı Verileri**, Aralık 2013.

T.C. Devlet Personel Başkanlığı, BELYA Ankara Basın, Yayın ve Sanat Tesisleri İşletmecilik Sanayi ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü’nün, kamu kurumu olup olmadığına ilişkin 11.06.2009 Tarih ve 9718 Sayılı mütalaa, <http://www.dpb.gov.tr> (19.07.2014).

T.C. Kalkınma Bakanlığı, “Dünya’da ve Türkiye’de Kamu-Özel İşbirliği Uygulamalarına İşbirliği Uygulamalarına İlişkin Gelişmeler”, 2012. <http://www.kalkinma.gov.tr/KamuOzelIsbirligiYayinlar/2PasswordRemoved.pdf>, (12.01.2014).

YAVUZ Mustafa (2009), Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara.

ZORLAR Ahmet – GÖÇERLER Ahmet, “İl Özel İdareleri ve Belediye Şirketlerinin Kurulması ve Denetlenmesi ile Bu Şirketlerin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerinin Hesap Verme Sorumluluğuna İlişkin Mevzuat ve Uygulamanın Belirlenmesi”, Haz. Ahmet Zorlar ve Ahmet Göçerler, **İnceleme Araştırma Raporu**, T.C. İç İşleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, 2009.

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (2012)

	İlgili Büyükşehir Belediyesi	Şirketin Adı (Unvanı)	Kısaltılmış Ad
1	Adana Belediyesi	ADANA ULAŞIM ORGANİZASYON A.Ş.	ADNULAŞIM
2	Adana Belediyesi	BELDETAŞ BELDE SAĞLIK SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	ADNBELDETAŞ
3	Adana Belediyesi	ALTIN KOZA KÜLTÜR SANAT VE TURİZM HİZMETLERİ A.Ş.	ADNKOZA
4	Adana Belediyesi	YENİ ADANA İMAR İNŞAAT	ADNYENIADN
5	Adana Belediyesi	ÇUKUROVA FUARCILIK A.Ş.	ADNCUFAS
6	Ankara Belediyesi	ANFA ANKARA ALTINPARK İŞLETMELERİ LTD. ŞTİ.	ANKANFA
7	Ankara Belediyesi	ANFA GÜVENLİK HİZMETLERİ VE SİSTEMLERİ LTD. ŞTİ.	ANKANFAGV
8	Ankara Belediyesi	ANKARA HALK EKMEK A.Ş.	ANKHALKEK
9	Ankara Belediyesi	BELBETON BETON ELEMANLARI SANAYİ ÜRETİM VE TİCARET A.Ş.	ANKBELBETON
10	Ankara Belediyesi	ANKET A.Ş.	ANKANKENT
11	Ankara Belediyesi	BELKA ANKARA KATI ATIKLARI AYIKLAMA VE DEĞERLENDİRME BİLGİSAYAR, İNŞAAT, NAKLİYAT VE TAAHHÜT YEMEK SAN. VE TİC. A.Ş.	ANKBELKA
12	Ankara Belediyesi	BELKO ANKARA KÖMÜR ASFALT ENERJİ İNŞAAT SAN. VE TİC. A.Ş.	ANKBELKO
13	Ankara Belediyesi	BELPA A.Ş.	ANKBELPA
14	Ankara Belediyesi	BELPLAS ANKARA TERMOPLASTİK VE BAKIM ONARIM HİZMETLERİ A.Ş.	ANKBELPLAS
15	Ankara Belediyesi	BEL-SO A.Ş.	ANKBELSO
16	Ankara Belediyesi	BELTAŞ BELEDİYE TRAFİK HİZMETLERİ MAK. OTO İNŞ. MÜH. D.GAZ İÇ DIŞ TİC. VE SAN. A.Ş.	ANKBELTAS
17	Ankara Belediyesi	BELYA A.Ş.	ANKBELYA
18	Ankara Belediyesi	BUGSAŞ A.Ş.	ANKBUGSAS
19	Ankara Belediyesi	METROPOL İMAR A.Ş.	ANKMETROPOL

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (Devamı)

20	Ankara Belediyesi	ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ PROJE ORGANİZASYON İNŞAAT DOĞALGAZ İÇ VE DIŞ TİC. VE SAN. A.Ş.	ANKPORTAS
21	Ankara Belediyesi - TOKİ	TOBAŞ TOPLU KONUT BÜYÜKŞEHİR BEL. İNŞ. EMLK. VE PROJE A.Ş.	ANKTOKITOBAS
22	Antalya Belediyesi	EKDAĞ EKMEK DAĞITIM GIDA KENT EKİPMANLARI REKLAM MATBAACILIK YAYINCILIK TEMİZLİK PEYZAJ ÖZEL EĞİTİM PLASTİK SAN. VE TİC. A.Ş.	ANTEKDAG
23	Antalya Belediyesi	ANTEPE İNŞAAT VE TİC. A.Ş.	ANTANTEPE
24	Antalya Belediyesi	ANET ANTALYA ENTEGRE ET SAN. VE TİC. A.Ş.	ANTANET
25	Antalya Belediyesi	ANSET ÖZEL SAĞLIK VE EĞİTİM KÜLTÜR İNŞAAT Tİ. LTD. ŞTİ.	ANTANSET
26	Balıkesir Belediyesi	FIRINTAŞ TERMAL TURİZM ULAŞTIRMA VE İNŞAAT GIDA SAN. TİC. A.Ş.	BALFIRINTAS
27	Bursa Belediyesi	BESAŞ A.Ş.	BURBESAS
28	Bursa Belediyesi	BURULAŞ A.Ş.	BURBURULAS
29	Bursa Belediyesi	BURBAK A.Ş.	BURBURBAK
30	Bursa Belediyesi	BURFAŞ A.Ş.	BURBURFAS
31	Denizli Belediyesi	BELTAŞ DENİZLİ BELEDİYESİ TEM. ULA. SAN. TİC. A.Ş.	DENBELTAS
32	Eskişehir Belediyesi	BELKENT BELDE KENT HİZ. İNŞ. TUR. TAŞ. TİC. İŞL. İLT. SAN. TİC. A.Ş.	ESKBELKENT
33	Eskişehir Belediyesi	BELKENT BELDE KENT HİZ. İNŞ. TUR. TAŞ. TİC. İŞL. İLT. SAN. TİC. A.Ş.	ESKBELMAR
34	Eskişehir Belediyesi	BELNET BİLİŞİM TEKNOLOJİ ARAŞTIRMA SAN. TİC. LTD. ŞTİ.	ESKBELNET
35	Eskişehir Belediyesi	ESKİŞEHİR İMAR İNŞAAT VE TİC. A.Ş.	ESKIMAR
36	Eskişehir Belediyesi	ESKİŞEHİR KENT HİZMERLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM VE DAĞITIM SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.	ESKESKENT
37	Eskişehir Belediyesi	ESK. SANAT ÖZ.EĞT. KÜL. SPOR ÖZ. SAĞ. REK. VE TAN. HİZ. SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.	ESKSANAT

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (Devamı)

38	Eskişehir Belediyesi	ESPARK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ-TEMİZLİK SAN. VE TİC. LTD.ŞTİ.	ESESPARK
39	Eskişehir Belediyesi	ESPAŞ ESKİŞEHİR PAZARLAMA İŞL.	ESKESPAS
40	Eskişehir Belediyesi	ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEM İŞLETMESİ KENTAŞ LTD. ŞTİ.	ESKESTRAM
41	Eskişehir Belediyesi	KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞ. NAK. MAK. VE İNŞ. SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.	ESKKENTAS
42	Eskişehir Belediyesi	KENT DİZAYN ESKİŞEHİR KENT MOBİLYALARI ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM SAN. VE TİC. LTD. ŞTİ.	ESKKENTDIZAYN
43	Eskişehir Belediyesi	KENT SİGORTA ARACILIK HİZMETLERİ LTD. ŞTİ.	ESKKENTSIGORTA
44	Erzurum Belediyesi	ERZURUM İNŞAAT TAAHHÜT TEKSTİL PETROL ÜRÜNLERİ VE GIDA PAZARLAMA TİC. SAN. LTD. ŞTİ.	ERZERTANSA
45	Gaziantep Belediyesi	GAZİBEL HİZMET MÜŞAVİRLİK, İNŞAAT SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	GANGAZİBEL
46	Gaziantep Belediyesi	ÖZBELDE İNŞAAT SAN. TİC. A.Ş.	GANOZBELDE
47	Gaziantep Belediyesi	GAZİ-ULAŞ GAZİANTEP ULAŞIM HİZMETLERİ VE MAKİNE SAN. TİC. A.Ş.	GANGAZİULAS
48	Gaziantep Belediyesi	GAZİ DANIŞMANLIK MÜŞ. KONTR. HİZ. A.Ş.	GANGAZİDANIS
49	Gaziantep Belediyesi	GASKİ ENERJİ YATIRIM HİZMETLERİ İNŞAAT SAN. VE TİC. A.Ş.	GANGASKİENERJİ
50	Hatay Belediyesi	ANTAKYA İMAR VE TİC.A.Ş.	HATANTAKYAIMAR
51	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL AĞAÇ VE PEYZAJ A.Ş.	ISTISTAGAC
52	İstanbul Belediyesi	BELBİM İSTANBUL BELEDİYELERİ BİLGİ-İŞLEM ENERJİ SAN. VE TİC.A.Ş.	ISTBELBİM
53	İstanbul Belediyesi	BELTUR BÜYÜK İSTANBUL EĞİTİM TURİZM	ISTBELTUR
54	İstanbul Belediyesi	BİMTAŞ BOĞAZIÇI İNŞAAT MÜŞAVİRLİK A.Ş.	ISTBİMTAS

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (Devamı)

55	İstanbul Belediyesi	HAMİDİYE KAYANK SULARI SAN. TURİZM VE TİCARET A.Ş.	ISTHAMIDIYE
56	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL ENERJİ A.Ş.	ISTENERJI
57	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL HALK EKMEK A.Ş.	ISTHALKEKMEK
58	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL İMAR İNŞAAT A.Ş.	ISTIMARINSAAT
59	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL OTOBÜS İŞLETMELERİ A.Ş.	ISTOTOBUS
60	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL GAZ DAĞITIM SAN. VE TİC. A.Ş.	ISTIGDAS
61	İstanbul Belediyesi	İSBAK İSTANBUL ULAŞIM HABERLEŞME VE GÜVENLİK TEKNOLOJİLERİ A.Ş.	ISTISBAK
62	İstanbul Belediyesi	İSFALT İSTANBUL ASFALT FABRİKALARI SANAYİ VE TİCARET A.Ş.	ISTISFALT
63	İstanbul Belediyesi	İSPARK İSTANBUL OTOPARK İŞLETMELERİ TİC.A.Ş.	ISTISPARK
64	İstanbul Belediyesi	İSTAÇ İSTANBUL ÇEVRE YÖNETİMİ SAN. VE TİC. A.Ş.	ISTISTAC
65	İstanbul Belediyesi	İSTON İSTANBUL BETON ELEMANLARI VE HAZIR BETON FABRİKALRI SAN. VE TTİC.A.Ş.	ISTISTON
66	İstanbul Belediyesi	KİPTAŞ İSTANBUL KONUT İMAR PLAN ULAŞIM TURİZM SAN. VE TİC.A.Ş.	ISTKIPTAS
67	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL KÜLTÜR VE SANAT ÜRÜNLERİ TİC.A.Ş.	ISTKULTUR
68	İstanbul Belediyesi	SAĞLIK İSTANBUL SAĞLIK YATIRIMLARI VE İŞLETMECİLİĞİ SOSYAL HİZMETLER SAN. VE TİC.A.Ş.	ISTSAGLIK
69	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL SPOR ETKİNLİKLERİ VE İŞLETMECİLİĞİ TİCARET A.Ş.	ISTSPOR
70	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL UYGULAMALI GAZ VE ENERJİ TEKNOLOJİLERİ ARAŞTIRMA MÜHENDİSLİK SANAYİ TİCARET A.Ş.	

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (Devamı)

71	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL ULAŞIM SAN. VE TİC. A.Ş.	ISTULAŞIM
72	İstanbul Belediyesi	İSTANBUL ŞEHİR HATLARI TURİZM SAN. VE TİC. A.Ş.	ISTSEHIRHATLARI
73	İstanbul Belediyesi	BOĞAZIÇI KONUT HİZMET YÖNETİM İŞLETMECİLİĞİ VE TİC. A.Ş.	ISTBOĞAZIÇIKONUT
74	İzmir Belediyesi	İZELMEN GEN. HİZM. OTOP. ÖZ. EĞT. İTF. SAĞLIK HİZM. A.Ş.	IZMIZELMAN
75	İzmir Belediyesi	İZMİR DENİZ İŞLETMECİLİĞİ NAKLİYE VE TURİZM TİC. A.Ş.	IMIZDENİZ
76	İzmir Belediyesi	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İZMİR ULAŞIM HİZMETLERİ VE MAKİNE SAN. A.Ş.	IZMIZULAS
77	İzmir Belediyesi	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ EGE ŞEHİR PLANLAMASI ENERJİ VE TEKNOLOJİK İŞBİRLİĞİ MERKEZİ A.Ş.	IZMEGESEHIR
78	İzmir Belediyesi	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BETON VE ASFALT ENERJİ ÜRETİM VE DAĞITIM TESİSLERİ SU KANALİZASYON TİC. VE SAN. A.Ş.	IZMIZBETON
79	İzmir Belediyesi	İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÇEVRE KORUMASI, İYİLEŞTİRİLMESİ, MÜŞAVİRLİK VE PROJE HİZMETLERİ TİC. VE SAN. A.Ş.	IZMIZBELCOM
80	İzmir Belediyesi	İZMİR FUARCILIK HİZMETLERİ KÜLTÜR VE SANAT İŞLERİ TİC. A.Ş.	IZMIZFAS
81	Kahramanmaraş Belediyesi	AKBEL TOPRAK ÜRÜNLERİ TEMİZLİK HİZMETLER TAŞIMACILIK AKARYAKIT İNŞ. GIDA SAN. A.Ş.	KAHAKBEL
82	Kayseri Belediyesi	BÜYÜKŞEHİR EĞİTİM FAALİYETLERİ SOSYAL VE SPOR TES. SAN. TİC. A.Ş.	KAYEGITIM
83	Kayseri Belediyesi	KAYSERİ İMAR VE İNŞAAT TİC. A.Ş.	KAYIMARINSAAT

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SERMAYELİ ŞİRKET LİSTESİ (Devamı)

84	Kayseri Belediyesi	KAYSERİ ULAŞIM TURİZM İNŞAAT TAAHHÜT PROJE MÜŞAVİRLİK TELEKOMÜNİKASYON SAN. VE TİC. A.Ş.	KAYULASIM
85	Kayseri Belediyesi	KAYSERİ ERCİYES TURİZM A.Ş.	KAYERCIYESTURİZM
86	Kayseri Belediyesi	KAYSERİ SPOR ETKİNLİKLERİ TURİZM İNŞAAT SAN. VE TİC. A.Ş.	KAYSPOR
87	Kocaeli Belediyesi	İZMİT ATIK VE ARTIKLARI ARITMA YAKMA VE DEĞERLENDİRME A.Ş.	KOCIZAYDAS
88	Kocaeli Belediyesi	ALTINNAL TURİZM İŞLETMECİLİK VE YATIRIM A.Ş.	KOCALTINNAL
89	Kocaeli Belediyesi	ANTİKKAPI TURİZM İŞLETMECİLİK VE ÖZEL SAĞLIK HİZMETLERİ A.Ş.	KOCANTIKKAPI
90	Kocaeli Belediyesi	BELDE ÖZEL SAĞLIK VE EĞİTİM HİZMETLERİ SOSYAL HİZMETLER GIDA VE İHTİYAÇ MADDELERİ PAZARLAMA VE TİC.A.Ş.	KOCBELDE
91	Kocaeli Belediyesi	KENT KONUT A.Ş.	KOCKENTKONUT
92	Kocaeli Belediyesi	KOCAELİ KENT SİGORTA	KOCKENTSİGORTA
93	Konya Belediyesi	KONBELTAŞ KONYA İNŞAAT TAŞIMACILIK HİZMET DANIŞMANLIK PARK İŞLT. VE ELEKT.ÜRETİM A.Ş.	KONBELTAS
94	Konya Belediyesi	KONYA BELEDİYESİ SAĞLIK HASTANESİ A.Ş.	KONHASTANE
95	Malatya Belediyesi	KÜLTÜR SANAT A.Ş.	MALKÜLTÜRSANAT
96	Malatya Belediyesi	MALATYA EKMEK GIDA SAN. VE TİC. A.Ş.	MALMESAŞ
97	Malatya Belediyesi	ESENLIK İMAR İNŞ. VE TİC. LTD.ŞTİ.	MALESENLIKIMAR
98	Mersin Belediyesi	MERSİN BÜYÜKŞEHİR İMAR İNŞAAT TİC.A.Ş.	MERIMARINSAAT
99	Sakarya Belediyesi	BELPAŞ İHTİYAÇ MADDELERİ PAZARLAMA TİC. VE SAN. A.Ş.	SAKBELPAS
100	Samsun Belediyesi	SAMSUN ANAKENT İMAR İNŞAAT	SAMANAKENT
101	Samsun Belediyesi	SAMSUN ULAŞIM A.Ş.	SAMULAŞIM
102	Trabzon Belediyesi	GIDA, HAYV. TUR. İNŞ. MADEN., TEMİZ., GÜVEN., DANIŞ. HİZMET SAN. VE TİC. A.Ş.	TRABEL

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **Büyükşehir Belediyeleri, TOKİ ve TMSF İşletmelerinin 2012 Yılı Verileri**, Aralık 2013.

ÖZGEÇMİŞ			
Adı, Soyadı	Vuslat		Güneş
Doğum Yeri ve Yılı	Iğdır		1986
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		
ve Düzeyi	İyi		
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme Yılı		Kurum Adı
Lise	2000	2004	Iğdır M.E.V Anadolu Lisesi
Lisans	2006	2010	Uludağ Üniversitesi Maliye
Yüksek Lisans	2010		Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora			
Çalıştığı Kurum (lar)	Başlama - Ayrılma Yılı		Çalışılan Kurumun Adı
1.	2011	2013	Mustafa Kemal Üniversitesi
2.	2013		Uludağ Üniversitesi
3.			
Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Kuruluşlar			
Katıldığı Proje ve Toplantılar			
Yayınlar:			
Diğer:			
İletişim (e-posta):	vuslatgunes@uludag.edu.tr		

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Vuslat Güneş
Tez Adı	Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Açıdan Değerlendirilmesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Tez Türü	Yüksek Lisans
Tez Danışman(lar)	Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) izni	<input type="checkbox"/> Tezinden fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin sadece içindekiler, özet, kaynakça ve içeriğinin % 10 bölümünün fotokopi çekilmesine izin veriyorum <input type="checkbox"/> Tezinden fotokopi çekilmesine izin vermiyorum
Yayımlama izni	<input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin Veriyorum

Hazırlanmış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih :25.08.2014

İmza : V. Güneş