

Araştırma Makalesi / Research Article

YEREL YÖNETİMLERDE KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YERİ VE ÖNEMİ: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Hatice Merve AKSOY*

ÖZ

80'li ve 90'lı yıllarda geleneksel yönetim modellerinin yetersizliklerine karşı bir tepki olarak doğmuş olan kamu sektöründeki yeni yönetim anlayışı, yeni yapılanmaları da beraberinde getirmiş devletin payı görece küçültülmeye çalışılmıştır. Öncelikle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesi ile ortaya çıkan bu durum ardından özellikle bölgesel kalkınmada önemli bir yeri olan yerel yönetimlerde etkilerini göstermiştir.

Bu çalışmada yerel yönetimlerde artan hizmet talebine daha etkin ve verimli cevap verebilmek için uygulanan alternatif bir hizmet sunma yöntemi olan Belediye İktisadi Teşekküllerinden (BİT) yola çıkarak, BİT'lerinin kuruluş amaçları, hukuki yapıları, yürüttükleri faaliyetler ve denetim yolları ve mali yapıları incelenecek ve bu yolla yerel yönetimlerin kamu işletmeciliğindeki yeri ve önemi irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT), Kamu İşletmeciliği.

*Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı, Maliye Bölümü, hatice.merve.aksoy@gazi.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9054-8528



THE PLACE AND IMPORTANCE OF PUBLIC ENTERPRISE IN LOCAL GOVERNMENT FINANCE

ABSTRACT

In the 80s and 90s, the new management approach in the public sector, which was born as a reaction to the inadequacies of the traditional management models, tried to reduce the share of the state, which brought new structures together. First of all, with the privatization of state-owned enterprises, it then showed its influence particularly in local governments, which have an important place in regional development.

In this study, the aims of the municipal economic enterprises, the legal structures, the activities carried out by them and their financial means and financial structures will be examined from the municipal economic enterprises, which is an alternative service delivery method applied in order to respond more efficiently and efficiently to the increasing demand in the local administrations. the place and the importance of public administration will be examined.

Key Words: Local Governments, Municipal Economic Enterprises, Public Enterprises.

GİRİŞ

Devletin en önemli görevlerinden biri, günümüzün modern koşullarında toplumun ihtiyaç duyduğu kamu hizmetlerini daha etkin ve kaliteli bir şekilde halka ulaştırmaktır. Bu anlayış çerçevesinde dünyada yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yeni değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Hızlı nüfus artışı, hızlı kentleşme gibi olgular beraberinde insan ihtiyaçlarını çoğaltarak yerel hizmet sunumunda büyük artışlar yaşanmasına sebep olmuş ve yerel yönetimleri sınırlı kaynaklarla daha fazla hizmet sunmaya zorlamıştır. Bu sebeplerden dolayı yerel yönetimler; daha etkin ve daha verimli olabilmek, toplum ihtiyaçlarına daha çabuk ve daha etkili cevap verebilmek için yerel hizmet sunumunda çeşitli alternatif yöntemler geliştirmiştir. Bu bağlamda, günümüzde belediye bünyesinde yer alan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan bağlı kuruluş, iktisadi teşekkül ve benzeri örgütlenmelerin yanında, katma bütçe, fon, işletme, sandık gibi çeşitli adlar altında faaliyet gösteren ve tüzel kişiliği bulunmayan, ancak belirli bir özerklik içerisinde hareket eden çok sayıda oluşuma yer verildiği bilinmektedir (Berk, 2003: 47). Tüm bu oluşumlar Belediye İktisadi Teşekkülleri diye adlandırılmaktadır.

Kamu hizmeti kavramı denilince ilk akla gelen merkezi yönetim olsa da sunulacak hizmetlerin tamamının merkezi yönetimler tarafından yerine getirilmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle yerel niteliğe sahip kamu hizmetlerinin sunumunda kamu işletmeciliği bağlamında yerel yönetimlere büyük bir pay düşmektedir. Her geçen gün dünyada önemi daha da artan yerel yönetimler yerel hizmetlerin sunumunda ülkenin gelişmişlik düzeyinde ve kalkınmada büyük rol oynamaktadır. Yerel yönetimler kalkınma noktasında, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltarak merkezi yönetimin yükünü hafifletmiş, kaynak ve zaman tasarrufu sağlamaya yardımcı olarak yönetimin etkinliğini ve verimliliğini artırmıştır. Halkla yakın ilişki içerisinde olan yerel yönetimler halkın istek ve ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmuştur. Bu istek ve ihtiyaçların karşılanması için, vatandaş odaklı hizmet sunumu, hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri kamu işletmeciliği bağlamında topluma hizmet sunumunda önemli kavramlar olarak yer almaktadır.

Günümüzde kamu hizmetlerinin hacminin artmasıyla kamu kurumları gelişerek büyümüş ve çeşitlenmiştir. Gelişen ve gittikçe büyüyen kamu hizmetlerinin karşılanmaya çalışılması suretiyle merkezi yönetimin içine girdiği zorluklar, kaynak sıkıntıları ve mali bunalımlar kamu hizmetlerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre doğru kaymasına neden olmuştur.

1. KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TANIMI, KAPSAMI VE ÖZELLİKLERİ

90'lı yılların başında yeni bir model olan kamu işletmeciliği kavramı, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede varlığını göstermeye başlamıştır. Başlangıçta yeni modelin birçok ismi vardı: “yönetimcilik”, “yeni kamu yönetimi (YKY)”, “piyasa-temelli kamu yönetimi”, “post-bürokratik paradigma” veya “girişimci hükümet” (Hughes, 2014: 154). Söz konusu terim literatürde yeni kamu yönetimi üzerinde karar kılınarak belirlendi. Buna ek olarak, kamu işletmeciliği, kamu Yönetimi kavramına kıyasla daha yaygın bir şekilde kullanılarak tüm disiplin alanının tanımını kapsayacak şekilde kabul gördü (Hughes, 2014: 154).

Kamu işletmeciliği yönetimin geleneksel modelinin yerini etkin bir şekilde alarak kısa dönemli hedefler yerine uzun dönemli, örgütsel ve dış çevre ilişkilerini hedefler. Kamu işletmeciliği yeniliğinin esas olarak ana teorik temelini iktisatta ve özel işletmecilikte gözlemlemek mümkündür (Hughes, 2014: 159). Örneğin yöneticilik kavramının belirli hedefleri gerçekleştirmek için kaynakların akışını yönlendirmek olduğu öne sürüldüğünde bu hedeflerin doğrudan iktisat diliyle çıktı ve paranın karşılığı olarak tanımlandığı görülür. Kamu işletmeciliği iktisat-kamu tercihi, asil-vekil teorisi ve işlem maliyeti teorisi üzerinde hareket alanı bulur ve buna ek olarak bürokrasiden uzaklaşmayı hedefleyerek düzenleyici prensibini ortaya koyar (Hughes, 2014: 159). İkinci temel olan özel işletmecilik kavramı, kamu sektörünün bürokratik yapısının özel sektör ruhuna yansması, işletmeciliğin daha esnekleşmiş biçimlerine doğru daha önceden hareket ettiği ve kamu sektöründeki yönetsel değişikliklerinde bunları izlediği gözlemlenmiştir (Hughes, 2014: 160). YKY anlayışının (Hughes, 2014: 162-163)' e göre 7 temel ana unsuru şunlardır;

- Kamu sektörünü profesyonel yöneticilere devretmek,
- Performansların aşikâr standartları ve ölçümleri,
- Çıktı kontrolleri üzerine daha büyük bir vurgu,

- Kamu sektöründe birimlerin ayrışmasına doğru bir kayış,
- Kamu sektöründe daha fazla rekabete kayış,
- Özel sektör tarzı yönetim alışkanlıkları üzerine vurgu,
- Daha fazla disiplin ve kaynak kullanımında tutumluluk,

Olarak görülmektedir. Kamu işletmeciliği esasen demokrasi anlayışında bir azalış, hesap verilebilirlikte bir düşüş veya hükümetin teknokratlar tarafından gasp edilmesi anlamına gelmemekle birlikte, yönetsel değişikliklerin beraberinde getirdiği kamusal kararları ilgili alanlara daha fazla ve daha iyi bilgi sunarak kamusal faaliyetlerin daha etkin ve düşük maliyetlerle yerine getirilmesini sağlar (Hughes, 2014: 190).

2. YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Yerel Yönetim Kavramı ve Çeşitleri

Yönetim biliminde “âdem-i merkeziyet” olarak bilinen ve yerel halkın, kendi seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir yönetim biçimi olan yerel yönetimler: “En büyük siyasi topluluk olan devletin merkez örgütünün dışında kalan ve devlet tarafından hukuki yetkilerle donatılan, kendine özgü özelliklere ve tüzel kişiliğe sahip yerel topluluklardır” (Bilgin, 2002: 314). Evrensel tanımı ile yerel yönetimler: “Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir” (Berk, 2003: 48).

Öncelikli olarak yetki genişliği kavramı, yani idari bir otoritenin kendi emri altındaki başka bir güce kendi adına karar alabilme yetkisi devretmesi kavramı ortaya çıkmış, bunun sebebi olarak ise, merkezi yönetimin kamusal istek ve ihtiyaçları karşılamada tek başına yeterli olmaması görülmüştür (Çağdaş, 2011: 393). Örneğin bakanın valiyi belli konularda yetkilendirerek valinin merkez adına karar alarak yerel ihtiyaçlara cevap verebilmek adına kararlar alması yetki genişliği çerçevesindedir. Fakat bu sistemde, yerel ihtiyaçları karşılamakta yeterli olmamış, yerinden yönetim ilkesini beraberinde getirmiştir. Anayasanın 127.

Maddesinde yerel yönetimler; “ il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir ve mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” şeklinde belirtilmiştir.

Hem merkezi yönetimlerin hem de yerel yönetimlerin en önemli hedefleri içerisinde, yüksek kalite standartları gözetilerek, etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde, daha hızlı, ucuz ve amaca uygun hizmet sunulması düşüncesi yer alır (Sezer, 2008: 147). Kamusal bir hizmetin sunumunda dünyada temel anlayış bu hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı sağlanarak halka en yakın yönetim birimlerince ulaştırılmasıdır. Bu nedenle günümüzde merkezi yönetimler ile birlikte yerel yönetim sisteminin de kullanılması kaçınılmaz olmuştur. Güvenlik, kalkınma gibi ulusal ölçekli, uzun vadeli gereksinimler daha rasyonel bir örgütlenme düzeyini beraberinde getirmekteyken; ulaşım, barınma gibi günlük yaşama dair gereksinimlerin yerel örgütlenme yoluyla karşılanmaya çalışılması, insanlık tarihi süresince sıklıkla karşılaşılmış bir olgudur (Berk, 2003: 49). Bu bağlamda halkın günlük sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında yerel yönetimler her zaman daha etkin olmuştur. Ayrıca halkın gereksinimlerinin doğru bir şekilde saptanması sorunsalı yerel yönetimler bağlamında daha olanaklı ve başarılıdır.

Yerel yönetimler, toplumun istek ve ihtiyaçlarının yerine getirilmesi amacı çerçevesinde kamu maliyesinin üç temel işlevi olan ekonomik istikrarın sağlanması, gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi görevlerinde yer alırlar (Berk, 2003: 50). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik istikrar ve gelir dağılımı görevlerinin büyük bir kısmının merkezi idare tarafından üstlenildiği görülmekle birlikte, kaynak dağılımı ve kamu hizmetlerinin sağlanmasında ise yerel yönetimlerin daha ön planda olduğu görülmüştür. Tüm bunlardan yola çıkarak aslında yerel yönetimler devletin kamusal alandaki sorumluluklarını paylaşır.

Ülkemizde yerel yönetimler 1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile kurulmuştur. Osmanlı Devleti Dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle beraber hiçbir değişikliğe uğramadan aynen devam etmiştir (Koçak, Ekşi, 2010: 299). Bugünkü anlamdaki yerel yönetim kuruluşlarının temeli ise Cumhuriyet Dönemi’ne dayanır. Yerel yönetimler, kurumsal bir yapı olarak oluşumunun temellerini 1924 tarihli Köy Kanunu ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye

Kanunları ile atmıştır (Bilgin, 2002: 314). Yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar incelendiğinde; “1984’ de Büyükşehir Belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artışı içeren yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli İl Özel İdaresi (3360 sayılı kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004’ te ve 2005’ te yapılan düzenlemeler” gösterilebilir (Çiçek, 2014: 59). Belediyeler alanında öncelikle 2004’ te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul görmüş ancak kanun şekil açısından anayasaya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiş, aynı düzenlemeler bu kez 2005’te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir ve şu an belediyelerin tabi olduğu yasa 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasasıdır (Çiçek, 2014: 59). Günümüzde il özel idarelerinin halen yürürlükte olan yasası 1913 yılında kabul edilmiş olmakla birlikte yasanın belirgin özelliği olarak ise Fransız il sistemine geçişte merkezîyetçiliğin kuvvetlendirilmesi için öngörülen her şeyi içinde bulunduran bir yasa olduğu görülmektedir (Sakal, 2000: 124).

Tablo 1: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yılı	Belediye Sayıları
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014	1.396
2016	1.397

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), “2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”,http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf :8, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 1’ de görüldüğü üzere Türkiye’deki belediye sayısında 1950’lerden itibaren önemli bir artış yaşanmıştır. 1980’lerde artış daha da hızlanarak devam etmiş ve 2008 yılı itibarıyla belediye sayısı 3.225 olmuştur. Bu sayı, 5393 sayılı Kanunun 8 ve 11 inci maddelerine göre yapılan düzenlemeler ve 6/3/2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun uygulanması neticesinde 2013 yılı sonu itibarıyla 2.950 olup 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiş, 2014 yıl sonu itibarıyla 1.396 olan belediye sayısı Kütahya İli Simav İlçesi Kuşu Belde Belediyesinin ve Uşak İli Ulubey İlçesi Avgan Belde Belediyesinin mahkeme kararıyla tüzel kişiliklerini tekrar kazanmasından dolayı şu anda 1.399’dur (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 8).

1930-1945 dönemi incelendiğinde, ilgili dönem sonunda 10.000 i geçen büyük belediyelerin modern su tesisatına, elektrik şebekesine, hal, pazar, mezbaha ve en önemlisi kent planlarına sahip olduğu görülmekte ve bu durum belediyelerin, kentlerin altyapısı ile ilgili başarısını ortaya koymaktadır (Sakal, 2000: 127). 1950’ ye kadar değişik siyasi güçlerin belediye yönetim ve hizmetinde bulunmaları mümkün değil iken, 1950’den sonraki hükümetler ve belediye başkanlarının aynı partiden gelmesi yönetim anlamında çakışmaların önlenmek istediğinin göstergesidir. Bu dönemde yine atılan önemli adımlardan biri belediye meclislerinin tek dereceliye düşürülüp meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistemin esaslarının atılmasıdır.

Planlı dönem sonrasına bakıldığı zaman ise idari reform süreci içerisinde; “Mehtap Projesi (13 Şubat 1962), İç Düzen Projesi(1967-1971), İdarenin Yedinden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (1971), Yerel Yönetim Bakanlığı (1978), Kamu Yönetimi Araştırması KAYA (1991)” bulunmaktadır (Sakal, 2000: 129). 1980-1990 yılları arasına baktığımızda büyükşehir yerel yönetimlerin kurulması görüşü hâkim olmaya başlayarak yasal süreç ancak 1984’ te tamamlanmıştır. Özellikle 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı hedefleri ve makroekonomik politikalarının çerçevesinde çevre kirlenmesi ve kirlenen çevrenin maliyetinin nasıl karşılanacağı sorunsalı hakkında çözüm önerileri geliştirilmiştir (Sakal, 2000: 130).

Türkiye 2000’li yıllara girerken dünyada gelişen küreselleşme olgusu ile birlikte teknolojik ulaşım iletişim gibi birçok alanda gelişmeler kaydetmeye başladı. İçinde bulunduğumuz yüzyılın gerektirdiği istek ve ihtiyaçların bir sonucu olarak, küreselleşme ve bilişim devriminin oluşturduğu dönüşüm süreci, artık ulusların rekabetinden çok kentlerin rekabetini ön plana çıkarmış, böylece yerel

yönetimler öncelikli bir konum elde ederek büyük önem kazanmıştır (Toprak, Şataf, 2009: 12). Bu değişim sürecinde birçok ülke gibi Türkiye’ de idari ve ekonomik mevzuatlarını gözden geçirme ve yeniden yapılandırma yoluna gitti. Bu yeniden yapılanma süreci içerisinde en önemli reform konularından birisini yerel yönetim reformu oluşturmaktadır. Yapılacak reformun içeriğinde ise idari vesayetini yerini önemli ölçüde halkın denetiminin alması gerekliliği ortaya çıkmıştır (Sakal, 2000: 120). Ancak bu yerel yönetimlerin tamamen denetimsiz ve bağımsız hareket etme özgürlüğüne sahip olacağı anlamına gelmez. Yerel yönetimler ülkenin temel kamu birimlerimden biri olmakla birlikte, bu kurumların takip edeceği politikaların merkezi idare ve diğer kamu idareleriyle eş anlı politika olarak izlenmesi gerekliliği ve birbirini tamamlayan bir yapı içerisinde bulunması büyük önem teşkil etmektedir (Sakal, 2000: 120).

Türkiye’nin kamu idaresini yeniden yapılandırma süreci 200 yılı aşkın bir süreye tekabül etmektedir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte idari ve mali yapılanmalar batılı ülkeler seviyesine getirilmeye çalışılmıştır. Dünya’ da özellikle 1970’li yılların ortalarında çıkan ekonomik kriz dolayısıyla yönetimlerde revize ve yenileme çalışmaları başlatılmış ve kamu sektörü yeniden gözden geçirilerek kamu yönetiminde ekonomik ve mali alanda saydamlık, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, çevre ve insanlığın geliştirilmesi yönünde adımlar atılmıştır. Türkiye’de yerel yönetimlerin hızlı şehirleşme, nüfus artışı, merkezin yönetimin bazı hizmetleri yerine getirmede yetersiz kalması gibi nedenlerin bir sonucu olarak ve aynı zamanda, dünyada ve ülkemizde yerel yönetimlere ilişkin yeni tartışmaların da belirleyiciliği çerçevesinde 2000’li yılların ilk yarısından itibaren yeniden yapılandırılma yoluna gidilmesine karar verilmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 11).

Tablo 2: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı

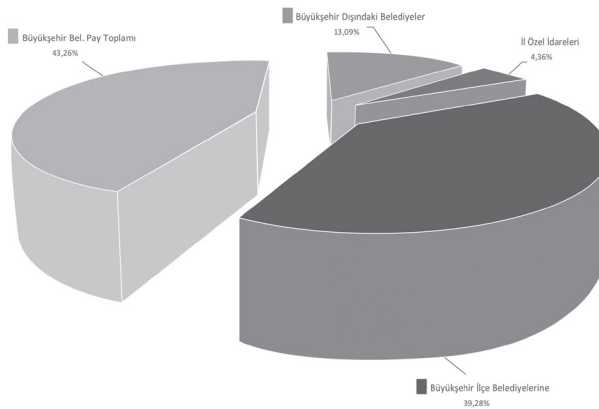
Türü	İl Özel İdaresi*	Belediye	Köy
2015	51	1.397	18.143
2016	51	1.397**	18.329

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), “2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”,http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf : 13, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 2' ye göre Türkiye'deki 2015 ve 2016 yılları içerisindeki Mahalli İdarelerin Sayısı incelenecek olursa, Türkiye' de 51 il özel idaresi, 1.397 belediye, 18.329 köy bulunmaktadır. Diğer taraftan, 1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerine göre Gökçeada ve Bozcaada yönetimleri de birer mahalli idare birimi olarak kurulmuştur (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 13). 6360 sayılı Kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliği kaldırılarak belediye sayısında % 53 azalmaya gidilmiştir (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 13). Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanununa göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 13).

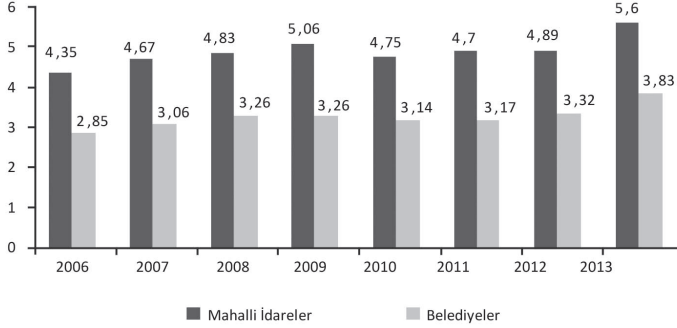
Belediye sayısındaki bu azalış; gelişen teknoloji, dönüşüm ve küreselleşme süreci ile birlikte artan nüfusun giderek büyüyen ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için büyükşehir belediyesi şeklinde yapılanmaya yön verilmesi sebebiyle gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim Grafik 1' de görüleceği üzere büyükşehir ilçe belediyeleri (%39.28) ve büyükşehir belediyelerinin (%43.26) sayısı; büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerin (%13.09) sayısını sayısal olarak fazlasıyla geçmişlerdir.

Grafik 1: Mahalli İdare Payları (Ocak-Ekim 2017)



Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, (Ekim 2017), Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni, <https://www.muhasabat.gov.tr/portal/file-download?id=183995&title=2017-yili-ekim-ayi-merkezi-yonetim-mali-istatistikleri-bulteni>, 34, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Grafik 2: Mahalli İdarelerin ve Belediyelerin Harcamalarının GSYH' ya Oran Olarak Gelişimi (2006-2013)



Kaynak: TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ, (2015), “ 2015-2019 Stratejik Plan”, <http://www.tbb.gov.tr/online/stratejikplan/> : 11, 15/02/2018 tarihinde alınmıştır.

2000’lerin başında GSYH’nin yaklaşık % 2’sini harcayan belediyeler grafik 2’de görüleceği üzere bugün bağlı idareler dâhil olmak üzere 2013 yıl sonunda GSMH’nin % 4,6 seviyesinde kaynak kullanır hale gelmiştir. 2014 yılında 6360 sayılı Yasa’nın getirdiği değişikliklerle büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının gelişimi ile birlikte bu oranın % 5’ler seviyesine çıkacağı tahmin edilmektedir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2015: 11).

İnsanın toplumsal bir varlık olmasının bir gereği olarak ve bir arada yaşamaktan kaynaklanan kamusal hizmet gereksinimi yerel topluluklarda çoğunlukla yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Katılımcı ve çoğulcu demokrasi anlayışına uygun olan sistem, yerel hizmetlerin sunumunda yerel topluluktaki bireylerin yönetime katılarak etkin rol alması ve kendi ihtiyaçlarını kendileri tarafından karşılanmasıdır (Berk, 2003: 47). Bu yüzden yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, diğer yandan da yerel halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmek için kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmayı değil bunun yerine ilgili hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanarak üretmeyi tercih etmiştir (Berk, 2003: 51).

Yerel idareler, mali kaynak sıkıntısı ve merkezi yönetimin ağır vesayet baskısı nedeniyle daha etkin ve verimli hizmet sunumunu gerçekleştirebilmek için çeşitli özelleştirme modellerinden yararlanırlar (Acartürk, 2001: 47). Bu konuda

ağırlık özelleştirme yöntemleridir. Bu anlamda; “ihale yöntemi”, “belediyeler arası hizmet sözleşmeleri”, “özel amaçlı hizmet kuruluşları”, “imtiyaz sözleşmeleri”, “kira sözleşmeleri”, “hizmetin sübvansiyonu”, “kupon yöntemi”, “vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler”, “gönüllü katkılar” ve “kendi kendine yardım” gibi yöntemler, doğrudan hizmet sunumuna alternatif yöntem ve yaklaşımlar olarak ortaya çıkmaktadır (Berk, 2003: 52).

2.2. Yerel Yönetimlerin Kamu İşletmeciliğindeki Önemi

Sosyal devlet anlayışı sosyal adalet ve barışı sağlamak için müdahaleyi zorunlu kılar. Bu çerçevede toplumun, anayasada da belirtilmiş çeşitli sosyal ve ekonomik hakları vardır. Nitekim 1982 T.C. Anayasası’nın 2. maddesi hükmüne göre; “Türkiye Cumhuriyeti (...) sosyal bir hukuk Devletidir.” Bu anlamda 1982 Anayasası’nda, sosyal devlet anlayışı altında devletin vatandaşlarına sağlaması gereken haklar arasında; ailenin korunması, çalışma hakkı, adil ücret hakkı, sosyal güvenlik hakkı, konut hakkı, sağlık hakkı, çevre hakkı, eğitim hakkı gibi haklar sayılmaktadır (Pektaş, 2010: 5). Bu sosyal devlet anlayışı çerçevesinde toplumun bütün kesimlerinin yani dezavantajlı kesimlerinin güçlüler karşısında korunması ve sosyal adaletin sağlanması ve buna elverişli ortamın yaratılması düşüncesi yatar.

Yerel yönetimler geliştirdikleri sosyal politikalar ve uygulamalarla halkın refah, huzur ve esenliğini sağlayarak diğer yandan da sosyal kalkınmayı gerçekleştirmekle görevlidir. Bu açıdan belediyeler merkezi yönetimin ülke ve bölge ölçekli kalkınma plan ve programlarında aktif rol oynayarak ülke kalkınmasını önemli ölçüde etkilemekte ve büyük katkılar sağlamaktadırlar (Pektaş, 2010: 5).

Modern ulus devleti olmanın gerektirdiği en önemli görevlerinden birisi de kamu hizmetlerini kamu yararı düşüncesi içerisinde vatandaşların beklentilerini karşılayacak şekilde sunabilmektir (Sezer, Vural, 2010: 204). Devlet sınırları içerisinde belirli bir hukuk düzeninde anayasal organlar olarak karşımıza çıkan ve yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetimler demokratik bir yönetimin temel unsurlarından biri olarak görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler, batılı ülkeler tarafından tarih süresince ve hala bugün özerk olması gereken ve sürekli gelişim ve değişim içerisinde olması gereken halka en yakın kuruluşlar olarak görülmektedir (İnaç ve Ünal, 2015: 1).

Türkiye’de ise modern anlamda yerel yönetimlerin doğuşunun 19. yüzyılda gerçekleştiği ve batılı ülkelerden örnek alınarak, bunlar içerisinde de Fransa’dan esinlenilerek oluşturulduğu görülmektedir (Çiçek, 2014: 64). Bu bağlamda yerel

yönetimler; merkezi gücün egemenliğini sağlamlaştıran, bunu tüm ülkede yaygın hale getiren ve merkezi hükümete yardımcı bir organ olma özelliği ile önemli bir yere sahiptir.

Modern ulus devleti olmanın bir sonucu olarak kamu yararı düşüncesi ile kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı sunulmasında merkezi yönetimi destekleyici bir faktör olan yerel yönetimler, merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin var olan bütçe yapısı ile etkin, verimli ve vatandaşların beklentileri doğrultusunda sunma noktasında çektiği zorlukları paylaşma ve hafifletme doğrultusunda önemli bir yere sahiptir.

21. yüzyılda küreselleşmenin etkisi ve nüfusun fazlalaşması ile ulaşım, iletişim vb. gibi alanlardaki ihtiyaçlar hizmet sunumunda birtakım güçlükleri beraberinde getirmiştir. Bu sebeple çeşitlenen ve farklılaşan hizmetlerin yerine getirilmesinde, uygulanmasında ve ulaştırılmasında yerel yönetimler, merkezi yönetime göre daha işlevsel olduğu görülmüştür. Günümüzde hizmetlerin artık tek bir elden yürütülmesi mümkün olamamak ile birlikte böyle bir durum hizmetlerin çok geç yerine getirilmesine veya uygun hizmet verilememesi gibi sonuçlara neden olur. Yerel yönetimler kendi sorunlarını, hangi hizmetlerin öncelikli olarak verilmesi gerektiğini daha iyi bildiklerinden o yörenin ihtiyaçlarını en hızlı ve en iyi gerçekleştirebilecek olanlardır. Dolayısıyla tablo 3 ve 4'te yerel yönetim birimi olarak mahalli idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri, akabinde tablo 5'te belediyelerin bütçe gerçekleştirmeleri incelenerek bu yolla yerel yönetimlerin kamu bütçesine ve kamu işletmeciliğine olan etkisi incelenmiştir.

Tablo 3: Mahalli İdarelerin Bütçe Gerçekleştirmeleri (1.000 TL)

Yılı	Bütçe Giderleri	Bütçe Gelirleri	Bütçe Dengesi
2015	99.659.563	97.706.380	-1.953.183
2016	121.184.088	109.374.491	-11.809.597

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), "2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu",http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf : 62, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Mahalli idarelerin bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini 2015 yılında % 98'ini, 2016 yılında % 90,3'ünü karşıladığı görülmektedir (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 62). Yerel yönetimler hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, halkın yönetime ve hizmet sunum sürecinde etkin katılımını sağlamak nedeniyle gerçekleştirilecek hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmak yerine alternatif hizmet sunma yöntemlerini tercih etmeye başlamıştır (Berk, 2003: 51) Bu bağlamda yerel topluluğa hizmet sunmak amacıyla oluşturulan en önemli yapılardan biri belediyelerdir. Amaçlara ulaşmada ve görevlerin yerine getirilmesinde klasik belediye örgütlenmeleri yetersiz kaldığından belediye bünyesinde, belediyeye bağlı veya belediye dışında fakat belediye örgütü ile organik bağı olan teşebbüsler önemli bir yere sahiptir.

Belediye şirketleri veya işletmeleri olarak da anılan Belediye İktisadi Teşekkülleri, yerel hizmet sunumunda belediyelere yüklenen bir kısım yerel hizmetlerin istenilen kamu yararı seviyesine ulaşmasını sağlamak için yerel toplumun sosyal maksimizasyonunu amaçlayarak yerel yönetimlerin daha iyi, taleplere daha hızlı cevaplar verebilen hizmetler sunmasını sağlar. Buna ek olarak; yavaş işleyen bürokratik mekanizmayı hızlandırarak belirlenen yasalar çerçevesinde faaliyetlerini sürdürürler.

Tablo 4: 2016 Yılı Mahalli İdareler Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(Bin TL)	2015	2016	2016 / 2015 Değişim Oranı (%)
Bütçe Giderleri	99.659.563	121.184.088	21,6
Personel Giderleri	14.662.312	16.488.611	12,5
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	2.346.144	2.629.276	12,1
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	41.385.763	48.700.978	17,7
Faiz Giderleri	1.891.915	2.258.616	19,4
Cari Transferler	3.301.240	3.775.310	14,4
Sermaye Giderleri	32.797.067	41.778.167	27,4
Sermaye Transferleri	964.298	1.272.617	32,0
Borç Verme	2.310.824	4.280.513	85,2
Bütçe Gelirleri	97.706.380	109.374.491	11,9
Vergi Gelirleri	10.852.895	12.243.842	12,8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	20.876.251	23.658.446	13,3
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	7.979.434	8.176.215	2,5
Faizler, Paylar ve Cezalar	52.775.898	58.171.269	10,2
Sermaye Gelirleri	4.962.746	6.357.191	28,1
Alacaklardan Tahsilatlar	259.156	767.528	196,2
Bütçe Dengesi	-1.953.183	-11.809.597	

Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, (Haziran, 2017), "2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu", <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10741,2016-genel-faaliyet-raporupdf.pdf?0&tag1=4EA1691CAB9E9310BBEED48AB120FFA6E2C22B04> s. 78, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 4'e göre; 2016 yılında mahalli idarelerin bütçe giderleri bir önceki yıla göre yüzde 21,6 artarken bütçe gelirleri yüzde 11,9 artmış ve böylece gelirdeki artış giderdeki artışın altında kalmıştır. Mahalli idareler 2015 yılında 1 milyar 953 milyon TL bütçe açığı verirken 2016 yılında 11 milyar 810 milyon TL bütçe açığı vermiştir.

Bütçe giderlerinin artışında; bir önceki yıla göre 9 milyar TL artan (yüzde 27,4) sermaye giderleri ile 7,3 milyar TL artan (yüzde 17,7) mal ve hizmet alım giderleri etkili olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2017: 85). 2016 yılında faiz giderlerinin artış oranı ise yüzde 19,4 olmuş ve bütçe giderleri artış oranının altında gerçekleşmiş ve Mahalli idarelerin bütçe gelirlerinin artmasında özellikle sermaye gelirlerinde sağlanan artışlar etkili olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2017: 85).

Bu gelir kalemindeki yüzde 28,1 artış, mahalli idareler bütçe gelirlerinin artış oranının üstünde bir oranda gerçeklemiştir. Belediyeler mahalli idareler içerisinde gider rakamı açısından yüzde 75,3'lük bir paya sahiptir (Maliye Bakanlığı, 2017: 85).

Tablo 5: 2016 Yılı Belediyelerin Bütçe Gerçekleşmeleri

(Bin TL)	2015	2016	2016 / 2015 Değişim Oranı (%)
Bütçe Giderleri	73.756.957	91.269.961	23,7
Personel Giderleri	10.879.060	12.290.220	13,0
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	1.742.152	1.970.590	13,1
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31.665.780	38.479.212	21,5
Faiz Giderleri	1.663.875	1.949.798	17,2
Cari Transferler	3.118.339	3.721.403	19,3
Sermaye Giderleri	22.299.065	29.635.313	32,9
Sermaye Transferleri	1.012.287	933.785	-7,8
Borç Verme	1.376.399	2.289.640	66,4
Bütçe Gelirleri	72.159.838	80.994.408	12,2
Vergi Gelirleri	10.839.017	12.225.548	12,8
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.474.956	8.426.757	12,7
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.475.922	1.621.091	9,8
Faizler, Paylar ve Cezalar	47.302.390	52.173.000	10,3
Sermaye Gelirleri	4.908.445	5.838.798	19,0
Alacaklardan Tahsilatlar	159.108	709.214	345,7
Bütçe Dengesi	-1.597.119	-10.275.553	

Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, (Haziran, 2017), "2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu", http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10741,2016-genel-faaliyet-raporupdf.pdf?0&_tag1=4EA1691CAB9E9310BBEED48AB120FFA6E2C22B04 s. 81, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 5'e göre belediyelerin bütçe giderleri 2016 yılında yüzde 23,7 artarken bütçe gelirleri yüzde 12,2 artmıştır. 2015 yılında belediyelerin 1,6 milyar TL olan bütçe açığı 2016 yılında 10,3 milyar TL'ye çıkmıştır. Belediyelerin en önemli gider kalemi olan sermaye giderleri 2016 yılında yüzde 32,9 artarak bütçe giderlerindeki artışın en önemli nedeni olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2017: 85). Belediye bütçe gelirlerinde yüzde 64,4 ağırlığa sahip olan faiz, paylar ve cezalar yüzde 10,3 artış oranı ile belediye gelirlerindeki toplamdaki artışın en önemli nedeni olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2017: 85).

2015 ve 2016 yılları itibarıyla türlerine göre mahalli idarelerin yatırımları tablo 6'de gösterilmiştir.

Tablo 6: Mahalli İdarelerin Türlerine Göre Yatırım Harcamaları (1.000 TL)

	2015			2016		
	Yatırım Harcamaları	Toplam Harcamalar	%	Yatırım Harcamaları	Toplam Harcamalar	%
Belediyeler	24.754.524	73.756.957	33,56	32.418.200	91.269.961	35,52
Belediye Bağlı İdareleri	6.025.778	17.958.472	33,55	7.533.720	20.966.714	35,93
İl Özel İdareleri	3.762.132	7.571.107	49,69	4.037.744	7.882.697	51,22
Mahalli İdare Birlikleri	1.557.861	2.306.146	67,55	1.390.809	2.168.906	64,12
Mahalli İdareler Toplam*	36.100.295	99.659.563	36,22	45.380.473	184.088	37,45

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), "2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu", http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALIYET_RAPORU.pdf : 85, 15/02/2018 tarihinde alındı. (Yatırım harcaması; mahalli idarelerin sermaye giderleri ile mal ve hizmet alımlarından gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri olarak değerlendirilmiştir.)

Tablo 6'ya göre 2016 yılında; belediyeler 32.418.200.000 TL, il özel idareleri 4.037.744.000 TL, mahalli idare birlikleri 1.390.809.000 TL ve belediye bağlı idareleri 7.533.720.000 TL yatırım harcaması yapmıştır. 2016 yılı itibarıyla mahalli idarelerde yatırımların toplam yatırımlar içerisindeki payı % 37,45'tir. Bu pay belediyelerde % 35,52, belediye bağlı idarelerinde % 35,93, mahalli idare birliklerinde % 64,12 ve il özel idarelerinde % 51,22'dir (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 85).

3. YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BELEDİYE İKTİSADI TEŞEKKÜLLERİ

3.1. Tanımı, Kapsamı Ve Özellikleri

Belediye iktisadi teşekkülleri (BİT), “Yasaların ve diğer mevzuatın belediyelere yüklediği bir kısım yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bağımsız bir bütçeye sahip özel hukuk tüzel kişiliği” olarak tanımlanabilir (Özdemir, 2008: 43). Belediyeler, yerel hizmetlerin sunumunda (belediyelerin görev alanları ile sınırlı olmak koşulu ile) bir yöntem olarak şirket ve işletme kurabilmektedirler. BİT’ler, sermayesinin yarısından fazlasının kendisine ait olduğu veya yönetiminin belediyenin bünyesine ait olduğu ve belediyeden bağımsız ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan hizmet işletmeleri olarak faaliyet gösterirler (Sakınç, 2014: 2). İşlevsel olarak BİT’ler kamu yararına ulaşmak için oluşturulmuş, doğal tekel olan hizmetler ile zorunlu mal ve hizmetlerin halka daha kolay ve ucuz yollarla sunulması amacıyla kurulmuşlardır. Belediyelerin, alternatif hizmet sunma yöntemlerinin başında gelen Belediye iktisadi teşekküllerinin genel özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- Belediye tarafından kurulur veya belediyece ortak olunur,
- Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olmalıdır, (Daha az sermaye durumunda Belediye iştirakinden söz edilebilir.)
- Yönetimi belediyenin elinde olmalıdır,
- Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler,
- Belediye Bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler,
- Özel hukuk tüzel kişisidirler (Berk, 2003: 53).

Bu bağlamda özel hukuk tüzel kişisi olup Türk Ticaret Yasası (TTY)’na tabi olan BİT’ler, belediyeler tarafından kurulur, belediyenin görev alanına giren konularda faaliyet gösterir ve yerel toplumun sosyal maksimizasyonunu amaçlar. Yerel hizmet taleplerine daha hızlı cevap vermek ve hantal bürokrasi mekanizmasının azalmasını sağlamak amaçlı rekabetçi bir politika ile daha nitelikli insan gücüne sahip olabilme gibi amaçları olan bu kuruluşlar ekonomik amaçlarla da kurulabilirler. Bu bağlamda 1930 tarihli 1580 sayılı yasa, belediyelere tıpkı bir girişimci gibi ticari faaliyetlerde bulunma olanağı da vererek zaman içerisinde

ekonomik amaçlarla da şirketlerin kurulmasına olanak sağlamıştır (Özdemir, 2008: 44). 1930 tarihli bu yasa incelendiğinde belediyelere bir girişimci gibi ticari ve endüstriyel konularda geniş yetkiler verilerek halkın ihtiyaçlarını karşılamak için ticari ve iktisadi işletmeler kurulabilmesi hususunda yetkiler verilmiştir. Bu işletmelerin özelliği genel olarak ekonomik olmakla birlikte güvenliğin sağlanması amacıyla da kurulabilir. Bu kuruluş sırasında kamu hukuku esaslarına göre de örgütlenebilir veya bir şirket gibi özel hukuk esaslarına göre de oluşturulabilir. Bu anlamda belediyelerin şirket kurabilmelerine ilişkin olarak açıkça yetki veren ilk yasal düzenleme 07.12.2004 tarihinde kabul edilerek, 24.12.2004 tarihli 25680 numaralı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren 5272 sayılı Belediye Kanunu’nun 70’inci maddesinde yer almıştır ve bu madde uyarınca; “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir” olarak belirtilmiştir (Nas, 2014: 28). Buna göre belediyelerin şirket kurmaları ancak belediyelerin görev ve hizmet alanıyla sınırlı olduğu görülmektedir. Bu bağlamda son güncel verilere göre belediyelerin türlerine göre dağılımı ve bu dağılıma müteakiben belediyelere bağlı idare sayılarının incelenmesi için tablo 7 ve tablo 8 paylaşılmıştır.

Tablo 7: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2015	30	519	51	400	397	1.397
2016	30	519	51	400	397	1.397

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), “2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”,http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf : 13, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 7’de görüldüğü üzere; 1.397 belediyenin 30’u büyükşehir belediyesi, 51’i il belediyesi, 519’u büyükşehir ilçe belediyesi, 400’ü ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 397’si ise belde belediyesidir. 2016 yılında belediye sayılarında herhangi bir değişiklik meydana gelmemiştir (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 13).

Tablo 8: Mahalli İdare Birlikleri ve Belediye Bağlı İdareleri Sayısı

Türü	Belediye Bağlı İdareleri	Mahalli İdare Birlikleri
2015	33	783
2016	33	791

Kaynak: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), “2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”,http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf : 15, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 8’i incelediğimizde ise, ülkemizde 33 belediye bağlı idaresi ve 791 mahalli idare birliği bulunmaktadır. Belediyeler sadece değişik kanunlarca kendilerine tanınan yetkiler dolayısıyla iktisadi ve ticari girişimlerde bulunmamaktadırlar. BİT’lerin kuruluşuna olanak sağlayan 1930 tarihli yasa çıkmadan öncede yine belediyeler tarafından özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar oluşturulmuştur.

3.2. Belediye İktisadi Teşekküllerinin Kuruluş Amaçları, Kuruluş Şekilleri, Hukuki Yapısı, Denetimi ve BİT’lerine Yönelik Eleştiriler

Belediyeleri iktisadi ve ticari girişimler kurmaya iten çeşitli nedenlerden bir kısmını da şu şekilde sıralayabiliriz:

1- Yerel doğal tekeller: Su, gaz ve ulaşım gibi hizmetler belediyelerin kamu teşebbüsleri kurmalarına yol açmıştır,

2- Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin üstlenmediği temel ihtiyaç maddelerinin makul fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanmasının temini: Ekmek, un, et, şeker ve kömür gibi ihtiyaçların temini; tanzim satış mağazaları; kreş, düğün ve nikâh salonlarının kurulup işletilmesi, içme suyu temini ve halka ulaştırılması gibi görevler Devlet veya Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından yeterince yerine getirilemediğinden belediyeler bu alanlarda aktif rol alma ihtiyacı duymuşlardır,

3- Yerel kalkınma girişimlerine öncülük çabaları: Yerel yönetimler, sermaye ve müteşebbis kıtlığını, yerel vergi gelirleri ve bürokratlarla yapmaya çalışmış, halı, dokuma, hazır giyim, kaplıca, tatil köyü gibi kalkınma projelerini üstlenerek yerel kalkınmaya öncülük etmiştir,

4- Hizmet sunumunu olumsuz etkileyen mevcut bürokratik yapının dışına çıkma isteği: Kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kuralları ve ağır karar alma mekanizmaları yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalmaktadır,

5- Yeni gelir kaynakları yaratma isteği: Otoparklar, iş hanları, oteller, soğuk hava depoları, içme ve maden suyu tesisleri yapıp iletmek gibi faaliyetlerde bulunarak finansman ve ek gelir sağlayacak yeni kaynaklar ortaya çıkarmışlardır,

6- Belediye iktidarının mensup olduğu partinin yerel kadrolarına ve yandaşlarına istihdam sağlama isteği: Belediyelerin bu amaçla iktisadi teşebbüs kurdukları ya da kurulmuş olanları bu amaçla kullandıkları gözlenmektedir,

7- Nitelikli eleman istihdam etme isteği: Belediyelerin tabi olduğu ücret rejimi nitelikli elemanları istihdam etmeye imkân vermediğinden kurulan şirketlerin yönetim kademelerine getirilen nitelikli elemanlara ek gelir olanakları sunulmaktadır,

8- Merkezi yönetimin denetiminden kurtulma isteği: Belediyeler kamu hukukuna tabi olduğundan merkezi yönetimin (Bakanlıklar, Sayıştay vb.) denetimi altındadırlar. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin çoğu özel hukuka bağlı olduklarından sadece Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın denetimi altında olup, denetimleri özel hukuk hükümlerine göre gerçekleştirmektedir,

9- Özel bankaların sermaye şirketlerine sundukları kredi imkânlarından yararlanma isteği: Yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin diledikleri bankalarla çalışmaları mümkün değildir. Oysa özel hukuk tüzel kişileri bu konuda daha serbest hareket edebilmekte, özellikle özel sektör bankalarının kendilerine sunduğu kredi olanaklarından daha serbest bir biçimde yararlanabilmektedirler (Berk, 2003: 56-57).

BİT'ler, aynı zamanda bir belediye KİT'i sayıldığından, KİT'lerin sahip olduğu çerçeve mevzuat doğal olarak onlar için de geçerlidir. Bu genel çerçeve ile birlikte, BİT'lerin ilk kurulmaya başladıkları dönemde temel hukuki dayanağın 1580 sayılı yasa ile 3030 sayılı yasanın olduğu görülmektedir (Özdemir, 2011: 66). BİT'ler birer belediye şirketi olarak karşımıza çıksa da ancak aynı zamanda birer özel hukuk tüzel kişisidirler ve Türk Ticaret Yasası (TTY) kapsamında kurulan kuruluşlardandır. Dolayısıyla BİT'ler; "Faaliyetlerini, hem bir kamu işletmesi hem de "tacir" sıfatına sahip özel işletme olarak yerine getiren ve TTY'nin 18. maddesinin 1. fıkrasına göre, belediyelerce özel hukuk statüsünde işletilmek üzere kurulan teşekkül ve müesseseler statüsünde tacir olarak" nitelendirilmektedirler (Özdemir, 2011: 66).

Ana düşüncesi, yerel düzeyde ortak medeni ihtiyaçların karşılanması olan bu yasanın 15. maddesi belediyelerin görevlerini 82 fıkra halinde halkın seneliğinin sağlanması, ticari, kültürel ve ekonomik işlerin yürütülmesi, imar ve ve alt yapı işleri gibi görevler olarak belirtilmiştir (Özdemir, 2011: 67). Öte yandan 1580 sayılı yasanın gerekçesinde dayanak olarak sıralanan esaslardan ikinci olarak; belediyelerin, özel ve gerçek tüzel kişiler gibi, temel haklardan ‘Çalışma Ve İş Yapma Hakkı’na sahip olduğu irdelenmiştir (Özdemir, 2011: 67). Belediyeler tüm bu yasalar çerçevesindeki maddelerin gerekçelerine dayanarak istedikleri konuda şirket kurma ve kurulmuş olan şirketlere ortak olma hakkını elde etmişlerdir. Dolayısıyla söz konusu yasa ile elde ettikleri yetkilerle ve bütçelerine ödenek koymak suretiyle önceleri döner sermaye tesis etmeye ve yapı ortaklıklarına katılmaya başlamış olan belediyeler, 1985’ten sonra BİT’ leri kurarak geniş yetki ve sorumluluklarla donatılmış, sorumluluklarına giren birçok yerel kamu hizmetlerini bunlar aracılığı ile gerçekleştirme olanağı bulmuştur (Özdemir, 2011: 68).

Belediye iktisadi teşekküllerinin kuruluş biçimlerine baktığımızda ise; “Kuruluşu, görev ve işleyişindeki büyük farklılıklar bir yana bırakılırsa belediyelerin, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer kanun, tüzük ve yönetmeliklerin kendilerine yüklediği görevlerin yanı sıra belde halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak ekonomik ve ticari nitelikteki her türlü girişimlerine uygulamada;

- a) Döner sermaye ve fon teşkili,
- b) Birlik kurmak, birliklere katılmak, imtiyaz vermek,
- c) Belediye bütçesi içinde ya da belediye bütçesi dışında işletmeler kurmak,
- d) Şirket kurmak ve kurulmuş veya kurulacak şirketlere katılmak,
- e) Kooperatif kurmak” şeklinde olduğu görülmektedir (Berk, 2003: 57).

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 19. maddesinin 1. fıkrasına göre, “belediyeler zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak her türlü girişimde bulunabilirler” diye belirtilmiştir (Berk, 2003: 54). Aynı fıkranın 4. Maddesinde “Doğrudan doğruya yapılmak ve iletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik ve tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve mücavir sahillerde vapur ulaşımını yerine getirmek belediyelerin hakkıdır. Ancak belediyeler bu illerin tesis veya iletilmesi için müddeti kırk seneyi aşmamak ve mevzuata uygun olmak artıyla imtiyaz verebilirler” diye belirtilir (Berk, 2003: 54).

BİT'lerin varlığı ve statüsü ile ilgili birçok farklı görüşler bulunmakla birlikte bu görüşlerin bir kısmı, BİT'leri özel sektör kuruluşu olarak görmekte ve bu şirketleşme uygulamasını bir özelleştirme yöntemi olarak kabul etmektedir. Söz konusu görüşü savunanların temel dayanağı, BİT'lerin TTY kuruluş hükümlerini içermesi ve faaliyetlerini bu hükümler çerçevesinde sürdürerek kurumsallaşmasıdır (Özdemir, 2011: 72). Bu bağlamda bahsi geçen şirketler hukuki açıdan özel hukuk tüzel kişilikleri olması nedeniyle özel sektör kuruluşları ile eşit şartlara sahiptirler ve piyasa araçlarından yararlanmada aralarında bir farklılık yoktur. Öte yandan BİT'lerin özel hukuk tüzel kişisi olmakla birlikte hisselerinin %50'den fazlası belediyelere ait olması nedeniyle onları sıradan bir özel sektör kuruluşu olarak görmeyen bir diğer görüş açısı da bulunmaktadır (Özdemir, 2011: 72). Yasal zorunluluk olmamasına rağmen BİT'lerin yönetim kurulları belediye yönetimince belirlenmesi bu kuruluşların bize özel hukuk tüzel kişisi olarak hareket edemediklerinin bir göstergesidir. Bu durum BİT'leri belediyelerin bir uzantısı şekline getirmiştir ve bu nedenle BİT'lerin piyasa koşullarına göre hareket eden özel şirket statüsünün olması çoğu zaman kâğıt üzerinde kalan bir özellik olarak kalmıştır (Özdemir, 2011: 72).

Belediyelerin; "Görev ve hizmet alanlarıyla ilgili konularda faaliyet göstermek üzere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa göre sermaye şirketi kurabilmektedirler ve belediye meclisleri şirket kurulması, kurulan şirketlerde sermaye artışına gidilmesi, kurulan ortaklıklardan ayrılma, gayrimenkul sermaye ortaklıkları kurma yetkisine sahip olduğu" görülmektedir (Sakınç, 2014: 4). Fakat belirtilen bu hususlarla ilgili alınan kararlar, uygulanmadan önce Bakanlar Kurulunun iznine bağlı olmakla birlikte, Ancak; belediyeler kendi hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kuramazlar.

Belediye iktisadi teşekküllerinin denetimi, çeşitli mevzuat hükümlerine farklılık göstermektedir. Kuruluşları açısından incelenecek olursa özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olmaları sebebiyle denetimleri TTK'ya göre kurulan diğer sermaye şirketlerinin denetimi usullerine bağlı olduğu görülmektedir (Sakınç, 2014: 7). Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanununa göre ise belediye işletme ve şirketlerinin denetimi kamu kaynağı açısından Sayıştay'ın denetimine tabi olduğu bilinmektedir (Kendirli, Başaran, Turan, 2014: 28). Denetim, harcamaların mevzuata uygun, verimli, etkin ve tutumlu olarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini belirlemek amacıyla idareye yardımcı

olarak bağımsız ve sürekli bir faaliyet olarak gerçekleştirilir ve bu bağlamda ulusal düzeyde denetim faaliyetlerini yürütme kurumları bünyesinde yer alan kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir (Kendirli, Başaran, Turan, 2014: 28). Dış denetim yasama organı adına Sayıştay'ca yapılmaktadır. Sayıştay, mali ve kurumsal özerkliğe sahip bu organların denetimini parlamento adına yapar.

Sayıştay Başkanlığınca 2016 yılı denetim döneminde tablo 9'a göre; 31 adet il özel idaresi, 30 adet büyükşehir belediyesi, 16 adet büyükşehirli bağlı kuruluş, 35 adet il belediyesi olmak üzere toplam 112 mahalli idare denetim programına alınmıştır ve ayrıca 55 ilçe belediyesi, 1 il özel idare şirketi, 2 belediye şirketi ve 1 diğer mahalli idare 2016 yılı denetim programı kapsamına alınmıştır (İç İşleri Bakanlığı, 2017: 117).

Tablo 9: Sayıştay'ın Denetim Faaliyetlerine İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler

Hesabın Adı (Türlerine Göre)	Toplam Kurum Sayısı	Denetim Programına Alınan Kamu İdare Sayısı
İl Özel İdaresi	51	31
Büyükşehir Belediyesi	30	30
Büyükşehir Bağlı Kuruluşu	33	16
İl Belediyesi	52	35
Genel Toplam	165	112

Kaynak: SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Şubat 2017), "2016 Yılı Faaliyet Raporu", [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU(1).pdf) :32, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Liberal çevrelerce, belediyelerin şirket kurarak ekonomik yaşamda faaliyet göstermelerini başlı başına bir sorun olarak görülüp çok ciddi eleştirilerde yapanlarda mevcuttur. BİT'lere yönelik yapılan eleştirilere baktığımızda ise genel hatlarıyla şu başlıkları görebiliriz;

- BİT'ler, özel şirket statüsünde olmakla birlikte, belediyelerin denetimi altında çalıştıklarından dolayı, karar alma süreçlerinde bağımsız hareket etmeleri zorlaşmaktadır. Bu bakımdan BİT'lerin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak güçleşmektedir,

- Belediyeler, bir takım siyasal kadrolara iş bulma amacıyla BİT'leri kurmuşlar ve bu nedenle BİT'ler ehil olmayan kişilerin çalıştırıldığı yapılara dönüşmüştür,

- BİT'ler, kayırma aracı olup yemlik olarak kullanılmaktadır ve en önemlisi yolsuzlukların kaynağı haline gelmişler,
- BİT'ler, denetim mekanizmasından kaçabilmek için kurulmuşlardır,
- Belediyeler, görevlerini kendi bünyesinde gerekli örgütleri kurarak yerine getirmesi gerekirken; bu hizmetler, BİT'ler aracılığıyla yerine getirilmeye başlanmıştır (Özdemir, 2008: 45).

Tüm bu eleştiriler eşliğinde belediyelere ciddi yük getiren, bu nedenle ekonomik ve sosyal faydasından ziyade zarar getiren birçok şirket varken; diğer yandan hem kamusal fayda sağlayan hem de kar elde eden ve belediyeye kaynak transferi sağlayan şirketlerinde varlığı yadsınamaz ölçüde çoğunluktadır.

3.3. Ankara'da Yerleşik Bazı Belediye İktisadi Teşekküllerinin İncelenmesi

3.3.1. Ankara Büyükşehir Belediyesi Belediye Şirketleri ve Faaliyet Alanları

Türkiye'nin en büyük nüfusa sahip 2. İli olan Başkent Ankara'nın hizmet sunumunu gerçekleştiren Ankara Büyükşehir Belediyesi, değişik sektörlerde halkın ihtiyacını daha iyi şekilde karşılamak için kurduğu ve yasal dayanağını 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa dayandığı 14 adet belediye şirketine sahiptir. (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2017b). Bu kanunun 18. Maddesinde; "Ticaret şirketleriyle, gayesine varmak için ticari bir işletme işleten dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince hususi hukuk hükümleri dairesinde idare edilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere devlet, vilayet, belediye gibi amme hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar. Devlet, vilayet ve belediye gibi amme hükmi şahısları ile umumi menfaate hadim cemiyetler, bir ticari işletmeyi ister doğrudan doğruya, ister amme hukuku hükümlerine göre idare edilen ve işletilen bir hükmi şahıs eliyle işletsinler kendileri tacir sayılamazlar." diye belirtir.

Akabinde aynı kanunun 26. Maddesinde; "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, kendine ait 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, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.” ibaresiyle Ankara Büyükşehir Belediyesi, belediye şirketlerinin yerel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulduğunu, yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olduğunu ve ticari faaliyetlerde bulunma olanağını belirtmiştir.

Tablo 10’da gösterilen belediye şirketleri; güvenlik hizmeti (ANFA GÜVENLİK), kültürel, coğrafi ve sanatsal etkinliklerin organizasyonu (ANKET), yayımcılık faaliyetleri (ANKET), yiyecek, içecek, giyecek gibi tüketim maddelerinin temini (BELKO), katkısız meyve suyu satışı (BELSO), yol çizgi boyası ve ilaçlama (BELPLAS), yeşil alan, piknik, rekreasyon alanları (ANFA), mezarlıklar ve havuz ve gölet yapımı (ANFA), çağdaş, modern şehir ve çevrelerin oluşturulması (METROPOL İMAR), toplu konut projeleri (PORTAŞ), 60 yaş üzeri yaşlı ve engelli yardımı (BELPA), otopark işletmeciliği, trafik sistemleri ve yol güvenliği (BELTAŞ), kentsel dönüşüm projesi (TOBAŞ), ekmek, pasta, bisküvi ve benzeri mamullerin üretmesi (HALK EKMEK), ihale yoluyla alınan hizmet işleri kapsamında personel, iş makinesi, hava aracı, kamyon, araç ve ekipman temini yapılması (BELKA) ve şehir içi-şehirlerarası yolcu taşımacılığı faaliyetleri (BUGSAŞ) alanlarında Ankara’da ikamet eden vatandaşlara hizmet vermektedirler (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 2017a: 142-155). Bu şirketler, ortakları ve ortaklık payları sırasıyla şöyle belirtilmektedir;

Tablo 10: Ankara Büyükşehir Belediyesi Belediye Şirketleri

ANFA		ANFA GÜVENLİK	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
BEL-KO LTD.	%93	Anfa Ank. Altınpark işl. Ltd. Şti.	%99
Ank. Halk Ekm.	%7	Ankara Kültür Turizm Etkinlikleri Tem.Org. Hiz. ve İnş. Tic. A.Ş.	%1
ANKET		BELKA	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
Ank. B. Şehir Bel.	% 96.05	ASKİ	% 99.925
Portaş A.Ş.	% 3.875	BEL-PA	% 0,001
BEL-KO	% 0.045	BEL-SO	% 0.001
Ank. Halk Ekm.	% 0.025	BEL-PLAS	% 0.0005
BEL-SO	% 0.005	BEL-KO	% 0.0025
BELKO		BELPLAS	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
Ank. Büyük Şehir Bel.	% 99.67	BEL-KO	% 99.66
Halk Ekmek	% 0.33	BEL-PA	% 0.085
		BEL-KA	% 0.085
		BEL-SO	% 0.085
		Ank. Halk Ekmek	% 0.085
BELPA		BELSO	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
BEL-KO LTD.	% 99.7334	BEL-KO	% 99.955
Ank. Halk Ekmek	% 0.1000	BEL-PA	% 0.01
EGO Gen. Müd.	% 0.0500	BEL-KA	% 0.015
BEL-KA A.Ş.	% 0.0167	BEL-PLAS	% 0.01
BEL-SO A.Ş.	% 0.0167	Ank.Halk Ekmek	% 0.01
ESAŞ	% 0.0832		

BELTAŞ		TOBAŞ	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
Ank. Büy. Şehir	% 99.69	TOKİ	% 49,90
BEL-KO	% 0.2878	Emlak Paz.	% 0.10
Halk Ekmek	% 0.0074	Ank.Büyükşehir Belediyesi	% 49,90
BEL-PA	% 0.0074	EGO	% 0.05
BEL-PLAS	% 0.0074	ASKİ	% 0.05
BUGSAŞ		ANKARA HALK EKMEK	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
ASKİ Gen. Müd.	% 98.76	Ank. B. Şehir	% 97.00
BEL-KO	% 0.8	T. Gen. İş. Send	% 2.55
Metropol İmar	% 0.4	Ank. Bak. Bay. Der	% 0.33
Halk Ekmek	% 0.04	Portaş	% 0.10
		Ank. Cıvırı Türk Koop.	% 0.01
		BEL-KO	% 0.01
METROPOL İMAR		PORTAŞ	
Ortakları	Ortak Payları	Ortakları	Ortak Payları
Ank. B. Ş. Bel.	% 99.3634	Ank. B. Ş. Bel.	% 99.998
Altındağ Bel.	% 0.1200	BEL-KO	% 0.00185
Çankaya Bel.	% 0.2400	BEL-PA	% 0.00005
Keçiören Bel.	% 0.1100	HALK EKMEK	% 0.00005
Mamak Bel.	% 0.0022	BEL-PLAS	% 0.00005
Sincan Bel.	% 0.1200		
Y. Mah. Bel.	% 0.0022		
Etimesgut Bel.	% 0.0022		
Gölbaşı Bel.	% 0.0400		

Kaynak: ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, (Nisan, 2017b), “Belediye Şirketleri”, <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri> , 15/02/2018 tarihinde Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin resmi sitesinden alınarak tablolştırılmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi, sayılan bu şirketlerden ANKET, BELKO, BELTAŞ, ANKARA HALK EKMEK, METROPOL İMAR ve PORTAŞ şirketleri üzerinde %90'nın üzerinde önemli bir ortaklık payına sahiptir. Bu yüksek ortaklık payı belediye bütçesine şirketin kar etmesi durumunda olumlu katkı sağlarken, belediye şirketinin zarar etmesi durumunda ise belediye bütçesini olumsuz etkilemektedir. Ankara Büyükşehir Belediyesi belediye şirketlerinden 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporlarına göre en yüksek kar oranına sahip olan BELKA ve yine 2015 yılı Sayıştay Raporlarına göre zararda olan BUGSAŞ şirketlerini bu kısım altında çalışmada inceleyeceğiz.

3.3.2. Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş. ve Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsaş) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporları İncelemesi

3.3.2.1. Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş.

BELKA ANKARA KATI ATIKLARI AYIKLAMA ENERJİ DEĞR. BİLG. İNŞ. NAK. VE TAAHHÜT VE YEMEK SAN. VE TİC. A.Ş. ana ortağı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olan bir Belediye İktisadi Teşekkülüdür (Sayıştay Başkanlığı, 2016a: 1). Kurumun 2015 yılında ana işleri; Arıtma tesisleri işletmesi işi, EGO'dan alınan ihale gereği Otobüs şoförlerinin temini, Ankara Büyükşehir Belediyesi Fen İşleri Dairesi Başkanlığı'na bağlı Yol ve Asfalt İşleri için iş makinası, araç ve personel temini işi, ASKİ 1 ve 2 Bölge personel, araç ve iş makinası temin işidir (Sayıştay Başkanlığı, 2016a: 1). Bu işlerle ilgili şirketin gelir ve giderleri ile kar/zarar durumu tablo 11, ortaklık yapısı tablo 12 ve kurumun bazı bilanço değerleri tablo 13'te gösterilmiştir.



Tablo 11: Kurumun İşleri İtibariyle Gelir Gideri İle Kar/Zarar Durumu

	GELİR	GİDER	KAR/ZARAR
TATLAR HİZMET ÜRETİM İŞİ	0,00 ₺	11.319,00 ₺	-11.319,00 ₺
TÜM ŞUBE MÜD. VE SOR.İLE YENİ BAĞLANAN VE BAĞLANACAK İŞLER	84.344,40 ₺	22.050,00 ₺	62.294,40 ₺
POMPA	20.971,18 ₺	27.294,77 ₺	-6.323,59 ₺
52 ADET BİNEK ARAÇ KİRALAMA İŞİ	0,00 ₺	341,25 ₺	-341,25 ₺
PERSONEL, ARAÇ, İŞ MAKİNASI KİRALAMA HİZMET ALIM İŞİ	153.288,26 ₺	13.046,24 ₺	140.242,02 ₺
ASKİ HELİKOPTER KİRALAMA İŞİ	168.129,07 ₺	1.628.444,93 ₺	-1.460.315,86 ₺
SU BARDAK DOLUM MAKİNASI KİRALAMA İŞİ	0,00 ₺	472,50 ₺	-472,50 ₺
ÖZEL PILOT UÇUŞ OKULU KİRALAMASI İŞİ	0,00 ₺	2.399.634,91 ₺	-2.399.634,91 ₺
14 ADET ATIKSU ARITMA TESİSİ, 5 ADET PAKET ATIKSU ARITMA ÜRETİM İŞİ	32.365.380,75 ₺	35.194.437,64 ₺	-2.829.056,89 ₺
ARAÇ KİRALAMA HİZMET ALIM İŞİ (77 ADET ARAÇ KİRALAMA)	872.573,17 ₺	514.643,97 ₺	357.929,20 ₺
ARITMA TESİSLERİ DAİRESİ PERSONEL VE ARAÇ TEMİN İŞİ	8.105.112,90 ₺	8.242.544,94 ₺	-137.432,04 ₺
1 VE 2 BÖLGE SU VE KANAL İŞLETMESİ DAİRESİ BAŞKANLIĞI İŞİ	102.064.429,09 ₺	96.504.663,34 ₺	5.559.765,75 ₺
ASKİ DESTEK HİZMETLERİ 12 KALEM 60 ADET İŞ MAKİNASI VE ARAÇ KİRALAMA İŞİ	8.720.465,00 ₺	6.422.730,18 ₺	2.297.734,82 ₺
HELİKOPTER KİRALAMA HİZMET ALIM İŞİ	2.456.487,96 ₺	918.014,80 ₺	1.538.473,16 ₺
FEN İŞLERİ YOL VE ASFALT İÇİN ARAÇ VE İŞ MAKİNASI KİRALAMA İŞİ	0,00 ₺	90.391,91 ₺	-90.391,91 ₺
20 ADET ŞOFÖR 37 ADET ARAÇ KİRALAMA İŞİ	0,00 ₺	1.102,50 ₺	-1.102,50 ₺
BASIN YAYIN VE HALKLA İLİŞKİLER HELİKOPTER KİRALAMA İŞİ	0,00 ₺	842,64 ₺	-842,64 ₺
5 ADET KAMYONET KİRALAMA HİZMET ALIM İŞİ	0,00 ₺	472,50 ₺	-472,50 ₺
FEN İŞLERİ YOL VE ASFALT İÇİN ARAÇ VE İŞ MAKİNASI KİRALAMA İŞİ (12 AYLIK)	106.399.126,50 ₺	93.712.857,82 ₺	12.686.268,68 ₺
26 ADET ŞOFÖR VE 46 ADET ARAÇ KİRALAMA İŞİ	5.107.098,93 ₺	5.124.551,34 ₺	-17.452,41 ₺
KIŞLA MÜCADELE ÇALIŞMALARI İÇİN TUZ SERİCİ VE KAR KÜREYİCİ KİRALAMA İŞİ	125.160,00 ₺	1.422,76 ₺	123.737,24 ₺
FEN İŞLERİ YOL VE ASFALT İÇİN ARAÇ VE İŞ MAKİNASI KİRALAMA İŞİ (36 AYLIK)	94.054.397,57 ₺	84.548.977,56 ₺	9.505.420,01 ₺
BELSO A.Ş. 1 ADET ARAÇ KİRALAMA İŞİ	33.580,00 ₺	40.880,00 ₺	-7.300,00 ₺
BUĞSAŞ A.Ş. 6 ADET BİNEK TİPİ ARAÇ KİRALAMA İŞİ	220.825,00 ₺	215.368,13 ₺	5.456,87 ₺
JEOTERMAL KAYNAKLAR	0,00 ₺	4.200,00 ₺	-4.200,00 ₺
EGO 24 AY SÜRELİ PERSONEL ALIM İŞİ	143.493.665,16 ₺	125.327.857,80 ₺	18.165.807,36 ₺
TOPLAM	504.445.034,94 ₺	460.968.563,43 ₺	43.476.471,51 ₺

Kaynak:SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016a), “Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”,https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20SU%20VE%20KANAL%C4%B0ZASYON%20%C4%B0DARES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20ASK%C4%B0%20BELKA_%20A_%C5%9E_.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 12: Kurumun Ortaklık Yapısı

HİSSE SAHİBİ	BİR ADET HİSSE TUTARI	HİSSE ADEDİ	HİSSE TUTARI	HİSSE ORANI
ASKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.352,50 ₺	199.990	270.486.475,00 ₺	99,9950%
BELPA A.Ş.	1.352,50 ₺	2	2.705,00 ₺	0,0010%
BELSO A.Ş.	1.352,50 ₺	2	2.705,00 ₺	0,0010%
BELPLAS A.Ş.	1.352,50 ₺	1	1.352,50 ₺	0,0005%
BELKO A.Ş.	1.352,50 ₺	5	6.762,50 ₺	0,0025%
TOPLAM		200.000	270.500.000,00 ₺	100,0000%

Kaynak:SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016a), “Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”,https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20SU%20VE%20KANAL%C4%B0ZASYON%20%C4%B0DARES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20ASK%C4%B0%20BELKA_%20A_%C5%9E_.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alındı.

ŞİRKETİN SERMAYESİ VE PAYLARIN TOPLAM İTİBARI DEĞERİ: 270.500.000 TL’ dir (SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, 2016a: 2).

Tablo 13: Kurumun 31.12.2015 itibari ile Bazı Bilanço Değerleri

Nakit ve nakit benzerleri	29.191,22 TL
Alacaklar (Kısa Vadeli)	69.658.178,28 TL
Stoklar	YOK (Hizmet ve Ulaşım sektörü)
Dönen Varlıklar Toplamı	157.071.825,86 TL
Alacaklar (Uzun Vadeli)	YOK
Maddi Duran Varlıklar	139.779.015,41 TL
Maddi Olamayan Duran Varlıklar	5.568.500,08 TL
Duran Varlıklar Toplamı	221.136.326,32 TL
Banka Kredileri (Uzun Vadeli)	13.770.364,35 TL
Ticari Borçlar (Kısa Vadeli)	14.907.149,01 TL
KVYK Toplamı	104.987.850,15 TL
Banka Kredileri (Kısa Vadeli)	31.851.660,72 TL
Ticari Borçlar (Uzun Vadeli)	2.812.595,26
UVYK Toplamı	16.582.959,61 TL
Öz kaynak	256.637.342,42 TL
Geçmiş Yıl Karları	1.519.772,03
Geçmiş Yıl Zararları	47.074.497,84 TL
Yedekler	203.598,94 TL
Değerleme Farkları	YOK

Kaynak: SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016a), "Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu", https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20SU%20VE%20KANAL%C4%B0ZASYON%20%C4%B0DARES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20ASK%C4%B0%20BELKA_%20A_%C5%9E_.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alınarak tablolaştırılmıştır.

İncelenen Sayıştay raporunda Kurumun Ar-GE, Pazarlama Satış ve Dağıtım gideri bulunmadığına dikkat çekilerek brüt Satış Karı ile faaliyet kar/zararı arasındaki fark Genel Yönetim Giderlerinden oluştuğu belirtilmiştir. Şirketin son 5 yıllık satış karı, faaliyet karı ve net karı tablo 14'te gösterilmiştir.

Tablo 14: Şirketin son 5 yıllık Satış Karı, Faaliyet Karı ve Net Karı

	2015 YILI	2014 YILI	2013 YILI	2012 YILI	2011 YILI	2010 YILI
BRÜT SATIŞ KAR/ZARAR	43.476.741,46	-12.440.048,24	6.445.850,20	-5.163.161,84	8.580.110,67	4.530.173,90
FAALİYET KAR/ ZARAR	29.624.950,09	-24.849.977,21	-1.690.040,11	-11.227.416,00	869.930,77	-5.594.005,98
NET KAR/ ZARAR	31.488.469,29	-26.937.083,63	28.485,91	-9.152.622,50	1.002.558,03	-5.035.528,03

Kaynak :SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016a), " Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ASKİ) Bel-Ka. A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu', https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20SU%20VE%20KANAL%C4%B0ZASYON%20%C4%B0DARES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20ASK%C4%B0%20BELKA_%20A_%C5%9E_.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alınarak tablolastırılmıştır.

Oran Yöntemiyle rasyolar analize göre:

CARİ ORAN: Dönen Var./Kısa Vad.Yab.Kaynak.: 157.071.825,86 /
104.987.850,15 : 1,5

ASİT TEST: Dönen Var. -(Stoklar+gel.ay.ait.gid)/Kısa V.Yab.Kaynak:
(157071825,68-11.658.280,50) / 104.987.850,15: 1,38

FİNANSAL YAPI ORANLARI: Öz Kaynaklar/ Aktif toplam: 0,68 'dir (Sayıştay, 2016: 3).

Kısa vadeli borçları ödeyebilme gücünü gösteren cari oranın 2 değerinde olması istenir. Cari oran değerinin 2 değerinin altında seyrederek 1,5 oranında göstermesi, şirketin borç ödemede sıkıntı yaşıyor olabileceğini; asit test oranının beklenen değeri 1 olmasına rağmen 1.38 rakamı ile şirketin stoklarına bağımlı olmadığını ve borcunu ödeyebilecek durumda olduğunu; işletmenin kaynak yapısını belirleyen finansal yapı oranı ile şirketin aktif değerlerinin %68'nin Öz kaynaklar ile karşılandığını, %32 sinin ise yabancı kaynaklardan finanse edildiğini görüyoruz.

3.3.2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsaş)

Başkent Ulaşım ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş. (BUGSAŞ), ana ortağı Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

olan bir Belediye İktisadi Teşekkülüdür. Kurumun 2015 yılında ana işleri; Ankaray ve Metro'nun işletilmesi ile Ankara Şehirler Arası Terminal İşletmelerinin işletilmesinden oluşmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2016b: 1). Bunun dışında şirket bünyesinde bulunan Ankara Büyükşehir Belediyesi Eğitim Kültür Dai. Bşk.na ses sistemli araç temini işinin alt yükleniciliği 02.02.2015 tarihi itibari ile başka bir şirkete devredilmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2016b: 1). Bu işlerle ilgili şirketin gelir ve giderleri ile kar/zarar durumu tablo 15, ortaklık yapısı tablo 16, bazı bilanço değerleri tablo 17 ve yıllara göre karlılık durumu tablo 18'de gösterilmiştir.

Tablo 15: Kurumun İşleri İtibariyle Gelir Gideri İle Kar/Zarar Durumu

2015 yılı	Gelir (TL)	Gider (TL)	Kar/Zarar (TL)
AŞTİ	57.731.624,77	59.501.913,15	-1.770.288,38
Metro	76.791.164,39	75.728.060,85	1.063.103,54
Ankaray	29.276.906,66	29.056.534,58	220.372,08
Beltur			
(Büy.Bld.Eğt.Kül)	152.889,00	1.210.272,69	-1.057.383,69
Genel Yön. Gid.		5.041.919,31	-5.041.919,31
Toplam	163.952.584,82	170.538.700,58	-6.586.115,76

Kaynak : SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016b), "Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsaş) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu", https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20B%C3%9C%C3%9C%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BA%C5%9EKENT%20ULA%C5%9EIM%20VE%20DO%C4%9EALGAZ%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20PROJE%20TAAHH%C3%9CT%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E_%20BUGSA%C5%9E.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Tablo 16: Kurumun Ortaklık Yapısı

PAY SAHİBİNİN ÜNVANI	PAYLARIN TOPLAM İTİBARI DEĞERİ (TL)	Oranı %
ASKİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	39.504.000,00-TL	98,76
BELKO LTD.ŞTİ.	320.000,00-TL	0,80
METROPOL İMAR A.Ş.	160.000,00-TL	0,40
HALK EKMEK A.Ş.	16.000,00-TL	0,04

Kaynak : SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016b), “Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsas) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20B%3C%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BA%C5%9EKENT%20ULA%C5%9EIM%20VE%20DO%C4%9EALGAZ%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20PROJE%20TAAHH%C3%9CT%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E_%20BUGSA%C5%9E.pdf: 1, 15/02/2018 tarihinde alındı

Tablo 17: Kurumun 31.12.2015 itibari ile Bazı Bilanço Değerleri

Nakit ve nakit benzerleri	1.230.152,33 TL
Alacaklar (Kısa Vadeli)	52.056.005,28 TL
Stoklar	YOK (Hizmet ve Ulaşım sektörü)
Dönen Varlıklar Toplamı	53.392.789,24 TL
Alacaklar (Uzun Vadeli)	661.560,00 TL
Maddi Duran Varlıklar	1.423.216,52 TL
Maddi Olamayan Duran Varlıklar	2.961.687,26 TL
Duran Varlıklar Toplamı	49.818.200,74 TL
Banka Kredileri (Kısa Vadeli)	YOK
Ticari Borçlar (Kısa Vadeli)	1.357.713,44 TL
KVYK Toplamı	30.898.939,77 TL
Banka Kredileri (Uzun Vadeli)	YOK
Ticari Borçlar (Uzun Vadeli)	36.801.120,80 TL
UVYK Toplamı	74.233.587,38 TL
Öz kaynak	-1.921.237,17 TL
Geçmiş Yıl Karları	YOK
Geçmiş Yıl Zararları	35.401.769,91 TL
Yedekler	66.648,20 TL
Değerleme Farkları	YOK

Kaynak : SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016b), “Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsas) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20B%3C%9CY%C3%9CK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BA%C5%9EKENT%20ULA%C5%9EIM%20VE%20DO%C4%9EALGAZ%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20PROJE%20TAAHH%C3%9CT%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E_%20BUGSA%C5%9E.pdf:1, 15/02/2018 tarihinde alınarak tablolatılmıştır.

Şirketin son 5 yıllık satış karı, faaliyet karı ve net karı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Kurumun Ar-Ge gideri bulunmamakta ve dolayısıyla satış karı ile faaliyet karı arasındaki fark genel yönetim giderlerinden oluşmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2016b: 2).

ŞİRKETİN SERMAYESİ VE PAYLARIN TOPLAM İTİBARI DEĞERİ: 40.000.000 TL' dir (Sayıştay Başkanlığı, 2016b: 1).

Tablo 18: Yıllar İtibariyle Kurumun Karlılık Durumu

	2015 YILI	2014 YILI	2013 YILI	2012 YILI	2011 YILI	2010 YILI	2009 YILI
BRÜT SATIŞ KAR/ZARAR	-3.724.628,29	-3.916.379,54	1.911.358,87	17.368.238,90	27.238.953,73	18.325.963,34	5.402.365,95
FAALİYET KAR/ZARAR	-10.794.032,77	-9.511.385,06	-3.887.453,29	-6.099.787,43	20.392.511,87	4.336.935,13	-4.896.725,81
NET KAR/ ZARAR	-6.586.115,76	-10.826.025,70	-16.409.050,94	-8.166.692,97	174.327,73	1.216.839,88	-476.297,00

Kaynak : SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016b), "Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsaş) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu", https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20B%C3%9C%C3%9C%5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BA%C5%9EKENT%20ULA%C5%9EIM%20VE%20DO%C4%9EALGAZ%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20PROJE%20TAAHH%C3%9C%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E_%20BUGSA%C5%9E.pdf :3, 15/02/2018 tarihinde alındı.

Oran Yöntemiyle rasyolar analize göre;

CARİ ORAN: Dönen Var./Kısa Vad.Yab.Kay.: 53.392.789,24 / 30.898.939,77: 1,73

ASİT TEST ORANI: Dönen Var.-(Stoklar+gel.ay.ait.gid)/Kısa V.Yab.Kay.:
53.392.789,24 / 30.898.939,77: 1,73

FİNANSAL YAPI ORANLARI: Öz Kaynaklar/ Aktif toplam : -0,019 'dur (Sayıştay Başkanlığı, 2016b: 3).

Cari oran değerinin 2'nin altında olması, şirketin borç ödeme sıkıntı yaşayabileceğini, asit test oranının 1'in üstünde değer göstermesi şirketin stoklarına bağımlı olmadığını ve borcunu ödeyebilecek durumda olduğunu ve finansal yapı oranının ise eksi değerde seyrederek şirketin aktiflerinin öz kaynaklarını karşılamada yetersiz olduğunu göstermektedir. Şirket, tablo 15'e göre son 4 yılda net karını eksi değerlere indirgeyerek zarar etmiştir.

3.4. Türkiye’de Belediye İktisadi Teşekkülleri Ve Önemi

Geçirmekte olduğumuz 21. yy. da, 1980 yılından buyana süren küreselleşme olgusu ve bu sürecin getirdiği yeni ekonomik düzen kamu yönetimini ve kamu mali yönetimini yakından etkileyerek dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olan belediyeleri de içine almış ve özellikle üniter yapılı devletlerde belediyelerin kurumsal ve mali açıdan gelişimi yerelleşme kavramının önemli birer unsur haline gelmiştir. Modern toplum, nüfus artışı akabinde yaygın kentleşme ve ileri seviye teknoloji ve sanayileşme ile beraber diğer toplumsal oluşumlardan ayrılmaktadır (Çoban, Kılıç, 2009: 118).

Artan toplumsal ihtiyaçların zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan kamu ihtiyaçlarının giderilmesi gerekliliği devlet bünyesinde teşkilatlanmayı zorunlu kılmıştır. Bu nedenlerden dolayı devletler bazı ihtiyaçların sunumunu doğrudan doğruya merkezi yönetim eliyle gerçekleştirirken bir kısmını ise yerel yönetimler aracılığı ile yerine getirmiştir. Yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması sorunsalında karşımıza çıkan en önemli birim, karar organlarının halk tarafından seçildiği belediyelerdir. Her siyasi yapıda farklı rollerle değişiklik gösterebilen belediyeler; halkın kendisini yöneten birimleri bizzat seçmesi sebebiyle bir yerel yönetim birimi olarak demokrasinin beşiği olarak nitelendirilmiştir (Demircan, 2007:136).

Belediyeler, personel istihdamındaki esneklikten yararlanmak, yerel hizmetleri daha etkin, zamanında ve kaliteli sunmak, yerel hizmetlerin finansmanını sağlamak gibi çeşitli sosyal ve ekonomik amaçlarla belediye iktisadi teşekküllerini bir alternatif hizmet sunma yöntemi olarak kullanmaktadırlar (Sakınç, 2014:1). BİT’ler yönetim sorununu çözerek kuruluş amaçları doğrultusunda özel bir şirket statüsünde faaliyet gösterebilme imkânına sahiptir (Özdemir, 2011: 74).

Kamu hizmetlerinin sunumu için merkezi yönetim ve yerel yönetim dengesinin kurulmasında, merkezi yönetimin bu konuda yetersiz kalmasından ötürü denge yerel yönetim lehine bozulmaktadır. Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunları, dünyada egemen olan neo-liberal politikaların da etkisi gibi sebeplerle bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler açısından başta BİT’lerin kurulması olmak üzere birçok farklı hizmet sunma yöntemlerinin gelişmesine olanak sağlamıştır (Özdemir, 2011: 78). BİT’lerin bu bağlamda özel hukuktan kaynaklanan avantajlardan yararlanarak bürokratik engelleri aşmakta ve yerel kamu hizmetlerini daha aktif ve verimli yerine getirilmesini sağlamaktadır.

Belediye iktisadi teşekkülleri; belediyelerin yerel kaynaklarının etkin biçimde kullanılarak, yerel kalkınmayı ve dolayısıyla ulusal kalkınmayı destekleyerek, aynı zamanda yerel hizmetlerin daha esnek ve dinamik bir yapı ve süreç içerisinde sunulmalarına olanak sağlamış ve bu anlamda alternatif bir yöntem olma özelliğini kazanmıştır (Berk, 2003: 52). Bu bağlamda belediye iktisadi teşekkülleri ve diğer belediyelere bağlı idarelerin devlet bütçesine olan etkisinin irdelenmesi ve yerel hizmetlere bütçeden ayrılan payın incelenmesi amacıyla belediyelere bağlı idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri tablo 19’ da incelenmiştir.

Tablo 19: 2016 Yılı Belediyelere Bağlı İdarelerin Bütçe Gerçekleşmeleri

(Bin TL)	2015	2016	2016 / 2015 Değişim Oranı (%)
Bütçe Giderleri	17.958.472	20.966.714	16,8
Personel Giderleri	2.187.034	2.316.769	5,9
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	388.195	440.203	13,4
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7.459.616	8.045.968	7,9
Faiz Giderleri	210.261	284.272	35,2
Cari Transferler	854.682	506.397	-40,8
Sermaye Giderleri	5.887.114	7.383.204	25,4
Sermaye Transferleri	49.389	13.164	-73,3
Borç Verme	922.181	1.976.737	114,4
Bütçe Gelirleri	17.165.883	18.934.469	10,3
Vergi Gelirleri	0	0	
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.703.266	15.038.039	9,7
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	855.922	507.428	-40,7
Faizler, Paylar ve Cezalar	2.509.530	2.825.732	12,6
Sermaye Gelirleri	7.285	507.366	6.864,5
Alacaklardan Tahsilatlar	89.880	55.904	-37,8
Bütçe Dengesi	-792.589	-2.032.245	

Kaynak: MALİYE BAKANLIĞI, (Haziran, 2017), “2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10741,2016-genel-faaliyet-raporupdf.pdf?0 :84, 15/02/2018 tarihinde alındı>.

Tablo 19’a göre, 2016 yılında belediyelere bağlı idarelerin bütçe giderleri 2015 yılına göre yüzde 16,8 oranında artarak 20 milyar 967 milyon TL, bütçe gelirleri ise yüzde 10,3 oranında artarak 18 milyar 934 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Böylece 2 milyar 32 milyon TL bütçe açığı oluşmuştur(Maliye Bakanlığı, 2017:83). Artan bütçe açığının sebebinin daha çok borç verme, sermaye giderleri ve mal ve hizmet alımları kalemlerinden oluştuğu görülmektedir.

SONUÇ

Hizmetlerin etkinlik ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda daha hızlı, ucuz ve amaca uygun bir şekilde yerine getirilmesi için çalışan yerel yönetimler, merkezi yönetimle birlikte görevler üstlenerek topluma daha hızlı, verimli ve etkin hizmetler sağlamayı hedefler. Bu doğrultuda 90'lı yılların başında yeni bir model olan kamu işletmeciliği kavramı, yönetimin geleneksel modelinin yerini etkin bir şekilde alarak kısa dönemli hedefler yerine uzun dönemli hedeflere odaklanmış ve örgütsel kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi hedefini gözeterek ilerlemiştir.

Kuruluşlarının temeli Cumhuriyet Dönemine dayanarak 421 belediye sayısı ile yola çıkan yerel yönetim birimlerinden belediyeler, 2016 verileriyle 1.397 rakamına ulaşmıştır. Anlaşılabileceği üzere artan nüfus ve artan toplum ihtiyaçları gereği belediye sayısı artırılmıştır. Kamusal hizmetlerin sunumunda bu yolla, hizmetlerin ölçek ekonomisi ve etkin kaynak kullanımı sağlanarak en yakın yönetim birimlerince halka ulaştırılması sağlanmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimler hızlı şehirleşme, nüfus artışı, merkezin yönetimin bazı hizmetleri yerine getirmede yetersiz kalması gibi nedenlerin bir sonucu olarak 2000'li yılların ilk yarısında yeniden yapılandırılmış ve bu tarihten sonra belediye sayısında önceki yıllara nazaran azalma seyri görülmüştür. Bunun temel sebebinin ise gelişen teknoloji, dönüşüm ve küreselleşme süreci ile birlikte artan nüfusun, giderek büyüyen ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için büyükşehir belediyesi şeklinde yapılanmaya yön verilmesi sebebiyle gerçekleştiği görülmektedir.

Nitekim belediyeler artan hizmet talebine karşılık olarak hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır. Bu görevi üstlenen bir diğer organlar belediye iktisadi teşekkülleri olmuştur.

Neo-liberal politikaların egemenliği altında ortaya çıkan BİT'ler, mevzuat yetersizliği, hantal bürokrasi gibi olumsuzlukların çaresi olarak görülürken özel sektör mantığı ile inşa edilmiş ve bir özelleştirme yöntemi olarak ortaya çıkmıştır. Özel sektöre ait olan verimlilik ve etkinlik kavramları BİT'lerin misyonuna yüklenilmiştir. Bu nedenle BİT'ler hem yapısal hem de yaklaşım olarak özel sektör ruhunun devlete aşılması halidir.

Belediyeler tarafından yerel ihtiyaçlara cevap vermek için kurulan bu kuruluşların hukukumuzdaki hükümlerini içeren mevzuatın dağınık ve yetersiz olduğu görülmekle birlikte, hangi hizmet alanlarında daha çok şirket kurulma gerekliliği olduğu, nasıl bir yapılanma izleneceği gibi unsurların belirlenmesi gerekli ve bir çerçeve çizilmelidir.

Kamunun kaynaklarının daha etkin kullanılarak kamu hizmetinin sağlanmasında büyük bir paya sahip olan yerel yönetimler, yerel kaynakların daha verimli ve rasyonel bir biçimde kullanılarak bölgesel kalkınmayı hızlandırdığı görülmüştür. Kamu işletmeleri ulusal kalkınmanın yerel düzeyden başlanarak ülke geneline yayılmasını sağlamak konusunda da büyük bir öneme sahiptir.

Devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarının tüm dünyada yaygınlaşmasıyla birlikte merkezi yönetimlerin kamusal hizmetlerin sunumundaki rollerinde önemli bir daralma olmuş ve merkezi yönetimlerin kamu hizmetlerindeki görev ve işlevleri, yaşanan yerelleşme sürecinin etkisiyle birlikte yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine ve özel sektör kuruluşlarına devredilmiştir.

Sonuç olarak, geçirmekte olduğumuz 21. yy. da, 1980 yılından günümüze süren küreselleşme olgusu ve bu sürecin getirdiği yeni ekonomik düzen kamu yönetimini ve kamu mali yönetimini yakından etkileyerek dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olan belediyeleri de içine almış ve özellikle üniter yapılı devletlerde belediyelerin kurumsal ve mali açıdan gelişimi yerelleşme kavramının önemli birer unsuru haline gelmiştir. Çalışmanın ana teması olan “Yerel Yönetimler Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri Ve Önemi” başlığından yola çıkarak incelediğimiz Ankara Büyükşehir Belediyesi belediye şirketleri örneğine göre yüksek ortaklık payı belediye bütçesine şirketin kar etmesi durumunda olumlu katkı sağlarken, belediye şirketinin zarar etmesi durumunda ise belediye bütçesini olumsuz etkilemektedir. Nitekim çalışmada incelenen rakamlar neticesine göre de Belediyeler, mahalli idareler içerisinde gider rakamı açısından yüzde 75,3'lük bir paya sahiptir. Dolayısıyla bu durum genel bütçeyi de olumsuz etkileyerek ülke ekonomisine negatif yönde bir etkide bulunabilmektedir. Bu bağlamda birçok yönden olumlu getirileri olan belediye şirketlerinin denetimlerinin yapılması, etkinlik ve verimlilik noktasında değerlendirilmelerinin yapılması ve yapılan incelemeler sonucu oluşturulmuş raporların kamuya açılması noktasında hassasiyet gösterilmesi büyük önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

ACARTÜRK, E. (2001), "Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6: 46-60.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, (Nisan, 2017a), "2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu", https://www.ankara.bel.tr/files/3414/9338/9501/2016_FAALYET_web2.pdf :142-155.

ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ, (2017b), "Belediye Şirketleri", <https://www.ankara.bel.tr/kurumsal/belediye-sirketleri>.

BERK, A. (2003), "Yerel Hizmet Sunumu Ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri", Sayıştay Dergisi, 49(4-6): 47-63.

BİLGİN, M. (2002), "Yerel Yönetimlerin Bölgesel Kalkınmadaki Yeri ve Önemi: Göller Bölgesi Uygulaması", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C. 7. S.2: 313-330.

ÇAĞDAŞ, T. (2011), "Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: XXX. Sayı: I: 391-416.

ÇİÇEK, Y. (2014), "Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler", KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:11. Sayı:1: 53-64.

ÇOBAN, A., KILIÇ: (2009), "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çevreye Yönelik Politikaları: Konya Selçuklu Belediyesi SELKAP Örneği", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (22): 117-130.

DEMİRCAN, E.S. (2007), "Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 29: 135-159.

HUGHES, O. E. (2014), "Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi", Ankara, Bigbang Yayınları: 143-190.

İÇ İŞLERİ BAKANLIĞI, (Haziran 2017), "2016 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu", http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/YAYINLAR/FAAL%C4%B0YET%20RAPORLARI/2016_MAHALLI_IDARELER_GENEL_FAALİYET_RAPORU.pdf.

İNAÇ, H, ÜNAL, F . (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (17), . Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/dpusbe/issue/4759/65372>.

KENDİRLİ:, BAŞARAN, M. Ş., TURAN, H. (2014), “Belediye İşletme Ve Şirketlerinin Dış Denetimi”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, sayı: 16/1: 27-37.

KOÇAK: Y., EKŞİ, A. (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:21:295-307.

MALİYE BAKANLIĞI, (Haziran, 2017), “2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10741,2016genelfaaliyetraporupdf.pdf?0&_tag1=4EA1691CAB9E9310BBEED48AB120FFA6E2C22B04.

MALİYE BAKANLIĞI, Muhasebat Genel Müdürlüğü, (Ekim, 2017), Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri Bülteni, <https://www.muhasebat.gov.tr/portal/file-download?id=183995&title=2017-yili-ekim-ayi-merkezi-yonetim-mali-istatistikleri-bulteni>.

NAS, M. (2014), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, yıl 5, sayı 18:23 – 38.

ÖZDEMİR, G. (2008), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, Sayıştay Dergisi, 71: 41-74.

ÖZDEMİR, G. (2011), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları Ve Güncel Durum”, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, No:22, s, 59-84.

PEKTAŞ, E. K. (2010), “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunlar”, Akademik İncelemeler Dergisi, 5(1): 4-22.

SAKAL, M. (2000), “Türkiye’ de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, c. 5. s. 1: 119-140.

SAKINÇ: (2014), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş İşlemleri Ve Denetimi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, cilt: 19, sayı: 12: 1-9.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016a), “Ankara Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (Aski) Bel-Ka. A.Ş. 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20SU%20VE%20KANAL%C4%B0ZASYON%20%C4%B0DARES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20ASK%C4%B0%20BELKA_%20A_%C5%9E_.pdf.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Eylül, 2016b), “Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkent Ulaşım Ve Doğalgaz Hizmetleri Proje Taahhüt Sanayi Ve Ticaret A.Ş. (Bugsaş) 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Belediyeler/ANKARA%20B%C3%9C%C3%9CCK%C5%9EEH%C4%B0R%20BELED%C4%B0YES%C4%B0%20BA%C5%9EKENT%20ULA%C5%9EIM%20VE%20DO%C4%9EALGAZ%20H%C4%B0ZMETLER%C4%B0%20PROJE%20TAAHH%C3%9CT%20SANAY%C4%B0%20VE%20T%C4%B0CARET%20A_%C5%9E_%20BUGSA%C5%9E_.pdf.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, (Şubat, 2017), “2016 Yılı Faaliyet Raporu”, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU\(1\).pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/76662805/files/2016_FAALIYET_RAPORU(1).pdf).

SEZER, Ö. (2008), “Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Yönetim İktisat Ve İşletme Dergisi*, 4(8): 147-172.

SEZER, Ö., VURAL, T. (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*. Sayı 159: 203-219.

TOPRAK, D., ŞATAF, C. (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı”, *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt: 1. Sayı 1. Issn: 1309 -8012: 11-24.

TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ, (2015), “2015-2019 Stratejik Plan”, <http://www.tbb.gov.tr/online/stratejikplan/>.

