



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

**BELEDİYE HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA BELEDİYE
ŞİRKETLERİNİN YERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ
(İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN
İNCELENMESİ)**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Nur Belkıs BEKTAŞ

BURSA-2016



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

**BELEDİYE HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA BELEDİYE
ŞİRKETLERİNİN YERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ
(İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN
İNCELENMESİ)**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Nur Belkıs BEKTAŞ

**Danışman:
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA**

BURSA-2016

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Maliye Anabilim Dalı Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 701412013 numaralı Nur Bektaş BEKTAŞ'ın hazırladığı "Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Belediye Şirketlerinin Yeri ve Değerlendirilmesi (İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinin İncelenmesi)" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 11/07/ 2016 günü 11:00 – 13:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.



Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA
Uludağ Üniversitesi



Doç.Dr. Tolga Demirbaş
Uludağ Üniversitesi

Üye



Y.Doç. Dr. Musa Gök
Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi

Üye

Yemin Metni

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum "Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Belediye Şirketlerinin Yeri ve Değerlendirilmesi (İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinin İncelenmesi)." Başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntılarda kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

11/07/2016



Adı Soyadı : Nur Belkis BEKTAŞ
Öğrenci No : 701412013
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Bütçe ve Mali Planlama
Statüsü : Yüksek Lisans

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Nur Belkıs BEKTAŞ
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : VII + 114
Mezuniyet Tarihi :
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA

BELEDİYE HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ (İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN İNCELENMESİ)

Bu çalışmada kamu yönetiminde 1980 sonrasında yaşanan değişimler çerçevesinde belediyelerin görevleri içindeki hizmet üretme ve sunma anlayışlarındaki değişimler ve boyutu anlatılmaya çalışılmıştır. Seksenli yıllarda belediye idaresi içindeki müdürlüklerle üretimi ve sunumu yapılan sosyal hizmetler, ulaşım hizmetleri, temizlik işleri gibi birçok üretim ve sunum, günümüz belediyelerinde kurulan belediye şirketleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Üretim ve sunumdaki bu yöntem değişikliği finansmana katılım boyutunun da değişimini beraberinde getirmiştir. Bundan dolayı, geçmişte belediyelerde birçok üretim ve sunum belediye bütçesi içinden halka fazla hissettirmeden sunulurken, günümüzde belediye görevleri içinde yer alan birçok hizmetin üretimi ve sunumu bütçe dışına çıkarılarak finansmanı halka hissettirilerek karşılanmaya başlamıştır.

Bu temel bakışa göre, bu çalışma, günümüzde belediye görevleri içinde yer alan üretim ve sunumların belediye şirketleri eli ile yapıldığını ve üretim boyutlarının ne kadar olduğunu ortaya koymayı amaçlamıştır. Bir büyükşehir belediyesi olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği incelenmiştir. Özellikle büyükşehir belediyelerinde, birçok alanda şirketleşmeler kanalıyla üretimin finansmanı fiyat mekanizmasıyla karşılanmaktadır. Belediye sınırlarında yaşayanların, geçmişte daha az ödeyerek yararlandıkları hizmetler, günümüzde doğrudan fiyatlama yoluyla yararlanan hizmetler haline gelmiştir.

Anahtar Sözcükler:

Belediye Şirketleri, Yerel Kamu Şirketleri, Büyükşehir Belediyeleri,
Belediye Hizmetleri

ABSTRACT

Name and Surname : Nur Belkıs BEKTAŞ
University : Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field : Public Finance
Branch : Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded : Master
Page Number : VII + 112
Degree Date :
Supervisor : Prof. Özhan ÇETİNKAYA

THE PLACE AND EVALUATION OF MUNICIPAL COMPANIES IN MUNICIPAL SERVICES PRESENTATION (A STUDY OF COMPANIES OF ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY)

In this study, we attempted to describe changes in the size of the public administration and production services within the framework of municipal tasks and provide understanding of the changes in the post-1980. Production and the presentation of services such as social services, transportation services, cleaning works were made by the director of municipal administration in the eighties but nowadays they are carried out by municipal companies. The changes in the procedure of production and presentation have accompanied the changes in the size of participation in finance. Therefore, in municipalities, in the past, production and presentation were covered through of municipal budgets, nowadays, located in the municipal task of many services production and presentation are taken out of the budget.

Based on this basic overview, this study aims to reveal that production and presentations within the tasks of municipality are done via municipal companies and how much the size of production is. As a metropolitan municipality, Istanbul Metropolitan Municipality sample was analyzed. Especially in metropolitan municipalities, financing of production is covered by the price mechanism through incorporations in many areas. The services that citizens living in border of municipalities benefited by paying less in the past, have become utilized services through direct pricing.

Key Words:

Municipal Companies, Local Public Companies, Metropolitan Municipalities,
Municipal services

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
TABLolar.....	vii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİ VE HİZMETLERİN FİNANSMANI

1. BELEDİYE HİZMETİ KAVRAMI VE KURAMSAL YAPISI.....	3
1.1. Yerel İdare ve Merkezi İdare Hizmet Paylaşımı.....	3
1.2. Belediye Hizmeti Kavramı ve Gelişimi.....	6
1.3. Belediye Hizmet Türleri.....	8
1.2.1. Genel Kamu Hizmetleri.....	14
1.2.2. Savunma Hizmetleri.....	15
1.2.3. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri.....	16
1.2.4. Ekonomik İşler ve Hizmetler.....	16
1.2.5. Çevre Koruma Hizmetleri.....	18
1.2.6. İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri.....	18
1.2.7. Sağlık Hizmetleri.....	19
1.2.8. Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri.....	19
1.2.9. Eğitim Hizmetleri.....	20
1.2.10. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri.....	20

2. BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN

KAYNAKLARI	21
2.1.Hizmetlerin Finansmanının Kuramsal Yapısı	21
2.1.1. Kamusal Fiyatlama	23
2.1.2. Kamusal Fiyatlama Kriterleri	24
2.1.2.1. Etkinlik İlkesi	24
2.1.2.2. Maliyeti Karşılama İlkesi	25
2.1.2.3. Gelir Dağılımı Kriteri.....	26
2.1.3. Kamusal Fiyatlama Çeşitleri	26
2.1.3.1. Marjinal Maliyet Fiyatlaması.....	26
2.1.3.2. Ortalama Maliyet Fiyatlaması.....	29
2.1.3.3. İki Parçalı Fiyatlama	30
2.1.3.4. Fiyat Ayrımcılığı.....	30
2.1.3.5. Yoğun Dönem Fiyatlaması	31
2.2. Hizmetlerin Finansman Kaynakları.....	35
2.2.1. Vergiler	35
2.2.1.1. Emlak Vergisi	35
2.2.1.2. İlan ve Reklam Vergisi	36
2.2.1.3. Haberleşme Vergisi	36
2.2.1.4. Yangın Sigortası Vergisi	36
2.2.1.5. Eğlence Vergisi	37
2.2.1.6. Çevre Temizlik Vergisi	37
2.2.2. Harçlar	38
2.2.3. Harcamalara Katılma Payları	40
2.2.4. Diğer Gelirler.....	40

İKİNCİ BÖLÜM
BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE BELEDİYE HİZMETLERİ
KAPSAMINDA YERLERİ

1. BELEDİYE İŞLETMESİ-BELEDİYE ŞİRKETİ KAVRAMI VE UYGULAMASI	42
1.1. Belediye İşletmesi-Belediye Şirketi Kavramına Bakış	44
1.2. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları	47
2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU ve KURULUŞ ŞEKİLLERİ	49
2.1. Hukuki Dayanakları.....	49
2.1.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	50
2.1.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	51
2.1.3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu	52
2.1.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu.....	53
2.1.5. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu.....	53
2.2. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Şekilleri ve Nedenleri	54
2.2.1. Kuruluş Şekilleri.....	54
2.2.1.1. Doğrudan Şirket Kurmak	55
2.2.1.2. Dolaylı Yoldan Şirket Kurmak	56
2.2.2. Kuruluş Nedenleri	57
3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN İŞLEYİŞ YAPISI.....	59
3.1. Belediye Şirketlerinin Belediye İdaresi İle İlişkileri	59
3.1.1. İdari İlişkiler	60
3.1.2. Mali İlişkiler	60
3.2. Belediye Şirketlerinin Yönetim Yapıları.....	62
3.3. Belediye Şirketlerinin Sermaye Artırımı ve Yapısı.....	63
3.4. Belediye Şirketlerinin Denetimi	64
3.5. Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi.....	67
3.6. Belediye Şirketlerinin Kamu İhale Mevzuatına Göre Durumu	70

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİ İLE BELEDİYE İDARESİNİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİNİN İNCELENMESİ.....	71
4.1. Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Mali Görüntüsü	71
4.2. Büyükşehir Belediye Şirketleri İle Belediye İdarelerinin Mali Büyüklüklerinin İncelenmesi.....	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ GÖRÜNTÜSÜ	76
1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Hizmet Yapısı	77
1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçe Büyüklükleri	78
2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE ŞİRKETLEŞMENİN DURUMU	78
2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Faaliyet Alanları	79
2.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Büyüklükleri	88
3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE BELEDİYENİN ŞİRKETLERİNİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI	95
3.1. Belediye İdaresi ile Belediye Şirketlerinin Gelirler Yönüyle Karşılaştırması	95
3.2. Belediye İdaresi ile Belediye Şirketlerinin Giderler Yönüyle Karşılaştırması	96
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	100
KAYNAKÇA	108

TABLolar

	Sayfa No.
Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerine Ait Olan Şirketlerin Özet Bilançosu	72
Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerine Ait Olan Şirketlerin Özet Gelir Tablosu	72
Tablo 3: 2011-2013 Yılı Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Büyüklükleri	72
Tablo 4: 2011-2013 Yılı Belediye Şirketlerinin Mali Büyüklükleri	74
Tablo 5: 2011-2013 Yılları Büyükşehir Belediyesi Gelirleri ile Şirketlerin Brüt Satış Karşılaştırması.....	74
Tablo 6: 2011-2014 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçe Büyüklükleri.....	78
Tablo 7: İBB Şirketleri Faaliyet Alanları ve Kuruluş Yılları.....	79
Tablo 8: İBB Şirketleri Sermaye ve Ortaklık Yapısı	88
Tablo 9: İBB Şirketlerinin 2011-2014 Yılı Toplam Bütçe Büyüklükleri	90
Tablo 10: İBB Şirketleri 2011 Yılı Bütçe Büyüklükleri	90
Tablo 11: İBB Şirketleri 2012 Yılı Bütçe Büyüklükleri	91
Tablo 12: İBB Şirketler 2013 Yılı Bütçe Büyüklükleri	93
Tablo 13: İBB Şirketleri 2014 Yılı Bütçe Büyüklükleri	94
Tablo 14: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Gelirleri ile İBB Şirket Gelirlerinin Karşılaştırması.....	95
Tablo 15: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Giderleri ile İBB Şirket Giderlerinin Karşılaştırması.....	97
Tablo 16: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Yatırımları ile İBB Şirket Yatırımlarının Karşılaştırması.....	98

GİRİŞ

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlerle birlikte belediyelerin görevleri içindeki hizmet üretme ve sunma şekli de değişikliğe uğramıştır. Çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçları daha etkin ve verimli bir şekilde karşılayabilmek için belediyelerin yerel hizmet sunumunda alternatif hizmet sunma yöntemleri arayışı ile hizmet üretme ve sunumunda yeni mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu mekanizmalardan şirketleşme modeli 1984 yılında büyükşehir modelinin mahalli idareler içinde yer almaya başlaması ile büyükşehir belediyelerinde yoğun olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada, seksen li yıllar itibariyle çoğunlukla yaşanan değişimlerle birlikte belediyelerin hizmet üretme ve sunma yönteminde yaşanan değişikliklerin hizmetlerin finansmana katılımı boyutunda getirdiği değişimler üzerinde durulmuştur. Geçmişte birçok üretim ve sunum belediye bütçesi ile sunulurken günümüzde belediye görevleri içinde yer alan bazı hizmetlerin üretimi ve sunumu bütçe dışına çıkarılarak finansmanı halkın fiyatlama ya da ücret ödeme şeklindeki katılımı ile karşılanmaya başlamıştır. Bu çalışma ile günümüzde belediyelerin sunmak zorunda oldukları hizmetlerden belediye şirketleri aracılığı ile sunulanların önemli boyutta olduğu düşüncesi ile konu ele alınmıştır. Çalışma belediye görevleri içinde olan yerel hizmet üretimi ve sunumlarının belediye şirketleri eli ile yapıldığını ve üretim boyutlarının ne kadar olduğunu, Türkiye’nin en büyük belediyesi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği ile ortaya koymayı amaçlamıştır. Bu konuda öncelikle şirketlerin toplam mali büyüklükleri belirlenip daha sonra toplam belediye hizmetleri içindeki yeri, şirketlerin ciro büyüklüğü ve belediye idaresinin bütçe büyüklükleri karşılaştırması ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tez hedeflenen amaca ulaşmak üzere üç bölümde ele alınmıştır. Birinci bölümünde; belediye hizmeti kavramı ve kuramsal yapısı altında, hizmetlerin yerel idare ve merkezi idare arasında paylaşımı doğrultusunda, belediye hizmeti kavramının geçmişten günümüze gelişimi ele alınarak belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarındaki hizmet türlerinden bahsedilmiştir. Hizmetlerin finansmanı çerçevesinde, kamu kesiminde fiyatlama kavramına değinilerek kamusal fiyatlama

yöntemleri belirtilmiş, belediyelerin görev ve sorumlulukları yerine getirebilmeleri için kullandıkları finansman kaynakları üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde; belediye şirketleri ele alınarak şirketlerin belediye hizmetleri kapsamında yerleri ele alınmıştır. Belediye işletmeleri (bütçe içi işletme) ile belediye şirketleri kavramsal olarak tanımlanarak, farkları ortaya konulmuştur. Belediye şirketlerinin yasal zeminini oluşturan mevcut yasalara değinilerek, şirketlerin kuruluş nedenleri ve kuruluş şekilleri ile işleyiş ve denetim yapısına, özelleştirme-ihale konularına yer verilmiştir. İkinci bölümün son kısmında ise Türkiye’de var olan büyükşehir belediyelerinin toplam mali büyüklükleri ile bu belediyelere bağlı olan şirketlerin mali büyüklükleri karşılaştırılarak tezin amacına yönelik veri incelemesi gerçekleştirilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümde ise; tezin alan incelemesi kapsamında İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin mali büyüklüğü ve hizmet yapısı üzerinde durularak, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nde şirketleşmenin durumu ortaya koyulmuş olup, belediye şirketlerinin faaliyet alanları ile sermaye ve ortaklık yapıları incelenerek, belediye idaresi ile karşılaştırmalı olarak ciro, kâr-zarar durumu incelenmiştir. Bu incelemeler neticesinde, belediye idaresi yanında şirketleşme kanalıyla da gerçekleştirilen hizmet üretiminin büyüklüğü belirlenerek, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hizmetlerin finansman yönteminin ne yönde gelişme gösterdiği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE HİZMETLERİ VE HİZMETLERİN FİNANSMANI

1. BELEDİYE HİZMETİ VE KURAMSAL YAPISI

Belediye hizmetleri, belde halkının ihtiyaçları çerçevesinde üretilen ve sunulan hizmetler olarak maliye literatüründe yer almıştır. Hizmetlerin belediyeler tarafından sunulabileceği merkezi idarenin karar mekanizması içinde görevler şeklinde belirlenmekte olup, bu husus çıkarılan yasalarla netleştirilmektedir. Bu bakış içinde, hizmetlerin hangilerinin belediye idaresi, hangilerinin merkezi idare tarafından sunulacağı tartışması önem kazanmaktadır. Bu konu altında ele alınması gereken ilk başlık, yerel idare-merkezi idare hizmet paylaşımı tartışmasıdır.

1.1. Yerel İdare ve Merkezi İdare Hizmet Paylaşımı

Yerel idarelerin topluma merkezi idareden ayrı olarak hizmet sunmasının değişik yönlerden açıklamaları mevcuttur. Bu açıklamaların başında bu idarelerin var oluş nedenleri yer almaktadır¹. Yerel idarelerin var oluş nedenleri; ekonomik, hukuki, siyasi olarak ele alınmıştır. Ekonomik yaklaşıma göre; kıt kaynakların dağılımında, toplumun ihtiyaçlarını karşılamada kaynakların optimum kullanımı için yerel idarelere ihtiyaç vardır. Teknik olarak, daha az kaynak kullanımı ile toplumun ihtiyaçlarını en yüksek düzeyde karşılamak için daha çok hizmet sunumunu hangi yönetim anlayışı sağlıyorsa o yönetim anlayışındaki idare, hizmet sunumunu gerçekleştirmelidir. Ekonomik olarak hangi idarenin hizmetleri gerçekleştireceği hizmetin faydasının yayıldığı alanın büyüklüğü ile hizmeti talep edenlerin tercihi dikkate alınarak belirlenir. Siyasi yaklaşıma göre; yerel idarelerin var oluşunun temelinde demokrasi inancı vardır². Yerel idareler belli bölge sınırları dâhilinde yaşayan toplulukların kamusal ve siyasi haklarını beraberce kullanmalarının birer aracıdır. Belli bölgede yaşayan toplulukların, ortak ihtiyaçlarını kendilerinin seçeceği temsilciler aracılığıyla gerçekleştirmeleri hem

¹ Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 4.B. , Ekin Kitapevi, Bursa, 2014, s.10.

² Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, Yenilenmiş 7. B. , İstanbul, 2001. s.27.

demokratik olacak hem de bu temsilcilerin yöre halkı içinden olmaları, ihtiyaçları daha iyi bilmelerini sağlayacaktır. Yani yerel idarelerde yöneticiler topluma daha yakın olduğu için tercihler kolay tespit edilmekte ve hizmetler kolay karşılanabilmektedir.

Yerel idarelerin hukuki yönden açıklanmasında, devletlerin örgütlenme biçimindeki eğilim dikkate alınmıştır. Uygulamada merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak iki örgütlenme biçimi ortaya çıkmıştır³. Merkezden yönetim yani merkeziyet kavramını geniş anlamda ele alacak olursak, bu yönetim şeklinde ülkeler siyasi, hukuki veya idari yönden merkezden yönetilir. Bu durumda ortaya iki yönden merkeziyet kavramı çıkmaktadır. Yasama ve yargı yetkilerinin merkezi idarede bulunması ile siyasi merkeziyet, yürütme ile ilgili idari konulardaki yetkinin merkeze bağlı olması ile de idari merkeziyetten söz edilebilir. Merkez tarafından kullanılan yasama, yürütme ve yargı yetkilerinde ülkelerde uygulanan üniter ve federal devlet sistemlerine göre farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Üniter yapıda tek devlet olduğundan merkezden yönetim doğrultusunda yürütmenin dışında yasama ve yargı yetkisi tamamen devlet tarafından kullanılırken, federal yapıda yasama, yargı ve yürütme yetkisi federal devlet dışında federe devletlerce de kullanılır.

Ademi merkeziyet yani yerinden yönetim ise yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin merkez yerine kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için kamu güçlerinin merkezi otoriteden çekilerek daha az yetkili otoritelere aktarılmasını ifade eder⁴. Yerinden yönetim kavramı yetki dereceleri açısından siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olarak sınıflandırılmıştır. Siyasal yerinden yönetim şekli, yerel idarelerden çok devlet sistemlerini belirlemektedir. Yasama, yargı ve yürütme yetkilerinin dağılımına göre devlet sistemleri oluşmuştur. Siyasi yerinden yönetim federal sistemler içinde yer almaktadır. Federe devlet sınırları içinde belediye ve köyler gibi yerel idareler olsa da bunlar idari yerinden yönetim ihtiyaçlarından doğmuştur. İdari yerinden yönetimde; bazı yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesi için idari olarak belirli yetkilerin belirli bölge idarelerine bırakılması söz konusuysen, yasama ve yargı yetkileri merkeze aittir. İdari yerinden yönetim şeklinde, uygulamalarda hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim söz konusudur. Hizmet yerinden yönetim; hizmet alanı ile sınırlı olarak hizmetlerin daha etkin görülebilmesi için teknik

³ Yenal Öncal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3.B. , Filiz Kitapevi, İstanbul, 1998, s.12

⁴ Nadaroğlu, a.g.e., s.20.

nedenlerle hizmetlerin merkezi idare dışında bazı kuruluşlara bırakılmasıdır. Yer yönünden yerinden yönetim; ülkenin belli bölgelerinde yaşayan kişilerin o bölgelerde ikamet etmelerinden ve komşuca yaşamalarından dolayı ortaya çıkan ortak ihtiyaçların, bölgeye tanınan idari özerklik ile belirlenmesi ve finansmanına da bölgede yaşayanların katıldığı yönetim şeklidir. Belediyelerin yönetim biçimi yer yönünden yerinden yönetim şeklindedir.

Yerel idarelerin hizmet sunumunda gün geçtikçe artan önemi göz önüne alındığında, merkezi idareler ile yerel idareler arasındaki mali ilişkilerin (mali tevzin) düzenlenmesi konusu ortaya çıkmaktadır. Devlet ile yerel idareler arasındaki idari ve mali ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren bazı sebepler bulunmaktadır⁵. Ana sebeplerin başında; yerel idarelerin merkezi idareler karşısında korunması gerekliliği, yerel idareler arası eşitliğin sağlanması, merkez ile yerel idarelerin aynı kaynaktan gelir sağlamaları ve mali ilişkilerin planlanması zorunluğu gelmektedir. Merkezi idare, yerel idareleri kendisi kurmuş olmasına rağmen gelirleri devretmede eli sıkı davranıp, yerel idarelere gerçekleştirebileceklerinden fazla görevler yükleyebilir. Hizmet bölüşümü ve kaynak dağılımı bozukluklarının ortaya çıkmaması için anayasa ve kanunlarda düzenlemelerin yer alması gerekir. Fakat kanun yapma yetkisinin merkezi idareler elinde olması, yerel idarelerin merkezi idareler karşısında yeterince korunup korunmadığını tartışmaya açık bırakmaktadır. Sosyal devlet olmanın gereği hem bireyler arası hem de bölgeler arasında eşitliğin sağlanmasıdır. Bu açıdan, merkezi idarenin hem dikey hem de yatay eşitliği sağlaması gerekir. Yani bir taraftan merkezi idare ile yerel idareler arasındaki eşitlik sağlamalı ve diğer taraftan yerel idareler arasındaki farklar ortadan kalkmalıdır. Merkezi idarenin hangi vergileri yerel idarelere bırakacağı, hangi vergileri kendisinin tahsil edeceği ve tahsil ettiği vergilerin ne kadarını yerel idarelere aktaracağı, önemli olan diğer bir husustur. Merkezi idare ve yerel idareler arasında hizmet bölüşümü ve kaynak dağılımında, idareler arasında yönetim çatışması oluşmayacak şekilde mali ilişkiler planlanmalıdır.

Son yıllarda daha önceleri merkezi idarenin üstlendiği birçok hizmet artık yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Merkezin üzerinde bulunan yetkilerin yerel yönetimlere devri, bu yönetimlerin hizmet alanlarını genişletmiştir. Durum böyle olunca

⁵ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.10.

hizmetlerin mali açıdan getireceği yükler de artmıştır⁶. Yerel idarelerin üstlendiği, çevre hizmetleri ve kent içi trafik hizmetleri gibi ortaya çıkan yeni hizmetler, bu idarelere bazı görevler yüklemiştir. Özellikle son yıllarda, şehir içi yolların yapımı ve bakımı türünden çeşitli hizmetlerin belediyelere bırakıldığı görülmektedir⁷. Merkezi idare ile yerel idareler arasındaki bu paylaşımların, yeni kamu yönetimi anlayışı ile daha fazla yerinden yönetim uygulamasına doğru yol almasıyla yerel yönetimlerin görev sahalarının ve görev türlerinin arttığını söylemek mümkündür⁸.

1.2. Belediye Hizmeti Kavramı ve Gelişimi

Tüketicilere bir ücret ya da fiyat belirlemeden finansmanı vergilerle karşılanan, devlet bütçesinde gösterilen mal ve hizmetlerin kapsamı oldukça geniştir. Devletin bu tür mal ve hizmetleri finanse etmesinin grup tüketimi, riskli maliyetler, gelirin yeniden bölüşümü, ulus devleti korumak gibi çeşitli sebepleri vardır. Kamu hizmeti olarak adlandırılan bu tür mal ve hizmetler tam kamusal mal ve hizmet grubu içinde yer alır⁹. Bu hizmetler, toplu halde yaşayan insanların tek başına karşılayamadıkları ihtiyaçlarını karşılar. Kamu hizmeti geniş bir vatandaş kesimine, sunumunda doğrudan üretim, finanse etme veya düzenleme seçenekleri kullanılarak sunulur ve piyasanın üretiminin başarısız olduğu ya da eksik ürettiği hizmetler olduğu için, devlet müdahalesini gerektirir¹⁰.

Kamu hizmetlerinden halkın yaşamsal ya da gündelik ihtiyaçlarının büyük bir kısmı, halka en yakın olan yerel yönetim birimleri tarafından sunulur. Kamu hizmetlerinin sunumunda, merkezi idare yanında yerel yönetim birimlerinin yer almasının çeşitli sebepleri vardır¹¹. Bu cümleyi soru formunda ifade etmek gerekirse, kamu hizmetlerinin sunumu merkezi idare aracılığı ile gerçekleştirilirken ayrıca yerel

⁶ Mustafa Sakal, Habip Demirhan, "Yönetimler Arası Transferlerin Yatay ve Dikey Dengesizlikleri Gidermedeki Etkinliği", *Mali Yerinden Yönetim*, (Ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir), Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2014, s.237-238

⁷ Mutluer, Öner, a.g.e., s.248.

⁸ Türkiye'de 2005 tarihli Belediye Yasasının kabulü ile 1930 tarihli Belediye Kanununun kalkmış olup, yeni yasayla belediyelere yeni görevler ve yetkiler tanınmıştır.

⁹ Pınar Akkoyunlu, "Kamu Mali ve Hizmeti Tanımı", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40. Seri, İstanbul, 2001, ss.2-3.

¹⁰ Poul A. Grout-Margaret Stevens, "The Assesment: Financing and Managing Public Services" *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.2, 2003, <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/19/2/215.full.pdf+html> , (10.10.2015), p. 216.

¹¹ Nadaroğlu, a.g.e., s.15.

idarelere ihtiyaç duyulmasının gerekliliği nedir? şeklinde yazmak mümkündür. Bu soru genel olarak cevaplanacak olursa; devlet, sınırları dâhilinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını temin eder, genel menfaatlerini korur ve bunu merkezi idare aracılığı ile yürütür. Merkezi idarenin gerektirdiği çeşitli hizmet birimleri ülkenin her yerine dağılarak, hiyerarşik anlayış doğrultusunda kendilerine verilen görevleri gerçekleştirir. Merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak belirlenen hizmet birimleri il ve ilçe ölçeğinde örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla merkezi idare oluşturduğu teşkilatı vasıtasıyla, faydası ülke geneline yayılan üretim ve sunum görevini yerine getirir. Yerel idarelerin varlık nedeni ile ilgili sorunun cevabının içinde ise bu idarelerin belli bir insan topluluğunun belli bir bölgede yaşamasından dolayı ortaya çıkan ihtiyaçlarının, kendileri ya da kendilerinin seçtikleri kişiler aracılığı ile giderilmesi olgusu vardır. Günümüzde, yerel yönetim birimi olan belediyeler görev ve gelir yapılarına bakıldığında halka hizmet sunan en önemli idare olarak görülmektedir. Bu durum yerel idareler içinde önemli bir idare olarak görülen belediyelerin sundukları hizmetlerin de aynı zamanda önemli hizmetler olarak görülmesini sağlamaktadır.

Belediye hizmetleri; belde halkının günlük yaşamda ihtiyaç duyduğu onlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulan hizmetlerdir. Bu hizmetler vatandaşlardan herhangi bir ücret alınmayarak sunulan sokak aydınlatma, cadde, yol, yangın söndürme ve polis koruması olabileceği gibi vatandaşların belli bir bedel ödeyerek yararlanabileceği, su, toplu taşıma, atık bertaraf etme gibi hizmetler de olabilmektedir¹². Bu tür hizmetlerin sunumunun belediyelere bırakılması ile hizmetin görülme etkinliği artmaktadır. Çünkü bu idareler hizmetlerle ilgili her türlü içeriğin (miktar, üretim yöntemi, fiyat, kalite vb.) belirlenmesinde, merkezi idareye göre daha etkindir¹³. Belediyeler merkezi idareye göre daha küçük topluluklar olduğu için hizmet tercihlerinde bireylerin taleplerini daha doğru yansıtır. Belediye hizmetlerinin finansmanı ve sunumu, hizmetin önceliği göz önüne alınarak yapılır. Belediyeler vatandaşlara en yakın yerel yönetim birimleri olduğu için hizmet sunumunda vatandaş talepleri dikkate alınır. Belediye hizmetleri bölgesel niteliktedir ve yerel halkın bu hizmetlere katılma hakkı vardır. 5393 sayılı Belediye Kanununda bu açık bir şekilde

¹² Harry Kitchen, "Delivering Local/Municipal Services", *Public Services Delivery*, (Ed. Shah Anwar), World Bank Publications, Washington D.C. , 2005, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicServiceDelivery.pdf>,(10.10.2015), p.118.

¹³ Öncel, a.g.e., s.35.

ifade edilmiştir. Belediye Kanununun 13. maddesinde; *“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.”*, şeklinde katılımcılık kavramı yer almaktadır. Bu şekliyle belde halkı hizmet talebinde ve ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli bir rol içindedir. Kanunun 77. maddesinde de belediyelerle ilgili olarak; *“Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”* şeklinde ifade yer almaktadır. Belediye hizmetlerinin çıkış noktası, halkın müşterek ihtiyaçları olduğuna göre vatandaşın bu hizmetlerde söz hakkı ve katılımcılığın olması, hem yerel halkın ihtiyaçlarındaki tatmin düzeyini artırır hem de belediyenin elindeki kaynaklarının doğru bir şekilde kullanılmasını sağlar.

Belediye hizmetlerinin geçmişten günümüze yapılarında yaşanan değişimler, onların finansmanı yanında sunum şeklinin ve idaresinin de değişmesine neden olmuştur. Günümüz ekonomik anlayışı çerçevesinde, bazı hizmetlerin üretimi ve sunumunda yerel halk önemli finansal yüklerle karşı karşıya kalmıştır. Değişen bu yapı içinde, geçmişte yerel bütçeden genel ödenek tahsisi ile finanse edilen hizmetler artık gelişme ile birlikte yerel halkın doğrudan yaptığı ödemeler ile yerel bütçe içinde yer almaya başlamıştır. Çalışmanın ana konusu içinde yer alan bu husus, finansmanının yerel halka yüklendiği bu hizmetlerin sunumunda var olan şirket uygulamaları çerçevesinde toplanmaktadır.

1.3. Belediye Hizmet Türleri

Belediyelerin hizmetleri onların yasalarına göre gerçekleştirecekleri görev ve sorumlulukları ile ortaya çıkmaktadır. Bu konuda belediyelerin türlerine göre görev ve sorumlulukları ayrı kanunlarda belirtilmiştir. Bunlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunudur. Bu kanunlarda belirtilen görevler, belediyelerin hizmetlerini ifade etmektedir. Bu hizmetlerin türleri Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün yapmış olduğu harcama sınıflandırması

analitik bütçe sınıflandırması içinde gösterilmiştir. Çalışmada öncelikle belediyelerin görevleri ve sorumlulukları belediye yasalarındaki yeri çerçevesinde gösterilip sonrasında analitik sınıflandırma çerçevesinde hizmet türlerini açıklamak şeklinde bir sıra izlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Yasasının 14. maddesinde belediyenin görev ve sorumluluklarına bakıldığında;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Şehir içi trafik,
- Defin ve mezarlıklar,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
- Konut,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,
- Orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları,
- Sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Kadın ve çocuklar için koruma evleri (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler) açılması,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlama, bu amaçla bakım ve onarımını sağlama, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme,

-Amatör spor kulüplerine aynı ve nakdi yardım sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme,

-Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verme,

-Gıda bankacılığı yapma,

-Mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapma şeklindedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları konusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasının 7. maddesine bakıldığında;

-İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,

-Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine, büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,

- Belediye Kanunundaki; arsa ve konut üretimiyle kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; il n ve reklam asılacak yerleri ve bunların Şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında evre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

- Yolcu ve yk terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,

- Bykşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,

- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek,

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

- 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 planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,

- İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç,

gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,

- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

- Büyükşehir içindeki altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak şeklindedir.

5216 sayılı yasada İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise:

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrası dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,

- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,

- Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

- Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürülüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- Defn ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları yıkmak, binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak şeklindedir.

Belediye hizmetlerinin sınıflandırılmasında genel yönetim kapsamı altındaki diğer idarelerle beraber analitik sınıflandırmaya göre hizmet türleri aşağıdaki şekilde belirtilmektedir. Bu hizmetler belediye yasalarına göre yürütülen görevlerin içinde gösterildiği hizmet türleridir. 2014-2016 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberine göre bunlar¹⁴; genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, iskan ve toplum refahı hizmetleri, sağlık hizmetleri, dinlenme kültür ve din hizmetleri, eğitim hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleridir.

1.2.1. Genel Kamu Hizmetleri

Genel kamu hizmetleri; yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri, dış ekonomik yardım hizmetleri, genel hizmetler, temel araştırma hizmetleri, borç yönetimi hizmetleri, genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler ve genel kamu hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinden oluşur. Yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri; yasama ve yürütme organlarının idaresi, işleyişi ve desteklenmesi, tüm devlet kademelerindeki finansal ve mali işler ve hizmetler ile dış işleri ve hizmetlerinin idaresini kapsar. Dış ekonomik yardım hizmetleri; gelişmekte olan ülkelere yapılan ekonomik yardım hizmetleri ile uluslararası kuruluşlar aracılığı ile yapılan yardım ve hizmetleri kapsar. Genel hizmetler; genel personel hizmetleri, genel planlama ve istatistik hizmetleri ile merkezi idare ve satın alma hizmetleri gibi hizmetlerden oluşan diğer genel hizmetleri kapsar. Temel araştırma hizmetleri; Bilimsel bilgilerin artırılması veya yeni araştırma alanlarının keşfedilmesine yönelik olarak yapılan doğal bilimler, mühendislik ve teknoloji konusundaki temel araştırma hizmetleri, sosyal ve beşeri bilimler konusundaki temel araştırma hizmetleri ve çok branşlı temel araştırma hizmetlerini kapsar. Borç

¹⁴ 2014-2016 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8280,ekorehberduzeltilmispdf.pdf?0>, (15.12.2015), ss.101-140.

yönetimi hizmetleri devlet kredilerinin üstlenilmesi ve verilmesi ile ilgili faiz ödemeleri, taahhüt, garanti ve ihraç giderlerini kapsar. Genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler; devletlerin farklı kademeleri arasında, genel bir karakterde olan ve belli bir fonksiyona tahsis edilmemiş olan transferleri kapsar. Araştırma ve geliştirme hizmetleri; belli bir amaca ya da hedefe yönelik olmayan yeni bilgiler edinmek üzere gerçekleştirilen soruşturmalardır. Belediyeler tarafından gerçekleştirilen genel hizmetler mahalli ve müşterek nitelikli, vatandaşların ortak ihtiyaçlarını karşılayan sokak aydınlatma, çöp toplama, kanalizasyon, kentsel altyapı, ulaşım, ağaçlandırma, park ve yeşil alan hizmetleri, şehir içi trafik, defin hizmetleri gibi hizmetlerdir. Belediyelerde genel kamu hizmetleri kapsamında yapılan giderler; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler, sermaye giderleri ve sermaye transferleri şeklinde yapılan giderlerdir.

1.2.2. Savunma Hizmetleri

Savunma hizmetleri; Askeri savunma hizmetleri, sivil savunma hizmetleri, dış askeri yardım hizmetleri, savunmaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleridir. Askeri savunma hizmetleri; askeri savunma işlerinin ve hizmetlerinin idaresini kapsar. Sivil savunma hizmetleri; acil durum planlarının hazırlanması, sivil savunma için gerekli teçhizatın temini, halkın ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını içeren tatbikatlarının organize edilmesi hizmetlerini kapsar. Dış askeri yardım hizmetleri; nakdi ya da ayni askeri yardım hizmetleri, krediler ya da ekipmanların ödünç verilmesi hizmetlerini kapsar. Savunmaya ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri; Araştırma enstitüleri ve üniversiteler gibi kurumlar ile yürütülen savunma ile ilişkili uygulamalı araştırma ve deneysel geliştirme çalışmalarını desteklenmesi için verilen hibeler, krediler ya da destekleme hizmetleridir. Belediyeler tarafından gerçekleştirilen savunma hizmetleri sivil savunma hizmetleri ile bu hizmetlere ilişkin olarak yürütülen araştırma geliştirme hizmetleridir. Belediyeler kendilerine atanmış sivil savunma uzmanları aracılığıyla afet ve acil durum hallerinde müdahaleyi ve tahliyeyi koordine etmek, sivil savunma hizmetleri için gerekli olan araç gereçlerin tedarikinin sağlanması, koruyucu güvenlik ve tedbirlerinin alınması, hizmetlerle ilgili mevzuatın ve yayınların takibi ile ilgili hizmetleri gerçekleştirir. Belediyelerce yapılan savunma hizmetleri ile ilgili

giderler personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir. Savunma hizmetleri birim olarak Sivil Savunma Uzmanlığı ile Destek hizmetleri Dairesi Başkanlığınca yapılır.

1.2.3. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri

Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri; güvenlik hizmetleri, yangından korunma hizmetleri, mahkeme hizmetleri, cezaevi idaresi hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliğe ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerinden oluşur. Güvenlik hizmetleri; genel güvenlik hizmetleri, adli güvenlik hizmetleri, trafik güvenliği hizmetleri ve kurumsal güvenlik hizmetlerini kapsar. Yangından korunma hizmetleri; yangın söndürme ve yangından korunma işleri ve hizmetlerinin idaresi, yangınla mücadele eğitimlerinin yürütülmesi hizmetleridir. Mahkeme hizmetleri; yüksek mahkeme hizmetleri, adli mahkeme hizmetleri, idari mahkeme hizmetleri, Tahkim kurulları ve ombudsmanlık vb. hizmetleri ile diğer mahkeme hizmetlerini kapsar. Cezaevi idaresi hizmetleri; hapisaneler, ıslah evleri, akıl hastaneleri gibi rehabilitasyon alanlarının idaresi, işletilmesi ya da desteklenmesi hizmetlerini kapsar. Kamu düzeni ve güvenliğe ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri; araştırma enstitüleri gibi devlete bağlı olmayan organlar tarafından yürütülen kamu düzeni ve güvenliği ile ilişkili uygulamalı araştırmaların desteklenmesine yönelik hibe, kredi ya da desteklemeler ile kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili uygulamalı araştırma ve deneysel geliştirme çalışmaları yapan devlet kurumlarının idaresi hizmetlerini kapsar. Belediyelerce yapılan kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri şehir içi trafik, itfaiye, acil yardım, zabıta, kurtarma ve ambulans hizmetleridir. Belediyelerce kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler; Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumları, Devlet primi giderleri, Mal ve Hizmet Alım giderleri ile Sermaye giderleridir.

1.2.4. Ekonomik İşler ve Hizmetler

Ekonomik işler ve hizmetler; genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler, tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri, yakıt ve enerji hizmetleri, madencilik, imalat ve inşaat hizmetleri, ulaştırma hizmetleri, iletişim hizmetleri, diğer endüstriler, ekonomik faaliyetlere ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleridir. Genel ekonomik ve

ticari işler ve hizmetler; genel ekonomik ve ticari işler ve hizmetler olan genel ekonomik ve ticari faaliyetlerin uygulanması, tüketicinin eğitilmesi korunması hizmetleri ile işgücü işleri ve hizmetleri olan çalışma politikalarının uygulanması, çalışma koşullarının iyileştirilmesi vb. hizmetlerden oluşur. Tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık hizmetleri; ekilebilir alanların korunması, tarım endüstrisinin denetlenmesi ve düzenlemesi, orman rezervlerinin korunması yeniden ağaçlandırma çalışmalarının yürütülmesi hizmetlerini kapsar. Yakıt ve enerji hizmetleri; kömür ve diğer katı yakıt hizmetleri, petrol ve gaz işleri ve hizmetleri, nükleer yakıt işleri ve hizmetleri, elektrik işleri ve hizmetleri, elektrik dışındaki enerji işleri ve hizmetleri kapsar. Madencilik, imalat ve inşaat hizmetleri; Yakıt dışındaki madencilik, İmalat ve inşaat hizmetleri, imalatın geliştirilmesi iyileştirilmesi, imalat tesislerinin denetimi vb. hizmetleri ile İnşaat sanayinin denetimi, idaresi hizmetleridir. Ulaştırma hizmetleri; karayolu inşaat işleri ve hizmetleri, karayolu sistemi işletme işleri ve hizmetleri, Suyolu taşımacılığı tesisleri inşaat işleri ve hizmetleri, su yolu taşımacılığı işletme işleri ve hizmetleri, demiryolu inşaatı ve işletme işleri ve hizmetleri, havayolu taşımacılığı tesisleri inşaat ve işletme işleri ve hizmetleri, boru hattı ve diğer nakil tesislerinin inşaat işleri ve hizmetleri, boru hattı ile nakletme ve diğer taşımacılık sistemi işletme işleri ve hizmetlerini kapsar. İletişim hizmetleri; haberleşme sistemlerinin iyileştirilmesi, genişletilmesi ve bakımı ile ilgili hizmetleri kapsar. diğer endüstriler; dağıtım ticareti, ambar ve depolama hizmetleri, otel ve lokanta hizmetleri, turizm hizmetleri, çok amaçlı geliştirme projeleri işleri ve hizmetlerini kapsar. Ekonomik faaliyetlere ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetler; genel ekonomik, ticari ve işgücü araştırma ve geliştirme hizmetleri, tarım, ormancılık, balıkçılık ve avcılık araştırma ve geliştirme hizmetleri, yakıt ve enerji araştırma ve geliştirme hizmetleri, madencilik, imalat ve inşaat araştırma ve geliştirme hizmetleri, ulaştırma araştırma ve geliştirme hizmetleri, iletişim araştırma ve geliştirme hizmetleri ve diğer endüstriler araştırma ve geliştirme hizmetlerini kapsar. Belediyelere bölgenin ekonomik ve ticari açıdan gelişmesini sağlamak amacıyla bazı yetki ve imtiyazlar verilmiştir. Bu doğrultuda belediyeler her türlü faaliyet ve girişimde bulunabilirler. Belediyeler kendi sınırları içerisinde taşınmaz alabilir, kamulaştırabilir, satabilir, kiralayabilir veya kiraya verebilir, trampa edebilir, tahsis edebilir, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis edebilir. Belediyelerin bu hizmetleri gerçekleştirmek için

yaptığı giderler; personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ile sermaye giderleridir.

1.2.5. Çevre Koruma Hizmetleri

Çevre koruma hizmetleri; atık yönetimi hizmetleri, atık su yönetimi hizmetleri, kirliliğin azaltılması hizmetleri, doğal ortamın ve bio çeşitliliğin korunması hizmetleri ile çevre korumaya ilişkin araştırma geliştirme hizmetlerini kapsar. Dönüşümlü katı atık, dönüşümsüz katı atık, tıbbi atık, nükleer atık toplama, işleme ve bertaraf sistemlerinin idaresi, denetlenmesi, kanalizasyon sistemi faaliyetlerini ve atık su arıtma faaliyetleri, iklim koruma, atmosfer, toprak ve yeryüzü sularının korunması, gürültünün azaltılması faaliyetleri ile bu tür faaliyetlerin idaresi hizmetleri, doğal parkların korunması ve soyu tükenmekte olan türlerin kurtarılması hizmetleri çevre koruma hizmetlerindedir. Belediyeler sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlar, ağaçlandırma yapar; çevreye etkisi olan işyerlerini, eğlence yerlerini kentin belirli yerlerinde toplar; inşaat malzemeleri, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirler, zararlarını engelleyici tedbirler alır; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütür; deniz araçlarının atıklarını toplar. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler personel giderleri, sosyal güvenlik devlet kurumu giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderleridir.

1.2.6. İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri

İskân ve toplum refahı hizmetleri; iskan geliştirme faaliyetlerin idaresi, toplumun refahının arttırılmasına yönelik olarak; su temini, gelecekteki su ihtiyacının saptanması ve eldeki mevcut kaynakların değerlendirilmesi işlemleri, su ile ilgili saflık, fiyat vb. tüm konuların denetlenmesi hizmetleri, sokak ve caddelerin aydınlatılması, düzenlenmesi, bakımı yenilenmesi hizmetleridir. Belediyeler imar, su ve kanalizasyon, gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri hizmetlerini gerçekleştirir, yıpranmış kent kısımlarını restore eder, kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler; personel giderleri,

sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ile sermaye transferleridir.

1.2.7. Sağlık Hizmetleri

Sağlık hizmetleri; tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler, ayakta yürütülen tedavi hizmetleri, hastane işleri ve hizmetleri, halk sağlığı hizmetleri, sağlık hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerini kapsar. Tıbbi ürünler, cihaz ve ekipmanlara ilişkin işler ve hizmetler; ilaç ve ilaç benzeri ürünlerin temini hizmetleri, diğer tıbbi ürünler, terapik alet ve araç hizmetleridir. Ayakta yürütülen tedavi hizmetleri; genel poliklinikler, ihtisaslaşmış poliklinikler, ağız ve diş sağlığı hizmetleri, yardımcı sağlık hizmetleridir. Hastane işleri ve hizmetleri; genel hastane hizmetleri, ihtisas hastaneleri tarafından verilen hizmetler, tıp merkezi ve doğumevlerinde verilen hizmetler, hastane bakım ve nekahat merkezlerinde verilen hizmetlerdir. Halk sağlığı hizmetleri; kan bankası faaliyetleri, kamu sağlığı hizmetleri, bağışıklık kazandırma, aşılama hizmetleridir. Belediyelerce yapılan sağlık hizmetleri; acil yardım, kurtarma ve ambulans, gezici sağlık ünitesi hizmetleri, gıda denetimi ve yiyecek içecek maddelerinin tahlil hizmetleridir. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve sermaye transferlerinden oluşur.

1.2.8. Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri

Dinlenme kültür ve din hizmetleri; oyun sahaları, tenis kortları, koşu parkurları gibi aktif spor alanları ve kamp alanları, parklar, sahiller için tesislerin işletilmesi ve desteklenmesi için yapılan dinlenme ve spor hizmetleri; sergi alanları, kütüphanelerin, müzelerin, sanat galerilerin işletilmesi ve kültürel etkinliklerin tanıtılmasına yönelik yapılan kültür hizmetleri; yayın ve yayım hizmetleri, din hizmetleri için tesis temin edilmesi ve bu tesislerin bakım ve onarım hizmetleri ile dinlenme kültür ve din hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetlerini kapsar. Belediyeler park ve yeşil alanlar, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımı hizmetlerini gerçekleştirir ve spor, dinlenme ve

eğlence yerleri ile parklar yapar; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara için sosyal ve kültürel hizmetler sunar. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ve sermaye giderleridir.

1.2.9. Eğitim Hizmetleri

Eğitim hizmetleri; İlköğretim seviyesine kadar tüm eğitim hizmetleri olan okul öncesi eğitim hizmetleri, sınıf öğretmenlerince verilen eğitimi kapsayan ilköğretim hizmetleri, genel liseler, süper liseler, anadolu liseleri, fen liselerince verilen ortaöğretim genel programları ile mesleki ve teknik ortaöğretim eğitimi kapsayan ortaöğretim hizmetleri, lise ve dengi eğitim sonrası Milli Eğitim Bakanlığınca ve diğer eğitim kurumlarınca verilen üniversiteye hazırlık eğitimi gibi eğitim hizmetlerini kapsayan ortaöğretim sonrası mesleki eğitim hizmetleri, lise ve dengi okul eğitimi sonrası 2,3,4,5 ve 6 yıllık eğitim programları üzerinden eğitim hizmeti veren meslek yüksek okulları, fakülteler, enstitüler, akademilerin genel programları ile yüksek lisans programları, master programları ile doktora eğitim programları, tıpta uzmanlık programlarını kapsayan yükseköğretim hizmetleri, halk eğitim kursları gibi seviyeye göre tanımlanamayan eğitim hizmetlerini kapsayan seviyeye göre sınıflandırılmayan eğitim hizmetleri, başlıca öğrenciler için olmak üzere, ulaşım, yemek, kalacak yer, tıp ve diş sağlığı hizmetleri ve ilgili yardımcı hizmetlerin idaresi, teftiş edilmesi, yürütülmesi gibi hizmetleri kapsayan eğitime yardımcı hizmetler ile eğitime ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleridir. Belediyelerce yapılan eğitim hizmetleri devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarım hizmetleri ile meslek edindirme faaliyetlerini kapsar. Bu hizmetlerin gerçekleştirilmesi için yapılan giderler personel giderleri, sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri ile mal ve hizmet alım giderleridir.

1.2.10. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri; hastalık yardım hizmetleri ile malullük yardım hizmetlerini kapsayan hastalık yardım hizmetleri, gelir kaybı, yetersiz ev, günlük işlerin yürütülmesinde başkalarına bağımlılık, sosyal ve toplumsal hayata

daha az katılım gösterme gibi yaşlılıkla ilgili risklere karşı yapılan sosyal koruma programlarını kapsayan yaşlılık yardımı hizmetleri, vefat eden kişinin eşi, eski eşi, çocukları için yapılan dul ve yetim aylığı hizmetleri, bakıma muhtaç çocukları olan ailelere yapılan aile ve çocuk yardımı hizmetleri, iş bulamayan kişilere yapılan işsizlik yardımı hizmetleri, iskân yardımı hizmetleri, yoksullara, düşük gelir seviyesine sahip kişilere, göçmenlere, mültecilere yapılan sosyal güvenliği bulunmayanlara sağlanan hizmetler ile sosyal güvenlik ve sosyal yardımlara ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleridir. Belediyeler sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri olarak yaşlılara, kadınlara ve gençlere yönelik sosyal yardım içerikli hizmetleri yürütür. Kadınlar ve çocuklar için konuk evleri açar. Amatör spor kulüplerine aynı ve nakdi yardım, gıda bankacılığı yapar. Toplumda sosyal ilişkilerin geliştirilmesi için çalışmalar yapar ve bu çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlar. Bu hizmetlerini gerçekleştirilmesi için yapılan giderler; personel giderleri, sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve cari transferlerdir.

2. BELEDİYE HİZMETLERİNİN FİNANSMANI VE FİNANSMAN

KAYNAKLARI

Çalışmanın bu başlığı içinde hizmetlerin finansman kaynaklarına geçmeden önce hizmetlerin finansmanının kuramsal yapısı ele alınarak, kamu kesimindeki fiyat kavramından bahsedilmiştir. Devamında, kamusal fiyatlandırma yöntemleri ve bu yöntemlerin kaynak dağılımında etkinlik sağlamak için hangi kriterlere göre uygulanması gerektiği üzerinde durulmuştur.

2.1. Hizmetlerin Finansmanının Kuramsal Yapısı

Kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan tüketimden dışlanamama, faydanın bölünmemesi gibi konular nedeniyle bu hizmetlerin finansmanında fiyatlandırma yoluyla fayda ve maliyetleri tam olarak belirlemek mümkün olmamaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin finansmanı öncelikli olarak, zorunlu bir finansman yöntemi olan vergileme yoluyla sağlanır. Kamu hizmetlerinin optimal üretimi durumunda bu

hizmetlerin finansman maliyetinin toplumdaki kişiler arasında optimal bir şekilde nasıl paylaşılması gerektiği İsveçli İktisatçı Eric Lindahl tarafından açıklanmıştır¹⁵. Lindahl ‘a göre, hizmetlerden yararlanan miktarlar kişilerin ihtiyaçlarına göre ayarlanamaz. Miktar ayarlaması yoktur. Her bir kişi için üretimin marjinal faydasının fiyatına eşit olması ancak vergilerin farklılaştırılması ile mümkündür.

Kamu hizmetlerinin üretimini ifade eden bu görüşle birlikte yerel düzeyde çalışmalar yapan Charles M. Tiebout adlı bilim insanı ise 1956’da yayınlanan ‘‘Yerel Harcamaların Saf Bir Teorisi’’ adlı makalesinde, farklı hizmet tercihleri olan bireylerin bu hizmetlerden en yüksek tatmin düzeyini elde edebilmek için kendi tercihindeki hizmetlerin sunulduğu bölgelere yerleşmeleri ve ödedikleri yerel vergiler karşılığında bu hizmetlerden en yüksek faydayı sağlayabileceklerini ortaya atmıştır¹⁶.

Yerel hizmetlerin finansmanı da genel hizmetlerdeki gibi siyasal karar alma mekanizmaları tarafından belirlenir. Yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri yerine getirebilmesi için bu yönetimlere sağlanan mali imkânların düzenlenmesinde, gelir kaynaklarının bölüşümü, hasılatların bölüşümü ve karma sistem şeklinde seçenekler mevcuttur¹⁷.

Gelir kaynaklarının bölüşümü yönteminde bazı gelir kaynakları yerel idareye bazı gelir kaynakları da merkezi idareye bırakılmaktadır. Önemli gelir kalemlerinin yerel idarelere bırakılmasının, merkezin önemli hedeflerinden olan ekonomik büyüme, gelir dağılımı gibi hedeflerini etkilemesi dolayısıyla karşı çıkmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerin en önemli öz finansman kaynaklarını belli servet unsurları üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Hasılatların bölüşümünde ise, gelir kaynakları yerine bu kaynaklardan elde edilen hasılatın bölüşümü söz konusudur. Burada, kaynaklar hangi tarafta olursa olsun elde edilen gelirin bir kısmı belli ölçülere göre diğer idareye verilir. Mali yardımlar ve belli vergilere ek oran uygulanması bu sistemde en çok rastlanan yöntemdir. Bu iki sisteminde bir arada uygulanmasıyla karma sistem denilen, bölüşüm ilkesinin üçüncü uygulanış biçimi ortaya çıkmaktadır. Karma sistem en çok kullanılan

¹⁵ David N. Hyman, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*, Ed. Paula Dempsey, 3rd Edition, The Dryden Press, Orlando, 1990, pp. 148-150.

¹⁶ Charles M. Tiebout, ‘‘ A Pure Theory of Local Expenditures’’, *Journal of Political Economy* Vol.64, No. 5 (Oct., 1956), http://www.jstor.org/stable/1826343?origin=JSTOR-pdf&seq=4#page_scan_tab_contents. . (17.12.2015), pp. 416-424.

¹⁷ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, 4. B. , Savaş Yayınları, Ankara, 1991, ss. 38-39.

uygulamadır. Devletler bu bölüşüm kararlarına, merkezi idarenin keyfiyetine bırakmaksızın anayasalarında yer vermiştir. Burada önemli olan husus, hangi gelir kaynaklarının hangi idareye hangi kriterler göz önüne alınarak bırakılacağıdır. İdari etkinlik, hizmetlerin özelliği, milli gelirden alınacak pay ve son olarak tarihsel faktörler gelirlerin merkezi idare ve yerel idareler arasında paylaştırılmasında önemli olan dört kriter¹⁸ olarak değerlendirilebilir. İdari etkinlik kriterine göre; gelir kaynağı hem idarenin kaynağa hâkimiyeti hem de mükellefler açısından vergilemedeki ilkelere uyum kolaylığı, gelirin toplanabilmesi gibi konular bakımından optimalliği sağlıyorsa o idareye bırakılmalıdır. Hizmetlerin özelliği kriterinde; topluma sunulacak olan hizmetlerin niteliği gelir kaynaklarının merkezi ve yerel idareler arasındaki paylaşımında önemli rol oynar. Burada hizmetlerin niteliğinden kast edilen, yerel idarelerin sunduğu hizmetlerin kişisel yararlanmayı ön plana çıkarır nitelikte olması, merkezi idarenin sunduğu hizmetlerin ise toplumun genelini kapsayan bölünmez nitelikteki hizmetler olmasıdır. Milli gelirden alınacak pay kriterinde; merkezi ve yerel idareler arasındaki hizmetlerin paylaşım yüzdesine göre, milli gelirden alınacak pay belirlenir. Son olarak tarihsel paylaşım kriterine göre; ülkelerin geçmiş yıllardaki geleneksel yapıları, köklü bir yerel idare yapılarına sahip olmaları gelir kaynaklarının paylaştırılmasında etkilidir.

2.1.1. Kamusal Fiyatlama

Piyasa ekonomisinde fiyat, özel kesim tarafından üretilen mal ve hizmetlerin karşılığında ödenen bedeldir. Kamu ekonomisinde ise hizmetlerin faydası ve maliyetleri ile tam olarak uyuşmayan bir bedel ortaya çıkmaktadır. Kamusal fiyatlama ile bu bedelin tespiti gerçekleşir. Kamu kesiminin genel bütçe kapsamı içinde kalan büyük bir kısmı için fiyatlama yapılamaz. Ulaştırma, haberleşme, elektrik gibi doğal tekel niteliğindeki alanlar (özel mal üretimi), piyasa malları sunan kamu işletmeleri ile büyük ölçüde genel bütçe kapsamı içinde kalan kamu eğitim ve kamu sağlık hizmetlerinin bulunduğu alanlarda (yarı kamusal mal üretimi) fiyatlama yapılabilmektedir. Bu alanlardaki fiyatlamadaki amaç özel kesimden farklı olarak kâr elde etmek değil

¹⁸ Çetinkaya, a.g.e., ss. 61-66.

hizmetlerin maliyetini karşılamaktır¹⁹. Kamusal hizmetlerin bedeline kamusal fiyat denmesinin sebebi, bu hizmetlerde sosyal maliyetlerin ya da marjinal sosyal faydaların dikkate alınmış olmasıdır²⁰. Bu hizmetler dış fayda oluşturduğu için marjinal sosyal maliyetler, marjinal özel maliyetlerden yüksek olması durumunda devlet, bu tür kamu hizmetlerinin üretimi için üretimi üstlenme ya da sübvans etme yoluna başvurabilir²¹. Burada amaç, yapılan fiyatlamanın marjinal sosyal maliyeti yansıtmalarını sağlamaktır.

2.1.2. Kamusal Fiyatlama Kriterleri

Kamu ekonomisi alanında, farklı niteliklerde çok sayıda mal ve hizmet türü üretilip sunulmaktadır. Bu hizmetlere kişilerin tüketimden mahrum bırakılmaması, hizmetin pazarlanabilmesi, hizmetin yaydığı dışsallık gibi çeşitli özelliklerine göre fiyatlama yöntemlerinin uygulanması gerekir. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin dışsal ekonomi yayma özellikleri giderek azaldığı için bu hizmetler fiyat politikası yöntemlerine tabi tutulur ve kolaylıkla fiyatlandırılabilir. Bu fiyatlama yöntemlerinin ortak yönü kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır ve buna yönelik çeşitli kriterler doğrultusunda hizmetlerin fiyatlandırılması gerçekleştirilir²². Yerel hizmetlerin etkin bir şekilde fiyatlandırılması için bu hizmetlere o bölgede yaşayanlar tarafından bir talep olmalı, hizmetler bölünebilir ve pazarlanabilir nitelikte olmalı, yerel kesim bu hizmetlerden doğrudan yararlanabilmeli ve fiyatlandırmada bölgedeki düşük gelir grubu göz önüne alınmalıdır²³.

2.1.2.1. Etkinlik İlkesi

Bir üretim ya da tüketim faaliyetinin toplumdaki diğer kişilerin fayda ya da maliyet fonksiyonuna bağımsız değişken olarak girmesi durumunda dışsal fayda ve dışsal maliyetler ortaya çıkar. Yani yaptığımız bir üretim faaliyeti diğer kişilerin fayda

¹⁹ Hülya Kirmanoğlu, *Kamu Ekonomisi Analizi*, 5.B. , Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014, ss.178-179.

²⁰ Ömer Faruk Batirel, *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 88.

²¹ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, Erhan Gümüş, *Kamu Maliyesi*, 6.B., Ekin Yayıncılık, Bursa, 2015, s. 34.

²² Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, 8.B. , Beta yayıncılık, İstanbul, 2006. ss. 317-318.

²³ Cuma Çataloluk, "Yerel Hizmetlerin Fiyatlandırılmasında Etkinlik ve Sorunlar", *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 4, 2014, s. 872.

fonksiyonuna bağımsız değişken olarak giriyorsa dışsal fayda, maliyet fonksiyonuna bağımsız değişken olarak giriyorsa dışsal maliyet var demektir. Üretimde olduğu gibi, tüketim sonucunda da dışsal fayda ve dışsal zarara yol açabiliriz. Dışsallık fiyatları saptıran bir şeydir. Rekabetçi piyasalarda ortaya çıkan dışsallıkları devlet çeşitli müdahalelerle önleyerek marjinal maliyetlere eşit bir fiyatlama ile maksimum refaha ulaşarak, etkinlik ilkesini gerçekleştirir. Kamusal malların etkin sunumu; bireylerin kamusal malın son birimine verdikleri değerlerin toplamının son birimi üretmenin topluma yüklediği maliyete eşit olmasını gerektirir. Tam kamusal mallarının marjinal maliyetleri çok yüksek olduğundan, bu mallara toplumdaki bireyler tek tek yeteri kadar değer vermezler. Üretim maliyetleri çok yüksek ve yetersiz talep vardır. Tüketimde rekabetin olmadığı marjinal maliyetin sıfır olduğu tam kamusal malı bir kişi ile bin kişinin kullanması arasında fark yoktur. Tüketici sayısının artması ek maliyet doğurmaz. Kamusal malların çoğunda tüketici sayısında belli bir noktaya gelindiğinde, tüketimde rekabet ortaya çıkar. Bu mallar kapasite sınırına kadar tam kamusal mal özelliği, kapasite sınırından sonra yarı kamusal mal özelliği gösterir. Burada ortaya çıkan dışsallık durumu kalabalıklaşma maliyetleri ile ifade edilir. Sosyal optimuma ulaşabilmek için kapasite sınırına kadar fiyatlama yapmamak, kapasite sınırından sonra ise kamusal fiyatlama yapmak gerekir. Marjinal maliyet sıfır olduğunda, fiyatlama yapmak talebi azaltacağı için toplumsal fayda kaybına neden olur. Bu duruma köprü geçiş ücretleri örnek olarak verilebilir. Köprünün kapasite sınırı kalabalıklaşma maliyetlerinin düzeyini ifade eder. Bu maliyetler kapasite sınırına kadar sıfırdır. Bu yüzden bu noktaya kadar köprü geçişinde fiyatlama yapmak etkin olmaz. Kapasite sınırından sonra talebi azaltmak için fiyatlama yapılabilir²⁴.

2.1.2.2. Maliyeti Karşılama İlkesi

Üretim etkinliğinin şartı marjinal maliyet fiyatlamasıdır. Yani hizmetten yararlanan kişilerin ödedikleri bedelin marjinal üretim maliyetlerine eşit olması durumudur. Başlangıç maliyetleri yüksek değerde olan otoyol, köprü gibi kamu hizmetlerinde son birim maliyeti fiyatlaması yapıldığında ortaya çıkacak olan fiyat yüksek üretim maliyetleri sebebi ile çok yüksek olacaktır. Bu tür yüksek maliyetli kamu

²⁴ Kirmanoğlu, a.g.e. , s. 180.

hizmetlerinde hizmetin değeri tespit edilirken başlangıç maliyetlerinin hesaba katılıp katılmayacağı dikkate alınarak fiyatlama yöntemi belirlenir. Bu tür hizmetlerde finansman genellikle vergiler ya da borçlanma olmasına rağmen başlangıç maliyetlerinin bir kısmını karşılamak adına fiyatlama yapılır.²⁵

2.1.2.3. Gelir Dağılımı Kriteri

Gelir dağılımı eşitsizliği nedeniyle toplumda düşük gelirli bireylerin talebini desteklemek adına kamu hizmetlerinin çok düşük bir bedelle sunulması toplumda refah seviyesinin yükselmesi ve adalet ilkesi açısından gereklidir. Burada toplumdaki herkesin en temel ihtiyaçlardan yararlanması hedeflenir²⁶. Toplumda erdemli mallar kategorisine giren sanat etkinlikleri gibi hizmetlerin maliyetlerin altında fiyatlandırılması da bu kriter doğrultusunda değerlendirilebilir²⁷.

2.1.3. Kamusal Fiyatlama Çeşitleri

Yukarıda bahsedilen kaynak dağılımında etkinliği sağlamak için göz önüne alınması gereken çeşitli kriterler doğrultusunda kamu kesiminde fiyatlama yöntemlerinin hangisinin uygulanacağına mal ve hizmetlerin özellikleri dikkate alınarak karar verilir. Bu fiyatlama yöntemleri marjinal maliyet fiyatlama, ortalama maliyet fiyatlama, iki parçalı fiyatlama, fiyat ayrımcılığı ve yoğun dönem fiyatlamasıdır. Aşağıdaki başlıklarda fiyatlama yöntemleri tek tek ele alınarak ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

2.1.3.1. Marjinal Maliyet Fiyatlaması

Marjinal maliyet fiyatlama kararlarında marjinal maliyet açısından önemli olan iki ölçü vardır. Bu iki ölçü; uzun dönemli marjinal maliyet ve kısa dönemli marjinal maliyettir. Uzun dönemli marjinal maliyetler, sermaye ve işletme yatırımlarını kapsayan maliyetlerdir. Kısa dönemli marjinal maliyetler ise işletme maliyetlerini kapsar çünkü

²⁵ Kirmanoğlu, a.g.e. , s. 181.

²⁶ Kenan Bulutoğlu, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitap evi, İstanbul, 1988, s. 415.

²⁷ Kirmanoğlu, a.g.e. , s.181.

burada kısa dönemde yatırım maliyetleri veri olarak alınmıştır²⁸. Azalan maliyetlerle üretimin yapıldığı durumlarda yapılması gereken en uygun fiyatlama yöntemi marjinal maliyet fiyatlamasıdır. Ölçeğe göre artan verimlilikte üretimin yapıldığı doğal tekeller ve ekonomik kamu kuruluşlarında, kaynak dağılımında etkinlik için tüketici artığının maksimize edilmesini ancak marjinal maliyet fiyatlaması sağlar²⁹. Yerel hizmet sunumunda doğal tekel konuma gelebilecek hizmetler vardır. Kanalizasyon hizmetinin üretimde doğal tekel özelliği olduğunu düşünürsek bu hizmetin sunulması için belli bir yatırımın yapılması gerekmektedir. Kanalizasyon hizmetini yatırımı gerçekleştikten sonra bu hizmetin yeni yerleşim birimlerine götürülerek sunulmasında karşılaşılabilecek maliyetler, bu hizmetin ilk olarak sunulmasında karşılaşılan maliyetlerden daha düşük olacaktır. Yani bu hizmeti kullanan kişilerin sayısının artmasının doğurduğu ek maliyetler oldukça düşük olacaktır. Burada üretimin kamuya ait olması durumunda ortaya çıkan doğal tekel sonucunda etkinlik sağlanabilir. Çünkü üretim özel sektöre ait olduğu zaman tekel konumundan yararlanarak, fiyatları arttırma eğilimi söz konusu olacaktır. Yerel yönetimlerde yerel hizmet sunumunda, marjinal maliyet fiyatlamasının uygulanabilirliği özel sektöre göre daha fazla olduğu için doğal tekel durumunda olan mal ve hizmetlerin üretiminin yerel yönetimlerce üstlenilmesi daha etkin olacaktır³⁰. Aşağıda Şekil 1’de doğal tekelerde etkin üretim düzeyi gösterilmiştir.

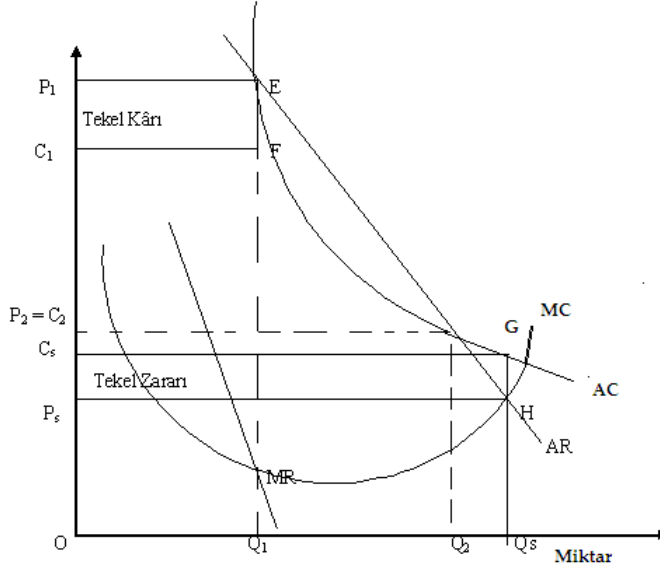
²⁸ Kirmanoğlu, a.g.e. , s.181.

²⁹ Şener, a.g.e. , s.319.

³⁰ Çataloluk, a.g.m. , ss. 874-876.

Şekil 1: Doğal Tekellerde Marjinal Maliyet Fiyatlaması

Fiyat Maliyeti



Kaynak: Cuma Çataloluk, “Yerel Hizmetlerin Fiyatlandırılmasında Etkinlik ve Sorunlar”, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 4, 2014, s.874.

Şekilde görüldüğü üzere piyasa kendi haline bırakıldığında da üretim Q_1 seviyesinde, fiyat ise P_1 seviyesinde oluşur. Yani üretim marjinal maliyetlerin (MC), marjinal hasıllara (MR) eşit olduğu noktada gerçekleşir. Buradaki tekeli özelliği dolayısıyla, kamu fonksiyonları üç şekilde³¹ olumsuz etkilenir: Olması gerekenden yüksek fiyat ile fiyat istikrarı bozulur. Olması gerekenden eksik üretim gerçekleşmesi ile kaynak dağılımında etkinlikten uzaklaşılır ve firmanın aşırı tekeli kârı yani (P_1EFC_1 alanı) sebebiyle gelir bölüşümü de bozulur. Pareto optimaline göre etkin koşul; fiyatın marjinal maliyete eşit olduğu noktadır (P_s). Yani ortalama hasılanın (AR), marjinal maliyete (MC) eşit olduğu noktadır. Etkin kaynak dağılımını sağlayan üretim seviyesi de Q_s noktasıdır. Fakat P_s fiyatı uygulandığında P_sHGC_s kadar zarar ortaya çıkar. Çünkü P_s fiyatı ortalama maliyetin (AC) altındadır. Burada birim başına GH kadar bir zarar vardır. Özel sektör bu zararı karşılamak istemez. Bu durumda devlet fiyat düzenlemesi yaparak üretimi özel sektöre bırakmayı tercih edebilir. Ya da üretimin kamu kesiminde yapılmasını tercih eder. Ortaya çıkan zarar ise bütçeden karşılanır. Ortalama gelirin (AR), ortalama maliyete (AC) eşit olduğu noktada P_2 fiyat düzeyi ve Q_2 üretim düzeyi doğal tekel için ikinci en iyi fiyatlandırma yöntemi olan ortalama maliyet fiyatlandırması

³¹ Çataloluk, a.g.m. , ss. 874-876.

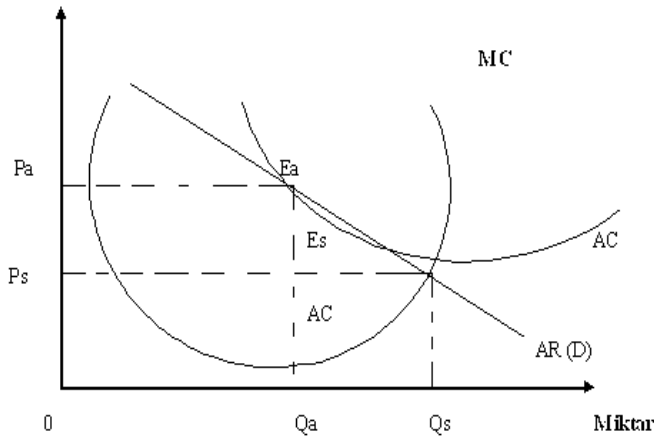
durumudur ve ayrı bir başlıkta fiyatlama çeşidi olarak konunun devamında açıklanmıştır.

2.1.3.2. Ortalama Maliyet Fiyatlaması

Marjinal maliyet fiyatlamasının uygulanamadığı doğal tekel durumlarında, en uygun ikinci fiyatlama yöntemi ortalama maliyet fiyatlamasıdır. Bazı hizmetlerin sıfır marjinal maliyetle sunulabildiği durumlarda, sabit ve değişir maliyetlerin birbirinden bağımsız olması söz konusudur. Sabit kapasiteli bir belediye otobüsü örneğini ele alırsak, bu otobüsün altmış yolcu taşıma kapasitesi varsa ve durakta altmış bir adet yolcu beklemekteyse kaynak dağılımında etkinlik için fazladan bir yolcu için ikinci bir otobüs kullanmak gereklidir. Burada ikinci otobüsü kullanan tek yolcunun marjinal maliyeti ilk otobüsteki bir yolcuya göre değişir maliyetlerin tamamını karşılayacağından, altmış kat fazla bilet ücreti ödenmesi gerekir³². Bu fiyatlamada, vergi ödeyenlerden kullanıcılara doğru bir gelir transferi söz konusu değildir, sunulan hizmetin bedelini kullanıcılar ödemektedir³³.

Şekil 2: Doğal Tekellerde Ortalama Maliyet Fiyatlaması

Fiyat Maliyet



Kaynak: Cuma Çataloluk, “Yerel Hizmetlerin Fiyatlandırılmasında Etkinlik ve Sorunlar”, İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 4, 2014, s. 876.

³² Şener, a.g.e. , ss.320-321.

³³ Kirmanoğlu, a.g.e. s.182.

Şekil 2’de ortalama maliyet fiyatlaması gösterilmiştir. Q_a üretim düzeyi ve P_a fiyat uygulaması durumunda ortalama maliyet fiyatlaması uygulanmış olur. Bu fiyatlama, ortalama hasılanın (AR), ortalama maliyetlere (AC) eşit olduğu başa başnoktasında gerçekleşir. Ortalama gelirin ortalama maliyete eşit olduğu yerde hizmet sunumu ve üretim kesilir³⁴.

2.1.3.3. İki Parçalı Fiyatlama

İki parçalı fiyatlama, marjinal maliyet ve ortalama maliyet fiyatlandırmasının bir arada kullanıldığı fiyatlandırma şeklidir. Bu yöntemde sabit maliyetler ortalama maliyet ile, değişir maliyetler de marjinal maliyet ile yansıtılır. Sabit telefon hizmetlerinin fiyatlandırılması iki parçalı fiyatlamaya örnek verilebilir. Sabit telefon hizmetinde, herkes için eşit belli bir abonman ücreti uygulanması ve bireysel konuşma maliyetleri söz konusudur³⁵. İki parçalı fiyatlama yöntemi, etkinlik açısından tartışmaya açık bir yöntemdir. Sabit olarak uygulanan abonman ücretlerinin ne olması gerektiği konusu bu noktada önem kazanmaktadır³⁶.

2.1.3.4. Fiyat Ayrımcılığı

Gelir adaleti gereği ya da uygulanan kamu politikaları doğrultusunda, çeşitli tüketici gruplarına sunulan hizmetlerde uygulanan fiyatlarda farklılaştırmaya gidilebilir. Bu fiyatlama yöntemine, belediye otobüsü ile yolcu taşımacılığında öğrencilerin ve yaşlıların daha düşük ücretlendirilmesi örnek verilebilir³⁷. Bu yöntemde başarıya ulaşılabilmesi için, çeşitli tüketici gruplarının talep esnekliklerinin farklı olması gerekir³⁸.

³⁴ Çataloluk, a.g.m. , ss. 874-876.

³⁵ Şener, a.g.e. , s.322.

³⁶ Kirmanoğlu, a.g.e. , s.182.

³⁷ Kirmanoğlu, a.g.e. , s.182.

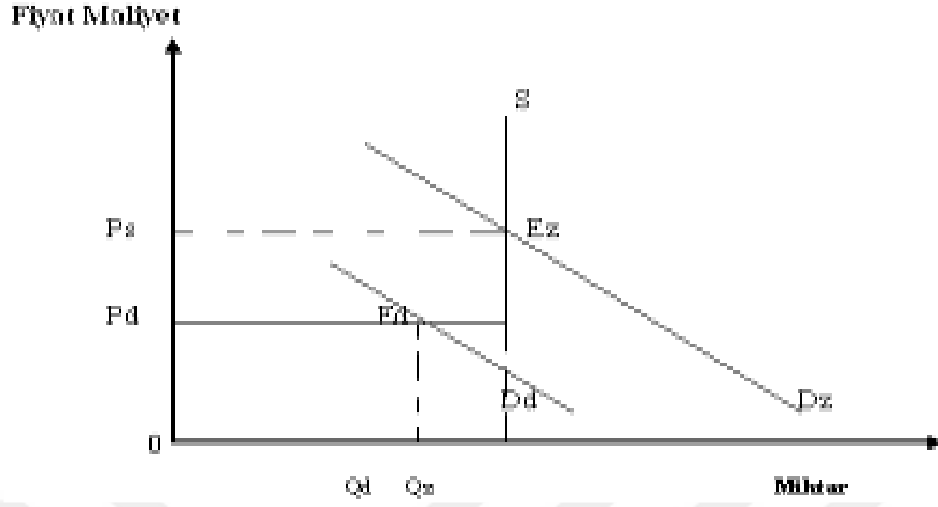
³⁸ Şener, a.g.e. , s. 182.

2.1.3.5. Yoğun Dönem Fiyatlaması (Zirve Talep Fiyatlaması³⁹)

Bazı kamusal mal ve hizmetlerin talebi, belli zamanlarda düşük veya fazla gerçekleştiği için, bu tür mal ve hizmetlerde arz yönünden tıkanıklıklar meydana gelmektedir. Belediye toplu taşıma araçlarında, sabah işe gidiş ve akşam işten dönüş saatlerinde karşılaşılan yoğunluk durumu zirve talep fiyatlamasının uygulanabilirliğine örnek teşkil edebilir. Bu durumlarda, kapasite kullanımı yönünden etkinlik sağlayabilmek için talepteki değişmeye uygun bir fiyatlama yapılmalıdır. Tabii burada kapasitenin sabit ve değişken olduğu durumlar göz önüne alınarak kaynak dağılımında etkinlik sağlamak amacıyla, fiyatlama politikası farklı şekillerde uygulanmalıdır. Şekil 3'te kapasitenin sabit olması durumunda zirve talep fiyatlaması gösterilmiştir. Arz eğrisi (S)'in yatay ve dikey eksenlere paralel olan kısımları eksik ve aşırı kapasite kullanımını ifade etmektedir. Yatay eksene paralel olan kısım atıl kapasite durumu, dikey eksene paralel olan kısım ise aşırı kapasite durumudur. Yine yolcu taşımacılığı örneğinden düşünerek otobüs örneğini verirse, düşük talep düzeyini gösteren D_d talep eğrisi burada 10-17 saatleri arasında olan yolcu talebidir. Bu saatler arasında kaynak dağılımında etkinlik için, düşük bir taşıma ücreti P_d fiyatı uygulanır. Diğer taraftan trafiğin yoğunlaştığı saatler olan 7-10 ve 17-19 saatleri arasında, yüksek fiyat uygulaması ile kapasitenin arttırılmadığını ifade eden dikey arz eğrisi S ile talebin en yüksek noktaya ulaştığı D_z talep eğrisinin kesim noktasında oluşan P_z fiyatı, kapasitenin sabit olması durumunda belirlenen zirve talep fiyatıdır.

³⁹ Şener, a.g.e. , ss.323-325

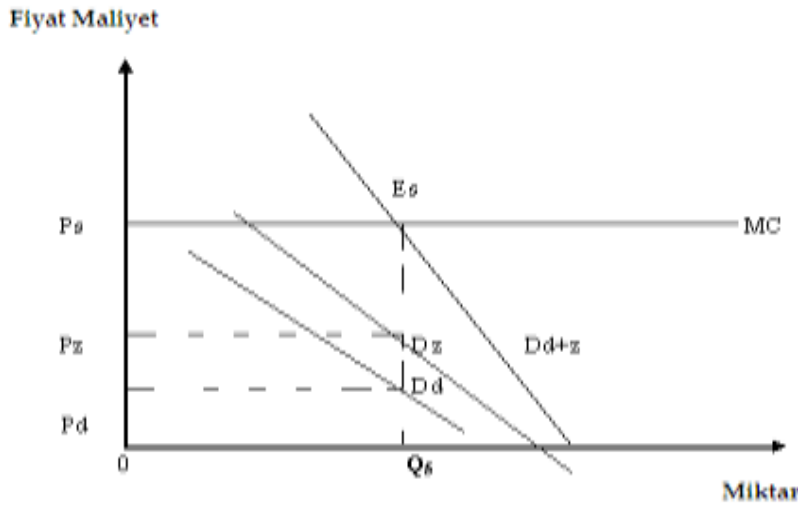
Şekil 3: Kapasitenin Sabit Olması Durumunda Zirve Talep Fiyatlaması



Kaynak: Orhan Şener, Kamu Ekonomisi, 8.B., Beta Yayıncılık, İstanbul, 2008, s.324

Aşağıdaki Şekil 4'te ise talep değişimleri karşısında kapasitenin de değişebildiği durumlarda uygulanması gereken zirve talep fiyatlaması gösterilmiştir.

Şekil 4: Kapasitenin Değişmesi Durumunda Zirve Talep fiyatlaması



Kaynak: Orhan Şener, Kamu Ekonomisi, 8.B., Beta Yayıncılık, İstanbul, 2008, s.326.

Şekilde de gösterildiği üzere örnek olarak tıkanıklığın olmadığı otoyolları ele alacak olursak, böyle durumlarda kapasitenin talep değişimine uygun olarak değişimi yatay eksene paralel olarak çizilen marjinal maliyet (MC) eğrisi ile gösterilir. Kapasite talebe göre ayarlanabildiği için tüketiciler arasında rekabet yoktur. Bu yüzden de

kapasitenin sabit olması durumundaki gibi bir talep kaydırılması söz konusu değildir. D_{z+d} eğrisi; düşük talep D_d ile yüksek talebi ifade eden D_z kişisel talep eğrilerinin toplamıdır. Tıkanıklığın olmaması nedeniyle otomobil sahipleri otoyol hizmetinden eşit şekilde fayda sağlarlar. Sunulacak otoyol hizmet düzeyi ile otomobil sahiplerinin ödeyecekleri toplam fiyat P_s grafikte; marjinal maliyet eğrisi (MC) ile toplam talep düzeyi olan D_{z+d} talep eğrisinin kesim noktası (Es) ile belirlenir. Kaynak dağılımında etkinliğin sağlandığı durumda düşük talep düzeyindeki otomobil sahipleri (P_d) fiyatını öderken, yüksek talep düzeyindeki otomobil sahipleri zirve talep fiyatı olan (P_z) fiyatını öder.

2.2. Hizmetlerin Finansman Kaynakları

Yerel idarelerin üstlendikleri görev ve sorumlulukları yerine getirebilmesi için yeterli parasal kaynaklara sahip olması gerekir. Sadece devletin verdiği yardımlarla çalışmalarını sürdürmeye çalışan bir yerel yönetim kuruluşu, üstlendiği hizmetleri tam ve bağımsız bir şekilde yerine getiremez. Bu yüzden yerel idareler bölgesel düzeyde kendi öz gelirlerine sahip olduğu ölçüde sunulan hizmetleri toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kesintisiz olarak gerçekleştirebilirler⁴⁰. Belediye sisteminin gelirleri 1981 yılına gelinceye kadar dağınık bir görüntü ve verimsiz bir yapı teşkil etmiştir. Belediyeler 1948 yılında yürürlüğe giren 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa dayanarak, gelirlerinin önemli bir bölümünü elde etmişlerdir. 1981 yılına gelene kadar geçen 33 yıllık süre zarfında belediyelerin mali yapısında 1948 yılı öncesi dönemlerin kötü koşulları göz önüne alındığında, önemli rahatlıklar sağlandığı söylenebilir. Ancak 1950'lerden itibaren değişen belediyeçilik anlayışı ve yaşanan göçlerle ortaya çıkan kalabalıklaşma ile hizmetlerin maliyetleri artmaya başlamış, daha kaliteli hizmet üretme zorunluluğu ortaya çıkmıştır. 1948 tarihli Belediye Gelirleri Kanunu çok sayıda gelir getiren yükümlülüklerle dayanıyor olmasına rağmen, bu yükümlülükler az gelir getirici ve esneklikten uzak bir yapı teşkil ettiği için belediye hizmetlerini karşılayamaz olmuştur. Bu verimsiz yapının düzeltilmesi için ilk adım, 1981 yılında yürürlüğe giren 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun" ile atılmıştır. Yine aynı yıl yürürlüğe giren 2464 sayılı

⁴⁰ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:211, Ankara, 1984. s. 25.

Belediye Gelirleri Kanunu ile etkin bir belediye gelirleri sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Daha sonraki yıllarda ise 2380 sayılı Kanunla belediyeler lehine verilecek paylarda önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir⁴¹. Günümüz itibariyle genel bütçeden yapılan aktarımlarla ilgili son düzenleme, 2.7.2008 tarihli 5779 sayılı Kanunla⁴² yapılmıştır. Belediye hizmetlerinin finansman kaynakları günümüzdeki son şekliyle, ekonomik sınıflandırmaya göre vergiler, harçlar ve diğer gelirler olarak aşağıda açıklandığı şekilde gösterilmektedir⁴³.

2.2.1. Vergiler

Vergi, devletin kamu gücüne dayanarak ve kamu hizmetlerinin finansmanını karşılamak amacıyla zorunlu, karşılıksız ve geri ödemesiz olarak yaptığı tahsilatları içermektedir. Belediyelerin de gelir kaynakları içinde yer alan vergi kaynakları iki başlık altında toplanmaktadır. Birincisi Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Aktarılan Paylar, ikincisi ise belediyelerin tabi oldukları yasalar çerçevesinde kendilerine tahsis edilen vergi vb. gelirlerdir. Genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar, normal belediyeler için aylık %1,50 olarak hesaplanıp, belediyelere nüfusa ve gelişmişlik durumuna göre dağıtılmaktadır. Bu gelir kaynağı, belediye bütçe gelirleri içinde kendi topladıkları vergi ve benzeri gelirlerinden daha önemli büyüklüktedir⁴⁴. Bu gelir kaynağı konusunda ifade edilmesi gereken husus, tezin kapsamı çerçevesinde anlatımının yapılmasının teze etkisinin olmamasından dolayı, ayrı bir başlık olarak alınmasına gerek görülmediğidir.

Belediyelerin ikinci vergi kaynağı olarak belirtilen vergi ve benzeri gelirleri ise 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile toplanan gelirler ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince toplanılacak olan vergiler, harçlar ve harcamalara katılma paylarıdır. 2464 sayılı Kanun'a göre vergiler; İlan Ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Haberleşme Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, ile Çevre Temizlik Vergisidir. Harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı

⁴¹ Nadaroğlu, a.g.e., ss. 227-228.

⁴² 2.7.2008 tarih 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.7.2008 Tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete.

⁴³ 2014-2016 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8280,ekorehberduzeltilmispdf.pdf?0>, s. 75.

⁴⁴ Belediyelerin gelirleri içinde genel bütçeden aktarılan paylar 2014 yılı için %56,32 'lık bir orana sahip olmuştur. Bkz: İçişleri Bakanlığı, 2014 Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, s.116.

Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı ve Çeşitli harçlardır. Harcamalara katılma payları ise Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı ve Su Tesisleri Harcamalarına Katılma payıdır.

2.2.1.1. Emlak Vergisi

Mülkiyet üzerinden alınan vergiler kategorisinden olan emlak vergisi yerel vergilerin en önemlisini teşkil eder. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre düzenlenmiştir. Bina vergisi ve arazi vergisinden oluşur. 1319 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre Türkiye sınırları dahilinde bulunan binalar Bina Vergisine tabidir. Bina vergisinin oranı konutlarda binde bir diğer binalarda binde ikidir. 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediyesi sınırlarında ve mücavir alanlarda bu oranlar %100 artırımlı uygulanır (1319 s.K., m.8). 1319 sayılı Kanun'un 12. maddesine göre Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar arazi vergisine tabidir. Belediye sınırları içinde olan ve belediyece parsellenmiş araziler arsa olarak kabul edilir. Belediye sınırları dahilinde veya dışında parsellenmemiş olan arazilerden hangilerinin arsa sayılacağına bakanlar kurulu kararına göre belirlenir. Arazi vergisi oranı binde birdir, arsa vergisi oranı ise binde üçtür. Bu oranlar 5216 sayılı Kanunun uygulandığı alanlarda %100 artırımlı uygulanır (1319 s.K., m.18) Arazi vergisi ödeyenler bina vergisinde olduğu gibi arazi sahibi ya da kullanım hakkı sahipleridir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'ndaki belediye gelirlerini⁴⁵ sırasıyla açıklamak belediyelerin hizmetlerinin finansmanının kaynağını ve büyüklüğünü görmek açısından, tezin sonucunun desteklenmesinde fayda sağlayacaktır.

⁴⁵ 11.07.2014 tarihinde yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 45) ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda gösterilen gelirlerden ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı ve işyeri açma izni harcı ile ilgili olarak düzenlemelere gidilmiştir. Buna göre belediyeler dört gruba ayrılarak belediye meclislerince maktu vergi ve harçların belirlenmesi söz konusudur.

2.2.1.2. İlan ve Reklam Vergisi

İlan ve Reklam Vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 12. maddesi gereğince belediye sınırları ve mücavir alanlar dahilinde gerçek ve tüzel kişilerden yurtdışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere tahsil edilir. İlan ve reklamı başkaları adına verenler bu ilan ve reklamların vergilerini mükellefler adına ilgili belediyelere yatırmaktan sorumludurlar. İlan ve reklamlara ait vergiler ilan ve reklamı kendi adına verenlerden ilan veya reklamın verilmesinden önce, ilan ve reklam işini mutad meslek olarak yapanlardan ise işin yapıldığı ayı izleyen ayın 20. günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerinden tarh ve tahakkuk eder. Bu vergiler beyanname verme süresi içinde mükellefler tarafından ödenir. İlan ve Reklam Vergisi adet veya metre kare üzerinden en az 0,01 TL, en çok ise 150 TL dir. Örnek verecek olursak; ışıklı ve projeksiyonlu ilan ve reklamlardan her metre kare için en az vergi tutarı 30 TL iken reklam ve tanıtım amacı ile dağıtılan el ilanı, broşür, katalog, takvim, biblo v.b. unsurların her bir adedi için en az 0,01 TL tutarındadır. (2464 sK., m.15).

2.2.1.3. Haberleşme Vergisi

Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri kategorisinde olan haberleşme vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 29. maddesine göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki abonelerden telefon, teleks, faksimili ve data (tesis, devir ve nakil ücretleri hariç) ücretleri üzerinden alınarak Türk Telekomünikasyon AŞ tarafından tahsil edilir. Tahsil edilen Haberleşme Vergisi ilgili belediyeye tahsilatı izleyen ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirilerek ödenir. Haberleşme vergisinin oranı yüzde 1'dir. Genel bütçeli kurumlara ait teleks, faksimili ve data ücretinden vergi alınmaz (2464 sK., m.32).

2.2.1.4. Yangın Sigortası Vergisi

Yangın ve Sigortası Vergisi 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 40. maddesi gereğince tahsil edilerek dahilde alınan diğer mal ve hizmet vergileri kategorisinde yer alır. Menkul ve gayrimenkul malları yangına karşı sigortalayan sigorta şirketleri tarafından ödenir. Sigorta şirketleri vergilenme döneminde iptal edilen yangın sigorta muamelelerine ait primleri iptalin gerçekleştiği döneme ait matrahtan indirebilirler.

Yangın Sigorta Vergisi mükellefleri bir ay içinde vergiye tabi olduğu muameleleri ilgili belediyeye izleyen ayın 20 inci günü akşamına kadar bir beyanname ile bildirerek aynı zamanda ödemek zorundadırlar. Yangın sigortası vergisinin oranı yüzde 10'dur (2464 sK., m.43).

2.2.1.5. Eğlence Vergisi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 17. maddesi gereğince gerçek ve tüzel kişilerin mükellefi olduğu eğlence vergisi biletle girilen (sinema, tiyatro gibi) ve biletle girilmesi zorunlu olmayan (gece kulübü, taverna gibi) belediye sınırları ve mücavir alanlarda eğlence yerlerini işletenlerden alınır. Biletle girilen eğlence yerlerinde vergi, bilet bedellerine eklenerek hesaplanır ve ödemesi belediye tarafından özel damga konulması esnasında yapılır. Kullanılmayan biletlerde iade yapılması halinde peşin olarak ödenen vergi geri verilir. Biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerlerinde her aya ait vergi o ayı takip eden ayın 20. günü akşamına kadar ilgili belediyeye yatırılır. Eğlence vergisinin oranı biletle girilen yerlerde gösterinin mahiyetine göre en az %5 en fazla %50 oranında uygulanır. Örnek verecek olursak yerli filmlerde %20 oranında alınırken konserlerde %10 oranında alınır. Biletle girilmesi zorunlu olmayan yerlerde ise vergi günlük 5-50 TL arasındadır (2464 sK., m.21).

2.2.1.6. Çevre Temizlik Vergisi

Çevre Temizlik Vergisi belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki konut, işyeri ve diğer şekillerde binaları kullananlardan belediyelerin temizlik hizmetlerinden yararlandıkları için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 44. maddesi gereğince alınan vergidir. Büyükşehir belediyelerinde çevre temizlik vergisi, diğer belediyelerde uygulanan çevre temizlik vergisi tutarları %25 artırılarak hesaplanır. Beş dereceli ve yedi gruplu tarifeye göre çevre temizlik vergisinin yıllık tutarları 26 TL 'den az ve 3.250 TL'den fazla olmamak üzere belirlenmiştir⁴⁶. Konutlara ait çevre temizlik vergisi; su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerin ilçe belediyelerinde 27 kuruş, diğer illerin ilçe belediyelerinde 21 kuruş olarak hesaplanır.

⁴⁶ 29573 Sayılı ve 25.12.2015 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 47).

Tahakkuku ise su faturasında hesaplanan bedellerin gösterilmesi ile gerçekleşir. Diğer deyişle bu vergi su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilir.

2.2.2. Harçlar

Harçlar, devletin toplum yararı için sunduğu kamusal hizmetlerden, kişilerin yararlanması karşılığında ödedikleri bedellerdir. Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre hizmetlerin finansmanı için, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde alınan harçlar; İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Bina İnşaat Harcı, ve çeşitli harçlar gurubunda gösterilen Kayıt ve Suret Harcı, İmar ile İlgili Harçlar, İşyeri Açma İzni Harcı, Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı ve Sağlık Belgesi Harcı olarak belirtilmiştir.

İşgal Harcı; belediye sınırları içinde bulunan meydanların, pazar veya panayır yerlerinin mal ve hayvan satıcıları tarafından işgali, yol, köprü gibi umuma ait yerlerin herhangi bir sebep ile işgali, bisiklet ve motosikletler hariç olmak üzere belediyelerce şehir merkezinde tesis edilen yerlerin taşıtlar tarafından işgali durumlarında alınır. İşgal harcı beher metrekare için günlük, hayvan başına ya da her taşıttan beher saat için 0,5 TL ile 2,5 TL arasında değişen değerlerde alınır (2464 sK., m.52).

Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı; hafta tatillerinde ve ulusal bayram günlerinde çalışmaları izne bağlı iş yerlerine ruhsat verilmesi nedeniyle alınır. Harcın bedeli işin mahiyetine göre yılda 20 TL'den az 800 TL'den fazla olmamak üzere mevzuata göre belirlenir (2464 sK., m.58).

Kaynak Suları Harcı; denetlenmek amacıyla özel kaplara konulmuş kaynak sularının hangi kaynaklara ait olduğunu gösterecek şekilde kaplara konulması işlemi sonucu alınır. Harcın bedeli kap başına ya da beher litre başına 0,005 TL ile 0,03 TL arasında değişen değerlerde alınır (2464 sK., m.63).

Tellallık Harcı; belediye sınırları dahilinde belediyelere ait hal, balıkhane, mezar yerleri ile ilgilinin isteğine göre belediye tellalı bulundurulan yerlerde gerçek veya tüzel kişiler tarafından satılan menkul ve gayrimenkul mal ve mahsullerin satışından alınır.

Oranı 100 TL'ye kadar olan satışlarda yüzde 2, 100 TL'yi aşan tutarlarda aşan kısım için yüzde 1'dir (2464 sK., m.67).

Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı; belediye sınırları dahilinde özel kişi ve kuruluşlarca tesis edilen mezbahalarda kesilen hayvanların muayenesi veya belediye sınırlarında kesilmemiş olan ama belediye sınırı içinde satışa arz edilecek etlerin sağlık bakımından denetlenmesi amacıyla hayvan başına 1 TL ile 7,5 TL arasında değişen tutarlarda alınır. (2464 sK., m.72).

Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı; ölçü ve tartı aletlerinin ilgili kanunlara uygun şekilde damgalama işlemi karşılığında ölçü ve tartı aletlerinin cinsine göre 0,5 TL ile 30 TL arasında değişen değerlerde alınır (2464 sK., m.76).

Bina İnşaat Harcı; yapılan her türlü bina ve inşaat için inşaat veya tadilat ruhsatı karşılığında alınır.

Çeşitli harçlar gurubunda yer alan;

Kayıt ve Suret Harcı; belediyeler ve belediye kurumlarından istenen gayrimenkullerle ilgili harita vb. suretler ile her türlü kayıtlar karşılığında metrekare başına 0,50 TL ile 15 TL arasında değişen değerlerde alınır (2464 sK., m.79).

İmar ile ilgili harçlar; imar mevzuatı gereğince belediyelerce alınan Parselasyon Harcı, İfraz ve Tevhit Harcı, Plan ve Proje Tasdik Harcı, Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcı, Yapı Kullanma İzni Harcı olarak kanunda belirtirmiştir. Bu harçlar beher metrekare için 0,05 TL ile 0,50 TL arasında değişen değerlerde alınır. (2464 sK., m.79).

İşyeri Açma İzni Harcı, belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması için belediyenin uygun gördüğüne dair ödenen bir harçtır. Harcın tutarı işyerinin m² si üzerinden 16 kuruş ile 1 TL arasında belediye grubuna göre değişmektedir.

Muayene-Ruhsat ve Rapor Harcı, sağlıkla veya fenni konularla ilgili tahlillere ilişkin olup bu kanunda ayrıca harca tabi tutulmamış olan ruhsatlar, rapor ve belgeler için ödenir.

Sağlık Belgesi Harcı, belediyelerden sağlık belgesi almak mecburiyetinde olan kişilere verilecek bu tür belgeler ile bunların belli aralıklarla yenilenmeleri sonucu tahsil edilen bir harçtır.

2.2.3. Harcamalara Katılma Payları

Belediyeler tarafından yol, kanalizasyon ve su tesisleri inşası sonucunda bu hizmetlerden yararlanan gayrimenkul sahiplerinden alınan paylardır. Özellikle yeni yol yapımı, kaldırım yapımı, yeni kanalizasyon yapımı, yeni içme suyu şebeke inşaatı, mevcutların ıslahı bu paylara dâhildir.

Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin en fazla %2'sidir. Katılma payları tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerle tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden % 25 noksanı ile alınır.

2.2.4. Diğer Gelirler

Belediyelerin finansman kaynakları olarak vergiler ve harçlar dışında, diğer gelirler olarak; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler, sermaye gelirleri, faiz gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar, para cezaları ile diğer çeşitli gelirler de vardır.

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri; mal ve hizmet satış gelirleri, kurumlar hasılatı, kurum karları ve kira gelirlerinden meydana gelir. Mal ve hizmet satış geliri olarak mal satış gelirin akaryakıt satış gelirlerini, hizmet satış geliri olarak da otopark işletmesi gelirleri ile çevre esenlik hizmetlerine ilişkin gelirleri gösterilebilir. Kurumlar hasılatı için, ulaştırma hizmetlerine ilişkin kurumlar hasılatı örnek verilebilir. Ekonomik hizmetlere ilişkin kurum kârları, kurum kârları gelirlerine örnek teşkil eder. Kira gelirleri içinde, taşınır gelirden olan otobüs kiralama gelirleri sayılabilir.

Alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler; diğer idarelerden alınan bağış ve yardımlar olarak sermaye gelirleri ile kurumlardan ve kişilerden alınan yardım ve bağışlar olarak cari ve sermaye gelirleridir.

Sermaye gelirleri; bina, arsa gibi taşınmaz satış gelirleridir.

Faiz gelirleri; vergi, resim ve harçların gecikme faizleri, kişilerden alacakların faizleri, mevduat faizleri ile diğer faizlerden oluşur.

Kişi ve kurumlardan alınan paylar; vergi ve harç gelirlerinden alınan paylar, kamu harcamalarına katılma payları ve mahalli idarelere ait paylardan oluşur.

Para cezalarına örnek olarak vergi ziyayı cezaları ve usulsüzlük cezaları sayılabilir.

Belediye gelir türleri içinde yer alan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri içinde, tezin içeriğini de oluşturan belediye şirketlerinin gelirleri de yer almaktadır. Belediye şirketlerinin son yıllarda önemli büyüklüklere ulaşması, belediyelerin yerel hizmetlerin sunumunda finansman yönteminin geçmişe göre değişmesine neden olmuştur. Geçmişte belediye şirketlerince sunulmayan ya da vergilerle finanse edilen birçok hizmet, günümüzde sunulmaya başlanmış olup, finansmanı ise yararlananlardan alınan bedellerle karşılanmaya çalışılmaktadır. Fiyatlama durumu, tezin içinde aktarıldığı üzere, kamusal fiyatlama yöntemleri çerçevesinde sürdürülmektedir. Örneğin; otopark alanlarının fiyatlamaında, yoğun bölgelerdeki otopark alanlarının bedelinin daha yüksek olması gibi. Bu örnek tezde de belirtilen fiyatlama yöntemlerinden “yoğun dönem fiyatlama” uygulamasına bir örnek olarak verilebilir. Fiyatlama politikası konusunda, tezde belirtilen şirketlerin nitelikleri temel alınarak örnekler artırılabilir. Tezin ikinci bölümünde, belediye şirketlerinin gerçekleştirdikleri sunumların nitelikleri ve mali büyüklükleri, belediyelerin mali büyüklükleri ile karşılaştırarak günümüzde fiyatlama politikası ile gerçekleştirdikleri hizmetlerin durumunu görmek açısından önemli olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYE ŞİRKETLERİ VE BELEDİYE HİZMETLERİ KAPSAMINDA YERLERİ

1. BELEDİYE İŞLETMESİ-BELEDİYE ŞİRKETİ KAVRAMI VE UYGULAMASI

Türkiye'deki belediye idaresinin yapısı ve işleyişi açısından tarihsel gelişime bakıldığında, belediye hizmetlerinin üretimi ve sunumunun büyük çoğunluğu, belediye idaresi tarafından belediye bütçesi ile yapılmış, üretimin finansmanı ise yine bütçe yoluyla toplanılan vergi gelirleri ile karşılanan bir yapı içinde olmuştur. 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanununda, beldenin fiyatlanamayan hizmet üretimlerinin bütçede gösterilmesi esasları yanında, bütçe içi işletme kavramı içinde üretimi ve sunumu yapılan ve fiyatlanan hizmet üretimlerine de, bütçe bütünlüğü içinde yer verilmiştir. Bu konuda, Kanunun on beşinci maddesinde belirtilen “belediyelerin görevleri” başlığının altındaki altıncı fıkrasındaki, belediyelerin ekmek fırını yapıp işletmesi, üretimin bütçe içi olduğu ve finansmanın kişilerden alınan fiyat mekanizması ile sağlandığı bir uygulamadır.

1580 sayılı Kanunda, belediyelerin şirket kurmasının gerekçesi olarak, belediyelerin gerçek ve tüzel kişiler gibi doğal haklardan olan çalışma ve iş yapma hakkına sahip olması gösterilmekteydi⁴⁷. 1580 sayılı Kanunun on dokuzuncu maddesinin birinci fıkrasındaki “*Belediye idareleri kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüsünü icra ederler*” hükmü ile, belediyelere ticari ve sınai faaliyette bulunabilmeleri için geniş yetki verilmişti. Yine 1580 sayılı Kanunun on dokuzuncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “*Belediye hudutları dâhilinde muayyen muntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley, funiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri... satış yerlerine*

⁴⁷ Köksal, a.g.e., s. 55.

nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır. Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri işleri Bakanlığı'nun kararına bağlıdır ...” hükmü ile Ek 2. maddesinde “Belediye meclisleri lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde, belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilir. Belediyeler bu maksadı sağlamak üzere bütçelerine gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkilidir...” hükümlerine dayanarak belediyelerin her türlü girişimde bulunarak işletme kurma yoluna gidebilmelerine imkân sağlanmıştı.

2005 yılına kadar uygulamada kalan 1580 sayılı Kanun ile belediyeler çoğunlukla bütçe içi işletme başlığı altında, üretim ve sunumlarını yapmışlardır. Ancak 2005 sonrasında, bu tür işletmecilik anlayışı küresel gelişmelerin de etkisiyle ve mal ve hizmet üretim ve sunumunda yaşanan değişikliklerle birlikte, belediye idarelerinin yanında tüzel kişilikleri olan Ticaret Kanunu hükümlerine doğrudan bağlı olan, belediye şirketlerinin ortaya çıkması şekline dönüşmeye başlamıştır. Yeni anlayışlar çerçevesindeki belediye şirketlerinin ortaya çıkışı ile üretim ve sunumdaki değişikliğine paralel olarak, belediye hizmetlerinin finansman şekli de değişikliğe uğramış, hizmetlerin finansmanına yerel halkın doğrudan katılımının söz konusu olduğu bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu anlayış ile belediye hizmetlerinde fiyatlama ve yararlanma konusu yani “kullanan öder” anlayışı gelişmiştir. Örneğin ekmek üretimi gibi ulaşım hizmetleri de 2000’li yıllara kadar belediye idaresinin bütçesi içinde yer alan ve finansmanı çoğunlukla idare bütçesinden sağlanan, bütçe içi işletme yapısına sahipken, günümüzde finansmanının tamamının vatandaşın üstlendiği belediye şirketi şeklindeki bir yapıya bürünmüştür. Diğer deyişle, belediyenin ürettiği ve sunduğu mal ve hizmetlerin belediye idaresinin yapısında yaşanan gelişmeler ile birlikte bütçe içi işletme vasıtasıyla sunum şeklinden bütçe dışında kurulan şirketler aracılığıyla sağlanmasına yönelinmiştir. Böylece kavram “işletme” yerine “şirket” olarak daha çok kullanılmaya başlanmıştır.

Belediyelerin mal ve hizmet üretim ve sunum görevini belediye şirketleri tarafından gerçekleştirmesinin hukuki dayanağını 2005 Tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesi ve 2004 Tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26.maddesi oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle, belediyeler büyüklüklerine göre bir

tarafından 5393 sayılı Kanuna göre diğer taraftan 5216 sayılı Kanuna göre görev ve yetkileri doğrultusunda sermaye şirketleri kurabilmektedirler. 5216 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyeleri tabii oldukları kanun maddesi çerçevesinde, ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisleri, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletmektedirler ya da bu yerlerin belediye ve bağlı kuruluşlarının %50'nden fazlasının ortak olduğu şirketlere işletilmesini devredebilmektedirler.

Tarihsel gelişim içinde işletme ya da şirket konusunda gerek 1580 sayılı Kanun gerekse 3030 sayılı Kanundan güç alarak⁴⁸ bu oluşumlara imkân tanıyan belediyeler, 2016 yılı itibarıyla yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile geçmişe göre artan oranda şirket kurmaya başlamışlardır⁴⁹.

1.1. Belediye İşletmesi-Belediye Şirketi Kavramına Bakış

Belediyelerdeki özellikle belediye işletmesi (bütçe içi işletme) kavramı ile belediye şirketi kavramı birbirlerinden farklılık arz eden yapılarıdır⁵⁰. Belediye işletmesi ve belediye şirketi kavramlarını açmadan evvel kısaca belediye hizmetlerinin üretiminde, neden belediye idaresi ya da belediye bütçesi dışında oluşturulan bir işletme ya da özellikle şirket anlayışına yönelmiş olduğunu belirtmek faydalı olacaktır. 1980'lerden itibaren Türkiye'de ortaya çıkan yeni liberal düşünce akımı yerel yönetimleri özellikle belediyeleri büyük ölçüde etkilemiştir⁵¹. Yeni liberal düşünce akımı doğrultusunda, belediyelerde yerinden yönetime yönelik eğilimler yaygınlaşmıştır. Türk belediye sisteminde liberal düşünce ve yerinden yönetim ilke ve politikalar ile özellikle büyükşehirlerde, örgütsel çeşitliliğe gidilmiş, belediyelerde hizmet sunumunda alternatif hizmet sunma yöntemleri arayışı ortaya çıkmıştır. Alternatif hizmet sunma yöntemlerinin dayandığı temel esasların⁵² merkezindeki husus;

⁴⁸ Belediyeler 5393 sayılı yasa yerine daha önceki 1580 sayılı yasanın 19.maddesine ve 5216 yasanın yerine 3030 sayılı yasanın 19.maddesine göre şirket kuruyorlardı.

⁴⁹ Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, sayı:22, 2011, s. 61.

⁵⁰ İlker Gündüzöz, *Belediye ekonomisi*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2012, s.472.

⁵¹ Halil İbrahim Aydın, "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt: 5, sayı:1, 2003, s.75.

⁵² Aydın, a.g.m., s.83.

kamu idarelerinin toplanılan vergilerle gerçekleştirdikleri mal ve hizmetlerin üretimini üstlendiklerinde, bu mal ve hizmetlerin toplam maliyetinin daha yüksek olması, tüketicinin hizmet bedelini doğrudan üretici birimlere yaptığı durumlarda ise maliyetin düşmesi ve hizmette verimlilik ve etkinlik düzeyinin arttığı görülmüştür. Tüketicilerin tercihleri göz önüne alınarak hizmet üretimi gerçekleştiği zaman, hizmetlerin tüketiciye sağladığı tatmin düzeyi artmaktadır. Bu temel esaslar doğrultusunda, belediyelerin kullandığı alternatif hizmet sunma araçlarının başında belediye şirketleri ile sunum gerçekleştirme yer almıştır. Belediyeler söz konusu şirketleri ile artan hizmet taleplerini, yerleşme sürecinin bir parçası olarak, farklı sektörlerde faaliyette bulunan bu şirketler aracılığıyla gerçekleştirmeye başlamışlardır⁵³.

Belediyelerin bütçe içi ve bütçe dışında oluşturdukları işletmeler, geçmişte otobüs-ulaşım, su-kanalizasyon gibi alanlarda var olmuş iken, 1980 sonrasında daha çok bütçe dışında ve ticaret kanunu hükümlerine göre kurulan şirket adı altında var olmaya başlamışlardır. Diğer bir deyişle, fiyatlama mekanizması kapsamında geçmiş dönemlerde sunulan hizmetin niteliğinden dolayı bütçe içi işletme olarak kurulanlar ve adında işletme kavramı kullanılanlar (otobüs işletmesi gibi), bütçe dışında özel kanunla kurulup işletme gibi üretim ve sunum yapan ancak adında işletme kavramı geçmeyenler (Su ve Kanalizasyon İdaresi gibi) yanında, günümüzde piyasa ekonomisi koşulları içinde çalıştırılan ve adında şirket kavramına yer verilenler (İstanbul Büyükşehir belediyesinde İsfalt AŞ gibi) var olmaya başlamıştır.

Bütçe içi işletme, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda tanımlı olan görev ve hizmetlerden, sunumu karşılığında belli bir ücret alınabilen ve süreklilik arz eden, mahalli ve müşterek nitelikli hizmetler ile ilgili olarak kurulabilmektedir. Bütçe içi işletme ile amaç, yerel yönetimin yasalarla verilen izinler doğrultusunda ücret karşılığında sunulabilen kamu hizmetlerini, yerel yönetimin bütçe disiplini doğrultusunda gerçekleştirmektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesine dayanarak belediyeler, özel gelir ve gideri olan hizmetler için bütçe içi işletme kurabilmektedir. 5393 sayılı kanunun 71. maddesinde "*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak*

⁵³ 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*, cilt:7, Sayı:13, 2010, s. 421.

yapabilir.’’ hükmü yer almaktadır. Burada özel gelir ve gider kavramında belirleyici unsur, yürütülen hizmetin sürekli olması ve gelir ve giderin bu hizmetle ilişkili olmasıdır⁵⁴. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin (f) bendinde ise *“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek ”* ile (l) bendinde *“ Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek ”* hükümleri yer almaktadır. Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, kamu yararı elde etmek üzere kâr amacı dışında, belediye sosyal amaçlar doğrultusunda ticari nitelikli işletmeler kurabilmektedir. Yine 5393 Sayılı Belediye Kanununun 18. maddesinin (i) bendinde *“Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek”* ile (j) bendinde yer alan *“Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek”* hükümleriyle belediyelerin işletme-şirket kurma konusu düzenlenmiştir. Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği’nin 4. maddesinde de, bütçe içi işletmelerin mahalli idarenin teşkilat yapısındaki yeri açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu maddeye göre ; *“İşletme, büyükşehir belediyesi olan il özel idarelerinde, Daire Başkanlığı veya İşletme Müdürlüğü ya da İşletme ve İştirakler Müdürlüğü; diğer il özel idarelerinde İşletme Müdürlüğü ya da İşletme ve İştirakler Müdürlüğü; 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 kurulabilir.”* ifadesi yer almaktadır.

⁵⁴ Zekeriya Özdemir, “ Yerel Yönetimlerde Bütçe içi İşletme Uygulaması”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:279-280, 2013, s. 23.

Belediyelerin, özellikle 1980’li yıllar itibariyle kurmaya başladıkları şirket adı altındaki oluşumlar kaynaklarını yine Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu’ndan almaktadır. Belediye şirketleri özel hukuk kanununa tabi olmakla birlikte, ne tamamen özel şirket konumunda ne de tamamen kamu kurumu niteliğindedir⁵⁵. Belediyelere sadece sorumlu oldukları hizmet alanları ile ilgili olarak şirket kurma yetkisi verilmiştir. Ticaret şirketleri ise Türk Ticaret Kanununa göre kanunen yasak olmayan her türlü iktisadi amaç için kurulabilmektedir. Dolayısıyla, belediyelerin serbest piyasa ile ilgili alanlarda şirket kurması ve bu şirketlere ortak olması (yukarıda belirtilen 5393 sayılı Kanunun (i) bendindeki gayrimenkul yatırım ortaklığı istisnası dışında) mümkün değildir⁵⁶. Bütçe içi işletmelerin kâr amacı olmasına rağmen kârı en yüksek düzeye çıkarma hedefi olmaması, belediye şirketlerinden ayrıldığı önemli noktalardan biridir. Bütçe içi işletmeleri belediye şirketlerinden ayıran diğer bir husus ise bu işletmelerin tüzel kişiliği olmayıp, kendi idari yapıları içinde yer almasıdır⁵⁷.

1.2. Belediye Şirketlerinin Faaliyet Alanları

Belediye şirketlerinin faaliyet alanları mevzuata göre, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarındaki hizmetlerle sınırlandırılmıştır. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre belediyelerin ilgili mevzuatta belirtilen usullere uygun olarak, yetkili mercilerin kararı ile sermaye şirketleri kurabileceği, kendi hizmet ve görev alanları ile ilgili olmayan alanlarda şirket kuramayacakları açık bir şekilde ifade edilmiştir. Ancak belediyelerin hizmet ve görev alanları hizmet stratejisine bağlı olarak genişleyebilmektedir⁵⁸.

Belediye şirketleri birçok farklı alanda kurulabilmektedir. Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarını enerji grubu, teknoloji grubu, çevre grubu, ulaşım grubu, gıda grubu,

⁵⁵ Demirkaya, a.g.m., s. 431.

⁵⁶ Haluk Nalçakar, ‘‘ Belediyelerce Şirket Kurulması’’, *Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi*, Aralık 2009.

http://www.mihder.org.tr/Files/belediyelerde_sirket_kurulmasi.pdf. (28.04.2016).

⁵⁷ Özdemir, a.g.e., s. 23.

⁵⁸ Demirkaya, a.g.m., s.431.

inşaat grubu, mühendislik müşavirlik grubu ve son olarak hizmetler grubu olarak sekiz farklı ana grupta⁵⁹ ele almak mümkündür.

Yukarıda saydığımız belediye şirketlerinin ana faaliyet alanlarını⁶⁰ açıklayacak olursak;

Enerji grubu içinde; belediye sınırlarındaki yerleşim alanlarının ısıtılması, bölgedeki jeotermal sıcak suların değerlendirilmesi ve elektrik enerjisi üretimi için katı atıklardan faydalanılması amacıyla belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

Teknoloji grubu içinde; bölgesel kalkınma için teknoparkların oluşturulması, toplu taşıma bilet sisteminin modernizasyonu ve uluslararası teknolojik işbirliğinin yürütülmesi ile ilgili alanlarda belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

Çevre grubu içinde; yerel halkın esenliği ve sağlığı için katı atıkların, tıbbi atıkları, deniz atıklarının toplanması, arıtılması, nakledilmesi ve güvenli bir şekilde yok edilmesi ile çevre estetiği için mimari ve peyzaj işlerinin gerçekleştirilmesi için belediye şirketleri çevre alanında faaliyet gösterebilir.

Ulaşım grubu içinde; bölgesel olarak metro, tramvay gibi raylı sistemler ile deniz ulaşımı, otobüs gibi toplu ulaşım alanları ve otopark hizmetleri alanlarında belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

Gıda grubu içinde; bölgeye içme suyu sağlamak için arıtma ve kanal sistemleri kurulması, ekmek gibi unlu mamuller ile et gibi ürünleri yerel halka sağlıklı bir şekilde temin edilmesi için belediye şirketleri gıda alanında faaliyet gösterebilir.

İnşaat grubu içinde; belediye sınırlarındaki yol ve asfaltların bakım yapım hizmetleri, toplu konut tesislerinin kurulması, gayrimenkul hizmetleri alanında belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

Mühendislik ve müşavirlik grubu içinde; bölgesel nitelikli proje ve müşavirlik hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ve şehir planlama işleri alanında belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

⁵⁹ Hasan Özçelik, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2010, s.146.

⁶⁰ Belediyelerin yetki ve görevleri için Bkz: 5393 sayılı Belediye Kanunu, m:14-15.

Hizmetler grubu içinde; belediye sınırları dâhilinde halkın spor, kültür, sanat, sağlık, eğlence gibi sosyal nitelikteki ihtiyaçlarını karşılanması için tesislerin kurulması, yöresel el işi ürünlerin iç ve dış piyasalarda pazarlanması alanlarında belediye şirketleri faaliyet gösterebilir.

2. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN KURULUŞU VE KURULUŞ ŞEKİLLERİ

Belediyeler, gerçekleştirmekle yükümlü oldukları belediye hizmetlerini mevcut yasalara dayanarak kurdukları şirketler eliyle yürütebilmektedir. Şirket kuruluşunun daha iyi anlaşılması açısından, öncelikle şirketlerinin kuruluşunun yasal zeminini oluşturan mevcut yasalar, bu başlık içinde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Konunun devamında, belediyelerin var olan yasalardan güç alarak kurdukları şirketlerin kuruluş şekilleri ve şirketleşmenin nedenlerinden bahsedilmiştir.

2.1. Hukuki Dayanakları

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmeden önce İstanbul, İzmir gibi büyük şehirlerde elektrik, su, tramvay gibi hizmetler imtiyazlı şirketlerce gerçekleştirilmekteydi⁶¹. Kârlılık unsuru dikkate alınarak gerçekleştirilen bu yapı içindeki şirketler, 1930 yılından sonra yeni kurulan şirketlerle beraber, önce devletleştirilmiş sonrasında da belediyelere bağlı idarelere ve yarı özerk olarak yeni bir yapıya dönüştürülmüştür. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Kanun ile gerçekleştirilen bu durum içinde, belediyelerin şirket kurmasına ya da kurulmuş şirketlere ortak olmasına izin verilmekteydi. 1950 tarihli 5656 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanununa ilave edilen ek 2. madde ile belediyelerin belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek üzere kurulacak veya kurulmuş olan yapı ortaklıklarına katılmasına izin verilmişti⁶². 2005 yılına gelinceye kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2004 Tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan önce belediyelerin şirket kurabilmesinin yasal zeminini 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3030

⁶¹ Ahmet Berk, ‘‘ Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:48. Haziran,2003., s.53.

⁶² Tunay Köksal, ‘‘ Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:6, 1993, s.55.

sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu ve 5762 sayılı Türk Ticaret Kanunu oluşturmaktaydı. Günümüze gelindiğinde, belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarındaki hizmetlerle ilgili şirket kurulabilmesinin hukuki dayanaklarını ise; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ile İç İşleri Bakanlığının 2008/31 sayılı Genelgesi oluşturmaktadır. Belediye şirketlerinin hukuki dayanakları olarak bu yasalardaki durumu göstermek, şirket yapılaşmasının içeriğini aktarmak açısından faydalı olacaktır.

2.1.1. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*şirket kurulması*" başlığı altındaki 70. Maddesinde, "*Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir*" hükmü ile belediyelerin mevzuat doğrultusunda şirket kurabileceği açıkça belirtilmiştir. Ayrıca Kanunun, "*belediye meclisinin görev ve yetkileri*" başlığı altındaki 18/i maddesinde de "*Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek*" şeklinde kuruluş ile ilgili konuya değinilmiştir.

Belediye Kanununa göre şirket kurulmasının daha somut uygulaması yayımlanan genelge ile netleştirilmiştir. 21.04.2008 tarihinde yayımlanan "Mahalli İdare Şirketleri" başlıklı 2008/31 sayılı Genelge⁶³ ile gerek normal belediyelerin gerekse büyükşehir belediyelerinin kanunları çerçevesinde kendilerine verilen görev ve hizmet alanları ile ilgili, yetkili organlarının kararı ile sermaye şirketleri kurabilecekleri belirtilmiştir. Bu genelgeye göre, belediyelerin şirket kurmak ve mevcut şirketlere ortak olmak için Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerekmektedir. Belediyelerin Bakanlar Kurulundan izin taleplerini İçişleri Bakanlığı aracılığı ile yapmaları gerekmektedir.

Genelge hükmüne göre, belediyelerin şirket talepleri ile ilgili olarak talep yazıları ekinde yer alacak belgeler aşağıda listelenmiştir.

1-Şirketin kurulması, devir alınması veya sermaye katılım miktarının belirlenmesine dair meclis kararı,

⁶³ İçişleri Bakanlığı, 21.04.2008 Tarih ve 2008/31 Sayılı Genelgesi.

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

2.1.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin şirket kurabilmesi açık bir şekilde düzenlenmiştir. Yasanın 26. maddesindeki “ *Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.*” Hükmü, büyükşehir belediyelerinin de normal belediyeler gibi mevzuata göre şirket kurabilmesine izin vermektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerine görev ve hizmet alanları ile ilgili olarak, mevzuata göre sermaye şirketleri kurabileceklerini hükme bağlamış olmasına rağmen, bir şirkete ortak olmak ya da bir şirkete katılma konusuna değinmemiş ve şirketlerin kurulmasına karar verecek yetkili organ ve usul ile

ilgili açık bir hükme yer vermemiştir⁶⁴. Bu konularda 5216 sayılı Kanun diğer kanunlara atıf yaparak, şirket kurma konusunda düzenlenmeyen hususlar ile ilgili dikkate alınması gereken diğer kanunları belirterek, konuya açıklık getirmiştir. Kanunun 28. maddesinde yer alan “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır.*” hükmü ile 12. maddesinin son fıkrasında yer alan “*Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.*” hükümleri ile, Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda düzenlenmeyen hususlarda ilgili kanuna göre hareket edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

2.1.3. 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu

2011 tarih ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda, belediyelerin şirket kurmalarına dair açık bir hüküm olmamakla birlikte engelleyici bir hüküm de yoktur. Türk Ticaret Kanunu’nun 16. ve 334. maddesi ile dolaylı yoldan belediyelerin şirket kurabilmelerine ve kurulu şirketlere ortak olmalarına imkân tanınmıştır⁶⁵. Kanunun 16. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında yer alan;

“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.”

“Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin 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.” hükümleri ile 334. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yer alan;

“Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine, esas sözleşmede öngörülecek bir hükümle, pay sahibi olmasalar da, işletme konusu

⁶⁴ Özçelik, a.g.t. s.115.

⁶⁵ Muhterem Dilbirliği, “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, s.68.

kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsilci bulundurmak hakkı verilebilir.”

“Birinci fıkrada yazılı şirketlerde pay sahibi olan kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulundaki temsilcileri, ancak bunlar tarafından görevden alınabilir.”

“Kamu tüzel kişilerinin yönetim kurulundaki temsilcileri, genel kurul tarafından seçilen üyelerin hak ve görevlerini haizdir. Kamu tüzel kişileri, şirket yönetim kurulundaki temsilcilerinin bu sıfatla işledikleri fiillerden ve yaptıkları işlemlerden dolayı şirkete ve onun alacaklılarıyla pay sahiplerine karşı sorumludur. Tüzel kişinin rücu hakkı saklıdır.” hükümler ile belediyelerin şirket kurması, kurulu bir şirkete ortak olabilecekleri ve belediyelerin kamu hizmeti gören anonim şirketlerin yönetim kurullarında temsiline ilişkin hususlar dolaylı bir şekilde açıklanmıştır.

2.1.4. 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'dan önce, belediye şirketleri doğrudan meclis kararı ile kurulurken bu yasa ile belediye şirketlerinin kurulması için öncelikli olarak bakanlar kurulunun izninin alınması zorunluluğu getirilmiştir⁶⁶. Kanunun “Mahalli İdarelerde Özelleştirme” başlığı altındaki 26. maddesinin 4. fıkrasında yer alan “*Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir*” hükmü ile belediyelerin şirket kurması ve sermaye katılımında bulunması izne tabi tutulmuştur.

2.1.5. 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'nun 4. maddesinde belediyeler ile ilgili olarak “*Kuruldan⁶⁷ dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir. Ancak bu artış*

⁶⁶ Mustafa Meşe, “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dış Denetim*, 2011, s. 204.

⁶⁷ Kanunda geçen kurul adı Enerji Piyasası Düzenleme Kuruludur.

Hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazineye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilir.'' hükmü yer almaktadır. Bu hükmün devamında da, Türk Ticaret Kanunu'na göre kurumun belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını, şehir içi dağıtım şirketinden isteyebileceği belirtilmiştir.

2.2. Belediye Şirketlerinin Kuruluş Şekilleri ve Nedenleri

Yukarıda ele alınan "Hukuki Dayanakları" başlığı altındaki kanunlar ve 2008/31 sayılı Genelge doğrultusunda belediyeler çeşitli şekillerde şirket kurabilmektedir. Belediyelerin şirketleşmesinin kuruluş koşullarını, kurulacak şirketin belediyelerin görevleri ile ilgili faaliyet alanlarını kapsamaması, şirketin yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olması ve şirketlerin karşılayacağı hizmetlerin uygun özellikte olması şeklinde sıralamak mümkündür⁶⁸.

Belediyeler çeşitli şekillerde kurdukları şirketler ile ağır vesayet denetiminden kurtulmayı, daha etkin ve verimli hizmet sunabilmeyi hedeflemektedirler⁶⁹. Belediyeler uyguladıkları şirketleşme politikalarıyla, kentlerde ihtiyaç duyulan ticaret merkezlerini kurabilir, turizm sektöründe ihtiyaç duyulan yatırımları gerçekleştirebilir, yeni ekonomik kaynaklar ve istihdam yaratabilir, yabancı teknolojilerden yararlanabilir ve sağlıklı bir kentleşme sağlayabilirler⁷⁰.

2.2.1. Kuruluş Şekilleri

Belediyelerde şirket kuruluş şekilleri başlığı altında, literatürde çeşitli şekiller altında konuya yer verildiği görülmektedir. Yapılan çalışmalarda⁷¹ doğrudan şirket kurulması, kurulmuş bir şirkete ortak olunması, dolaylı sermaye ilişkisiyle şirket

⁶⁸ Dilbirliği, a.g.m., s.69.

⁶⁹ Ertuğrul Acartürk, "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:6, Aralık 2001, s. 53.

⁷⁰ Nilüfer Negiz, *Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2007, s.56.

⁷¹ Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Özçelik, a.g.t., s.123., Vuslat Güneş, *Türkiye'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Açısından Değerlendirilmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2014, s. 53.

kurulması, görev ve hizmet alanları dışında şirket kurulması, yeni bir şirket kurulması, belediyeye hibe edilen şirketler aracılığıyla şirket kurulması, kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak şirket kurulması şeklinde adlar altında bunlar ifade edilmiştir. Çalışmamızda bu ayrımlar dikkate alınarak, dolaylı ve doğrudan kuruluş şeklinde ikili ayırım sadelik ve anlaşılabilirlik olması açısından tercih edilmiştir. Belediyeler şirket kuruluşunun hukuki dayanakları başlığında da belirtildiği üzere, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ve 4646 Sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu hükümleri çerçevesinde doğrudan ya da dolaylı şirket kurabilmektedir.

2.2.1.1. Doğrudan Şirket Kurmak

Belediyelerin doğrudan şirket kurmaları, onların gerek kuruluş kanunları gerekse Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde hareket ederek şirket kurmalarıdır. Belediyelerin 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda yeni bir şirket kurabilmesi için, öncelikli olarak belediye meclisinin sonrasında ise İç İşleri Bakanlığı kanalıyla bakanlar kurulunun izni gerekmektedir. Bu izinler alındıktan sonra, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu usul ve esaslarına uygun olarak şirket kuruluşu gerçekleşmektedir. Belediye şirketinin kurulması kararına istinaden, belediye bütçesi ile ayrılacak sermaye payı bütçede gösterilerek şirketin sermaye yapısı oluşturulmuş olacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesi belediyelere, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilme yetkisi tanımaktadır. Buna göre belediyeler, ancak kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilmektedir⁷². Şirket kurulması için gerekli belgeler, “Hukuki Dayanakları” adlı başlık altında 2008/31 sayılı Genelgede de belirtildiği şekliyle açıklanmıştır. Genelgede; belediyelerin görev ve hizmet alanları ile ilgili olmayan ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmalarına, serbest piyasada üretilen mal ve

⁷² Mustafa Dönmez, “Belediyelerce Şirket Kurulması ve İlgili Mevzuat”, *Mahalli İdareler Dergisi*, Nisan 2015. ,<http://www.mahalliidarelerdersisi.org/index.php?p=icerik&id=2694>., (30.05.2016).

hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasına yönelik şirket kurma taleplerinin işleme alınmayacağı açıkça belirtilmiştir⁷³.

2.2.1.2. Dolaylı Yoldan Şirket Kurmak

Belediyelerin dolaylı olarak şirket kurmaları, onların var olan özel bir şirkete ya da kurulacak olan yeni bir şirkete sermaye payı ile katılmaları, belediyelere özel şirketlerin hibe edilerek belediye şirketi haline getirilmesi ve belediye şirketlerinin sermaye payı koyarak dolaylı olarak yeni bir belediye şirketi kurmaya gitmeleri şeklinde olmaktadır.

Kurulmuş bir şirkete ortak olması konusunda belediyelere, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yetki veren bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, 4046 sayılı Kanun ile belediyelerin kurulmuş bir şirkete ortak olması da Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmuştur. Kurulu bir şirkete katılma işlemi de hukuki sonucu itibari ile bir şirket kurma işlemi olduğu için, şirket kurma ile aynı hükümlere tabi tutulması gerekmektedir⁷⁴.

Belediyelerin şirket kurması ile ilgili işlemlerde mevcut bir şirkete ortak olması ya da kurulacak bir şirkete ortak olması gider yapmayı gerektiren nitelikte bir işlem olduğu için, kanun koyucu Bakanlar Kurulu iznini ön şart olarak getirmiştir⁷⁵.

Belediyelerde hibe şeklindeki şirket edinimleri de son yıllarda şirket kuruluşuna diğer bir örnektir. Bu uygulamaya göre, belediye meclislerinin kararı ile belediyeler özel kesimdeki bir şirketi kendilerine bağışlanarak belediye şirketi haline getirebilmektedirler. Belediyelerin yasal boşluktan yararlanarak bu şekildeki dolaylı sermaye ilişkisi ile kurdukları şirket sayılarının artması üzerine, 2008/31 sayılı Genelge⁷⁶ yayımlanmıştır. Bu genelge ile il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya hibe şeklinde bedelsiz şirket ediniminde de İçişleri Bakanlığı yoluyla Bakanlar

⁷³ İç İşleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi.

⁷⁴ Özçelik, a.g.t., s.123.

⁷⁵ Özçelik, a.g.t., s.124.

⁷⁶ İç İşleri Bakanlığı, 21.04.2008 ve 2008/31 sayılı Genelgesi.

Kurulu'ndan izin alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ancak Danıştay 8. Dairesinin 5.3.2010 tarihli 2010/1108 karar nolu ve 2008/4976 sayılı esas no ile yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Danıştay'ın kararına göre bu durumun nedeni olarak *“merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini yerel yönetimlerin kendilerine kanunla verilen yetkilerini ortadan kaldıracak şekilde kullanmaması gerektiği diğer deyişle kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesinin hukuken uygun olmadığı”* ile ilgili tutulmuştur. Bu çerçevede belediyelerin tabi oldukları kanun çerçevesinde hibe yoluyla şirket edinimlerinde bakanlar kurulu kararı olmadan bu işlemi gerçekleştirebilmelerinin yolu açılmıştır.

Belediye şirketlerinin belli oranlarda sermaye payı ile yeni bir şirket kurması da dolaylı olarak bu şirketlerde payı olan belediye idaresinin şirket sahibi olduğunun bir göstergesi olmaktadır. Bu duruma Türkiye’de İstanbul Büyükşehir Belediye idaresinde karşılaşılmaktadır. Bu konuda örnek olarak İSTİME AŞ gösterilebilmektedir. Bu duruma göre bu şirketin pay sahipleri İSTON AŞ(%25), İSTAÇ AŞ (%25), Kültür AŞ (%20), Ağaç AŞ (%20), İSBAK AŞ (%10) dir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bu yapı içindeki durumu değerlendirildiğinde dolaylı olarak belediyenin payı bu şirketler içindeki paylarına oranlanan kadar olmaktadır. Örneğin; İBB'nin sermaye payı İSBAK AŞ'de % 99,3, İSTAÇ AŞ'de %96,9, Kültür AŞ'de % 99,8 dir. Dolayısıyla belediyenin payı %100'e yakın olduğuna göre örneğin İSBAK AŞ'nin İSTİME AŞ'deki payı %10 ise bu pay aslında belediyenin payı olarak ortaya çıkmaktadır.

2.2.2. Kuruluş Nedenleri

Belediyeler kaynak yetersizliği ve niteliksiz aşırı istihdam nedeni ile mevzuatla kendilerine verilen bazı görev ve hizmetleri gerçekleştirememektedir. Bu sebeple belediyeler kendilerine verilen çeşitli görev ve hizmetlerin sunumunda şirketleşmeyi tercih etmektedir⁷⁷.

Belediyeleri şirketleşmeye yönelten nedenler olarak;

- Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik sağlamak,
- Bürokrasinin ağır işleyişinden kurtulmak,

⁷⁷ Acartürk, a.g.m., s.53.

- Merkezi yönetiminin yoğun denetiminden uzaklaşmak,
- Kamu hukukunun katı kurallarından kurtulmak,
- İstihdam politikalarında serbestlik sağlamak,
- İhale yolu ile özel girişimcilere giden kamu kaynaklarının kurulan şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak isteği sayılabilir⁷⁸.

Belediyelerin şirketleşme nedenleri olarak yukarıda sayılan bazı nedenleri açıklayacak olursak⁷⁹;

Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik konusu aslında belediyelerin kaynakları kullanamama görüşleri çerçevesinde gelişen bir husustur. Vatandaşların bu yöndeki eleştirileri aslında kamunun hantal yapısıyla doğru ilişkili olduğundan belediyeler şirketleşme ile daha özel bir anlayışla hizmet üretimlerine yönelerek piyasa anlayışındaki etkin sunum yöntemlerine yönelerek hizmetlerde etkinliğe ulaşabileceğini göstermeye çalışmaktadırlar.

Bürokrasinin ağır işleyişi ve kamu hukukunun katı kuralları da belediyelerin hizmet üretme konusunda sıkıntıya düşmelerinde etkili diğer bir neden olarak gözükmektedir. Belediyeler vatandaşların isteklerinin artması ve bu isteklerin hızlı görülmesi baskısı altında kendilerini hissetmeye başladıklarından bu işleri daha hızlı ve etkili gerçekleştirmede görülen ve bilinen özel sektör anlayışını şirketleşme ile sağlayabileceklerinden bu yola yönelmişlerdir.

Belediyelerin serbest piyasadan temin ettikleri mal ve hizmetler kanalıyla önemli ölçüde kamu kaynağının piyasadaki firmalara aktarıldığının görülmesi ve ihale işlemlerinde iptaller ve yüksek maliyetlerde alımların yapılması gibi sorunlar ile birlikte şirketleşmeye gidilerek bu şirketlerden belediyenin ihtiyaçlarının karşılanma düşüncesi önemli olmuştur. Bu hususta Kamu İhale Kanununun üçüncü maddesinin ilgili hükümleri çerçevesinde (özellikle istisnalar⁸⁰ ile) belediyelerin şirketlerinden alım yapmasının yolu açılmıştır. Bu durum belediyelerin şirket kurmasının doğrudan olmasa da dolaylı olarak bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁷⁸ Köksal, a.g.m., s.57.

⁷⁹ İpek Özkal, Murat Kışlalı, "Belediyelerde, Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:17, Sayı:1, Ocak 2008, s. 63.

⁸⁰ Bkz: 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, m:3/g.

3. BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN İŞLEYİŞ YAPISI

Belediye şirketleri belirli örgütsel bağımsızlığa sahip oldukları ve belirli bir amaç için kuruldukları için belediye yönetiminden ayrılmaktadır. Doğrudan belediye bağlı olan idarelerin aksine farklı örgütlenme biçimlerine sahip oldukları için belediyeden ayrı görülen kuruluşlardır⁸¹. Belediye şirketleri sahip oldukları örgütsel bağımsızlık ile belediye hizmetlerini serbest piyasa koşullarına, özel hukuk hükümlerine ve ticari esaslara göre yürütülebilmektedir⁸².

Belediye şirketlerinin özel hukuka tabi olması şirket faaliyetinin hukuki karakterinde bir değişikliğe sebep olmaktadır. Belediye, yükümlülüklerini belediye şirketi aracılığı ile yerine getirirken kamusal hukuki yetkilere sahip değildir. Bu yüzden belediye şirketinin ticari faaliyeti hiçbir şekilde kamusal yerel görev statüsünde değerlendirilemez ve belediye şirketi aslında özel hukuk ticaret imkânları ile sınırlıdır⁸³.

3.1. Belediye Şirketlerinin Belediye İdaresi İle İlişkileri

Belediye şirketlerinin belediye idaresi ile olan bağları Belediye Kanununda genel olarak ifade edilmiştir. Buna göre belediyeler şirketin kuruluşu için belediye bütçesinden sermaye payı ayırarak şirketin sahibi olabilmektedirler⁸⁴. Aynı zamanda yöneticilerini belediye idaresi içinden belirleyebilmektedirler. Bu konuda büyükşehir belediyelerine bakıldığında şirketlerde ortaklık payının çoğunluğunu belediye idarelerinin oluşturduğu görülmektedir. Durum böyle olunca belediye şirketlerinin belediye idaresi ile ilişkilerinde bu şirketler her ne kadar Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre hizmet veriyor olsalar da sermaye çoğunlukları belediyelerin elinde olduğu için söz konusu şirketlerin idari açıdan yönetimi belediyelerin kontrolü altında bulunmaktadır⁸⁵.

Belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte hisselerinin %50'den fazlası belediyelere ait olduğu için sıradan bir özel sektör kuruluşu olarak değerlendirilmemektedir. Belediyelerin %50'den fazla hisseye sahip olması

⁸¹ Özçelik, a.g.t., s.48.

⁸² Gündüzöz, a.g.e., s.481.

⁸³ Özçelik, a.g.t., s.48.

⁸⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu, m:18/i.

⁸⁵ Köksal, a.g.m., s. 62.

belediyeleri bu şirketlerin patronu yapmakta ve yönetimlerinde belediyelere önemli yetkiler sağlamaktadır. Örneğin; yasal zorunluluk olmamasına rağmen belediye şirketlerinin yönetim kurulları belediyelerce belirlenerek uygulanacak politikalar belediyeler tarafından şekillendirilmektedir⁸⁶.

Şirketleşme ile belediyeye ait olan taşınır ve taşınmaz değerler özel kesime aktarılmış olmamaktadır. Belediye kamu tüzel kişiliğine ait olan bu değerler özel hukuk hükümlerine göre çalışan bir başka tüzel kişiliğe geçmiş olmaktadır. Şirket tüzel kişiliğine geçen taşınır ve taşınmaz değerlerin belediye ile olan yönetim ve mülkiyet ilişkisi devam etmektedir⁸⁷.

3.1.1. İdari İlişkiler

Belediye şirketlerinin yönetim ve denetim organları belediye yönetimlerince belirlenmektedir. Belediye şirketlerinde idari olarak belediyelerin etkisi ağır basmaktadır. Belediye şirketleri özel hukuk tüzel kişisi statüsünde olmasına rağmen belediye ile içinde bulunduğu idari ilişkiler ağı açısından kamu tüzel kişisi izlenimi yaratmaktadır⁸⁸.

Büyükşehir belediyelerinde belediye şirketlerinin belediye ile ilişkilerinin yürütülmesi büyükşehir belediyelerinin bünyesinde bulunan Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı adı altında resmi birimlerce yürütülmektedir. Bu birim belediye ile şirket arasında tek taraflı bağlantıyı sağlamakla birlikte bütün belediye şirketleri arasında koordinasyonu sağlama işlevini de gerçekleştirmektedir⁸⁹.

3.1.2. Mali İlişkiler

Belediyeler 5393 sayılı kanunun 18. madde ve 5216 sayılı kanunun 28. madde hükümleri ile iştirakleri olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına Belediye Meclisi'nin "sermaye artırımına iştirak" ile ilgili olarak aldığı kararlara göre iştirak etmektedir⁹⁰. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da mevcut

⁸⁶ Özdemir, a.g.m., s. 72.

⁸⁷ Köksal, a.g.m., s. 57.

⁸⁸ Recep Bozlağan, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun", *Mevzuat Dergisi*, Sayı:77, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.html>, (30.5.2016).

⁸⁹ Özdemir, a.g.m., s. 73.

⁹⁰ Özçelik, a.g.t., s. 150.

belediye şirketlerinin sermaye artırımına gitmeleri konusunda var olan bir hüküm bulunmaması üzerine belediyeler iştirak ettikleri şirketleri sermaye artırımını yolu ile kaynak aktarıp mevcut şirketlerini büyütebilmektedir⁹¹.

Belediye şirketlerinin belediyeler ile olan mali ilişkilerinde önemli olan diğer bir hususta belediye şirketlerini sermayesinin büyük ortağı olduğu belediyelerin açtıkları ihalelere katılımı konusudur. Birçok belediyede rekabet ilkesi gözetilmeksizin şirketlerin yönetim kurulu başkanlığını kurucu belediyenin belediye başkanının yaptığı ve denetim organlarında belediye yöneticilerinin bulunduğu şirketlerin belediyeler tarafından açılmış olan ihaleye ya tek başlarına katıldığı ya da sonuçta ihaleyi kazanmış olduğu görülmektedir⁹².

Belediye şirketlerinin belediye ile olan mali ilişkilerinin diğer bir boyutu da borçlanma konusudur. 5393 sayılı Kanununun 68. maddesinin (d) ve (e) bentlerine bakacak olursak;

(d) bendine göre; “ *Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları 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 aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.*”

(e) bendine göre; “*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.*”

Borçlanma ile ilgili olarak 5393 sayılı Kanun hükümlerinin yanında belediyelerin bazı durumlarda şirketlerinin iç ve dış borçlanmalarına garantör olduğu da görülmektedir⁹³.

⁹¹ Meşe, a.g.m., s. 204.

⁹² M. Şakir Başaran, Selçuk Kendirli, Hakana Turan, “ Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış Denetimi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16/1, 2014, s. 36.

⁹³ Özçelik, a.g.t., s. 151.

Belediye şirketleri sağladıkları mal ve hizmet karşılığında ücret ve bedel şeklinde gelir elde etmektedir. Belediye şirketleri sağladıkları mal ve hizmet karşılığı olarak isteyecekleri ücreti belirlerken bir tüccar gibi davranıp sadece kâr amacı güderse alınacak fiyat özel piyasa fiyatına yaklaşacaktır⁹⁴. Bu durum ister istemez belediye idaresini etkileyecektir. Vatandaşlar belediye şirketini bir anlamıyla belediye idaresi olarak gördüklerinden fiyat politikaları belediyenin şirket ile olan iletişimi ile ortaya çıkmaktadır.

3.2. Belediye Şirketlerinin Yönetim Yapıları

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu belediye şirketlerini özel ticari şirketler gibi değerlendirmiştir⁹⁵. 6102 sayılı Kanun'un 16. maddesine göre ticaret şirketleri ile ticari bir işletme işleten kendi kuruluş kanunları gereğince, özel hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar tacir sayılmaktadır. Aynı Kanunun 334. maddesi ile devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişilerinden birine pay sahibi olmasa bile ana sözleşmeye göre işletme konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerinin yönetim kurullarında temsilci bulundurma hakkı verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Anonim ve limited şirket şeklinde kurulabilen belediye şirketlerinin çoğunluğunun anonim şirket olarak kurulduğu görülmektedir. Anonim şirket şeklinde kurulan belediye şirketlerinin organlarını genel kurul, yönetim kurulu ve denetçiler oluşturmaktadır. Şirketlerin idare ve temsil görevi yönetim kuruluna aittir⁹⁶.

Belediyeler şirketlerin yönetiminde önemli imkânlarla sahiptir⁹⁷. Örneğin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdür belediye yönetimince belirlenirken şirket politika ve stratejileri de belediye yönetimince belirlenebilmektedir. 5216 sayılı Kanunu'nun 26. maddesinde yer alan "...Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel, bu şirketlerin yönetim ve denetim

⁹⁴ Ahmet Karabilgin, "Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1992, Cilt: 1, Sayı:1, s. 23.

⁹⁵ Meşe, a.g.m., s. 204.

⁹⁶ Mustafa Yavuz, *Türkiye'de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009, ss.120-121.

⁹⁷ Bozlağan, a.g.m. , <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm>.(30.5.2016).

kurullarında görev alabilirler” hükmü belediyeler ile şirketleri arasındaki bağı açık bir şekilde ifade etmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi dışındaki büyükşehir belediyelerinde belediyeler ile şirketler arasındaki ilişkilerin yürütülmesi için “İşletme ve İştirakler Daire Başkanlıkları” bulunmaktadır. Ayrıca “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü” bünyesinde “Belediye Şirketleri ve İşletmeler Şube Müdürlüğü” adı altında ülkemizdeki tüm belediye şirketlerini kapsayan merkezi bir birim de bulunmaktadır. Bu birim belediye şirketlerinin kuruluşunda gereken Bakanlar Kurulu kararı alınması ile ilgili iş ve işlerin yürütülmesinden başlayarak şirketlerin çeşitli konularda birçok işlerin yürütülmesine dair usul ve esasların belirlenmesinden sorumludur⁹⁸.

3.3. Belediye Şirketlerinin Sermaye Artırımı ve Yapısı

Belediyeler şirketlerin sermaye artırımına 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine istinaden rüçhan hakkını kullanarak iştirak etmektedir. 6102 sayılı Kanun’un 456. , 459. ve 460. madde hükümleri ile şirketlerin sermaye artırımını konusu düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunda şirketlerin sermaye artırımının genel kurul ve yönetim kurulu kararı ile gerçekleştirilebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı kanunun 461. maddesinde rüçhan hakkı konusu düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesinin (i) bendine bakıldığında Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıkların sermaye artışına karar verme yetkisi belediye meclisinin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Bahsedilen kanunların hükümleri doğrultusunda belediyeler, şirketlerin yönetim kurulu ve genel kurul kararı ile gerçekleştirilen sermaye artırımına belediye meclis kararı ile iştirak ettikten sonra 6102 sayılı Kanunun 459. maddesine istinaden artırılan sermayeyi temsil eden payların tamamı ya değişik esas sözleşmede ya da iştirak taahhütnamelerinde taahhüt edilir. Sermaye artırımına belediyelerin iştiraki 6102 sayılı Kanunun 461. maddesine göre rüçhan hakkının kullanılması ile gerçekleşir.

⁹⁸ Güneş, a.g.t., s. 57.

3.4. Belediye Şirketlerinin Denetimi

INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama Rehberlerinde “*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*” hükmü ile 6085 sayılı Sayıştay Kanun’unda, Sayıştay’ın denetim alanı tüm kamu idarelerini, kamu fonlarını, kamu kaynaklarını ve kamu faaliyetlerini kapsayacak şekilde düzenlenmiştir⁹⁹. 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu ile denetlenecek kamu idarelerinin yelpazesi genişletilerek “kamu idaresi” tanımı içerisine kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler katılmıştır. Bu kanun ile belediye şirketleri de kamu idaresinin birer parçası haline gelmiştir¹⁰⁰. 2016 yılında Sayıştay Kanununda yapılan düzenleme ile “*...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 Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar*” hükmü dördüncü maddenin (ç) bendine eklenmiştir.

2012 yılında yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile denetçinin bağımsızlığı konusunda hassas davranılarak denetçi ile denetlenecek şirket arasındaki her türlü ilişki denetçiliğe aykırı olduğu kabul edilmektedir. Kanuna göre belediye şirketleri de bağımsız denetime tabi tutulmakta ve şirketlerin iç denetim organları kaldırılarak bu şirketlere bağımsız denetim yapısı getirilmiştir¹⁰¹.

⁹⁹ Emre Okutan, “Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem”, *Dış Denetim*, 2011, s. 159.

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

¹⁰¹ Emre Okutan, *Belediye Şirketlerinde Yolsuzluk Riski Taşıyan Alanlar ve Sayıştay Denetimi*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2012, s.50.

Günümüzde belediye şirketleri esas olarak dış denetim şeklinde Sayıştay denetimine tabi olmakla birlikte bu şirketler farklı kamu kurum ve kuruluşlarının dolaylı şekilde denetimine de tabi tutulmaktadır¹⁰².

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 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 denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre Sayıştay tarafından bir belediye denetlenirken, bu belediye ile birlikte bu belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde denetlenecektir¹⁰³.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36. maddesinde¹⁰⁴ Sayıştay denetiminin düzenlilik ve performans denetimini kapsadığı ifade edilmiştir. Kanunun 2. maddesinde düzenlilik denetimi, mali denetim ve uygunluk denetimi olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla belediye şirketlerinin Sayıştay tarafından denetimi mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi olarak gerçekleştirilmektedir. Kanundan yola çıkarak belediye şirketlerinin tabi olduğu bu denetim türleri aşağıdaki şekilde açıklanabilir:

Mali Denetim; belediye şirketlerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğunun tespiti için yapılan denetim şeklidir.

Uygunluk Denetimi; belediye şirketlerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesi açısından gerçekleştirilen denetim şeklidir.

Performans Denetimi; Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi olarak tanımlanmıştır. Sayıştay Kanununda yer almaktadır. Fakat belediye şirketlerinin 5018 sayılı Kanuna göre iç kontrol sistemi kurma ve stratejik plan hazırlama zorunluluğu

¹⁰² Okutan, a.g.m., s. 158.

¹⁰³ Yavuz, a.g.m., s. 148.

¹⁰⁴ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 19.12.2010 Tarih ve 27790 Sayılı Resmi Gazete.

bulunmadığı için performans denetiminin belediye şirketlerinde uygulanabilirliği mümkün değildir¹⁰⁵.

Belediye şirketleri 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre belediye denetimi içinde dolaylı yoldan denetlenebilmektedir.

5393 sayılı Kanunun 56. maddesinde yer alan “*Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir*” hükmü ile aynı Kanunun 68. maddesinin (e) fıkrasında “*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.*” hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı yasanın 26. maddesinde ise “*Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler...*” hükmü yer almaktadır. Bu iki yasada yer alan hükümler belediye şirketlerinin belediyeler aracılığı ile dolaylı yoldan denetime tabi tutulduğunu göstermektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 210. maddesinde¹⁰⁶ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nın ticaret şirketlerini denetleyebileceği hükmü yer almaktadır. Bahsedilen hüküm dolayısıyla belediye şirketleri de Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından denetlenebilmektedir.

¹⁰⁵ Yavuz, a.g.m, s. 151.

¹⁰⁶ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 14.2.2011 Tarih ve 27846 Sayılı Resmi Gazete.

Ayrıca belediye şirketleri belli faaliyet ve konularıyla sınırlı olmak üzere ilgili bakanlık ve kuruluşlarca da denetlenebilmektedir. Belediye şirketleri vergisel faaliyetleri ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca, sosyal güvenlik ve iş güvenliği konuları ile ilgili olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca denetlenebilmektedir. Bununla birlikte faaliyet gösterilen alana göre Sağlık Bakanlığı ile Tarım ve Köy işleri Bakanlığını (yeni adı ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı) da belediye şirketlerini denetleyebilmektedir¹⁰⁷.

3.5. Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi

Kavram olarak özelleştirme en geniş anlamıyla mülkiyet devri, yetki verme ve faaliyet devrinin toplam etkisi olarak ifade edilmiştir. Ancak birçok insan için özelleştirmenin anlamı devlet teşekküllerinin satışı olarak algılanmaktadır. Bu anlayış şekli eksik olup özelleştirmenin tam olarak tanımı içinde hem devlet işletmelerinin satışı hem de devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi yer almaktadır¹⁰⁸.

Özelleştirme uygulama olarak 20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan piyasa ekonomisinin alanını genişletmeyi hedef alan en etkili liberal politikalardan biridir. Özelleştirme, öncelikli olarak devletin asli görevlerini içermeyen ekonomik faaliyetlerin ve hizmetlerin özel sektöre devri şeklinde uygulamaya konulmuş olmakla birlikte zamanla alanı sosyal refah faaliyetlerini de içerecek şekilde merkezi ve yerel düzeyde kapsamını genişletmiştir. Yerel yönetimlerde özelleştirme bir faaliyetin kamusal etkinliğinin tamamen sona ermesi olmayıp, kentsel hizmetlerin temininde özel sektör alternatifinden yararlanılmasıdır¹⁰⁹.

Özelleştirme kavram olarak geniş bir çerçeveye sahip olmakla birlikte şirket hisselerinin özelleştirilmesi ile diğer özelleştirme kavramları farklılık arz etmektedir. Şirketlerin özelleştirilmesi sürecinde rekabet açısından değerlendirme yapılmaktadır. Bu değerlendirme sürecinde şirket hisselerinin özelleştirilmesi ile hizmetlerin

¹⁰⁷ Yavuz, a.g.m., s.147.

¹⁰⁸ Özhan Çetinkaya, “Türkiye’de Özelleştirmenin Anlamı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 49. Seri, İstanbul, 2006, s. 127.

¹⁰⁹ Halis Yunus Ersöz, ‘Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:10, Sayı:2, 2001, s. 31.

özelleştirilmesinin karıştırılmaması gereklidir¹¹⁰. Hizmetlerin özelleştirilmesi belediyelerin yasal olarak yerine getirmek zorunda oldukları çöp toplama, mezbaha, mezarlık ve itfaiye gibi hizmetleri diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir¹¹¹.

Belediyeler kurdukları şirketlerin sermaye yatırımları, ticari marka, iş tecrübesi ve organizasyonu ile bir değer haline gelmesi sonrasında, bu sektör veya hizmet alanında doğrudan işletmeci olmak yerine özelleştirmeye karar verebilmektedir¹¹². Belediye şirketlerinin özelleştirilmesinin nedenlerinin mali, ekonomik, siyasal ve toplumsal birçok nedeni olmakla birlikte belediye şirketlerinin özelleştirilmesinin temeli mali ve yönetsel niteliklidir¹¹³. Bu nedenleri sıralayacak olursak¹¹⁴;

- Serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel girişimciliği teşvik etmek,
- Ekonomide verimliliği yükseltmek ve performans artışı sağlamak,
- Yerel halkın alternatif firmaların hizmetlerinden yararlanması,
- Gelir dağılımını iyileştirmek,
- Sermaye piyasasını geliştirmek,
- Tasarrufların daha büyük oranda hisse senedine yönelmesini teşvik etmek,
- Şirketlerin borç yükünden kurtulmak ve belediyeye gelir temin etmek.

Bahsi geçen sebepler ile özelleştirilen belediye şirketlerinde özelleştirmenin uygulamada nereye kadar ve hangi ölçütlere göre gerçekleştirileceği önem arz etmektedir. Bu ölçütleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür¹¹⁵.

- Kamu hizmetleri maliyeti,
- Seçme özgürlüğü,
- Hizmetin kalitesinin etkinliği,
- Dağıtımın potansiyel etkileri (zengin-fakiri etkilemesi),

¹¹⁰ Ali İhsan Öztürk, "Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi* Yıl:12 Sayı:23, 2013 s. 93.

¹¹¹ Bozlağan, a.g.m., <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm>, (30.5.2016).

¹¹² Öztürk, a.g.m., s. 100.

¹¹³ Bozlağan, a.g.m., (Erişim. 30.5.2016, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm>)

¹¹⁴ Gürbüz Özdemir, "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:71, 2008, s. 49.

¹¹⁵ Karabilgin, a.g.m., s. 23.

- Hizmetlerin aksaması riski,
- Yasal fizibilite (olabilirlik),
- Sosyal politik fizibilite,
- Genel etki,

Belediye şirketlerinin özelleştirilmesinde izlenecek politikalar sonucunda üç farklı rejim ortaya çıkabilmektedir. Bu rejimler¹¹⁶;

1. Özel tekeller oluşması; ancak belediyelerin tarifeleri düzenleme yetkisine sahip bulunması,
2. Özelleştirilmenin gerçekleştirilmesi; ancak bazı altın hisseleri elde tutarak, müdahale olanağı bulunan bir gözlemci gibi şirketlerin yönetim kurullarına belediyelerin temsilcilerinin sokulması,
3. Özelleştirme ile birlikte serbest rekabet piyasasının kurulması.

Belediye şirketlerinin özelleştirilmesinin yasal çerçevesi 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile belirlenmiştir. Bu kanunun 1. maddesinin (e) bendine göre, “Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesi bu Kanunun hükümlerine tabi olacağı” ifade edilmiştir. Aynı kanunun 26. maddesinde “Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre, yetkili organlarınca belirlenir ve yürütülür” ifadesi yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesinin (j) bendinde yer alan “Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek” hükmü ile belediye şirketlerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

¹¹⁶ Güneri Akalın, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:3, Sayı:6, 1994, s. 25.

3.6. Belediye Şirketlerinin Kamu İhale Mevzuatına Göre Durumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kamu alımlarını düzenlemek üzere 2002 yılında yürürlüğe giren bir kanundur. Kamu kesimin tamamına yakını bu kanun kapsamında kamu alımlarını gerçekleştirmektedir. Saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarda ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması ilkeleri 4734 sayılı Kanunun çıkmasında etkili olan temel ilkelerdir. Bu ilkeler hem kamu hem de özel kuruluşlar açısından olumlu sonuçlar doğmasına yönelik olarak belirlenmiştir¹¹⁷.

Belediye idarelerinin 2015 yılı itibariyle yaklaşık elli altı milyar TL, belediye şirketlerinin ise yaklaşık üç buçuk milyar TL alım yaptığı dikkate alındığında¹¹⁸ belediye şirketlerinin yerel hizmetleri yürütürken yapacakları ihalelerde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundaki usul ve esaslarına uymalarının ne derece önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 2. maddesinin (a) bendinde yer alan “*Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler*” hükmü ile belediye şirketlerinin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu kanun kapsamına alınmıştır. Ancak 4734 sayılı Kanun’un 3. maddesinin (g) bendinde yer alan “*2inci maddenin birinci fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli Sekizmilyonyüzaltmışsekizbinikiyüzbir Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları*” hükmüne göre belediye şirketlerinin yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli 8.168.201 Türk Lirası’nı¹¹⁹ (2016 yılı için belirlenen tutar) geçmeyen mal veya hizmet alımları Kamu İhale Kanunu’na tabi tutulmamıştır. İstisna tutulan bu bentteki alımların

¹¹⁷ Özhan Çetinkaya, *Kamu İhale Kanunu Ve Yolsuzluk Riskleri*, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2014, ss. 93-95.

¹¹⁸ Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları İzleme Raporu 2015*, Mart 2016, s.2.

¹¹⁹ Kamu İhale Kurumu, 2016/1 Sayılı Kamu İhale Tebliği, m.3/1/a.

kapsamdaki tüm idareler yönüyle istisnalar içindeki büyüklüğü 2015 yılı son verilerine göre %45dir¹²⁰.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ŞİRKETLERİ İLE BELEDİYE İDARESİNİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİNİN İNCELENMESİ

Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında belediyelerin görev ve sorumluluk alanları içerisinde yerine getirmekle görevli oldukları hizmetler yasaları gereği gerek kendileri gerekse şirket kurarak şirketleri vasıtasıyla yerine getirilebilmektedir¹²¹. Toplum için büyük önem taşıyan bu hizmetlerden altyapı çalışmaları, ulaşım ve trafik, semt pazar yeri projeleri, otopark hizmetleri, katı atıkların toplanması ve işlenmesi, halkın spor, kültür sanat, sağlık gibi birçok hizmet yer almaktadır. Çalışmanın bu başlığı içinde üçüncü bölümde alan araştırması olarak yer verilen İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin incelemesine temel oluşturmak üzere büyükşehir belediyelerinin sunmak zorunda oldukları hizmetlerden büyükşehir belediye şirketleri aracılığı ile sunulanların büyüklüklerinin tespiti üzerinde durulmuştur. Bu konuda öncelikle şirketlerin mali büyüklükleri ortaya konulup daha sonra toplam belediye hizmetleri içindeki yeri değerlendirilmiştir.

4.1. Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Mali Görüntüsü

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun¹²² ile 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Böylece büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur. Söz konusu büyükşehir belediyelerine ait olan şirketlerin yayımlanan son verilere göre sayısı ise 102'dir¹²³. Büyükşehir belediye şirketleri sayılarından ziyade mali büyüklükleri ile dikkat çekmektedir. Bu şirketlerin yıllara göre mali olarak özet bilgileri Tablo 1 ve Tablo 2'de yer almaktadır. Tablo 1'de yer alan bilançoya göre 2012 ve 2013 yıllarında şirketlerin aktif toplamında artış yaşanmıştır. 2011 yılında şirketlerin aktif toplamı 8,5 milyar TL iken 2013 yılına gelindiğinde 10,5 milyar TL olmuştur. Tablo 2'de yer alan

¹²⁰ Kamu Alımları İzleme Raporu 2015, s.6.

¹²¹ Adem Esen, "Kent İşletmeciliği Ve İstanbul Örneği", *TBB İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:773, Eylül 2012, ss. 16-19.

¹²² 6360 sayılı Kanun, 6.12.2012 Tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazete, m.1.

¹²³ Hazine Müsteşarlığı, Büyükşehir Belediyeleri, TOKİ ve TMSF İşletmelerinin 2012 Yılı Verileri, 2013, ss.1-4.

özet gelir tablosuna göre yıllar itibarı ile şirketlerin kârlılık oranında da artış yaşandığı görülmektedir. 2011 yılında şirketlerin dönem net kârı 186 milyon TL iken 2013 yılında 315 milyon TL olmuştur. Son yıllarda yaşanan artışlarla birlikte şirketler vasıtasıyla ulaşılan ekonomik ve mali büyüklüğün belediye idarelerinin mali büyüklükleri ele alındığında önemli seviyeye ulaştığı söylenebilir. Bu durum bir sonraki başlıkta analiz edilmiştir.

Tablo 1: Büyükşehir Belediyelerine Ait Olan Şirketlerin Özet Bilançosu

(Milyon TL)

Özet Bilanço	2011	2012	2013
Aktif Toplam	8.559,0	9.806,6	10.552,5
Dönen Varlıklar	4.614,9	5.930,7	6.419,2
Duran Varlıklar	3.944,1	3.869,3	4.133,3
Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.594,8	2.886,2	3.524,0
Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	2.214,0	2.591,7	2.194,9
Öz Kaynaklar	3.766,0	4.328,8	4.833,6
Nominal Sermaye	3.914,1	4.333,9	5.144,2
Ödenmiş Sermaye	3.876,6	4.260,1	4.946,6
Pasif Toplam	8.559,0	9.806,8	10.552,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2011, Ankara 2012, s.212., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2012, Ankara 2013, s.174., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2013, Ankara, 2014, s. 147.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerine Ait Olan Şirketlerin Özet Gelir Tablosu

(Milyon TL)

Özet Gelir Tablosu	2011	2012	2013
Brüt Satışlar*	8.850,8	9.618,1	11.454,1
Yurt İçi	8.818,6	9.527,5	11.413,8
Yurt Dışı	12,8	13,5	22,6
Satışların Maliyeti	7.630,7	8.367,5	10.176,1
Faaliyet Giderleri	962,5	1.040,4	1.181,8
Faaliyet Kar-Zararı	233,5	181,0	63,3
Dönem Kar-Zararı	307,7	508,7	452,6
Dönem Net Kar-Zararı	186,6	386,9	315,1

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2011, a.g.e. , s.212., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2012, a.g.e. , s.174., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2013, a.g.e. , s. 147.* Satış rakamları içinde yurt içi ve dışı toplandığında tutmadığı görülmektedir. Rakamlar olduğu gibi raporlardan alınıp yazılmıştır.

4.2. Büyükşehir Belediye Şirketleri İle Belediye İdaresinin Mali Büyüklüklerinin İncelenmesi

Büyükşehir belediye şirketlerinin özellikle 1980'li yıllar itibariyle enerji, teknoloji, çevre, ulaşım, gıda, inşaat, mühendislik, hizmetler grupları altında birçok alanda faaliyette olmaları onların önemli mali büyüklüklere ulaşmasını sağlamıştır. Bu durum şirketler ile belediye idaresinin üretim büyüklüklerinin mali boyutunun incelenmesinin önemini artırmaktadır.

Tablo 3: 2011-2013 Yılı Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Büyüklükleri

(Milyon TL)

Yılı	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri
2011	15.571	15.561
2012	16.837	17.228
2013	22.682	20.720

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2011, Ankara, 2012, s. 148, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2012, Ankara, 2013, s. 54, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2013, Ankara, 2014, s. 58.

Tablo 3'te Büyükşehir Belediyelerinin 2011, 2012 ve 2013 yıllarına göre bütçe gelir ve giderleri yer almaktadır. Belediyelerin toplam bütçe giderlerine baktığımızda yıllar itibarı ile artış yaşandığı gözlenmektedir. 2011 yılında 15,6 milyar TL olan belediye giderleri 2013 yılına gelindiğinde 22,7 milyar TL ye ulaşmıştır. Aynı şekilde toplam belediye bütçe gelirleri de 2011 yılından 2013 yılına gelindiğinde artmıştır. 2011 yılında 15,6 milyar TL olan gelirler 2013 yılında 20,7 milyar TL olmuştur. Yıl bazında büyükşehir belediyelerinin toplam gelir ve gider denkleğini değerlendirdiğimizde 2011 ve 2013 yılında gelirlerin giderlerden az olduğu dikkat çekmektedir. 2011 yılında büyükşehir belediyelerin bütçe rakamları 10 milyon TL, 2013 yılında 1 milyar 962 milyon TL açık vermiştir. 2012 yılında ise gelirlerin giderlerinden fazla olduğu görülmektedir. 2012 yılında büyükşehir belediye bütçe rakamları 391 milyon TL fazla vermiştir.

Tablo 4: 2011-2013 Yılı Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Mali Büyüklükleri

(Milyon TL)

Yılı	Brüt Satışlar	Aktif Toplam
2011	8.851	8.859
2012	9.618	9.807
2013	11.454	10.552

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2011, a.g.e. , s. 212., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2012, a.g.e. , s. 174., Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2013, a.g.e. , s. 147.

Tablo 4’te Büyükşehir belediye şirketlerinin 2011, 2012, 2013 yıllarına ait brüt satışları ile aktif toplamı yer almaktadır. 2011 yılında şirketlerin brüt satışları yaklaşık 8,8 milyar TL iken 2013 yılına gelindiğinde 11,4 milyar TL ye ulaşmıştır. Şirketlerin aktif toplamında da yıllar itibarıyla artış yaşandığı gözlenmektedir.

Tablo 5: 2011-2013 Yılları Büyükşehir Belediyesi Gelirleri ile Şirketlerin

Brüt Satış Karşılaştırması

(Milyon TL)

Yılı	Brüt Satışlar (1)	Bütçe Gelirleri (2)	(1)/(2)
2011	8.851	15.561	56.9
2012	9.618	17.228	55.8
2013	11.454	20.720	55.3

Kaynak: Tablo 3 ve Tablo 4 den yararlanarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Tablo 3 ve Tablo 4’te yıllara göre belediye şirketlerinin mali büyüklüklerini büyükşehir belediyelerinin bütçe büyüklüklerine göre değerlendirdiğimizde; 2011 yılında; belediye bütçe gelirleri ortalama 15,6 milyar TL iken şirketlerinin brüt satışları 8,8 milyar TL, 2012 yılında; belediye bütçe gelirleri 17,2 milyar TL iken belediye şirketlerinin brüt satışları 9,6 milyar TL, 2013 yılında; belediyelerin bütçe gelirleri 20,7 milyar TL iken şirketlerin brüt satışları 11,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu verilere göre belediye şirketlerinin brüt satışlarının belediyelerin bütçe gelirlerinin 2011

yılında %56,9'u, 2012 yılında %55,8'i, 2013 yılında ise %55,3'ü kadar olmuştur. Bu durum belediyelerin mali büyüklüklerinin yarısı kadar bir mali büyüklüğü şirketleri kanalıyla yönettiklerini göstermektedir. Dolayısıyla bu görüntü yeni kamu yönetimi anlayışı içinde “faydalanma ilkesinin” ağır bastığını diğer bir deyişle “kullanan öder” anlayışının hakim kılınmaya başladığını göstermektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ HİZMETLERİNİN SUNUMUNDA BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu bölümüne kadar belediyelerin bu idarelerin kurdukları işletmelerle olan bağı ve mali büyüklükleri karşılaştırılmış olup bu kapsamda bu işletmelerin yaklaşık olarak belediye idarelerinin mali büyüklüklerinin yarısı kadar bir işlem hacmine sahip oldukları tespit edilmiştir. Bu görüntü belediye idarelerinin kanunlarla kendilerine verilen görev ve sorumluklarının önemli bir kısmını kurdukları belediye işletmelerine devrettikleri sonucunu ortaya çıkartmaktadır. Bu sonuç çalışmanın bu bölümünde Türkiye'nin en büyük büyükşehir belediyesi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi için değerlendirilip, durumun bu belediye için ne büyüklükte olduğunu anlamamıza imkan sağlayarak belediye idareleri yanında işletmeler kanalıyla hizmetlerin gerçekleştirilmesinin önemi konusunda değerlendirmeler yapmamıza imkân sağlayacaktır.

1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN MALİ GÖRÜNTÜSÜ

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Türkiye'nin en kalabalık şehri olan ve ekonomik ve sosyal açıdan büyük önem taşıyan İstanbul ili sınırlarında hizmet sunmaktadır. 2007 yılında 12 milyon dolayında olan İstanbul nüfusu 2015 yılına gelindiğinde 14 milyona ulaşmıştır¹²⁴. Yaşanan nüfus artışına paralel olarak temel kamu hizmetlerine olan talepte artış göstermektedir. İBB İstanbul halkının ihtiyaçlarını karşılamak için başta ulaşım hizmetleri olmak üzere sağlık, spor, alt yapı, kültür, park bahçe, kentsel dönüşüm projeleri ile birçok alanda hizmet sunmaktadır.

¹²⁴ TÜİK Nüfus İstatistikleri, Yıllara Göre İl Nüfusları (www.tuik.gov.tr) (25.04.2016)

1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Hizmet Yapısı

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyelerinin yapmakla sorumlu oldukları hizmetler Kanununun 7.maddesinde yer almıştır. Aynı zamanda bu görev ve sorumlulukların neler olduğu tezin ilk bölümünde de belirtilmiştir. Kanunda belirtilen bu görev ve hizmetler çerçevesinde İBB'nin faaliyet raporlarında da bu hizmetler açıklanmıştır. Örneğin; 2014 yılı İBB Faaliyet raporunda¹²⁵ İBB'nin gerçekleştirmiş olduğu hizmetler kapsamında; evde bakım hizmetleri, kadın sağlığı merkezleri, darülaceze birimi, sosyal hizmetler, bina bakım onarımları, imar ve şehircilik faaliyetleri, itfaiye hizmetleri, park, bahçe ve yeşil alan hizmetleri, katı atıkların toplanması taşınması ve geri kazanımı, mezarlık hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, mesleki beceri ve eğitim kursları, şehir tiyatroları etkinlikleri, çocuk şenlikleri, halka yönelik konserler, kütüphane ve müze hizmetleri, kültür merkezleri, yolların, meydanların, geçitlerin temizliği, kıyı ve sahillerin temizlik ve düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri, sosyal sorumluluğun gereği olarak; dar gelirli vatandaşlara yapılan ayni ve nakdi yardımlar, gerek İstanbul ve ülke sınırları içinde, gerekse ülke sınırları dışındaki çeşitli doğal afetlerden etkilenenlere yapılan yardımlar, Verem Savaş Derneği, Darülaceze gibi dernek ve kurumlara yapılan yardımlar, metro yatırımları, alt geçit üst geçitler, köprülü kavşak ve viyadük yapımları, asfalt işleri, dere ıslahları, meydan düzenleme, sahil düzenleme, karayolları tünelleri, trafik ve yol düzenleme işleri, aydınlatma sistemleri, mezarlık bakım onarım ve çevre düzenlemesi, yeşil alanların bakım ve onarımları, okulların kapalı spor salonları yapımı, spor kompleksi yapım ve bakım onarımları, kültür ve kongre merkezleri yapımları, deniz ulaşım yapılarına yapılan yatırım hizmetleri yer almaktadır. Bu hizmetlerin bazıları ile ilgili olarak gerçekleştirilmesinde Kanununun 7.maddesinde belediye idaresinin “yapar” ya da “yaptırır” ibareleri yanında “işletir” ya da işlettirir” ibareleri de yer alarak belediyelerin bu hizmetleri kendi idareleri yanında kendi kuracakları işletmeler yoluyla da yapabilecekleri anlaşılmaktadır. İBB de bu hüküm çerçevesinde belirtilen hizmetlerin gerçekleştirilmesinde 26 şirket kanalıyla faaliyette bulunularak belediye idaresinin görev ve sorumlulukları yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

¹²⁵ İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, İBB Faaliyet Raporu 2014, İstanbul, 2015, s. 31.

1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçe Büyüklükleri

Tablo 6'da İBB'nin 2011-2014 yıllarına ait bütçe gelir ve giderleri yer almaktadır. Tabloya bakıldığında bütçe gelirlerinin 2011 ve 2012 yıllarında yaklaşık olarak 7 milyar TL dolayında olduğu, 2013 yılında 8,9 milyar TL ve 2014 yılında ise 12,3 milyar TL olduğu görülmektedir. Tabloya göre İBB'nin bütçe giderleri 2014 yılına kadar gelirlere yakın değerlerde gerçekleşmiştir. 2011 yılında 7,1 milyar TL, 2012 yılında 7,2 milyar TL, 2013 yılında 8,9 milyar TL olan bütçe giderleri 2014 yılında gelirlere fazla gerçekleşerek 12,5 milyar TL olmuştur.

Tablo 6: 2011-2014 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Bütçe Büyüklükleri

(Milyon TL)

Yıl	Bütçe Gelirleri	Bütçe Giderleri
2011	7.173.139.504	7.112.092.143
2012	7.423.983.344	7.178.078.896
2013	8.936.033.998	8.596.356.875
2014	12.276.426.547	12.493.245.706

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, 2011-2012-2013-2014 Kesin Hesap Cetvelleri

2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE ŞİRKETLEŞMENİN DURUMU

İBB'nin kamu hizmetlerini sunmakla görevli olan şirket sayısı yirmi altıdır¹²⁶. Ülkemizde bulunan yüz iki büyükşehir belediyesi şirketinin yirmi altısına İstanbul Büyükşehir Belediyesi sahip olmasına rağmen İstanbul ilinin nüfusu göz önüne alındığında bu şirketlerin temsil ettiği nüfusa göre sayıca çok fazla olmadığı düşünülebilir. İBB'nin sahip olduğu şirketler sayılarından ziyade bütçe büyüklükleri ile dikkat çekmektedir. İBB sahip olduğu şirketlerde farklı oranlarda sermaye sahibidir. Büyük ölçekli ve tekel konumunda olan Metro İstanbul A.Ş., İGDAŞ, İSTAÇ A.Ş gibi

¹²⁶ İBB Faaliyet Raporu 2014, a.g.e., s. 42.

bazı şirketlerin sermayesinin tamamına yakını İBB'ye aittir ve bu şirketler kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda aktif bir rol oynamaktadır¹²⁷.

2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri ve Faaliyet Alanları

İBB'nin ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip yarı ticari nitelikte ancak belediye yönetimine bağlı ve genel denetiminde çalışan enerji, çevre, ulaşım, inşaat, teknoloji, hizmet ve gıda olarak yedi farklı alanda faaliyet gösteren yirmi altı şirketi bulunmakta olup bu şirketlerde 17.914 kişi istihdam edilmektedir¹²⁸.

Tablo7: İBB Şirketleri Faaliyet Alanları ve Kuruluş Yılları

Sektör	Şirket Adı	Şirket Unvan Açılımı	Kuruluş Yılı
Enerji	İGDAŞ	İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	1962
	İ.ENERJİ A.Ş.	İstanbul Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1992
Çevre	İSTAÇ A.Ş.	İstanbul Çevre Koruma ve Atık Maddeleri Değerlendirme Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1994
	AĞAÇ A.Ş.	İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	1997
Ulaşım	METRO İSTANBUL A.Ş.	Metro İstanbul Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1988
	İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş.	İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2010
	OTOBÜS A.Ş.	İstanbul Otobüs İşletmeleri Anonim Şirketi	2010
	İSPARK A.Ş.	İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi	2005
İnşaat	KİPTAŞ	İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1994
	İSFALT A.Ş.	İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1986
	İSTON A.Ş.	İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1986
	BİMTAŞ	Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler Ağaç Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1997
	İMAR A.Ş.	İstanbul İmar Anonim Şirketi	2005
Teknoloji	İSBAK A.Ş.	İstanbul Belediyeler Bakım Ulaşım Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1986
	BELBİM A.Ş.	Belbim İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1987
	İSTTELKOM A.Ş.	İstanbul Elektronik Haberleşme ve Altyapı Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2012
Hizmet	KÜLTÜR A.Ş.	İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi	1989
	UGETAM A.Ş.	İstanbul Uygulamalı Gaz ve Enerji Teknolojileri Araştırma Mühendislik Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	1999
	SAĞLIK A.Ş.	İstanbul Sağlık Yatırımları ve İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1998
	SPOR A.Ş.	İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Anonim Şirketi	1989

¹²⁷ Gündüzöz, a.g.e., s.490.

¹²⁸ İBB Faaliyet Raporu 2014, a.g.e., s. 42.

	BOĞAZIÇI KONUT A.Ş.	Boğaziçi Konut Hizmet Yönetim İşletmeciliği ve Ticaret Anonim Şirketi	1997
	İSTİME A.Ş.	İstime Medya Bilgi İletişim Basım Yayın Reklam Hizmetleri Sanayi Ve Ticaret Anonim Şirketi	2011
	ÖZİDAŞ	Özidaş İnşaat Restorasyon Madencilik Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2014
Gıda	İST. HALK EKMEK A.Ş.	İstanbul Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1978
	HAMİDİYE A.Ş.	Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	1979
	BELTUR A.Ş.	Büyük İstanbul Turizm ve Sağlık Yatırımları İşletme ve Ticaret Anonim Şirketi	1997

Kaynak: İBB Faaliyet Raporu 2014 ve Şirket web sitelerinden tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 7’de İBB’nin iştirak ettiği şirketler faaliyet alanlarına göre gruplandırılmıştır ve bu şirketlerin kuruluş yılları belirtilmiştir. Tablo 7’ye göre enerji alanında faaliyet gösteren şirketler İGDAŞ ve İ. Enerji A.Ş, çevre alanında faaliyet gösteren şirketler İSTAÇ A.Ş ve Ağaç A.Ş, ulaşım alanında faaliyet gösteren şirketler Metro İstanbul AŞ, İ.Şehir Hatları A.Ş, Otobüs A.Ş ve İSPARK A.Ş, inşaat alanında faaliyet gösteren şirketler KİPTAŞ, İSFALT A.Ş, BİMTAŞ ve İMAR A.Ş, teknoloji alanında faaliyet gösteren şirketler İSBAK A.Ş, BELBİM A.Ş ve İSTTELKOM A.Ş, hizmet alanında faaliyet gösteren şirketler Kültür A.Ş, UGETAM A.Ş, Sağlık A.Ş, Spor A.Ş, Boğaziçi Konut A.Ş, İSTİME A.Ş ve ÖZİDAŞ, ve son olarak gıda alanında faaliyet gösteren şirketler İ.Halk Ekmek A.Ş, HAMİYE A.Ş ve BELTUR A.Ş’dir. Bu şirketler hakkında kısa bilgi verilecek olursa;

İGDAŞ

İGDAŞ 4646 Sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde, İstanbul ilinin doğal gaz dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir işletmedir. İGDAŞ’ta pay sahibi olan diğer işletmeler İETT Genel Müdürlüğü, HAMİDİYE A.Ş, İSBAK A.Ş ve İMAR A.Ş’dir.

İ. ENERJİ A.Ş

İ. Enerji A.Ş İBB sınırları içinde akaryakıt/LPG satış ve servis istasyonları ile bunlara müteferriği tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek; petrol veya diğer organik/ inorganik maddelerin atık ve artıklarının geri kazanımı veya bertaraf ile ilgili faaliyetlerde bulunmak; elektrik enerjisi üretmek amacıyla her türlü üretim tesisi kurmak; doğalgaz ithalat ve ihracatı yapmak için kurulmuş bir işletmedir. İ.Enerji

A.Ş’de pay sahibi olan diğler işletmeler İSFALT A.Ş, Metro İstanbul AŞ, A.Ş ve İSBAK A.Ş’dir.

İSTAÇ A.Ş

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. Maddesinin (i) bendi kapsamında belde sınırları içinde evsel, tıbbi ve katı atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması, aktarılması, değerlendirilmesi, bertaraf, nihai dolgu alanlarının işletilmesi, atıkların bertaraf ile ilgili tesislerin kurulması ve işletilmesi amacıyla kurulmuş bir işletmedir. İSTAÇ A.Ş ‘de pay sahibi olan diğler işletmeler İETT Genel Müdürlüğü, Metro İstanbul AŞ, Ağaç A.Ş ve İSFALT A.Ş’dir.

AĞAÇ A.Ş

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinin (m) bendi kapsamında il sınırları içinde yeşil alan çalışmalarını yürütmek park, bahçe, koru, rekreasyon alanı, sosyal tesisler, yol, kaldırım, gezinti alanlarını alt yapı ve üst yapı işleri, bahçe düzenlemesi ve peyzaj, mimari projeler yapımı, her türlü çiçek, yapay çiçek, çim, tohum, ağaç, süs bitkisi, ve her türlü peyzaj aksesuarlarının da temini, üretimi, ithalatı, ihracatı, alım satımı gerçekleştirmek için kurulmuş bir işletmedir. Ağaç A.Ş’de pay sahibi olan diğler işletmeler İSKİ Genel Müdürlüğü, İSFALT A.Ş, Metro İstanbul AŞ ve İSTON A.Ş’dir.

METRO İSTANBUL AŞ A.Ş

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinin (f) bendi kapsamında belde sınırları içinde yeraltı ve yerüstü raylı taşımacılık hizmetlerini yapmak üzere 1988 yılında İstanbul Ulaşım AŞ adı altında kurulmuş bir işletmedir. 2016 da ismi değışen şirket İstanbul’daki mevcut Tramvay, Metro, Hafif Metro, Füniküler ve Teleferik hatlarının işletmeciliğini yapmaktadır. Metro İstanbul AŞ’de pay sahibi olan diğler işletmeler İETT Genel Müdürlüğü, İSPARK A.Ş, İSBAK A.Ş ve İSTEK A.Ş’dir.

İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş

İ. Şehir Hatları A.Ş 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesinin (f) bendi kapsamında belde sınırları içinde yerel/ulusal düzeyde, deniz üzerinde her türlü toplu taşıma araçları ile toplu ulaşım ve taşımacılık hizmetlerini yürütmek için kurulmuş bir işletmedir. İ. Şehir Hatları A.Ş'de pay sahibi olan diğer işletmeler Metro İstanbul AŞ, KİPTAŞ, İSTON A.Ş, BELBİM A.Ş ve İSPARK A.Ş'dir.

İ.OTOBÜS A.Ş

İ. Otobüs A.Ş 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesi (f) ve (p) bendleri kapsamında belde sınırları içinde yerel/ulusal düzeyde, toplu ulaşım ve taşımacılık ihtiyacını karşılamak üzere; havayolu ve kara üzerinde, her türlü toplu taşıma araçları ile yürütülen toplu ulaşım ve taşımacılık hizmetlerini yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek için kurulmuş bir işletmedir. İ. Otobüs A.Ş'nin sermaye ortağı olan işletmeler KİPTAŞ A.Ş, İSTON A.Ş, Metro İstanbul AŞ ve İSFALT A.Ş'dir.

İSPARK A.Ş

İSPARK A.Ş 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (l) bendi kapsamında belde sınırları içinde yurtiçinde ve yurtdışında her türlü açık, kapalı, yeraltı ve yer üstü otopark, katlı otopark inşaatı yapmak, yaptırmak, işletmek için kurulmuştur.

KİPTAŞ

Bu işletme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun b ve c maddesi kapsamında belde sınırları içinde planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi amacı ile toplu konut yapmak, toplu konut konusunda projelendirme ve taahhütte bulunmak için kurulmuştur. KİPTAŞ'ın sermaye ortağı olan diğer işletmeler İSTON A.Ş, İ. Enerji A.Ş, İSTAÇ A.Ş, İSFALT A.Ş'dir.

İSFALT A.Ş

İSFALT A.Ş 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (g) bendi kapsamında belde sınırları içinde her türlü asfalt üretimini ve serimini yapmak ve üretimle ilgili her türlü tesisi kurmak için kurulmuştur.

İSTON A.Ş

Bu işletme İBB tarafından, kentin altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarını karşılamak için hazır beton ve beton elemanları ve her türlü şehir mobilyaları üretmek, müteahhitlik, mühendislik, ticari hizmetler yapmak için kurulmuş bir işletmedir. İSTON A.Ş'nin ortakları İETT Genel Müdürlüğü, İSKİ A.Ş ve on bir ilçe belediyesidir.

BİMTAŞ

Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gereği olan alt ve üstyapı yatırımlarının gerçekleşmesi için İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerine, ilçe belediyelerine, kamu ve özel kuruluşlara projelendirme, etüt, müşavirlik, kontrol hizmetlerini vermek, taahhüt işleri yapmak için kurulmuş bir işletmedir. BİMTAŞ'ın sermaye ortağı olan işletmeler İSKİ Genel Müdürlüğü, HAMİDİYE A.Ş, İstanbul Ticaret Borsası, Yaşar Dış Ticaret A.Ş'dir.

İMAR A.Ş

İMAR A.Ş her türlü inşaat işleri, mesken, ticaret merkezi, otopark vb. inşa etmek, taahhüt işleri yapmak, her türlü işbirliği, iş ortaklığı ve konsorsiyum kurmak, bayındırlık hizmetleri ile her türlü resmi ve hususi bina inşası taahhüdünde bulunmak için kurulmuş bir işletmedir. Bu işletmenin sermaye ortağı olan diğer işletmeler KİPTAŞ A.Ş, Boğaziçi Konut A.Ş, İSTAÇ A.Ş ve İSTON A.Ş'dir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesinin (i) bendinde yer alan "...*Türk Ticaret Kanununa tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.*" hükmüne istinaden İMAR A.Ş 18.12.2015 tarihinde GYO'na dönüştürülmüştür. İMAR

A.Ş.'nin “GYO’ya Dönüştürülmesi Ve Ayni Sermaye Artırımına İştirak Edilmesi” hakkındaki karar özeti İBB’nin internet sitesinde yayınlanmıştır¹²⁹. Bu kararda İMAR A.Ş.’nin GYO’na dönüştürülmesi ile mülkiyeti şirkete veya şirket ortakları ve İBB’ne ait olan gayrimenkullerin ilgili mevzuata göre en verimli şekilde değerlendirilebileceği ve İstanbul’un kentsel dönüşümü projelerinde etkinlik sağlayacağı ve GYO’nun halka arzı ile sermayenin tabana yayılmasını sağlayacağı hususları göz önünde bulundurularak şirketin GYO’na dönüştürülmesinin uygunluğu belirtilmiştir.

Gayrimenkul yatırım ortaklığı TTK’na göre ani usulde yeni bir anonim şirket olarak kurulabilir ya da daha önceden kurulmuş olan şirketler esas sözleşmelerini Sermaye Piyasası Kurulu düzenlemeleri çerçevesinde değiştirerek GYO’na dönüşebilirler. Gayrimenkul yatırım ortaklarının kazançları kurumlar vergisinden istisnadır. GYO portföyündeki gayrimenkullerden alım satım kazancı ve kira geliri elde etmek için getiri potansiyeli yüksek gayrimenkullere ve gayrimenkule dayalı projelere yatırım yapılmasını amaçlar. GYO elde ettiği kazancı yılsonunda ortaklarına temettü olarak dağıtabilmektedir. GYO’na katılabilmek için ortaklığa en az %50 oranında yatırım yapma zorunluğu vardır. Gayrimenkul yatırım ortaklarının faaliyet alanı sadece faaliyete dayalı portföy işletmeciliğidir. Bu nedenle ortaklar aktiflerinde makina ve ekipman bulunduramazlar¹³⁰.

İSBAK A.Ş

Bu işletme İBB tarafından her türlü telekomünikasyon sistemi kurmak ve işletmek, bu sistemleri kullanarak her türlü telekomünikasyon hizmetini sağlamak, her türlü ulaşım ve trafik sistemleri ile ilgili alt yapıları kurmak, alt yapıları kullanarak hizmet sunmak için kurulmuştur. Şirketin sermaye ortağı olan diğer işletmeler İETT Genel Müdürlüğü, İSKİ Genel Müdürlüğü, İSTAÇ A.Ş ve 9 ilçe belediyesidir.

BELBİM A.Ş

BELBİM A.Ş her türlü bilgi işlem, otomatik ve yarı otomatik geçiş ve kullanım hakkı veren elektronik cihazlar ile ücretlendirme, tahakkuk, ve kontrol sistemleri

¹²⁹ <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/MeclisKarari.aspx?KararID=32625> (04.05.2016)

¹³⁰ <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=16&pid=2> (04.05.2016)

konusunda proje, üretim, ticaret, hizmet ve işletmecilik yapmak; donanım ve yazılım sistemleri geliştirmek, her türlü bilgisayar sisteminin bakımını yapmak, eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermek, şeklinde faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. Şirketin ortağı olan diğer işletmeler İETT Genel Müdürlüğü, İSKİ Genel Müdürlüğü, İSBAK A.Ş ve İSFALT'tır.

İSTTELKOM A.Ş

Bu işletme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (h) bendi kapsamında belde sınırları içinde her türlü elektronik haberleşme hizmeti verilmesi ve altyapısı kurulması ve işletilmesi ve bununla birlikte yetkilendirme konusu hizmeti yerine getirirken gerekli ve ilgili olan cihaz satış, kurulum, bakım-onarım ve danışmanlığa yönelik faaliyetleri yürütmek üzere kurulmuş bir işletmedir. İSTTELKOM A.Ş'nin sermaye ortağı olan şirketler BELBİM A.Ş, İ.Enerji A.Ş ve İSBAK A.Ş'dir.

KÜLTÜR A.Ş

5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesinin (v) bendi kapsamında belde sınırları içinde kültür, sanat ve turizm hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulmuş bir işletmedir. Sermaye ortağı olan işletmeler İ. Halk Ekmek A.Ş, İSPARK A.Ş, İSBAK A.Ş ve İSFALT A.Ş'dir.

UGETAM A.Ş

Bu işletme Ulusal ve Uluslar arası normlara uygun, doğalgaz sektörü başta olmak üzere enerjinin olduğu tüm sektörlerle yönelik, mesleki ve teknik eğitim, akredite test, kalibrasyon, personel belgelendirme, ürün belgelendirme ve muayene hizmetleri vermek için kurulmuştur. Ortağı olan işletmeler İSTON A.Ş, İSTAÇ A.Ş, İSFALT A.Ş, BELBİM A.Ş ve İ. Halk Ekmek A.Ş'dir.

SAĞLIK A.Ş

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesinin (v) bendi kapsamında il sınırları içinde fert ve toplum sağlığı ile ilgili; her nevi muayenehane, huzurevi, klinik, sağlık merkezi, dispanser, sağlık evi, sağlık danışma merkezi, çocuk kreşi, hastane, bakımevi, rehabilitasyon merkezi, tanı ve tedavi merkezi, diyaliz merkezi, bağımlılık tedavi merkezleri, görüntüleme merkezleri, ilaç deposu ve benzeri tesisleri kurmak ve işletmek için kurulmuş bir işletmedir. Sermaye ortağı olan işletmeler Metro İstanbul AŞ, İSTON A.Ş, İSFALT A.Ş, İSTAÇ A.Ş ve İ. Enerji A.Ş'dir.

SPOR A.Ş

Bu işletme 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun (m) bendi kapsamında belde sınırları içinde her türlü spor tesisi kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek ve her türlü spor etkinliği düzenlemek için kurulmuş bir işletmedir. SPOR A.Ş'nin sermaye ortakları İSFALT A.Ş, İ. Halk Ekmek A.Ş, İSBAK A.Ş ve İSPARK A.Ş'dir.

BOĞAZIÇI KONUT A.Ş

BOĞAZIÇI KONUT A.Ş başta toplu konut alanları olmak üzere, toplu yapı yönetimlerinde, toplu yapı alanları ile müstakil ve kompleks işyerlerinde profesyonel işletmecilik, yöneticilik hizmetleri yapmak için kurulmuştur. Bu işletme TOKİ, KİPTAŞ ve özel sektöre ait sitelerde yönetim organizasyonu kurmakta ve yönetim danışmanlığı yapmaktadır. Sermaye ortağı olan işletmeler KİPTAŞ, TOKİ, Ağaç A.Ş, İMAR A.Ş, İSTAÇ A.Ş ve Pendik Hilal Konutları Site Yönetimi'dir.

İSTİME A.Ş

İSTİME A.Ş. işletmesi bilişim, iletişim, basım, yayın, web yayın ve haberleşme hizmetleri ile reklam, tanıtım, pazarlama ve organizasyon hizmetleri yapmak için kurulmuştur. Sermaye ortağı olan işletmeler İSTON A.Ş, İSTAÇ A.Ş, Ağaç A.Ş ve İSBAK A.Ş'dir.

ÖZİDAŞ

ÖZİDAŞ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. Maddesinin (i) bendi kapsamında İnşaat, restorasyon, su ürünleri hali işletmeciliği, madencilik, temizlik hizmetleri, eğitim hizmetleri, otel, lokanta, eğlence yeri işletimi, bahçe kültürleri ve sağlık hizmetleri alanlarında faaliyet göstermek için kurulmuş bir işletmedir. İşletmenin sermaye ortakları İstanbul İl Özel İdaresi, İstanbul İli Çevre Koruma Vakfı, İstanbul Trafik Vakfı ile Arnavutköy ve Esenyurt Belediyeleridir.

İ. HALK EKMEK A.Ş

Bu işletme düzenli, ucuz, sağlıklı ve kaliteli ekmelekle un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, dağıtmak ve dağıtmak için gerekli üniteleri kurmak için kurulmuştur. İşletmenin sermaye ortakları BELTUR A.Ş, HAMİDİYE A.Ş şirketleri ile Şile ve Silivri belediyeleridir.

HAMİDİYE A.Ş

Bu işletme her türlü kaynak, akarsu ve kuyu suları ile artezyenler, maden suyu ve sodalarının üretimi, aranması, bu amaçla tesisler kurulması, bu tesislerde üretilen suların arıtılması, ambalajlanması suretiyle tüketime hazır hale getirilmesi için kurulmuştur. Sermaye ortağı olan işletmeler İSKİ Genel Müdürlüğü, İSFAL A.Ş ve İSTON A.Ş'dir.

BELTUR A.Ş

Bu işletme her türlü, otel motel, hotel, her sınıf restaurant, kamping, tatil köyü ve benzeri turizm tesislerini işletmek için kurulmuştur. Sermaye ortağı olan işletmeler KİPTAŞ A.Ş, İSTON A.Ş, HAMİDİYE A.Ş ve Kültür A.Ş'dir.

2.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Mali Büyüklükleri

Türkiye’de ciro (gelir) büyüklüğü en fazla olan belediye şirketleri İBB bünyesinde faaliyet göstermektedir. 2015 yılında İGDAŞ, Fortune Dergisi tarafından yapılan “Türkiye’nin En Büyük 500 Özel Şirketi” araştırmasında ciro büyüklüğü sıralamasında 28. sırada yer alarak sektöründe Türkiye’nin en büyük şirketi olmuştur¹³¹. 2004 yılında 3 milyar m³ olan doğalgaz satış hacmi 2014 yılına gelindiğinde 5 milyar m³ e ulaşmıştır¹³². İGDAŞ’ın yanı sıra 2015 yılında Fortune Dergisinde ilk 500’de yer alan diğer şirketler Metro İstanbul AŞ, İSTAÇ A.Ş, İSTON A.Ş, İ.Otobüs A.Ş ve KİPTAŞ olmuştur.

Tablo 8: İBB Şirketleri Sermaye ve Ortaklık Yapısı

(TL)

Şirket Adı	İBB Hisse Payı (%)	Toplam Sermaye	İBB Sermaye Payı
İST. HALK EKMEK A.Ş.	99,9	89.400.000	89.310.600
KÜLTÜR A.Ş.	99,8	44.988.000	44.538.000
BELTUR A.Ş.	99,7	11.000.000	10.972.500
METRO İSTANBUL AŞ	99,7	400.000.000	399.155.600
SPOR A.Ş.	99,6	61.250.000	61.054.000
İSBAK A.Ş.	99,3	32.271.960	31.949.240
İSFALT A.Ş.	98,2	75.000.000	73.650.000
İSTAÇ A.Ş.	96,9	128.000.000	124.137.856
İGDAŞ A.Ş.	94,4	1.420.000.000	1.341.371.760
ŞEHİR HATLARI A.Ş.	90,0	196.900.835	177.210.750
BİMTAŞ	70,5	42.000.000	29.610.000
İSTON A.Ş.	69,0	28.500.000	19.689.375
HAMİDİYE A.Ş.	55,0	20.160.000	11.088.000
İMAR A.Ş.	50,0	3.499.614.665	1.749.807
ENERJİ A.Ş.	50,0	4.350.000	2.175.000
KİPTAŞ	35,0	422.249.861	147.787.451
OTOBÜS A.Ş.	35,0	10.000.000	3.500.000
AĞAÇ A.Ş.	33,3	60.000.000	26.000.000
BELBİM A.Ş.	32,1	7.890.000	2.540.224,50
SAĞLIK A.Ş.	20,0	41.500.000	8.300.000
İSPARK A.Ş.	15,0	19.850.000	2.977.500

¹³¹ FORTUNE TÜRKİYE (<http://www.fortuneturkey.com/fortune500>), (28.04.2016).

¹³² 2014 İGDAŞ Faaliyet Raporu, s. 17.

İSTTELKOM A.Ş.	--	5.000.000	--
UGETAM A.Ş.	--	10.000.000	--
BOĞAZIÇI KONUT A.Ş.	--	2.800.000	--
İSTİME A.Ş.	---	13.000.000	--
ÖZİDAŞ	---	5.480.000	--
TOPLAM		6.651.205.321	2.608.767.663,50

Kaynak: İBB Şirket web siteleri ve <http://www.ticaretscil.gov.tr>'den tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 8 'de İstanbul ilinde bulunan yirmi altı belediye şirketinin toplam sermaye büyüklüğü ve İBB'nin doğrudan sermayesine iştirak ettiği yirmi bir şirkette İBB'nin sermaye payları gösterilmiştir. Bu şirketlerden İSTTELKOM A.Ş, UGETAM A.Ş, Boğaziçi Konut A.Ş, İSTİME A.Ş ve ÖZİDAŞ'ta İBB'nin doğrudan sermaye payı bulunmamakla birlikte bu şirketlerin kurucu şirketlerinde İBB'nin doğrudan sermaye payı olduğu için bu beş şirkette de İBB dolaylı olarak sermaye sahibidir. Geriye kalan yirmi bir şirkette İBB farklı oranlarda doğrudan sermaye ortaklığına sahiptir. Tabloya göre İBB'nin en fazla hisseye sahip olduğu şirketlerin başında İ. Halk Ekmek A.Ş, Kültür A.Ş, BELTUR A.Ş, Metro İstanbul AŞ, Spor A.Ş, İSBAK A.Ş, İSFALT A.Ş, İSTAÇ A.Ş ve İGDAŞ gelmektedir. Bu şirketlerde İBB'nin hisse payı oranı %90'nın üzerindedir. Yirmi altı şirket arasında en fazla sermayeye sahip olan iki şirket İGDAŞ ve İMAR A.Ş'dir. İGDAŞ'ın toplam sermayesi 1,4 milyar TL, İMAR A.Ş'nin toplam sermayesi ise 3,4 milyar TL'dir. Sermaye büyüklüğü açısından bu iki şirketi takip eden şirketler KIPTAŞ A.Ş ve Metro İstanbul AŞ'dir. KIPTAŞ'ın sermayesi 422 milyon TL, Metro İstanbul AŞ'nin sermayesi 400 milyon TL'dir. İBB'nin yirmi altı şirketteki toplam sermaye payını tabloya göre değerlendirdiğimizde tüm şirketlerde ortalama olarak İBB'nin payı %39,2'dir. Tüm şirketlerin sahip olduğu toplam 6,6 milyar TL'lik sermayenin 2,6 milyar TL'si doğrudan İBB'ye aittir. Bu sermayenin yarısı İGDAŞ'ın sermaye ortaklığından gelmektedir. İBB'nin doğrudan sahip olduğu 2,6 milyar TL'lik payın 1,3 milyar TL'lik kısmını İBB'nin İGDAŞ'ta sahip olduğu sermaye miktarı oluşturmaktadır.

Tablo 9: İBB Şirketlerinin 2011-2014 Yılı Mali Büyüklükleri

(TL)

Yılı	Toplam Gelirler	Toplam Giderler
2011	6.532.260.935	5.976.665.869
2012	7.399.667.147	6.736.903.840
2013	9.000.385.675	8.335.035.135
2014	9.247.619.274	8.756.976.666

Kaynak: İBB 2011, 2012, 2013, 2014 Faaliyet Raporlarından yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 9’da İBB şirketlerinin 2011-2014 yılları arasında gerçekleşen toplam gelir ve giderleri gösterilmiştir. Tabloya göre 2011 yılından 2014 yılına gelindiğinde gelir ve giderlerde artış yaşanmıştır. 2011 yılında 6,5 milyar TL olan gelirler 2014 yılında 9 milyar TL’yi aşmıştır. Aynı şekilde 2011 yılında 5,9 milyar TL olan giderler 2014 yılında 8,7 milyar TL olmuştur. İBB şirketlerini yıllar itibarı ile toplam gelir ve gider dengeliği açısından değerlendirdiğimizde 2011, 2012, 2013 ve 2014 yıllarında gelirler giderlerden fazla gerçekleşmiştir. Tabloya göre incelenen yıllar itibarıyla şirketler kâr elde etmiştir.

Tablo 10, Tablo 11, Tablo 12 ve Tablo 13’te İBB şirketlerinin 2011, 2012, 2013 ve 2014 yıllarına göre gelir ve giderleri ile kâr-zarar durumu şirket bazında ortaya konulmuştur.

Tablo 10: İBB Şirketleri 2011 Yılı Mali Büyüklükleri

(TL)

Şirket Adı	Gelir	Gider	Dönem Kârı veya Zararı
İGDAŞ	3.732.179.039	3.445.776.350	286.402.689
KİPTAŞ	585.810.496	389.025.163	196.785.333
İSFALT A.Ş.	306.440.838	265.063.174	41.377.664
İSPARK A.Ş.	108.015.122	97.419.922	10.595.200
METRO İSTANBUL A.Ş.	328.652.955	319.891.410	8.761.545
ENERJİ A.Ş.	114.978.155	106.423.612	8.554.543
AĞAÇ A.Ş.	164.741.559	156.580.569	8.160.990
İ.HALK EKMEK A.Ş.	116.531.903	108.508.017	8.023.886
KÜLTÜR A.Ş.	116.184.569	108.934.614	7.249.955
BELBİM A.Ş.	70.024.092	64.353.942	5.670.150
UGETAM A.Ş.	19.436.494	15.302.146	4.134.348
SAGLIK A.Ş.	113.861.295	111.185.634	2.675.661
İSBAK A.Ş.	74.191.634	71.887.514	2.304.120

OTOBÜS A.Ş.	29.620.340	27.374.342	2.245.998
İMAR A.Ş.	3.449.312	1.388.091	2.061.221
İSTAÇ A.Ş.	261.479.892	259.616.366	1.863.526
BOĞAZIÇI YÖN. A.Ş.	6.694.423	5.491.752	1.202.671
BELTUR A.Ş.	67.399.351	66.241.297	1.158.054
İSTON A.Ş.	107.893.300	106.997.040	896.260
HAMİDİYE A.Ş.	45.538.441	45.060.774	477.667
İSTIME A.Ş.	10.297	300.445	-290.148
SPOR A.Ş.	70.697.348	71.105.858	-408.224
BİMTAŞ A.Ş.	22.809.588	38.484.199	-15.671.611
İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş.	65.620.493	94.253.638	-28.633.145
TOPLAM	6.532.260.935	5.976.665.869	555.595.066

Kaynak: İBB 2011 Yılı Faaliyet Raporu'ndan tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 10'a göre 2011 yılında yirmi dört İBB şirketi arasında en fazla kâr sağlayan şirket 286,4 milyon TL ile İGDAŞ olmuştur. İGDAŞ'ı kâr büyüklüğü olarak takip eden diğer dört şirketi sıralayacak olursak; KİPTAŞ 196,8 milyon TL ile ikinci, İSFALT 41,3 milyon TL ile üçüncü, İSPARK A.Ş 10,6 milyon TL ile dördüncü ve Metro İstanbul AŞ 8,8 milyon TL ile beşinci sırada yer alan diğer şirketlerdir. 2011 yılında faaliyette olan yirmi dört İBB şirketinden yirmisi kâr elde etmiş olmakla birlikte bu şirketlerden dördü zarar etmiştir. Zarar eden şirketlerin başında 28,6 milyon TL'lik zararlar İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş gelmektedir. İ. Şehir Hatları A.Ş'yi takip eden diğer üç şirket; 15,7 milyon TL ile BİMTAŞ, 408 bin TL ile SPOR A.Ş ve 290 bin TL ile İSTIME A.Ş olmuştur. 2011 yılında tüm şirketlerin genel durumuna baktığımızda toplamda 555,6 milyon TL'lik kâr elde edilmiştir.

Tablo 11: İBB Şirketleri 2012 Yılı Mali Büyüklükleri

(TL)

Şirket Adı	Gelir	Gider	Dönem Kârı veya Zararı
İGDAŞ	4.305.927.601	3.904.432.618	401.494.983
KİPTAŞ	464.512.492	365.526.091	98.986.401
İSTAÇ A.Ş.	359.831.238	295.331.825	64.499.413
AĞAÇ A.Ş.	238.503.972	210.056.108	28.447.864
İSTON A.Ş.	275.532.996	247.702.405	27.830.591
İ.HALK EKMEK A.Ş.	156.129.697	134.215.253	21.914.444
BELBİM A.Ş.	86.772.664	67.905.590	18.867.074
İ.OTOBÜS A.Ş.	149.279.511	130.420.097	18.859.414
METRO İSTANBUL A.Ş.	405.844.766	388.190.228	17.654.538
İ.ENERJİ A.Ş.	122.816.052	114.308.758	8.507.294
KÜLTÜR A.Ş.	116.962.318	112.976.294	3.986.024
SAĞLIK A.Ş.	129.983.978	126.456.161	3.527.817

İ.İMAR A.Ş.	4.247.210	1.708.620	2.538.590
İSBAK A.Ş.	84.304.141	81.797.793	2.506.348
İSFALT A.Ş.	66.853.410	64.590.684	2.262.726
İSPARK A.Ş.	113.177.992	111.343.733	1.834.259
BOĞAZIÇI YÖN. A.Ş.	7.762.982	6.518.707	1.244.275
UGETAM A.Ş.	10.484.245	10.061.240	423.005
HAMİDİYE A.Ş.	66.639.350	66.260.574	378.776
BELTUR A.Ş.	66.361.955	66.080.808	281.147
İSTIME A.Ş.	4.281.161	4.881.985	-600.824
SPOR A.Ş.	63.552.471	80.740.327	-17.187.856
BİMTAŞ A.Ş.	24.103.253	41.536.699	-17.433.446
İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş.	75.801.692	103.861.242	-28.059.550
TOPLAM	7.399.667.147	6.736.903.840	662.763.307

Kaynak: İBB 2012 Yılı Faaliyet Raporu'ndan tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 11'e göre 2012 yılında da kâr oranı en fazla olan ilk iki şirket İGDAŞ ve KİPTAŞ olmuştur. 2012 yılında İGDAŞ kârlılığını bir önceki yıla göre bir buçuk katına yakın değerde artırarak 401,4 milyon TL kâr sağlamıştır. KİPTAŞ'ın kâr oranı 2011 yılına göre azalmakla birlikte 99 milyon TL ile sıralamadaki yerini korumaktadır. 2012 yılında kârlılığı en fazla olan diğer şirketlerden 64,5 milyon TL ile İSTAÇ A.Ş üçüncü sırada, 28,4 milyon TL ile Ağaç A.Ş dördüncü sırada ve 27,9 milyon TL ile İSTON A.Ş beşinci sırada yer almıştır. 2011 yılında zarar eden dört şirket 2012 yılında da zarar etmiştir. En fazla zarar eden şirket bir önceki yıldaki zarar değerine yakın olarak 28 milyon TL zarar ederek İ. Şehir Hatları A.Ş olmuştur. BİMTAŞ A.Ş 2011 yılına göre zararını 17,4 milyon TL'ye çıkararak en fazla zarar eden ikinci şirket olmuştur. Spor A.Ş ve İSTIME A.Ş'nin de zararı bir önceki yıla göre artmıştır. Spor A.Ş 17,2 milyon TL zarar ile üçüncü sırada, İSTIME A.Ş 600 TL zarar ederek dördüncü sırada yer almıştır. 2012 yılında şirketlerin toplam kârlılığı 662,7 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 12'ye göre ise 2013 yılında İGDAŞ'ın kârlılığı bir önceki yıla göre azalmakla birlikte kârlılığı en fazla olan şirketler arasında 317,2 milyon TL ile birinci sıradaki yerini korumaktadır. Önceki iki yıldan farklı olarak 2013 yılında kârlılığı en fazla olan ikinci şirket KİPTAŞ yerine 157,6 milyon TL ile Ağaç A.Ş olmuştur. KİPTAŞ 81 milyon TL ile üçüncü sırada yer almıştır. Kârlılık bakımından bu şirketleri 28,9 milyon TL ile Otobüs A.Ş dördüncü sırada, 20,8 milyon TL ile İSTAÇ A.Ş beşinci sırada takip etmiştir. 2011 -2013 yıllarında İBB şirketleri arasında dört şirket zarar

etmiştir. Zarar sıralamasındaki şirketler 17,5 milyon TL ile İ. Şehir Hatları A.Ş, 11,5 milyon TL ile Spor A.Ş, 1,7 milyon TL ile BİMTAŞ A.Ş ve 1,1 milyon TL ile İSTIME A.Ş olmuştur. 2013 yılında İBB şirketleri toplamda 665,3 milyon TL kâr etmişlerdir.

Tablo 12: İBB Şirketler 2013 Yılı Mali Büyüklükleri (TL)

Şirket Adı	Gelir	Gider	Dönem Kârı veya Zararı
İGDAŞ	4.773.431.328	4.456.231.279	317.200.049
AĞAÇ A.Ş.	395.632.830	238.048.298	157.584.532
KİPTAŞ	357.838.463	276.739.522	81.098.941
OTOBÜS A.Ş.	257.582.776	228.758.204	28.824.572
İSTAÇ A.Ş.	356.949.312	336.141.835	20.807.477
BELBİM A.Ş.	89.142.922	68.603.089	20.539.833
İSTON A.Ş.	342.236.507	323.834.976	18.401.531
İ.HALK EKMEK A.Ş.	178.648.864	164.775.711	13.873.153
İ.ENERJİ A.Ş.	168.716.863	155.138.102	13.578.761
İSPARK A.Ş.	165.617.508	155.377.393	10.240.115
METRO İSTANBUL A.Ş.	502.811.031	496.334.036	6.476.995
UGETAM A.Ş.	22.709.609	17.929.607	4.780.002
SAĞLIK A.Ş.	156.478.558	152.652.820	3.825.738
İMAR A.Ş.	4.480.277	1.743.309	2.736.968
İSFALT A.Ş.	606.657.329	604.818.883	1.838.446
İSBAK A.Ş.	101.123.106	100.073.000	1.050.106
HAMİDİYE A.Ş.	66.964.093	66.412.527	551.566
BOĞAZIÇI YÖN. A.Ş.	8.468.882	8.158.822	310.060
BELTUR A.Ş.	103.553.029	103.454.097	98.932
İSTIME A.Ş.	5.085.280	6.240.933	-1.155.653
BİMTAŞ A.Ş.	42.286.723	44.002.371	-1.715.648
SPOR A.Ş.	76.388.596	87.948.288	-11.559.692
İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş.	83.005.051	100.524.326	-17.519.275
KÜLTÜR A.Ş.*	134.871.793	141.096.707	6.224.914
TOPLAM	9.000.385.675	8.335.035.135	665.350.540

Kaynak: İBB 2013 Yılı Faaliyet Raporu'ndan tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

*Kültür AŞ rakamları bilançosundan alınmıştır.

Tablo 13'e göre 2014 yılında faaliyet gösteren İBB şirket sayısı İSTTELKOM A.Ş ve ÖZİDAŞ A.Ş ile birlikte yirmi altı olmuştur. Yirmi altı şirket arasında İGDAŞ 329,3 milyon TL kâr ederek önceki yıllarda olduğu gibi İBB şirketleri arasında kârlılığı en fazla olan şirket olmuştur. İGDAŞ'tan sonra sırasıyla kârlılığı en fazla olan diğer dört şirket; 74,2 milyon TL ile Metro İstanbul AŞ, 26 milyon TL ile KİPTAŞ, 22,3 milyon TL ile İ. Enerji A.Ş ve 15 milyon TL ile Ağaç A.Ş olmuştur. 2014 yılında 26 şirketten 4'ü zarar etmiştir. Önceki üç yılda zarar eden Spor A.Ş 2014 yılında kâr elde etmiştir. 2014 yılında en fazla zarar eden şirket 28 milyon TL ile İ. Şehir Hatları

A.Ş'dir. Zarar eden diğer şirketler; 13,5 milyon TL ile İSFALT A.Ş, 11,7 milyon TL ile BİMTAŞ A.Ş ve 14 bin TL ile İSTIME A.Ş'dir. İBB şirketleri 2014 yılında toplamda 490,6 milyon TL kâr elde etmiştir.

Tablo 13: İBB Şirketleri 2014 Yılı Mali Büyüklükleri (TL)

Şirket Adı	Gelir	Gider	Dönem Kârı veya Zararı
İGDAŞ	5.030.780.181	4.701.479.592	329.300.589
METRO İSTANBUL A.Ş.	662.971.392	588.760.117	74.211.275
KİPTAŞ	349.101.394	323.141.192	25.960.202
İ.ENERJİ A.Ş.	214.385.683	192.054.819	22.330.864
AĞAÇ A.Ş.	315.757.378	300.738.185	15.019.193
BELBİM A.Ş.	96.281.240	82.555.269	13.725.971
İ.HALK EKMEK A.Ş.	194.341.858	181.441.366	12.900.492
İSTON A.Ş.	300.332.501	287.867.526	12.464.975
KÜLTÜR A.Ş.*	205.505.700	196.767.046	8.738.654
OTOBÜS A.Ş.	338.830.124	331.203.626	7.626.498
İSTAÇ A.Ş.	443.879.185	437.813.404	6.065.781
İ.İMAR A.Ş.	5.192.264	2.112.536	3.079.728
HAMİDİYE A.Ş.	89.046.844	86.546.720	2.500.124
İSPARK A.Ş.	204.143.972	202.069.325	2.074.647
SPOR A.Ş.	107.550.615	105.820.574	1.730.041
İSTTELKOM A.Ş.	1.018.242	301.545	716.697
BELTUR A.Ş.	142.945.064	142.245.551	699.513
ÖZİDAŞ	22.599.846	21.988.764	611.082
İSBAK A.Ş.	122.840.513	122.233.315	607.198
BOĞAZIÇI YÖN. A.Ş.	9.562.928	9.042.700	520.228
UGETAM A.Ş.	12.311.276	12.005.637	305.639
SAĞLIK A.Ş.	182.292.708	182.180.792	111.916
İSTIME A.Ş.	8.915.545	8.929.575	-14.030
BİMTAŞ	28.382.506	40.061.622	-11.679.116
İSFALT A.Ş	77.046.888	90.615.116	-13.568.228
İ.ŞEHİR HATLARI A.Ş.	79.037.121	107.001.209	-27.964.088
TOPLAM	9.247.619.274	8.756.976.666	490.642.608

Kaynak: İBB 2014 Yılı Faaliyet Raporu'ndan tarafımızdan derlenerek hazırlanmıştır.

* Kültür AŞ rakamları bilançosundan alınmıştır.

Tablo 10, Tablo 11, Tablo 12 ve Tablo 13'e göre 2011 yılından 2014 yılına kadar İBB şirketlerinin yıllık olarak toplam karlılığını değerlendirdiğimizde şirketler en fazla kâra 665,3 milyon TL ile 2013 yılında ulaşmıştır. 2014 yılında İBB şirketleri toplamda karlılığı önceki yıllara göre azalarak 490,7 milyon TL olmasına rağmen yıllar itibarıyla şirketleri tek tek değerlendirdiğimizde şirketlerin kâr zarar durumunun çokta farklı olmadığı görülmektedir. İncelenen yıllarda toplamda elde edilmiş olan kâr miktarı

490,7 milyon TL ile 665,3 milyon TL arasındaki değerlerde gerçekleşmiştir. Kâra geçilen yıllarda şirketlerin toplam kârında en büyük paya İGDAŞ'ın sahip olduğu görülmektedir. İGDAŞ toplamda elde edilen kâra 2011 yılında %57, 2012 yılında %60, 2013 yılında %48 ve 2014 yılında %67 oranında katkı sağlamıştır.

3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İLE BELEDİYENİN ŞİRKETLERİNİN MALİ BÜYÜKLÜKLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI

Çalışmanın bu başlığında İstanbul Büyükşehir Belediyesinin analiz yılları itibariyle gerçekleştirdiği hizmetler için sahip olduğu mali büyüklükleri ile belediyenin şirketlerinin mali büyüklüklerinin karşılaştırması yapılarak belediye şirketlerinin belediye idaresi karşısındaki durumu anlaşılmaya çalışılmıştır.

3.1. Belediye İdaresi ile Belediye Şirketlerinin Gelirler Yönüyle Karşılaştırması

İncelenen yıllar itibariyle İBB şirketlerinin toplam gelirleri ile İBB'nin gelir büyüklüğüne bakıldığında şirketlerin gelir açısından İBB'nin büyüklüğüne ulaştığını söylemek mümkündür. Bu değerlendirme Tablo 14'te 2011 ve 2014 yılları arasında şirketlerin elde ettiği gelirler ve İBB bütçe gelirlerinin karşılaştırılması ile ortaya konmuştur.

Tablo 14: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Gelirleri ile İBB Şirket Gelirlerinin Karşılaştırması (TL)

Yılı	İBB Şirket Gelirleri (1)	İBB Bütçe Gelirleri (2)	(1)/(2)
2011	6.532.260.935	7.173.139.504	91.1
2012	7.399.667.147	7.423.983.344	99.7
2013	9.000.385.675	8.936.033.998	100.7
2014	9.247.619.274	12.276.426.547	75.3

Kaynak: Tablo 6, Tablo 10, Tablo 11, Tablo 12 ve Tablo 13'ten yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 14’te 2011-2014 yılları arasındaki dönemde 2014 yılı hariç üç yıllık süreçte İBB bütçe gelirleri ile İBB şirketlerinin gelirlerinin artışının paralel bir seyir izlediği görülmektedir. Bu durum İBB şirketlerinin yerel hizmet sunumunda oynadığı rolün büyüklüğünü göstermesi açısından önem arz etmektedir.

Tablo 14’e göre, 2011 yılından 2013 yılına gelindiğinde İBB şirket gelirlerinde yaşanan artış ile şirketlerin mali büyüklüğü İBB mali büyüklüğünü aşmıştır. 2011 yılında 6,5 milyar TL olarak gerçekleşen şirket gelirleri 2012 yılında 7,4 milyar TL ve 2013 yılında 9,0 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. İBB bütçe gelirleri ise 2011 yılında 7,2 milyar TL, 2012 yılında 7,4 milyar TL ve 2013 yılında 8,9 milyar TL olmuştur. 2011 yılında İBB şirket gelirleri İBB bütçe gelirlerinin %91,1’ne eşitken 2013 yılında İBB şirket gelirleri İBB bütçe gelirlerinin %100,7’si olarak gerçekleşmiştir. Tabloya göre şirket gelirlerinin belediye gelirleri karşısındaki durumu 2014 yılında ise değişmiştir. Bu yıl itibariyle belediyenin gelirleri 8,9 milyar TL den 12,2 milyar TL’ye yükselirken, şirketlerin gelirleri 9 milyar TL den 9,2 milyar TL’ye yükselmiştir. Bu rakamlara göre İBB şirketlerinin gelirleri İBB bütçe gelirlerinin %75,3’ü kadar olmuştur. Bu durumun detayına bakıldığında belediye idaresinin gelirlerinin 2014 yılında önemli bir artışa konu olmasının nedeni olarak 2014 yılı Faaliyet Raporunda¹³³ “bağlı kurumların borçlarından yapılan tahsilatın” (3,2 milyar TL) olduğu görülmüştür. Bu olağanüstü durum dışlandığında 2014 yılında da diğer yıllar gibi belediye şirket gelirlerinin belediye idaresinin gelirlerinin büyüklüğüne eşdeğer durumlarını koruduğunu görmek mümkündür.

İBB şirketlerinin son yıllarda elde ettiği gelirlerin İBB’nin tek başına elde ettiği bütçe gelirlerinin %75 ile %100 değerleri arasında değişen seviyelerde olması şirketler ile yaratılan mali değer belediye ekonomisine yaptığı katkının ne kadar büyük olduğunu göstermektedir.

3.2. Belediye İdaresi ile Belediye Şirketlerinin Gider Yönüyle Karşılaştırması

İncelenen yıllar itibariyle İBB şirketlerinin toplam giderleri ile İBB’nin gider büyüklüğüne bakıldığında şirketlerin gider açısından İBB’nin gider büyüklüğüne ulaştığını söylemek mümkündür.

¹³³ İBB Faaliyet Raporu 2014, s.32.

Tablo 15: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Giderleri ile İBB Şirket Giderlerinin Karşılaştırması (TL)

Yılı	İBB Şirket Giderleri (1)	İBB Bütçe Giderleri (2)	(1)/(2)
2011	5.976.665.869	7.112.092.143	84.0
2012	6.736.903.840	7.178.078.896	93.8
2013	8.335.035.135	8.596.356.875	97.0
2014	8.756.976.666	12.493.245.706	70.1

Kaynak: Tablo 6, Tablo 10, Tablo 11, Tablo 12 ve Tablo 13'ten yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 15'e göre 2011 ve 2014 yılları arasında hem İBB şirket giderleri hem de İBB bütçe giderlerinde artış yaşanmıştır. 2011 yılında yaklaşık 6 milyar TL olan İBB şirket giderleri 2012 yılında 6,7 milyar TL, 2013 yılında 8,3 milyar TL, 2014 yılında 8,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. İBB bütçe giderleri ise 2011 yılında 7,1 milyar TL, 2012 yılında 7,2 milyar TL ve 2013 yılında 8,6 milyar TL, 2014 yılında 12,5 olarak gerçekleşmiştir. 2014 yılında İBB şirket giderlerindeki artış önceki yıllara göre daha az gerçekleşmiştir. İBB bütçe giderlerindeki artış ise önceki yıllara göre daha fazla gerçekleşmiştir. İBB bütçe giderlerinde önceki yıllara göre fazla gerçekleşen bu artışın sebebi 2014 yılında İETT'den raylı sistemlerin devredilmesidir¹³⁴. 2014 yılında İBB şirket giderlerindeki artışın azalması ve İBB bütçe giderlerinde yaşanan artışın artmasına rağmen şirket giderleri belediye giderlerinin %70,1'i kadardır. Önceki yıllara baktığımızda ise bu oranın 2013 yılında %97, 2012 yılında %93,8 ve 2011 yılında %84 olduğu görülmektedir.

İncelenen yıllar itibariyle yapılan giderler içindeki İBB şirketlerinin toplam yatırım büyüklüğüne bakıldığında ise şirketler kanalıyla belediye halkına İBB bütçesinden yapılan yatırımlarla kıyaslandığında %4 ile %10 arasında değişen yatırımlar yapıldığı görülmektedir. Şirketlerin gelir ve giderlerinin belediye gelir ve giderlerine yakın değerlerde seyrederken şirketlerin yatırımlarının belediyenin yatırımlarının %4 ile %11 dolayındaki oranlarda gerçekleşmesi önemli sermaye gideri olan bu harcamaların belediye idaresi tarafından yapıldığını göstermektedir. Bu konuda örnek vermek gerekirse metro yatırımları belediye idaresi bütçesinden yapılırken, metro

¹³⁴ İBB Faaliyet Raporu 2014, s.30.

işletmeciliği Metro İstanbul AŞ tarafından gerçekleştirilmektedir. Diğer bir deyişle Şirketlerin faaliyet konularıyla ilgili bazı yatırımları özellikle büyük yatırımları belediye idaresinin bütçesinden finanse edilmektedir.

Tablo 16: 2011-2014 Yılı İBB Bütçe Yatırımları ile İBB Şirket Yatırımlarının Karşılaştırması (TL)

Yılı	İBB Şirket Yatırımları (1)	İBB Bütçe Yatırımları (2)	(1)/(2)
2011	264.389.658	3.216.347.824	8.2
2012	359.411.983	3.306.116.555	10.9
2013	302.553.443	4.304.335.162	7.0
2014	371.660.310	7.965.248.156	4.7

Kaynak: İBB 2011, 2012, 2013, 2014 Faaliyet Raporlarından yararlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 16'ya göre 2011 ve 2014 yılları arasında İBB Şirketlerinin yatırımları birbirine yakın değerlerde seyretmiŐtir. Yatırımlar 2011 yılında 264,4 milyon TL, 2012 yılında 359,4 milyon TL, 2013 yılında 302,5 milyon TL ve 2014 yılında ile 371,7 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıllarda İBB bütçe yatırımları ise 2011 yılında 3,2 milyar TL, 2012 yılında 3,3 milyar TL, 2013 yılında 4,3 milyar TL ve 2014 yılında 8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Tabloya göre İBB Şirketlerin yatırımlarında 2013 yılında 57,1 milyon TL azalma gerçekleşmiştir.

Tablo 16'da yıllara göre gösterilmiŐ olan İBB bütçe yatırım miktarlarını İBB faaliyet raporlarına göre metro yatırımları, alt geçit st geçitler, köprülü kavşak ve viyadük yapımları, asfalt işleri, dere ıslahları, meydan düzenleme, sahil düzenleme, karayolları tünelleri, trafik ve yol düzenleme işleri, aydınlatma sistemleri, mezarlık bakım onarım ve evre düzenlemesi, yeşil alanların bakım ve onarımları, okulların kapalı spor salonları yapımı, spor kompleksi yapım ve bakım onarımları, kültür ve kongre merkezleri yapımları, deniz ulaşım yapıları gibi yatırım giderlerinin bulunduğu sermaye giderleri ile Bağlı Kuruluş ve İlçe Belediyelerinin yatırım niteliğinde olan sermaye giderlerinin finansmanı amacıyla yapılan transferlerden oluşan sermaye transferleri oluŐurmaktadır. Yıllar itibarıyla İBB bütçe yatırımlarının içindeki sermaye giderleri ve sermaye transferleri miktarı 2011 yılında 678,2 milyon TL sermaye gideri

ve 2,5 milyar TL sermaye transferi, 2012 yılında 2,8 milyar TL sermaye gideri ve 460 milyon TL sermaye transferi, 2013 yılında 3,7 milyar TL sermaye gideri ve 548,1 milyon TL sermaye transferi, 2014 yılında ise 7,5 milyar TL sermaye gideri ve 536,4 milyon TL sermaye transferi olarak gerçekleşmiştir¹³⁵.

Yapılan yatırımların durumuyla ilgili söylenebilecek kısa ve öz husus, belediye idaresi sahibi olduğu şirketlerin ihtiyaç duydukları yatırımları finanse etmekle sorumlu iken belediye şirketleri ise bu yatırımlar sonucu üretilen hizmetlerin sunumunu belli bir fiyat karşılığında halka ulaştırmakla görevli olmaktadır.



¹³⁵ 2011, 2012, 2013 ve 2014 İBB Faaliyet Raporları

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Değişen yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak alternatif kaynak arayışlarına giren belediyelerin hizmet üretim ve sunumlarında şirketleşme modeli uygulamasıyla oluşturdukları yeni mali alanın büyüklüğünü tespit ederek bu durumun değerlendirmesini yapan çalışmada önemli bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Bu sonuçlar ve bunlarla ilgili değerlendirme ve önerileri paragraflar halinde aktarmak mümkündür;

Belediyeler görev ve gelir yapıları bakımından yerel idareler içinde halka hizmet sunan en önemli birimlerdir. Belediyelerin sunduğu hizmetler çalışmanın birinci bölümünde anlatıldığı gibi çok çeşitlidir. Bu hizmetler halkın günlük yaşamda ihtiyaç duyduğu sokak aydınlatma, trafik düzenleme, cadde, yol yapım ve bakımı gibi bedel ödenmeden yararlanılan hizmetler olabileceği gibi toplu taşıma, su ve kanalizasyon gibi belli bir bedel karşılığında yararlanılan hizmetler de olabilmektedir. Belediye hizmetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunundaki görev ve sorumluluklara göre belirlenmektedir. Belediyelerin görev ve sorumluluklarında olan hizmetleri yerine getirebilmeleri için yeterli ölçüde gelirlere sahip olması önemlidir. Mevcut kanuni yapı içinde belediyelerin hizmetleri sunması ve karşılığının finansmanı çalışmanın içinde de yer verilen günümüz itibarıyla ya belediyelere sağlanan vergi ve benzeri gelirlere ya da belediyelerin fiyatlama yoluyla gerçekleşmektedir. Belediyelerin gerek 2464 sayılı Kanunla gerekse genel bütçeden ayrılacak paylarla ilgili Kanun ile kendilerine ayrılan vergi ve benzeri gelirler, halkın tamamının eşit yararlanacağı ve bedel ödemediği mal ve hizmetlerin sunumu için harcanmaktadır. Diğer gelir türü olan fiyatlama ise çalışmanın içinde de anlatıldığı üzere kamunun üretimi için belirli şartlarda oluşan bir gelir türü olarak halkın yararlanan kesiminin ödediği ve belediyenin hizmet üretiminin devamı için kullandığı bir gelir türüdür. Belediyelerin bu gelir türlerinden fiyatlama mekanizması ile sağladıkları gelirlerin toplamı çalışmada analiz edildiği üzere son yıllarda vergi ve benzeri gelirlere elde edilen toplam gelirle yarışır hale gelmiştir. Büyükşehir belediye şirketlerinin satış gelirlerinin büyükşehir belediye bütçe gelirlerinin örneğin 2013 yılı için yaklaşık %55'ine ulaşması bu durumu açıklamaktadır. Bu görüntünün ortaya koyduğu husus; günümüzde belediyelerin alternatif finansman kaynağı olarak gördükleri şirketleşmeye yönelerek vatandaşa "kullanan öder" düşüncesinin hâkim kılınmaya başlandığını göstermektedir. Diğer

deyişle artık kamu hizmetlerinin sunumunda temelin vergilerle atıldığı, işletiminin ise vatandaşın fiyatlandırma mekanizması ile katıldığı şekline dönüştüğü yeni bir anlayış olarak yorumlanabilir.

Büyükşehir belediyelerinin şirketleri aracılığıyla sundukları hizmetlerin mali büyüklüğü ve bu hizmetlerin toplam belediye hizmetleri içindeki payında son yıllarda önemli bir artış yaşandığının tespiti çalışmada dikkat çeken diğer bir konudur. Elde edilebilen son veriler ışığında büyükşehir belediye şirketlerinin 2011-2012-2013 yıllarına göre mali büyüklüğü değerlendirildiğinde şirketlerin aktif büyüklüğü önemli seviyelere ulaşırken kârlılık oranlarının yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür. 2011 yılında şirketlerin aktif toplamı 8,5 milyar TL iken 2013 yılında 10,5 milyar TL olmuştur. Şirketlerin kârlılığı ise 2011 yılından 2013 yılına gelindiğinde 186 milyon TL'den 315 milyon TL'ye ulaşmıştır. Kârlılık oranlarıyla ilgili artışların bir önceki yıllara göre artış oranları yüksek olsa da bu konuda dikkat çeken husus önemli bir aktif büyüklüğe sahip olan şirketlerin kârlılıklarının yetersiz olmasıdır. Bu durum değerlendirildiğinde şirketlerin faaliyet giderleri ile satışların maliyetlerinin toplamının yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Belediyelerde şirketlerin kârlılığının büyüklüğü kamusal üretim boyutundan dolayı tartışılır olsa da giderlerin yüksekliğinden dolayı kârlılığın düşüklüğü kanaatimizce tartışılması gereken bir husus olmalıdır. Tartışma nedeni olarak *“eğer giderler yüksek tutulursa gelir sağlamak üzere satış fiyatları da yüksek belirlenmek durumunda kalınabilir”* şeklinde bir neden ortaya atılabilir. Dolayısıyla şirketleşmede karşımıza çıkan bir sorun şirketlerin toplam giderlerde verimlilik ilkesine yeterli özeni göstermedikleri algısıdır. Giderlerde oluşan bu durum gelir-gider sarmalı içine girilmesine yol açabilir. Diğer bir deyişle giderlerin gelirlerle yarışır boyutta artması bir anlamda giderlerde verimsiz davranış eğiliminde bulunduğu algısına neden olabilecek ve gelir sağlamada satış fiyatlarının artırılması ihtiyacını ortaya çıkartarak gerçek fiyatlandırmanın oluşmasını peçeleleyebilecektir.

Çalışmada incelenen konulardan biri de belediye şirketlerinin kurulması konusudur. Belediyelerin mevcut olan yasalar doğrultusunda yeni bir şirket kurabilmesi için belediye meclisi ve Bakanlar Kurulu'nun izni gerekmektedir. Daha sonra 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu usul ve esaslarına uygun olarak şirket kuruluşu gerçekleştirilmektedir. Belediyelerin var olan özel bir şirkete ya da kurulacak olan yeni bir şirkete sermaye payı ile katılmaları, belediyelere özel şirketlerin hibe edilerek belediye

şirketi haline getirilmesi ve belediye şirketlerinin sermaye payı koyarak yeni belediye şirketi kurulması gibi şekiller son yıllarda belediyelerin başvurduğu dolaylı yoldan şirket kurma şekilleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediye şirketlerinin sermaye payı koyarak yeni bir şirket kurmaları önemli bir denetimsizlik sorununu ortaya koyabildiği gibi özellikle hibe şirket uygulamalarının da devreye sokularak Danıştay kararı ile bakanlık onayı olmadan kabul edilebilmesi şirketleşmede dikkat çeken bir uygulamadır. Şirketlerin yeni şirket kurmasının bakanlık onayına tabi olması ya da onaya tabi olmadan yapılması tartışma götürür bir durum oluşturmaktadır. Bakanlık onayı ciddi boyutlarda vesayet etkisi doğurabileceği gibi kanaatimizce onay olmaması da aynı şekilde ciddi anlamda şirket sayısının artarak sorun alanı olma durumunu ortaya çıkaracaktır. Sorun alanı olarak; belediyelerin görevleri dışında şirket sahibi olmaları, sermaye büyüklüğü karlılık ilişkisinin düşüklüğü, yönetici atamalarında belediye idaresinde çalışanlardan atamaların yapılması (5216 sayılı Kanun 26. Maddesi) ile mali çıkarların ortaya çıkması gibi çeşitli işleyiş sorunları gösterilebilecektir. Şirketlerin sayısının artması ve belediyelerin bu konuda belediye idaresi olarak mal ve hizmet üretimlerini şirketlere kaydırması, ilerleyen yıllarda geçmişte merkezi idarenin sahibi olduğu Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) konusu gibi bu şirketlerinde ya kapatılmasına ya da özelleştirilmelerine (İstanbul Deniz Otobüsleri AŞ'nin özelleştirilmesi gibi) gidileceği şeklinde tarihsel yaşanmışlık üzerinden yorum getirmek mümkündür. Dolayısıyla belediyelerde şirketleşme uygulamalarının artmasına özellikle görev ve sorumlulukları içinde gösterilmeyen alanlarda kurulmalarına kesinlikle izin verilmemesi ile ilerde sorun alanı ortaya çıkmasının önüne geçilmiş olacaktır.

Çalışmanın alan incelemesine konu olan kısmı ise büyükşehir belediye şirketleri arasında ekonomik olarak en fazla işlem hacmine sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketleridir. Türkiye'de var olan yüz iki belediye şirketinin toplam gelirlerinin büyük bir kısmını İBB şirketlerinin toplam gelirleri oluşturmaktadır. 2011 ve 2013 yılları arasında tüm şirketlerin gelir rakamları ile İBB şirketlerinin gelir rakamlarını karşılaştırdığımızda, 2011 yılında yüz iki belediye şirketi toplamda 8,8 milyar TL gelir elde ederken İBB şirketleri bu rakamın 6,5 milyar TL'sini, 2012 yılında tüm şirketler 9,6 milyar TL gelir elde ederken İBB şirketleri bu rakamın 7,4 milyar TL'sini, 2013 yılında tüm şirketler 11,4 milyar TL gelir elde ederken İBB şirketleri bu rakamın 9 milyar TL'sini elde etmişlerdir. Veriler belediye şirketleri açısından

değerlendirildiğinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin hizmet üretiminde mali anlamda öncü konumda olduğunu göstermektedir. Bu durum diğer belediyeler tarafından da dikkat çekmekte olup o belediyelerin de önemli ölçüde şirketleşmeye gitmelerine zemin oluşturmaktadır. Örneğin Bursa Büyükşehir Belediyesinin şirket sayısı dokuz, İzmir Büyükşehir Belediyesinin on bir ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin ise on dört şirketi olduğu idarelerin web sayfalarından görülebilmektedir¹³⁶. Bu görüntü özellikle büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere belediyelerin fiyatlama yoluyla hizmetlerin finansmanının karşılandığı alternatif hizmet üretim uygulamasına yöneldiklerini göstermektedir.

Türkiye'nin en kalabalık şehri olan İstanbul ilinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere yönetim sorumluluğunda olan İBB, halkın başta ulaşım hizmetleri olmak üzere sağlık, spor, alt yapı, kültür, park bahçe gibi çeşitli ihtiyaçlarını var olan yirmi altı şirketi aracılığıyla yerine getirmektedir. İstanbul ilinde faaliyet gösteren şirketler enerji, çevre, ulaşım, inşaat, teknoloji, hizmet ve gıda olarak yedi farklı alanda halkın ihtiyaçlarını karşılamaktadır. İncelemelerde dikkati çeken husus şirketlerin faaliyet alanlarıdır. Faaliyet alanları belediyenin görev ve sorumlulukları çerçevesinde değerlendirildiğinde belediye şirketi olarak kurulup kurulmayacağı tartışılır olabilecek şirketler dikkat çekmektedir. Örneğin; İSTON AŞ adlı şirketin açılımı "İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi" şeklindedir. Bu durumda belediyenin gerçekten beton elemanı ve beton üretimi görev sahasında mıdır? şeklinde bir soru akla gelebilir. Dolaylı olarak bu konuda "evet" denilebilse de belediyenin görevleri ve sorumluluklarına bakıldığında doğrudan böyle bir üretime gerek olmadığı anlaşılacaktır. Aynı durum AĞAÇ AŞ, BİMTAŞ AŞ, BELBİM AŞ içinde yorumlanabilir. Bu şekildeki şirketleşmeler belediyenin kendisinin serbest piyasadan sağlayabileceği mal ve hizmet alımlarını kendi şirketlerine yaptırması düşüncesini ortaya çıkartmakta olup piyasa açısından haksız rekabet konusunu gündeme getirebilmektedir. Bu durum tezin içinde de değinilen ihale işlemleri de dikkate alınarak açıklanmalıdır. Kamu İhale Kanunu (3 g maddesi kapsamında) çerçevesinde belediyeler Kamu İhale Kanununda istisna tutulan tutarlar (8.168.201 TL) içinde şirketlerinden alımlarını rahatça yapabileceklerdir. Dolayısıyla belediye idarelerinin görev dışı şirket

¹³⁶ İlgili belediyeler için Bkz:Ankara için; <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>, Bursa için; <http://www.bursa.bel.tr/>, İzmir için; <https://www.izmir.bel.tr/IbbSirketleri/132/124/tr>,

kurmaları ve bu şirketlerden de Kamu İhale Kanunu kapsamında alımlara gitmesine zemin oluşturulması, şirketlerin de piyasadaki yine istisna tutarı kapsamında alım yapabilecek imkana sahip olmaları kaynakların ister istemez bazı kişi ve firmalara aktarılması algısının doğmasına ve bunun yanında Kanundaki eşitlik ve hakkaniyet ilkelerinin yok edilmesine de yol açabilecektir.

İBB şirketlerinin mali büyüklüklerine bakıldığında ise şirketlerin toplam gelirlerinin 2011 yılında 6,5 milyar TL iken 2014 yılında 9,2 milyar TL olduğu görülmüştür. Şirketlerin toplam giderleri ise aynı yıllar itibariyle 5,9 milyar TL'den 8,7 milyar TL'ye yükselmiştir. İBB şirketlerinin gelir ve gider rakamlarına göre şirketler 2011 ve 2014 yılları arasında kâr elde etmiştir. İBB şirketlerinin gelir ve giderleri tek tek değerlendirildiğinde 2011-2014 yılları arasındaki dönemde zarar eden şirket sayısı dördü aşmamıştır. İncelenen yıllarda şirketlerin toplam kârlılığı 490,7 milyon TL ile 665,3 milyon TL arasında değişen miktarlarda gerçekleşmiştir. İBB şirketleri arasında toplam kârlılığa en fazla katkısı olan şirket İGDAŞ olmuştur. 2011 ve 2014 yılları arasında İGDAŞ, İBB şirketlerinin toplam kârlılığına %48 ile %67 arasında değişen değerlerde katkı sağlamıştır. İBB'nin incelenen yıllar itibariyle bütçesine bakıldığında "kurum kârları" kaleminden gaz şirketinin durumu çıkarıldığında fazla bir meblağ gözükmediği görülmektedir. Sermaye payları ile ciroları açısından önemli düzeyde büyüklüğe sahip olan bu şirketlerin kârlarının fazla olmamasında etkili olan durumun satışların maliyetinin ve faaliyet giderlerinin fazlalığı olduğu görülmektedir. Bu görüntü genel olarak aktardığımız konu içindeki toplam belediyelerle ilgili durumun aynısıdır. Bu konuda söylenebilecek husus şirketlerin karlılığının tartışılacak bir durum oluşturabileceğidir. Şirketlerin çok karlı çalışması durumunda halkın yüksek bedellerle sunum yapıldığı, düşük karlılıkla durumunda ise şirketin verimsiz çalıştığı algısına neden olabilecektir. Çalışmamızdaki inceleme alanı içindeki belediyelerde karlılığın düşük olması belediyelerin halka sundukları bu hizmetleri makul fiyatlama içinde sundukları algısını ortaya çıkarsa da dikkat edilmesi ve analiz edilmesi gereken husus giderlerin gerekçi işletmecilik anlayışı içinde yapılıp yapılmadığıdır. Çalışmamızda şirketlerin bire bir analizi konusunda yeterli veri elde edilemediğinden (örneğin ihalelerle alınan malların makul bedellerle alınıp alınmadığı, ücret politikasının makul olup olmadığı, diğer işletme giderlerinin durumu gibi) giderlerin durumu hakkında net bir sonuca varılamamıştır.

2011 ve 2014 yılları arasında İBB şirketlerinin mali büyüklüğü İBB'nin mali büyüklüğüne ulaşmıştır. 2011 ve 2014 yılları arasında İBB şirketlerinin gelirleri İBB bütçe gelirlerinin %70 ile %100 arasında gerçekleşirken şirketlerin giderleri İBB bütçe giderlerinin %70 ile %97 arasında gerçekleşmiştir. Ancak dikkati çeken bir durum şirket yatırımlarının İBB bütçe yatırımlarının sadece %4 ile %11 arasında bir orana denk geldiğidir. Bu duruma göre İBB görev ve sorumluluk alanları ile ilgili olan hizmetlerin üretim ve sunumunun büyük bir kısmını kurmuş olduğu şirketleri aracılıyla yerine getirirken şirketleşme sisteminin işleyişinin sağlanması için gerekli yatırımların belediye bütçesinden karşılandığı anlaşılmaktadır. Bu konuda örnek vermek gerekirse metro yatırımları belediye bütçesinde gözükmektedir (<http://www.ibb.istanbul/tr-TR/ButceYatirim/YatirimProgrami/Pages/2016.aspx>, 13.06.2016) metronun işletilmesi konusundaki küçük yatırımlar(tamir, bakım, onarım) Metro İstanbul AŞ bütçesinde (http://www.ulasim.istanbul/media/70136/2015_faaliyet_raporu_05.04.pdf, 13.06.2016) gözükmemektedir. Bu durumda herkesin yararına sunulan bu tür hizmetlerin alt yapının maliyeti belediye bütçesinden sağlanırken işletilmesi ile yararlananlardan fiyatlandırma mekanizması ile kullanım bedeli olarak tahsil işlemi gerçekleşmiş olmaktadır.

Genel olarak büyükşehir belediye idarelerinde özel olarak ise inceleme alanı olarak seçilen İstanbul Büyükşehir belediyesindeki şirket uygulaması yukarıda belirtilen tespitler ve değerlendirmeler ile birlikte gerek şirketlerin giderlerinin büyüklüğü, gerekse belediye idaresi ile olan sermaye-yönetim ilişkilerinin belediye yönetimi (şirket yönetimlerinin belediye yöneticilerinden oluşturulması) ağırlıklı olmasının siyasi ranta yol açabildiği algısının günümüzde olduğu gibi önlem alınmazsa gelecekte de devam edeceği düşüncesindeyiz. Ayrıca belediye şirketlerinin belediye idaresiyle alım-satım ilişkisine girebilme potansiyeli konusunda Kamu İhale Kanununun 3/g maddesinin izin vermesinin belediye idarelerinin bu şirketlerden rahatça alım yapabilecekleri düşüncesini ve eylemini ortaya çıkarmaktadır. Bu konuda belediye idarelerinin kültürel faaliyetlerini kurdukları kültür şirketlerine yaptırabilecekleri ihtimali örnek olarak verilebilir. Kültür kelimesi geçen şirketlerine işlerin ihalesini verebilecek olan belediyelerin bu şirketlere kaynak aktarımı yapması ile şirketlerin varlıklarına devam etmesi piyasadan iş almalarının zorluğu dikkate alındığında mümkün olabilecektir. Aslında kültürel faaliyetlerle ilgili olarak belediyelerin yapması gereken uygulama, kendi idari yapısı içinde kültür işlerinden sorumlu birime ödenek ayırarak harcama

işlemlerini yapmasıdır. Ancak bu durum ihale işlemleri ile belediyeyi karşı karşıya bıraktığından bu işlerin piyasadaki bilinmeyen bir firma tarafından alınmasına yol açabildiğinden idarecilerin hâkimiyet alanlarının daralmasına yol açabilecektir. Bu açıdan düşünüldüğünde şirketleşme İhale Kanununun istisna durumu da dikkate alındığında, belediye idareleri açısından işlerin daha hızlı, bürokrasiden arındırılmış, kaynakların istenilen firmalara aktarımının yapılabileceği, personel istihdamında istenilen kişilerin alınmasına imkân sağlanacağı bir uygulama olabileceken, toplum açısından bakıldığında ise adil olmayan uygulamalara yol açması açısından önemli sıkıntılar içeren bir uygulamaya dönebilecektir. Sıkıntılar ortadan kalkması yönüyle düşünüldüğünde belediye şirketleri konusunda atılması gereken önemli adımlar olarak, şirketlerin belediyenin mutlaka görev alanı içinde kurulmaları sağlanmalıdır. Bunun yanında bu olmazsa olmazla birlikte belediye idaresinin şirketlerine ihaleleri istisna tutarı çerçevesinde verebileceği düşünüldüğünde bu durumun düzeltilerek piyasadaki rekabet anlayışının zedelenmemesi açısından istisnaların kaldırılması piyasadaki rekabet açısından önemli olacaktır. Bu durum hakkında belediye idaresinin bu şirketlerin sermayesinin tamamına sahip oldukları da dikkate alındığında ortaya çıkabilecek olumsuz algıların ve işlemlerin ortadan kaldırılması için *“işlerini ve alımlarını şirketlerine verebilir/yapabilir”* ifadesi Belediye Kanununa ilave edilirse konu kanunlaştığı için piyasada haksız rekabet konusunda ortaya çıkabilecek düşünce ve algılar ortadan kalkabilecektir. Ayrıca belediye şirketlerinin yıllar itibarıyla gelişimleri dikkate alındığında kamu bürokrasisinin katı kurallarından kurtulmak amacıyla başlayan şirketleşmelerin günümüzde Sayıştay denetimine girmeleri, alımlarında Kamu İhale Kanununa tabi olmaları, personel açısından getirilen kısıtlamalar tekrar kamu bürokrasisi içine çekilmeleri ile kendini göstermektedir. Bu uygulamalar bu şirketlerin dolayısıyla belediye idarelerinin de mali ve diğer hukuki konularda sıkıntılar yaşamasına neden olmaktadır. Dolayısıyla mevcut durum da dikkate alınarak belediye şirketleri ve belediye idaresi arasındaki ilişkilerde kamusal bir sorun olarak gözüken durumun çözümü için iki yol sunulabilir: bunlardan birincisi şirketleşmede sermayeyi koyanın belediye olduğu ve bunun da kamu kaynağı kabul edildiği dikkate alındığında şirketlerin işleyişlerinin tam olarak kamu idarelerinin tabi olduğu uygulamalarla (denetim, ihale, personel gibi) sağlanmasına gidilebilir. Ancak bu şekildeki bir uygulama şirketleri kamunun katı kurallarına çektiğinden bu işletmelerin

varlığını tartışılır hale getirecek olup idarelerin elini rahatlatmayacağından idare için şirketleşme bir şey ifade etmeyecektir. İkinci yol ise; bu şirketlerin tam anlamıyla Ticaret Kanunu hükümlerine göre işlemeleri ve kamu idaresi hüviyetinden kurtulmaları sağlanabilir ve gerçekten fiyatlama mekanizmasının rahat çalışmasına imkân oluşturulabilir. İkinci yol şirketleşmenin aslında doğru yolu olarak kabul edilebilir. Bunun sağlanması Türkiye’de yerinden yönetimin kuvvetli olmasının bir göstergesi olacaktır. Şirketler eliyle hizmetlerin serbest piyasa koşulları içinde gerçekleştirilmesinde yerel halkın denetimi ön plana çıkararak yukarıda belirtilen ihale, personel, Sayıştay denetimi gibi konuların geri planda kalması sağlanacaktır. Ticaret Kanunu hükümleri içinde faaliyette bulunan belediye şirketleri, sermaye pay çoğunluğu olan belediye idaresinin denetimi altında olacak olup belediye yönetiminin denetimini de yerel halk, oylama mekanizması içinde değerlendireceğinden şirketlerin belediye idaresi ile olan ilişkileri “kamusal sorun algısı” olmaktan çıkacaktır. Öneri olarak ifade ettiğimiz ikinci yol ile aslında günümüz itibarıyla yaşanan belediye şirketlerinin sorun kaynağı olabileceği algısının yapılan yasal düzenlemelerle ortadan kalkması ile belediye şirketi-belediye idaresi-yerel halk ilişkileri kuvvetlendirilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

BATIREL Ömer Faruk, *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.

BULUTOĞLU Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitap evi, İstanbul, 1988.

ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 4.B. , Ekin Kitapevi, Bursa, 2014.

ÇETİNKAYA Özhan, *Kamu İhale Kanunu Ve Yolsuzluk Riskleri*, Ekin Yayıncılık, Bursa, 2014.

EDİZDOĞAN Nihat, ÇETİNKAYA Özhan, GÜMÜŞ Erhan, *Kamu Maliyesi*, 6.B., Ekin Yayıncılık, Bursa, 2015.

GÜNDÜZÖZ İlker, *Belediye ekonomisi*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2012.

HYMAN David N., *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy* , Ed. Paula Dempsey , 3rd Edition, The Dryden Press, Orlando, 1990.

KİRMANOĞLU Hülya, *Kamu Ekonomisi Analizi*, 5.B. , Beta Yayıncılık, İstanbul, 2014.

MUTLUER M. Kamil, ÖNER Erdoğan, *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009.

NADAROĞLU Halil, *Mahalli İdareler*, Beta Yayınları, yenilenmiş 7. B. , İstanbul, 2001.

ÖNCEL Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 3.B. , Filiz Kitapevi, İstanbul, 1998.

ŞENER Orhan, *Kamu Ekonomisi*, 8.B. , Beta yayıncılık, İstanbul, 2006.

TORTOP Nuri, *Mahalli İdareler*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:211, Ankara, 1984.

ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, 4. B. , Savaş Yayınları, Ankara, 1991.

Makaleler

AKALIN Güneri, “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, cilt:3, Sayı:6, 1994, ss. 15-27.

- ACARTÜRK Ertuğrul, “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:6, Aralık 2001, ss. 46-60.
- AKKOYUNLU Pınar, “Kamu Malı ve Hizmeti Tanımı”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 40. Seri, İstanbul, 2001, ss.1-8.
- AYDINLI Halil İbrahim, “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desantralist Eğilimler”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, cilt: 5, sayı:1, 2003, ss.73-86.
- BAŞARAN M. Şakir, KENDİRLİ Selçuk, TURAN Hakan, “ Belediye İşletme ve Şirketlerinin Dış denetimi”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16/1, 2014, ss. 27-37.
- BERK Ahmet, “ Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:48. Haziran,2003, ss.47-63.
- BOZLAĞAN Recep, “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı:77, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm>, (30.5.2016).
- ÇETİNKAYA Özhan, “Türkiye’de Özelleştirmenin Anlamı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 49. Seri, İstanbul, 2006, ss. 123-132.
- ÇATALOLUK Cuma, “Yerel Hizmetlerin Fiyatlandırılmasında Etkinlik ve Sorunlar”, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 4, 2014, ss.870-889.
- 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*, cilt:7, Sayı:13, 2010, ss.420-444.
- DİLBİRLİĞİ Muhterem, “Belediye Şirketleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, Mart 1995, ss.65-80.
- DÖNMEZ Mustafa, “Belediyelerce Şirket Kurulması ve İlgili Mevzuat”, *Mahalli İdareler Dergisi*, Nisan 2015. <http://www.mahalliidarelerdergisi.org/index.php?p=icerik&id=2694>.(30.05.2016).
- ERSÖZ Halis Yunus, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Uygulamaları ve Yaygınlık Derecesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, cilt:10, sayı:2, 2001, ss.31-50.
- ESEN Adem, “Kent İşletmeciliği Ve İstanbul Örneği”, *TBB İller Ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:773, Eylül 2012, ss. 11-22.

- GROUT Poul A. - STEVENS Margaret, ‘‘ The Assesment: Financing and Managing Public Services’’ *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.2, 2003. <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/19/2/215.full.pdf+html>, (10.10.2015).
- KARABİLGİN Ahmet, ‘‘Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı:1, ss. 21-25.
- KITCHEN Harry, ‘‘Delivering Local/Municipal Services’’, *Public Services Delivery*, (Ed. Shah Anwar), World Bank Publications, Washington D.C. , 2005, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/PublicServiceDelivery.pdf> (10.10.2015).
- KÖKSAL Tunay, ‘‘Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:2, Sayı:6, 1993, ss.55-62.
- MEŞE Mustafa, ‘‘Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme’’, *Dış Denetim*, 2011, ss.203-215.
- NALÇAKAR Haluk, ‘‘ Belediyelerce Şirket Kurulması’’, *Mahalli İdarelere Hizmet Dergisi*, Aralık 2009. http://www.mihder.org.tr/Files/belediyelerde_sirket_kurulmasi.pdf. (28.04.2016)
- OKUTAN Emre, ‘‘Belediye Şirketlerinin Denetiminde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu Sonrası Dönem’’, *Dış Denetim*, 2011, ss. 154-166.
- ÖZDEMİR Gürbüz, ‘‘Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum’’, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, sayı:22, 2011, ss. 61-83.
- ÖZDEMİR Gürbüz, ‘‘Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi’’, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:71, 2008, ss. 41-74.
- ÖZDEMİR Zekeriya, ‘‘ Yerel Yönetimlerde Bütçe içi İşletme Uygulaması’’, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı:279-280, 2013, ss. 23-31.
- ÖZKAL İpek, KIŞLALI Murat, ‘‘Belediyelerde, Şirketleşmenin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler’’, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:17, Sayı:1, Ocak 2008, ss.59-74.
- ÖZTÜRK Ali İhsan, ‘‘Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar’’, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi* Yıl:12 Sayı:23, 2013 ss. 91-114.
- SAKAL Mustafa, DEMİRHAN Habip, ‘‘Yönetimler Arası Transferlerin Yatay ve Dikey Dengesizlikleri Gidermedeki Etkinliği’’, *Mali Yerinden Yönetim*, Ed. Mustafa Sakal, Ahmet Kesik, Tekin Akdemir, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2014.ss.237- 246.

TIEBOUT Charles M. ‘‘ A Pure Theory of Local Expenditures’’, *Journal of Political Economy* Vol.64, No. 5 (Oct., 1956)
http://www.jstor.org/stable/1826343?origin=JSTORpdf&seq=4#page_scan_tab_contents (17.12.2015).

YAVUZ Mustafa, ‘‘Kamu Kaynağı Kullanan Şirketlerin Sayıştay Tarafından Denetimi’’,
Dış Denetim, 2011, ss.146-153.

Diğer Kaynaklar

2.7.2008 tarih 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.7.2008 Tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazete.

29057 Sayılı ve 11.07.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 45).

29573 Sayılı ve 25.12.2015 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No 47).

2014 Yılı Mahalli İdareler Faaliyet Raporu, 2015.

2014-2016 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8280,ekorehberduzeltilmispdf.pdf?0> (15.12.2015).

13576 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 29.07.1970 Tarih ve 13576 Sayılı Resmi Gazete.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 29.05.1981 Tarih ve 13354 Sayılı Resmi Gazete.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 22.01.2002 Tarih ve 24648 Sayılı Resmi Gazete.

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

5393 sayılı Belediye Kanunu, 3.07.2005 Tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazete.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 19.12.2010 Tarih ve 27790 Sayılı Resmi Gazete.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu, 14.2.2011 Tarih ve 27846 Sayılı Resmi Gazete.

6360 sayılı Kanun, 6.12.2012 Tarih ve 28489 Sayılı Resmi Gazete.

FORTUNE TÜRKİYE, <http://www.fortuneturkey.com/fortune500>, (28.04.2016).

GÜNEŞ Vuslat, *Türkiye 'de Belediye Şirketleri ve Bursa Büyükşehir Belediyesi 'nin Mali Açından Değerlendirilmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2014.

İçişleri Bakanlığı, 21.04.2008 Tarih ve 2008/31 Sayılı Genelgesi.

İGDAŞ 2014 Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul, 2015.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2011, İstanbul, 2012.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2012, İstanbul, 2013.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2013, İstanbul, 2014.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu 2014, İstanbul, 2015.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı, 2011 Yılı Kesin Hesap Cetveli, İstanbul, 2012.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı 2012 Yılı Kesin Hesap Cetveli, İstanbul 2013.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı 2013 Yılı Kesin Hesap Cetveli, İstanbul 2014.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Daire Başkanlığı 2014 Yılı Kesin Hesap Cetveli, İstanbul, 2015.

Kamu İhale Kurumu, Kamu Alımları İzleme Raporu 2015, Mart 2016.

Kamu İhale Kurumu, 2016/1 Sayılı Kamu İhale Tebliği.

Kamu Alımları İzleme Raporu 2015.

Mahalli İdareler Faaliyet Raporu 2014.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 10.03.2006 Tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazete.

Mahalli İdareler Bütçe içi İşletme Yönetmeliği, 08.03.2011 Tarih ve 27868 sayılı Resmi Gazete.

- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2011, Ankara, 2012.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2012, Ankara, 2013.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, Genel Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni 2013, Ankara, 2014.
- NEGİZ Nilüfer, *Türkiye 'de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi*, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Isparta, 2007.
- OKUTAN Emre, *Belediye Şirketlerinde Yolsuzluk Riski Taşıyan Alanlar ve Sayıştay Denetimi*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) , Ankara, 2012.
- ÖZÇELİK Hasan, Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Belediye Şirketleri: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri Üzerine Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2010.
- TUİK Nüfus İstatistikleri, Yıllara Göre İl Nüfusları www.tuik.gov.tr, (25.04.2016).
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2011, Ankara 2012.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2012, Ankara 2013.
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu İşletmeleri Raporu 2013, Ankara 2014
- T.C. Hazine Müsteşarlığı, Büyükşehir Belediyeleri, TOKİ ve TMSF İşletmelerinin 2012 Yılı Verileri, 2013.
- YAVUZ Mustafa, *Türkiye 'de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2009.
- <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/MecelisKarari.aspx?KararID=32625>, (04.05.2016).
- <http://www.spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=16&pid=2>, (04.05.2016).
- <http://www.bogaziciyonetim.istanbul/TR/INDEX/index.php>, (7.06.2016)
- <http://www.ibb.istanbul/tr-TR/ButceYatirim/YatirimProgrami/Pages/2016.aspx>, 13.06.2016.
- http://www.ulasim.istanbul/media/70136/2015_faaliyet_raporu_05.04.pdf, 13.06.2016.

<http://www.ticaretsicil.gov.tr>

<http://agac.istanbul/>

<http://www.belbim.istanbul>

<http://www.beltur.istanbul>

<http://www.bimtas.istanbul>

<http://www.hamidiye.istanbul>

<http://www.igdas.istanbul>

<http://isbak.istanbul>

<http://www.isfalt.istanbul>

<http://ispark.istanbul>

<http://www.istac.istanbul>

<http://www.enerji.istanbul>

<http://www.ihe.istanbul>

<http://iston.istanbul>

<http://www.kiptas.istanbul/tr>

<http://www.otobus.istanbul>

<http://kultur.istanbul>

<http://www.saglik.istanbul>

<http://www.spor.istanbul>

<http://www.ugetam.istanbul>

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYINLAMA İZİN FORMU

Referans No	10117228
Yazar Adı / Soyadı	NUR BELKİS BEKTAŞ
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 32053214448
Telefon	5333676203
E-Posta	belkis-bektas@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Belediye Şirketlerinin Veri ve Değerlendirilmesi (İstanbul Büyükşehir Belediye Şirketlerinin İncelenmesi)
Tezin Tercümesi	The Place and Evaluation of Municipal Companies in Municipal Services Presentation (A study of Companies of Istanbul Metropolitan Municipality)
Konu	Maliye = Finance
Üniversite	Uludağ Üniversitesi
Enstitü / Hakkane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Maliye Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2016
Sayfa	114
Tez Danışmanları	PROF. DR. ÖZHAN ÇETİNKAYA 38044042960
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezinin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amaç ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

13.07.2016

İmza: 

/1/