

# BELEDİYE YÖNETİMİ VE KAMUSAL İLİŞKİLER

Editör

Prof. Dr. Hamza ATEŞ- Mücahit BIYIKOĞLU

### **Kitabın Adı**

Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler

### **Editör**

Prof. Dr. Hamza ATEŞ - Mücahit BIYIKOĞLU

### **Yayına Hazırlayanlar**

Hasan Sait AKBAŞ - Derya ŞAŞMAZ CANDAN - Memiş SEZEN - Av. Eren Hakkı YALÇIN

### **Yayın No** 474

**ISBN** 978-975-353-499-4

### **Basım Yılı** 2017

### **Kapak Tasarımı**

İzel Aytap - Muhammet Cihat Döleş

### **Yayıncı**

**DER** Kitabevi Yayınevi ve Dağıtım Paz. Ltd. Şti.  
Molla Fenari Sokak, Der Han 28/A, 34410 Cağaloğlu - İSTANBUL.  
Tel: (0212) 527 01 65 - 511 51 90 / Faks: (0212) 511 47 76  
e-posta: der@deryayinevi.com.tr / info@deryayinevi.com.tr  
www.deryayinevi.com.tr

**Sertifika No:** 12158

### **Şubelerimiz**

**Der Kitabevi** Sahaflar Çarşısı No: 1 Beyazıt / İSTANBUL  
Tel: (0212) 513 55 75

**Derin Kitabevi** Sahaflar Çarşısı No: 3 Beyazıt / İSTANBUL  
Tel: (0212) 513 18 20

### **Basım**

Yılmaz Basım Yayıncılık ve Kağıt Ürünleri  
Maltepe Mh. Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi 2E1 NO: 2 Topkapı - İSTANBUL

**Sertifika No:** 27185

### **Cilt**

Kismet Ciltevi ve Matbaacılık San. Tic. Ltd. Şti.  
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sit. F- Blok ZF1 / Topkapı - İSTANBUL

Copyright © Bu kitabın, tüm hakları Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası (YERELSEN) aittir. YERELSEN'in yazılı izni alınmadan tümünün veya bir kısmının elektronik, mekanik ya da fotokopi yoluyla basımı, yayımı, kopyalaması, çoğaltımı veya dağıtımı yapılamaz.

# İÇİNDEKİLER

---

ÖNSÖZ .....	V
GİRİŞ .....	1
<b>1. BÖLÜM: MÜLKİ İDARE - BELEDİYE İLİŞKİLERİ</b>	
Sezai ÖZTOP .....	3
<b>2. BÖLÜM: 6360 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYESİ İLİŞKİLERİ: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ</b>	
Doç. Dr. Mustafa LAMBA.....	47
<b>3. BÖLÜM: 6360 SAYILI KANUN SONRASI BELEDİYELERİN MALİ SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ</b>	
Yrd. Doç. Dr. Ülkü ARIKBOĞA.....	95
<b>4. BÖLÜM: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YAPILANMASINDA İMAR VE PLANLAMA FONKSİYONLARI</b>	
Önder KUTLU - Selçuk KAHRAMAN .....	121
<b>5. BÖLÜM: 6360 SAYILI KANUN EKSENİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE PERSONEL SİSTEMİ VE ÇALIŞMA HAYATI</b>	
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN.....	183
<b>6. BÖLÜM: BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE İŞTİRAKLER</b>	
Mücahit BEKTAŞ İbrahim OLGUN.....	225
<b>7. BÖLÜM: KENTSEL VE KIRSAL ALAN YÖNETİMİNDE BÜYÜKŞEHİR DENEYİMİ</b>	
Dilek TOPCU.....	265

## 6. BÖLÜM

## BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE İŞTİRAKLER

Mücahit BEKTAŞ<sup>1</sup> - İbrahim OLGUN<sup>2</sup>

### 1. GİRİŞ

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılarken elbette mali bir kaynağa gerek duymaktadır. İhtiyaç duyulan bu kaynağın karşılanmasında vergiler, harçlar, merkezi bütçeden ayrılan paylar gibi birçok mali kaleme olmasına karşın, bu kaynaklar yerel halkın taleplerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu durum, belediyelerin yeni kaynak arayışlarına yönelmesi sonucunu doğurmaktadır. İfade edilen duruma yasal, siyasi ve pratik nedenler de eklenebilir.

Kaleme alınan bu bölümde, belediyelerin gerek kaynak oluşturabilmek gerek kendilerine hareket alanı oluşturabilmek gerekse de yerel halkın taleplerini (hakkıyla) karşılayabilmek adına kurmuş oldukları yahut kurulmuş şirketlere sermaye yoluyla katıldıkları "Belediye Şirket ve İştirakleri" konusu ele alınmıştır. Bu doğrultuda ilk başlıkta kamu hizmeti ve kamusal mal, ikinci başlıkta belediye gelirleri, üçüncü başlıkta belediye şirketleri ve iştirakleri ve son başlıktaysa 6360 sayılı Kanun ekseninde belediye şirket ve iştirakleri incelenecektir.

İlk başlıkta; Belediye şirketleri ve iştirakleri ele alınmadan önce kamu hizmeti, kamusal mal ve yerel hizmet kavramları ve tartışmalarına yer verilmektedir. Hizmet ile Mal kavramları arasındaki ayrımının netleştirilmesinin ardından yerel düzeydeki kamusal mal ve hizmetlerin

<sup>1</sup> Araş. Gör. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi. E-posta: mucahit.bektas@erdogan.edu.tr – mucahitbektas1@gmail.com

<sup>2</sup> Araş. Gör. Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. E-posta: ibrahim.olgun@erdogan.edu.tr - ibrahimolgund29@gmail.com

neler olduğu, merkez-yerel bölüşümünün nasıl sağlandığı/sağlanması gerektiği tartışılmaktadır.

İkinci başlıkta; Belediyelerin mal ve hizmet sunarken ihtiyaç duydukları mali kaynağı nasıl sağladıkları üzerinde genel bir tartışma yürütülmektedir. Mali Hizmetler bölümünün konusu olduğundan detaylandırılmayan belediye gelirlerinden, merkezi bütçeden ayrılan paylar, belediyeye bırakılan vergiler, harç, resim ve benzeri gelir kalemleri dışında kalan ticari ve ekonomik faaliyetlerden elde edilen gelirler ele alınmaktadır. Böylece belediye şirketlerinin belediye mali kaynaklarında nerede olduğu gösterilmek istenmektedir.

Üçüncü başlıkta; Belediye öz gelirleri içerisinde yer alan belediye şirket ve iştiraklerinin tanımlamasından, kuruluşuna, işleyişine ve denetimine kadar olan konular mümkün olduğunca incelenmeye çalışılmaktadır. Yasal mevzuatın, akademik tartışmaların ve pratik uygulamaların verildiği bu başlık ile amaçlanan, belediye şirket ve iştirakleri konusunda tartışmalı alanların verilerek, hem uygulayıcılara hem politika koyuculara hem de yasama görevlilerine bir fikir vermektir.

Dördüncü başlıkta; Yerel yönetim alanında gerçekleşen son yasal reform olan 6360 sayılı Kanun'un belediye şirket ve iştiraklerini ne yönde etkilediği çeşitli açılardan gösterilmeye çalışılmaktadır. Literatürde yer alan tartışmalardan kısaca bahsedilmesinin ardından, 6360 sayılı Kanun ekseninde Yerel Yönetim Reformları Değerlendirme Projesinin çıktılarını ve proje kapsamında uygulanan anket sonuçları literatürde yer alan tartışmalar ışığında değerlendirilmektedir.

## **2. KAMU HİZMETİ VE KAMUSAL MAL**

### **2.1. Kamu Hizmeti**

Siyasi, toplumsal, hukuki ve idari pek çok yönü olan "devletin" temel işlevlerinden birisinin kamu yararını gözeterek, kamusal mal ve hizmetleri sunmak olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Hatta devletin ve kamu hukukunun "kamu hizmeti" ile tanımlandığı ve Türkiye'de genel eğilimin de bu yönde seyrettiği olduğu bilinmektedir (Derbil, 1950: 28). Ancak bu denli önemli ve bir o kadar da belirleyici bir kavram olmasına karşın tanımlanması ve içeriğinin doldurulması konusunda tam bir uzlaşıdan söz etmek güçtür.

Batılı anlamda bir devlet ve kamu idaresi anlayışının benimsenmesiyle gündeme gelen ve biraz önce de ifade edildiği gibi devletin tanımlanmasında ana bileşenlerden olan kamu hizmeti ifadesi, birçok farklı çevirisi ortaya atılsa da hukukçu, idareci ve akademisyenlerce orijini "public service (İng.) - service public (Fr.)" kelime gruplarının Türkçe karşılığı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Ancak semantik perspektiften incelendiğinde çevirinin/uyarılmanın içerik açısından bir takım sorunlu yanlarının da olduğu ifade edilmektedir. Kelime, orijinal dilinde veya dillerinde hizmet anlamının yanında teşkilat, yapı ve örgüt gibi anlamları da barındırmaktayken Türkçe karşılığında bu anlam eksik kalmaktadır (Derbil, 1950: 29).

"Kamu hizmeti" ifadesi Türkiye'de, devletin rutin yönetim işleri dışındaki tüm faaliyetlerini anlatmak için kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra topluma fayda sağlamak amacıyla kâr olgusunu ikinci plana itmek suretiyle kamu yararının esas alınarak yapıldığı faaliyetleri ifade etmek için de kullanılmaktadır. Devlet dışında (kamu tüzel kişilerinin) özel veya tüzel kişilerin ve kuruluşların kâr amacı gütmeksizin toplum yararına yaptıkları işleri "kamu hizmeti" şeklinde tanımlamaları bu bilgiyi doğrular niteliktedir (Gülan, 1988: 148).

Kamu hizmetinin net ve uzlaşmış bir tanımı olmamakla birlikte "Devlet veya diğer tüzel kişiler tarafından veya bunların gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir (Onar, 1966: 13)" şeklinde yapılan tanım, kaleme alınan bölüm için bir mihenk noktası olması açısından kullanılmasında yarar görülmektedir. Verilen tanımda ve genel olarak yapılan tanımlamalarda kamu hizmetinin üç ana esası içerdiği görülmektedir (Çırakman, 1976: 76):

- Hizmetin kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi,
- Kamu yararı sağlayan bir faaliyet oluşu ve
- Hizmetin kamu hukuku usulleriyle yürütülmesi."

Çırakman tarafından yapılan yukarıdaki sınıflandırmanın günümüz kamu hizmeti anlayışını tam olarak yansıttığını söylemek pek mümkün görünmemektedir. Kamu hizmetinin dönem dönem farklı yorumlandığı da bilinmektedir. Birinci Dünya Savaşı sonrası dünya ekonomik ve siyasi düzenindeki farklılaşmalar, kutuplaşmalar ve ortaya çıkan akımlar yapı-

lan tanımlamalara da yansımıştır (Çırakman, 1976: 76). Devlet merkezli hizmet anlayışının Türkiye ve benzeri ülkelerde yaygınlaşması yukarıda verilen gruplandırmada da kendini göstermiştir. Detaylı olarak ilerleyen kısımlarda anlatıldığından, kamu hizmetinin belirleyicileri arasında yer alan "kamu tüzel kişiliği tarafından yürütülmesi" ifadesinin itiraz edilen nokta olduğunu söylemekle yetinilecektir.

Kısaca, Çırakman'ın gruplandırmasının aksine Onar tarafından yapılan tanımlama (devlet veya devletin denetimi ve gözetimi altında) daha kapsayıcı görünmektedir. Tanımlamada yaşanan zorluklardan dolayı "kamu hizmetinin" niteliği yahut içeriği üzerinde durmakta fayda vardır. Bu bağlamda Özay'ın *kısa ve öz formül* şeklinde tanımladığı kriterlerin verilmesi yararlı olacaktır (Özay, 1998: 295):

- "1- Ortak, genel yani kolektif ve karşılanmamış bir gereksinim bulunması;
- 2- Bu ihtiyacın bir kere giderilmekle tükenmeyip süreklilik göstermesi ve
- 3- Giderilmediği, daha doğrusu topluma haz vererek giderilmediği, yani tatmin edilmediği takdirde de bir huzursuzluğun baş göstereceği ve böylece kamu düzeninin bozulacağı öngörüsü."

Verilen tanımsal tartışmalar içerisinde Onar'ın yapmış olduğu ve Özay'ın günümüz şartlarına da uygun olarak yorumladığı tanımlama belediye şirketleri ve iştiraklerinin ele alındığı bu bölüm için rehber niteliğindedir. Çünkü her iki yazarın da vermiş olduğu perspektif kamu hizmetini "öz" ve "amaç" doğrultusunda kapsayıcı bir şekilde tanımlamaktadır. Bu geniş perspektif yalnızca devleti değil, özel sektörü de hizmet sunucusu olarak görmektedir. Böylece güncel devlet anlayışına paralel devlet tekelinin yanında imtiyaz, ortaklık ve özelleştirme gibi hizmet sunum yöntemleri de dâhil edilebilmiştir (Çal, 2007: 609). Dahası bu anlayış, devletin kamu yararı adına kâr amacı güden kuruluşlar (kamu iktisadi teşebbüsleri) kurabilmesi ve işletebilmesine de imkân tanımaktadır (Özay, 1998: 294).

Kısacası, genel kabule göre bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, yalnızca devlet tarafından üretilmesi yeterli sayılamamakta, ayrıca kamunun/ammenin/toplumun/halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılanması da gerekmektedir. Devlet ve/veya özel kurumlarca yerine getiri-

lebilecek bu hizmetlerin çağın gereklerine ve ülkenin içinde bulunduğu şartlara göre şekillendiği de bilinmektedir (Ozansoy, 1997: 86). Örneğin özel sektörün kaynak yetersizliği yahut yokluğu ve benzeri durumlarda hizmeti devlet üstlenirken, özel sektörün daha yeterli hale geldiği dönemlerde hizmet özel sektör tarafından yürütülmektedir. Bazı durumlarda ise yukarıda ifade edildiği üzere karma yöntemler de kullanılmaktadır. Bunun yanında özellikle Avrupa Birliği ile birlikte kamu hizmet türlerinin çeşitlendiği ve bölümlendiği görülmektedir (Yılmaz, 2008: 1227).

Osmanlı'da ve Türkiye'de kamu hizmetinde yaşanan değişimler Gülan tarafından şu beş dönemde toplanmıştır (Gülan, 1998: 99):

"1- Kamuya yararlı faaliyetlerin, ortak ve genel ihtiyaçların özel hukuk kişileri tarafından kurulan vakıflar yoluyla yerine getirildiği dönem.

2- Dış borçların ve teknik yetersizliklerin etkisiyle, Osmanlı imparatorluğunun son döneminde yabancı sermaye tarafından yürütülen kamu hizmeti imtiyazları dönemi.

3- Kurtuluş Savaşı sonrası yeni Türkiye Cumhuriyeti'nde kapitalasyonlara son verildikten sonra başlayan ve yeterince güçlü sermaye birikimi olan özel sektör bulunmaması sebebiyle, sosyal amaçlar ve istihdam oluşturmak da hedeflenerek emanet (regie) usulüyle görülen kamu hizmetlerinin hem sayı, hem de faaliyet türü olarak arttığı ve çeşitlendiği dönem.

4- Özellikle ekonomik kamu hizmetleri sayesinde gelişen özel sektörün; idareye karşı mali bakımdan güvence arayışları ile birlikte, ekonomik bakımdan elverişli gördüğü, hazır müşterisi bulunan ve pazarlama sorunu olmayan kamu hizmetlerini, idare adına yürütme taleplerinin arttığı dönem.

5- Kamu hukuku direnci üzerine, kamu hizmetlerinin özel kişilerce görülüş usullerine yeni ve özel hukuk güvenceleri verilmesi suretiyle açılması talebinin kabul görmemesinden hareketle; idarenin sadece niteliği gereği kamu hizmeti olan faaliyetlerde yoğunlaşması, bu niteliği taşımayan faaliyetlerin ise kamu hizmeti olmaktan çıkarılarak, kolluk denetimi altında, tamamen özel sektöre bırakılması talebinin yükseldiği dönem."



Gülan'ın özetlemiş olduğu kamu hizmeti dönemleri bu bölümün genel bakış açısını oldukça iyi vermektedir. Esas amacın halkın ihtiyaçlarının giderilmesi olduğu unutulmamalıdır. Hizmeti sunan kesimlerin ise yine halkın çıkarlarını en iyi temsil eden kurum veya kişilerden meydana gelmesi esas amaca uygun niteliktedir. Bu doğrultuda kamu ve belediye iktisadi teşebbüsleri gibi sivil toplum örgütleri ve kâr amacı güden özel şirketler de kamu hizmetinde bulunabilirler. Bunun yanında diğer hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için kaynak oluşturmak amacıyla da (elde edilen kâr yine kamu yararının tesisinde kullanılacağından) devletin iktisadi alanda faaliyet göstermesi esas amaca uygun bir eylemdir.

Devletin ve konumuz olan belediyelerin kamu hizmeti alanında geçmiş dönemlerden farklı olarak yeni bir takım misyonlar edindiği de görülmektedir. Geçmişte kamu ihtiyaçlarının çağın şartlarına ve imkânlarına göre karşılanıp karşılanmadığı söz konusu iken günümüzde kalite (Sezer, 2008) ve memnuniyet anlayışları da kamu hizmeti sunumunda yerini almıştır.

1970'lerden sonra artan kamu harcamaları devletin iktisadi alandaki etkinliğinin azaldığı bir dönemi oluşturmaktadır (Eser, Memişoğlu ve Özdamar, 2011: 202). Devlet, hizmet sunmak yerine hizmet sunumunun özel sektör aracılığıyla gerçekleştirilmesini teşvik etmiş, etkinlik alanını ise sunulan hizmetin kamu yararına ve müşteri konumunda olan halkın memnuniyetine uygun olup olmadığını denetleme ve düzenleme konumuna çekmiştir (Korkut, Acar ve Tetik, 2015: 112-113).

1970'ler yaşanan bu değişime küreselleşme olgusunun etkisi ile de kalite kavramı eklenmiştir. Belli alanların kamu tekelinde kalmasına karşın diğer birçok alanda karma modelin (yani kamu ve özel teşebbüslerin aynı anda yahut birlikte faaliyet göstermesi) varlığı küreselleşme ile birlikte, sunulan hizmetin daha kaliteli, devlet-özel rekabeti nedeniyle daha ucuz ve beklentilere daha uygun olması yönünde baskıların oluşması sonucunu doğurmuştur (Eser vd., 2011: 202; Göküş, 2010: 195). Küreselleşmenin kamu hizmetinde müşteri odaklı, ekonomik, kaliteli, kesintisiz ve benzeri şartları standartlaştırması teknolojik gelişmelerle iletişim imkânlarının artması ve hızlanmasıyla mümkün olmuştur. Tek alternatifin *sunulan* olmadığı, farklı uygulamaların ve hizmetlerin yakından takip edilebildiği küresel çağda -ister devlet ister özel olsun- kurum-

ların yukarıda sayılan nitelikleri gerçekleştirmek durumunda kaldıkları görülmektedir (Göküş, 2010: 195-199).

Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık süreci de belediye şirket ve iştiraklerinde belirleyici durumdadır. Avrupa Birliği'nin kamu hizmeti eğilimlerinin neo-liberal politikalar etrafında şekillendiği günümüz şartlarında, hizmetlerin devlet gözetiminde piyasaya göre özel sektöre yürütülmesi gerektiği fikri savunulmakta, bu doğrultuda düzenlemeler yapılmaktadır (Ulusoy, 1998: 32-33). Ancak Avrupa Birliği ülkelerinin birçoğunda karşılığı olan bu düzenlemelerin Türkiye'de etkin bir şekilde uygulandığı veya henüz uygulanmayanların uygulanabilme imkânının olup olmadığı ise tartışmalıdır.

Yapısal ve kültürel nedenlerle eşit ve adil piyasa mekanizmasının tam anlamıyla işleyemediği bir ortamda özellikle vatandaşın lehine olan hizmet sunucular arasındaki rekabetin varlığı şüphelidir. Hesap verebilirlik, şeffaflık, yönetim, halk denetimi gibi ilkelerin yasal zemindeki varlığı inkâr edilmemekle birlikte, Avrupa Birliği düzeyinde olduğunu söylemek oldukça güçtür (Orak, 2007: 193-195). Bundan dolayı devletin iktisadi niteliği olan hizmet alanlarından vatandaşların lehine, tam bir rekabet ve etkin katılım ortamı oluşana kadar çekilmesinin doğru olmayacağını, belli alanlarda gerekli şartlar oluşana kadar hizmet sunmaya devam etmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

Son dönemlerde kamu hizmeti alanında yaşanan piyasa merkezli dönüşümün, yukarıda bahsedilen eksikliklerden dolayı vatandaşın aleyhine bir durum almaya başladığı da görülmektedir. Hizmetlerin devletin varlık sebebi olan insanlar lehine dönüşmesi için ise belli bir takım ilkelerin kamu hizmet sunucularının anlayışlarına yerleşmesi gerekmektedir. Bu ilkeler (Genç, 2010: 153-157):

- "1- İdare değil, hizmet etmek.
- 2- Kamu yararı bir amaçtır, ürün değildir.
- 3- Stratejik düşünmek, demokratik hareket etmek.
- 4- Tüketiciye değil, vatandaşa hizmet etmek.
- 5- Hesap verebilirlik basit bir şey değildir.
- 6- Sadece verimli değil, değerli insan.
- 7- Kamu hizmeti girişimcilikten önemlidir."

Verilen ilkelerin Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışından farklı olduğu açıktır. Ancak Türkiye'nin kültürel, ekonomik, kurumsal ve tarihsel arka planı düşünüldüğünde yukarıda verilen ilkelerin kamu hizmetlerinde dikkate alınması gerektiği, en azından mevcut şartlar altında kabul edilecektir. Bunun yanında kamusal nitelikteki mekân ve malların, kaynak eksikliği olan diğer kamu hizmetlerini finansa etmek amacıyla kullanılmasının esas amaç olan "kamu yararına" uygun olacağı rahatlıkla söylenebilir.

Kamu hizmeti başlığı altında verilmesi gereken bir diğer konu ise Batı merkezli devlet faaliyetlerinin sınıflandırılmasıdır. Günümüz anlamında devletin Türkiye'ye göre daha önce inşa edildiği Batı'da veya Avrupa'da devlet faaliyetleri tek bir kelime üzerinden anlatılmamaktadır. Kamusal faaliyetin işlevine ve/veya niteliğine göre belirli ayrımın olduğu söylenebilir. Devletin asli faaliyet alanı olan ve "sınırlı devlet" tanımlamasına uygun olarak gerçekleştirdiği ve iktisadi niteliği olmayan alanlar ile iktisadi nitelik taşıyan alanları birbirinden ayırmıştır. İktisadi ve ticari faaliyetlerin önemli bir yer tuttuğu Batı medeniyetlerinde, Türkiye'nin aksine böylesi bir ayrımın olması pek doğaldır.

Özellikle Kıta Avrupası ve Anglosakson ülkelerde yukarıda bahsedilen ayrımlar, "public sector" ve "public service" şeklinde isimlendirilmektedir. Özel sektör gibi *public sector*, daha çok iktisadi/ticari üretim ve benzeri gelir getiren alanları kapsarken, *public service* bunların dışında kalan kolluk, güvenlik ve benzeri alanlardaki faaliyetleri kapsamaktadır (Bhatta, 2006: 514-515). Bu başlık altında verilen tartışmalardan da anlaşılacağı üzere "belediye şirket ve iştirakleri" *public sector* alanına girmektedir. Kamu hizmeti tartışmalarında tam bir uzlaşının sağlanamaması da kamu hizmeti alanındaki batı merkezli akımların takip edilmesine karşın bu ayrımın Türkiye'de tam anlamıyla oturmamış olmasından yahut bu anlayışın bakış açılarının tam anlamıyla yerleşmemesinden kaynaklandığı ifade edilebilir. Kaleme alınan bölümün kapsamını aşacağından "sector-service" ayrımı üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

## 2.2. Kamusal Mal

Kamusal mal kavramının ve kamusal malın kamu hizmetinden ayrıldığı noktaların tam olarak açıklanabilmesi için mal kavramının açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Kelime anlamlarının da çağ-

rıştırdığı üzere, hizmet soyut özellik taşıırken mal kavramı somut özellik taşımaktadır. Yalın tarifi ile insanın maddi (fiziki) gereklilikleri tatmin eden nesnelere/eşyalara mal denilmektedir (Vural, 2007: 2). Yani mal bir nesneye karşılık gelirken, hizmet eyleme karşılık gelmektedir. Mal ve hizmet arasındaki ayırım anlatılmak istenenin doğru bir şekilde verilmesi açısından faydalıdır. Ayırımın netleştirilmesinden ve ilerleyen başlıkta yerel hizmetin verilmesinden sonra ise belediye şirket ve iştiraklerinin yetki ve faaliyet alanları daha net anlaşılacaktır.

Bu bağlamda Uğurlu'nun derlediği mal ve hizmet ayırımı başlangıç noktasını oluşturacaktır (Uğurlu, 2010: 18):

"- Mallar somut ürünlerdir. Örneğin, arabalar, giysiler ve makineler. Hizmetler soyuttur. Kuaför hizmetleri, zararlı böcekleri kontrol hizmetleri örnek olarak gösterilebilir. Hizmetlerin fiziksel bir varlıkları yoktur.

- Bütün mallar bir dereceye kadar dayanıklıdır, yani üretildikleri zamandan daha sonra tüketilebilirler. Hizmetler dayanıklı değildir, üretildikleri, teslim edildikleri/verildikleri anda yok olurlar.

- Mallar daha sonra kullanılmak üzere depolanabilirler. Böylece genellikle üretimleri ve tüketimleri birbirinden ayrılmıştır. Hizmetlerde ise üretim ve tüketim eş zamanlıdır bundan dolayı hizmetlerin üretimi ve tüketimi ayrıştırılamazlar.

- Malların kalitesi kontrol edilebilir yani standartlaştırılabilir ve üretim süreçleri sınıflandırılabilir. Aynı anda üretilen hizmetlerin kalitesi ise farklılık gösterebilir."

Yapılan karşılaştırmanın da gösterdiği gibi mallar tek başına belediye şirket ve iştirakleri açısından bir anlam ifade etmemekte, kamusal mal olması ve hizmet aracılığıyla insanlara ulaşması gerekmektedir. Bu noktada da kamusal ve özel mal ayırımı ortaya çıkmaktadır. Bireylerin özel ihtiyaçlarına karşılık gelen mallar özel, kolektif ihtiyaçlara karşılık gelen mallar ise kamusal malları meydana getirmektedir (Armağan, 2003: 160). Bir malın kamusal mı yoksa özel mi olduğu teorik tartışmadan öte pratik ve hukuki sonuçları da olan bir durumdur. Zira bir mal özel veya kamusal olması açısından kamu hukukuna yahut özel hukuka tabi olabilmektedir (Duran, 1984: 35).

Sami Sıddık Onar'ın yapmış olduğu tanım ise ihtiyaç merkezli tanımlamamın aksine aidiyet merkezlidir. Onar'a göre "kamu tüzel kişi-lerinin ellerinde bulunan mallardan, kamu tarafından yararlanılanlarla, bir kamu hizmetine o hizmetin bir unsurunu teşi-lik edecek şekilde bağ-lanmış olanlar, kamu malıdır" (Duran, 1984: 39). Yapılan bu yeni tanım daha genişi bir perspektif vermesi açısından önemlidir. Ancak ilk verilen tanımlamadan farklı hukuki sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin bireysel ihtiyaca yönelik bir mal aynı zamanda devletin elinde bulunabilir ve bu durumda kamu hukuku kuralları mı yoksa özel hukuk kuralları mı uygulanacağı anlaşmazlığı ortaya çıkabilir. Ayrıca bu ayırım malların kullanımında bireylere belli kısıtlamaların yapılıp yapılamayacağının belirlenmesinde de önemli bir kriterdir (Yayla, 1993: 7).

Kamusal mal tartışmalarında kamu maliyesi açısından "rakip olmama", "dışlanamama" ve "fiyatlandırılmama (Nadaroğlu, 1996: 54)" ltleri oldukça yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu kriterler arasındaki ilişi-kiye göre mallar; özel, kamusal ve yarı-kamusal olmak üzere üç ayrılmaktadır. Bir mal, rakip olmama ("*yani bireylerin bir malın tketimeinde birbirleriyle rekabet etmemesi*"), dışlanamama ("*yani bir bireyin bir malın kullanımından –teknik ya da politik nedenlerle- dışlanamaması*) ve fiyatlandırılmama (bireylerin malın tüketiminden mahrum edilememesinin ve bir talebin söz konusu olmamasının sonucu olarak malın fiyatlandırılmaması) zelliklerinden her birinin tamamına sahip ise tam kamusal mal, ne de sahip değilse özel mal olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bir mal, rakip olmama, dışlanamama ve fiyatlandırılmama özelliklerinden yalnızca birini içeriyorsa yarı-kamusal mal olarak adlandırılmaktadır (Akgl Yılmaz, 2013: 24-27; Arslan, 2012: 24-25). Tablo 1'de mallar arasındaki sınıflandırma detaylı olarak aktarılmıştır.

**Tablo 1: Kamusal Mal ve Özel Mal Ayrımı**

	<b>Rakip Olunamaz</b>	<b>Rakip Olunabilir</b>
<b>Dışlanamaz</b>	<p><b>Tam Kamusal Mallar</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dışlama maliyetleri yüksektir.</li> <li>2. Doğrudan devlet tarafından ya da devletin izin verdiği özel firmalarca üretilir.</li> <li>3. Kamu bütçelerince dağıtılır.</li> <li>4. Zorunlu vergi gelirleriyle finanse edilir.</li> <li>5. Faydaları bölünemez.</li> <li>6. Fiyatlandırılmazlar.</li> <li>7. Faydasından mahrum bırakılamama.</li> </ol>	<p><b>Yarı Kamusal Mallar</b> (Ortak Havuz Kaynakları)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Faydaları ortak tüketilen ancak sıkışabilen mallar.</li> <li>2. Özel firmalarca ya da kamu kesimince üretilir.</li> <li>3. Piyasalarca ya da doğrudan kamu bütçelerince dağıtılır.</li> <li>4. Satış gelirlerinden (kullanım ücretlerinden) ya da vergi gelirlerinden finanse edilir. Örnekler: Parklar, ortak mallar, kamu yüzme havuzları</li> </ol>
<b>Dışlanabilir</b>	<p><b>Yarı Kamusal Mallar</b> (Kulüp Malları)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dışsallık yayan özel mallar.</li> <li>2. Özel firmalarca üretilir.</li> <li>3. Sübvansiyonlar ya da düzeltici vergilerle piyasalarca dağıtılır.</li> <li>4. Satış gelirlerinden finanse edilir. Örnekler: Okullar, taşıma sistemleri, sağlık hizmetleri, aşılama faaliyetleri, kablolu TV, sıkışıklık olmayan köprü, özel yüzme havuzu, golf kulübü</li> </ol>	<p><b>Tam Özel Mallar</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dışlama maliyetleri düşük.</li> <li>2. Özel firmalarca üretilir.</li> <li>3. Piyasalarca dağıtılır.</li> <li>4. Satış gelirlerinden finanse edilir.</li> <li>5. Faydaları bölünebilir.</li> <li>6. Fiyatlandırılabilirler.</li> <li>7. Faydasından mahrum bırakılabilirler.</li> </ol>
<p><b>Kaynak:</b> Gülay Akgül Yılmaz, 2013. <i>Kamu Maliyesi</i>. 4th ed. İstanbul: Türkmen Kitapevi, 24-27; M. Oğuz Arslan. 2012. "Kamu Maliyesinin İşlevleri." içinde <i>Kamu Maliyesi</i>, ed. Şebnem Tosunoğlu ve Y. Tamer Ergül. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 26.</p>		

Belediye şirket ve iştiraklerinin çıktıkları yukarıda yer alan Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere yarı-kamusal mal kategorisi içerisinde değerlendirilmektedir. Yarı-kamusal malları özel ve kamusal mallardan ayıran temel özellikler birden fazla bireyin bu hizmetten yararlanıyor ve özel sektörde de ikame edilebiliyor olmasıdır (Mutluer ve Öner, 2009: 28). Yine Tablo 1'de verilen örneklerde olduğu gibi kamu yüzme havuzları, taşıma sistemleri ve bunlara eklenebilecek olan araç parkları, asfalt ve gıda gibi mal sunumları hem belediyelerce hem de özel sektörde yerine getirilebilmektedir.

Daha önceden de bahsedildiği üzere kamusal mallar üzerinde kapsamın dışına çıkılmaması adına daha fazla durulmayacaktır. Ancak konuyla ilgili olarak kamu hizmeti ve kamusal mallar arasındaki organik bağdan da söz edilmesi yararlı olacaktır. Genel olarak malların, özelde ise kamusal/yarı-kamusal/özel malların incelenen konu açısından tek başına varlıkları bir anlam ifade etmemektedir. Konu açısından belli bir yönetim/organizasyon altında kamusal/yarı-kamusal/özel malların bireylerin kullanıma sunulması, yani ihtiyacın giderilmesi yönünde atılan adımların bir anlamı olmaktadır. Fakat kamusal/yarı-kamusal/özel olmaksızın (somut-fiziki bir nesnenin yokluğunda) kamu hizmetinden söz edilebilmektedir. Kısacası, devlet ve/veya belediyelerin tek başına kamusal hizmetlerinden söz edilebilirken, kamusal/yarı-kamusal malların var olduğu bir durumda doğal olarak kamu hizmetinden de söz edilebilmektedir.

### **2.3. Yerel Hizmetler**

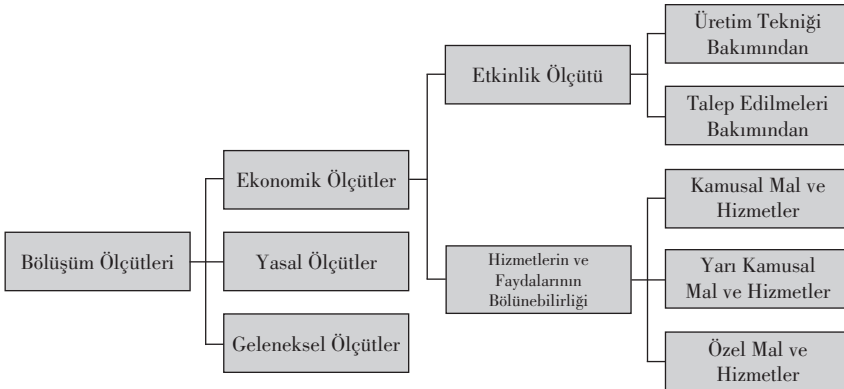
Kamusal mal ve hizmetlerin tanımlanması ve sınıflandırılması gerçekleştirilmesi (tatmin edilmesi) gereken ihtiyaçların hangi idari otoritelere yerine getirilmesi gerektiği konusunda yöneticilere ve politika yapıcılara yol göstermektedir. Çünkü gerek merkezi yönetimin gerekse yerel idarelerin gelirleri devlet olmanın verdiği güç ve yetki ile elde edilen ekonomik kamusal kaynaklardan oluşmaktadır. Yani Türkiye özelinde, bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak için kamu kaynaklarını harcamakla yetkili iki otorite bulunmakta, fakat bu iki otorite de finansmanını aynı kaynaktan sağlamak durumunda kalmaktadır. Bu olgu doğal olarak bir bölüşümü de beraberinde getirmektedir.

Merkezi ve yerel hizmet ayrımı da yukarıda verilen zorunluluklardan ortaya çıkmakta ve yetkilileri, ekonomik gereklilikler (kaynağın etkin ve/veya verimli kullanılması) gibi birçok bölüşüm ölçü belirlemeye itmektedir (Mutluer ve Öner, 2009: 16-17). Kamu gelirlerinin dağılımının incelendiği "mali tevzin" ilminin de önemli konuları arasında yer alan merkez-yerel arasındaki gelir ve görev-sorumluluk-hizmet bölüşümü belli ilkeler etrafında yapılmaktadır. Mutluer ve Öner'in sıralamış oldukları ilkeler konuyla ilgili olarak aynen verilecektir (Mutluer ve Öner, 2009: 16):

- "- Bölüşürme yapılması gerekli olan kamu hizmetlerinin açık bir şekilde belirlenmesi,
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet boşluğu bırakılmaması,
  - Hizmet bölüşürülmesinde mükerrerliğe yer verilmemesi,
  - Hizmetlerin en uygun idareye bırakılmasıdır."

Politika yapıcılarının ve idarecilerin öncülüğünde veya rehberliğinde yasa koyucuların dikkate alması gereken bu ilkelerin ana özelliği daha önce de ifade edildiği gibi kamu kaynaklarının en etkin/verimli şekilde kullanılarak bireylerin ihtiyaçlarının optimal düzeyde tatmin edilmesi gerektiğidir. Mutluer ve Öner'in yukarıda sayılan ilkelerinin ilk üçü birbirleriyle doğrudan ilişkili süreçleri ve yasama faaliyetini içerirken, son ilke daha çok iktisadi hassasiyetleri içermektedir. Kalemeye alınan konu açısından (ilk üç maddenin son maddeyi belirlemesi bakımından önemi inkâr edilmemekle birlikte) son ilkenin diğerlerine göre daha önemli olduğu söylenebilir. Bunların dışında Şekil 1'de de gösterildiği üzere yukarıdaki ilkelerin ışığında merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında belirli kriterlere kamusal mal ve hizmetler bölüşürülmektedir.

### Şekil 1: Merkezi ve Yerel Yönetimler Arasında Mal ve Hizmetlerin Bölüşürülmesini Belirleyen Ölçütler



**Kaynak:** M. Kâmil Mutluer ve Erdoğan Öner, 2009. Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi. İstanbul. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 19-28.



Sık sık tekrarlandığı gibi hizmet bölüşümünde (yine Şekil 1'den de görüleceği üzere) yasal ve geleneksel bölüşüm kriterleriyle beraber ve onlardan daha belirleyici olarak ekonomik ölçütler yer almaktadır. Kaynakların sınırlı oluşu, etkin/verimli kullanılmasını gerektirmekte, bu da ekonomik ölçütlerin önemini artırmaktadır. Bireylerin ulusal ve genel ihtiyaçlarının merkezi yönetimce, yerel ve nispeten özel ihtiyaçlarının ise yerel makamlarca yerine getirilmesi gerektiği yaygın kabuldür. Daha açık bir ifadeyle, ihtiyaçların doğru tespit edilmesi, hızlı tatmin edilmesi, düşük maliyetle maksimum faydanın sağlanması gibi faktörler bir takım hizmetlerin yerel düzeye bırakılmasının nedenleri arasında sayılabilir (Berk, 2003: 49).

Kamusal mal ve hizmetlerin merkez ve yerel arasında bölüştürülmesi konusunda yapılan bir diğer değerlendirme ise yerel ihtiyaçların yanında hizmetin coğrafi bölümlenebilirliğinin belirleyici kriter olup olmadığı konusudur (Karahanoğulları, 2001: 336). Coğrafi değerlendirmede mekânsal bir ayırım olarak da kent hizmetinin tartışmaya dâhil olduğu görülmektedir. Kentsel hizmetler, hizmetin ve/veya faydasının kentsel bir alanda bölünebilmesine göre belirlendiği, o bölge halkının ihtiyaçlarına özgü olduğu gibi ifadelerle gerekçelendirilmektedir (Sezer ve Vural, 2010: 209).

Kentsel hizmet veya genel ifadesi ise yerel hizmetlerin sunumunda Türkiye'deki idari sistem düşünüldüğünde yetkili kurumlar belediyeler ve il özel idareleridir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında etkinlik, verimlilik ve benzeri nispi yetersizliklerinden (Karahanoğulları, 2001: 336) ve bunun yanında 6360 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmasından dolayı yerel hizmet sunucuları olarak belediyeler inceleme konusu olmuştur.

Hizmetlerin merkezi nitelik mi yoksa yerel nitelik mi taşıdığını belirleyen bir diğer sebepse ülkenin ve dünyanın içinde bulunduğu siyasi ve ekonomik durum ile toplumun sosyo-ekonomik düzeyleridir. Türkiye özelinde konuyu detaylandırmak gerekirse; bireylerin gelir ve eğitim düzeyleri arttıkça ihtiyaçlarını karşılamak üzere yönetime daha fazla katılması, hizmetlerin ihtiyaçlarına uygun sunulması konusunda taleplerinin artması, Avrupa Birliği ve dünyanın yerelleşme yönelimleri gibi pek çok nedenlerden dolayı geçmişte merkezi idarenin yerine getirdiği hizmetlerin birçoğu yerel nitelik kazanmıştır (Özel, Eren ve İnal, 2009: 36; Sezer

ve Vural, 2010: 206). Kısacası günümüzde, belediye sınırları içerisinde gerçekleşen tüm kamusal (tam kamusal – yarı kamusal) nitelikteki hizmetlerin yerel hizmet kategorisine dâhil edilmesi gerektiği genel eğiliminin olduğu yorumu yapılabilir.

Mutluer ve Öner'in yapmış oldukları aşağıdaki değerlendirme konuyu özetler niteliktedir (2009: 28-29):

"...kamusal mal ve hizmetlerden tüm ülkeyi ilgilendiren mal üretimi ve hizmet sunulması, genelde merkezi idareler tarafından gerçekleştirilir. Bunun iki nedeni bulunur. Bunlardan birisi, hizmetin faydasının bölünememesidir. Diğer neden de, sözü edilen malların üretiminin ve hizmetlerin ifasının çok maliyetli olması ve finansmanının vergilerle karşılanmasıdır. Yarı kamusal mal ve hizmetler ise, zamana ve mekâna göre ya merkezi idareler tarafından ya da mahalli idareler ile ortaklaşa yürütülebilir.

...Yani özetle söylemek gerekirse, hangi mal ve hizmetlerin merkezi idare hangilerinin ortaklaşa ve hangilerinin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesinin gerekli olduğunu kesin çizgilerle ifade etmek pek doğru değildir. Söz edilen ölçütlerle birlikte, bu yöndeki genel eğilimin, yarı toplumsal mal ve hizmet üretiminin her iki idare arasında birlikte yerine getirildiği ve yavaş yavaş da yarı toplumsal mal ve hizmet alanlarında mahalli idarelerin sorumluluklarının artmakta olduğunu ifade edebiliriz."

Bu başlık altında aktarılan görüşleri birlikte değerlendirdiğimizde teorik ve pratik olmak üzere iki bakış açısının hâkim olduğunu görmekteyiz. Teorik zeminde tartışmaların, devletin olmazsa olmaz ve bölünemez mal ve hizmetlerinin dışında kalan tüm mal ve hizmetlerin ya özel kuruluşlarca ya yerel birimlerce ya da ortaklaşa yerine getirilmesi gerektiği etrafında yürütüldüğü görülmektedir. Pratik zeminde ise, etkinlik, verimlilik, ekonomik ve siyasi uygulanabilirlik gibi kriterler etrafında hizmet bölümününün yapılması gerektiği vurgulanmaktadır.

Sonuç olarak, yasa koyucuların ve politika yapımcılarının teorik zeminde verilen görüşlerle vizyonlarını belirlemelerinin, pratik zeminde yapılan görüşlerin doğrultusunda karar almalarının "bireysel ve toplumsal ihtiyaçların" etkin ve verimli bir şekilde tatmin edilmesinde oldukça önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

### 3. BELEDİYE GELİRLERİ

Devlet, merkezi ve yerel ayırt etmeksizin, toplumun ihtiyaçlarına yönelik çeşitli mal ve hizmetleri üretmekle ve/veya üretilmesini sağlamakla görevlidir. Asli zorunluluk, tam kamusal mal ve hizmetler olsa da ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi durumuna göre yarı kamusal ve bölünebilir özel mal ve hizmet olmak üzere çeşitlenebilen bu faaliyet alanı elbette ki bir finansmana ihtiyaç duyacaktır. Başta, tam kamusal mal ve hizmetlerin finansmanı olarak vergilerin yer aldığı gelir kalemlerinin yanında yarı kamusal ve bölünebilir özel mal ve hizmetlerin finansmanında vergi benzeri gelirler ve katılım/kullanım bedelleri vb. kalemler de yer almaktadır (Çakır, 2012: 106).

Esasında kamusal gelirlerin sınıflandırılmasında tek bir dilin kullanılmadığı görülmektedir. Bazı yazarlar kamusal gelirleri; zorla elde edilen gelirler, zorlama olmadan elde edilen gelirler ve parasal işlerden elde edilen gelirler (Çakır, 2012) şeklinde, bazı yazarlar da vergi gelirleri, vergi benzeri gelirler ve diğer kamu gelirleri şeklinde üçe ayırmaktadır (Mutluer & Öner, 2009: 29-36). Belediyeler de kamu kurumu olarak yukarıda bahsedilen gelir kalemlerinden bir veya birden fazlasından elde etmiş olduğu kaynakla mal ve hizmetlerini finansa etmektedir.

Belediyelerin gelirlerini temelde genel bütçe vergi gelirlerinden çeşitli yollarla (yasal pay ve yardım) alınan paylar ve öz gelirler olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür (Acar & Aydın, 2015: 1). Merkezi bütçeden yerel yönetimlere ayrılan vergi paylarının teoride hangi kriterler veya yöntemler ile yapılmakta olduğu hususuna, kaleme alınan konunun kapsamının dışında olduğu için ayrıntılı olarak ele alınmayacaktır. Ancak belediye öz gelirlerine geçilmeden önce merkez-yerel arasında gelir paylaşımında hangi ölçütlere dikkat edilmesi gerektiğine değinilmelidir. Bu bağlamda gelir bölüşümü yapılırken (Mutluer & Öner, 2009: 37);

- Mahalli idarelere verilen görevleri hakkıyla yerine getirecek miktarda gelir sağlanmalıdır.
- Merkezi ve mahalli idarelere gelir sağlamak amacıyla mükellefler aşırı derecede vergilendirilmemelidir.
- Değişik idarelere vergi alma yetkisi verildiğinde vergilendirme alanlarında boşluklar bırakılmamalıdır.
- Bölgeler arası ekonomik ve sosyal farklılıkları giderecek önlemler dikkate alınmalıdır.

Yukarıda verilen ilkeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, hem devletin hem de bireylerin mağdur edilmemesi hassasiyeti göze çarpmaktadır. Bir yandan az vergi alınmasıyla devletin kaynak sıkıntısı çekmemesi istenirken diğer yandan fazla vergilendirme ile de vatandaşların mağdur edilmemesi istenmektedir. Devletin asli görevinin bireylere hizmet olduğu düşünülduğünde nihai faydanın bireyler lehine olduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanında alınan vergilerin bireylere olan yükü ile devletin tüm bireylerin vergilerini birleştirerek yerine getirdiği hizmetler birlikte değerlendirilmediğinde elde edilen fayda elbette ki ilk durumdan fersah fersah fazladır.

Teorik tartışmaların yeterli düzeyde verildiği düşüncesi ile bölüm konusu olan belediye gelirlerine yoğunlaşılması yararlı olacaktır. Belediye gelirlerinin yukarıda da ifade edildiği üzere temelde merkezi bütçeden alınan paylar ve öz gelirler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi bütçeden alınan paylar, 5779 sayılı ve 02.07.2008 tarihli İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belirlenmektedir. İlgili yasanın **değişikliğe uğramadan önceki 2.** maddesinin 2. fıkrasında bu oran belediyeler için "*Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır*" şeklinde belirlenmiş, daha sonra ise aynı yasanın aynı madde ve fıkrasındaki oranlar güncellenmiştir.

6360 sayılı ve 06.12.2012 tarihli On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile "*Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır*" şeklinde değiştirilmiştir. Ayrıca yine 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı Kanun'un 2. maddesinin 3. fıkrasında %5 olan büyükşehir belediyelerinin payı % 6'ya çıkarılmıştır. Yapılan son değişiklikler ile ilgili kısım "*6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır*" olarak güncellenmiştir.

5779 sayılı Kanun'da yukarıda verilen değişikliklerin (Arıkboğa, 2016: 283) yapılması 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesinin kurulması ve 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu ilde de il özel idarelerinin kapatılarak, bu illerdeki belediye sorumluluk alanlarının mülki sınırlarına kadar genişlemesi ve ayrıca il özel idaresi sayısının 51'e düşmesinden kaynaklanmaktadır. Daha açık ifadesi ile sorumluluk alanlarının çeşitlenmesi ve coğrafi olarak genişlemesinden dolayı büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine sorumluluklarına bağlı olarak kaynak artımı yapılmıştır. Bunların dışında birçok diğer kriter ve oranlarca kaynak aktarımı ilgili yasalarca yapılmaktadır. Ancak konu kapsamı belediye gelirleri kaynaklarından şirket ve iştirakler olmasından dolayı, merkezi bütçeden ayrılan paylara daha fazla yer verilmemiştir.

#### 4. BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE İŞTİRAKLER

Belediyelerin merkezi ve yerel vergilerin, harç, resim ve benzeri zorlama (devletin egemenlik hakkıyla zorla/zorunlu olarak aldığı) ile elde edilen gelirlerinin yanında, zorlama olmadan elde etmiş olduğu gelirleri de mevcuttur. Zorlama olmadan elde edilen gelirler de kendi içerisinde *teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, bağış ve yardımlar, isteğe bağlı borçlanma, mali tekeller* olmak üzere dört grupta toplanmaktadır (Çakır, 2012: 114). Konu açısından teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Yazının başında da ifade edildiği gibi teorik bir takım görüşler olmakla birlikte esas belirleyici olan, daha doğrusu uygulamayı belirleyen hukuk devleti çerçevesinde yasalardır. Dolayısıyla teoride her ne kadar belli görüşler ifade edilse de belediye şirket ve iştirakleri ile ilgili düzenlemeler Türkiye'de 5393 sayılı ve 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu çerçevesinde gerçekleşmektedir (MİGM, 2016). İlgili kanunun Malî Hükümler kısmının Belediye Gelir ve Giderleri başlığının 59. maddesinin (d), (e) ve (h) hükümleri belediye şirket ve iştiraklerini doğrudan ilgilendirmektedir (Acar & Aydın, 2015: 2):

"d) Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.

e) Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.

h) Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler"

Tüm belediyeler için geçerli olan 5393 sayılı Kanun'a ek olarak 5216 sayılı ve 10.07.2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu da büyükşehir gelirleri ve ilçe belediyeleri arasında gelir bölüşümü hakkında konuyla ilgili çeşitli düzenlemeleri öngörmüştür (MİGM, 2016). 2464 sayılı ve 26.05.1981 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97. maddesinden de yasal dayanak alan 5216 sayılı Kanun'un 23. maddesinin ilgili fıkraları ise şöyledir:

- "d) Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- f) 7'nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- m)Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler."

5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile benzer hükümler içermesinin yanında, büyükşehir alanında kademeli bir belediye öngörülmesinden dolayı hem işbölümünü hem de kaynak bölümünü tespit eden hükümler de içermektedir. Böylece hizmetlerin kimler tarafından ve hangi kaynaklar doğrultusunda gerçekleştirileceği tespit edilmektedir. Bu yasal düzenlemelerin ve zeminin dışında 6360 sayılı Kanun da belediye şirketleri ve büyükşehir-ilçe belediyesi arasında yetki-sorumluluk-kaynak dağılımı hakkında hükümleri barındırmaktadır. Yazının kaleme alındığı tarih itibari ile en güncel düzenlemeye göre büyükşehir belediyelerine kapalı-açık otopark kurma, işletme yetkisi verilmiş, ayrıca ilçe belediyelerinde olan otoparklar büyükşehir devredilmiştir (TBB, 2014: 13).

Ayrıca 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerine coğrafi, nüfus gibi sebeplerden dolayı yetki alanında olmayan bazı işlerin devredilmesine imkân vermektedir. Bu işletme ve/veya yetki-sorumluluk alanları (TBB, 2014: 14):

- "- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek."

Belediyeler aktarılan alanlarda 5393 sayılı Kanun'un 70 ve 71. maddelerine göre özel hukuka tabi şirket ve işletme kurabilmektedirler<sup>3</sup>. Yasal zemini 2464, 5779, 5393, 5216 sayılı Kanun'lardan alan belediye işletme ve iştirakleri bahsi geçen Kanunların verilen maddelerinden de açıkça anlaşıldığı üzere belediyelerin kamu yararına kâr sağladığı yahut kamu faydasını esas alan ancak kaynağını büyük oranda ücretlerden karşılayan tüm ekonomik faaliyetleri kapsamaktadır (Mutluer & Öner, 2009: 51). Merkezi düzeyde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yerel yanmasının benzeri olan Belediye İştiraki Teşebbüslerinin farklılaştıkları nokta yerel hizmet alanının belirli coğrafya ve yoğunlukla yerel ihtiyaçlar ile sınırlanmasıdır. Kamusal hizmet ve malların incelendiği önceki başlıklarda vurgulandığı gibi zamanın şartlarına göre belli dönemlerde kamu ön plana çıkarken belli dönemlerde özel firmalar ön plana çıkmaktadır (Çetinkaya ve Demirbaş, 2010: 9).

Belediye şirketlerinin, birbiri ile rekabet içerisinde olan iki ana özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki müteşebbisin özel kişi değil kamu tüzel kişisi olması, ikincisi ise çalışma şekli ve üretiminin piyasa şartlarına göre şekillenmesidir. Bu ikili yapı birbirleriyle doğru değil, ters

<sup>3</sup> 5393 Sayılı Kanun:

Madde 70- Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.

Madde 71- Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.

orantılı olarak çalışması bir takım endişeleri de beraberinde getirmektedir. Mutluer ve Öner, belediye şirketlerinin bu özelliği ile ilgili şu değerlendirmelerde bulunmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 51):

"Mahalli idare işletmelerinin üstlenmiş olduğu bu ikili fonksiyon, tabii ki sonuç olarak biri biriyle aynı yönde çalışmazlar. Yani işletmelerin sosyal amaçla yönetilmesi halinde işletmelerin belirlemiş oldukları fiyatlar, idari fiyatlar olup maliyetler düzeyine yakın, hatta bazı durumlarda maliyetin altında dahi olabilir. Sözü edilen işletmelerin maliyetin altında fiyat tespit etmeleri halinde, ortaya çıkan zararlar mahalli idarelerin bütçelerinden karşılanır. İşletmelerin özel işletmeler şeklinde fiyat tespiti ise, iyi yönetildiği takdirde mahalli idareler belirli miktarda gelir sağlayabilirler. Ancak bu durumda sosyal amaçtan uzaklaşmış olur."

Belediye şirketlerinin kuruluşunu veya özel sektöre devrini büyük oranda dünya ekonomik eğilimi etkilese de ülkenin içinde bulunduğu özel durumlar üstün gelebilmektedir. Piyasa mekanizmalarının adil işlemediği, özel sektörün hizmetleri karşılayabilecek yeterli altyapıya sahip olmadığı durumlarda belediye iktisadi teşebbüslerinin öne çıktığı görülmektedir. Bu durum Türkiye özelinde düşünüldüğünde kent nüfusunun çok hızlı bir şekilde artması ulaşım, konut, altyapı, eğitim ve sağlık gibi sektörlerde kamu kuruluşlarının kamusal fayda adına harekete geçmesini zorunlu kılmıştır (Berk, 2003: 51). Tablo 2'de belediye teşebbüslerinin şirketlerinin kurulma nedenleri detaylı olarak verilmiştir.



<b>Tablo 2: Kamu ve Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kurulma Nedenleri</b>	
	<p>Yerel doğal tekeller: Su, gaz ve ulaşım gibi hizmetler belediyelerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır.</p> <p>Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin malul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanmasının temini: Ekmek, un, et, şeker ve kömür gibi ihtiyaçların temini; tanzim satış mağazaları; kreş, düğün ve nikâh salonlarının kurulup işletilmesi, içme suyu temini ve halka ulaştırılması gibi görevler Devlet veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından yeterince yerine getirilemediğinden belediyeler bu alanlarda aktif rol alma ihtiyacı duymuşlardır.</p>
<b>Ekonomik ve Finansal Nedenler</b>	<p>Yeni gelir kaynakları yaratma isteği: Otoparklar, iş hanları, oteller, soğuk hava depoları, içme ve maden suyu tesisleri yapıp işletmek gibi faaliyetlerde bulunarak finansman ve ek gelir sağlayacak yeni kaynaklar ortaya çıkarmışlardır.</p> <p>Özel bankaların sermaye şirketlerine sundukları kredi imkânlarından yararlanma isteği: Yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin diledikleri bankalarla çalışmalarını mümkün değildir. Oysa özel hukuk tüzel kişileri bu konuda daha serbest hareket edebilmekte, özellikle özel sektör bankalarının kendilerine sunduğu kredi olanaklarından daha serbest bir biçimde yararlanabilmektedirler.</p> <p>Yerel kalkınma girişimlerine öncülük çabaları: Yerel yönetimler, sermaye ve müteşebbis kılığını, yerel vergi gelirleri ve bürokratlarla aşmaya çalışmış, halı, dokuma, konfeksiyon, kaphıca, tatil köyü gibi kalkınma projelerini üstlenerek yerel kalkınmaya öncülük etmiştir.</p>
<b>Özerklik Arayışı</b>	<p>Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen mevcut bürokratik yapının dışına çıkma isteği: Kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmaları yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmaktadır.</p> <p>Merkezi yönetimin denetiminden kurtulma isteği: Belediyeler kamu hukukuna tabi olduğundan merkezi yönetimin (Bakanlıklar, Sayıştay vb.) denetimi altındadırlar. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin çoğu özel hukuka bağlı olduklarından sadece Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetimi altında olup, denetimleri özel hukuk hükümlerine göre gerçekleşmektedir.</p>
<b>İstihdam Serbestliği Arayışı</b>	<p>Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve yandaşlarına istihdam sağlama isteği: Belediyelerin bu amaçla İktisadi Teşebbüs kurdukları ya da kurulmuş olanları bu amaçla kullandıkları gözlenmektedir</p> <p>Nitelikli eleman istihdam etme isteği: Belediyelerin tabi olduğu ücret rejimi nitelikli elemanları istihdam etmeye imkân vermediğinden kurulan şirketlerin yönetim kademelerine getirilen nitelikli elemanlara ek gelir olanakları sunulmaktadır.</p>
<b>Kaynak:</b> Ahmet Berk, 2003. "Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri." <i>Sayıştay Dergisi</i> (49): 56-57'den oluşturulmuştur.	

Belediye şirket ve iştiraklerinin net olarak anlaşılması, kamu iktisadi teşebbüslerinden ve özel teşebbüslerden ayırt edilmesine bağlıdır. Bu bağlamda belediye şirket ve iştirakleri şu ayırt edici özelliklere sahiptir (Berk, 2003: 52-53): *a- Belediye tarafından kurulur veya belediyece ortak olunur. b- Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalıdır. (Daha az sermaye durumunda Belediye İştirakinden söz edilebilir.) c- Yönetimi belediyenin elinde olmalıdır. d- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler. e- Belediye Bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler. f- Özel hukuk tüzel kişisidirler.*

Yasal zeminini kamu hukukunda alsalar ve kamu sermayesi ile kurulsalar/katılsalar da belediye şirketleri ve iştirakleri özel hukuka tabidirler. Bundan dolayı yukarıda bahsedilen kanunların yanında 6102 sayılı ve 13.01.2011 tarihli Türk Ticaret Kanunu'na göre kolektif şirket, komandit şirket ve anonim şirket olmak üzere üç şekilde kurulmakta ve kamu tüzel kişilerinin seçilen üyelerince veya üyelerinin de katılımı ile yönetilmektedirler. Belediye şirketlerinin ikili (hem kamu sermayesi içermesi hem de şirket oluşu) yapısı gereği alım-satım konularında ihale kanunları da gündeme gelmektedir. Bu bağlamda 2886 sayılı ve 10.09.1983 tarihli Devlet İhale Kanunu incelendiğinde belediye şirketlerinin (iştiraklerin yönetimleri zaten özel kişilerden olduğundan) kapsam dışında kaldığı ve özel girişim olarak kabul edildiği görülmektedir. Ancak 4734 sayılı ve 22.1.2002 tarihli Kamu İhale Kanunu'na göre ise sermayesinin yarısından fazlası kamu kaynağı olması durumunda belediye şirketleri 4734 sayılı Kanun hükümlerine tabiidir (Dönmez, 2015).

İhale kanunlarındaki bu farklı uygulama yönetim boyutunda da yansımaları bulmaktadır. Şirket olarak görülen ve "isimlendirilen" Belediye İktisadi Teşebbüslerinin yönetimine, kurum temsilcilerinin de katılması (çoğunlukla da üst düzey siyasilerin katılımı olmaktadır), kurumların şirket olarak değil, belediye birimi olarak yönetilmesi sonucunu doğurmaktadır. İstisnaların varlığı inkâr edilmemekle birlikte hizmet ve fiyat gibi temel politikaların piyasa şartlarından çok, siyasi kararlarla alındığı söylenebilir. Bu durum elbette şirketlerin etkin, verimli veya kârlı çalışmalarının önündeki en büyük engeli oluşturmaktadır (Özdemir, 2011: 72).

Dilbirliği'nin 1995 yılında belediye şirketlerinde yaşanan problemleri ele aldığı yazısından günümüze kadar kayda değer değişimlerin yaşandığını söylemek oldukça güçtür. Hâlihazırda dile getirilen sorunların benzer nedenlere dayandığı söylenebilir. Dilbirliği'nin ifade ettiği sorunlar (Dilbirliği, 1995: 77-78):

- Şirketlerdeki belediye hisselerinin % 50'yi aşması, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin genelde belediye çalışanlarından olması ve bunların mali ya da cezai sorumluluklarının olmayışı,
- Şirketlerin kuruluş aşamasında, yer seçimi, rekabet, kalifiye eleman temini, pazarlama gibi serbest piyasa koşullarına riayet edilmemesi,

- Politik istihdam neticesinde iktisadi ve ticari anlayışın hâkim kılınamayışının ortaya çıkardığı sıkıntılar,
- Plansız ve hesapsız harcama sonucunda şirketlerin aşırı borç yükü altında sürekli zarar etmeleri,
- Siyasi saikle, aşırı personel istihdamı neticesi dinamik çalışma yönteminden uzaklaşma,
- Merkezi idarenin bu şirketleri denetleyememesi ve bu şirketlerin borç yüklerinin de belediyeler üzerine binmesi."

Dilbirliği'nin sıralamış olduğu bu yönetsel sorunların devam ettiğini ancak aktarıldığı kadar katı ve olumsuz olduğunu söylemek, başarılı belediye şirketlerine ve belediyelere haksızlık olacaktır. Kurumsallaşmanın ve kalifiye siyasilerin varlığı belli belediyelerde oldukça önemli sonuçlar doğurduğu da bilinmektedir. Bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin birçok şirket ve iştirakleri örnek olarak verilebilir. Hem toplumsal hem de ekonomik faydalarının diğer belediye şirketlerine örnek teşkil ettiği İstanbul Büyükşehir Belediyesi ayrıca incelenebilir (Ergin, 2014; Nas, 2013).

Belediye şirket ve iştirakleri ile ilgili önemli bir husus da muhakkak ki denetim konusudur. Belediye teşebbüslerine yöneltilen eleştirilerin büyük bir çoğunluğu da denetime dairdir. Belediyelerin teşebbüsler dışında kalan diğer birimleri ve kendi iç işleri ve işlemleri sıkı kamusal denetime tabii iken teşebbüslerin idari ve finansal açıdan yeterli düzeyde denetime tutulduklarını söylemek güçtür. 2010 yılına kadar, özel hukukun diğer özel şirketler konusunda ön gördüğü düzenlemelere ek olarak 4734 sayılı Kanunun'dan ve bazı durumlarda Başbakanlık, Maliye ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin yüzeysel denetimlerinden söz edilebilir (Demirkaya, 2010: 432).

Kamu denetimi konusunda anayasal düzenlemelerden biri olan 5018 sayılı ve 10.12.2003 tarihli Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu dahi daha önceki denetim boşluğunun yalnızca "mahalli idarelere bağlı ayrı tüzel kişilikleri (İSU, İZSU, İETT, EGO vb.) kısmını doldurabilmiştir. 2006 yılında 5018 sayılı Kanun çerçevesinde fiili olarak denetimlerini gerçekleştiren Sayıştay, bu denetimden 4 yıl sonra 6085 sayılı ve 19.12.2010 tarihli Sayıştay Kanunu ile ancak belediye şirketlerini ve

ortaklık hakları etrafında iştiraklerini denetleme hakkını edinebilmiştir (Meşe, 2011: 213).

6085 sayılı Kanun'un ilgili 4. maddesi:

"Sayıştay;

a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (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,

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dâhil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini, (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştay'a gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar."

Sayıştay Kanunu'nun yenilenmesi ile denetim konusundaki eksiklik bir nebze azalmış, 5018 sayılı Kanun'da ön görülen kurumların kamu kaynaklarını etkin-verimli kullanılıp kullanılmadıkları, yöneticilerin ve/veya harcama yetkililerinin şeffaf, saydam ve hesap verebilir olup olmadıkları, yasal denetime açılmıştır (Meşe, 2011: 214). Özel işletmelerde sermaye sahiplerinin alınan kararlardan doğrudan etkilenmeleri, kaynakları en iyi şekilde kullanarak maksimum fayda sağlama yönünde onları güdülemektedir. Ancak kamu kaynağını kullanan ve şirketin mali

durumundan doğrudan etkilenmeyen kamu yöneticilerinin, özel sektör yöneticileri kadar istekli (en azından teorik zeminde) olduklarını söylemek zor görünmektedir. Bundan dolayı kamu kaynağını kullanan belediye şirketlerinin kâr eden, üretim yapan, piyasada rekabet içinde olan bir kurum olsa da özel şirketlerden fazla kamusal denetime tâbi olmaları gayet normaldir.

Belediye şirketlerinin, belediye meclis kararı ve bakanlar kurulu onayı ile kuruluyor olmasının bir denetim mekanizması olduğu (ön denetim) söyleminin (Yüzer, 2010: 117-118) yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilebilmesi/önlenebilmesi bakımından yeterli olmadığı ifade edilebilir. Ele alınan konu itibari ile denetimden kastedilen kurulmuş bir şirketin işlevinin, alınan kararlarının ve mali durumunun incelenmesi, kanuna ve kuruluş amaçlarına aykırı eylemlerin sorumlularının ise cezalandırılmasıdır. Belediye meclis kararı ve bakanlar kurulu onayı, şirketlerin denetiminden çok, belediye meclis kararının denetlenmesine uygun düşmektedir.

Denetim konusunda diğer bir usul ise 3056 sayılı ve 10.10.1984 tarihli Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 20. maddesince ön görülen Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı denetimidir<sup>4</sup> (Kendirli, Başaran, & Turan, 2014: 30).

Belediye şirket ve iştiraklerinin idari vesayete tabii olması gerekip gerekmediği ayrı bir tartışma konusu iken, yapılan bu denetimin 1982 Anayasasının 123. maddesindeki "idarenin bütünlüğü" ilkesi etrafında gerçekleşen bir "idari vesayet" olup olmadığı ayrı bir tartışmayı meydana getirmektedir.

Denetimle alakalı son gelişme ise 2012/4213 karar sayılı ve 19.12.2012 tarihli Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlen-

<sup>4</sup> 3056 sayılı Kanun'un 20. maddesinin ilgili kısımları:

"... a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tesbit etmek ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,

b) 1. (a) bendinde sayılan kuruluşlarla bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak veya yaptırmak, ..."

mesine Dair Bakanlar Kurulu Kararıdır. 2012/4213 sayılı kararda, belli şartları taşıyan belediye şirket veya iştiraklerinin tamamı "6102 sayılı Kanun ile 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri çerçevesinde bağımsız denetime tabi" tutulmuştur.

## 5. 6360 SAYILI KANUN EKSENİNDE BELEDİYE ŞİRKET VE İŞTİRAKLERİ

Birbirini tamamlayan bir dizi kamu ve yerel yönetim reformlarının en önemli halkalarından birisini kuşkusuz 6360 sayılı Torba Kanunu oluşturmaktadır. Kanun, 5393 ve 5216 sayılı Kanun'larda daha önce yapılan düzenlemelerin alınan geri dönüşlerle eksiklerinin tamamlanmasını ve önerilerin hayata geçirilmesini sağlamıştır. Belediye şirket ve iştirakleri konusuyla ilgili önemli nokta, 6360 sayılı Kanun'un, İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmakta olan belediye sınırlarının mülki sınırlara çekilmesini (yani *ilde* belediye sınırları dışında coğrafi alan bırakılmaması) tüm diğer büyükşehir belediyelerinde de geçerli olmasını ön görmesidir.

Kanunun, diğer maddelerinin kendi etki alanları içerisinde önemleri ve doğurduğu sonuçlar diğer bölümlerde anlatıldığından, bu bölüm içerisinde genişleyen görev ve yetki alanlarının belediye şirket ve iştiraklerine etkisi incelenmektedir. Belediyelerin kendilerine yüklenen sorumluluklar ile yerel ihtiyaçları karşılamak üzere pek tabii kaynak ihtiyacı duyduğu, bu kaynakların bir kısmını merkezi yönetimden ayrılan paylardan karşıladığı önceki bölümlerde bahsedilmiştir. Yine önceki bölümlerde, merkezi yönetimce gönderilen payların *mahalli müşterek ihtiyaçları* karşılamakta yetersiz olduğu, ortaya çıkan finansman boşluğunu kapatmak içinse (yönetimsel ve pratik nedenler muhafaza edilmek kaydı ile) belediyelerin gelir getirici faaliyetlerde bulunduğu işlenmiştir.

Aktarılan bu gerekçeler ve bölgenin/özel sektörün imkânlarının kısıtlı olması dolayısıyla da belediyeler şirket ve işletmeler kurmakta, kurulmuş şirket ve işletmelere iştirak etmektedirler. 6360 sayılı Kanun, coğrafi genişlemeyle beraber, mevcut işletmelerin hitap ettiği kitleyi arttırmış ve bunun yanında artan nüfus ve hizmet çeşitliliği ile daha önce olmayan yeni şirketlerin kurulması sonucunu doğurmuştur. Her ne kadar belediye gelirlerinden bahsedilse de (ayrılan vergi pay ve oranları mali

hizmetler konusunu ilgilendirdiğinden), şirketlerin sayısındaki değişime, hizmet yüküne, çeşitliliğine ve yapısına yoğunlaşmıştır.

2012 yılının sonunda kabul edilen 6360 sayılı Kanun nasıl kendinden önceki kanunların çıktıkları üzerine kurulmuşsa, bu kanunun çıktıkları da gelecek kanunlar için bir rehber oluşturacaktır. Dolayısıyla kanunun uygulama aşamasında karşılaşılan sorunların tespit ve analiz edilmesi oldukça önemlidir. Zira kamu kaynağının kullanılması, bu alanda optimal maliyet ve faydanın sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bireysel faydanın geçerli kriter olmaması gereken bir alan olan kamu kurumların, etkinliği ve verimliliği yasal düzenlemelerle sağlanabilmektedir. Bu hassasiyetlere uygun olarak YERELSEN yürütücülüğünde Sakarya, Ordu ve Antalya'da 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları Değerlendirme Projesi kapsamında çalıştaylar düzenlenmiştir (YERELSEN, 2016).

Belediye yöneticileri, siyasiler ve akademisyenlerin katıldığı çalıştaylarda ele alınan konulardan biri de "Belediye Şirket ve İştirakleri" konusudur. Projenin Sakarya çalıştayında belediye şirketleri ile dile getirilen sorunların başında yukarıda da ifade edildiği üzere genişleyen coğrafyaya bağlı olarak artan hizmet çeşitliliği ve şirket sayılarına bağlı olarak kaynak (insan ve para) yetersizliği gelmektedir. Bunun yanında bir diğer önemli sorun ise kentleşmenin giderek artması ve bunun ölçek ekonomisini olumsuz etkileyebileceğidir.

6360 sayılı Kanun'un, birçok defa ifade edildiği gibi, yerel yönetimler alanında pek çok olumlu sonuçları olmuş, mal ve hizmet sunumunda minimum maliyet ile maksimum faydanın sağlanması amaçlanmıştır. Ancak olumlu birçok tarafına karşın, belediyelerin kırsal alanlara, mal ve hizmet götürmesi nüfusun ve kentleşmenin artmasına neden olmuştur. Buna bağlı olarak da optimal düzeyin üzerine çıkılmış, belediyelerin kaynakları yetersiz kalmıştır. Fiziki ve mali yetersizliklere ek olarak, daha önceden de ihmal edilen belediye şirket ve iştirakleriyle ilgili yasal düzenlemeler, 6360 sayılı Kanun'da da ihmal edilmiştir. Metin içerisinde verilen kanunların 10'dan fazla olması ve merkezi yönetimin belediye şirketleri ile ilgili bakış açısının net ve tutarlı olmadığı sık sık tekrarlanması, derli toplu bir yasal düzenlemenin yapılması gerektiğini göstermektedir.

Aktarılan yukarıdaki ana sorunların bir çıktısı olarak, mal ve hizmetler il ve ilçe merkezlerinde yoğunlaşmakta veya yoğunlaşmak zorun-

da kalmakta yahut kalite farkı oluşmaktadır. Mal ve hizmetlerin *merkezileşmesi* ise nüfusun merkezde toplanmasına ve buna bağlı olarak çarpık kentleşme, alt yapı yetersizliği, suç oranlarında artış ve işsizlikle sonuçlanmasına neden olmaktadır. Tablo 3'te bu ve benzeri sorunlara verilen çözüm önerileri yer almaktadır.

Tablo 3'te önerilen çözümlerin belediye şirketleri alanında yapılan akademik çalışmalarda da dile getirilen sorunlarla benzerlik taşıdığı söylenebilir. Ekonomik faaliyetlerin ne olması, hangi kriterler etrafında piyasada yer alınması gerektiği, yönetim sorunlarına, yasal eksikliklere, yanlışlıklara ve en son da yapısal (içsel) sorunlara kadar 4 kategori etrafında toplanan çözüm önerilerinin dikkate alınması oldukça önem arz edecektir.

<b>Tablo 3: Sakarya Çalıştayında Belediye Şirket ve İştirakleri ile İlgili Tespit Edilen Sorunlara Verilen Çözüm Önerileri</b>	
<b>Ekonomik</b>	Belediye gelirlerinin, genel paydan sağlananlar dışında artırılması gerekmektedir.
	Özel üretim malları üretmemeli, sosyal girişimcilik ön planda tutulmalıdır.
	Fiyatlama politikası toplumsal fayda ve maliyet dikkate alınarak belirlenmelidir.
	Kuruluş amacı olarak önce kaynak daha sonra verimlilik hedeflenmelidir.
	Dış mal ve hizmet alımı yerine mevcut şirketlerden yararlanılmalı yahut yeni şirketler kurulmalıdır.
<b>Yönetsel</b>	İlin cazibesini artıracak çalışmalar yapılmalı, kentin markalaşmasına katkı sağlanmalıdır.
	Zorunlu hizmetlerin dışında yeni faaliyet alanları oluşturulmalıdır.
	Yeterli ve nitelikli personel istihdam edilmelidir.
	Bilinçsiz ve amaçsız politikalarından uzaklaşarak şehir vizyonu oluşturulmalıdır.
<b>Yasal</b>	Kamu arazilerinin belediye bünyesine geçişleri kolaylaştırılmalıdır.
	Bütüncül bir mevzuat oluşturulmalıdır.
	Tesisle birlikte tamamlayıcı unsurlar aynı anda ihaleye çıkarılmalıdır.
	Büyükşehir-İlçe belediyeleri arasında yetkiler net olarak çizilmelidir.
<b>Yapısal</b>	İlin sosyo-ekonomik, coğrafi vb. özellikleri esas alınarak kurulmalıdır.
	Kuruluş şartları arasında nüfus kriteri konularak etkinlik ön planda tutulmalıdır.
	Merkezi idarenin bakış açısı değişmelidir.
	Yerel Kalkınma ve Merkeziyetçilik konusu netleştirilmelidir.

Çalıştay çıktılarının yanında 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları Değerlendirme Projesi kapsamında gerçekleşen ve büyükşehir-ilçe belediyelerinde görev alan yöneticiler üzerinde uygulanan anket çalışmasından da bahsedilmelidir. İlgili anket, Merkezi-Yerel, Büyükşehir-İlçe, Akademisyen ve bu grupların dışında faaliyet alanları-



na göre diğer birçok daire başkanlığı/müdürlüğü yöneticilerine, ayrı ayrı anketler (ilk kısım ortak, ikinci kısım alana özel) şeklinde uygulanmıştır. "Belediye Şirketleri ve İştirakler" alanındaki yöneticilere uygulanan anket sonuçlarının göze çarpan ve önemli olanları ele alınmıştır.

Anket sonuçlarından ilk göze çarpan sonuç; tüm faaliyet alanlarında görev alan yöneticilere uygulanan anketin ilk bölümünde yer alan 6360 sayılı Kanun'la hizmet alanındaki coğrafi genişlemenin talep edilen hizmetlerin niteliği ve niceliğinde bir değişim olup olmadığı sorusuna verilen cevaptır. Soruya cevap veren yöneticilerin %72'si talep edilen hizmetlerde hem nitelik hem de nicelik yönünden artış olduğunu söylerken, bu oran Belediye Şirket ve İştirakleri birimlerinde ve çalışanlarında %100'e ulaşmaktadır. Bu orana en yakın oran ise Çevre ve Atık Yönetimi birim yöneticilerinin verdiği yaklaşık %82'lik orandır. Belediye Şirket ve İştirakleri birim yöneticilerinin tamamının, Çevre ve Atık Yönetimi birim yöneticilerinin ise %82'sinin artış olduğunu ifade etmelerini yalnızca coğrafi genişleme ile açıklamak doğru olmayacaktır. 6360 sayılı Kanun ile kırsal alanların da belediye hizmet alanına dâhil edilmesi, ihtiyaç duyulan hizmetlerdeki artışı açıklayan bir diğer faktördür.

Anketin ikinci kısmındaki sorulara verilen cevaplar da, yukarıdaki soruya verilen cevaba paralellik arz etmektedir. Belediye Şirket ve İştirakleri birim yöneticilerinin %95'i artan hizmet yükünü azaltmak için yeni belediye şirketleri kurmak durumunda kaldığını, %79'u bu zorunluluktan dolayı yeni şirketlerin kurulduğunu ifade etmişlerdir. "Ölçeği genişleyen büyükşehir belediyeleri, belediye şirketleri ile daha işlevsel hale getirilebilir" önermesini katılımcıların %90'a yakını onaylarken, "İlçe sınırına kadar hizmet sorumluluğu genişletilen ilçe belediyelerinin işlevselleşmesi yolunda belediye şirketleri öncü rol oynayabilir mi?" sorusuna ise katılımcıların %95'i "Evet" cevabını vermişlerdir. Ayrıca yöneticilerin %95'i genişleyen hizmet-alan ölçeğinin belediye şirketlerini ve hizmetlerini de olumlu etkilediğini düşünmektedir.

Yukarıda verilen anket sonuçlarını önceki bölümlerde verilen bilgilere dayanarak yorumlamak gerekirse, katılımcılar artan sorumluluklarını yerine getirebilmek, oluşan kaynak açığını kapatabilmek ve daha hızlı çözüm üretebilmek adına şirketleşme yolunu tercih etmişler ve bu tercihlerinin belediyelerini daha işlevsel hale getirdiğini ifade etmişlerdir. İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanıp olumlu çıktılar alınan beledi-

diye hizmet sınırı-mülki idare sınırı bütünleşmesinin Türkiye'nin diğer büyük kentlerinde de aynı sonucu vermesini beklemek gerçekçi olmayacaktır. Bahsi geçen iki il sanayileşme ve kentleşme oranının Türkiye ortalamasının çok çok üstünde olduğu illerdir. Doğal olarak, kırsal alan hizmetlerinin daha az, kentsel alan hizmetlerinin ise ağırlıklı olduğu söylenebilir. Bundan dolayı diğer illerdeki büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ortaya "yeni ve farklı" ihtiyaçları karşılamak adına böylesi bir yöntem başvurusu normal karşılanmalıdır.

Uygulanan anketin bir diğer önemli (belki de en önemli) ve oldukça çarpıcı sonuçları olan sorusu ise "Sizce belediye şirketlerinin en önemli sorunları hangileridir?" sorusudur. Verilen cevaplar tek bir seçenek üzerinde yoğunlaşmamakla birlikte, birbirlerini destekler niteliktedir. Öne çıkan cevaplar şunlardır: %21,1'i şirket yönetimi ve kararlarına siyasetçilerin aşırı müdahalesi, %15,8'i kamu mantığıyla yönetilmesi sonucu özel sektörün dinamizminden uzak olması, %10,6'sı yönetici ve çalışanlarının yetersizliği, %26,3 personelin siyasi veya diğer çıkar ilişkileriyle sağlanması, bu nedenle de personelin verimli çalıştırılmaması.

Anketin bu sonucu metin içerisinde yer alan Berk'in (2003) çalışmasından yararlanılarak oluşturulan Tablo 2'deki sorunlarla doğrudan ilişkili görünmektedir. Berk'in yaklaşık 14 yıl önce dile getirdiği sorunların günümüzde de devam ettiğini (üstelik yöneticilerin cevaplarında) söyleyebiliriz. Bu sorun belediye şirketlerinin sermayesinin belediye kaynaklarından ve bunun sonucu yönetimlerinin de siyasilerden oluşmasından kaynaklanmaktadır. Belediye şirketlerinin siyasi çıkar ve rant odağı olmaktan çıkıp, asıl kuruluş amacı olan kamusal faydaya hizmet edebilmesi için profesyonel yönetim anlayışını benimsemeleri gerekmektedir.

## 6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

6360 sayılı kanun hem büyükşehir belediyesi hem ilçe belediyesi hem de Türk kamu yönetimi nezdinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Ölçek ekonomisi, yerleşme ve bölgesel kalkınma gibi çeşitli nedenlerle ortaya çıkan kanun, belediye yöneticilerini, oluşan değişikliğe uygun yeni adımlar atmaya itmiş ve itmektedir. Büyükşehir Belediyesi olan illerde İl Özel İdareleri kaldırılarak yetki, personel ve diğer varlık-

larının büyükşehir belediyelerine aktarılması, atılması gereken adımların ne denli büyük olduğunu göstermektedir.

Son yıllarda devam eden kamu reformlarının son halkalarından birini oluşturan kanunun çıktuları, gerçekleşmesi gerektiği düşünülen (yazarlarca) yeni reformlara rehber etmesi açısından önemlidir. Bundan dolayı, YERSELSEN yürütücülüğünde gerçekleşen "6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları Değerlendirme Projesi"nin çıktuları, politika yapıcılar, uygulayıcılar ve akademisyenler tarafından dikkatle incelenmelidir.

Projenin kapsamında gerçekleşen üç çalıştaydan biri olan Sakarya çalıştayında, bölümün konusu Belediye Şirket ve İştirakleri yöneticiler ve bu alanda çalışan akademisyenlerce etraflıca ele alınmıştır. Hem çalıştay sonucunda hem de alan literatüründe ifade edilen ortak düşünce, belediye şirketlerinin yönetimlerinin profesyonelleşmesi, siyasetten uzak, piyasa ile rekabet edebilir olması yönündedir. Yasal mevzuatın dağınıklığı, mevcut mevzuatın ise yetersizliği ve sınırlayıcılığı giderilmelidir. 6360 sayılı kanun, belediye alanında devrim niteliğinde değişiklikler ön görürken, belediye şirket ve iştirakleri ile ilgili mevcut sorunların çözümüne yönelik bir değişiklik içermemiştir.

Dahası 6360 sayılı Kanun'da, hal, otopark, otogar ve benzeri işletme alanlarının ilçe belediyelerinden alınıp büyükşehre verilmesi dışında, (mevcut sorunların yanında hizmet alanlarındaki genişlemeye bağlı ortaya çıkacak olan ve/veya çıkan sorunları önlemek adına) bir düzenleme ön görülmemiştir. 6360 sayılı Kanun'un, eksikliklerinin düzeltilerek (pek çok olumlu yönü olmakla birlikte) özellikle belediye şirket ve iştirakleriyle ilgili daha işlevsel ve kapsamlı yeni bir yerel yönetim reform yasasının yapılması gereklidir.

## KAYNAKÇA

- Acar, F., & Aydın, F. (2015). *Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri: Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları* (2nd ed.). Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Akgül Yılmaz, G. (2013). *Kamu Maliyesi* (4th ed.). İstanbul: Türkmen Kitapevi.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(33), 276–297.
- Armağan, R. (2003). Kamu Ekonomisinde Dışsallıklar ve Dışsallıkların İçselleştirilmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (9), 159–178.
- Arslan, M. O. (2012). Kamu Maliyesinin İşlevleri. İçinde Ş. Tosunoğlu & Y. T. Ergül (Eds.), *Kamu Maliyesi* (ss. 22–41). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Berk, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*, (49), 47–63.
- Bhatta, G. (2006). *International Dictionary of Public Management and Governance*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Çakır, T. (2012). Kamu Gelirleri. İçinde Ş. Tosunoğlu & Y. T. Ergül (Eds.), *Kamu Maliyesi* (ss. 106–123). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Çal, S. (2007). Kamu Hizmeti: Bir Tanım Denemesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1–2), 599–655.
- Çetinkaya, Ö., & Demirbaş, T. (2010). Belediye Gelirlerinin Analizi ve Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (53), 1–18.
- Çırakman, B. (1976). Kamu Hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 75–94.
- Demirkaya, Y. (2010). Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 420–444.
- Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3), 28–36.
- Dilbirliği, M. (1995). Belediye Şirketleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(2), 65–80.
- Dönmez, M. (2015). Belediyelerde Şirket Kurulması, Kurulmuş Şirketlere Katılınması ve Sermaye Artırılması. Erişim: [http://www.mahalliidarelerdergisi.org/Belediyelerce\\_Sirket\\_Kurulmasi\\_ve\\_Ilgili\\_Mevzuat\\_icerik2694.html](http://www.mahalliidarelerdergisi.org/Belediyelerce_Sirket_Kurulmasi_ve_Ilgili_Mevzuat_icerik2694.html), (E.T. 07.03.2017).
- Duran, L. (1984). Kamusal Malların Ölçütü. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 5(1–3), 35–48.
- Ergin, M. (2014). *Yerel Yönetimlerde BİT (Belediye İktisadi Teşekkülleri) Uygulamaları Örnek Çalışma İSPARK (İstanbul Otopark İşletmeleri Anonim Şirketi)*. İstanbul Aydın Üniversitesi, İstanbul.

- Eser, H. B., Memişoğlu, D., & Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 201–217.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, (466), 145–159.
- Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansımaları. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (20), 193–218.
- Gülân, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1–3), 147–159.
- Gülân, A. (1998). Türkiye'de Kamu Hizmetlerinin Gelişimi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56(1–4), 97–107.
- Karahanoğulları, O. (2001). *Kamu hizmeti (kavramsal ve hukuksal rejim)*. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Kendirli, S., Başaran, M. Ş., & Turan, H. (2014). Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 27–37.
- Korkut, G., Acar, O. K., & Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayış ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat, Ekonomi Hukuk ve Politika Dergisi*, (2), 107–137.
- Meşe, M. (2011). Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dış Denetim*, (4), 203–215.
- MİGM. (2016). *2015 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara. Erişim: <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>
- Mutluer, M. K., & Öner, E. (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1996). *Kamu Maliyesi* (9th ed.). İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.
- Nas, M. (2013). Belediye İktisadi Teşebbüsleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. *İstanbul Aydın Üniversitesi (İAÜD)*, 5(18), 23–38.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt I* (3rd ed.). İstanbul: Hak Kitabevi.
- Orak, C. Ç. (2007). Kamu Hizmeti: Tabula Rasa Avrupa Birliği Sürecinde Nasıl Doldurulacak? *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (68), 161–240.
- Ozansoy, C. (1997). Türkiye'de Kamu Hizmeti Tartışmaları: Bir Hamaset ve Habaset Alanı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 46(1), 85–100.
- Özay, İ. H. (1998). Türkiye'deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı: "Çok Yaşa" ya da "A Tes Amour." *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 56(1–4), 293–295.

- Özdemir, G. (2011). Belediye İktisadi Teşebbüsleri'nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (22), 59–84.
- Özel, M., Eren, V., & İnal, M. E. (2009). Yerel Siyaset ve Yerel Halkın Belediye Hizmetlerine Bakışı: Yerel Hizmetlerden Memnuniyet Düzeyi Üzerine Bir Araştırma. *Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 1(1), 22–50.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 147–171.
- Sezer, Ö., & Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, (159), 203–219.
- TBB. (2014). 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber. Erişim: [www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi.../6360\\_torba\\_personel\\_rehber.pdf](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi.../6360_torba_personel_rehber.pdf), (E.T. 07.03.2017)
- Uğurlu, A. (2010). *Kamusal Mallarda Bedavacılık Sorunu*. Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon.
- Ulusoy, A. D. (1998). Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 21–40.
- Vural, T. (2007). *Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler*. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Yayla, Y. (1993). Kamu Malının Çağdaş Tanımı. *Hukuk Araştırmaları*, 7(1–3), 7–18.
- YERELSEN. (2016). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları Değerlendirme Projesi Çalıştayları Bilgi Kitapçığı*. YERELSEN. Erişim: <http://cihatdoles.wixsite.com/yerelsen/kitapcik>
- Yılmaz, D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1–2), 1215–1234.
- Yüzer, F. (2010). *Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi*. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Kanunlar;
- 2464** Sayılı ve 26.05.1981 tarihli **Belediye Gelirleri Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 29.05.1981 Sayı: 17354.
- 2709** Sayılı ve 18.10.1982 tarihli **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 09.11.1982 Sayı: 17863 (Mükerrer).
- 2886** Sayılı ve 08.09.1983 tarihli **Devlet İhale Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 10.09.1983 Sayı: 18161.

- 3056** Sayılı ve 10.10.1984 tarihli **Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 19.10.1984 Sayı: 18550.
- 4734** Sayılı ve 04.01.2002 tarihli **Kamu İhale Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 22.01.2002 Sayı: 24648.
- 5018** Sayılı ve 10.12.2003 tarihli **Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 24.12.2003 Sayı: 25326
- 5216** Sayılı ve 10.07.2004 tarihli **Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 23.07.2004 Sayı: 25531.
- 5393** Sayılı ve 03.07.2005 tarihli **Belediye Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 13.07.2005 Sayı: 25874.
- 5779** Sayılı ve 02.07.2008 tarihli **İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 15.07.2008 Sayı: 26937.
- 6085** Sayılı ve 03.12.2010 tarihli **Sayıştay Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 19.12.2010 Sayı: 27790.
- 6102** Sayılı ve 13.01.2011 tarihli **Türk Ticaret Kanunu**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 14.02.2011 Sayı: 27846.
- 660** Sayılı ve 26.09.2011 tarihli **Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 02.11.2011, No: 28103.
- 6360** Sayılı ve 12.11.2012 tarihli **On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 06.12.2012 Sayı: 28489.
- 2012/4213** Sayılı ve 19.12.2012 tarihli **Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar**, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.01.2013 Sayı: 28537.

## EK - BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE İŞTİRAKLER ANKET SONUCU

- (1) "Yerel yönetim reformlarıyla hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyeleri belediye şirketleri kurarak hizmet yükünü hafifletme yoluna gitmek zorunda kalmaktadır" söylemine katılıyor musunuz?

%30 Kesinlikle Katılıyorum

%65 Katılıyorum

%0 Kararsızım

%5 Katılmıyorum

%0 Kesinlikle Katılmıyorum

- (2) Yerel yönetim reformları ile nüfus artan ve hizmet ölçeği genişleyen büyükşehir belediyenizin uygulama sürecinde belediye şirketi sayısı arttı mı?

%26,31579 Evet, oldukça arttı.

%52,63158 Evet, genel bir artış oldu.

%21,05263 Hayır, henüz bir değişiklik olmadı.

%0 Hayır, artış kesinlikle olmadı.

%0 Diğer (Lütfen belirtiniz)

- (3) "Ölçeği genişleyen büyükşehir belediyeleri, belediye şirketleri ile daha işlevsel hale getirilebilir" söylemine katılıyor musunuz?

%42,10526 Evet, kesinlikle katılıyorum.

%47,36842 Evet, katılıyorum.

%10,52632 Kararsızım.

%0 Hayır, katılmıyorum.

%0 Hayır, kesinlikle katılmıyorum.

- (4) İlçe sınırına kadar hizmet sorumluluğu genişletilen ilçe belediyelerinin işlevselleşmesi yolunda belediye şirketleri öncü rol oynayabilir mi?

%95 Evet

%5 Hayır



(5) İl ölçeğinde hizmet sunduğu düşünüldüğünde; belediye şirketleri büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumlarını sizce ne yönde etkilemektedir?

- %45 Oldukça olumlu
- %40 Genel olarak olumlu
- %15 Etki düzeyi belirsizdir.
- %0 Etkisizdir.
- %0 Oldukça etkisizdir.

(6) Sizce belediye şirketleri hangi faaliyet alanlarında işlev görmelidir?

- %5 Yol, cadde ve meydan yapımı gibi Fen İşleri alanları
- %0 Katı atık toplama ve diğer temizlik alanları
- %0 Konut, işyerleri vb. bina yapımı
- %10 Tüketim ve lojistik alanları
- %0 Park, bahçe ve rekreasyon alanlarının yapımı ve bakımı
- %25 Kamusal alanlarda (park, meydan vb) tüketime yönelik (örneğin yeme-içme, eğlence) vb küçük işletmeler
- %5 Ulaşım (minibüs, otobüs vb ulaşım araçlarının işletilmesi)
- %55 Diğer (lütfen belirtiniz)

(7) "Belediye şirketlerinin kurulması ticari hayatta haksız rekabet oluşturur" söylemine katılıyor musunuz?

- %0 Evet, kesinlikle katılıyorum.
- %5 Evet, katılıyorum.
- %10 Kararsızım.
- %70 Hayır, katılmıyorum.
- %15 Hayır, kesinlikle katılmıyorum.

(8) "Belediye şirketlerinin iyi yönetilemediği ve bu nedenle tasfiye edilerek özel sektörden doğrudan hizmet alınması gerektiği" söylemine katılıyor musunuz?

%0 Evet, kesinlikle katılıyorum.

%0 Evet, katılıyorum.

%25 Kararsızım.

%75 Hayır, katılmıyorum.

%0 Hayır, kesinlikle katılmıyorum.

(9) Sizce belediye şirketlerinin en önemli sorunları hangileridir?

%21,05263 Şirket yönetimi ve kararlarına siyasetçilerin aşırı müdahalesi

%0 Şirketlerin haksız rekabet oluşturması

%15,78947 Şirketlerin kamu mantığıyla yönetilmesi sonucu özel sektörün dinamizminden uzak olması

%10,52632 Şirket yöneticilerinin ve çalışanlarının yetersizliği ve niteliksizliği

%15,78947 Şirketlerin kendilerine yetecek kadar mali imkanlarla donatılmamış olması, sermayelerinin yetersizliği

%5,263158 Şirketlerin yeterince denetlenmiyor olması

%26,31579 Şirketlerin insan kaynaklarının siyasi veya diğer çıkar ilişkileri yoluyla sağlanması ve bu nedenle şirket personelinin verimli çalıştırılmaması

%5,263158 Diğer (lütfen belirtiniz)

(10) "Belediyenin kendi şirketlerine bazı işleri imtiyaz gibi yollarla direkt vermektedir." Bu söyleme katılıyor musunuz ?

%10,52632 Evet, Kesinlikle katılıyorum

%52,63158 Evet, Katılıyorum

%5,263158 Kararsızım

%31,57895 Hayır, Katılmıyorum

%0 Hayır, Kesinlikle Katılmıyorum