

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ
TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİNİN HİZMET
ETKİNLİĞİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ferit YÜZER

Danışman
Prof. Dr. Fevzi DEVRİM

2010

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2007800208

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Ferit YÜZER
Tez Başlığı : Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi

Savunma Tarihi : 04.11.2010
Danışmanı : Prof.Dr.Fevzi DEVRİM

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

Üniversitesi

İmza

Prof.Dr.Fevzi DEVRİM

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Doç.Dr.Mustafa SAKAL

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Yrd.Doç.Dr.Şevket SAYIN

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Oybirliği (X)

Oy Çokluğu ()

Ferit YÜZER tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi" başlıklı Tezi(X) / Projesi() kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi”** adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

..../..../.....

Ferit YÜZER

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

**Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği
Yönünden Değerlendirilmesi**

Ferit YÜZER

**Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı
Maliye Programı**

Belediyelerin yerel toplumsal ihtiyaçların karşılanması açısından en önemli mahalli idare birimi olduğu kabul edilir. Ülkemizde de belediyeler kendilerine yüklenen bu misyonu yerine getirmek üzere ekonomik girişimlerde bulunmak zorunda kalmaktadır. Belediyelerin ekonomik girişimleri “Belediye İktisadi Teşebbüsü (BİT)” olarak adlandırılır. BİT’lerin en yaygın şekli de özel hukuk hükümlerine göre kurulan belediye şirketleridir. Belediyeler tarafından kullanılan kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması ve denetlenmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye’de BİT’ler sermaye yapıları bakımından kamu kaynağını kullanmasına rağmen hizmet sunumunda etkinlik ve denetim konusunda oldukça esnektirler. Bu esnek yapı belediyelerin denetimden kaçmak amacıyla şirket kurmaya itmektedir.

Belediyelerin ekonomik girişimlerde bulunması özelleştirme yöntemi olarak da değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada belediyelerin ekonomik alandaki faaliyetlerin azaltılmasından çok, bu şirketlerin belediyelere sağladığı avantajlar nedeniyle giderek arttığı görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı, BİT’lerin denetimlerinin, yerel hizmet sunumunda etkinliği ne şekilde sağlayabileceğini değerlendirmektir. Bu kapsamda tezde önce kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce sağlanmasının teorik altyapısı ortaya konulmuştur. Daha sonra belediye hizmetlerinde etkinlik ve bu etkinliğin sağlanmasında BİT’lerin konumu incelenmiştir. Çalışmanın son kısmında ise Türkiye’de BİT’lerin mevcut denetim uygulamaları ortaya konmuş, daha sonra BİT’lerde hizmet etkinliğini sağlayacak denetimin nasıl düzenleneceğine yönelik önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdareler, Belediyeler, Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Belediye Şirketleri, Denetim, İç Kontrol, Performans Yönetimi ve Denetimi.

ABSTRACT

Master Thesis

Evaluation of the Audit of the Municipal Economic Enterprises in Turkey in Terms of Effectiveness

Ferit YÜZER

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department of Public Finance
Public Finance Program**

Municipalities are considered to be the most important municipal local government in terms of meeting local public needs. Municipalities in our country are forced to make economic initiatives to fulfill this mission they are given. Economic initiatives of the municipality are called “Municipal Economic Enterprises (BIT)”. The most common forms of BITs are municipal companies established in accordance with the provision of private law. Public resources used by municipalities must be used effectively and must be audited. Although BITs in Turkey use public resources in terms of capital structure, they are very flexible in effectiveness and audit activities. This flexible structure, in order to avoid controls, pushes the municipalities to establish companies.

Economic enterprises of municipalities are considered as a method of privatization. However, rather than reducing activities of municipalities in the economic field, these companies are growing because of their advantages to the municipalities.

The aim of present study is to evaluate how the controls of BITs ensure the effectiveness in the local public service delivery. On account of this fact, in the thesis the theoretical background of public services provided by local administrations has been given. After that, effectiveness of municipal services and BITs position in ensuring this effectiveness are studied. In the last part of the study, the existing auditing practices of BITs are put forward and then recommendations for how to regulate the audit of BITs that provide the effectiveness in services are given.

Key Words: Local Governments, Municipalities, Municipal Economic Enterprises, Municipal Companies, Auditing, Internal Control, Performance Management and Auditing.

TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİNİN HİZMET ETKİNLİĞİ YÖNÜNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE MAHALLİ İDARELERİN ROLÜ

I. KAMU HİZMETİ VE MAHALLİ İDARELER	4
A. Kamu Hizmetinin Tanımı ve Mahiyeti	4
1. Kamu Hizmeti Kavramı	5
2. Kamu Hizmetlerinin Nitelikleri	9
3. Kamu Hizmetlerinin Sınıflandırılması	11
B. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Mahalli İdareler	13
1. Mahalli İdarelerin Tanımı ve Mahiyeti	14
a) Mahalli İdareler ve Hukuki Faktör	15
(1) Merkezi Yönetim	17
(2) Yerinden Yönetim	19
b) Mahalli İdareler ve Siyasi Faktör	23
c) Mahalli İdareler ve Ekonomik Faktör	25
2. İdareler Arası Hizmet ve Gelir Bölüşümü	26
a) İdareler Arası Hizmet Bölüşümü	28
b) İdareler Arası Gelir Bölüşümü	33
II. TÜRKİYE’DE BİR MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER	35
A. Türkiye’de Mahalli İdare Yapıları	35

1. İl Özel İdareleri	36
2. Belediyeler	37
3. Köyler.....	38
B. Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihi	39
C. Belediyelerin Yapısı ve İşleyişi.....	44
1. Belediyelerin Organları.....	45
a) Belediye Meclisi	45
b) Belediye Encümeni	49
c) Belediye Başkanı.....	50
2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	51
3. Belediyelerin Yetki ve İmtiyazları	54

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE ve BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE ETKİNLİK

I. ETKİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BELEDİYE HİZMETLERİNDE ETKİNLİK	59
A. Belediye Hizmetlerinde Etkinlik.....	60
1. Hizmet Etkinliğinin Tanımı	62
2. Belediyelerde Hizmet Etkinliği.....	65
a) Hizmet Etkinliği Kriterleri	67
(1) Ekonomik Etkinlik Kriterleri.....	68
(i) Üretim Tekniği Bakımından Etkinlik.....	69
(ii) Hizmetlerin Talep Edilmeleri Bakımından Etkinlik	70
(2) Mali Etkinlik Kriterleri.....	71
B. Belediyelerde Hizmet Etkinliğini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar.....	72
1. Performans Yönetimi	72
a) Genel Olarak	72
b) Belediyelerde Performans Yönetiminin Yasal Dayanakları.....	74
(1) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	74
(2) 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	76
(3) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	77
(4) Diğer Dayanaklar.....	77
2. Alternatif Sunum Yöntemleri.....	79

(1) Genel Olarak.....	80
(2) Bir Alternatif Sunum Yöntemi Olarak Ortak Girişim ve Şirketleşme ..	83
II. TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	85
A. Kısa Tarihçesi.....	86
B. Tanımı	88
C. Özellikleri	89
D. Kuruluş Amaçları	90
1. Belediye Hizmetlerinde Etkinliği Sağlamak.....	93
2. Merkezi Yönetimin Vesayet Yetkisinden ve Denetiminden Kurtulmak, Mali Açıdan Özerk Olmak.....	96
3. Personel Temini ve İstihdamında Daha Serbest Hareket Etme Olanağı Elde Etmek	97
4. Gelir Artırmada Yeni Kaynaklar Oluşturmak.....	98
5. Yerel Sermayeyi Harekete Geçirmek ve Rekabet Ortamı Sağlamak.....	99
6. Özel Girişimcilere Giden Kamu Fonlarının Bir Kısımını İktisadi Teşebbüsler Aracılığı İle Tekrar Belediyeye Kazandırmak	99
E. Hukuki Dayanakları.....	100
1. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu.....	100
2. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun	102
3. Türk Ticaret Kanunu	103
4. Kooperatifler Kanunu	104
5. Belediye İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Hüküm İhtiva Eden Diğer Kanunlar	104
a) Doğal Gaz Piyasası Kanunu.....	104
b) Kamu İhale Kanunu	105
F. Sınıflandırılması.....	106
1. Belediye Şirketleri.....	107
2. Belediye İştirakleri	107
3. Belediye İşletmeleri	108
4. Bağlı Kuruluşlar	109
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....	110
a) Etkinlik ve Mülkiyet İlişkisi	110
b) Etkinlik ve Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi.....	111

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ ve
HİZMET ETKİNLİĞİ

I. GENEL OLARAK DENETİM.....	115
II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ.....	117
A. Belediye Şirket ve İştiraklerinin Denetimi.....	117
1. Şirketlerin Kuruluşu Yönünden Denetim (Ön Denetim)	118
2. Türk Ticaret Kanunu Yönünden Denetim.....	120
a) Genel Olarak	121
(1) Anonim Şirketlerde Denetim.....	122
(i) Dış Denetim.....	122
(ii) İç Denetim	122
(2) Limited Şirketlerde Denetim	124
b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu	124
c) Belediye Şirket ve İştiraklerinin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu	127
(1) Yönetim Kurulu.....	127
(2) Denetçiler	128
(3) Müdürler	129
3. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu Yönünden Denetim	130
4. Belediye Teftiş Kurulları.....	131
5. Başbakanlık Teftiş Kurulu	132
6. Mülkiye Teftiş Kurulu	132
7. Kamu İhale Kanunu Yönünden.....	134
8. Maliye Bakanlığı.....	135
9. Sayıştay Başkanlığı.....	137
10. Belediye Şirketlerindeki Görevleri Sebebiyle Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulü	141
B. Belediye Bağlı Kuruluşları ve İşletmelerinin Denetimi	142
III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE HİZMET ETKİNLİĞİNİ SAĞLAMADA DENETİMİNİN ROLÜ VE ÖNERİLER.....	143
A. Mevcut Denetim Uygulamalarının Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Denetimin Gerekliliği	144
B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminde Hizmet Etkinliğini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar	148
1. İç Kontrol Sisteminin Oluşturulması ve İç Denetim.....	153

2. Performans Denetimi	155
3. Bağımsız Dış Denetim	158
4. Kamuoyu Denetimi	160
SONUÇ	161
KAYNAKÇA	165
EK -1: SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI KAYITLARINA GÖRE TÜRKİYE’DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ	183
EK - 2: SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI MÜFETTİŞLERİNCE BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN OLARAK DÜZENLENEN RAPORLAR (2007-2010)	197

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
a.g.t.	Adı Geçen Tez
AB	Avrupa Birliği
ABD	Anabilim Dalı
AİD	Amme İdaresi Dergisi
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
ASKİ	Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
AÜHF	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBF	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİT	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
CEEP	Avrupa Yerel Kamu Şirketleri Birliği
Der.	Derleyen
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
E.	Esas
Ed.	Editör
EGO	Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi Müessesesi Genel Müdürlüğü
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
ESHOT	İzmir Elektrik Su Havagazı Trolleybüs Genel Müdürlüğü
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İZSU	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İZULAŞ	İzmir Ulaşım Hizmetleri Makine Sanayi A.Ş.
K.	Karar
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu

KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MPM	Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
S.	Sayı
s.	Sayfa No
ss.	Sayfalar
STB	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEK	Türkiye Elektrik Kurumu
TİD	Türk İdare Dergisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK	Türk Ticaret Kanunu
TÜRMOB	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
VUK	Vergi Usul Kanunu
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Seçilmiş Kamusal Hizmetlerin Yönetimler Arası Paylaşımı	32
Tablo 2: Belediye Meclisine Çeşitli Mevzuatla Verilen Görev ve Yetkiler	48
Tablo 3: Alternatif Sunum Yöntemlerine Başvurulmasının Gerekçeleri.....	80
Tablo 4: Yerel Kamusal Hizmet ve Mal Sunumunda Alternatif Sunum Yöntemleri	81
Tablo 5: Mülkiyet, Rekabet ve Etkinlik Arasındaki İlişki	111

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kamu Hizmetlerinin Sınıflandırması.....	12
Şekil 3: Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi	83
Şekil 2: Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması	107
Şekil 4: Genel Olarak Denetim Türleri	116
Şekil 5: İç Kontrol Sistemi ve BİT’lerin Denetimi	152

GİRİŞ

Mahalli idareler, gerek demokrasi açısından oynadığı rol itibariyle, gerekse kamu hizmetlerinin topluma sunulmasında yüklendikleri fonksiyonlar nedeniyle halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde giderek önem kazanan temel ilke, bu hizmetlerin etkin kaynak kullanımı amacıyla halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesidir. Bu nedenledir ki günümüzde bütün dünyada merkezi yönetimle birlikte yerinden yönetim sistemi de devlet yönetiminin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, üniter devlet yapısına sahip olup; 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'nın 123. maddesine göre merkezden yönetim (merkezi idare) ve yerinden yönetim (mahalli idare) esasına dayanmaktadır. Anayasamızın 127. maddesine göre mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Ayrıca mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi de anayasal bir ilkedir.

Türkiye'de belediyeler 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde yönetilmektedirler. Söz konusu kanunlara göre belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik yürütmek amacı ile iktisadi faaliyetlerde bulunmaları, özel hukuk hükümlerine göre şirket kurmaları mümkündür. Belediyelerin iktisadi faaliyette bulunarak ortaya çıkardıkları teşebbüslere "Belediye İktisadi Teşebbüsü (BİT)" denilmektedir.

Belediye hizmetlerini üreten iktisadi organizasyonlar iki ayrı açıdan ele alınabilir. Bunlardan birincisi, kamu hizmeti olarak sayılan sağlık, eğitim, toplu taşıma hizmetleri, doğalgaz, içme ve kullanma suyu kullanımı gibi hizmetlerin üretimi için kurulan teşkilatlanmalardır. Bu teşkilatlanmalar günümüzde belediyelere bağlı su ve kanalizasyon idareleri ve Ankara, İstanbul ve İzmir'de bulunan otobüs işletmeleridir ve kamu hukuku kurallarına göre faaliyette bulunmaktadır. Öte

yandan ikinci tür de hizmet üretimi, iktisadi ve ticari nitelik taşıyan kafe, restaurant, turistik işletme, tanzim satış mağazaları, fırınlar gibi şirketleşme uygulamalarıyla sağlanmaktadır. Bu şirketler esasen piyasa koşullarında hizmet üretmektedirler. Belediyeler Türk Ticaret Kanunu hükümlerine kurdukları bu girişimlerle, yeni gelir kaynakları elde edebilmekte, ekonomik karar alabilme serbestisine sahip olmakta, daha nitelikli eleman çalıştırabilmekte, daha hızlı karar alıp uygulayabilmekte ve bürokratik engelleri daha kolay aşabilmektedirler. Bununla beraber belediyeler şirketleşme yoluna giderek, kamu hukuku kapsamının dışına çıkmakta ve bazı kamusal denetimlerden muaf olmaktadır. Bu durum da kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulamaması ve hizmet sunumunun aksamasına yol açabilmektedir. Öte yandan kamu gücünü elinde bulunduran bu girişimler haksız rekabete de yol açarak yöre ekonomisinin gelişimini de olumsuz etkileyebilmektedir. Bu çalışmada daha çok ikinci türde ele alınan özel hukuk hükümlerine göre kurulan iktisadi teşebbüsleri ele almıştır.

Belediyelerin şirket kurması ya da ortaklık kurmaları bir özelleştirme yöntemi olarak da değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada belediyelerin ekonomik alandaki faaliyetlerin azaltılmasından çok, bu şirketlerin belediyelere sağladığı avantajlar için kurulmakta oldukları görülmektedir. Şirketlerle beraber belediyelerin faaliyetlerinde bir artış olduğu ve belediyelerin kendi görev alanlarıyla ilgili, ilgisiz birçok alanda faaliyet göstermeye başladıkları görülmektedir. Zaman içinde belediyeler ve buna bağlı şirketlerin giderek artış göstermeleri ve bunların gerek ülke ekonomisine ve gerekse bulundukları yerlerin ekonomik ve sosyal yaşamlarına olan katkıları nedeniyle araştırma konusu haline gelmişlerdir.

Tezimizin birinci bölümünde kamu hizmetinin tanımı, mahiyeti, nitelikleri ve sınıflandırılması ortaya konarak mahalli idareler açısından önemi açıklanmaya çalışılmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi ve yerinden yönetim yaklaşımlarına yer verilmiş, merkezi ve yerinden yönetim kuruluşları arasında hizmet ve buna bağlı olarak gelir bölüşümü incelenmiştir. Kamu hizmeti ve kamu hizmetlerinin mahalli idarelerce karşılanması ikinci ve üçüncü bölümde yer alan açıklamalar açısından bir alt yapı oluşturması açısından gerekli görülmüştür. Bu bağlamda belediyelerin yapısı ve işleyişi, görev ve sorumlulukları da açıklanmıştır.

İkinci bölümde, belediyelerde hizmet etkinliğinin teorik çerçevesini sunmak amacıyla kısaca yeni kamu yönetimi anlayışına yer verilmesi ihtiyacı doğmuştur. Belediyelerde hizmet etkinliği konusu da, etkinlik kavramının açıklığa kavuşturulmasının ardından açıklanmıştır. Son yıllarda ortaya konan teorik gelişmelere bağlı olarak önemi artan hizmet etkinliğinin sağlanması performans yönetimi ve hizmet sunumunda alternatif yöntemler gibi uygulamaları beraberinde getirdiğinden bu iki konuya da ikinci bölümde değinilmiştir. Bir alternatif sunum yöntemi olarak belediyelerde şirketleşme uygulamalarına yer verilerek Türkiye’de belediye iktisadi teşebbüsleri yasal mevzuat açısından irdelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de meri mevzuat hükümlerine göre belediye iktisadi teşebbüslerinin denetimi ortaya konmuştur. Bu bağlamda denetim konusunda hüküm ihtiva eden düzenlemelere yer verilmiştir. Bu bölümde tezimizin amacı açısından önem arz eden belediye şirketleri konusuna özellikle yer verilmiştir. Sonuç olarak belediye iktisadi teşebbüslerinin mevcut denetim uygulamalarının hizmet etkinliği yönünden değerlendirmesi yapılmış ve uluslararası öneriler de göz önünde bulundurularak ülkemizde BİT’ler için uygulanabilecek bir denetim sistemine yönelik önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU HİZMETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE MAHALLİ İDARELERİN ROLÜ

I. KAMU HİZMETİ VE MAHALLİ İDARELER

İnsanoğlu sosyal bir varlık olarak, toplum içinde yaşamakta ve sürekli olarak toplumdaki diğer kişilerle veya devleti oluşturan organlarla ilişki içinde bulunmaktadır. İnsanların kendi başlarına ve büyük ölçüde toplumdan bağımsız olarak ortaya koydukları özel ihtiyaçları, özel ekonomi alanında üretilen mal ve hizmetlerle sağlanmakta; topluluk ihtiyacı karakteri gösteren kamusal ihtiyaçlar da, devlet ve diğer kamu kuruluşlarının kendi ekonomik faaliyetleri ile karşılanmaktadır. Tarihi süreç içerisinde, toplumlar geliştikçe, bir arada yaşamaktan doğan toplumsal (kamusal) ihtiyaçlarını karşılamak için çeşitli organizasyonlar meydana getirdikleri bilinmektedir. Bu organizasyonlar içerisinde devlet; insanların bir araya gelmeleri ile teşkil ettikleri toplumu temsil eden en müttekâmil, en ileri, bir sosyal teşkilatlanma şeklidir¹. Bu yüzdendir ki, toplumsal yaşamın en organize şekli olan devletin en temel görevi kamusal ihtiyaçları karşılamaktır.

Kamusal ihtiyaçların karşılanması faaliyetlerinin devlet tarafından üstlenilmesi, kamu hizmeti denen olguyu meydana getirmiştir. Kamu hizmetlerinin de tamamen merkezden yürütülmesinin zorluğu ve etkin olmayışı gibi nedenlerle bazı kamu hizmetlerinin mahalli idare birimlerince yerine getirilmesi gereği doğmuştur. Bu başlık altında kamu hizmeti kavramını ve mahalli idarelerin kamu hizmetlerini yürütmedeki rolünden bahsedilecektir.

A. Kamu Hizmetinin Tanımı ve Mahiyeti

Devlet tarafından sunulan hizmetler konusu, hukuk, ekonomi, kamu maliyesi ve siyaset biliminde önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle hukuk ile ekonominin en fazla görünür hale geldiği kavramlardan birisi “kamu hizmeti” kavramı olmuştur². Devletin ekonomik hayata müdahalelerinin özellikle İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda artış eğilimine girmiş olması ve bu gelişim içinde kamu müdahalelerin

¹ Fevzi DEVRİM; **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Dördüncü Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2002, ss.1-2.

² Turgut TAN; “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, **AİD**, C. 8, S. 2, Haziran 1975, s. 49.

kapsamındaki yoğunluk, kamu hizmeti kavramı üzerine ayrı bir hukuki incelemeyi gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kamu hizmeti kavramının ve mahiyetinin ortaya konması kamusal hizmetlerin kapsamının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

1. Kamu Hizmeti Kavramı

Günümüzde kamu yönetiminin temel kavramlarından olan kamu hizmeti, “kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcı olan önemli bir kavramdır”³. Kamu ve kamu hizmeti kavramının sınırları her geçen gün genişlemektedir. Kamusal ihtiyaçlar, toplulukların büyüklüğü arttıkça, bileşimi değiştikçe; bilim ve teknoloji geliştikçe, ekonomik gelişmeler hızlandıkça genişlemekte, daha önceleri kendini belli etmeyen yeni kamusal ihtiyaçların ortaya çıkması söz konusu olabilmektedir⁴.

Kamu hizmeti sözü öğretide, “hidematı umumiye”, “kamusal hizmet”, “amme hizmeti”, “umumi hizmet” gibi farklı kavramlar ile kullanılmaktadır. Kavram farklı şekillerde ifade edilse de bu tabirlerin aynı anlama geldiği görülmektedir⁵. Ayrıca kamu hizmeti kavramı, farklı adlandırmalar ve tanımlamalarla da olsa farklı disiplinlerin inceleme alanlarında yer almaktadır. Kamu hizmeti “devletin işlevleri/görevleri” şeklinde siyaset bilimi alanında; “kamu kesimi”, “kamu malı” şeklinde de kamu ekonomisi ve kamu maliyesi alanlarında incelenmektedir⁶.

Kamu hizmeti kavramı öğretide genellikle, (i) organik açıdan kamu hizmeti, (ii) maddi açıdan kamu hizmeti ve (iii) şekli açıdan kamu hizmeti ayırımına tabi tutularak tanımlanmaktadır⁷.

³ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK; **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 291.

⁴ DEVRİM’e göre; topluluğun büyüklüğünün artmasıyla kamusal ihtiyaçların genişlemesi ve daha önceleri kendini belli etmeyen yeni bazı toplumsal ihtiyaçların ortaya çıkması *miktar-aksiyon teorisi* ile açıklanabilir. Yazara göre; fen bilimlerinde kendini gösteren *miktar-aksiyon* işleyişinin sosyal olaylarda da meydana geldiğini ifade etmek gerekmektedir. Fen bilimleri sahasında nasıl herhangi bir olayın etkisi veya aksiyonu, o olayı meydana getiren unsurun miktarı, hacmi, kapsamı veya büyüklüğü ile doğru orantılı olarak ortaya çıkıyorsa; sosyal bilimler sahasında meydana gelen her hangi bir olayda da, o olayın sosyal bünyede meydana getirdiği etki, olayı meydana getiren değişkenin miktarı, hacmi ve büyüklüğü ile doğrudan ilgilidir. DEVRİM; **a.g.e.**, ss.58-60.

⁵ Süheylp DERBİL; “Kamu Hizmeti Nedir?”, **AÜHFD**, Cilt 7, Sayı 3, 1950, s. 33.

⁶ Onur KARAHANOGULLARI; **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 2004, s.11, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti.pdf> (Erişim: 10.09.2009)

⁷ İsmet GİRİTLİ - Pertev BİLGEN - Tayfun AKGÜNER; **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2001, ss.272-273.

Organik açıdan kamu hizmeti, belli bir görevi yürütmek için teşkilatlanmış organizasyonu tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu tanımlamaya göre kamu hizmeti, kamu kuruluşları anlamındadır. **Maddi açıdan kamu hizmeti** ise kamu hizmetini, kamu yararı sağlayacak etkinlik olarak ele almaktadır. Bu tanımlamada faaliyeti yürüten organizasyonun özel hukuki niteliği, özel hukuk veya kamu hukuku tüzel kişisi olması önemli değildir. Bu anlayışa göre, bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için kamu yararı ihtiva etmesi yeterlidir. **Şekli açıdan kamu hizmeti**, belli bir usul ve hukuki rejimi ifade etmektedir. Buna göre bir hizmetin kamu hizmeti olabilmesi için kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş olması gerekmektedir.

Kamu hizmeti teorisinin kurucusu olarak bilinen Fransız hukukçu Léon Duguit'e göre; yöneticiler tarafından yürütülmesi, düzenlenmesi ve denetlenmesi zorunlu olan faaliyetler kamu hizmeti niteliğindedir. Yani, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde yöneticilere takdir hakkı verilmemekte, bazı faaliyetlerin nitelikleri gereği bu tür hizmetlerden oldukları öngörülmektedir⁸.

Gaston Jéze ise kamu hizmetini “sadece yöneticilerin kamu hizmeti olarak yerine getirmeye karar verdikleri kamusal ihtiyaçlar” olarak tanımlamıştır⁹.

Onar'a göre kamu hizmeti, “Devlet veya diğer amme hükmî şahısları tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında umumî ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetler”dir¹⁰.

Gözler'e göre de kamu hizmeti, “bir kamu tüzel kişisinin veya onun denetimi altında bir özel kişi tarafından yürütülen kamu yararı amacına yönelik faaliyetlerdir.”¹¹

Ulusoy ise kamu hizmetini şu şekilde ifade etmektedir: “Kamu yararı içermesi ve özel faaliyet olarak gereği gibi sunulmasının mümkün olamaması nedeniyle, yasama organı tarafından özel faaliyetler için söz konusu olamayacak bir

⁸ Léon DUGUIT; **Kamu Hukuku Dersleri**, çev. Süheylp DERBİL, AÜHF Yayınları, Ankara, 1954, ss.76-77.

⁹ Ali ULUSOY; “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, **AÜHFD**, Cilt: 48/1, 1999, s.167.

¹⁰ Sıddık Sami ONAR; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1992, s.12.,

¹¹ Kemal GÖZLER; **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s.219.

ayrıcalıklar ve yükümlülükler rejimine (spesifik hukuki rejim) tabi tutulan ve sorumluluğu ile denetimi son tahlilde bir kamu otoritesi tarafından üstlenilen faaliyet kamu hizmetidir¹².”

Anayasa Mahkemesi de bir kararında kamu hizmetini; “devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler” şeklinde tanımlamıştır¹³.

Yukarıda kamu hizmeti tanımlarından da anlaşılacağı üzere, bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için iki temel koşul bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmetlerinde hizmetin kamuya olması ve kamuya yararlı olması (*maddi unsur*), ikincisi de, hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da onların denetiminde olan özel kişilerce yürütülmesidir (*organik unsur*).

Kanun koyucunun hangi hizmetleri kamu hizmeti kabul ettiği de zaman içinde değişim gösterebilir¹⁴. Hangi mal ve hizmetlerin kamu hizmeti sayılabileceği idare hukukunda önemli tartışma konularından biridir. Öğretide bu konuda “objektif” ve “sübjektif” yaklaşımlardan söz edilmektedir. Objektif kamu hizmeti anlayışına göre belirli mal ve hizmetler, objektif bazı özelliklerinden dolayı kamu hizmetidirler. Duguit’in yukarıda yer alan tanımı da bu yöndedir. Sübjektif kamu hizmeti anlayışına göre ise; siyasi irade neyin kamu hizmeti olacağına karar verirse, o mal veya hizmet kamu hizmetidir. Bu anlayışta kendini Jéze’nin yukarıda yer alan tanımında kendini göstermektedir.

Hangi hizmetlerin kamu hizmeti olacağı konusunda Türk yüksek yargısı, bir dizi kararında birçok mal ve hizmeti kamu hizmeti olarak tanımlamıştır. Örneğin¹⁵:

- Kişilerin su, elektrik, havagazı gibi ihtiyaçlarının karşılanması

¹² Ali ULUSOY; **Kamu Hizmeti İncelemeleri**; Ülke Kitapları, İstanbul, 2004, s.13.

¹³ Anayasa Mahkemesi, “28 Haziran 1995 Tarih ve E. 1994/71, K. 1995/23 Sayılı Karar”, **AMKD**, Sayı:32, Cilt:1, s.161.

¹⁴ Örneğin telekomünikasyon sektöründe evrensel hizmet kapsamı yakın zamana kadar ses hizmetlerini içerirken, artık internet ve geniş bant hizmetleri de evrensel hizmet kapsamında düşünölmeye başlanmıştır. Türkiye’de de 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu temel internet hizmetlerini evrensel hizmet kapsamına almıştır. İzak ATİYAS - Burak ODER; **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara, 2008, s.25

¹⁵ Turgut TAN; **İdare Hukuku (Genel Esaslar)**, Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.647.

- Elektrik üretim, iletimi ve dağıtımı ile ilgili etkinlikler
- Köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisleri, kanalizasyon, otoyol, deniz ve hava limanları yapımı ve işletilmesi¹⁶

Kamu maliyesi açısından, piyasa tarafından sunulamayan, türleri ve miktarı piyasada belirlenemeyen hizmetlerin devlet tarafından sunulması gerekmektedir. Nitekim bu anlayışa göre “devletin temel işlevi, piyasa ekonomisinin sunmakta başarısız kaldığı türden hizmetleri üstlenmektir”¹⁷. Bu bağlamda, kamu maliyesi, kamu hizmeti kavramını da iktisadi bir kavram olarak ele almakta ve idare hukukundaki kamu hizmeti kavramı, kamu maliyesi açısından “kamu malı” olarak karşılığını bulmaktadır¹⁸. Kamusal mallar teorisinin temelleri 1954 yılında Amerikalı iktisatçı Paul A. Samuelson tarafından atılmıştır. Samuelson malları özel tüketim malları ve kolektif tüketim malları olarak ikili bir ayrıma tabi tutmuştur¹⁹. Dolayısıyla konuya kamu maliyesi açısından bakıldığında, bir hizmetin özel veya tam kamusal hizmet ayrımının yapılabilmesi için bazı temel ölçütlerin varlığı gerekmektedir. Bunlardan ilki, bireysel veya ortak tüketim ölçütüdür. İkicisi ise malın bireyler arasında bölünebilme ve bölünememe ölçütüdür. Buna göre özel mallar bireysel tüketime konu olan ve bölünebilme özelliğine sahip mallar olarak tanımlanırken, kamusal mallar ise ortak tüketime konu olan ve bölünemez nitelikteki mallar olarak tanımlanmıştır²⁰.

Kamu maliyesi perspektifinden kamu hizmetlerinin hem objektivist hem de sübjektivist yaklaşımın öğelerini taşıdığını söyleyebilir. Nitekim kamu maliyesi açısından bazı mallar (kamusal mallar) piyasa mekanizmasının kendi başına üretemeyeceği mallardır, bu mal ve hizmetlerin üretilebilmesi için bir kolektif

¹⁶ Türk Anayasa Mahkemesi’nin kararlarında objektivist bir yaklaşım içinde olduğu ve bazı hizmetlerin özelliklerinden kalkınarak kamu hizmeti olarak belirlenebileceğini belirtmiştir. Bu anlamda Anayasa Mahkemesi kamu hizmeti hukuku geleneği olarak betimlenen geleneğe sadık kaldığı belirtilebilir. ATİYAS - ODER; **a.g.e.**, s.26.

¹⁷ Kenan BULUTOĞLU; **Kamu Ekonomisine Giriş - Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004, s.10.

¹⁸ KARAHANOGULLARI; **a.g.e.**, s.12.

¹⁹ Paul A. SAMUELSON; “The Pure Theory of Public Expenditure.” **The Review of Economics and Statistics**, Kasım 1954, ss.387-389.

²⁰ Güneri AKALIN; **Kamu Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara 2000, ss.53-55. ; Kamil MUTLUER - Erdoğan ÖNER - Ahmet KESİK; **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s.112. ; DEVRİM; **a.g.e.**, s.36.;

iradeye yani devlete ihtiyaç vardır. Dolayısıyla kamusal mallar özelinde kamu maliyesi perspektifinin “objektivist” olduğu söylenebilir.

Atiyas ve Oder’e göre; yüksek mahkemenin neyin kamu hizmeti olduğu hakkındaki kararları iktisadi ilkeler ile ciddi bir çatışma içinde değildir. Yukarıda sayılan örnekler (elektrik, telekomünikasyon, liman, su, kanalizasyon, vb) iktisadi açıdan ya kamusal mal, ya doğal tekel, ya da evrensel hizmet olarak sunulması konusunda yaygın bir kanının olduğu hizmetlerdir²¹.

Yukarıda da belirtildiği üzere kamu ve kamu hizmeti kavramının sınırları her geçen gün genişlemektedir. Son yıllarda kamu hizmetlerinin faydalarının uluslararası ölçekte genişlemesi konusu da gündemdedir. “Uluslararası kamu hizmetleri”²² veya -maliye teorisi açısından çoğunlukla- “küresel kamusal mallar” olarak tanımlanan bu hizmetleri irdelemek konumuzu aşacağından sadece değinmekle yetineceğiz.

2. Kamu Hizmetlerinin Nitelikleri

Kamu hizmetleri yukarıda da tanımlı yapıldığı üzere, kamu yararı için gerçekleştirilen hizmetlerdir. Kamu yararı amacıyla sunulan bu hizmetlerin belli başlı nitelikleri bulunmaktadır. Bir hizmeti kamusal hizmet haline getiren bu temel niteliklerdir. Kamu hizmetlerinin bu nitelikleri öğretide kamu hizmetlerinin temel ilkeleri olarak da adlandırılmaktadır²³. “Kamu hizmetinin klasik ilkeleri tüm kamu hizmetleri için geçerli olan asgari müşterektir. Bu ilkeler kamu hizmetlerinin ‘ortak hukuku’, kamusal rejimin minimum unsurudur. Kim tarafından yerine getirilirse getirilsin, sınaî/ticari veya klasik, hangi nitelikte olursa olsun tüm kamu hizmetleri bu ortak hukuka tâbidir²⁴.”

Kamu hizmetlerinin, kamuya ilişkin olduğunun ilk göstergesi kamu yararı kavramıdır. Çünkü kamu yararı herhangi bir faaliyete devlet ya da kamu faaliyeti özelliği kazandırmakta ve hizmetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olmaktadır. Devletin kamuya yararlı olmak için var olması, genel amacı çerçevesinde kurulan kamu yönetimi, o ülkede yaşayanların, kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretmek ve bunları sunmakla yükümlüdür. Bu bağlamda, kamu yönetimi,

²¹ ATİYAS - ODER; **a.g.e.**, s.26.

²² BULUTOĞLU; **a.g.e.**, ss.165-166

²³ GÖZLER; **a.g.e.**, s.263.; KARAHANOĞULLARI; **a.g.e.**, s. 228.

²⁴ KARAHANOĞULLARI; **a.g.e.**, s.228.

kamu hizmetlerini sunarken temel alması gereken ilke “kamuya yararlı olması” ilkesidir²⁵.

Kamu hizmetlerinin temel nitelikleri, *süreklilik, eşitlik, uyum (değişkenlik) ve bedelsizlik* olarak belirtilebilir²⁶. Kamu hizmetlerinin niteliklerinin incelenmesi, konunun anlaşılabilirliği açısından yararlı olacaktır.

“Kamu hizmetlerinin sürekliliği”, hizmetin karşıladığı toplumsal ihtiyacın sürekliliğine paralel olarak yerine getirilmesini ifade eder. Kamu yararı gözetilerek yürütülen ve toplumsal bir gereksinimi karşılamaya yönelik olan kamu hizmeti etkinliklerinin kesintiye uğramaması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sürekliliği, onların mutlaka her an, günün ve gecenin her saatinde yürütülmesi gerekeceği anlamına gelmemektedir. Kamu hizmetinin yürütülmesi ile giderilecek olan ihtiyacın niteliğine göre kamu hizmetlerinin kesintisiz olması daha belirginleşmektedir. Örneğin, ulusal savunma, iç güvenlik ve acil yardım hizmetleri gibi temel hizmetlerde süreklilik “kesintisizliğe” varmakta, diğer hizmetlerde ise süreklilik “işleyişteki düzenliliği” ifade etmektedir²⁷.

“Kamu hizmetlerinde eşitlik” ilkesi, idarenin kamu hizmetlerinin toplumsal gereksinimleri karşılamak üzere sunması nedeniyle, objektif ve tarafsız davranması gerekliliğini belirten bir ilkedir. Bu ilkeye göre toplumdaki tüm bireyler kamu hizmetleri karşısında gerek yararlanma ve gerekse katılma yönünden eşit durumdadırlar. Ayrıca kamu hizmetlerinin getirdiği yükümlülükler bakımından da bireyler arasında fark gözetilemez. Kanun önünde eşitlik kavramı kamu hizmetlerinin eşitliği ilkesinin doğrudan ifadesidir. Nitekim Anayasa’nın 10. maddesindeki ifadesiyle kanun karşısında “herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri” unsurlar bakımından eşit konumundadır. Yani kanunlar, bu unsurlar ile farklılık meydana getirmeden yapılır ve uygulanır, devlet bu unsurları farklı muamele dayanağı yapmadan faaliyette bulunur. İlke olarak devlet faaliyetleri bu unsurlar karşısında yansızdır.

²⁵ Kamil Ufuk BİLGİN; Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt II, Ankara, 1995, s.177-178

²⁶ Metin GÜNDAY; **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1467, Eskişehir, 2005, s.163. ; KARAHANOGULLARI, **a.g.e.**, s.230.

²⁷ KARAHANOGULLARI; **a.g.e.**, s.231.

“Kamu hizmetlerinde uyum veya değişkenlik” ilkesi, kamu hizmetinin değişen ve gelişen koşullara kendisini uydurmak zorunluluğunda olmasıdır. Değişkenlik ilkesi kamu hizmetlerinin örgütleniş ve işleyişinde yeni yöntemlere, araç-gereç ve düzenlemelere derhal yer verilmesini gerektirir²⁸.

“Bedelsizlik” ilkesine göre de kamu idaresi sunduğu mal ve hizmetler karşılığında bir kazanç elde etmeyi ummamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak, sunulan kamusal hizmetlerin maliyeti söz konusu hizmetlerden yararlananlardan karşılanmamaktadır. Bu ilkenin kamu maliyesi açısından farklı bir anlam ifade ettiğini belirtmemiz gerekmektedir. Söz konusu kavram kamu ekonomisinde, kamu hizmetlerinin faydalarının bölünemezliği ilkesine dayanarak bu hizmetlerin fiyatlandırılmayacağını, dolayısıyla bir bedel talep edilmeksizin sunulacağını açıklamaktadır²⁹.

Yukarıda da belirtildiği üzere kamu maliyesi, kamu hizmeti kavramını iktisadi bir kavram olarak ele almakta ve İdare Hukukundaki kamu hizmeti kavramı, kamu maliyesi açısından “kamu malı” olarak karşılığını bulmaktadır. Maliye teorisi açısından kamu hizmetlerinin bu şekilde tanımlanması onun özelliklerini de kısmi anlamda farklı kılmıştır. Maliye teorisi açısından bir ihtiyacın ve bu ihtiyacı karşılayan mal ve hizmetin kamusal olmasını sağlayan temel özellikler; “bölünememe”, “pazarlanamama”, “fiyatlanamama” ve “tüketimden mahrum edilememe” şeklinde belirtilebilir³⁰. Ayrıca, kamu mal ve hizmetlerinin bu özelliklerine bağlı olarak da tam rekabet şartları ve serbest piyasa işleyişı içinde mübadele konusu olamayışı, üretim, tüketim ve dağıtıma konu edilemeyişı karşısında kamusal ihtiyaç ve hizmetlerin finansman kaynaklarının belirlenmesinde siyasi otorite söz konusu olmakta ve politik süreç işlemektedir³¹.

3. Kamu Hizmetlerinin Sınıflandırılması

Kamu hizmetlerinin idare hukuku açısından sınıflandırılmasında çok değişik kriterlerin kullanıldığı görölmektedir. Kamu hizmetlerinin idare hukuku içerisinde yapılan bir sınıflandırması aşığıdaki şekil yardımıyla izlenebilir.

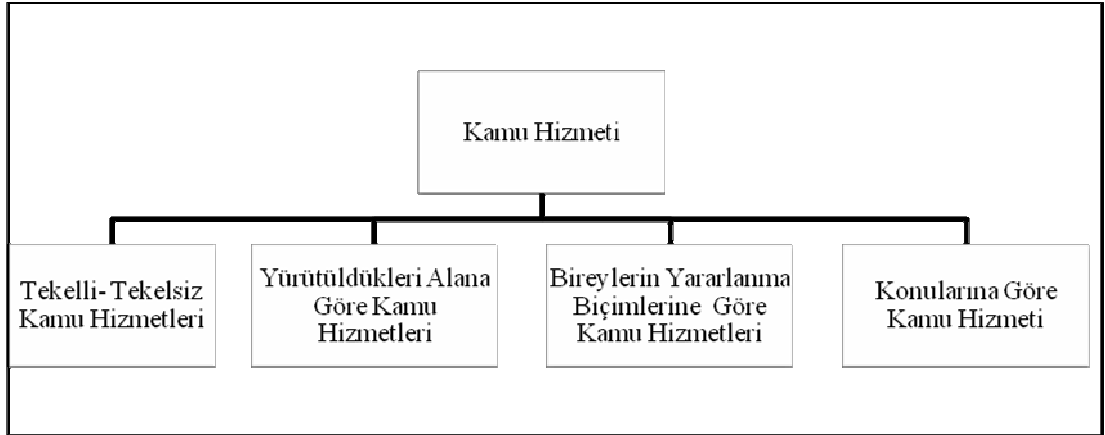
²⁸ GÜNDAY; **a.g.e.**, s.164.

²⁹ GÜNDAY; **a.g.e.**, s.165.

³⁰ DEVRİM; **a.g.e.**, s.36-37.

³¹ DEVRİM; **a.g.e.**, s.37.

Şekil 1: Kamu Hizmetlerinin Sınıflandırması



Kaynak: GÜNDAY; a.g.e., ss. 289'dan derlenmiştir.

Şekilden de izleneceği üzere kamusal hizmetler, konularını oluşturan faaliyetlerin özel kesime yasak olup olmaması kriterine göre tekelli ve tekelsiz kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılabilirler. Buna göre bir kamu hizmetinin sunumu özel kesime tamamen yasal edilmiş ise buna tekelli kamu hizmeti, buna karşın kamu hizmetinin sunumu özel kesime de serbest bırakılmış ise buna da tekelsiz kamu hizmeti denilmektedir. Tekelli kamu hizmetlerine örnek olarak adalet, savunma gibi hizmetler, tekelsiz kamu hizmetlerine de sağlık, eğitim gibi hizmetler örnek olarak verilebilir. Bu bağlamda mahalli idarelerin sunduğu hizmetleri tekelsiz kamu hizmetleri olarak nitelendirebiliriz. Zira bu hizmetlerin geniş ölçüde özel sektörün sunumuna açık olması, yerel hizmetleri tekelsiz kamu hizmetleri sınıfına sokmaktadır³².

Kamu hizmetlerinin yürütüldükleri alana göre ise milli kamu hizmetleri ve mahalli kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılabiliriz. Milli kamu hizmetleri, tüm ülke düzeyinde yürütülen ve dolayısıyla tüm vatandaşların yararlanmasına sunulmuş bulunan kamu hizmetleridir. Buna karşılık, belli bir yörede yürütülen ve sadece o yöre halkının yararlanmasına sunulmuş kamu hizmetleri ise mahalli kamu hizmetleridir³³. Örneğin herhangi bir yörede yayın yapan yerel televizyon kanalı mahalli kamu hizmetine örnek oluştururken, ulusal çapta yayın yapan bir televizyon kanalı milli kamu hizmetlerine örnek olarak verilebilir. Bireylerin yararlanma

³² GÜNDAY; a.g.e., s.289-290.

³³ GÜNDAY; a.g.e., s.290.

biçimlerin göre kamusal hizmetler doğrudan doğruya ve bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri ve dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetleri olarak ikiye ayrılabilir. Doğrudan doğruya ve bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetlerinde bireyler, kamu hizmetlerinden idare ile ayrı ayrı ilişki kurmak suretiyle doğrudan yararlanırlar. Eğitim, sağlık, posta gibi hizmetler bu konuya örnek olarak verilebilir. Dolaylı ve birlikte yararlanma sağlayan kamu hizmetlerinde ise bireyler, kamu hizmetlerinden idare ile sıkı bir ilişki içine girmeden dolaylı olarak yararlanırlar. Bayındırlık hizmetleri bu konuda verilebilecek güzel bir örnektir³⁴.

Kamu hizmetleri son kriter olan konularına göre ise idari, iktisadi sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olarak dört alt başlığa ayrılmaktadır. İdari kamu hizmetleri devletin öteden beri yürüttüğü geleneksel kamu hizmetlerinden meydana gelmektedir. İktisadi kamu hizmetlerini ise eskiden, gaz, elektrik, telefon gibi bireylerin ve toplulukların mali güçlerinin yetersizliği nedeniyle üretemedikleri hizmetler oluştururken, günümüzde devletin ekonomiye aşırı müdahaleleri sonucu özel kişilerce yürütülmesi gereken ancak zamanla kamu hizmeti haline getirilen sanayi, ticaret, tarım gibi alanlarda yürütülen hizmetler oluşturmaktadır. Sosyal kamu hizmetlerini emeklilik ve fakirlere yardım gibi hizmetler, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetlerini idarenin yakın zamanlarda genellikle özel faaliyete konu olan bilimsel ve teknik araştırmalara, müzik, resim, tiyatro, bale gibi sanat ve kültür hareketlerine el atması sonucu ortaya çıkmış olan kamu hizmetleridir³⁵.

B. Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Mahalli İdareler

Kamu hizmetlerinin ekonomik yapı içindeki temel nitelikleri, arzın siyasal talepçe düzenlenmesi, aynı ürün biriminden ortak tüketim, hizmetten yararlananların birbirine tüketimde rekabet içinde olmamaları kabulüne dayanır. Tüm kamu hizmetlerinin ortak niteliği siyasal talepçe düzenlenmeleridir. Kamu hizmetleri mevcut ekonomik yapının karakteristik özelliğine göre farklı şekillerde tezahür edebilir³⁶. Bazı kamusal mal ve hizmetlerin faydası özel mal ve hizmetler gibi pazarlanabilir. Yalnız bu tip mal ve hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanması için, dışsallık özelliği dolayısıyla kamusal müdahalenin zorunlu olması gerekir.

³⁴ GÜNDAY; a.g.e., s.290.

³⁵ GÜNDAY; a.g.e., s.291-292.

³⁶ BULUTOĞLU; a.g.e., s.111

Kamu hizmetleri, birçok kamu kuruluşu tarafından sağlanabilir ya da finanse edilebilir veya her ikisi de aynı kurumlar tarafından sağlanabilir. Değişik anlayışlar temelinde piyasa ekonomisi bu hizmetlerin yürütülmesinde işlev üstlenebilir. Ekonomik ölçekler ve bu ekonomik ölçütlerden yararlananların yersel yoğunluğu, alt yapı hizmetlerinin sağlanması çok sayıda karar dilimlerine ve ayrı ayrı sorumluluklara bölünebilir³⁷.

Mahalli idareler “kamu yönetimi”nin ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin temel ilkesi “hizmetlerin halka en yakın birimlerince yerine getirilmesi”; yerinden yönetimin temel ilkesi ise “hizmetlerin seçimle gelen organlar tarafından özerk kuruluşlarca” yürütülmesidir.

1. Mahalli İdarelerin Tanımı ve Mahiyeti

Kamu hizmetlerinin daha etkin karşılanması bağlamında ortaya çıkan mahalli idareler, kişilerin tercihlerini yansıtan siyasal talep mekanizmasının işlediği bir yönetim şeklidir. Mahalli idareleri, devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür³⁸. Bir başka tanıma göre de; mahalli idareler, “belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri”dir³⁹.

Mahalli idarelerin; “özgürlük”, “katılım” ve “etkinlik” gibi değerlere dayandığı,⁴⁰ uzun süreden beri toplumsal yaşamdaki varlıklarını dayandıkları

³⁷ Zeynel BAKICI; “21. Yüzyılda Yönetimlerarası Mali İlişkiler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13 Sayı:1, 2004, s.5.

³⁸ Halil NADAROĞLU; **Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001, s. 3.

³⁹ Ahmet ULUSOY - Tekin AKDEMİR; **Mahalli İdareler (Teori - Uygulama - Maliye)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.19.

⁴⁰ Ruşen KELEŞ; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 6. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009, s.49.

değerlere borçlu oldukları, bu değerler sayesinde meşruiyet kazandıkları ve gördükleri toplumsa destek sayesinde mevcut konumlarını korudukları söylenebilir⁴¹.

Mahalli idarelerin siyasal, toplumsal ve yönetsel işlevleri bulunmaktadır. Günümüzde mahalli idareler demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla sürekli gündemde tutulmakta ve mahalli idareler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmektedirler. Eryılmaz'a göre mahalli idarelerin varlık sebepleri arasında iki nokta önemlidir. Birincisi, *yerel kamu hizmetlerinde etkinlik*; ikincisi ise halkın kamu işlerinin yönetimine katılmasının cevaplanması ihtiyacıdır, yani *demokrasidir*⁴².

Mahalli idarelerin varoluş nedenleri genel olarak, *hukuki (idari, yönetsel), siyasi ve ekonomik* faktörler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu faktörlerden hukuki faktör aslında bir sebep değil, bir sonuç olarak görülebilir. Çünkü mahalli idarelerin varlığının gerekliliği esasen siyasal ve ekonomik bazı faktörlerin varlığı ile açıklanabilir⁴³. Bu üçlü ayrım öğretilde genel kabul görmüş bir yaklaşım tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır⁴⁴. Bu açıdan biz de aşağıda bu yaklaşım çerçevesinde konuyu ele alacağız.

a) Mahalli İdareler ve Hukuki Faktör

“Mahalli idare” veya “yerel yönetim” kavramıyla iki şey anlatılmak istenmektedir. Birincisi, merkezi otoritenin bir yerdeki ajanlarının meydana getirdiği teşkilattır. Buna “mahalli devlet idaresi” veya “mahalli idare teşkilatı” denebilir. İkincisi ise bazı mahalli hizmetleri görmek üzere seçimle iş başına gelmiş, merkez karşısında bir dereceye kadar bağımsız, karar alma yetkileri ve sorumlulukları bulunan mahalli teşekküllerdir⁴⁵. Yani mahalli idarelerdir.

Kamu hizmetlerinin devlet tarafından yürütülmesi faaliyetleri kamu yönetiminin örgütlenmesini gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminin örgütlenmesi,

⁴¹ Nuri TORTOP - Burhan AYKAÇ - Hüseyin YAYMAN - Akif ÖZER; **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.18.

⁴² Bilal ERYILMAZ; “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:2, Mart 1995, s.90.

⁴³ NADAROĞLU; **a.g.e.**, 19.

⁴⁴ NADAROĞLU; **a.g.e.**, 19.; TORTOP vd; ss.17-18.; ULUSOY-AKDEMİR; **a.g.e.**, s.39.

⁴⁵ Orhan TÜRKAY; “Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt:11 Sayı:4, 1954, s.110.

yönetimler arası ilişkilerin temelini oluşturmakta ve yönetim biliminin inceleme konularının başında gelmektedir. Kamu yönetiminde örgütlenme, “kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkânları bir düzeyde toplamak, yetki görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak” demektir⁴⁶.

Kamu yönetiminde örgütlenmenin genel olarak iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan *birincisi*, devletin üstlendiği görevlerin ve fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bunun için yetki ve görevlerin, kurumlar arasında tekrarlara ve tedahüllere yol açmayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Örgütlenmenin *ikinci amacı*, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için yetki ve sorumluluk alanlarının (sınırlarının) belirlenmesidir. Bu ikinci amaç, halkla kamu kurumları arasındaki ilişkilerin hukuki sınırlarını belirlemek bakımından birincisi kadar önemlidir⁴⁷.

Kamu yönetimi alanında yapılan incelemeler, idari örgütlenmenin “**merkezden yönetim**” (merkeziyet) ve “**yerinden yönetim**” (âdemimerkeziyet) olmak üzere iki esasa göre yapıldığını ortaya koymaktadır⁴⁸. Devlet, ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak için çalışmaktadır. Bu amaçla devlet, iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gitmektedir. Bunlardan biri, genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin politika, karar ve yürütme fonksiyonlarının merkezi hükümetin emir ve komutası altındaki organlar tarafından yerine getirilmesidir. Buna merkezden yönetim denilmektedir. Diğeri ise bölgesel ya da yerel nitelikteki fonksiyonların merkezi idarenin dışındaki bölge ve yerleşim birimlerinde oluşturulan özerk birimlerce yürütülmesidir. Buna da yerinden yönetim adı verilmektedir.

Anayasamızın 123.maddesinin 2. fıkrası, “idarenin kuruluş esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” demektir. Bu

⁴⁶ Bilal ERYILMAZ; **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s.57.

⁴⁷ ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.57.

⁴⁸ Merkeziyet, ademimerkeziyet tanımlamaları hakkında daha geniş bilgi için bkz.: Cemal AYGİN; “Mahalli İdareler Üzerinde Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, C. 7, S. 3, 1962, ss.351-386

bağlamda “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkeleri anayasal ilkelerdir⁴⁹. Bu ilkelerin açıklanması konumuz açısından önem arz etmektedir.

(1) Merkezi Yönetim

En büyük siyasi topluluk olan devletin, hangi toplumsal düzeni benimsemiş olursa olsun, yönetim yapısının iki yönetsel altyapıdan oluştuğu bilinmektedir. Geniş anlamda merkeziyet, siyasi, hukuki veya idari bakımdan ülkenin merkezden yönetilmesini ifade eder. Buna göre yasama ve yargı yetkilerinin merkezi idarede bulunmasına **siyasi merkeziyet**; yürütme ile ilgili idari konulardaki yetki ve fonksiyonların merkeze sıkı bir şekilde bağlı olması halinde de **idari merkeziyet** denilmektedir. Siyasi merkeziyet daha geniş bir kavram olup siyasi merkeziyetin hâkim olduğu ülkelerde idari merkeziyet olabilir veya olmayabilir. Fakat siyasi yerinden yönetim söz konusu ise idari merkeziyet düşünülemez⁵⁰. Bu yüzdendir ki idari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır⁵¹.

Topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden sunulmasını sağlayan merkezi yönetim, ulusal yasama ve yürütme organının kararları doğrultusunda ülkenin her yerine hizmetlerini götürür ve gene bunların finansman kaynaklarını da aynı boyutlarda sağlamaya çalışır. Söz konusu hizmetler genelde, ülke sınırları içerisinde yaşayan kişilerin topluca tükettiği veya dışsallığı ülke boyutlarına yaklaşan nitelikteki ihtiyaçların giderilmesi için yapılan faaliyetlerdir⁵².

Merkezi yönetimin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür⁵³:

1. Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi bu tüzel kişi tarafından üstlenilir. Tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir.

2. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi idare tarafından üstlenildiğine göre gerekli gelir ve giderler merkezde toplanır ve yönetilir.

⁴⁹ Kemal GÖZLER; **İdare Hukuku**, (C. I), İkinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009, s.143.

⁵⁰ S. Yenal ÖNCEL; **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981, s.12.

⁵¹ ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.59.

⁵² Esra SİVEREKLİ; “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **TİD**, S. 431, Haziran 2000, s.122

⁵³ GÖZLER; **a.g.e.**, Cilt I, s.144; ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.60; SİVEREKLİ; **a.g.m.**, s.122.

3. Merkezi idarenin bir taşra teşkilatı vardır. Merkezi organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge ve il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütmektedir. Taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır.

4. Merkezi idare birimlerinde görev alacak personelin ataması işlemi merkez tarafından yürütülmektedir. Merkezi idare kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına da bırakabilir.

Merkezi yönetimin güçlü bir devlet yönetimi sağladığı ve Devlet otoritesinin bu sistem sayesinde etkililik kazandığı savunulur⁵⁴. Ayrıca merkezden yönetimin bölgeler arasında eşitliği ve ulusal birliği sağlayıcı ve güçlendirici bir etkisi de bulunmaktadır. Merkezi yönetim ile kamu hizmetleri daha rasyonel ve planlı yürütüldüğü de söylenebilir⁵⁵.

Bu yararların yanında, merkezi yönetimin genellikle bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe yol açtığı da belirtilir. Ayrıca merkezden yönetim katı bir şekilde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekmektedir. Bu tür katı merkeziyetçilik idare faaliyetlerinin gecikmesine ve hizmetlerin maliyetinin artmasına yol açabilecektir. Bu nedenle merkezden yönetim katı bir biçimde uygulanmamaktadır. Hiyerarşik bağlılığın yanında, alt kademelere karar alma yetkisi tanınabilmektedir⁵⁶.

Merkezi yönetimin yetkilerini hafifletmenin iki yolu bulunmaktadır. Bu yollardan birincisi, merkezi kuruluşun alt kademelerine yetki vererek), yönetimin çabuk ve basit işlemesi sağlanması(yetki genişliği), ikincisi de yerinden yönetim kuruluşlarına yer vermektir.

“Adem-i temerküz (*déconcentration*)” veya günümüz Türkçesiyle “yetki genişliği (*tevs-i mezuniyet*), merkezi yönetimin bazı sakıncalarını giderebilmek için geliştirilmiş bir ilkedir. Anayasamızın 126. maddesinin 2. fıkrası bu ilkeyi “*illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” demek suretiyle açıkça kabul etmiştir.

⁵⁴ GÖZLER; a.g.e., C. I, s.145.

⁵⁵ GÜNDAY; a.g.e., s.59.

⁵⁶ TORTOP vd.; s.95.

Yetki genişliği en kısa tanımıyla merkez tarafından kendi memurlarına - örneğin valiye- bazı yetkilerin devredilmesi anlamına gelmektedir⁵⁷. Bu durumda vali, merkez adına, yürütmeye ilişkin bazı hususlarda merkeze sormaksızın karar alma yetkisine sahip olmaktadır⁵⁸. Yetki genişliği yerinden yönetim kurumunun bir aracı olarak da görülebilmektedir.

Yetki genişliğinin özellikleri şunlardır⁵⁹:

1. Kullanılan yetki esasen merkeze aittir.
2. Yetki kamu hizmetinin ifasında kullanılır.
3. Yetki, merkezin bir memuru (vali) tarafından kullanılır.
4. Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkezi yönetime aittir.

Merkezi idare, yerel hizmetlerin yürütülmesinde “yürütmenin bütünlüğü ilkesine” uygunluk, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Anayasamızın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Anayasaya göre Türkiye Cumhuriyeti tekil/üniter devlet modelini benimsemiştir. Üniter devlet modelinde, mahalli idarelerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bunun Anayasadaki karşılığı da vesayet denetimiyle/idari vesayet ile ifade edilmektedir.

(2) Yerinden Yönetim

Kamu hizmetlerinin bir kısım amaçları da yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları karşılamaktır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin bütünüyle idarenin merkez örgütü tarafından yürütülmesi söz konusu değildir. Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimce ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi gerekirken, bazı hizmetler de yalnızca

⁵⁷ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.22.

⁵⁸ GÜNDAY; **a.g.e.**, s.60.; GÖZLER; **a.g.e.**, C.I., s.147.

⁵⁹ GÜNDAY; **a.g.e.**, s.60-61.; GÖZLER; **a.g.e.**, C.I., s.148

bir yerel topluluk ölçeğinde ele alınabilir. Genellikle kabul gören düşünce, yerel nitelikli hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi gereğidir⁶⁰.

Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla yerel nitelikteki kamusal gereksinimlerin yerinde karşılanmasını öngören yerinden yönetim ilkesi, halkın yönetime katılımını merkezi yönetim düzeyine nazaran daha üst düzeyde sağladığı için, demokratik yönetim açısından giderek artan bir önem kazanmaktadır⁶¹.

Mahalli idare ya da yerinden yönetim kavramı, yönetim biliminde “âdemimerkeziyet” (decentralisation) olarak bilinen siyasal bir kavramdır⁶². Yerinden yönetim, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bulunan idari kuruluşların yönetimle ilgili kararlar alıp uygulayabildiği sistem olarak tanımlanabilir⁶³. Daha genel anlamıyla yerinden yönetim veya âdemimerkeziyet, kamu hizmetlerinin bir kısmının merkezi yönetim teşkilatının dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip kamu kuruluşları tarafından yürütülmesidir⁶⁴.

Yukarıda da bahsedildiği üzere Anayasamızın 123.maddesinde yer alan yerinden yönetim Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına hâkim olan anayasal bir ilkedir.

Yerinden yönetim gerek yetki dereceleri gerekse uygulama alanları itibariyle çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Sahip olduğu yetkilerin derecesine göre yerinden yönetimin; siyasal ve yönetsel (idari) olmak üzere iki kısımda ele alınmaktadır⁶⁵.

Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, politika belirleme gücü yanı sıra, yasa yapma gücü de çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır.

⁶⁰ Demet ÖZDENKÖŞ; “Merkezi Yönetimler ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:2/99, 1999, s.81.

⁶¹ H. Ömer KÖSE; “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, S.52, s.50.

⁶² Ademimerkeziyet hakkında daha geniş bilgi için bkz: Yavuz ABADAN; “Siyasi Teori Açısından Türkiye’de Ademi Merkeziyet Problemi”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt:20, Sayı: 4, 1965, ss.29-43.

⁶³ ULUSOY-AKDEMİR; s. 47.

⁶⁴ GÖZLER; **a.g.e.**, C.I., s.149.

⁶⁵ Mehmet KARAASLAN; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s.8. ; ULUSOY - AKDEMİR; **a.g.e.**, s.47.

Siyasi yerinden yönetim kavramı, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır⁶⁶. Siyasi yerinden yönetim esasen federalizm demek olup, federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkileri yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olmaları anlamına gelmektedir⁶⁷. Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetimle mahalli idareler arasında eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi adlarla ayrı bir yönetsel kademe oluşturan ve yönetsel yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri olan yönetim biçimlerini anlatmaktadır.

Siyasi yerinden yönetim her ülkede uygulanan bir sistem değildir. Yalnızca, yönetim geleneği bu şekilde gelişen ülkelerde uygulanan bir sistemdir. Avrupa ülkelerinin çoğunda siyasal yerinden yönetim uygulaması vardır. Ulus devlet olmalarına rağmen, siyasi yerinden yönetimler bu ülkelerde sağlıklı bir biçimde yürütülmektedir. Bu tür mahalli idarelerin varlığında ülkelerin siyasal ve toplumsal geçmişi ve yapısı oldukça etkili olmuştur.

Konumuz açısından önem arz eden **idari yerinden yönetim**, federalizmden tamamen farklıdır. Bu sistem, merkeziyetçi sistemin, yerel nitelikteki ortak yararları gereği gibi koruyamaması sonunda ortaya çıkmış bir sistemdir⁶⁸. Yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşi yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesi idari yerinden yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır⁶⁹.

İdari yerinden yönetim “hizmet” ve “yer” yönünden olmak üzere ikili ayrıma tabi tutulmaktadır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim (hizmet âdemimerkeziyeti); belli bir kamu hizmetinin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Diğer bir deyişle özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren, merkezi idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeeyeni bazı kamu hizmetlerini yürüten, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan kamu kuruluşlarıdır⁷⁰. Hizmet

⁶⁶ ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.69.

⁶⁷ Nuri TORTOP; **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları, No: 263, Ankara, 1996, s.11. ; GÜNDAY; **a.g.e.**, s.25.

⁶⁸ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s. 24.

⁶⁹ ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.71.

⁷⁰ Şeref GÖZÜBÜYÜK; **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s.35.; GÖZLER; **a.g.e.**, C. I, s.127

yönünden yerinden yönetim türünde, örgütlenmede siyasi ve teknik açıdan bazı özellikler taşıyan hizmetler esas alınarak, bizzat söz konusu hizmetlere özerklik ve tüzel kişilik tanınmaktadır⁷¹. Böylece merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu hizmetlerin daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır. Nitekim hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticileri önemli ölçüde inisiyatif sahibi olabilmekte; kendi yetenek ve gayretlerini göstererek daha etkin bir hizmet yönetimi kurabilme imkanına kavuşmaktadırlar⁷².

Yer yönünden yerinden yönetim (mahalli âdemimerkeziyet - mahalli idarferler) ise “bir bölgenin sakinlerine o bölgedeki topluluğun ortak ve genel yararlarını, gereğince koruyabilmek için sözü geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesidir”⁷³. Başka bir ifadeyle; idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir⁷⁴.

Merkezi yönetim ve taşra teşkilatı dışında böyle bir örgütlenmeye gidilmesinin temel amacı; köy, kent, kasaba ve il gibi belli bir coğrafi alanda yaşayan halkı yakından ilgilendiren yerel nitelikli hizmetlerin, yöre halkının istek ve inisiyatifi doğrultusunda etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Bu düşünceyi hayata geçirebilmek için, yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesi, anayasa ve yasalarla tanınan yönetsel özerklik çerçevesinde, yöre halkı tarafından seçilen ve onların iradelerini temsil eden organlara verilmiştir. Dolayısıyla mahalli idareler, organlarının oluşumu ve işleyişiyle yerinden yönetim ilkesine en uygun olan ve halkın halk tarafından yönetilmesinde en çok imkân tanıyan yönetim kurumlarıdır⁷⁵.

Yer yönünden yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur ve merkezi yönetimin ortaya çıkardığı kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır. Ayrıca

⁷¹ ONAR; **a.g.e.**, s.613.

⁷² ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.72.

⁷³ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.24.

⁷⁴ ERYILMAZ; **a.g.e.**, ss.74-75.

⁷⁵ Selçuk YALÇINDAĞ; “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Mart-1995, s.6 ; ULUSOY-AKDEMİR; **a.g.e.**, s.49. ; ERYILMAZ; **a.g.e.**, s.130.

hizmetler yer yönünden yerinden yönetim yapılarında daha uygun bir şekilde yürütülebilir. Bununla birlikte yerinden yönetim bölgeler arasında eşitsizlikleri artırabilir, ülkenin birliğini bozabilir. Ayrıca yerel yönetimler mali denetimin zorlaştırmasının yanında partizanca uygulamaları da beraberinde getirebilir⁷⁶.

b) Mahalli İdareler ve Siyasi Faktör

Mahalli idareler halkın katılımı ve denetimiyle kendisine yüklenen görevleri yerine getirirler. Bu açıdan “demokrasinin beşiği” ve okulu olarak da görülürler. Mahalli idarelerin varlık nedenleri arasında gösterilen siyasal boyuttan ayrıca mahalli idarelerin uluslaşma süreciyle ve ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın ilişkileri olduğu da anlaşılır. Ulusal birliğin henüz sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde merkezi güçlendirmek ve merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltılmak istenmesi doğaldır⁷⁷.

Siyaset biliminde ve İdare Hukukunda geliştirilen yeni teorilerde, liberal demokrasinin temelinde komünal (beledi) hürriyetlerin, çağımızdaki özgürlükçü demokrasinin temelinde mahalli özgürlüklerin yer aldığı belirtilmektedir. Bazı yazarlara göre komün idareleri özgürlüğün ön koşuludur. Mahalli idareler, yerel toplulukların kamusal siyasi haklarını hep birlikte kullanmalarının birer ürünü, birer aracıdır⁷⁸.

Yer yönünden yerinden yönetim birimi olan mahalli idareler, yerinden yönetim anlayışıyla oluşturulan ve yukarıda da bahsedilen çeşitli tür örgütlenmelerin en önemli kesimlerinden birisidir ve bu kuruluşları betimleyen en önemli özellikleri, temsili nitelikleri ve yerel demokrasi ile iç içe oluşlarıdır⁷⁹.

Mahalli idarelerin siyasal açıdan varoluş nedenlerini açıklayan yaklaşım, mahalli idarelerce üretilen mal veya hizmetin bileşiminin tayininde etken olan talebin, siyasal talep ile piyasa talebi arasında yer alan sonuçlar ortaya konulmasından kaynaklanmaktadır⁸⁰. Piyasa talebi, piyasa ekonomisinde üretilecek veya sunulacak mal ve hizmetlerin miktarı ile bileşimini belirler iken, kamu

⁷⁶ ONAR; **a.g.e.**, s.620.; GÜNDAY; **a.g.e.**, s.65.; GÖZLER; **a.g.e.**, C.I, s.158.

⁷⁷ TORTOP vd., **a.g.e.**, ss.17-18.

⁷⁸ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.27.

⁷⁹ YALÇINDAĞ; **a.g.m.**, ss.3-19.

⁸⁰ ÖNCEL; **a.g.e.**, s.15.

ekonomisinde hangi malın, kimler için ve ne kadar sunulacağını ise siyasal talep belirlemektedir. Merkezi idarede yapılan oylama yoluyla tercihlerin açıklanması, piyasa talebinden önemli farklar göstermektedir. Oylamanın belirli mal ve hizmetler için yapılamaması ve ortaya çıkan sonucu tüm toplumun tercihlerini yansıtamaması, piyasa ekonomisi anlamında tüketicilerin fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmelerine engel olmakta, bu açıdan bu yaklaşıma göre fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmek mahalli idareler açısından daha ihtimal dâhilinde görülmektedir⁸¹.

Siyasal açıdan mahalli idarelerin varlığını açıklayan bu yaklaşıma göre, kamu hizmetlerini yürütecek birimlerin faaliyet alanları daraldıkça halkın hem tercihlerini belirtmesi kolaylaşmakta, hem de yönetimdeki etkinliği artmaktadır. Bu husus da katılımcı demokrasinin doğal bir gereği olarak görülmektedir⁸².

Türkiye tarafından da kabul edilen⁸³, Avrupa Mahalli idareler Özerklik Şartı'nda⁸⁴ da yerel makamların demokratik rejimin temellerinden biri olduğu ısrarla vurgulanmakta ve özerk mahalli idarelerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratikleşme ilkeleri ve idarede âdemimerkeziyete dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını düşünülüyor belirtmektedir.

Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesi, özerk mahalli idare kavramını, yerel makamların, kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlemlerinin önemli bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânını ifade etmek için kullanmaktadır. Bu hakkın seçilmiş organlar tarafından kullanıldığı da belirtilmektedir. Ayrıca, mahalli idarelerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunla belirleneceği, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamının

⁸¹ ÖNCEL; **a.g.e.**, ss.17-18.

⁸² NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.29.

⁸³ 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, **Resmi Gazete**, No: 20877, 21.05.1991

⁸⁴ Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasburg'da imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 12nci maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre; 2 ve 5 inci maddelerinin, 3, 7 ve 8 inci maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkralarının, 4 üncü maddesinin 1, 2, 3, 4 ve 5 inci numaralı fıkralarının, 6 ncı maddesinin 2 numaralı fıkrasının, 9 uncu maddesinin 1, 2, 3, 5 ve 8 numaralı fıkralarının, 10 uncu maddesinin 1 numaralı fıkrasının, kabul edilerek onanması uygun bulunmuştur.

görevlendirilmiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacakları ve mahalli idarelerin yetkilerinin zayıflatılamayacağı belirtilmiştir⁸⁵.

Özerklik konusunda, Gözler'e göre, Anayasamızda "mahalli idarelerin özerkliği" ilkesi diye bir ilke olmamakla birlikte, Anayasanın 127.maddesi hükümleri, adını koymadan mahalli idarelerin özerkliği ilkesini kabul edip, bu ilkenin gereklerini hükme bağlamaktadır⁸⁶.

c) Mahalli İdareler ve Ekonomik Faktör

Mahalli idarelerin ekonomik açıdan açıklanması, optimum kaynak kullanımını sağlamak üzere, kamu ekonomisinde üretilecek mal ve hizmetleri, en etkin bir şekilde sunacak idari birimin görev alanı içinde ve sorumluluğunda bırakılacak şekilde hareket edilmesi anlayışına dayanmaktadır⁸⁷. Başka bir ifade ile amaç optimal kaynak dağılımına ulaşmaktır. Bu amaca ulaşabilmek için gerçekleştirilecek olan idari teşkilatlanmayı bazı ekonomik faktörler etkilemektedir.

Ekonomik faktör;

1) Etkinlik kriteri

2) Hizmetin faydasının bölünebilirliği ve dışsallığı ile ilgili kriter olmak üzere ikiye ayrılır.

Etkinlik kriteri ikinci bölümün konusunu oluşturulduğundan burada bahsedilmeyecektir.

"Yapılan hizmetin faydasının bölünebilirliği ve yayıldığı alan" hizmet bölüşümü ölçütü olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahalli idarelerin kaynakları hangi tür mal ve hizmet sunumunda kullanacaklarına dair temel kriter olarak da belirtilen⁸⁸ bu kritere göre; eğer bir kamusal mal ya da hizmetin faydası tüm ülkeye yayılıyorsa (dış güvenlik, adalet, ekonomik düzenlemeler gibi) bu mal ve hizmetler merkezi

⁸⁵ Kemal GÖRMEZ; "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri" **Gazi Üni. İİBF Dergisi**, Sayı: 4/2000, s.82.

⁸⁶ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz: GÖZLER; **a.g.e.**, C.I., ss.363-381.

⁸⁷ ÖNCEL; **a.g.e.**, s.19.

⁸⁸ Ayşe GÜNER; "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması", **Ruşen Keleş'e Armağan, Yerellik ve Politika - Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, ed. Ayşegül MENGİ, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007, s.50.

yönetim tarafından sunulmalıdır. Ancak kamusal ya da hizmetin faydası belirli bir coğrafi alan ile sınırlı kalıyorsa (kent içi ulaşım, sokak aydınlatması, itfaiye hizmetleri gibi), bu hizmetler mahalli idareler tarafından sunulmalıdır⁸⁹.

Hizmetin yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek idari birimin sorumluluk alanı eşitlendiği zaman optimum kullanım gerçekleşecektir. “Belirli bir yerel alan içinde yaşayan kişilerin, faydası sadece o alan içinde kalan topluca yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçları için tercihlerini yansıtabilme” imkânıdır. Bu durumda yerel idare çapında kişilerin tercihlerine uygun olarak mal ve hizmet sunması, merkezi idareye oranla daha etkin olarak sağlanacaktır⁹⁰.

Mahalli idarelerin türleri ve sınırları uygulamada ekonomik faktörlerden çok sosyo-politik faktörlere göre saptanmakta, ancak buna rağmen mahalli idarelerin ekonomik fonksiyonları ve optimal hizmet alanının saptanması sorunu teorik yönden önem taşımaktadır⁹¹.

2. İdareler Arası Hizmet ve Gelir Bölüşümü

Mahalli idarelerin çıkış noktası olan yerinden yönetim kavramı, idareler arası ilişkilerde birkaç uyarlamayı karşılayan genel bir terimdir. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımı; yetki genişliği (deconcentration), hiyerarşik yetki devri (delegation) ve idareler arası hizmet ve gelir bölüşümü (devolution) olmak üzere üç şekilde uyarlanmaktadır⁹². Yukarıda yetki genişliği ve yetki devri konularına kısaca değinilmiş, idareler arası hizmet ve gelir bölüşümünün ise bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklanmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Kamu faaliyetlerinin birden fazla yönetim tarafından yürütülmesi halinde, çeşitli fonksiyonların ülke çapında ele alınması suretiyle karşılaştırılması, önem ve önceliklerinin belirlenmesi olanaksızlaşabilmekte ve vergi sisteminin, etkin bir şekilde yönetimi güçleştirebilmektedir. Buna bağlı olarak, kamu faaliyetlerinin ve bunların finansmanında kullanılacak gelir kaynaklarının çeşitli kriterlerden

⁸⁹ GÜNER; **a.g.e.**, s.50.

⁹⁰ ÖNCEL; **a.g.e.**, ss.19-20.

⁹¹ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.33.

⁹² BAKICI; **a.g.m.**, s.8.

yararlanmak suretiyle, yönetim birimleri arasında bölünmesi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır⁹³.

Merkezi ve mahalli idareler arasında görev ve yetkilerin akılcı bölüşümü ile birlikte vergi koyma ve toplama yetkisinin de bu bölüşüme uygun olarak kapsam ve sınırlarının belirlenmesine “**mali tevzin**”⁹⁴ denilmektedir⁹⁵. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere mali tevzin; idareler arasında hizmetlerin, dolayısıyla giderlerin bölüşülmesi ve giderler yanından bunu sağlayacak kaynakların paylaşılması olmak üzere iki yönlü ilişkiyi belirtmektedir.

Öğretide, mali tevzin kavramının, gelirlerin bölüşülmesi boyutu maliye ilminin konusu olarak, hizmetlerin paylaşılması boyutu da idare hukukunun konusu olarak algılanabilmektedir⁹⁶. Bu anlayışa göre hizmetin görülmesi gelire bağlı olduğundan maliye ilmi yönünden sadece gelir bölüşümünün incelenmesi ile yetinmek gerekir. Ancak Nadaroğlu bu yaklaşımı doğru bulmayarak şöyle demektedir:

“Hizmetlerin ekonomik, sosyal ve teknik faktörlerin göz önünde tutulması suretiyle bölüştürülmesi –özellikle teorik planda- başka bir şey, hizmetin nasıl bölüştürüleceği konusunda bir sonuca vardıktan sonra gerçekleştirilmiş şeklini kamu hukuku açısından bazı esaslara bağlamak başka bir şeydir. İdare hukukunun inceleme alanına giren işte bu sonuncu husustur. Hizmetin gelire bağlı olduğu iddiası da doğrudur. Ancak bu, hizmetin nasıl bölüşülmesi gerekeceği sorununun incelenmesine engel teşkil etmez. Çünkü, gelirin bölüştürülmesinin şekli de sonuçta hizmetin, yani giderin bölüştürülüş şekline göre belirlenecektir. Bütün bu sebeplerden ötürü, yönetimler arası ilişkileri önce hizmet, sonra da gelir bölüşümü yönlerinden incelemek zorunludur.”

Hizmet ve gelir bölüşümünde her ülkenin tarihi gelişimi, hukuki ve siyasi anlayışları esas olmakla birlikte genel olarak kabul görmüş bazı esaslar da vardır. Milli savunma, adalet, diplomasi, gümrük, dış ticaret, sosyal güvenlik gibi bazı

⁹³ Abdurrahman AKDOĞAN; **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 2008, s.400.

⁹⁴ Mali tevzin deyimi, Türk maliye öğretisinde F. Neumark ile girmiştir. Eski bir sözcük olan “tevzin”in bugünkü anlamı “denkleştirme” ya da dengelemedir. Bu durumda mali tevzin, mali denkleştirme anlamına gelmektedir. Bu bağlamda mali tevzin deyimini kullanmanın yersiz olduğu düşünülmektedir. NADAROĞLU’na göre, tevzin sözcüğünün eskiliği bir yana, kavramı belirtmek açısından evvelce yapılmış kötü, hatta pek isabetli sayılamayacak tercümesini günümüzde de benimseyip sürdürmenin artık bir anlamı olamaz. NADAROĞLU; **a.g.e.**, ss.53-54

⁹⁵ DEVRİM; **a.g.e.**, s.274.

⁹⁶ AKDOĞAN; **a.g.e.**, 401-402.

hizmetler merkezi idarenin görevi olarak kabul edilirken; öğretim ve eğitim, genel sağlığın korunması, sosyal yardım, iç güvenlik, bayındırlık, çevre ve ulaştırma işleri merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölüşülmekte veya merkezi idare bu hizmetlerden mahalli idarelere bırakılmış olanların giderlerine iştirak etmektedir⁹⁷.

Hizmetlerin ve gelirler kaynaklarının bölüşümü ile ilgili mali düzenlemelerin ekonomik gelişmeyi engellemeyecek ve sosyal sakıncalar doğurmayacak sistemli bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet ve gelir bölüşümüne gidilmesinin nedenleri şu şekilde sıralanabilir⁹⁸:

- 1) Kamu düzeninin korunması ve idareler arası çekişmenin önlenmesi gereği
- 2) Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması gereği
- 3) Kaynak sapmalarının ve özellikle göçlerin önlenmesi gereği
- 4) Mali rekabet ve yetki çatışmasının önlenmesi gereği
- 5) Bölgeler arasında eşitsizliklerin giderilmesi gereği
- 6) Mahalli idarelerin merkezi yönetime karşı korunması gereği
- 7) Merkezileşmenin ortaya çıkarabileceği sorunları önleme gereği

a) İdareler Arası Hizmet Bölüşümü

Kamu görev ve hizmetlerinin kim tarafından yerine getirileceğine karar verebilmek için hizmeti sunan organlar ya da hizmeti talep eden birey ve toplumlar açısından konuya yaklaşılabılır. Görev ve hizmeti talep eden birey ve toplum açısından talebin gerektiği anda ve yerde, sürekli, dengeli ve eşit sunumu önem taşır. Bu nedenle halkın yerleşme yerleri ve ülke sathına dağılmalarına bakılmaksızın kamu görev ve hizmetlerinden eşit yararlanabilmelerini sağlamak esastır. Kullanıcı açısından kamu hizmetlerinin elde edilebilirliği, ekonomikliği ve erişilebilirliği bir diğer boyutu oluşturmaktadır. Kullanıcı açısından görevi veya hizmeti istendiğinde elde edebilme ve verimlilik gibi faktörler kimin sağladığından önde gelir⁹⁹.

⁹⁷ MUTLUER-ÖNER-KESİK; **a.g.e.**, 498.

⁹⁸ ULUSOY-AKDEMİR; **a.g.e.**, ss.62-66. ; NADAROĞLU; **a.g.e.**, ss.55-61.

⁹⁹ DPT; **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Belediye Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.36.

Hizmet bölüşümü idareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin ilk aşamasıdır¹⁰⁰. Hizmet -veya görev- bölüşümü, merkezi yönetim ile mahalli idarelerin arasında, hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangi tür hizmetlerin mahalli idare kuruluşları tarafından yapılacağının açıklanmasıdır. Hizmet bölüşümünde amaç, kamu hizmetlerinin halka en iyi şekilde götürebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Ölçüt ise, hizmetlerin yapılmasında etkililiği ve verimliliği sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir¹⁰¹.

Günümüzde idareler arası hizmet bölüşümünde “**yerindelik ilkesi**” (subsidiarity principle) temel ilke olarak benimsenmektedir¹⁰². İlk olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda olgunlaşan bu kavram, kamusal hizmetlerin bireylere ekonomik ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı takdirde hizmet sorumluluğunun bir üst yönetime aktarılması gerektiğini ifade etmektedir¹⁰³. Yerindelik ilkesine göre, harcama sorumlulukları belirlenirken hizmetleri en etkin şekilde sunabilecek en alt düzeydeki yönetim birimleri seçilmelidir. Bu da yerel ve bölgesel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır. Bu yaklaşıma göre ulusal savunma, dış ilişkiler, iç güvenlik gibi sınırlı sayıda hizmet dışında tüm kamusal hizmetlerin yerel düzeyde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ancak uygulamanın tam olarak bu yönde olmadığı görülmekte ve bu ilke sadece yol gösterici bir niteliğe sahip olan bir eğilimi ifade etmektedir¹⁰⁴.

Richard A. Musgrave’in sınıflandırmasına göre maliye teorisinde, devletin ekonomik fonksiyonları üçe ayrılmaktadır. Bunlar (i) kaynak ayrımı, (ii) gelir ve servet dağılımının düzenlenmesi ve (iii) ekonomik istikrardır¹⁰⁵. Bu fonksiyonlardan ilki olan kaynak dağılımı, mahalli idarelerin faaliyet alanını kapsarken, ikinci ve üçüncü fonksiyonların merkezi yönetime ait olması gerektiği ifade edilmektedir.

¹⁰⁰ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.66.

¹⁰¹ TORTOP, vd. ; **a.g.e.**, s.134.

¹⁰² GÜNER; **a.g.e.**, s. 48.

¹⁰³ Avrupa Birliği’ni kuran Maastricht Sözleşmesi de yerellik ilkesine açıkça yer vermektedir. Diğer yandan Roma Sözleşmesi’ne eklenen bir madde ile Avrupa Birliği’nin yetki alanı ile ilgili yerellik ilkesi tanımlanmıştır. Buna göre, üye devletlerle ortak olan eylem alanlarında, üye devletlerin yetersiz kalması ve Birliğin müdahalesinin daha etkili sonuç verecek olması durumunda AB’nin müdahalesi söz konusu olabilmektedir. (Veysel EREN - Selim KILIÇ; “Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı, **AÜSBF Dergisi**, C. 61 S. 3, 2006, ss.93-94.)

¹⁰⁴ GÜNER; **a.g.m.**, s.49.

¹⁰⁵ Richard A. MUSGRAVE; **Kamu Maliyesi Teorisi**, çev. Orhan ŞENER, Yaşar METHİBAY, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2004, ss.5-6.

Ekonomik istikrar bir ülkede işsizliğin azaltılmasını ve fiyat istikrarını hedefler ve bu makroekonomik politikayı, para basma, borçlanma, vergi salma gibi istikrarı saplama konusunda gerekli araçlara sahip olan merkezi yönetimin üstlenmesi gerekmektedir. Bunun gibi gelirin ve servetin dağılımı da merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi gerekmektedir. Mahalli idarelerin gelirin yeniden dağılımına ilişkin hizmetler sunması farklı yapı ve mali kapasitedeki yönetimler arasında farklı sonuçlar doğurabilir ve düşük gelirli bireylerin yüksek fayda sağlayabilecekleri bölgelere göçmesine yol açabilecekken, sermayenin ve yüksek gelirli bireylerin bu bölgelerden kaçışına neden olabilecektir¹⁰⁶.

Kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması görevi, merkezi idarenin yanında mahalli idarelerin de yerine getirmesi gerekli görevler arasında bulunmaktadır. Çünkü gerek merkezi idarelerin, gerek mahalli idarelerin kullandıkları kaynaklar aynıdır. Bu bağlamda yeterli kaynak sağlama ve bu kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması mahalli idarelerin bir yana itemeyeceği görevleri arasında bulunmaktadır¹⁰⁷.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında kamu hizmetlerinin bölüşümü, büyük ölçüde, hizmetlerin daha etkin biçimde sunulmasına yönelik bir uygulamadır. Bu bağlamda, sistemli bir mali düzenleme, hizmet bölüşümü yönünden şu esaslara dayanması gerektiği söylenebilir¹⁰⁸:

- Bölüştürülme yapılması gerekli olan kamu hizmetlerinin açık bir şekilde belirlenmesi,
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmet boşluğu bırakılmaması,
- Hizmet bölüştürülmesinde mükerrerliğe yer verilmemesi
- Her kamu hizmeti, bu iş için en uygun durumda bulunan kamu idaresine verilmelidir.

¹⁰⁶ GÜNER; **a.g.m.**, s.49.

¹⁰⁷ Kamil MUTLUER - Erdoğan ÖNER; **Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, s.19.

¹⁰⁸ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s.16.

Mahalli idarelerin görev ve hizmet bölüşümü yönünden “genellik”, “yetki” ve “liste” olmak üzere üç yöntem bulunmaktadır¹⁰⁹.

- *Genellik İlkesi*: Bu ilkeye göre, belediyeler, yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış bütün hizmetleri görmeye yetkilidirler. Bu ilke “yerellik” (subsidiarite) ilkesine de esin kaynaklığı eden bir uygulamadır¹¹⁰.

- *Yetki İlkesi*: Bu ilkeye göre, belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadır.

- *Liste İlkesi*: Bu ilkeye göre belediyelerin yapacağı işler ve görevler kanunla sıralanmıştır.

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında hizmet bölüşümünün tayininde genellikle iktisadi ölçütlerden hareket edilir¹¹¹. “Etkinlik”, “hizmetin faydasının bölünebilirliği”, “dışsallık” gibi iktisadi ölçütlerin yanı sıra¹¹² yasal ve geleneksel ölçütler ile tarihi ve siyasi faktörler hizmetlerin tahsisine tesir etmektedir¹¹³. Diğer bir anlatımla, kamu hizmetlerinin yerel ya da bölgesel yönetimlere bırakılması ölçekten kaynaklanan yararlar, kapsamdan kaynaklanan yararlar, maliyet-fayda ilişkisine, hizmetleri kullananlara olan yakınlığa, tüketici tercihlerine, kamusal harcamalarda bütçesel seçimlerin esnekliğine dayandırılabilir¹¹⁴. Buradan hareketle nihayet bazı kamusal hizmetlerin yönetimler arası paylaşımını aşağıdaki tablodan görebiliriz.

¹⁰⁹ KELEŞ; **a.g.e.**, s.243.

¹¹⁰ TORTOP vd.; **a.g.e.**, s.337.

¹¹¹ ÖZDENKÖŞ; **a.g.m.**,s. 82.

¹¹² ÖNCEL; **a.g.e.**, s.37.

¹¹³ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s.26-28. ; ÖNCEL; **a.g.e.**, s.49.

¹¹⁴ Robert D. EBEL - Serdar YILMAZ; “Intergovernmental Relations: Issues Public Policy”, **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management**, A Partnership of the Asian Development Bank and World Bank Institute, Manila October 11-15, 1999, World Bank, 1999, s.21.

Tablo 1: Seçilmiş Kamusal Hizmetlerin Yönetimler Arası Paylaşımı

Hizmet/Harcama Türü	Sorumluluk Alanı	
	Politika, Standart Belirleme ve Denetim	Sunum/Yönetim
Savunma	M	M
Dış İlişkiler	M	M
Uluslararası Ticaret	M	M
Para Politikası, Döviz ve Bankacılık	M	M
İşletme ve Sanayileşme Sübvansiyon	M	M
İşsizlik Sigortası	M	M
Doğal Kaynaklar	M	M, B, Y
Çevre	M, B, Y	B, Y
Eğitim	M, B, Y	B, Y
Sağlık	M, B, Y	B, Y
Sosyal Refah	M, B, Y	B, Y
Su ve Kanalizasyon	Y	Y
Yangın Söndürme	Y	Y
Park ve Dinlence	Y	Y
M: Merkezi Yönetim B: Bölge ya da Eyalet Yönetimi Y: Mahalli İdare		

Kaynak: EBEL - YILMAZ; a.g.m., s.21.

Türkiye’de 5393 Sayılı Belediye Kanunu ise belediyelerin görev ve yetkileri sayma yöntemi yanında hizmet alanlarını ve görev gruplarını da saymıştır.

b) İdareler Arası Gelir Bölüşümü

Toplumsal yaşamın zorunlu kıldığı ortak ihtiyaçların bir kısmının mahalli idarelerce üstlenilmesi, bunlardan doğacak giderleri karşılamak üzere bir kısım gelirlerin de bu yönetimlere bırakılmasını gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin bir kısmının mahalli idarelere bırakılması ya da görev olarak belirlenmesi; bu hizmetlerin sunulması için gerekli olan mali araçların hangi kaynaklardan karşılanacağını, kamu gelirlerinin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında nasıl bir paylaşıma tabi tutulacağını belli ilke ve kurallara bağlanması mecburiyetini ortaya çıkarmaktadır¹¹⁵.

İdareler arası mali ilişkilerin ikinci önemli yönü gelirlerin bölüştürülmesidir. Yukarıda da değinildiği gibi bu konu temelde hizmet bölüşümüne bağlıdır. Gelir bölüşümü, idareler arasında, hizmetlerin gerektirdiği gelirlerin, belirli kurallara uygun olarak dağıtılması ve bölüştürülmesidir¹¹⁶.

Gelirlerin bölüşümünde temel ilke, görevlerle orantılı gelir kaynaklarının mahalli idarelere bırakılmasıdır¹¹⁷. Nitekim bu husus Anayasamızda da belirtilmektedir. Gelir bölüşümünde genel olarak aşağıdaki hususların göz önünde tutulması gerektiği belirtilmektedir¹¹⁸:

- Her kamu idaresine, yüklenmiş olduğu hizmetlerin giderlerini karşılayacak miktarda gelir sağlanmış olmalıdır.
- Mükellefler aşırı derecede veya mükerrer olarak vergilendirilmiş olmamalıdır.
- Merkezi ve mahalli idarelerin vergi sistemleri arasında boşluklar kalmamalıdır.
- Mahalli vergi ödeme gücü dolayısıyla mahalli idareler arasında meydana gelen eşitsizlikleri giderecek derecede sisteme bir esneklik ve seyyaliyet verilmiş bulunmalıdır.

¹¹⁵ Metin MERİÇ - Mustafa SAKAL; **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001, s.71.

¹¹⁶ ÖNCEL; **a.g.e.**, s.63.

¹¹⁷ TORTOP vd.; **a.g.e.**, s.148.

¹¹⁸ KELEŞ; **a.g.e.**, s.348.; MUTLUER-ÖNER-KESİK; **a.g.e.**, s.498.

Kamu gelirlerin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki dağılımını kesin kurallara bağlamak zordur. Ancak bu zorluğa rağmen bazı vergilerin merkezi idare tarafından alınması, bazılarının mahalli idarelere bırakılması ve bazılarının da her iki idare arasında bölüştürülmesi, vergilerin nitelikleri ve türleri ile ilişkilendirilebilmektedir¹¹⁹.

Gelir kaynaklarının bölüştürülmesinde **bağımsızlık** ve **bağlılık** olmak üzere iki anlayış bulunmaktadır¹²⁰. Bağımsızlık anlayışında merkezi yönetim ile mahalli idareler, birbirinden tümüyle bağımsız gelir kaynaklarını özgürce kullanır, devlet; yerel birimlere ayrılmış olan gelir kaynaklarından vergi almadığı gibi, toplanmasına da karışmaz. Bağlılık anlayışında ise mahalli idarelerin özel vergi kaynakları bulunmakla birlikte, kimi vergiler devletle mahalli idareler arasında ortaklaşa kullanılır. Mahalli idarelere bağımsız vergileme yetkisi verilen ülkeler daha çok Anglo-Sakson ülkeleridir. Kara Avrupa'sı ülkelerinde genellikle bağımlılık sistemi uygulanmaktadır.

Gelir paylaşımı düzenlemelerine, yönetimler arası dikey dengesizliklerle, mahalli idarelerin harcama ve gelir dengesizliğini gidermek için başvurulmaktadır. Gelir paylaşımı düzenlemelerinde, merkezi yönetim ve mahalli idareler bir ya da birkaç vergiden elde edilen geliri paylaşmakta ya da, merkezi yönetimin belirli vergilerden elde ettiği gelirler bir havuzda toplanarak buradan mahalli idarelere pay verilmektedir. Bir ya da birkaç vergiden elde edilen gelirin paylaşımında merkezi yönetim paylaşımına tabi olmayan vergilerin toplanması ve bunlardan elde edilen gelirlerin artırılmasına odaklanabileceğinden, genellikle merkezi yönetim gelirlerinin bir havuzda toplanması sonucu havuzda toplanan gelirlerden pay verilmesi sistemi daha çok tercih edilmektedir. Çoğunlukla da, kişisel gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi gibi önemli vergilerin gelirleri paylaşımına konu edilmektedir¹²¹.

Türkiye’de mahalli idarelerin gelirleri, öz gelirler, yönetimler arası transferler ve borçlanmadan oluşmaktadır. 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere

¹¹⁹ Vergilerin nitelikleri ve türlerinin gelir bölümümü ile ilişkisi için bkz: MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s.36-42.

¹²⁰ KELEŞ; **a.g.e.**, s.349.

¹²¹ Ahmet ULUSOY - Tekin AKDEMİR; “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması”, İçinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (Ed. Nihat FALAY - Ahmet KESİK - Murat ÇAK - Mehmet KARAKAŞ), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, ss.119-121.

Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki gelir paylaşımını düzenlemektedir. Bu gelirler içerisinde yönetimler arası transferler en önemli geliri oluşturmaktadır. 5779 Sayılı kanunla yapılan değişikliğe kadar merkezi yönetimden mahalli idarelere transfer sistemi temelde pay ayrımı esasına dayandırılmıştır. Ancak mahalli idarelerin kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları mümkün olamamıştır. Ayrıca mahalli idarelerin gelirleri merkezi yönetime bağımlılık arz etmiş, bu durum mahalli idare özerkliği önünde önemli bir engel teşkil etmiştir¹²².

II. TÜRKİYE’DE BİR MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER

A. Türkiye’de Mahalli İdare Yapıları

Türkiye, siyasi ve hukuki birlik içinde idari yerinden yönetim ilkesi göre teşkilatlanmış bir ülkedir. İdari yerinden yönetim sistemi, biri yürütülen “coğrafi alanın”, diğeri “hizmetin” esas alınmasına göre iki şekilde uygulanmaktadır¹²³. Ülkemizde coğrafi alanın esas alınmasıyla oluşturulan yerinden yönetim birimleri “il özel yönetimi”, “belediye yönetimi” ve “köy yönetimi” olmak üzere üç türdür. Nitekim Anayasanın mahalli idareler ile ilgili düzenlemeleri içeren 127. maddesinde “Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları gene kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde belirtilmiştir.

1982 Anayasası mahalli idareler ile ilgili yeni ve farklı birçok yeni düzenleme getirmiştir¹²⁴. 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddeleri mahalli idareleri düzenlemiştir. Anayasanın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği karar altına alınmış ikinci fıkrada ise idarenin ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.

¹²² ULUSOY - AKDEMİR; **a.g.m.**, s.126

¹²³ ONAR; **a.g.e.**, s.612.

¹²⁴ Türk Anayasalarında yerel yönetimler ile ilgili geniş bilgi için bkz: Fatih KIRIŞIK - Özcan SEZER; “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 15 Sayı: 2, Nisan 2006, ss.5-30.

Anayasanın 127. maddesine göre “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Türkiye’de bir mahalli idare birimi olarak belediyeler konusuna değinilmeden önce, ön bilgi olarak aşağıda genel olarak mahalli idare yapılarına kısaca değinilecektir.

1. İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin kuruluşu 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi”ne dayanmaktadır. Bu nizamname ile Osmanlı Devletinde eyalet sistemi kaldırılmış yerine vilayet düzeni benimsenerek, idare sistemi daha küçük birimlere ayrılmıştır¹²⁵. Cumhuriyete geçiş ile birlikte il özel idarelerin kurulması ise 1929 yılında 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanununa dayanmaktadır.

İl özel idarelerine ilişkin olarak Cumhuriyet döneminde yapılan çeşitli değişiklikler yapılmış olmakla birlikte¹²⁶, günümüzde il özel idareleri 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre yönetilmektedir.

Anayasanın yukarıda belirtilen 127. Maddesinden de anlaşılacağı üzere, il özel idareleri Anayasada belirtilen üç türlü mahalli idare biriminden biridir. Köy halkının gereksinimlerine köy yönetimleri, belde halkının gereksinimlerine belediyeler karşılık vermek zorunda oldukları halde, il özel idareleri il halkına yönelik hizmetleri sağlamakla görevlidirler. Dolayısıyla il özel idareleri hem kentsel nitelikteki hizmetlerin, hem de kırsal nitelikteki hizmetleri karşılayabilirler. Çünkü il sınırları üzerinde hem belediyeler hem de köyler bulunmaktadır¹²⁷.

¹²⁵ TORTOP vb.; a.g.e., s. 194.

¹²⁶ 1949 tarihli 1426 Sayılı Vilayet İdaresi Kanunu, 1987 tarihli 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

¹²⁷ KELEŞ; a.g.e., s.149.

5302 Sayılı Kanunun 3. maddesine göre il özel idaresi “halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir”.

İl özel idaresinin karar organları; Vali, il genel meclisi ve il encümenidir. İl özel idarelerinin 5302 Sayılı Kanun ile daha demokratik bir yapıya kavuşturulduğu söylenebilir¹²⁸.

İl özel idarelerinin görevleri 5302 Sayılı Kanunun 6. maddesinde sıralanmıştır. Bu maddede sıralanan görevler aynı Kanunun yukarıda geçen 3. maddesinde belirtilen “mahalli ve müşterek” bir özelliğe sahiptir.

2. Belediyeler

Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Belediyeler, yerel düzeyde kamu hizmeti sunan kamu kuruluşlarıdır. Ülkemizde nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde ise belediye kurulması zorunludur.

1982 Anayasasının 127/3. maddesinde, büyükşehirlerde özel yönetimler kurulması yönündeki görüşleri tamamlayıcı biçimde “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” hükmü yer almıştır. Anayasanın bu hükmüne istinaden 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediye yönetimi düzenlenmiştir. 25.03.1984 tarihinde yapılan mahalli idare seçimleri sonrasında 195 Sayılı KHK uyarınca İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuştur. 195 Sayılı KHK yayımlandıktan kısa bir süre sonra büyükşehir yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlayacak 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkartılmıştır.

2004 yılında çıkartılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 Sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve büyükşehir belediyeleri yeni bir mevzuata

¹²⁸ M. Akif ÇUKURÇAYIR; **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2009, s. 155.

kavuşmuştur. Aralık 2008 tarihi itibarıyla ülkemizde 16 adet büyükşehir¹²⁹ bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi, 5216 Sayılı Kanunda, “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. Belediye idaresi konusuna aşağıda daha ayrıntılı bahsedilecektir.

3. Köyler

Köy, insanların bir arada yaşadığı en küçük yerleşim birimidir. Günümüzde köylü nüfusun miktarı gelişmişlik ölçütü olarak ele alınmakta, toplumların kalkınmasının ve modernleşmenin temel ölçütlerinden biri köyde yaşayan nüfusun azalmasıyla birlikte değerlendirilmektedir¹³⁰.

Köylerle ilgili düzenleme, 18.03.1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanununda yapılmıştır. Köy Kanununun 1.maddesinde “*nüfusu ikibinden aşağı yurlara köy denilmektedir*”, 2. maddesinde; “*Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*” 7. maddesinde “*köy taşınabilir veya taşınamaz mallara sahip olan ve Köy Kanunu ile kendisine verilen görevleri yapan başlı başına bir varlıktır*” hükümlerine yer verilerek köyün bir anlamda tanımı yapılmıştır.

Köyler, il idare kurulu, il genel meclisi ve Bayındırlık Bakanlığının mütalaası ile İçişleri Bakanının kararıyla kurulur. İsimlerin değiştirilmesi, bağlı olduğu yerleşim merkezinin değiştirilmesi yine aynı süreç izlenerek yapılır. Nüfusu 150’den az olan birden fazla yerleşim biriminin birleştirilerek yeni bir köy oluşturulması her bir yerdeki seçmenlerin yarısının istemesine bağlıdır.

Köy idaresinin organları, köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır. Köy muhtarının ve ihtiyar meclisini seçme hakkı bulunan kadın ve erkek köylülerin bir araya gelmesiyle köy derneği meydana gelir. Köy ihtiyar meclisi üyeleri köylü

¹²⁹ İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Eskişehir, Gaziantep, Samsun, Antalya, Diyarbakır, Adapazarı, İçel, Kocaeli, Erzurum, Kayseri, Konya

¹³⁰ TORTOP, vd.; a.g.e., s.422.

seçmenlerce çoğunluk oyları ile seçilir. Üye sayısı köy nüfusuna göre değişir. Köyün idaresi ile ilgili önemli kararlar köy ihtiyar meclisince alınır.

Köyler de diğer mahalli idare birimleri gibi merkezi idarenin vesayetine tabidir. Örneğin, muhtarın köy işlerini yapmaması durumunda kaymakam bir ihtar gönderir. Buna rağmen iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılır. Köy muhtarının köylünün yararına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Ancak onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar yine köylü tarafından verilir.

Köylerin gelirleri; imece, salma, resim, harç, yer altı ve kaynak suları kira bedelinden alınan pay, köy adına kayıtlı emlak ve arazinin satış veya kira geliri, para cezaları, asker ailelerine yardım geliri, bağış ve yardımlar, borçlanmadır. Köy idarelerinin giderleri ise köyün zorunlu ve isteğe bağlı işleri için kullanılan giderler ile köy işlerinde çalışan kişilerin aylıkları ve diğer giderlerden oluşur¹³¹.

B. Türkiye’de Belediyeciliğin Tarihi

Türkiye’de Batılı anlamda mahalli idarelerin çok eski bir geçmişinin olmadığı bilinmektedir¹³². Türkiye’de merkeziyetçilik - âdemimerkeziyetçilik ilişkileri bağlamında mahalli idarelerin ortaya çıkışı ile ilgili tartışmaların odağında mahalli idare geleneği ya da gelenek eksikliğine ilişkin yaklaşımlar bulunmaktadır. Osmanlı döneminden gelen bir mahalli idare geleneğinin olmaması, bu bağlamda bugünkü mahalli idare sorunlarının da kaynağı olarak görülmektedir. Eke’ye göre, mahalli idarelerin Batılı anlamda özerk, demokratik ve biçimsel kamu örgütleri olarak ülke yaşamına girişlerinin görece yakın bir geçmişi vardır ve bu bağlamda bugün mahalli idarelerin karşılaştığı sorunların nedenlerinin önemli bir bölümünü mahalli idare geleneği ve bilinç eksikliğine bağlanabilir¹³³.

Osmanlı klasik dönemi kentlerinde yönetsel, yargısal ve kentsel hizmetlerinin tamamından sorumlu en üst yönetim organı Kadı idi. Kaza, yargı ve yönetim bakımından belirli büyüklükte bir yerleşim birimiydi ve kendine bağlı kasaba ve köylerden meydana gelmekteydi. Kaza’nın başında bulunan kadı, hem şer’i ve idari

¹³¹ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s. 216-217

¹³² KELEŞ; **a.g.e.**; s.135.

¹³³ Ali Erkan EKE; **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, AÜSBF Yayınları, No:5, Ankara, 1982, s.110

yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Kadının dairesi, bir mahkeme binası olduğu gibi, aynı zamanda belediye hizmetlerinin yürütüldüğü yerd¹³⁴.

Osmanlı Devleti içindeki gayrimüslim tebaanın temsilinin sağlanması ve Batılı ülkelerin baskıları sonucunda ilk mahalli idare birimleri kurulmuştur. Ortaylı'ya göre; Osmanlı'da resmileşmiş bir mahalli idare statüsünün ancak merkezîyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılımlarının sağlanması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin baskıları sonucu ortaya çıkmıştır ve istenen özerk ve demokratik Batı mahalli idareleri değil, Batılı biçimde düzenli kentlere kavuşmaktır¹³⁵.

Ülkemizde belediye yönetiminin bu temel anlayış içinde, Tanzimat'tan sonra ve Fransız belediye yönetimi örnek alınarak kurulmuştur¹³⁶. Ancak, belediyenin gelişmesi İstanbul'da ve taşrada farklı zamanlarda ve birbirinden farklı olmuştur¹³⁷.

İlk kez 1855 yılında İstanbul'da belediye kurulması girişiminde bulunulmuştur. Buna göre belediyenin başında hükümetçe atanan bir **“şehremini”** bulunacak ve ayrıca yine atama ile gelecek 12 kişilik bir Şehir Meclisi olacaktı. Bu düzenlemelerle İstanbul Şehremaneti batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere kurulmuştur¹³⁸.

Temel gereksinim maddelerinin sağlanması, fiyat ve piyasa denetimi, yol, kaldırım yapımı gibi sınırlı kentsel nitelikli görevler verilen Şehremaneti, Eke'ye göre; özerk ve demokratik bir kuruluş değildir. Şöyle ki, yürütme organı **“Şehremini”** ile iki yardımcısı, danışma ve karar organı **“Meclis”** (Şehremini ve yardımcıları ile birlikte on beş kişilik) atamayla göreve getirilmektedir. Şehremanetinin kendine özgü gelirleri yoktur, harcamaları devletçe ödenir. Ek olarak, Şehremanetinin yetkileri de

¹³⁴ ERYILMAZ; **a.g.e.**; ss.187-189.

¹³⁵ İlber ORTAYLI; **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985, s.265. ; İlber ORTAYLI; **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**; TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s. 113.

¹³⁶ TORTOP, vd; **a.g.e.**, s.88.

¹³⁷ Abdullah ÇELİK - Şuayip AYKANAT; **Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri**, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, www.esosder.org , Güz 2007, C.6, S. 22, s.110

¹³⁸ TORTOP vd; **a.g.e.**, s.88.

hayli sınırlıdır. Değişik nezaretlerin yoğun denetimi altında olduğu gibi, kararlarının yürürlüğe konulması için Meclis-i Valâ ve Padişahın onayı gerekmektedir¹³⁹.

Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi kimselerden kurulu Şehremaneti tecrübesi başarılı olamamış ve bekleneni vermekten uzak kalmıştır¹⁴⁰. Bir belediye dairesinin örnek olarak öncelikle azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Beyoğlu ve Galata semtinde kurulması ve sırasıyla diğer semtlere yaygınlaştırılması kabul edilerek 1858 yılında “Altıncı Daire-i Belediye” adlı bir belediye teşkilatı kurulmuştur¹⁴¹. Altıncı Daire-i Belediye, Türk belediyeçilik tarihinde çok önemli ve farklı bir yere sahip bir deneyimdir. Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediye özel gelir kaynaklarına sahip ve ayrı bir personeli olan örgüttü. Ancak bu belediyenin de başkan ve meclis üyeleri seçimle değil atanmayla iş başına gelmekteydiler¹⁴².

1869 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul’a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminliği teşkilatı da yeniden kurulmuştur. Şehir 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Bütün dairelerin bağlı olduğu Şehreminliği teşkilatının 3 organı (şehremini, şehremaneti meclisi, cemiyet-i umumiye) bulunmaktadır¹⁴³.

1876 Anayasası (Kanun-i Esasi); mahalli idare birimleri olarak il özel idaresi ile belediye idaresine metninde yer vermiş ve illerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceklerinden (md. 108), il genel meclislerinin görevlerinden (md. 110), belediye işlerinin seçimle işbaşına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütüleceğinden ve kuruluş ve görevleriyle üyelerinin seçim usulünün özel kanun ile belirleneceğinden (md. 112) bahsetmiştir. 1877’de çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul’daki 14 belediye dairesini 20’ye çıkarmıştır. Bu kanuni düzenlemelerin neticesinde İstanbul dışında şehir ve kasabalarda belediye teşkilatları yaygın bir şekilde kurulmaya başlamıştır¹⁴⁴.

¹³⁹ EKE; **a.g.e.**, s.112.

¹⁴⁰ Musa ÇADIRCI; **Tanzimat Döneminde Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, , 1991, s. 274.

¹⁴¹ KELEŞ; **a.g.e.**, s.136-137.

¹⁴² Kemal GÖRMEZ; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 89.

¹⁴³ KELEŞ; **a.g.e.**, s.137. ; TORTOP vd; **a.g.e.**, s.89.

¹⁴⁴ KELEŞ; **a.g.e.**, s.137. ; TORTOP vd; **a.g.e.**, s.90.

1912 yılında çıkarılan “Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanun” ile Dersaadet Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılarak bunların yerlerine 9 adet belediye şubesi kurulmuştur. Ayrıca, Şehremaneti Meclisi de yerini bir encümene terk etmiştir. Bu sistem, 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girişine kadar değişmeden devam etmiştir¹⁴⁵.

Cumhuriyet döneminin mahalli idarelere bakış açısının farklı bir gelişim çizgisi izlediği söylenebilir. 23 maddeden oluşan 1921 Anayasasının 6 maddesinde mahalli idareler ile ilgili düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir¹⁴⁶. Ortaylı’ya göre 1921 Anayasasında öngörülen mahalli idare modeli gerçek anlamda bir mahalli idare modeli olarak değerlendirilebilir¹⁴⁷. 1924 Anayasası ile illere, kent, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilerek, illerin yönetiminin “yetki genişliği” ve “görev ayrımı” ilkelerine göre düzenleneceği öngörülmüştür¹⁴⁸.

Türkiye’de Cumhuriyet dönemiyle birlikte önce mahalli idareler oluşturulmuş ve daha sonra da mahalli idare geleneği geliştirilmek istenmiştir. Mahalli idare sistemimizin ağırlıklı bir bölümünü oluşturan belediyeler konusunda Cumhuriyet ilk dönemlerinde ayrıntılı bir yasa hazırlanmıştır. 2004 yılında yürürlükten kaldırılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında çıkarılmıştır.

Çok partili siyasal yaşamla birlikte, belediyeciliği demokratikleştirme yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu yöndeki ilk girişimin 1945’de kurulan Türk Belediyecilik Derneği kurulmasıdır. Bu dernek çerçevesinde belediyelerin özerkliği ve demokratikleşmesi savunulmuş; vesayet denetiminin çok abartıldığını ve belediye başkanının atamayla değil halk tarafından seçilmesini savunmuştur¹⁴⁹.

1961 Anayasası 116.maddesi ile mahalli idareleri, anayasal güvenceye ve daha demokratik bir temele göre yeniden tanımlamıştır. Anayasa, mahalli idare karar organlarının halk tarafından seçileceği ilkesini kabul etmiştir. Organların görevden

¹⁴⁵ KELEŞ; **a.g.e.**, s.138.

¹⁴⁶ Burhan AYKAÇ; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:1/99, 1999, s.4.

¹⁴⁷ ORTAYLI; **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e...**, s.207-208.

¹⁴⁸ Can HAMAMCI; “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi SBE**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1981, s.17

¹⁴⁹ ÇUKURÇAYIR; **a.g.e.**, s.72.

alınmasının ancak yargı yoluyla olacağı belirtilmiştir. Ayrıca 307 Sayılı Kanun ile belediye başkanlarının durumu güçlendirilmiş ve tek dereceli seçimle iş başına gelmeleri düzenlenmiş böylece Anayasa’da yer alan düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesinde önemli bir aşama sağlanmıştır. Bu kanun ile belediye başkan seçimlerinin vali ya da Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması kaldırılmıştır¹⁵⁰.

12 Eylül 1980 tarihinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından 11 Aralık 1980 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 34 No.lu Kararda; büyük kentlerin yakınlarında teşekkül etmiş belediyelerin halka yeterli hizmet götüremedikleri gerekçesiyle Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesine ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması öngörülmüştür. Bu karar gereğince ilk altı ay içinde İstanbul’da 31, Adana’da 16, İzmir’de 13, İçel’de 11 olmak üzere toplam 145 belediye ana belediyelere bağlanmıştır. Daha sonraki tarihlerde Sıkıyönetim Komutanlıkları bazılarını yeniden bağımsız belediye haline getirmiş ve bu sayıda azalma olmuştur¹⁵¹.

12 Eylül 1980 sonrasındaki olağanüstü askeri yönetim döneminin 6 Kasım 1983 genel seçimlerinin yapılmasını takiben son bulması sonrasında 24 Mart 1984 tarihinde mahalli idareler organlarının seçimleri de yapılmış ve belediyeler 1580 Sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yeniden normal faaliyete geçmiştir.

1982 Anayasası; mahalli idarelere ilişkin yeni ve farklı bir çok yeni düzenleme getirmiştir. 1982 Anayasasının 123. ve 127 .maddesi yerel yönetimleri düzenlemiştir. 1982 Anayasası mahalli idarelerin düzenlenişi bakımında genel olarak 1961 Anayasasının devamı olmakla birlikte aralarında kimi farklılıklar da bulunmaktadır¹⁵².

1982 Anayasasının 127.maddesinin üçüncü fıkrasında “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” denilmek suretiyle büyük şehirler için diğer şehirlerin bağlı oldukları sistemin dışında bir sistemle yönetmeyi öngören yeni bir düzenlemenin yapılabilmesine imkân vermiştir. Nitekim 2972

¹⁵⁰ İlhan TEKELİ; “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, der. İlhan TEKELİ - İlber ORTAYLI, (ed. Ergun TÜRKCAN), Ankara, 1978, ss. 190-191.

¹⁵¹ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.201.

¹⁵² Bu farklılıklar için bkz: ULUSOY - AKDEMİR; **a.g.e.**, ss. 165-166 ; KELEŞ; **a.g.e.**, ss.143-148

Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde birer Büyükşehir Belediye Meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi kurulmasına karar verilmiştir. Kanun ile buralarda ayrı-ayrı hem ilçe hem de Büyükşehir belediye başkanı seçilmesi kabul edilmiştir. 2972 Sayılı Kanundan sonra da 1984 yılında Büyükşehir belediyeleri 195 No.lu Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Ayrıca yine 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyeleri Anayasanın 127.maddesinde yer alan hükme bağlı olarak düzenlenmiştir.

1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 2004 yılında yapılan kamu yönetimi reformları kapsamında mahalli idare birimlerini de etkilemiş, başta Belediye Kanunu olmak üzere, İl Özel İdaresi Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve birçok yeni düzenleme yapılmıştır. Bugün için Belediyeler açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüktedir. Büyükşehir belediyeleri açısından 1984 tarih ve 3030 Sayılı Kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

C. Belediyelerin Yapısı ve İşleyişi

Ülkemizde belediyeler iki ayrı kanunla düzenlenmiştir. 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 10 Temmuz 2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. Bu kanunlardan 5393 Sayılı Kanun genel kanundur ve Türkiye’deki bütün belediyelere uygulanır. 5216 Sayılı Kanun ise sadece büyükşehir belediyeleri ve bunların içinde yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerine uygulanabilir.

5393 Sayılı Belediye Kanununun 3. maddesinde belediye; “*Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmıştır. Maddenin gerekçesinde, belediyenin tanımında geçen idari ve mali özerklik kavramının sınırsız bir özerkliği kapsamadığı, belediyelerin, Anayasanın 127. maddesinde ve diğer kanunlarda öngörülen esas ve

sınırlar çerçevesinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması hususunda, karar organının alacağı kararla harekete geçebilen, harcama yapabilen, borçlanabilen ve her türlü hukuki ehliyete sahip bir kamu tüzel kişisi olduğunda hiçbir kuşku bulunmadığı, idari ve mali özerkliğin Anayasanın 123. maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesini ortadan kaldıracak veya zayıflatacak şekilde yorumlanamayacağı, söz konusu kavramların, mahalli idarelerin, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade ettiği belirtilmiştir.

5393 Sayılı Kanunla belediye kurulmasında uygulanan nüfus şartı 2.000'den 5.000'e çıkartılmıştır. Bu halde, nüfusu ancak 5.000'den fazla olan yerleşim yerlerinde belediye kurulabilecektir. Bununla birlikte, nüfusu ne olursa olsun, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

1. Belediyelerin Organları

Belediyelerin organları; “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı”dır.

a) Belediye Meclisi

Belediye Meclisi, mahalli idare birimi olan belediyelerin en temel temsili demokrasiye vücut veren, diğer bir deyişle halkın yönetime katılmasını sağlayarak yerel demokrasiyi sağlayan en önemli organdır. 5393 Sayılı kanunun 17. maddesinde “belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda¹⁵³ gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur” denilmektedir. Böylece, belediye meclisinin temsili bir organ olmasının gereği olarak seçilmiş üyelerin oluştuğu ve halkı temsil ettiği, karar organı olarak yerel hedef ve politikaların belirlenmesinde ve bunların uygulanmasında yetki sahibi olduğu açıkça vurgulanmıştır¹⁵⁴.

¹⁵³ 18.01.1984 tarih 2972 Sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyat Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun

¹⁵⁴ Ali PARLAR - Muzaffer HATİPOĞLU; **İdari-Hukuki Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2009, s.20.

Belediyelerde karar organı belediye meclisi olup, meclis üyeleri seçilmiş üyelerden oluşur. Büyükşehir belediye meclislerinde seçilmiş üyeler yanında ilçe belediye başkanları da bulunur. Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahalli idare seçimlerine kadar görev yapar. Başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Belediye meclisi her ayın ilk haftasında, büyükşehir belediye meclisi ise her ayın ikinci haftası kendileri tarafından belirlenen günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis ayrıca yılda bir ay kendisi tarafından kararlaştırılacak ayda tatil yaparak toplantı yapmayabilir.

5393 Sayılı Kanun, belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanmasını ve katılanların çoğunluğuyla karar vermesini kabul etmiş ve bu şekilde meclisin karar almasını kolaylaştırmıştır. Ancak, meclisin bir konuda karar alabilmesi için, üye tam sayısının en az dörtte birinin olumlu oy kullanması gereklidir.

Meclisin kilitlenmesini önlemek amacıyla oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılacaktır. Gizli oylamada eşitlik çıkması durumunda ise oylama tekrarlanacak, yapılacak yeni oylamada da eşitlik bozulmazsa meclis başkanı tarafından kura çekilecektir. Büyükşehir ilçe meclislerinin çalışma usul ve esaslarında da 5393 Sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

Meclis toplantılarının açık yapılması esastır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Yürürlükten kaldırılan 1580 Sayılı Belediye Kanununda belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için öngörülen mülki idari amirince onaylanması sistemi kaldırılmıştır. Bu bağlamda belediye meclis kararlarının onaya tabi olmadan çıkarılması, mülki idare amirlerinin yetkileri ve personel istihdamı üzerinde merkezi

idarenin (İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bakanlar Kurulu) yetkileri her yönüyle ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla belediyelerin bütçe ve personel yapısı, doğrudan belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacağı, kesinleşeceği ve uygulanacağı söylenebilir¹⁵⁵.

5393 Sayılı Kanunun belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 23. maddesinin beşinci fıkrasına göre, mülki idare amiri, belediye meclisinin kararlarını hukuka aykırı görmesi durumunda bu kararlara karşı yargı mercilerine başvurma yetkisi vermektedir. Ayrıca belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarının bir daha görüşülmesini beş gün içinde meclisten isteyebilecek, buna gerek görmemesi durumunda karar kendiliğinden kesinleşecektir. Belediye başkanınca tekrar görüşülmesi istenen herhangi bir karar, belediye meclisinde üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde kesinleşmiş olacaktır. Belediye başkanı, bu şekilde kesinleşen kararların iptali için on gün içinde idari yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptir.

Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarihinde verdiği kararında; 5393 Sayılı Kanunun 23.maddesinin maddenin beşinci fıkrasında yer alan, “*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*” biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa’nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varmış ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline, kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir¹⁵⁶.

5393 Sayılı Kanun’un 30. maddesine göre; Belediye meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı’nın bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin

¹⁵⁵ Birol EKİCİ - M. Cem TOKER; “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.14, S.1, Ocak 2005, s.10.

¹⁵⁶ Anayasa Mahkemesi, “04.02.2010 Tarih ve E.2008/27, K.2010/29 Sayılı Karar”, **Resmî Gazete**, 21.06.2010, Sayı: 27619

feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar¹⁵⁷.

Belediye meclisine Belediye Kanununda belirtilen hususların yanında, çeşitli mevzuatta bazı görevler verilmiştir. Bu görevlere ilişkin mevzuatı ve ilgili madde numarasını aşağıdaki tabloda belirtebiliriz.

Tablo 2: Belediye Meclisine Çeşitli Mevzuatla Verilen Görev ve Yetkiler

Mevzuat	Madde
237 Sayılı Taşıt Kanunu	10.
6245 Sayılı Harcırah Kanunu	8.
2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu	Mükerrer 44. - 96. - 97.
4109 Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yapılacak Yardım Hakkındaki Kanun	4.
3194 Sayılı İmar Kanunu	7. - 8. - 10. - 45.
775 Sayılı Gecekondu Kanunu	7. - 8. - 9. - 12.
831 Sayılı Sular Hakkında Kanun	Ek 7.
1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu	222.
394 Sayılı Hafta Tatili Kanunu	12.
6301 Sayılı Öğle Dinlenmesi Kanunu	1. - 2. - 3.
7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun	2.
3402 Sayılı Kadastro Kanunu	3.
4081 Sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun	4.
213 Sayılı Vergi Usul Kanunu	73/2. - 81.
6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun	90.
3634 Sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu	8.
4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun	22.
Otopark Yönetmeliği	2. - 5. - 6.
Şehir ve Kasabalarda Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü	3.
Mezarlıklar Hakkındaki Nizamname	20. - 39.

Kaynak: İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı; Mülkiye Müfettişleri Büyükşehir, İlçe ve İlk Kademe İl ve İlçe Belediye Başkanlığı Genel İş Yürütümü Teftiş Rehberi, Ankara, 2010, ss.10-13'den yararlanılarak tarafımızdan derlenmiştir.

¹⁵⁷ Bu konu ile ilgili olarak; Danıştay İdare Dava Daireleri, belediye meclisinin, belediye başkanı tarafından meclise getirilen istemleri, yapacağı değerlendirme sonucunda kabul etmeyebileceği tabii olup; (belediye başkanının meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabileceği hususu da dikkate alındığında) belediye başkanının istemine aykırı karar verilmesi, belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması olarak değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**, 13.09.2007 tarih ve E: 2007/1073; K:2007/1688 Sayılı Karar (Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programları)

Görüldüğü üzere Belediye Meclisi sadece Belediye Kanununda belirtilen görevleri değil diğer birçok kanun ve yönetmeliklerle kendisine verilen görevleri yürütmektedir.

b) Belediye Encümeni

Belediye encümeni, bir mahalli idare birimi olan belediye idaresinin yürütme organı fonksiyonunu yerine getirmektedir. Belediye encümeni, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşur. Buna göre, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde yedi, diğer belediyelerde beş kişiden meydana gelir. Belediye başkanı ise, encümenin tabi üyesidir. İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde encümen üyelerinin üçü, diğer belediyelerde ise ikisi, belediye meclisince her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçilir. Encümenin diğer üyeleri ise, yine aynı usulde ve aynı süre için meclis tarafından mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından seçilir.

İdari bir organ olan büyükşehir belediye encümeni de, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Mülga 3030 Sayılı Kanuna göre büyükşehir belediye encümenlerinin tamamı atanmış üyelerden oluşmakta iken, 5216 Sayılı Kanun bu yapıyı değiştirmiş ve katılım ilkesine uygun olarak encümenin beş üyesinin seçilmişlerden, diğer beş üyenin de atanmışlardan (bürokratlardan) olmasını hükme bağlamıştır. Toplam onbir kişiden oluşan encümenin tabi üyeleri; belediye başkanı, genel sekreter ve mali hizmetler birim amiridir (hesap işleri müdürü). Meclis tarafından seçilen ve belediye başkanınca birim amirleri arasından belirlenen üyeler her yıl için değişebilecektir. Her ne kadar, 5216 Sayılı Kanunla büyükşehir belediye encümenin beş üyesinin seçilmiş üyelerden oluşması sağlanmışsa da, Anayasanın 127. maddesi gereğince tamamının seçilmiş üyelerden oluşması ve encümende atanmış üyelere yer verilmemesi uygun olacaktır.

5216 Sayılı Kanun, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlama görevini büyükşehir belediye encümeninden alarak büyükşehir belediyesine vermiştir.

Büyükşehir, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Belediye meclisinde olduğu gibi, oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk Sayılır. Üyeler çekimser oy kullanamaz.

c) Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediye encümeninin, AYKOME ve UKOME'nin de başkanı olarak da seçilmiş olur. Belediye başkanlarının görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev almaları, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapmaları ve yönetiminde bulunmaları yasaktır.

Belediye başkanının görevleri 5393 Sayılı Kanunun 38. maddesinde sayılmıştır. Belediye başkanı, uygun gördüğü görev ve yetkilerini; 5393 Sayılı Kanunun 42. maddesi gereğince, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir¹⁵⁸.

5393 Sayılı Kanunda, belediye stratejik planın, performans programının ve faaliyet raporunun Belediye başkanı tarafından, hazırlanıp, belediye encümeni tarafından incelendikten sonra belediye meclisinde görüşülüp kabul edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediye Meclisine başkanlık yapan Belediye Başkanı, 5393 Sayılı Kanunun 19. maddesinin 3. fıkrasının 2. cümlesi gereğince; yıllık faaliyet raporunun

¹⁵⁸ Belediye başkanının görev ve yetkilerini hangi yöneticiye devredeceği konusunda yargı kararı ile zorlanamamaktadır. **Danıştay 5. Dairesi**, 24.01.2007 tarih ve E: 2005/4467; K:2007/76 Sayılı Karar (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası)

görüldüğü meclis toplantısında başkanlık yapamamakta, bu toplantının meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılması gerekmektedir.

Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erecektir.

Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılması gerekmektedir. Ancak, görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.

2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Belediyelerin hemşerilerine sundukları hizmetler ülkeden ülkeye ve zaman içinde değişiklik göstermektedir. Toplumsal refah devleti anlayışının gelişmesine koşut olarak, önceleri belediyece görülmekte olan kimi hizmetleri devlet üzerine almıştır. Kimi hizmetleri devletin yüklenmesine, teknik zorunluluklar da yol açmıştır¹⁵⁹.

Ülkelerin sahip oldukları yönetim gelenekleri, devir aldıkları kültürel ve toplumsal miras, coğrafi konumları, ekonomik kalkınmışlık düzeyleri ve bürokratik kültürleri ile toplumsal tarihleri kamu hizmetlerinin belediyeler aracılığıyla mı yoksa merkezi idare tarafından mı verilmesi gerektiği sorusunun cevabını oluşturmaktadır¹⁶⁰.

Belediye tüzel kişiliğinin kendinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmesi için belli görev ve yetkilerle donatılmış olması önemlidir. 5393 Sayılı Kanun, belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile belediye idarelerine tanınan

¹⁵⁹ KELEŞ; a.g.e., s.243.

¹⁶⁰ TORTOP vd.; s.337.

imtiyazlar konusunda kapsamlı bir düzenleme getirmiştir. Kanunun 14. maddesinde “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlığı altında şu hüküm yer almaktadır:

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; 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; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır. Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar. Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. 4562 Sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır. Sivil hava ulaşımına açık havaalanları ile bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler bu Kanunun kapsamı dışındadır.”

Maddenin birinci fıkrasında vurgulanan mahalli ve müşterek nitelik Belediye Kanununun ve belediye idaresinin ayırt edici önemli bir özelliği olup, görevlerin yerine getirilmesinde gözetilecek önemli bir ölçüttür. Anayasanın 127. maddesine

göre mahalli idarelerin görev ve yetki alanı mahalli müşterek ihtiyaçlardır. Müşterek ihtiyaç niteliğindeki belediyelerin görev ve yetkileri mülga 1580 Sayılı Belediye Kanununda 76 fıkra halinde tek tek sayılmış iken, 5393 Sayılı Kanunda bu sistem terk edilerek hizmet alanları belirtilmiştir. Ayrıca, kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen “mahalli müşterek” nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması benimsenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, anılan Kanunun “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” şeklindeki 14. maddesinin 2. fıkrasını iptal etmiştir¹⁶¹.

5393 Sayılı Kanun ile belediyelerin görev ve hizmetlerinin yukarıda sayılan genellik ve liste ilkelerinin ortak olarak benimsenmesi olarak değerlendirilebilir¹⁶².

Ayrıca, 5393 Sayılı Belediye Kanununun 13. Maddesinde de; herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olduğu; hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının bulunduğu; yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunluluğu, hüküm altına alınmış, 13. maddenin 2. fıkrasında; belediyenin, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağı, bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki

¹⁶¹ Anayasa Mahkemesinin 5393 Sayılı Kanunun 14. maddesinin 2. fıkrası ile ilgili kararı şu şekildedir: “Dava konusu kuralla belediyeye, ortaya çıkacak ve yasalarla başka kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikli her tür hizmeti karşılama yükümlülüğü getirilmektedir. Bu görevin nasıl yerine getirileceği konusunda, üçüncü fıkradaki “öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir” hükmüyle sınırlı bir takdir yetkisi tanınmaktadır. Belediyeler Anayasa’nın 127. maddesi uyarınca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş, kamu tüzelkişiliğine ve yönetsel özerkliğe sahip, idarî vesayete tâbi bir yerel yönetim türüdür. Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Belediyeler belediye sınırları içinde, Anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre “**mahalli müşterek ihtiyaçları**” karşılamakla görevlendirilirken, ikinci fıkrasına göre de bu görevlendirmenin “**yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla yapılması**” zorunlu kılınmaktadır. Belediyeler mahalli müşterek gereksinimleri, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebilir. İptali istenen kuralla belediyelerin “**kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görevleri de**” yapmakla görevlendirilmeleri, herhangi bir görev alanı tanımlaması yapılmaksızın, 5393 Sayılı Yasa’nın 14. maddesinde belirlenmiş görev alanları dışında kalan her tür görevin yerine getirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durumda çerçevesi çizilmeksizin belirsiz bir alanda idareye görev ve yetki veren kural, Anayasanın 2. ve 127. maddelerine aykırıdır; iptali gerekir.” Anayasa Mahkemesi, “24.01.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar”, **Resmi Gazete**, 29.12.2007, Sayı: 26471

¹⁶² TORTOP vd.; **a.g.e.**, s.337.

meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemlerin alınacağı belirtilmiş, aynı maddenin son fıkrasında ise; belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahsın, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Bu bağlamda; 5393 Sayılı Kanun'un 76. maddesi ile; kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmak üzere kent konseyleri oluşturulmuştur. Kent konseyleri çalışmalarını 08.10.2006 gün ve 26313 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde yürütmektedir. Söz konusu Kanun'un 76. maddenin son fıkrası gereğince kent konseyinde oluşturulan görüşlerin belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

3. Belediyelerin Yetki ve İmtiyazları

Belediyeler, kanunlarla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmekte birtakım önemli yetki, hak ve ayrıcalıklardan yararlanırlar. Belediyelerin yetki ve imtiyazları, belediye sınırlarını kapsamaktadır. Belediye sınırlarının yanı sıra, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir. Belediyelerin yetki ve imtiyazları 5393 Sayılı Kanun'un 15. maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bu maddeye göre belediyeler;

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunlar gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak.

p) 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, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiğı bütün işleri yürütmek ile görevlidir

Ayrıca aynı maddenin (l) bendine belirtilen gayrisihhi müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri içindeki yerlerde belediyeler tarafından yapılır.

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceğı gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67. maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

Belediye mallarına karşı suç işleyenler devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75. maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.

Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez.

Yukarıdaki düzenlemeler değerlendirildiğinde; 1580 Sayılı Kanun'da belediyelerin imtiyazları arasında sayılan toplu taşıma işlerindeki imtiyazın devredilmesi, mezbahalarda kesilen etlerin nakliye ücretlerinin belirlenmesi, su, havagazı, tramvay tesisatı kurulması ve işletilmesi İçişleri Bakanlığının onayıyla göl, nehir, körfez vapurları nakliyesi vs. alanlarındaki imtiyazı, kırk yıla kadar devletçe belirlenen kurallar içinde devredilmesi öngörülmüşken¹⁶³, 5393 Sayılı Kanun'daki düzenlemede yöntem belirlenmiş olduğu görülmektedir. Ayrıca 5393 Sayılı Kanun'daki düzenlemede, mezbahalarda kesilen etlerin satış yerlerine taşıma tekelinin ve taşıma ücretinin ücreti üzerindeki idari vesayet kaldırılmıştır¹⁶⁴.

Aynı şekilde 1580 Sayılı Kanun'un ek 5. maddesine göre ekmek ve un fabrikaları ile her çeşit gıda ve ihtiyaç maddelerinin muhafazasına mahsus soğuk hava depolarını işletenler, belediyenin vaki ihtarına rağmen, inandırıcı ve kesin sebepler olmadan istihsal ve imalden kaçınırlarsa, belediyeler bir aydan fazla süreli olamamak şartıyla, yerel en büyük mülki amirin onayı ile bu işyerlerinin kendileri veya aracı ile işletebilirken, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda bu hususun düzenleme konusu yapılmadığı, mülki idare amirinin idare vesayetiyle kullanılan bu yetkinin kaldırıldığı görülmektedir¹⁶⁵.

Bu yetki ve imtiyazlar ile birlikte, yine belediyeler, kendisine görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilmekte¹⁶⁶, ayrıca özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme

¹⁶³ Bkz. Mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md. 19/4-A

¹⁶⁴ Zerrin TOPRAK; **Yerel Yönetimler**, 7. Baskı, İzmir, 2008, s.163.

¹⁶⁵ TOPRAK; **a.g.e.**, s.163.

¹⁶⁶ Bkz. 5393 Sayılı Kanun m.70.

kurarak yapabileceklerdir¹⁶⁷. Bu konuya aşağıda ayrıntılı bir şekilde değinileceğinden burada sadece bahsetmekle yetiniyoruz.

¹⁶⁷ Bkz. 5393 Sayılı Kanun m.71.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYELERDE ve BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE ETKİNLİK

I. ETKİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE BELEDİYE HİZMETLERİNDE ETKİNLİK

Günümüzde teorik gelişmelere paralel olarak, anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Yeni kamu yönetimi kavramı ile nitelenen ve halen yaygın kabul gören bu yaklaşımlar, devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Aynı zamanda piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite gibi paradigmaları ön plana çıkarmaktadır. Performansa, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapan yeni kamu yönetimi yaklaşımları, dünyanın hemen her ülkesinde değişik ölçülerde uygulamaya geçirilmektedir¹⁶⁸.

1980’li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir. 1970’lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensusa dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin

¹⁶⁸ Recai AKYEL - H. Ömer KÖSE; “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **TİD**, Sayı: 466, Mart 2010, ss.12-13

artırılması çabaları bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir¹⁶⁹.

Yerel nitelikli hizmetlerin topluma sunulması amacıyla kurulan belediyelerin hizmet sunumunu etkinlikle gerçekleştirmesi, “yeni kamu yönetimi” anlayışının uzantısı olarak ortaya çıkan yeni kamu mali yönetiminin benimsediği temel ilkelerin uygulanmasına bağlıdır. Bu ilkeler, yerindenlik (subsidiarity) başta olmak üzere, mali saydamlık, performans yönetimi ve katılımcılık olarak sıralanabilir. Hizmetlerin yerinden ve halka en yakın birimler tarafından sunumunu ifade eden subsidiarity ilkesi ifade eder. Hizmet sunumunda gerekli olan kaynakların elde edilmesi ve kullanımının kamuoyunun bilgisine açık olmasını mali saydamlık ilkesi anlatır. Ayrıca yönetimde etkinliğin sağlanması için öngörülen performans odaklı yönetim anlayışını benimseyen performans yönetimi ilkesi ve gerek yönetim açısından gerekse mali açıdan halkın katılımını öngören katılımcılık ilkesi yeni kamu yönetiminin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Bu temel ilkeler çerçevesinde; belediyelerin mali yönetim anlayışlarının dünyadaki siyasal ve iktisadi trendlere uyumu söz konusu olabilecektir¹⁷⁰.

A. Belediye Hizmetlerinde Etkinlik

Kamu yönetiminin etkililiğini sağlama amacı ve son yıllardaki küreselleşme-yerelleşme eğilimleri “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Management - NPM) olarak adlandırılan yaklaşımı ortaya koymuştur. Kamu sektörü ve yönetimi üzerindeki neo-liberal eleştirilerin yorumlanması, ekonomik teorideki değişiklikler ve özel sektörde meydana gelen yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine olan etkileri, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran faktörler olarak sıralanabilir¹⁷¹. Esasen

¹⁶⁹ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN; “The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management”, *AÜSBF Dergisi*, S. 52, 1997, s.517; M. Akif ÖZER; “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 59, Ekim- Aralık 2005, s.3.

¹⁷⁰ Esra Siverekli DEMİRCAN; “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, S. 30, Ocak-Haziran 2008, s.100.

¹⁷¹ KÖSE; *a.g.m.*, s.26.

“Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) anlayışının ortaya çıkmasındaki en önemli sebebin, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak olduğu söylenebilir¹⁷².

İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamayı öngörmüştür. Yaklaşımın temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir¹⁷³:

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konularak, yöneticilerin sonuçlardan sorumlu tutulmaları sağlanmalıdır.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara hizmet sunucusunu seçme imkânı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

YKY'nin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak olarak sıralanmaktadır¹⁷⁴. Bu süreçte yerel yönetimin geliştirilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerin önemli bir boyutunu, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışlagelmiş yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği arttırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirmek

¹⁷² Hamza AL; **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara 2002, s. 253

¹⁷³ DEMİRCAN; **a.g.m.**, ss.106-107.

¹⁷⁴ Tom CHRISTENSEN - LEGREID; “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, içinde **New Public Management**, (Ed. Tom CHRISTENSEN - Per LEGREID), Ashgate, 2002. s.13.

amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlanmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır.

Bütün bu olumlu görüşlerin yanında iktisatçı/maliyeci Vito Tanzi göre, yeni kamu yönetimi modellerinin gerçekte etkinlik sağlaması yönünde birçok engel vardır. Bu problemleri Tanzi şu şekilde sıralamaktadır¹⁷⁵:

1. Mahalli idareler, kendilerine bırakılan hizmet alanları genişledikçe, bu hizmetlere yapılan harcamaların finansmanı için ellerindeki yetkileri artırabilir ve bürokratik işlemleri çoğaltabilirler.

2. Yerelleşme daha çok yolsuzluğa neden olabilir. Yerel kurumlar, merkezi kurumlara göre daha zayıf ve yolsuzluğa daha açıktır.

3. Yerelleşme ile ülke düzeyinde makro ekonomik koordinasyon daha zor olur.

1. Hizmet Etkinliğinin Tanımı

Sözcük anlamı olarak etkinlik, bir işletmenin, bir kurumun belli bir alandaki eylemi, faaliyet, aktivite anlamına gelmektedir. Öğretide etkinlik kavramında bir kavram kargaşası mevcuttur. Çoğu kez etkinlik; verimlilik, etkililik gibi kavramlarla karıştırılmaktadır¹⁷⁶. Etkinlik (efficiency) kavramı çeşitli şekillerde kullanılmaktadır.

Neo-klasik iktisat teorisinde etkinlik, kaynakların dağılımı konusunda kullanılan bir kavramdır. Daha açık bir ifadeyle, piyasa mekanizmasının, tam rekabet koşulları altında ve iktisadi adam (homoeconomicus) modeline dayanarak, kaynakların dağılımında etkinliğin otomatik olarak gerçekleşeceği belirtilir. Aksi durumda da kaynakların dağılımı etkin değildir.

Etkinliğin farklı kullanımlarını şu şekilde sıralayabiliriz¹⁷⁷:

¹⁷⁵ Vito TANZI; "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", **Carnegie Endowment Working Papers**, No: 19, 2001, ss.5-12 <http://citeseerx.ist.psu.edu> (30.05.2010)

¹⁷⁶ M. Cahit GÜRAN; **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçüm Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2005, s. 114.

¹⁷⁷ Hülya KIRMANOĞLU; **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Basım, İstanbul, 2007 s.65.; Coşkun Can AKTAN; **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Akliselim Matbaası, İzmir, 2000, s.49.

- **Teknik Etkinlik (Technical Efficiency):** Teknik anlamda etkinlik, üretim teknolojisinin en düşük girdi (maliyet) ile en yüksek çıktının (fayda) sağlanabilmesidir. Mevcut üretim faktörleri ile ne kadar katma değer ortaya çıkarıldığını ifade eder.
- **Kaynak Kullanımında Etkinlik (Efficiency Use of Resources):** Üretim kaynaklarının ne ölçüde israf edilmeden kullanıldığını ifade eder.
- **Kaynak Dağılımında Etkinlik (Allocative Efficiency):** Her kaynağın verimli olduğu ve en yüksek faydayı sağlayacağı alanda kullanılmasıdır.
- **Üretimde Etkinlik (Productive Efficiency)¹⁷⁸:** Bir malın üretim miktarını azaltmaksızın, en aşağı bir diğer malın üretimini artırmak olanağının olmaması hali.
- **Hizmet Etkinliği (Effectiveness):** Sonuçlara ilişkin hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini gösterir ve sunulan hizmetin miktarı değil kalitesi ve tüketici tatmini ölçülmeye çalışılır.
- **Maliyet Etkinliği (Cost Efficiency):** Kurumda toplam maliyetin ne ölçüde minimize edildiğini gösterir.
- **X-Etkinsizlik:** Firma ya da resmi büroların, iyi yönetilmedikleri ve doğru örgütlenemedikleri için kaynak israfına yol açmalarıdır. Rekabetçi piyasada x-etkinlik, tekel piyasa da ise x-etkinsizliği olduğu kabul edilir.

Kar amaçlı olarak çalışan organizasyonlar için verimlilik tanımı, kar amacı taşımayan kamu ve özel organizasyonlar için düşünüldüğünde, ortaya hizmet etkinliği kavramı çıkmaktadır. Hizmet etkinliği, kavramının verimlilik kavramını kapsadığı konusunda fikir birliği bulunmakta olsa da tanım aşamasına gelindiğinde bu kavram üzerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. En kısa tanımla etkililik, örgütlerin tanımlanmış amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetleri sonucunda, bu amaçlara en az çaba ile ulaşma derecesini belirleyen bir performans

¹⁷⁸ Yüksel ÜLKEN; **Fiyat Teorisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999, s.451

boyutudur¹⁷⁹. Bir başka tanıma göre de etkililik; mal, hizmet veya diğer sonuçların çıktıları ile bunların üretilmesi için gereken kaynaklar arasındaki ilişkidir¹⁸⁰.

Konumuz açısından önem arz eden “hizmet etkinliği” İngilizce “*effectiveness*” kelimesinin karşılığı olarak belirtilebilir. İngilizcede “*effectiveness*” olarak geçen kavram, Türkçeye çevrilirken kimi kaynaklarda etkililik¹⁸¹ olarak kullanılırken, kimi kaynaklarda etkenlik¹⁸² olarak yer almıştır. Bu çalışmada ise bu kavram “etkililik” ve “hizmet etkinliği” olarak adlandırılacaktır. Öte yandan “*efficiency*” kelimesinin ise Türkçeye “etkinlik” olarak çevrilmesinin daya uygun olduğunu düşünüyoruz.

Tanımlamalara geçecek olur isek, bu iki kavramın en yalın tanımını Peter Drucker’ın yapmış olduğunu söyleyebiliriz. Drucker’e göre etkinlik (*efficiency*), işlerin doğru yapılması “*doing things right*” anlamında olup, bir yöneticinin performansını ölçme kavramlarından biridir. Daha geniş anlamı olan etkililik (*effectiveness*), doğru işlerin yapılması “*doing the right things*” şeklinde tanımlanmaktadır. Yani etkinlik, bir girdi-çıkıtı mekanizması aracılığı ile işleri doğru yapma kabiliyetidir¹⁸³.

Hizmet etkinliği kavramını formüle edecek olursak, oransal gösterilişi;

etkinlik¹⁸⁴ = çıktının değeri / fiziksel çıktı

hizmet etkinliği (etkililik)¹⁸⁵ = gerçekleşen çıktı / planlanan çıktı şeklindedir.

¹⁷⁹ Zühal AKAL; **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, MPM Yayınları: 473, Ankara, 1998, s.17.

¹⁸⁰ Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN; “Achieving Three E’s in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing”, **Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın’a Armağan**, AÜSBF - TÜRMOB, Ankara, 2003, s. 321.

¹⁸¹ İlknur YAVUZ; **Verimlilik ve Etkinlik Ölçümüne Yeni Yaklaşımlar ve İllere Göre İmalat Sanayiinde Etkinlik Karşılaştırmaları**, MPM Yayınları No: 667, Ankara 2003, s.11-13; İsmail GÜNEŞ - Melek AKDOĞAN; “Büyükşehir Belediyelerinin Görelî Etkinlik Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 13 S. 4, Ekim 2007, s.43.

¹⁸² AKAL; **a.g.e.**, s.11.

¹⁸³ Recep KÖK - Ertuğrul DELİKTAŞ; **Endüstri İktisadında Verimlilik Ölçme ve Strateji Geliştirme Teknikleri**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Yayın No: 25-8/1, İzmir, 2003, s.45.

¹⁸⁴ Nihat FALAY; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No: 3, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s.379.

¹⁸⁵ Süleyman YÜKÇÜ - Gülşah ATAĞAN; “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 23, S: 4, 2009, s.3.

Hizmet etkinliği kavramı daha çok sonuç ile ilgili bir kavramdır. Sonuçlara ilişkin hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini gösterir. Hizmet etkinliği, hizmetin taahhüt edilen sürede gerçekleştirilmesi, hizmetin istenilen özelliklere sahip olması (kalite) ve tüketicilerin beklentilerine uygunluk (tüketici tatmini) gibi hususları da içerir. Bu şekilde, kamu sektörünün piyasa benzeri şekilde değerlendirildiği ve hizmet kullanıcısının tüketici olarak modellenen olduğu görölmektedir. Kısaca bu modelde, kamu yöneticisi bir işletmeci gibi algılanmaktadır¹⁸⁶.

Örgütün amaçlarının çeşitliliği göz önüne alındığında hangi amaca göre etkinliğin belirleneceği önemlidir. Etkililiğin teknik ve ekonomik anlamda ölçülmesinde şu göstergeler yaygın olarak kullanılmaktadır¹⁸⁷.

a) Üretim Etkililiği = Gerçekleşen Üretim / Beklenen (planlanan) Üretim

b) Ekonomik Etkililik = Gerçekleşen Kar / Beklenen Kar

Örneğin, gerçekleşen (fiili) çıktı miktarı 95 birim, hedeflenen çıktı miktarının 100 birim olması durumunda;

Etkililik = Gerçekleşen çıktı / planlanan çıktı = 95 birim/100 birim = %95 olacaktır.

Konuya mahalli idareler açısından bakıldığında; mahalli idarelerin kuruluş felsefesindeki “etkinlik ölçütü” birinci bölümde açıklandığı üzere, hizmetin görülmesi görevinin o hizmeti en iyi şekilde yapacak idareye verilmesi demektir¹⁸⁸. Hizmet etkinliği kavramının belediyeler açısından anlaşılması için aşağıda hizmet etkinliği kriterlerinin açıklamasına yer verilecektir.

2. Belediyelerde Hizmet Etkinliği

Hizmet etkinliği argümanı, iki temel varsayımı kabul eder. Birincisi sınırlı dışsallıkların varlığıdır. Yerel kamusal malların tüketicilerine faydası sadece hizmetin sunulduğu alanda yaşayanlar için geçerlidir. İkincisi, tüketici tercihlerine göre mali yük paylaşımıdır. Yerel yönetimler yerel halkın tercihleriyle uyusan mal ve hizmet demetini sunacaklarından, fiyatlandırmada talebe göre tespit edilebilecek ve

¹⁸⁶ KİRMANOĞLU; a.g.e., s.185.

¹⁸⁷ YÜKÇÜ - ATAĞAN; a.g.m., s.3.

¹⁸⁸ MUTLUER - ÖNER; a.g.e., s.20.

en iyi hizmeti en düşük maliyetle sunmak için yerel yönetimler arasında rekabet teşvik edilecektir. Böylece etkinlik sağlanacak ve sunum maliyetleri içselleştirilecektir.

Avrupa Birliği tarafından 2001 yılında hazırlanan “*European Governance - A White Paper*”¹⁸⁹ kamu yönetiminde reform ve yerelleşmenin önemi konusunda bir stratejik plan olarak ele alınmaktadır. Bu belge ile yerelleşme adına yapılacak olan tüm idari düzenlemelerde esas alınması gereken beş temel kriter belirlenmiştir.

- Şeffaflık (*Openness*)
- Katılım (*Participation*)
- Hesap verebilirlik (*Accountability*)
- Hizmet Etkinliği (*Effectiveness*)
- Uyum-Ahenk (*Coherence*)

Bu prensiplerin her birinin demokratik bir yapının oluşması için önemli olduğu ve Avrupa Birliğinde, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekteki idari yapılanmada uygulanabileceği belirtilmektedir¹⁹⁰.

Özellikle üniter devletlerde yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen ve şekillendirilen hizmetlerin sağlayıcısı ve tamamlayıcısı olarak görev yaparlar. Böylece, bürokratik bir kurum haline getirilen yerel yönetimler için hizmetlerin verimli bir şekilde sunulması, yerel halkın taleplerine olan duyarlılıktan daha önemlidir. Bu perspektife göre, kamu hizmetlerindeki etkinlik yerel yönetimler tarafından sağlanmalıdır. Öte yandan yerel etkinlik ve demokrasi, yerel yönetimlerin varlık sebepleri arasında öncelikli bir yere sahip olup, bu da merkezi yönetimin bir uzantısı değil, ona karşı özerk bir yerel yönetim yapılanmasını gerektirmektedir¹⁹¹.

¹⁸⁹ Commission of the European Communities: *European Governance, A White Paper*, Brussels 27.07.2001, s.10. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (20.05.2010)

¹⁹⁰ Yüksel DEMİRKAYA; “Avrupa Birliği: Yerelleşme Politikası Perspektifinde Yerel Kamu Şirketlerin Hukuki Yapısı”, www.istshare.com.

¹⁹¹ KÖSE; **a.g.m.**, s.10.

Belediyeler açısından hizmet etkinliği, hizmetlerin halk beklentileri doğrultusunda hesaplanan sonuçların elde edilmesidir. Yerel halkın yapılan hizmetten beklediği sonuç karşılanmışsa belediye için etkili yorumu yapılır¹⁹².

Belediyeler için hizmet etkinliği kavramı hayati önem taşımaktadır; çünkü faaliyetler tutumlu ve verimli bir şekilde yapılmış olabilir. Ancak sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı sorunun saptanmasında bu kriterler işe yaramayacaktır. Örneğin çöp toplama maliyeti önceki yıllara göre azalmış olabilir; bu durumda belediye verimli ve tutumludur fakat bu azalma çöp toplama hizmeti yapılmasından kaynaklandığı ve sonuçta sağlıklı bir belediye oluşturulamadığı bulgusu, etkinlik kavramı ile ölçülmektedir¹⁹³.

a) Hizmet Etkinliği Kriterleri

Yerel düzeydeki hizmetlerin amaca uygun olarak yerine getirilebilmesi anlamına gelen mahalli idarelerde etkinlik, Sakıncı'a göre aşağıda sıralanan yollarla gerçekleşebilir. Buna göre yerel hizmet sunumunda etkinliğin sağlanabilmesi için¹⁹⁴;

- ✓ Yerel kararların halkın denetimine ve bilgisine açık olması gerekir. Karar alma sürecinin demokratik olması ölçüsünde yerel halk, alınan kararların maliyet ve faydalarını önceden takdir edebilir ve tam bir enformasyona sahip olabilir.
- ✓ Fayda ve maliyetler, yerel alanın dışına taşmamalıdır.
- ✓ Yerel hizmet sunumunda özel sektörün katılımı sağlanmalıdır.

Diğer bir bakış açısıyla yerel hizmet sunumunda etkinlik¹⁹⁵;

- Optimal hizmet alanının sınırlarının belirlenmesi,
- Kaynak savurganlığının azaltılması için mahalli idare birimlerinin sayısının azaltılması,

¹⁹² Mehmed Akif KÖSEOĞLU; "Kitlerde Performans Ölçümü" **DPT Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2005, s.217.

¹⁹³ CELEP; **a.g.t.**, s.113.

¹⁹⁴ Süreyya SAKINÇ; "Yerel Düzeyde Hizmet Sunumu Yöntemleri ve Özelleştirme", **Yönetim ve Ekonomi - Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi**, S. 3, 1997, s.324.

¹⁹⁵ ÇEVİKBAŞ, **a.g.m.**, s.78.

- Yerel birimlerin her birine en iyi sunabilecekleri hizmetlerin bırakılmasıyla sağlanabilir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre de; etkin bir yerel yönetimin sahip olması beklenen özellikler aşağıda sıralanmıştır.

- Yerel yönetimler, demokratik olmalıdır;
- Yerel yönetimlerde karar ve yürütme organlarının yerel topluluğun oyuyla görevlendirilmeleri asıldır;
- Halk bilinçli ve sorumluluğunun farkında olmalıdır;
- Yerel harcamalar yönetim ve yargı birimlerinin denetimine açık olmalıdır;
- Karar verme süreçlerine halkın her düzeyde katılımı ve ortak çalışma gibi değerler yerel yönetim ortamında anlamlı uygulama olanakları bulabilmelidir.

Yukarıda sıralananlar doğrultusunda etkinliğin sağlanmasında önem arz eden çeşitli kriterlerin yerine getirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

(1) Ekonomik Etkinlik Kriterleri

Hizmetin görülmesi görevinin o hizmeti en iyi şekilde yapacak idareye verilmesi, ekonomik etkinlik olarak adlandırılabilir. Yerel halkın ihtiyaçlarını karşılayacak türdeki “yerel nitelikli” hizmetlerin merkezi yönetimce sunulmasının, hem hizmetin tam zamanında ulaşmaması açısından hem de maliyetinin daha yüksek olması açısından sorunlar çıkarabilir. Ayrıca, ülkenin bütünlüğü anlamında genel nitelikli hizmetlerin tek merkezden yönetilmesi ve yürütülmesinin yanında, yerel hizmetlerin de merkeze bağımlı olması, “ekonomiklik” kriterinden uzaklaşmaya ve yoğun kırtasiyeciliğin oluşmasına yol açabilir.

Daha açık bir anlatımla, ekonomik etkinlikte iki temel soru esas alınır: Bunlardan *birincisi*, hizmet merkezi idareye bırakılırsa mı yapılan hizmetten verimli sonuç alınacaktır, yoksa hizmet mahalli idarelere bırakıldığında mı daha ekonomik olacaktır. *İkincisi* ise hizmetin mahalli idarelerle bırakılmasının daha yerinde

olacağı kanaatine varıldığında, ilgili hizmetin mahalli idarelerden hangisine bırakılmasının daha etkin sonuç doğuracağıdır¹⁹⁶. Bu hususlara cevap aranır iken etkinlik ölçütü,

1) üretim tekniği bakımından etkinlik,

2) hizmetlerin talep edilmeleri bakımından etkinlik, olmak üzere iki alt başlıkta ele alınmaktadır.

(i) Üretim Tekniği Bakımından Etkinlik

İşletmelerde azami verimliliği sağlayabilmek için yapılan işe göre işletme büyüklükleri önemlidir. Belli bir büyüklüğe kadar yapılan harcamalar işletme verimliliğini artırır. Bunun iki nedeni vardır¹⁹⁷. Bunlardan birincisi; genel işletme giderlerinin maliyete yansımasıdır. Diğer bir ifadeyle 100 TL’lik üretim yapılsa da 500 TL’lik üretim yapılsa da miktar olarak genel işletme giderleri aynı olacaktır.

Bir kısım hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yapılması halinde, bölge idarelerinin aynı hizmeti üstlenmesine oranla, geniş ölçekli üretimin ortaya koyacağı maliyet tasarruflarından daha etkin yararlanılır¹⁹⁸. Daha çok nüfus ya da büyük coğrafi alana hitap eden geniş alt yapı ve teknolojiye ihtiyaç duyulan işletmeleri gerektiren hizmetler merkezi idarelerce üstlenilmelidir. Örneğin demir-çelik sanayi, şehirlerarası yollar, enerji sağlama gibi hizmetler, bir mahalli idarenin başaracağının üstünde geniş ölçekli hizmetlerdir. Özellikle doğal tekel niteliği gösteren mal ve hizmetlerin üretiminde, alan genişlemesine paralel olarak hizmet etkiliğinin artacağı kabul edilir. Örneğin elektrik enerjisi üretim ve dağıtımının mahalli idarelerden Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) ’na devredilmesi işlemi, üretim tekniği açısından etkinliğin artırılmasına örnek teşkil eder. Böylece üretimin geniş çapta ele alınması çeşitli tasarruflara imkân vermektedir.

Üretim etkinliğini sağlayacak kararların zamanında ve isabetle alınabilmesi merkezi idare için oldukça güçtür; hatta bazen imkânsızdır. Merkezi idarenin hareket kabiliyetini engelleyen bürokrasi ile “hiyerarşik denetimin bezdirici etkileri” kaliteli

¹⁹⁶ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s.20.

¹⁹⁷ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s.21.

¹⁹⁸ ÖNCEL; **a.g.e.**, s.38.

hizmet üretimini göreceli olarak engeller¹⁹⁹. Öte yandan mahalli idare, optimum hizmet kalitesini kendi yetki alanının gereklerine göre çok daha gerçekçi biçimde saptayabilir. Merkezi idare ise büyük bir ihtimalle tüm bölgeler için ortak nitelikte standart bir üretimi tercih edecektir.

Üretim tekniği bakımından etkinliği sağlamaya yönelik düzenlemeler, özel kesim ve kamu kesimi işletmelerinde aynen işlemektedir. Bu nedenle gerek merkezi idarenin gerekse mahalli idarelerin hizmet alanlarının ve hizmet türlerinin tespitinde bu hususa daima dikkat edilmelidir.

(ii) Hizmetlerin Talep Edilmeleri Bakımından Etkinlik

Devlet tarafından sunulan öyle hizmetler vardır ki bu tür hizmetlerin merkezi idare tarafından mı yoksa mahalli idareler tarafından mı yapılacağını, hizmet talep edilmeleri bakımından ele almak gerekir. Bu bağlamda bir mal ya da hizmet daha büyük nüfus ya da coğrafi alana hizmet eden idarelerce sunulduğunda birim başına maliyet düşüyorsa, hizmetler üst idarece sunulmalıdır²⁰⁰.

Çoğu zaman mahallin sakinleri, bazı hizmetlerin kendi mahalli idarelerince yerine getirilmesini talep edebilir. Bu açıdan dikkate alındığında içme suyu, kanalizasyon, şehir içi asfaltlama gibi hizmetlerin, işin niteliği gereği mahalli idareler tarafından yapılması etkinlik yönünden daha uygundur denilebilir.

Sözü edilen hizmetlerin mahalli idareler tarafından yapılması çeşitli nedenlerle etkinliğe katkı sağlar. Çünkü²⁰¹;

- Mahalli idarelerde hizmetlerin önem sırası merkezi idarelere oranla daha uygun şekilde yapılabilir. Yani planlama yapma olanakları mahalli idarelerde merkezi idareye oranla daha fazladır.
- Mahalli idarenin sahip olduğu işletmeler genellikle küçük hacimli olduğu için kişilerin hizmet talepleri merkezi idarelere oranla daha iyi bir şekilde dikkate alınır.

¹⁹⁹ NADAROĞLU; **a.g.e.**, s.40.

²⁰⁰ ULUSOY - AKDEMİR; **a.g.e.**, s.70.

²⁰¹ MUTLUER - ÖNER; **a.g.e.**, s. 22.

Piyasa koşulları ve kurallarından tamamen farklı bir kaynak dağılım alanı olan kamu ekonomisinde talep siyasal taleptir. Vatandaşlar, kamu hizmetlerine olan taleplerinin tercih sıralarını ve miktarını oy mekanizmasıyla belirler²⁰². Vatandaşların oyları ile siyasetçilere ve oradan da hizmeti sunacak olan bürokratlara bildirilir. Eğer sunulacak olan hizmetin faydasının yayıldığı alan yerel ise, hizmeti sunacak olan siyasetçi ve bürokratların da yerel olması gerekmektedir. Bu kişiler halkın tercihlerini ve taleplerini daha yakından tanıdıkları için hizmet sunumu daha etkin olacaktır²⁰³.

(2) Mali Etkinlik Kriterleri

Mahalli idarelerin yeterli mali kaynağa sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş olma niteliğini de kazandıracaktır. Mali açıdan etkinlik, bir kurum yahut kuruluşun yükümlü olduğu hizmetleri sunabilmesine imkân verecek kapasiteye sahip olmasıdır. Yani bu kavram, sahip olunan mali kaynaklar açısından güçlü olmayı ifade etmektedir. Eğer ki, merkezi yönetim ile mahalli idare arasında çeşitli kıstaslar çerçevesinde hizmet bölüşümüne gidilmişse o vakit, mahalli idarelerin üstlenmiş olduğu hizmetleri gerçekleştirebilecek ölçüde mali kaynak oluşturma gücüne de sahip olması gerekmektedir.

Merkezi yönetim ile mahalli idare arasında harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin paylaşımı, etkinlik açısından oldukça önem arz eder. Ülkemizde yerel otoritelere, harcama yapma yetkisi tanınmışken sınırlı sayıda gelir kaynağından vergi toplama yetkisi de verilmiştir. İki yönetim arasında var olan bu orantısız paylaşım, merkezi yönetime yerel birimler üzerinde mali açıdan destekleme ve açıklarını kapatmada mali yardımda bulunmasını zorunlu kılan bir görev yüklemektedir²⁰⁴.

Mahalli idareleri mali açıdan güçlendirmek için merkezi hükümete ait olan harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin doğrudan seçilmiş yöneticilerin idaresi altındaki yerel birimlere bırakılması anlamına gelen mali yerelleşme sağlanabilirse, hem yerel vergilerin harekete geçirilmesi, (bölgede vergiye konu olabilecek

²⁰² MUSGRAVE; **a.g.e.**, s.87.

²⁰³ KIRMANOĞLU; **a.g.e.**, s.186.

²⁰⁴ Abdülkerim ÇALIŞKAN - İsa SAĞDAŞ, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış,” Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayın Dağıtım, I. Baskı, Eylül, Ankara 2005, s.328.

kaynaklar üzerinden vergi almak) hem de siyasilere sorumluluk yüklemesi açısından (siyasal sorumluluk yöneticileri kamu kaynaklarının verimli kullanılması konusunda zorlayıcı olacaktır) avantajlar sağlayacaktır²⁰⁵. Böylece, yerel birimlerde mali açıdan etkinlik sağlanabilecektir.

B. Belediyelerde Hizmet Etkinliğini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar

1. Performans Yönetimi

Kamu kesiminde hizmet etkinliğinin ölçülmesi özel kesimden farklıdır. Çünkü bu kesimde üretilen mal ve hizmetlerin çıktı olarak tanımlanması ve birim olarak ifade edilmesi çoğu zaman mümkün değildir²⁰⁶.

Performans yönetimi anlayışına göre; halka en yakın yönetim şekli olan yerel yönetimler, yerel seviyede vatandaşların yaşam kalitelerinde önemli farklılıklar yapabilecek büyük bir kapasiteye sahiptirler ve bu amaçları gerçekleştirme yolunda başarıyı, başarısızlığı ve bu süreci ölçecek bir yöntem mutlaka sahip olmalıdırlar²⁰⁷. Performans ölçümü ve yönetimi, yerel yönetimin faaliyetlerin ölçülmesinde ve bu ölçümlerin sonuçlarının planlama sürecine dâhil edilerek gelecekteki performansın geliştirilmesi için çok önemli bir araç olarak kabul edilmektedir²⁰⁸.

Aşağıda, belediyelerin öncelikle kısaca teorik anlamda performans yönetiminden bahsedilecek, daha sonra ise mevzuat yönünden belediyelerin performans yönetimine ilişkin zorunluluklarına değinilecektir.

a) Genel Olarak

Performans yönetimi, iyi bir performans seviyesine ulaşmak için idarenin, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesidir²⁰⁹. Bir başka tanıma göre, performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları

²⁰⁵ ÇALIŞKAN - SAĞDAŞ, s.328.

²⁰⁶ KİRMANOĞLU; a.g.e., s.183.

²⁰⁷ LOGOTRI, “Performance Measurement and Management in Asia-Pacific Local Government”, A Discussion Paper, Report 4, (September 2003),s.4, <http://www.logotri.net/pmsea.pdf> (25.05.2010)

²⁰⁸ Serpil AĞCAKAYA; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları” *Sosyo-ekonomi Dergisi*, Ocak -Haziran, 2009-1, s.29.

²⁰⁹ H. Mehmet SONGUR; *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995, s.19.

karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir²¹⁰.

Kamu yönetimi örgütlerinin, bu bağlamda belediyelerin giderek geleneksel girdi kontrolünden uzaklaşarak çıktı veya sonuç odaklı yönetim anlayışına geçtikleri görülmektedir. Prosedür ve kurallara dayalı bürokrasinin alternatifi olan sonuçlara odaklı yeni yönetim anlayışı, ileri düzeyde performans yönetim sistemlerinin geliştirilmesine neden olmuştur. Zira kamu yönetiminde sonuç odaklı olunması, geleceğe ilişkin amaç ve hedeflerin belirlenmesini, bunlarla ilgili performans göstergelerinin oluşturulmasını ve dönem sonunda da sonuçların (çıktıların) ölçülmesini gerektirmektedir²¹¹.

Performans ölçümü performans yönetiminin temelini oluşturmaktadır²¹². Performans ölçümü; ürünlerin, hizmetlerin üretilmesinde veya işlemlerin yerine getirilmesinde, görevlerin nasıl gerçekleştiğinin bir program dâhilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemidir²¹³. Performans ölçümü bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Daha teknik bir ifadeyle, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplaması, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanabilir²¹⁴.

En çok kullanılan belli başlı performans ölçütleri²¹⁵ şunlardır²¹⁶:

Girdiler: Faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan kaynak miktarını gösterir.

²¹⁰ Hulusi ŞENTÜRK; **Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi**, Belediye Yönetim Dizisi, s.8-9, www.platodanismanlik.com/v2/images/k13.doc (30.06.2010)

²¹¹ Süleyman SÖZEN; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 111-112

²¹² AĞCAKAYA; **a.g.e.**, s.30.

²¹³ ABD Hazine Bakanlığı Mali Yönetim Dairesi, **Performans Ölçümü**, çev. Hülya DEMİRKAYA, Sayıştay Başkanlığı Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi:7, 1993, s. 3

²¹⁴ Sacit YÖRÜKER, Levent KARABEYLİ, Safiye KAYA, Baran ÖZEREN; **Sayıştay'ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu**, Sayıştay Başkanlığı Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi:28, 2003, s.9

²¹⁵ Performans ölçütleri konusunda öğretilerde birçok ölçü çeşidi bulunmaktadır. Bu konuda bkz: Semih BİLGE; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), **Anadolu Üniversitesi SBE**, Eskişehir, 2006

²¹⁶ YÖRÜKER vd.; **a.g.e.**, s.15.

Çıktılar: Sunulan hizmetin birim olarak ifadesini belirtir. Ne üreteceğiz ve hangi faaliyetleri bitireceğiz sorunsuna yanıt arar.

Sonuçlar: Sunulan hizmetin hedefini ve hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusunu yanıtlar.

*Etkinlik (efficiency)*²¹⁷ : Kaynakların ne kadar iyi kullanıldığını ölçer.

Tutumluluk: Kaynakların ne kadar az masrafla kullanıldığını ölçülür.

Performans yönetiminde, performans ölçütlerinin belirlenmesi, performans denetiminin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Performans denetimi üçüncü bölümün konusunu oluşturduğundan burada bahsedilmeyecektir.

b) Belediyelerde Performans Yönetiminin Yasal Dayanakları

Türkiye’de performans ölçümü ve denetimi kavramı, kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamı içerisinde, performans kavramının ve performansın çeşitli unsurlarının yer almasıyla ele alınmaya başlanmıştır. Kamu yönetimimizde köklü reformlar yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, performans odaklı bir yönetim anlayışına yer vermiş ve performans ve unsurlarının en önemli yasal dayanağı haline gelmiştir. Yerel yönetimler reformu kapsamında yeniden düzenlenen yasalardan Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarının çeşitli maddelerinde de performans yönetimine, denetimine ve ölçütlerine yer verilerek performans odaklı yönetimin yerel yönetimler için de geçerli olması gerekliliği vurgulanmıştır²¹⁸. Bu bağlamda denilebilir ki belediyelerde hizmet etkinliği, verimlilik ve kalite artışı, toplumsal zorunluluğun yanı sıra hukuki bir zorunluluktur²¹⁹.

(1) 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 1.maddesinde kanunun amacı, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde

²¹⁷ YÖRÜKER vd. bu kavrama verimlilik demektedir (YÖRÜKER vd.; **a.g.e.**,s.19). Ancak yukarıda da belirtildiği üzere bu çalışmada İngilizce “efficiency” kelimesinin karşılığı olarak “etkinlik” kelimesi tercih edilmektedir.

²¹⁸ Semih BİLGE; “Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, **e-akademi Dergisi**, Sayı 59, Ocak 2007, www.e-akademi.org, (29.07.2010)

²¹⁹ ŞENTÜRK; **a.g.e.**, s.8.

edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır (md.5/g). Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar (md.9). Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar (md.11).

13. maddenin (c) fıkrasında bütçelerin, kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanıp, uygulanacağı ve kontrol edileceği belirtilerek, bütçeleme ilkelerinde performans ölçümünün önemi vurgulanmıştır. Kanunun 17. maddesinde; merkezî yönetim bütçesinin gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında, idarenin performans hedeflerinin de dikkate alınacağı belirtilip, düzenleyici ve denetleyici kurumlarında, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlayacakları kararlaştırılmıştır.

Kanunun faaliyet raporları başlığını taşıyan 41. maddesinde; her yıl üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde faaliyet raporları düzenleneceği, bu raporların, stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacağı ve bu raporda idarelerin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmelerin yer alacağı belirtilmiştir.

Bunlara ilave olarak 64. maddede tanımlanan dış denetimin, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği belirtilip, performans ölçüm ve denetimine vurgu yapılmıştır.

(2) 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı Kanunun 18.maddesine göre, Belediye Meclisi; stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmekle görevli ve yetkilidir. Aynı kanunun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38.maddesi; belediye başkanının; belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla görevli olduğunu belirtmiştir. Kanunun 41. maddesine göre de yine belediye başkanı mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır.

5393 Sayılı Belediye Kanununun “Denetimin Amacı” başlıklı 54. maddesine göre; belediye denetimi faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla;

hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır. Kanunun 55. Maddesinde denetiminin iç ve dış denetimden oluştuğu ve iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığı belirtilmektedir.

56. maddede Belediye Başkanı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. 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 hazırlamakla görevlendirilmiştir.

(3) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 18.maddesine göre büyükşehir belediye başkanı, belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmekle görevlidir.

(4) Diğer Dayanaklar

Performansa dayalı yönetim anlayışının ve uygulamalarının yasal dayanakları sadece kanunlarla sınırlı değildir. 58. Hükümet Acil Eylem Planında ve kalkınma planlarında da performans kavramının ve performans unsurlarının tanımlandığı ve hedeflendiği görülmektedir²²⁰.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında²²¹ da, etkinliği ölçen temel araçlardan birisi olarak performans denetimine geçileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel

²²⁰ Bkz: 58. Hükümet Acil Eylem Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf> (10.03.2010)

²²¹ **Uzun Vadeli Strateji ve 8. Kalkınma Planı (2001-2005)**, TBMM Kararı, Karar N. 697, Karar Tarihi: 27.6.2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan>

istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi, bu planın temel ilkeleri olarak benimsenmiştir.

2007–2013 yıllarını kapsayan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planının²²², temel ilkeleri arasında, kamusal hizmet sunumunda şeffaflık, hesapverebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin esas olduğu belirtilmektedir. Bu planda yerel yönetimlere yönelik olarak, yerel yönetimlerin sundukları hizmetler için ülke çapında asgari hizmet standartları belirleneceği ve standartlara uygunluk denetiminin de merkezi idare tarafından yapılacağı vurgulanmıştır.

Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinlik için politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması amacıyla, tüm kamu idarelerinin stratejik planlarını hazırlayarak, uygulamaya koymaları; politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesini ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını teminen nitel ve nicel veri yönetiminin geliştirilmesi; gerek politika oluşturma gerekse maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerden yararlanılması; kamu idarelerinin uygulayacakları politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin, uygulanacak politikaların maliyetini ve kamu idarelerinin performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulmasının sağlanması; kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilmesi ve kamu idarelerinde performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçlerinin geliştirilmesi de bu programdaki ana hedeflerdendir.

Tüm bu düzenlemeler göstermektedir ki, belediyeler performans yönetimini uygulamakla mükelleftir. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere performans yönetiminin hizmet etkinliğini sağlamada olumlu etkileri bulunmaktadır.

²²² 9. Kalkınma Planı (2007–2013), TBMM Kararı, Resmî Gazete, 1.07.2006 Mükerrer tarih, Sayı: 26215, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan>

2. Alternatif Sunum Yöntemleri

Mahalli nitelikteki kamu hizmetlerinin, diğer bir deyişle yerel kamusal malların, mahalli idareler tarafından sunulması gerektiği görüşünün arkasında yatan temel neden, yukarıda da açıklandığı üzere hizmette halka yakınlık ilkesi olarak bilinen yaklaşımdır. Bilindiği üzere, söz konusu ilkeye göre bir hizmet o hizmete en yakın idare tarafından sunulmalıdır. Bunun yanında yine yukarıda da açıklandığı üzere, bir takım ekonomik nedenlerle de yerel kamusal malların mahalli idareler tarafından sunulması gerektiği savunulmaktadır. Ekonomik nedenlerin en önemlileri arasında yer alan dışsallık argümanına göre, *“yaydığı dışsallıklar belirli bir bölge ile sınırlı kalan yerel nitelikteki mal ve hizmetler mahalli idareler tarafından sunulmalı”*dır. Yerel kamusal malların mahalli idareler tarafından sunulması gerektiği yönündeki görüşlerin birleştiği temel nokta ise etkinliktir. Mahalli idarelerin bu türden mal ve hizmetleri daha etkin sunacakları, gerek ekonomik gerekse başka nedenler ileri sürülerek savunulmuştur. Günümüzde mahalli idarelerin yerel kamusal mal ve hizmetleri sunması gerektiği görüşü yerini alternatif sunum yöntemleri yaklaşımına bırakmıştır²²³.

Yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyeler açısından ortaya çıkan gelişmeler aşağıdaki gibi özetlenebilir²²⁴:

- Rekabet etmenin ön plana çıkması
- Müşteri odaklı yönetimin yaygınlaşmaya başlaması
- Yönetimlerin yeniden yapılanmaları konularında yeni yaklaşımlar
- Hizmetlerin gereklilik sapması ile gerçekleşmenin farklı olması dolayısıyla öncelikli eylemlerin tespit ihtiyacı oluşması

Bu gibi gelişmeler sonucunda belediyeler, özel işletmeler gibi artan sorunları gidermek, daha etkin, etkili ve kaliteli hizmet sunmak için yeni modeller aramışlardır.

²²³ Tarık VURAL; “Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler”; (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye ABD**, İzmir, 2007, s.67.

²²⁴ Hatice CELEP; “Belediyelerde Performans Ölçümü ve BEPER Projesinin İncelenmesi”, **Hacettepe Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2007, s. 93.

(1) Genel Olarak

Özelleştirmenin yaygınlaştığı günümüzde, mahalli idarelerde bazı hizmetlerin arzında çeşitli yöntemlerin kullanılmasıyla, bu tür hizmetlerin bürokrasiye takılıp gecikmesi önlenirken, üretimde de verimlilik artışı görülmektedir. Kaynak yetersizliği, bürokrasiden kaçmak, teknik personel eksikliği, vesayet denetimi dışına çıkmak gibi arayışlar, mahalli idareleri alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanmaya teşvik etmektedir²²⁵. Alternatif sunum yöntemlerine başvurulmasının gerekçeleri Tablo 3 yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3: Alternatif Sunum Yöntemlerine Başvurulmasının Gerekçeleri

Teorik Gerekçeler	➤ Devletin rol ve fonksiyonlarında yaşanan değişim olgusunun mahalli idarelere yansımaları
	➤ Yerel yönetimlerin başarısızlığı teorisi
	➤ Optimal büyüklük sorunu
	➤ “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı
	➤ Kamusal hizmet finansmanında fayda ilkesinin yaygınlaşması
	➤ İdarelerarası rekabet teorisi
Diğer Gerekçeler	➤ Ekonomik ve mali gerekçeler
	➤ Hızlı kentleşme ve hizmetlerde yaşanan değişim
	➤ Siyasi ve ekonomik arenada yaşanan değişim
	➤ Merkezi hükümetin vesayetinden kurtulma isteği
	➤ Küreselleşmenin yerel yönetimlere yansımaları

Kaynak: VURAL; a.g.t., ss.93-114’den derlenerek oluşturulmuştur.

²²⁵ Ertuğrul ACARTÜRK; “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 6, 2001, s.46.

Mahalli idarelerin yerel kamusal mal ve hizmet sunumunda alternatif sunum yöntemlerini de Tablo 4 yardımıyla görebiliriz:

Tablo 4: Yerel Kamusal Hizmet ve Mal Sunumunda Alternatif Sunum Yöntemleri

MAL VE HİZMETLERİN SUNUM YÖNTEMİ	DÜZENLEYİCİ BİRİM	HİZMETİ SUNAN BİRİM	HİZMET BEDELİNİ ÖDEYEN	HİZMETİN ÜRETİLMESİNDE FİNANSAL DESTEĞİ SAĞLAYAN	TÜRÜ
İhale Yöntemi	M, Y	Ö	T	M, Y	Sözleşmeye Dayalı
İmtiyaz Yöntemi	M, Y	Ö	T		
Kiralama Yöntemi	M, Y	Ö	T		
Ortak Girişim ve Şirketleşme Yöntemi	M, Y, Ö	M, Y, Ö	T	M, Y, Ö	
Yap-İşlet-Devret Yöntemi	M, Y	Ö	T	M, Y	
Kupon Yöntemi	M, Y	Ö	T	M, Y	Sözleşmenin Olmadığı
Fiyatlandırma Yöntemi	M, Y	Ö	T		
Yasal ve Kurumsal Serbestleşme	M, Y, Ö	Ö	T		
Vergi Teşvikleri ve İdari Düzenlemeler	M, Y, Ö	Ö	T		
Gönüllü Kuruluşlar	Gönüllü Kuruluşlar	Gönüllü Kuruluşlar	Bedava Sunum	M, Y	Gönüllülük Esasına Dayalı
Kendi Kendine Hizmet	Bireyler	Bireyler	Bedava Sunum	M, Y	
M: Merkezi Yönetim Y: Mahalli İdareler Ö: Özel Sektör T: Tüketici					

Kaynak: Coşkun Can AKTAN; **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 2002, s.151.; VURAL; **a.g.t.** , s.119'dan yararlanılarak geliştirilmiştir.

Tablo 4'ten de anlaşılacağı üzere yerel kamusal mal ve hizmet sunumunda sözleşmeye dayalı, sözleşmeye dayalı olmayan ve gönüllülük esasına dayalı değişik türde sunum yöntemleri bulunmaktadır.

Sözleşmeye dayalı alternatif hizmet sunum yöntemleri; Tablo 4'te de görüleceği üzere, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, yap işlet devret yöntemi, kiralama yöntemi, ortak girişim yöntemi ve yönetim ve hizmet sözleşmesi yöntemi olarak sıralanabilir. Sözleşmeye dayalı alternatif hizmet sunum yöntemlerinin temel özelliği hizmet sunumunun bir sözleşme çerçevesinde özel sektör kuruluşlarına devredilmesidir. Örneğin sözleşmeye dayalı alternatif hizmet sunum yöntemlerinden en yaygın olarak kullanılanı olan ihale yönteminde belirli bir yerel kamusal malın sunumu, ilgili mahalli idare birimi ve özel sektör kuruluşu arasında yapılan sözleşme ile anılan özel sektör organizasyonuna devredilmektedir. Sözleşmeye dayalı alternatif hizmet sunum yöntemlerinin bir diğer özelliği, hizmet sunumunun belirli bir süre ile özel firmalara devrediliyor olmasıdır. Bu süre sözleşmede belirtilen süredir. Sürenin bitiminde ilgili mahalli idare birimi sözleşmeyi yenileyebileceği gibi yenilemeyip hizmet sunumunu kendi üzerine alma ya da başka bir özel firma ile sözleşme yapma hakkına da sahiptir²²⁶.

Sözleşmeye dayalı yöntemlerin aksine **sözleşmeye dayalı olmayan** yöntemlerde hizmet sunumunun devri söz konusu değildir. Yani hizmet sunumu ilgili mahalli idare birimi ile özel sektör kuruluşu arasında yapılan bir sözleşme çerçevesinde gerçekleştirilmemektedir. Bu yöntemlerin temel amacı özel sektör firmalarını hizmet sunmaya teşvik etmektir. Yani mahalli idareler, özel firmaları bir takım yerel kamusal malları sunmaları konusunda teşvik etmektedir. Sözleşmeye dayalı olmayan alternatif hizmet sunum yöntemleri Tablo 4'ten görüleceği üzere, kupon yöntemi, fiyatlandırma yöntemi, yasal kurumsal serbestleşme ve vergi teşvikleri ve idari düzenlemelerden meydana gelmektedir²²⁷.

Gönüllülük esasına dayalı yöntemlerin ise temel özelliği, hizmetin sunumunda herhangi bir sözleşmenin olmamasının yanında ilgili mahalli idare birimi tarafından da gönüllü kuruluşlara söz konusu hizmetleri sunmaları için bir teşvik

²²⁶ VURAL; a.g.t., s.121.

²²⁷ VURAL; a.g.t., s.138.

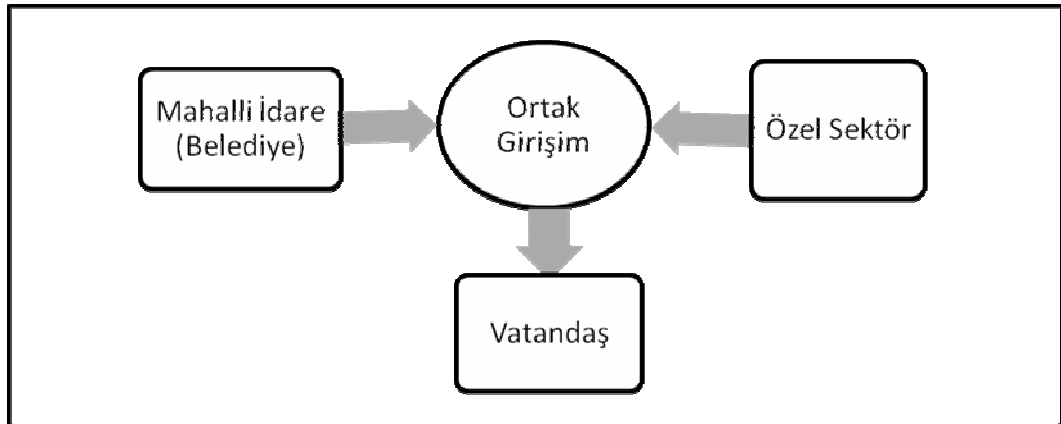
verilememesidir. Mahalli idarelerin yapacağı yardımlar daha çok gönüllü kuruluşlara destek vermek mahiyetindedir. Gönüllülük esasına dayalı alternatif hizmet sunum yöntemlerini gönüllü kuruluşlar eliyle yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumu ve kendi kendine hizmet olmak üzere ikiye ayrılır²²⁸.

Yukarıda yer alan alternatif hizmet sunum yöntemlerinden ortak girişim ve şirketleşme yöntemi konumuz açısından önem arz ettiğinden sadece bu yöntemin açıklanmasına aşağıda yer verilmiştir.

(2) Bir Alternatif Sunum Yöntemi Olarak Ortak Girişim ve Şirketleşme

Kamu girişimciliği ve özel girişimciliğin yanı sıra bir başka tür girişimcilik de kamu ve özel kesimin birlikte ortaklık kurarak bazı faaliyetleri yürütmeleridir. “*Karma iktisadi girişimcilik*” veya “*ortak girişim*” (joint venture) adı verilen bu girişimcilik türü esasen geniş anlamda özelleştirme kapsamında mütalaa edilmektedir²²⁹. Karma iktisadi girişimler veya ortak girişimler, kamu özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak “şirket” biçiminde kurulmak durumundadır. Uygulamada hemen hemen bütün ülkelerde karma iktisadi girişimler anonim şirket şeklinde kurulmaktadır. Karma iktisadi girişimlerde kamunun payının %50’nin altında olduğu durumlarda “kamu iştiraki” söz konusu olmaktadır²³⁰.

Şekil 2: Şirketleşme ve Ortak Girişim Yöntemi



Kaynak: AKTAN; a.g.e., s.150.

²²⁸ VURAL; a.g.t., s.146.

²²⁹ AKTAN; a.g.e., s.140.

²³⁰ AKTAN; a.g.e., s.140.

Şekil 3’te de görüleceği üzere yerel yönetim ve özel sektör mal veya hizmetin üretilmesine karar vermekte, (yani üretimin düzenlemesi ortak olarak yetkisini elinde bulundurma) ve bu ortak girişim vatandaşla hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir.

Ortak girişim yönteminde, kamu hizmeti birimlerinin özellikle büyük ölçekli yatırımlarını bu alanda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları ile birlikte kurdukları ortak şirketler eliyle gerçekleştirmeleri söz konusudur. Sisteminin esasını özel sektörle sözleşme yapmaktan çok özel şirketlerle ortaklık kurmak oluşturmaktadır. Sistemde üç olasılıktan bahsedilebilir. İlk olarak kamu kuruluşu veya kamu kuruluşuna bağlı girişimci kuruluşlardan birisi veya uluslararası bir kuruluş bir ya da birden fazla özel girişimci kuruluşla bir karma ekonomi şirketi veya ortak girişim oluşturur. Kamu kuruluşu, daha sonra bu şirketle sözleşme yapar. İkinci olarak ilgili yerel yönetim birimi kamu hizmeti üreten mevcut bir şirketle ortaklığa gider. Son olarak yerel yönetim birimi kamusal hizmet üreten bir şirketten hisse senedi satın alabilir²³¹.

Türkiye’de belediyelerin aşağıda da belirtileceği üzere şirketleşme yoluna gitmeleri yasal olarak mümkündür. Belediyeler kaynak yetersizliği ve niteliksiz aşırı istihdam, kanunla kendilerine verilen bir kısım hizmetlerin gerçekleştirilmemesi gibi nedenlerle mevzuatla verilen ancak yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleştirilmesi için şirketleşme yolunu tercih etmeye başlamışlardır²³².

Ergin ve Reuter’e göre belediyeler iktisadi teşebbüslerde bulunurken aşağıda yazılı noktaları göz önünde bulundurmaldırlar²³³:

- *“İktisadi teşebbüsün gayesi kamu yararına ilişkin bir ihtiyacın temini olmalıdır.*
- *Yapılmak istenilen iş başkaları tarafından daha iyi bir şekilde vücuda getirilmiş veya getirilmekte olamamalıdır.*
- *İktisadi teşebbüs belediyenin mali kudretine ve ihtiyacına uygun olmalıdır.*

²³¹ VURAL; a.g.t., s.136.

²³² ACARTÜRK; a.g.m., s.53.

²³³ Necmettin ERGİN - Ernst REUTER; **Belediye Maliyesi**, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1945, s.120’den aktaran; KELEŞ; a.g.e., ss.445-446

- *İktisadi teşebbüsler belediyeye ait varidat getirmeli, (ve çok istisnai hallerden maada) bu varidat teşebbüsün taraflarını kapsamalıdır.*
- *Umumi ihtiyaçların çerçevesi haricinde iktisadi teşebbüslere girişmemelidir.”*

Belediyeler iktisadi teşebbüste bulunur iken piyasaya girmektedirler. Bu noktada sunulan mal ve hizmetlerin “ekonomik davranışla” ilişkili olup olmadığının açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Eren ve Kılıç’a göre bunun için şu üç sorunun yanıtlanması önem kazanmaktadır²³⁴:

- Bu hizmetlerin üretilmesi ile kamusal bir amaç gerçekleşecek mi?
- Belediyenin kamu hizmetini kendi bölgesinde üretmesi başarılabilecek mi?
- Söz konusu hizmet özel yüklenici tarafından daha uygun olarak üretilbilir mi?

Buradan da anlaşılacağı üzere belediyelerin sunmuş olduğu ekonomik faaliyetin, kamu yararını gözetmesi, hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesine göre düzenlenmesi ve sunulan hizmetin özel bir yüklenici tarafından daha uygun üretilmemesi gerekmektedir.

II. TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediyelerin yerel düzeyde kamu hizmeti sunarak yöre halkının birçok ihtiyacını karşılayabilmek için sahip olduğu görev ve yetkileri oldukça fazladır. Belediyeler kendilerine kanunla verilmiş görevleri yerine getirebilmek için gerektiğinde işletmecilik yapmak zorunda kalmaktadır. Öte yandan belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hemşerilerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla bazı iş birimlerini özel teşebbüs statüsüne sokarak, özel hukuk hükümlerine göre işletebilmektedir.

Geçmişte sadece sınırları çerçevesinde yerel hizmetlerin sunulması ile ilgilenen mahalli idareler, bugün, özellikle büyükşehirlerde doğalgaz, su, altyapı gibi alanlarda, BİT’ler aracılığıyla, mali açıdan çok yüksek meblağlara hükmetmekte ve

²³⁴ EREN - KILIÇ; a.g.m., s.91.

buna göre de çok kapsamlı faaliyetlerde bulunmaktadır. BİT’ler, belediyelerin yerel kaynakları en etkin şekilde değerlendirerek yerel kalkınmaya ve dolayısıyla ulusal kalkınmaya katkıda bulunmaya olanak sağlayan, aynı zamanda yerel hizmetleri daha esnek ve dinamik bir süreç çerçevesinde sunmalarına olanak tanıyan alternatif bir yöntem olarak öne çıkmaktadır²³⁵.

Genel anlamda mahalli idarelerin özerkliğinin mali özerklikle yakından ilişkili olduğu da düşünülürse belediyelerin kendi başlarına yürütecekleri ekonomik girişimlerin yerel özerklik açısından büyük önem taşıdığı da söylenebilir²³⁶.

A. Kısa Tarihçesi

Batı Avrupa ülkelerinde belediyelerin iktisadi, ticari ve sınaî teşebbüslere el atmaları XIX. Yüzyılın sonlarına doğru büyük bir gelişme göstermiştir. Su, elektrik, havagazı ve şehir içi ulaşımı gibi yerel kamu hizmetlerinin belediyeler tarafından bizzat ele alınıp işletilmesini ifade için “belediyeleştirme” (*municipalisation*) deyimini kullanılmıştır. Hizmetler genellikle “imtiyaz” (*concession*), “doğrudan doğruya yönetim” (*régie directe*) ve “ortak yönetim” (*régie intéressé*) şeklinde yürütülmüştür. Bu yönetim ve işletme şekilleri zamanla değişme ve gelişme göstererek doğrudan doğruya yönetimin yumuşatılması suretiyle “özerk yönetim” (*régie autonome*) ve “kurum halinde tüzelkişiliği haiz yönetim şekli” ortaya çıkmış ve bu arada “özel hukuk hükümlerine tabi karma ekonomik şirketler” (*la société d’économie mixte*) halinde yönetim ve işletme de giderek yoğunlaşmıştır²³⁷.

Ülkemizde mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu’ndan önce, İstanbul ve İzmir gibi kıyı kentlerinde elektrik, su, havagazı, tramvay ve telefon gibi kentsel hizmetler karlılığı nedeniyle imtiyazlı şirketlerce yürütülmekteydi. Örneğin İzmir’de bu şirketler arasında; İzmir ve Tramvay Şirketi (1885), İzmir Suları A.Ş. (1895), İzmir Havagazı Şirketi (1859) sayılabilir. İzmir - Bornova ve Basmane - Gümrük arasındaki yollar da yine imtiyazla yabancı şirketler tarafından yapılmıştır²³⁸. 1900 yılından sonra kent hizmetlerine ilişkin kurulan bu şirketler önce devletleştirilmiş ve

²³⁵ Ahmet BERK; “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşekkülleri, *Sayıştay Dergisi*, S. 49, Nisan-Haziran 2003, s.52.

²³⁶ KELEŞ; *a.g.e.*; s.445.

²³⁷ Enis YETER: “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, *TİD*, S. 400, Eylül 1993, s.79.

²³⁸ Zerrin Toprak KARAMAN, Hüseyin ÖZGÜR; “İzmir Büyük Kent Yönetimi Alanında Belediye Şirketleri”, *TİD*, S.399, Haziran 1993, s.175.

daha sonra “*belediyeye bağlı idareler*” şeklinde ve yönetimlerine kısmen özerklik sağlanarak yeni bir yapılanma oluşturulmuştur. Bu işletmelere İETT, EGO ve ESHOT örnek verilebilir²³⁹.

Ülkemizde belediye iştiraki ile kurulan ilk şirket 1924 yılında Ankara’da kurulan “Aksaray Azmi Türk”tür. 1926 yılında da Kayseri’de “Kayseri ve Civarı Elektrik” kurulmuştur. 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılana kadar belediyeler tarafından başka şirket kurulmamıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra belediyelerin;

- 1924 - 1930 yılları arasında 2
- 1931 - 1940 yılları arasında 1
- 1941 - 1950 yılları arasında 3
- 1951 - 1960 yılları arasında 14
- 1961 - 1970 yılları arasında 14
- 1971 - 1980 yılları arasında 110
- 1981 - 1990 yılları arasında 130 adet

şirkete, kurucu veya ortak olarak katıldıkları görülmektedir²⁴⁰.

1992 yılı itibariyle nüfusu 20.000’den fazla olan 275 belediyeyi kapsayan bir araştırmada, bu belediyelerden 89’unda 102 adet belediye bütçesi dışında yer alan katma bütçeli işletme olduğu saptanmıştır²⁴¹.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca 2006 yılında bir soru önergesine verilen cevaptaki bilgilere göre Türkiye’de belediyelerce kurulan veya iştirak olunan şirket sayısı 337’dir. Bu şirketlerden 119’u ilçede, 218’i ise il merkezinde faaliyet

²³⁹ KARAMAN, ÖZGÜR; **a.g.m.**, s.176.

²⁴⁰ Alim BARUT - Hüseyin ÖNAL; “Belediyelerin Kurduğu, Katıldığı, Kurup Kapattığı Şirketler Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İncelemesi”, **Araştırma Raporu**, Ankara 1993, s.114’den aktaran: Selin SÜTAY; “Belediye İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2006, s.60.

²⁴¹ YETER; **a.g.m.**, s. 82.

göstermektedir. 28.03.2004 yerel seçimleri ile 2006 yılı arasında kurulan şirket sayısı 39'dur²⁴².

B. Tanımı

Belediyelerin ekonomik girişimleri “Belediye İktisadi Teşebbüsü” olarak adlandırılır. BİT kavramındaki esin kaynağının “Kamu İktisadi Teşebbüsü (KİT)” kavramı olduğu söylenebilir. BİT, Anayasamızın 165. maddesinde, “*sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklar*” şeklinde tanımlanan KİT’lerden farklıdırlar. BİT’ler, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun ilgili maddeleri çerçevesinde, belediyeye verilen görev ve hizmet alanlarında kurulurlar. Bu noktada BİT’ler, kısıtlı faaliyet alanları ile belediyelerin birçok aslî fonksiyonuna yardımcı kurumlardır. KİT’lerin ise faaliyet alanlarında kısıtlama yoktur ve devletin asli fonksiyonlarına ilave kurumlardır²⁴³. Kısaca BİT’ler belediyenin görev alanına giren “yerel” hizmetlerin görülmesi amacıyla kurulu iken KİT’ler “ulusal” düzeyde hizmet amacı güderler.

Akalin’a göre; “BİT’ler bir kuruluş statüsüne göre mahalli idarelerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince mahalli idarelerin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının mahalli idarelerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu mahalli idare gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır”²⁴⁴.

Uluslararası tanımlamalarda BİT’lerin “kamu işletmesi” adı altında tanımlandığını söyleyebiliriz. Bu bağlamda kamu işletmesi “sermayesinin % 50’den fazlası merkezi yönetime ‘veya yerel idarelere’ ait olan veya sermaye payı % 50’nin altında olmasına karşın yönetim kontrolü kamunun elinde olan işletmeler” olarak tanımlanmaktadır²⁴⁵.

²⁴² Ali COŞKUN; Soru Önergesi Cevabı, 06.10.2006, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-16734c.pdf> (20.05.2009)

²⁴³ Bu konuda bkz: AKTAN; a.ge., ss.10-11.

²⁴⁴ Güneri AKALIN; “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.6, Kasım 1994, s. 15.

²⁴⁵ Hazine Müsteşarlığı; **2008 Kamu İşletmeleri Raporu**, Kasım 2009, s.2. ; 2006/111/EC AB Komisyonu Şeffaflık Direktifi, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/siteen/oj/2006/l_318/l_31820061117en00170025.pdf (28.05.2010)

BİT'ler uluslararası tanımlamalarda “yerel kamu şirketi” olarak da adlandırılırlar. Kitchen'e göre yerel kamu şirketleri, piyasa rekabet koşulları kapsamında bir ücret veya bedel karşılığında mal ve hizmet üretmekle sorumlu olan kamu şirketidirler. Aynı zamanda yerel kamu şirketi, kendine ait bir bütçe, muhasebe ve finans sistemine, işgücüne, sermaye araçlarına, bağımsız veya yarı bağımsız yönetim organına sahip olan, faaliyetlerinin izlenmesinden ve rapor edilmesinden sorumlu, ticari bir tüzel kişiliktir²⁴⁶.

CEEP (Avrupa Yerel Kamu Şirketleri Birliği/The European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services) 'nin tanımda da yerel kamu şirketi, genel kamu yararına yönelik mal veya hizmet üreten, bir (veya birkaç) yerel yönetim birimi tarafından sermayesinin en az %50'si veya %50'sinden azına sahip olunmakla birlikte bu şirketin faaliyetleri üzerinde uygulamada kontrolü elde tutulan, bir tüzel varlık olarak tanımlanmaktadır²⁴⁷.

Sonuç olarak, BİT'ler genel olarak, yerel düzeyde hizmet sunan, kamu yararına ulaşmak amacıyla tasarlanmış, zorunlu mal ve hizmetler ile doğal tekel olan hizmetlerin daha etkin ve ucuz yollarla halka ulaştırılmasını hedefleyen, bağımsız bütçeli, özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar olarak tanımlanabilir.

C. Özellikleri

BİT'lerin kendilerine has bazı önemli özellikleri bulunmaktadır. Yukarıdaki tanımlara dayanılarak bazı özellikleri şu şekilde sıralanabilir²⁴⁸:

- 1)Belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler.
- 2) Sermayelerinin yarısından fazlası belediyeye aittir. Belediyenin sahip olduğu sermaye oranının %50'den az olması halinde belediye iştirakinden söz edilir.

²⁴⁶ Harry KITCHEN; “Local Government Enterprises”, **Perspectives on Fiscal Federalism**, (Ed. Richard M. BIRD and Francois VAILLANCOURT), World Bank Institute, Washington, 2006, s.141.

²⁴⁷ EPL; **Serving The Public: The Role and Benefit of Local Public Enterprises in Europe**, KFS Företagsservice AB, Sweden, Lars Westberg, 2005, s.7.

http://www.lesepl.fr/pdf/Manifeste_serving_the_public_EN.pdf (28.05.2010)

²⁴⁸ Nuri TORTOP; “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi” **Çağdaş Yerel Yönetimler** Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 1, Ocak 1998, s.91. ; AKALIN; **a.g.m.**, s.15 ; Recep BOZLAĞAN; “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, S.13, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> (10.04.2009)

3) Pazarlanabilen (kişisel) mal ve hizmet üretirler. Yani üretilen malların tüketim özellikleri (rakip ve engellenebilir) olacaktır. Bu nedenle, mahalli idarelerin kurdukları radyo ve televizyon kanalları, reklam almadıkları sürece, BİT sayılmazlar ve kamu hizmeti niteliği taşırlar.

4) Mülkiyetinin ve denetiminin yeterince mahalli idarelerin elinde olması, dolayısıyla yönetim kurullarının mahalli idarelerce atanır.

5) Cari maliyetlerini finanse eden gelirin çoğunu mahalli idareler kasasından karşılamayan firmalardır.

6) İlke olarak yerel toplumun sosyal yararını (refahını) maksimize edecek şekilde kaynak tahsis edecekleri kabul edilir. Bu nitelik BİT'leri, özel teşebbüsten ayırt eder. Bilindiği gibi özel teşebbüs kar amacına göre kaynak tahsis eder.

7) Belediye bütçesinden bağımsız bir bütçeye sahiptirler. Ancak bu bütçeleri belediye tarafından konsolide edilir.

8) Özel hukuk tüzel kişisidirler.

Gözler'e göre; BİT'ler, kanunların verdiği özel yetkiye dayanarak, kamu tüzel kişileri (belediyeler, büyükşehir belediyeleri) tarafından kurulduğuna ve kendilerini kuran mahalli idarenin vesayeti altında bulunduklarına göre, birer "*kamu kurumu*"dur. Yine, bunları kuran kamu tüzel kişileri (belediyeler ve büyükşehir belediyeleri) mahalli idareler olduğu ve bunlar bu mahalli idarelerin üstlendiği görevleri yerine getirmek için kuruldukları için, bunlar ayrıca birer "*mahalli kamu kurumu*"dur. Tabi, söz konusu şirketlerin kamu kurumu olabilmesi için bunların sermayesinin tamamının veya çoğunluğunun bir kamu tüzel kişisine (yani belediye veya büyükşehir belediyesine) ait olması gerekir. Aksi takdirde ortada kamu tüzel kişisinin ortak olduğu bir şirketten başka bir şey olmaz²⁴⁹.

D. Kuruluş Amaçları

Mahalli idarelere gerek kendi kanunlarında, gerekse çeşitli kanunlarla birçok görev yüklenmiştir. Mahalli idareler, kanunlarda yer alan görevlerini yerine getirme konusunda zaman zaman yetersiz kalmakta, bu yetersizlikleri gidermek üzere şirket

²⁴⁹ GÖZLER; **a.g.e.**, C.I., s.593.

kurma veya kurulmuş şirketlere ortak olma yoluna gitmektedirler. Türkiye’de şirket kurma girişimlerinin özellikle 1986 yılından itibaren hız kazanmıştır.

Genel anlamda, performansını artırmak isteyen ancak yasalarla, tüzüklerle, yönetmeliklerle ve benzeri uygulamalarla eli kolu bağlanan ve hizmet üretmez konuma gelen mahalli idarelerin söz konusu teşebbüsleri kurarak, yaratıcı kimliğiyle ağır vesayet denetiminden kurtulmayı ve daha verimli hizmet sunmayı hedeflemekte olduklarını belirtmektedir²⁵⁰.

Belediye hizmetlerini özelleştirmenin bir aracı olarak görülen şirketleşme, belediyelerin kamu hukuku kurallarından uzak, özel hukuk hükümlerine tabi şirket kurmaları ya da bu nitelikteki bir şirkete ortak olmaları veya belediyelerin bazı şirketlerini özel hukuk hükümlerine tabi hale getirmeleri demektir. Şirketleşmeden amaç ağır işleyen kamu hukuku kurallarını bertaraf edip belediye işletmelerinin süratli, ekonomik ve verimli çalışmasını sağlamaktır. Belediyeleri şirketleştirmeye iten nedenlerin başında merkezi idarenin hem yerindelik hem de hukukilik denetimini içeren sıkı idari vesayet denetiminden kurtulmak gelmektedir. Ayrıca merkezi idarenin uyguladığı düşük ücret politikasından dolayı belediyeler nitelikli ve uzmanlaşmış teknik eleman istihdam edememektedir. Şirketleşme tatminkâr ücretle eleman istihdamına imkan verdiği için bu yönüyle de belediyeler için cazip olmaktadır²⁵¹.

Karanfiloğlu 2000 yılında yayınlamış olduğu çalışmada, BİT’lerin kuruluş amaçlarını, mahallin sosyal ve ekonomik gelişimine daha fazla katkıda bulunmak, gelir arttırmada yeni kaynaklar yaratmak, nitelikli eleman istihdam etmek, özel girişimcilere giden kamu fonlarının bir kısmını iktisadi teşebbüsler aracılığı ile tekrar belediyeye kazandırmak, özel bankaların sermaye şirketlerine sundukları kredi olanaklarından yararlanmak²⁵², siyasi reklam amacıyla hareket ederek görünür bir

²⁵⁰ ACARTÜRK, **a.g.m.**, s. 47,

²⁵¹ Bilal ERYILMAZ; “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **TİD**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989, s.51.

²⁵² 5393 Sayılı Kanun’un 68. maddesinde yapılan düzenlemeyle, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşması yasaklanmıştır. Ayrıca, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye

eser bırakmak, yasal prosedürlerden kurtulmak, bazı kanunların kapsamı dışına çıkmak amaçlarıyla kurulmakta oldukları belirtilmektedir²⁵³.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, belediye işletmelerinin kuruluş nedenleri ve sağladıkları avantajlar şöyle sıralanmıştır²⁵⁴:

1) Doğal yerel kamu tekellerinin; su, elektrik, gaz, ulaşım vd. yerel işletmelerin kurulması gereği;

2) Temel ihtiyaç maddelerinin düşük fiyatlarla yerel tüketicilere sağlanması (ekmek, kömür, kreş, tanzim satış mağazaları, hastaneler, düğün ve nikah salonları vd.);

3) Yerel kalkınma girişimlerine öncülük gereği;

4) Yerel yönetimlere vergi dışı ek gelir sağlanması (otoparklar, rant tesisleri (iş hanları-oteller), maden suları, yerel yönetimleri finanse edecek vergi dışı gelirlerin elde edilmesi anlamında);

5) İşletme yöneticisine inisiyatif tanıma ve fırsat verme sonucu etkili-verimli yönetim yaratma fırsatından yararlanma;

6) Denetimlerinin istenilen etkinlikte yapılabilmesi;

7) Belediye birimlerinin müdahaleci yönetimlerine karşılık, yarı özerk ve belediye başkanı ve meclis üyelerinin müdahalesinden büyük ölçüde uzak katma bütçeli yönetim olanağını sağlamasının yanında belediye meclis üyelerinin ve başkanın tartıştığı ve onayladığı işletme bütçesi ile iş programına sahip çıkılmayı sağlaması.

meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabilecektir. Belirtilen usul ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanacaktır.

²⁵³ A. Yasin KARANFİLOĞLU; **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 9, Ankara, 2000, s. 59.

²⁵⁴ DPT; **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı - Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2001, s. 85. <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> (29.04.2010)

Belediyelerde şirket kurmanın gerekçeleri ise aynı raporda; hizmetleri özelleştirmek, kamu kurumlarının tabi oldukları bürokratik usul ve kurallardan kurtularak, özel kesimin yararlandığı piyasa şartlarının gerektirdiği imkânları ve teknikleri kullanmak, kamu personel rejiminin dışına çıkarak esnek istihdam ve esnek ücret politikası uygulama olanağına sahip olmak, merkezi vesayet denetiminden kurtulmak, ihale yoluyla özel şirketlere giden kamu fonlarının, şirketler aracılığı ile tekrar belediyelere dönüşünü sağlamak, yerel halkın katılımını sağlayarak, mahalli sermayeyi harekete geçirmek, yeni istihdam olanakları oluşturmak, yerel imkânları değerlendirmek olarak belirtilmiştir.

Yukarıda yer verdiğimiz değerlendirmelerden hareketle belediyelerin ekonomik girişimlere girmesinin amaçlarını şöyle sınıflandırabiliriz.

1. Belediye Hizmetlerinde Etkinliği Sağlamak

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesi dikkatlerden uzak tutulmaması gereken bir öneme sahiptir. Bununla beraber hizmet etkinliği ve verimlilik kavramları, çoğulcu, katılımcı, geçişken ve insan merkezli, demokratik yerel yönetim bağlamında ele alındığı zaman bir anlam ifade etmektedir²⁵⁵.

Mahalli idareler açısından etkinlik, belirlenen amaçlara uygun ve yeterli şekilde, daha az kaynak ve emek harcayarak hizmetlerin yerine getirilmesini ifade etmektedir²⁵⁶. Mahalli idarelerde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik olarak özel kesimde geliştirilmiş olan tekniklerle, yol ve yöntemlerin kamu kesiminde uygulamaya geçirilmesi bakımından mahalli idareler, merkez yönetimin başkentteki ve taşradaki kuruluşlarına göre, çok daha uygun ve örgütsel bir ortam oluşturmaktadırlar²⁵⁷. Bu anlayıştan hareketle BİT'ler, özellikle büyükşehir belediyelerinin sorumlu oldukları birçok hizmeti daha kolay, etkin ve verimli yerine getirebilmek amacıyla özellikle 1985'ten sonra kurulmaya başlanmıştır.

²⁵⁵ Alan DUBEN - Sadun EMREALP; **Urban Management Development**, IULA-EMME Publication, İstanbul, 1993, s.17.

²⁵⁶ Rafet ÇEVİKBAŞ, "Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu", **TİD**, Yıl:67, Sayı:407, Haziran 1995, s.77.

²⁵⁷ Selçuk YALÇINDAĞ; "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 6, S. 1, Ocak 1997, s.3-16.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun şirket kurulması konusunda yetki veren 70.maddesinin gerekçesine göre²⁵⁸, belediyelerin şirket kurulmasının amacı, belediyelerin hizmetlerini daha etkili, verimli ve ekonomik şartlarda sunmasına ve kaynak oluşturmalarına yardımcı olmaktır.

Küresel ölçekte yerel kamu şirketlerinin sayılarının artmasının belirgin sebeplerinden birisi de kamusal hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik ilkelerinin giderek önem kazanmasıdır. Etkinlik ve verimlilik ilkelerinin temel gerekliliği ise şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim sistemidir. Kamu adına üretilen ve sunulan hizmetlerin etkinliği için kamudan hesap sorabilecek olan ise vatandaşır²⁵⁹.

BİT’ler, özellikle yerel hizmet taleplerine hızlı yanıt verme gereksiniminin ön plana çıktığı alanlarda, hantal bürokratik mekanizmaların azaltılmasını sağlamaktan başlayıp rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmeye varan birçok avantajdan yararlanmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda BİT’lerin esas kuruluş amacının “kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütmek” olduğu hep söylenegelmektedir²⁶⁰.

Nitekim şirketleşme, yukarıda da belirtildiği üzere belediyelerde alternatif bir hizmet sunma yönetimidir. Belediyeler daha etkin hizmet sunabilmek ve hemşerilerine götüreceği hizmetlerde yüksek verime ve tatmin edici sonuçlara ulaşabilmek amacıyla iş birimlerini “şirket” statüsüne sokarak özel hukuk hükümlerine göre işletmektedirler.

Genelde yarı kamusal mal niteliğindeki (su, kanalizasyon, toplu taşıma, vb.) hizmetlerin veya hal, mezbaha gibi yüksek getirili hizmet alanlarında faaliyetler belediyece bizzat yönetildiğinde hizmet bedelinin hesabı oldukça zor olabilmektedir. Ancak bu alanda hizmet verecek bir şirket kurulduğunda sunulan hizmetin özelliğinden kaynaklanan biçimde daha ticari amaca dönük muhasebe yönetimlerinin uygulanmasına yönelik bir ortam oluşturabilecektir. Böylece azaltılan bürokratik

²⁵⁸ 5393 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf> (15.03.2010)

²⁵⁹ Yüksel DEMİRKAYA; “Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi SBE Dergisi**, C. 7, S. 13, s. 423.

²⁶⁰ Gürbüz ÖZDEMİR; “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 71, Ekim-Aralık 2008, s.41.

işlemler sayesinde, pazara yönelik esneklik ve talebe hızla yanıt verme olanağı bulunulabilir²⁶¹.

Genel bütçeden belediyelere hizmetleri ve görevleri ile orantılı gelir aktarması yapılamamaktadır. Bir bütçe içerisinde yer alan hizmetler için genelde etkin bir kaynak tahsisi yapılamamaktadır. Aynı bir hesap tekniğine ve bütçeye sahip olan teşebbüsler sayesinde kaynak tahsisinin gereğine daha yakın bir biçimde yapılması olanaklı kılınabilmektedir. Ayrıca, BİT'ler kullandıkları bütçeleme teknikleri ile maliyetlerini, kar veya zararlarını belediyelere göre daha kolay bir şekilde hesaplayabilmektedirler. Bu da çalışma programlarını, fiyat politikalarını gerektirdiği gibi düzenlemelerine olanak sağlamaktadır²⁶².

BİT'lerde nitelikli personel bulundurmanın avantajı, bürokrasinin nispeten çok daha az olması, belli bir konu üzerinde yoğunlaşmış olması, çalışanların memur statüsü dışında performanslarına göre ücretlendirilmesi sonucu verimlilik artmakta piyasa fiyatlarından daha ucuza, etkin ve kaliteli bir hizmet gerçekleştirebilmektedir²⁶³.

BİT'ler ayrıca piyasa koşullarının denetimi açısından da önemli yararlar sağlamaktadır. Nitekim belediyeler BİT'ler ile girişimci, düzenleyici, üretici bir rol üstlenerek, kendi hemşerileri lehine bir takım önlemler almaya çalışmaktadırlar. Belediyeler dayanıklı ve dayanıksız gıda maddelerinin üretim, dağıtım, tüketim kesimleri arasına, hem üretici hem de dağıtıcı olarak belde sakinleri arasına, hem üretici hem de dağıtıcı olarak belde sakinleri lehine fiyat oluşturma çabasına girmişlerdir. Düzenli, ucuz ve kaliteli ürünleri belirli semtlere ulaştırmak için halk pazarlarının yanı sıra, tanzim satış mağazaları zincirleri ile de piyasada düzenleyici rol oynamışlardır²⁶⁴.

²⁶¹ Kamil DEMİRCİOĞLU; "Belediye ve İl Özel İdarelerinde Şirketleşme Olayı", **İdarecinin Sesi Dergisi**, S.3, Haziran 1999, s.57.

²⁶² Dinçer ÇETİNTAŞ; "Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği" (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Marmara Üniversitesi SBE Maliye ABD**, İstanbul, 2007, s.64.

²⁶³ ÇETİNTAŞ; **a.g.m.**, s.65.

²⁶⁴ Mustafa DÖNMEZ; "Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları" **Beklenen Dergisi**, Ankara, Mayıs 1998, s.59.

2. Merkezi Yönetimin Vesayet Yetkisinden ve Denetiminden Kurtulmak, Mali Açıdan Özerk Olmak

Mahalli idareler, ilk kuruluşundan bu yana yerel kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler olarak algılanmışlardır. Bu anlayış belediyelerin yapılanmasında da kendini göstermiştir. Belediyeler başkan eksenli merkezi bir yapıda teşkilatlanmışlar ve bu yapı hep süregelmiştir. Bu durum merkezi idaredeki yetersizliklerin ve diğer sorunların mahalli idarelere aynen yansımaya da yol açmıştır²⁶⁵.

Kamu yönetiminde gerçekleştirilen birçok değişim ve gelişime rağmen, aynı çabalar mahalli idarelerin yönetimleri konusunda gösterilememiş, bunun sonucunda bu idareler kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirecek yeterli bir kurumsal yapıya kavuşturulamamışlardır. Belediyelerin belde halkının kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar oldukları anlayışı, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. İdari vesayet, belediyelerin organları, teşkilatı, personeli, işlemleri ve bütçesi dâhil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma gelmiştir²⁶⁶.

Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde Anayasanın 127. maddesinden kaynaklanan bir vesayet yetkisinin bulunması, belediyelerin mali kaynak ve bu kaynakların kullanımı bakımından merkezi idareye bağlı olması; belediyeleri, merkezi idarenin mali denetiminden ve vesayet yetkisinden uzaklaşmaya veya bu denetimi minimize etmeye yönelik tedbirler almaya zorlamıştır. Bu sayede, mahalli idareler harcamalarını daha serbest bir şekilde gerçekleştirmeyi hedeflemiştir.

²⁶⁵ Mustafa YAVUZ; “Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2009, ss.74-75.

²⁶⁶ Bkz. 5393 Sayılı Belediye Kanunu; “Genel Gerekeçe”; <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf> (24.06.2009)

Mahalli idareler, kendi örgüt sistemi içinde yürüttükleri hizmetleri sermaye şirketi statüsü ile yerine getirerek kamu hukuku ve sisteminden bir anlamda muaf olmaktadır²⁶⁷.

3. Personel Temini ve İstihdamında Daha Serbest Hareket Etme Olanağı Elde Etmek

Belediyelerde personel istihdamı, 5216 ve 5393 Sayılı Kanunlar çerçevesinde bir takım şartlara bağlanmıştır. Norm kadro sisteminin uygulandığı mahalli idarelerde, her zaman için nitelikli elaman istihdam etmek ve bunların sürekli çalışmasını sağlamak mümkün olmamaktadır. Ayrıca, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun getirmiş olduğu sınırlamalar ve personele yapılan ücret ödemelerindeki düşüklük, uzman bir yönetim kadrosu oluşturmayı engellemektedir. Bununla birlikte, belediyeler tarafından kurulan veya iştirak edilen şirketler, istihdam ve ücret konularında çok daha esnek politikalar izleyebilmektedir. Bu kapsamda, şirket yönetim kurulları ücret konusunda özel sektör ile rahatça rekabet edebilecek kararlar alabilmektedir. Ayrıca, şirketler aracılığıyla yerel halkın işsizlik sorununa çözümde pay sahibi olmak ve yeni yerel istihdam alanları oluşturmak hedeflenmektedir.

Belediyelerde görevli birçok üst düzey personele belediye şirketlerinde yönetim ve denetim kurulu üyeliği verilerek ek gelir elde etmeleri sağlanmaktadır. Nitekim, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesinde; "*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.*" hükmüne yer verilerek mevcut uygulamalar yasalastırılmıştır. Ancak, belediye şirketlerinin yönetim kurulu üyelerine ödenen ücretler kimi zaman çok yüksek meblağlara ulaşmakta, bu durum ise ciddi bir şekilde eleştirilmektedir²⁶⁸. Diğer taraftan, şirket personelinin bazıları mahalli idare birimlerinde görevlendirilerek, ücretlerini şirketlerden alırken emek ve gayretlerini mahalli idarelerde sarf etmektedir.

²⁶⁷ Zerrin Toprak KARAMAN, *Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri*, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993, s. 46.

²⁶⁸ YAVUZ; *a.g.t.*, s.77.

4. Gelir Artırmada Yeni Kaynaklar Oluşturmak

BİT'lerin, özellikle de belediye şirketlerinin kurulması belediyelere vergi dışı ek gelir sağlamıştır. Özellikle; otoparklar, rant tesisleri, maden suları, mahalli idareleri finanse edecek gelirlere örnek verilebilir²⁶⁹.

Mahalli idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması Anayasanın 127. maddesinin amir hükmüdür. Bu çerçevede, 02.07.2008 tarih ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; % 2,85'inin büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'sinin büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'inin il özel idarelerine ayrılacağı, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'unun büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı, Bakanlar Kurulu'nun belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili olduğu, genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfuslarının, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığı'na bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, kamu tüzel kişisi konumundaki belediyelerin gelir ve giderleri, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 59 ve 60. maddelerinde ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Yine, 5393 Sayılı ve 5216 Sayılı Kanunlarda, belediyelerin gelir ve giderleri arasında, belediyelerin kuruluşuna katıldıkları şirketlerin hisseleri ve ortaklık payları da gösterilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu belediyelerin yetki, görev ve sorumluluklarında önemli ölçüde değişiklik getirmiştir. Bu kapsamda, belediyelere genel bütçeden verilen payda son yıllarda artış olmuşsa da, bu paylar görevleriyle orantılı bir nitelik taşımamakta ve kanunla kendilerine

²⁶⁹ AKALIN; a.g.m., s.21.

verilen bir kısım hizmetleri gerçekleştirmeye yetmemektedir. Gelişen ekonomik ve sosyal şartlar karşısında mahalli idareler kendilerine mevzuatla verilen ancak yerine getiremedikleri görevlerin gerçekleştirilmesi için şirketleşme yolunu tercih etmeye başlamış ve şirketler bir gelir kaynağı olarak görülmüştür²⁷⁰.

5. Yerel Sermayeyi Harekete Geçirmek ve Rekabet Ortamı Sağlamak

Mahalli idare şirketlerinin kuruluş amaçlarından biri de, yerel imkânları ve yerel sermayeyi harekete geçirmektir. Bu sayede, yerel piyasada ekonomik ivmenin oluşturulması hedeflenmektedir. Ayrıca, kurulan şirketlerle piyasa fiyatlarının belde halkı lehine dengede tutmak istenmektedir. Mahalli idareler, hizmet alanı dışında da hizmette bulunabilme imkanı yakalayabilmektedir. Ancak, 5216, 5302 ve 5393 Sayılı Kanunlarla mahalli idarelerin şirket kurma yetkisi kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarıyla sınırlandırıldığından, elde edilen avantajlar azalmıştır²⁷¹.

Yine de özellikle büyükşehir belediyeleri tarafından kurulan şirketler, günümüzde ekonomik olarak önemli bir güce erişmişlerdir. Bu şirketler, yerel ve ulusal ticari hayatı etkilemekte ve gerektiğinde piyasa fiyatının oluşumunda belirleyici olmaktadır. Hatta bazı şirketler borsaya açılma hazırlıkları yapmaktadır. Bu durum da, mahalli idare şirketlerinin belli alanlarda rekabet ortamı oluşturmayı sağladığına işaret etmektedir.

6. Özel Girişimcilere Giden Kamu Fonlarının Bir Kısımını İktisadi Teşebbüsler Aracılığı İle Tekrar Belediyeye Kazandırmak

Belediyeler, ihaleler yolu ile gerçek ve tüzel kişilere verilen kaynakların kendi şirketlerine dönmesini amaçlamaktadır. Mahalli idare şirketleri bu ihalelere iştirak etmekte ve ihaleler genellikle bu şirketlere verilmektedir. Bu şekilde, mahalli idare kaynaklarının bir kısmının mahalli idarelere dönmesi sağlanmaktadır²⁷².

Günümüzde BİT'lerin mevzuatla belediyelere verilen görevlerin dışında, çok çeşitli alanlarda faaliyette bulundukları görülmektedir. BİT'lerin deriden tekstil ürünlerine, gıda maddelerinden mobilya üretimine kadar birçok konuda çalıştıkları bilinmektedir. Kuşkusuz bunlardan bazıları kar amacı güdülmeyen, ekmek, su ve

²⁷⁰ YAVUZ; a.g.t., s.80.

²⁷¹ YAVUZ; a.g.t., s.82.

²⁷² YAVUZ; a.g.t., s.83.

ulaşım gibi halkın temel ihtiyaçlarını karşılamayı veya bölge kalkınmayı ya da gider tasarrufunu amaçlayan faaliyetlerdir. Bazıları ise kar amaçlıdır. Otoparklar ve turistik işletmeler belediyeye gelir sağlamak için kurulmuş tesislerdir. Dolayısıyla, BİT’lerin kar amaçlı olup olmadıklarının yürüttükleri hizmetin niteliğine bağlı olduğu söylenebilir²⁷³.

E. Hukuki Dayanakları

Belediyelerin, iktisadi teşebbüs kurmasının hukuki dayanakları 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK), 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu’nda yer almaktadır.

1. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu

Belediyeler, Anayasamızın 127. maddesi gereğince “mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu anayasal düzenlemeye paralel olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu belediyeyi, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”²⁷⁴ olarak tanımlamaktadır. Aynı Kanunda belediyelerin görev ve sorumlulukları da “mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla”²⁷⁵ düzenlenmiştir.

Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla belediyelere sunulan haklardan bir tanesi de şirket veya işletme kurabilmeleridir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 70. maddesi belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanımaktadır²⁷⁶. Aynı zamanda belediyeler, 71. madde çerçevesinde “özel gelir ve gideri olan hizmetlerini” bütçe içerisinde işletme kurarak gerçekleştirebileceklerdir²⁷⁷. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda şirket kurulması 26. maddede düzenlenmiştir. Kanun’un 26. maddesinde “Büyükşehir

²⁷³ Recep BOZLAĞAN, “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara, s. 440.

²⁷⁴ Bkz. 5393 Sayılı Kanun m. 3/a

²⁷⁵ Bkz. 5393 Sayılı Kanun m. 14.

²⁷⁶ 5393 Sayılı Kanun m. 70; “Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir.”

²⁷⁷ 5393 Sayılı Kanun m. 71; Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.”

belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir” hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde dikkati çeken nokta, söz konusu şirket ve işletmelerin faaliyet alanlarının belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır. Belediyelerin görev ve hizmet alanları da daha önce de açıklandığı üzere 5393 Sayılı Kanun’un 14. ve 15. maddelerinde sayılmıştır.

Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere, haksız rekabet ortamı yaratmamak amacıyla getirilen bu kısıtlama gereğince, bu faaliyet alanları dışında kurulan şirketlerin tasfiyeleri gerekecektir. Genel kural olarak belediyelerin, serbest piyasada mal üretilen (bankacılık, sigortacılık, akaryakıt işletmeciliği, gıda, market, tekstil, giyim gibi) alanlarda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla şirkete ortak olması Kanun’un 70. maddesiyle bağdaşmadığı söylenebilir. Ancak gayrimenkul yatırım ortaklığı için Kanun’un 18.maddesinin (i) bendinde özel hüküm yer aldığından “gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulması” bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır²⁷⁸.

5393 Sayılı Kanun’un 18.maddesine göre, belediyeler ister bir şirketin kurucu üye sıfatıyla ortağı, isterse kurulmuş bir şirkete sonradan sermaye katılımı suretiyle ortak olsun, bu ortaklık işlemleri gerçekleşmeden önce belediye meclisinin olumlu yönde karar alması gerekir. Meclis kararlarında şirketin ne tür bir şirket olduğu (anomin veya limitet şirket), şirketin faaliyet alanı, şirket ortakları, sermaye miktarı ve belediye hissedir, şirketin belediyeye sağlayacağı faydalar veya benzer unsurlar belirtilmelidir²⁷⁹.

Belediyeler mevzuata göre ancak sermaye şirketleri kurabilirler. TTK hükümlerine göre, “anonim şirket” ve “limitet şirket” sermaye şirketleridir. TTK’nın 277. maddesine göre; bir anonim şirketin kurulması için şirkette pay sahibi en az “beş (5)” kurucunun bulunması ve 503. madde hükmüne göre ise limitet şirket için “iki (2)” veya daha fazla hakiki veya hükmi şahıs tarafından bir ticaret unvanı altında kurulması şarttır.

²⁷⁸ Hayrettin GÜNGÖR; “Belediyelerin Şirket Ortaklığı”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C. 13, S. 9, Eylül 2008, s.4.

²⁷⁹ GÜNGÖR; **a.g.m.**, s.4.

Bunun yanında, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 68. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendindeki düzenleme uyarınca; kurulacak belediye şirketlerinin sermaye yapısı ile belediyelerin bütçeleri arasında doğrudan bir ilişki oluşturulmuştur. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin % 50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşmaması gerekmektedir. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanmaktadır.

Gerek 5393 Sayılı Kanun'un 70. maddesi gereğince kurulan şirketler gerekse 71. madde çerçevesinde kurulan bütçe içi işletmeler, öğretide BİT olarak anılmaktadırlar. Ancak BİT'lerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen özel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Belediyelerin şirket veya işletme kurabilmelerine ilişkin yukarıda andığımız düzenlemeler kanımızca yetersizdir. Çünkü getirilen hükümler sadece belediyenin şirket ve işletme kurma yetkisinin olduğunu belirtmekte, şirketlerin denetiminin veya diğer hususların ne şekilde uygulanacağı konusuna değinmemektedir. Bunun da önemli bir eksiklik olduğunu düşünüyoruz.

2. Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un 26. maddesine göre, belediyeler;

- (i) yeni bir şirket kurarak,
- (ii) kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunarak,
- (iii) mevcut bir şirkete ortak olarak,

şirket kurabilirler. Her üç durumda da karar belediye meclisi tarafından alınacaktır.

Belediye şirket ve işletmeleri, 1994 yılına kadar en yüksek karar organı olan belediye meclisi kararı ile kurulabilmekteydi. 1994 yılında 4046 Sayılı Özelleştirme Kanunu'nun yürürlüğe girmiş olması ve kapsamına mahalli idarelere ait şirketleri de almış olması nedeniyle, bu tür şirketlerin kurulması Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlı kılınmıştır. 1994 yılından önce şirket kurmak veya kurulmuş şirketlere katılmak

çok kolay iken Özelleştirme Kanunu ile şirket kurmak zorlaştırıldığı için bu tür faaliyetlerin hız kestiği görülmektedir²⁸⁰. Kanunda yapılan bu düzenleme ile mahalli idare şirketlerinin kurulması merkezi yönetimin iznine bağlı hale gelmiştir. Getirilen vesayet denetimi, öğretide “a priori” olarak da adlandırılan “eylem ve işlem yapmadan önce izin alma” niteliği taşımaktadır²⁸¹.

3. Türk Ticaret Kanunu

TTK’da, belediyelerin şirket kurma, şirketlere ortak olmaları konusunda bir engel hüküm olmadığı gibi, belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer vermek suretiyle, dolaylı yoldan belediyelerin de şirket kurabilmelerine imkân tanınmıştır.

Belediyelerin TTK hükümlerine göre şirket kurmaları ya da şirketlere ortak olmaları yeni bir uygulama değildir. Belediyeler sayıları az da olsa, gerek 1580 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, gerekse bu Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra çeşitli tarihlerde bazı hizmetleri yürütmek için özel hukuk hükümlerine göre ortaklıklar meydana getirmiştir²⁸².

TTK’nın “hükmi şahıslar” başlığını taşıyan 18. maddesine göre: “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.” Mevzu ve maksat başlığını taşıyan 271. maddesine göre “Anonim şirketler kanunen yasak olmayan her türlü iktisadi maksat ve konular için kurulabilirler. Şu kadar ki esas mukavelede şirket mevzuunun hudutlarının açıkça gösterilmiş olması şarttır.” Amme hükmi şahıslarının iştiraki başlığını taşıyan 275. maddesine göre; “Devlet, Vilayet, Belediye gibi amme hükmi şahıslarından birisine esas mukaveleye dercedilecek bir kayıtla pay sahibi olmasa dahi, mevzuu amme hizmeti olan anonim şirketlerin idare ve murakabe heyetlerinde temsilci bulundurma hakkı verilebilir.”

²⁸⁰ BERK; **a.g.m.**, s.61.

²⁸¹ BOZLAĞAN, **a.g.m.** , <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> (10.04.2009)

²⁸² Örnek olarak 1927’de kurulan İzmir ve Civarı Telefon T.A.Ş. gösterilebilir; ERYILMAZ; **a.g.m.**, s.51.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden, TTK'da belediyelerin şirket kurma ve kurulmuş şirketlere ortak olmaları konusunda engelleyici bir hüküm bulunmadığı gibi; belediyelerin, kamu hizmeti gördüğü kabul edilen anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsiline ilişkin hükümlere yer verilmek suretiyle, şirket kurabilmelerine, kurulu bulunan şirketlere katılabilmelerine dolaylı yoldan olanak tanındığı da söylenebilir²⁸³.

TBMM Genel Kurulu gündeminde bulunan ve önümüzdeki yasama yılında kanunlaşması beklenen Türk Ticaret Kanunu Tasarısı da, 6762 Sayılı TTK'daki mevcut uygulamaları aynen devam ettirmekte, bu konuda farklı bir düzenleme içermemektedir.

4. Kooperatifler Kanunu

1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 1.maddesinde: *“Tüzel kişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzel kişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyet ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli kooperatif teşekkülleri”* kurulabileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeye göre belediyeler kooperatif kurabilirler. Belediyelerin bu maddeye dayanarak kurduğu kooperatifler konumuzun dışında olduğundan bu konuya değinilmemiştir.

5. Belediye İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Hüküm İhtiva Eden Diğer Kanunlar

a) Doğal Gaz Piyasası Kanunu

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nun 4. maddesine göre, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK)'ndan doğal gaz dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aramaksızın, %10 nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla %10 oranında artırılabilir. Ancak bu artış Hazine'ye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazine'ye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla

²⁸³ BOZLAĞAN; a.g.m., s. 3.

Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilir. Aynı madde kapsamında EPDK, belediye veya belediye şirketinin hisse almaması veya en az bir yönetim kurulu üyeliğine hak kazanılmayacak oranda hisse alması halinde, TTK'nın 275. maddesine göre belediyeye şirket yönetim ve denetim kurullarında temsil hakkı verecek düzenlemelerin yapılmasını, şehir içi dağıtım şirketinden isteyebilecektir.

4646 Sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu'na 5669 Sayılı Kanunla eklenen bir bent ile Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından TTK göre doğal gaz dağıtım faaliyeti yapmak üzere anonim şirket statüsünde yeni bir şirket kurularak Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (EGO) Genel Müdürlüğü'nün mülkiyet ve/veya işletmesinde bulunan doğal gazın şehir içi dağıtımını ile ilgili tüm alt yapı tesislerinin, varlıklarının, taşınır ve taşınmazlarının, hak, alacak ve borçlar, leh ve aleyhe açılmış olan davalar ile icra takipleri ve iş mevzuatına tabi personelin, şirketin kurulduğu tarihten itibaren iki ay içinde EGO Genel Müdürlüğü ile şirket arasında yapılacak protokolle şirkete devredilmesi, şirketin asgari % 80 hissesinin de 12.06.2007 tarihinden itibaren en geç iki yıl içinde 4046 Sayılı Kanun hükümleri uyarınca Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından özelleştirilmesi hükmüne bağlanmıştır. Yapılan kanuni düzenlemeyle doğalgaz dağıtımını konusunda bir büyükşehir belediyesi tarafından şirket kurulması yasal zorunluluk haline getirilmiştir.

b) Kamu İhale Kanunu

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 2. maddesinde, Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar gösterilmiştir. Buna göre; anılan maddenin 1. fıkrasının (a) bendinde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelerin bahsi geçen Kanuna tabi olduğu belirtilmiştir. Ayrıca (d) bendinde; (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketlerin de Kanun kapsamında olduğu ifade edilmiştir.

Buna göre, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak büyükşehir belediyelerine, belediyelere, il özel idarelerine veya söz konusu 2. maddenin (a), (b) ve (c) bentlerinde sayılan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile

bunlara bağılı; döner sermayeli kuruluşlara, birliklere, tüzel kişilere ait olan şirketlerin mal ve hizmet alımları ile yapım işleri yönünden Kamu İhale Kanunu hükümlerine uymak zorunda oldukları anlaşılmaktadır. Belirtilen şirketlerin 4734 Sayılı Kanun'un kapsamına alınmasındaki temel amaç şirketlerde bulunan kamu kaynağının korunmasıdır²⁸⁴.

4734 Sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3. maddesinin 1. fıkrasının (g) bendi, Kanun'un 2. maddenin 1. fıkrasının (b) ve (d) bentlerinde sayılan kuruluşların, ticari ve sınai 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 bedelinin ikitrilyon üçyüz milyar Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımlarının istisna kapsamına almıştır. Söz konusu meblağ, 2010 yılı için 5.372.854,- TL olarak uygulanmaktadır²⁸⁵. Dolayısıyla belirtilen meblağlara kadar olan belediye şirketlerinin mal ve hizmet alımları Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Belediye şirketlerine yönelik bir diğer istisna da 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26. maddesi ile verilmiştir. Maddeye göre, büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir ya da bu yerlerin belediye veya bağılı 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. Bu durumda büyükşehir belediyelerinin, sahip olduğu büfe, otopark ve çay bahçelerini ihalesiz olarak şirketlerine devretme yetkileri vardır.

F. Sınıflandırılması

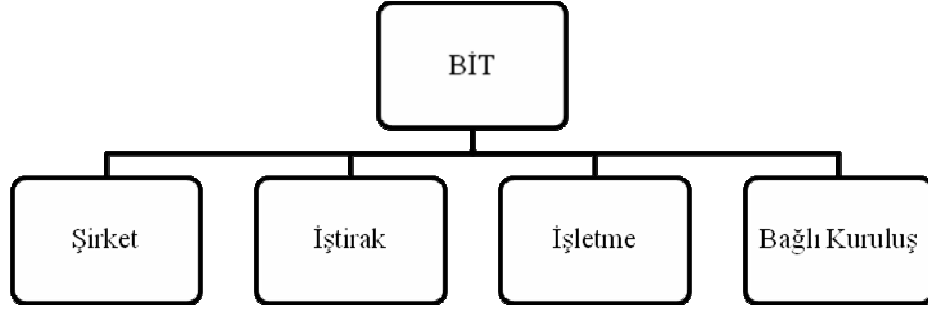
Hizmeti yürütmek için belediyelerin elinde çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerden hangisinin daha iyi olduğunu belirleyip uygulamaya koymak

²⁸⁴ Ersin ÖZDEMİR, "Kamu Kurumlarının Yarisından Fazlasına Sahip Oldukları Şirketlerin Kamu İhale Kanunu Karşısındaki Durumları", **Mali Hukuk Dergisi**, sayı 129, Mayıs-Haziran 2007, s. 40.

²⁸⁵ Madde 3 ün (g) bendinde yer alan "5.072.080,- TL" değerindeki tutar, 21.01.2010 tarih ve 27469 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Tebliğ'in 1. maddesi hükmü gereğince, 01.02.2010 tarihinden geçerli olmak üzere değiştirilmiştir.

belediyelerin yetkisindedir. BİT'ler uygulamada farklı şekillerde kurulabilmektedirler. BİT'ler, şirket, işletme, iştirakler ve bağlı idareler olarak sınıflandırılabilir.

Şekil 3: Türkiye’de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması



1. Belediye Şirketleri

Belediye şirketleri sermayesinin yarıdan fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bir veya birkaç mahalli idare birimine ait olan kuruluş veya ortaklıklardır. İl özel idareleri ve belediyeler, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilmektedir. Belediye şirketleri özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliklerdir.

Daha önce de açıklandığı üzere, hem 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 70. maddesine göre hem de 5216 Sayılı Belediye Kanunu’nun 26.maddesine göre belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilmektedirler. Buna göre belediyeler, belediye meclisi kararı ile kendisine verilen görev alanlarında TTK hükümleri çerçevesinde şirket kurabileceklerdir. Ancak 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 26.maddesi gereğince, şirket kuruluşu için sadece belediye meclisi kararı yeterli değildir. Belediye meclisi kararı sonrasında Bakanlar Kurulu’ndan da izin alınması gerekmektedir.

2. Belediye İştirakleri

Belediye veya bağlı idarelerin sermayesinin en az %15 ve en çok %50’sine sahip olduğu anonim şirketler belediye iştiraki olarak nitelendirilir.

İştirak; bir mahalli idare birimince sermayesine herhangi bir miktarda katılmak suretiyle şirket oluşturulması ya da kurulu bir şirketten pay alınarak ortak olunması durumudur. İl özel idarelerinin ve belediyelerin gelirleri arasında, her türlü iştiraklerden sağlanacak gelirler de yer almaktadır.

5393 Sayılı Kanun'un 70. maddesinde belediyelerin sermaye şirketi kurabileceklerinden bahsedilmiş ancak bu şirketlere ortak olabileceklerinden bahsedilmemiştir. Kanun'un 18.maddesinin (i) bendinde meclisin görev ve yetkileri arasında "6762 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek" yer almaktadır. Dolayısıyla belediyeler Kanun'un 18. maddesine göre kurulmuş şirketlere ortak olabilirler²⁸⁶.

Belediyeler istisnai olarak şirket hisselerini bedelsiz devralarak da şirket ortağı olabilmektedirler. Hibe yoluyla şirket hisselerinin devralınmasında da sonuç olarak belediyenin bir şirkete ortaklığı söz konusudur. Dolayısıyla bu durumda da 5393 Sayılı Kanun'un 18. maddesinin (i) bendine göre şirket ortaklığı için belediye meclisi kararı gerekmektedir. Ayrıca, şirket hisselerinin bedelsiz devrinin bir şarta bağlı olması halinde, 5393 Sayılı Kanun'un 18.maddesinin (g) bendi hükmünce şartın kabulü için belediye meclisi kararı gerekmektedir.

3. Belediye İşletmeleri

Belediye işletmeleri sermayesinin tamamı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak bir veya birkaç mahalli idare birimine ait olan kuruluş veya ortaklıklardır. İl özel idareleri ve belediyeler, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle işletme kurarak özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bu işletmelerin bütçesi içinde yapabilmektedirler.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 71. maddesi, belediyelere "Özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini yerine getirmek için İçişleri Bakanlığı'nın izniyle" işletme kurma hakkı vermektedir. Belediyeler, su, toplu taşıma hizmetleri ve toplu konut uygulaması gibi hizmetlerini bütçe içi kuracakları işletmelerle yerine getirebileceklerdir. Belediye işletmelerin ayrı tüzel kişilikleri yoktur ve hesapları belediye hesabı içinde yer alır. Şirket kuruluşlarında olduğu gibi bütçe içi işletme kurma kararı da 5393 Sayılı Kanun'un 18/i maddesine göre belediye meclisi

²⁸⁶ GÜNGÖR; a.g.m., s.3.

tarafından alınır. Ayrıca işletme kurulmasında da İçişleri Bakanlığı marifetiyle Bakanlar Kurulu izninin alınması gerekmektedir.

4. Bağlı Kuruluşlar

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 4. maddesinde bağlı idare; "Belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareler" şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu yönetmelik "bağlı idare" kavramını kullansa da 5393 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Kanun bu yapılanmaları "bağlı kuruluş" veya "bağlı genel müdürlük" olarak adlandırmıştır²⁸⁷.

Belediye bağlı kuruluşları iki grupta toplanmaktadır. Birinci grupta 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Kanunu'na göre kurulan İSKİ ve 2560 Sayılı Kanun'a 3305 Sayılı Kanun ile eklenen ve bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağını hükme bağlayan Ek 5. maddesi uyarınca kurulan ve yönetilen büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idareleri ile Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (EGO), İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü (İETT), İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Umum Müdürlüğü (ESHOT)'tur. Bunlar yarı kamusal nitelikte hizmet üreten ve ayrı bütçeye sahip kuruluşlardır ve genellikle kamu tüzel kişiliğini haizdirler²⁸⁸. İktisadi işletme niteliğinde olsa bile kamu kaynağını kullanan bu işletmelerin birer kamu kuruluşu olduğu açıktır²⁸⁹.

Bu kuruluşlar belediyelerle birlikte TTK hükümlerine göre şirket kurabilmekte ya da kurulmuş olan bir şirkete ortak olabilmektedir. Örneğin İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi A.Ş. (İZULAŞ)'a İzmir Büyükşehir Belediyesi, ESHOT ve diğer şirketlerin ortaklığı söz konusudur.

²⁸⁷ Bkz. 5393 Sayılı Kanun'un 18, 25, 28, 38, 38, 49, 55, 56, 67, 68, 75. ve geçici 2, 5, 6. maddeleri ile 5216 Sayılı Kanun'un 8, 18, 22, 23, 24, 26, 27, ek madde 2, geçici madde 3.

²⁸⁸ ESHOT Genel Müdürlüğü, 1943 tarihli ve 4483 Sayılı "İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelelerin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun" ile 11.06.1957 tarih ve 9630 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Talimatname" hükümlerine göre "İzmir Belediyesine bağlı mülhak bütçeli bir müessese" olarak göre işlevini sürdürmekte olup, diğer bağlı kuruluşlardan farklı olarak kamu tüzel kişiliğine haiz değildir.

²⁸⁹ Ahmet APAN; "Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Nisan 2004, s.38.

Bu kuruluşlar 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabidirler. Bağlı kuruluşlar, 5018 Sayılı Kanun açısından mahalli idare tanımı içine girmektedir. 5018 Sayılı Kanun'un 3/e maddesine göre mahalli idare “yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile ‘bunlara bağlı’ veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve ‘idareler’ ”lerdir. Bu bağlamda bu kuruluşların denetiminin belediyelerin denetiminden farkı bulunmadığından bu çalışmada bağlı kuruluşlardan çok özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olan yapılanmalar incelenmiştir.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Belediyelerin iktisadi girişimleri yukarıda da belirtildiği üzere esasen yerel hizmetlerin sunumunda bir özelleştirme yöntemidir. Kamu mülkiyetinde olan BİT’lerin özelleştirmesinin hizmet sunumunda etkinliği sağladığı söylenegelmektedir. Bu konuda öncelikle, kamu ekonomisi teorisinde yer alan etkinlik ve mülkiyet ilişkisine değinecek ve BİT’lerin özelleştirilmesi konusu incelenecektir.

a) Etkinlik ve Mülkiyet İlişkisi

Piyasa mekanizmasının etkinlik sağladığına ilişkin teorik modelin temel varsayımı rekabetçi piyasaların varlığıdır. Firmalar arasında rekabet olduğu sürece, fiyatlar marjinal maliyetlere eşit olduğu noktaya kadar düzecektir. Bunun yapılabilemsi için firma yöneticileri girdilerini en verimli şekilde kullanacaklar, israf ve etkinsizlikten kaçınacaklardır. Oysa tekellerde rekabet olmadığı için etkinlik kaygısı da olmamaktadır. Bu bağlamda bu anlayışa göre, mülkiyeti özel sektörde olsa, kamu sektöründe de olsa, tek el birçok etkinsizliğin kaynağıdır²⁹⁰.

Mülkiyet ve etkinlik arasındaki ilişki aşağıdaki tablo yardımıyla açıklanabilir.

²⁹⁰ KİRMANOĞLU; a.g.e., s.180.

Tablo 5: Mülkiyet, Rekabet ve Etkinlik Arasındaki İlişki

	Tekel	Rekabet
Kamu Mülkiyeti	D	B
Özel Mülkiyet	C	A

Kaynak: Stephen MARTIN - David PARKER; **The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the U.K.**, Routledge, 1997, 'den aktaran KİRMANOĞLU; a.g.e., s.180.

Bu analizde, kamu mülkiyeti altında olan fakat rekabet içinde işleyen kuruluşlar gibi, tekel konumundaki özel sektör kuruluşları da dikkate alınmıştır. Analizde en etkin durumdan en etkinsiz duruma doğru olan sıralama $A > B > C > D$ şeklinde olmaktadır.

Şöyle ki;

Piyasada rekabetin mevcut olduğu bir özel mülkiyet düzeninde (A alanı) etkinlik en yüksek durumdadır. Organizasyonel etkinliğin en düşük olduğu iki alan bulunmaktadır. Gerek özel gerek kamu mülkiyeti olsun, piyasa yapısının “tekel” konumunda olduğu durumda etkinlik düşük seviyededir. Tekelci piyasalarda üretici, maliyetlerini minimize etme baskısı altında bulunmamaktadır²⁹¹. Sonuç olarak, özel kuruluşlar, rekabet koşulları altında en etkin olurken, ikinci sırayı rekabet koşulları altından çalışan kamu kesimi kuruluşları almaktadır.

b) Etkinlik ve Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi

Kamu hizmetlerinin sunumunun özelleştirilmesi olarak öğretilde sıklıkla karşılaştığımız bu konu son dönemde özellikle yerel nitelikli mal ve hizmetleri sunmakla görevli birimlerce savunulur olmuştur. İdareyi hizmet sunumunu özel sektöre devretmeye iten temel neden ise maliyet tasarrufudur²⁹².

²⁹¹ Coşkun Can AKTAN - Özlem ÖZKIVRAK; **Devlet mi, Piyasa mı? - Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları**, TOSYÖV Yayınları, Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Araştırmalar Serisi No:2, Ankara, 1999, s. 25.

²⁹² Naci B. MUTER; “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, **Özelleştirme Sempozyumu**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü ve Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa, 28-29.04.1994, ss. 148-155; Ahmet ULUSOY - Tarık VURAL; “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, **TİD**, S. 439, Haziran 2003, s.119.

Özelleştirme kavramı belediyeler açısından iki ayrı işlemi ifade etmektedir. Bunlardan ilki, kendi meclisleri eliyle veya kanunlar yoluyla kurulan iktisadî teşebbüslerin veya diğer hizmet birimlerinin özelleştirilmesidir. Kavramın ikinci yönü ise, belediyelerin yasal olarak yerine getirmek zorunda oldukları çöp toplama, mezbaha, mezarlık ve itfaiye gibi hizmetleri diğer kurum ve kuruluşlara yaptırabilmeleridir²⁹³.

BİT'lerin özelleştirilmesi konusunda mali, ekonomik, siyasal ve toplumsal bir çok nedenin varlığından söz edilmektedir. Ancak, Bozlağan'a göre; "iktisadi teşebbüslerin yönetiminde etkinlik ve verimlilik sağlamak", "yerel ekonomiyi canlandırmak", "iktisadi teşebbüslerdeki aşırı istihdam ve gizli işsizliği önlemek", "yerel ekonomik yapıyı serbestleştirerek yerel demokrasiyi güçlendirmek", "mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak" gibi ekonomik, siyasal ve sosyal nedenlerin belediyeler için ikinci planda kaldığı ileri sürülebilir²⁹⁴. Belediyeleri bu konuda güdüleyen asıl nedenlerin daha çok mali ve yönetsel nitelikli olduğu söylenebilir. Bu nedenleri şu biçimde sıralamak olanaklıdır²⁹⁵.

i. Belediyeye Gelir Temin Etmek: Belediyeler borçlarının arttığı ve bu borçları karşılayacak gelir kaynaklarının ve borçlanma olanaklarının daraldığı dönemlerde, gelir sağlamak gibi bir amaç için özelleştirmeye gidebilir. Bu amaç, daha çok belediyenin elindeki üretim birimlerinin özel sektöre satılması yöntemi ile gerçekleştirilebilir.

ii. BİT'lerin Borç Yükünden Kurtulmak: Bu amaç, Belediye İktisadî Teşebbüsleri'nin zarar ettiği ve bu nedenle ortaya çıkan açıkların belediye bütçesinden yapılan transferlerle giderildiği durumlarda söz konusu olur. Bu transferler, bir yandan hizmetlerin yürütülmesini olumsuz etkilerken, diğer yandan belediyenin manevra yeteneğini de daraltmaktadır.

Türk Ticaret Kanunu'na göre, belediyelerin; "A.Ş." niteliğine sahip şirketlerdeki payları ile bu payları temsil eden hisse senetlerini ve limited şirketlerdeki paylarını, kendi meclisleri kararı ile üçüncü kişilere devredebileceği

²⁹³ Ahmet Burçin YERELİ; **İzmir'deki BİT'lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler ve Yöntemler**, İzmir Ticaret Odası, İzmir 1995, s.19.

²⁹⁴ BOZLAĞAN, **a.g.m.**, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> (10.04.2009)

²⁹⁵ BOZLAĞAN, **a.g.m.**, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> (10.04.2009)

ifadesi yer almaktadır (TTK md. 415-418, 518-520). 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasanın 26. maddesi de yerel yönetimlere ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerdeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemlerin yetkili organlarınca belirlenip yürütüleceğini karara bağlamıştır. Aynı yasa, iştiraklerin ve bağlı ticarî kuruluşların özelleştirilmesinde belediye meclislerini yetkili organ olarak kabul etmiştir (md. 26).

Hisselerin nasıl devredileceği konusuna bakıldığında ise, yürürlükteki mevzuatın farklı yöntemlere olanak verdiği görülmektedir. Bu yöntemler²⁹⁶:

- Hisse Senetlerinin Borsa Yoluyla Satılması (Halka arz)
- Blok satış (ihale)
- Gecikmeli halka arz
- Likidasyon (varlık satışı)
- Çalışanlara hisse devri

Konumuz BİT'lerin özelleştirilmesi yöntemi olmadığından bu konunun daha ayrıntılı işlenmesine gerek durulmamaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 18.maddesinin (j) bendinde “belediyeye ait şirketlerin özelleştirilmesine” karar verme yetkisi meclisin görevleri arasında sayılmıştır. Bununla birlikte aynı Kanunun 18.maddesinin (i) bendinde “ortaklıktan ayrılma” kararı verme yetkisi de meclisin görevleri arasındadır. Bu noktada belediye şirket ortaklıktan ayrılma ve özelleştirme arasındaki farkın ne olduğu açık değildir²⁹⁷.

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun'un “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1.maddesinin (e) bendine göre; “ Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir” hükmü ile 26. maddesinde “Belediyeler ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına

²⁹⁶ ÖZDEMİR; **a.g.m.**, ss.61-64.

²⁹⁷ GÜNGÖR; **a.g.m.**, s.6.

bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payların özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu Kanundaki esaslara göre, yetkili organlarca belirlenir” hükmü yer almaktadır.

Ayrıca 4046 Sayılı Kanun’un 18. maddesinin (a) bendinde özelleştirme yöntemleri arasında sayılan satış yöntemi; “Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde bulundukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir”

Güngör’e göre; 4046 Sayılı Kanun’un 1, 18, ve 26. maddelerinde yar alan düzenlemelere bakıldığında, belediyeler şirket ortaklığından fesih hali hariç ancak “özelleştirme” suretiyle ayrılabilirler²⁹⁸.

²⁹⁸ GÜNGÖR; **a.g.m.**, s.6.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ ve HİZMET ETKİNLİĞİ

I. GENEL OLARAK DENETİM

Devleti güçlü kılan şeyin, elindeki yetki ve kaynakların genişliğinin değil, bu yetki ve kaynakları kullandığı aktörleri etkin bir şekilde koordine etmesi ve denetlemesi olduğu kabul görülür²⁹⁹. Kamu yönetimi alanında, son yıllarda çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin etkin bir şekilde karşılanması gibi amaçlar ön plana çıkmış durumdadır. Bu amaçlara yönelik bir yapı oluşturulması sürecinde denetim olgusu, gerek teori ve gerekse uygulamasıyla, gerekse kurumsal yapısı ve niteliğiyle son yıllarda büyük bir dönüşüm içine girmiştir³⁰⁰. Bu dönüşüm süreciyle birlikte günümüzde, denetimin yetersiz olduğu bir durumda, yönetimin etkililiğinden söz etme olanağının olamayacağı kabul edilmektedir³⁰¹.

Denetim, bir kişinin, kurumun veya yönetim biriminin yapısı, işlerliği ve uğraşlarının önceden saptanmış kıstaslar (yasa, tüzük, yönetmelik, karar, kural vb.) çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve bu kıstaslara göre yanlışlık, tutarsızlık, çelişki veya eksiklik içerip içermediğinin belirlenmesi için yazılı veya sözlü olarak yapılan bir araştırma olarak tanımlanabilir³⁰².

Bir başka tanıma göre de denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesidir³⁰³.

²⁹⁹ AKYEL - KÖSE; **a.g.m.**, s.13

³⁰⁰ M. Akif ÖZER; “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **TİD**, S. 444, Eylül 2004, s.152.

³⁰¹ Feyzi ULUĞ; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **AİD**, C.37, S.2, Haziran 2004, s.99.

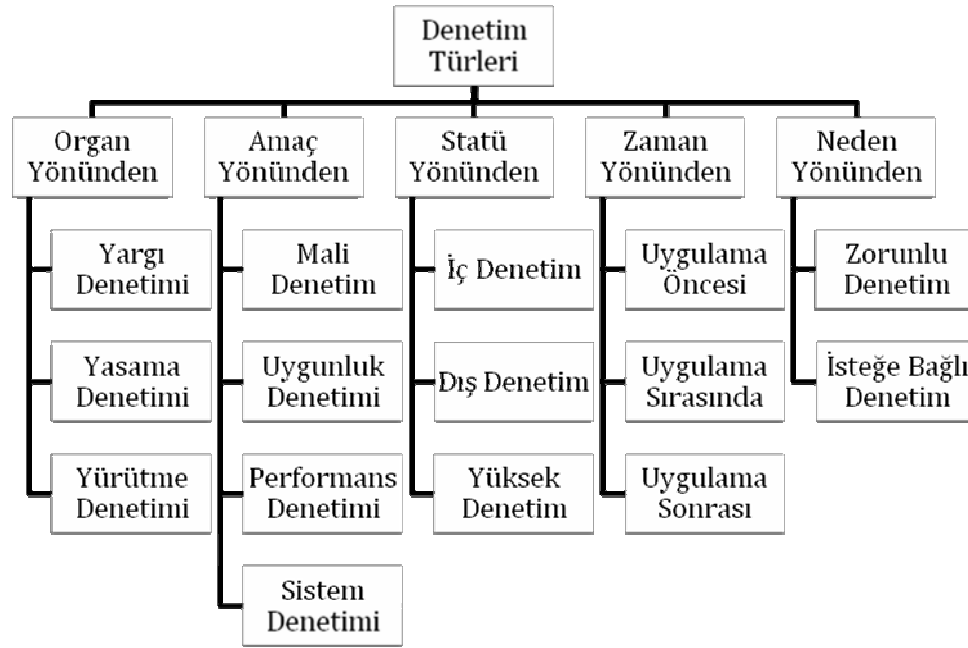
³⁰² Arslan YÜZGÜN; **Genel Denetim Yaklaşımı**, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984, s.20.

³⁰³ Recap SANAL; **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No: 314, 2002, s.4.

Denetimin kapsamı; yürütülecek olan uygulamaların, amaç ve planlara uygunluğunu sağlamak üzere belirli ölçütlerin saptanması, sonra sonuçların konulan ölçütlere karşılaştırılması, daha sonra da varsa sapma ve düzeltici önlemlerin alınmasına yönelik durumun belirlenmesini içerir³⁰⁴.

Denetim farklı şekilde sınıflandırılabilir. Aşağıdaki tabloda öğretilen çoğunlukla adı geçen denetim türlerini şekil yardımıyla görebiliriz.

Şekil 4: Genel Olarak Denetim Türleri



Kaynak: Figen ALTUĞ; **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.10-14. Yaşar OKUR; **Türkiye’de Kamu Denetimi, Değişim Süreci ve Performans Denetimi**, Nobel Yayın dağıtım, Ankara, 2007, ss.5-25; Erdal KENGER; **Denetçi Yardımcıları Eğitim Notu**, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Şubat, 2001’den yararlanılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Devletin artan fonksiyonları karşısında kıt olan kamu kaynaklarının etkin, etkili ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Yeni kamu mali yönetim anlayışı ile saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama,

³⁰⁴ ULUĞ; **a.g.m.**, s.99.

performans yönetimi, performansa dayalı çok yıllık bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe, iç kontrol, iç denetim ve dış denetim gibi kavramlar yaygınlık kazanmıştır³⁰⁵.

Hukuk devletinde örgütlerin ve kişilerin faaliyetleri, hakları, sorumlulukları tanımlanmış ve anayasa, yasa, yönetmelik, tüzük ve benzeri mevzuata düzenlemelere bağlanmıştır. Örgütlerin; faaliyetlerini hukuk düzenine uygun yürütüp yürütmediğini incelemek, açıkladıkları bilgilerin ve iddialarının doğru ve güvenilir olup olmadığını araştırmak ve örgüt yöneticilerinin örgütle çıkar ilişkisi içinde bulunan kişilere/örgütlere, topluma ve devlete hesap verme yükümlülüklerini (accountability) yerine getirmelerini sağlamak üzere tarafsız ve bağımsız bir kişi/ kişiler/ örgüt tarafından denetlenmeleri hukuk devletinde zorunlu tutulmaktadır³⁰⁶.

II. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

BİT'ler yukarıda da açıklandığı üzere farklı amaç ve şekillerde kurulabilmektedir. Türkiye'de tanımı ve hukuki statüleri açısından çerçeve mevzuatı bulunmayan BİT'lerin denetimi konusu aşağıda ele alınacaktır. BİT olarak adlandırılan belediye işletme ve bağlı kuruluşlarının denetimi, belediyelerin denetiminden farklı değildir. Bu bağlamda aşağıda özellikle belediye şirket ve iştiraklerinin denetimine yer verilmiştir.

A. Belediye Şirket ve İştiraklerinin Denetimi

BİT'ler içerisinde en önemli yeri tutan belediye şirket ve iştiraklerinin denetimi konumuz açısından oldukça önem taşımaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere bu teşebbüsler özel hukuk tüzel kişisidirler. Ancak belediye şirketlerinin özel hukuk tüzel kişisi olması onların kamusal bir denetim mekanizmasına tabi olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira kanun koyucu belediye şirket ve iştiraklerinin kamu denetimine de tabi tutmaktadır. Aşağıda belediyelerin kurdukları ve iştirak ettikleri şirketlerin denetimine yer verilecektir.

³⁰⁵ BARUN - EKİNCİ - TEMİZEL; **a.g.m.**, s.113.

³⁰⁶ KENGER; **a.g.e.**, s.4.

1. Şirketlerin Kuruluşu Yönünden Denetim (Ön Denetim)

4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 26. maddesinin son fıkrası, “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” hükmüne yer verilerek mahalli idarelerin mevcut veya kurulmuş şirketlere sermaye katılımında bulunmasının Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılınmıştır. Bu uygulama ön denetimi sağlamaya yönelik hüküm içermesi yönünden önemlidir.

Bu iznin bir özelliği belediye şirketlerinin kurulma şeklinin yasayla düzenlenmesi, eksikliği ise kurulmuş şirketlere ortak olmak suretiyle şirket kurmaları şeklinde uygulamada en sık rastlanılan konuya madde metninde yer verilmemiş olmasıdır³⁰⁷.

Belediye şirketlerinde sermaye artırımı yapılmasına ilişkin olarak Bakanlar Kurulu izninin aranıp aranmayacağı konusu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 07.02.2007 Tarih ve 2007/18 Sayılı Genelgesinde düzenlenmişti. Bu Genelgede 4046 Sayılı Kanun'un 26.maddesi gereğince sermaye artışlarının da Bakanlar Kurulu iznine tabi olduğu belirtilmişti. Ancak söz konusu Genelgeye ilişkin olarak; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu³⁰⁸ yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Bu kararda gerekçe olarak, 4046 Sayılı Kanun'un 26.maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisi sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğu belirtilmiş, daha sonra piyasa koşullarında ve TTK hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan şirketlerin sermaye artışına karar vermeleri halinde, Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmediği ifade edilmiştir. Buradan da anlaşılabacağı üzere belediye şirketlerinde sermaye artırımına gidilmesi durumunda Bakanlar Kurulu izni gerekmeyecek, belediye meclisi kararı yeterli olacaktır.

İçişleri Bakanlığı'nın şirketlerin kurulması ile ilgili 21.04.2008 Tarih ve 2008/31 Sayılı Genelgesi uyarınca, mahalli idarelerin kendi hizmet ve görev alanıyla

³⁰⁷ KARANFİLOĞLU; a.g.e., s.60.

³⁰⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 29.11.2007 gün YD. İtiraz No: 2007/881 Sayılı Karar

ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmalarına imkân bulunmamaktadır. Ayrıca yine Genelge'ye göre, genel kural olarak, mahalli idarelerin serbest piyasada üretilen mal ve hizmet alanlarında faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurması, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasına imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple, mahalli idarelerin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmayan hususlarda şirket kurma taleplerinin işleme alınmayacağı belirtilmektedir. Söz konusu Genelge'nin 5. fıkrasında; 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 bedelsiz şirket ediniminde İçişleri Bakanlığı yoluyla Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması gerektiğini belirtmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün yukarıda yer alan 2008/31 Sayılı Genelgesi'nin, belediye şirketleri üzerinde yasayla getirilmemiş bir vesayet denetimini ortaya çıkardığı, mevzuatta herhangi bir izin mekanizması olmamasına rağmen, belediye şirketlerinin sermaye katılımıyla şirket kurması, bir şirkete ortak olması veya bedelsiz olduğu vesayet hak ve yetkisinin fiilen genişletilmesi sonucu doğurduğu ve hukuka aykırı olduğu iddialarıyla Danıştay'a genelgenin iptali ve yürütmesini durdurma isteminde bulunulmuştur.

Danıştay 8. Dairesi de; 24.09.2008 tarihinde vermiş olduğu kararında³⁰⁹, Anayasa'nın 127.maddesinin beşinci fıkrasıyla yerel yönetimlere özerklik tanınırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisini verdiğini (idari vesayet), bu denetim yetkisinin yerel yönetimlerin yetkisinin ortadan kaldırarak, etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağı gibi kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmadığını, 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğunu, dolayısıyla daha sonra piyasa koşullarında ve TTK hükümlerine göre

³⁰⁹ **Danıştay Sekizinci Dairesi**, 24.09.2009 tarih ve E: 2008/4976 Sayılı Karar (<http://www.izmir.bel.tr>)

faaliyet gösterecek olan şirketlerin, bedelsiz şirket edinimi için İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin almalarının gerekmediğini, bu nedenle Kanunda yer almayan bir durumu izne tabi tutan Genelge'de hukuka uyarlılık bulunmadığını belirterek Genelgenin yürütmesini durdurmuştur³¹⁰.

24.09.2008'de yürütmesi durdurulan söz konusu Genelgeyi Danıştay Sekizinci Dairesi, serbest piyasa koşullarında ve TTK hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan belediye şirketlerinin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gibi gerekliliğin 4046 Sayılı Kanun'da yer almadığını ve Genelge'de yer alan bu hükümlerde hukuka uyarlılık bulunmadığı gerekçesiyle iptal etmiştir³¹¹.

Mevcut durum itibariyle, belediye şirketlerinin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gerekmemektedir. Yasal bir düzenleme yapılmadığı sürece bu durumun devam edeceği görülmektedir. Ayrıca kanundaki bu boşluğun, belediyeleri şirket kurmaya teşvik edeceği söylenebilir.

2. Türk Ticaret Kanunu Yönünden Denetim

Belediye şirket ve iştirakleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan bir özel hukuk tüzel kişisi olduğundan öncelikle Türk Ticaret Kanununa göre denetimleri söz konusu olmaktadır. Hâlihazırda yürürlükte olan 6762 Sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK)'nın 18.maddesi "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, vilâyet, belediye gibi âmmeye hükmi şahısları tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir Sayılırlar." denilmiştir. Yine TTK'nın 136. Maddesine göre; ticaret şirketleri; kollektif, komandit, anonim, limited ve kooperatif şirketlerinden ibarettir.

³¹⁰ İçişleri Bakanlığı'nın bu karara itiraz talebi, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından reddedilmiştir. **Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu**; 28.05.2009 Tarih, YD. İtiraz No: 2008/1403 Sayılı Kararı. (<http://www.izmir.bel.tr>)

³¹¹ **Danıştay Sekizinci Dairesi**; 05.03.2010 tarih ve E: 2008/4976, K: 2010/1108 Sayılı Kararı. (<http://www.izmir.bel.tr>)

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26.maddesine göre büyükşehir belediyeleri sermaye şirketi kurabilirler. TTK hükümlerine göre de sermaye şirketleri anonim, limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerden ibarettir. Belediyelerin çoğunlukla anonim ve limited şirket kurdukları görüldüğünden bu iki kuruluş türüne ait denetim uygulamalarına aşağıda yer vereceğiz.

Aşağıda şirketlerin denetimi genel olarak ele alındıktan sonra Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun denetimi ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

a) Genel Olarak

Dar anlamda düşünüldüğünde, şirket denetimi, sadece bu amaç için görevlendirilmiş ve yetki verilmiş organ ya da kuruluşlar tarafından yapılan denetimi ifade etmektedir³¹². Geniş anlamda şirket denetimi ise, anonim şirketlerin denetlenmesi kavramına, azlığı tanınmış olan³¹³;

- Kurulustan doğan sorumlukları nedeniyle kurucuların, yönetim kurulu üyelerinin ve denetçilerin ibra edilmelerine muhalefet edilmesi (TTK, m.310),
- Yönetim kurulu aleyhine dava açılmasının talep edilmesi (TTK, m.341),
- Bilanço görüşmelerinin geriye bırakılması (TTK, m.377),
- Pay sahiplerinin şüpheli gördükleri noktalar hakkında açıklama istemesi ve bilgi alması (TTK, m.363)
- Şirketin ticari defterleri ile yazışmalarının incelenmesi (TTK, m.363/f2) hakları da girmektedir.

Biz çalışmamızın konusu gereği burada daha çok dar anlamda denetimi ele alınacaktır. Bu bağlamda anonim şirketlerde denetim iki ana başlığa ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi iç denetim, ikincisi ise dış denetimdir.

³¹² Ersin ÇAMOĞLU - Reha POROY - Ünal TEKİNALP; **Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku**, 11. Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul, 2005, s.365.

³¹³ Soner ALTAŞ; **Türk Ticaret Kanunu Tasarısına Göre Anonim ve Limited Şirketlerde Şirket Denetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s.72

(1) Anonim Şirketlerde Denetim

(i) Dış Denetim

Anonim şirketlerde dış denetim, Devlet tarafından, şirketin kuruluşu ve işleyişi esnasında yapılmaktadır. Dış denetim devamlı veya arızı olabilmektedir. Anonim şirketlerin genel kuruluş toplantılarına Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (STB) tarafından “Bakanlık Komiseri” gönderilmesi ve bu toplantılarla ilgili evrakın Bakanlığa tevdi edilmesi mecburiyetini koyan Türk Ticaret sisteminde esas itibarıyla devamlı denetim usulü kabul edilmiştir. Bu denetim, esas olarak genel kurul toplantılarında alınan kararların geçerli olabilmesi için belirli hususların incelenmesi şartıyla, toplantıda bulunan STB Komiserinin zabıtları imzalaması usulüne dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, buradaki müeyyide, Bakanlık komiserinin zabıtları imzalamaması ve bunun doğal sonucu olarak da genel kurul kararlarının geçerli olamamasıdır³¹⁴. Bu denetim STB tarafından yayımlanan “*Sermaye Şirketlerinin Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulunacak Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı Komiserleri Hakkında Yönetmelik*” ile düzenlenmiştir.

Dış denetim ayrıca STB Teftiş Kurulu Müfettişleri tarafından da yapılmaktadır bu konuya aşağıda değinilecektir.

(ii) İç Denetim

TTK’ya göre anonim şirketlerde denetim ile görevli ve yetkili “murakıp” (denetçi) veya “murakıplar” (denetçiler) bulundurulması zorunludur. TTK’nın 347.maddesine göre; “anonim şirketlerde, beşten fazla olmamak üzere bir veya daha çok murakıp bulunur. Birden çok olan murakıplar bir heyet teşkil ederler. Murakıplar, pay sahibi olan ve olmayanlar arasından ilk defa bir yıl için kuruluş umumi heyeti ve sonradan en çok üç yıl için umumi heyet tarafından seçilirler”.

Şirket denetçilerini seçme yetkisi kural olarak, şirket genel kuruluna aittir. Tek kişiden oluşsa dahi, murakıplık şirketin zorunlu organlarından sayılmış ve bu organın mevcut olmaması TTK’nın 435/1. maddesine göre fesih sebebi olarak kabul edilmiştir.

³¹⁴ ALTAŞ; a.g.e., s.72.

Sermaye Şirketlerinin Genel Kurul Toplantıları ve Bu Toplantılarda Bulunacak Sanayi Ve Ticaret Bakanlığı Komiserleri Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesine göre; denetçiliğe seçilebilmek için, reşit ve mümeyyiz olmak, yönetim kurulu üyelerinin usul ve fûruundan biri ile eşi ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sıhri hısıım olmamak, iflâs etmemiş olmak, hacir altında olmamak, ağır hapis cezası ile veya sahtekârlık, emniyeti suistimal, hırsızlık, dolandırıcılık suçlarından dolayı hükümlü olmamak, aynı zamanda yönetim kurulu üyesi veya şirket çalışanı olmamak, denetçi bir ise onun, birden çok ise yarısından fazlasının Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, Devlet memuru olmamak. (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28 inci maddesi hükmü saklıdır.), özel mevzuat ve/veya şirket anasözleşmesi ile getirilen özel şartları taşımak, gerekmektedir.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 28.maddesine göre, Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticarî mümessil veya ticarî vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. Ancak memurlar **görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler** bu yasağın dışındadır. Buradan da anlaşılacağı üzere belediyede görevli memurlar kendi belediyelerinin iştiraklerinde almalarında herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

Denetçilerin görevi TTK'nın 353. Maddesinde sayılmış, ayrıca 354 ve 357.maddeler ile denetçilere bir takım özel yetki ve görevler verilmiştir. Denetçilerin görevleri şunlardır.

1. Şirketin idare meclisi (yönetim kurulu) âzalarıyla iş birliği ederek bilânçonun tanzim şeklini tayin etmek;
2. Şirket muamelelerinden bilgi edinmek ve lüzumlu kayıtların intizamla tutulmasını sağlamak maksadiyle hiç olmazsa altı ayda bir defa şirketin defterlerini incelemek;
3. Üç aydan ziyade ara verilmesi caiz olmamak üzere sık sık ve ansızın şirket veznesini teftiş etmek;

4. En az ayda bir defa şirketin defterini inceliyerek rehin veya teminat, yahut şirketin veznesinde hıfzolunmak (saklanmak) üzere vedia olarak teslim olunan her nevi kıymetli evrakın mevcut olup olmadığını tahkik ve kayıtlara tatbik eylemek;

5. Esas mukavelede pay sahiplerinin umumi heyet toplantılarına iştirakleri için gerektiği bildirilen şartların yerine getirilip getirilmediğini incelemek;

6. Bütçe ve bilânçoyu murakabe etmek;

7. Tasfiye muamelelerine nezaret etmek;

8. İdare meclisinin ihmali halinde âdi ve fevkalâde olarak umumi heyet toplantıya davet etmek;

9. Umumi heyet toplantılarında hazır bulunmak;

10. İdare meclisi âzalarının kanun ve esas mukavele hükümlerine tamamiyle riayet eylemelerine nezaret etmek.

(2) Limited Şirketlerde Denetim

TTK’da limited şirketlerin denetimine ilişkin olarak, ortak sayısına dayalı bir ayırım yapılmıştır. Şöyle ki, ortakların sayısı yirmiye aşan limited şirketlerde, bir veya birden fazla denetçi bulunması zorunludur (TTK, m.548). Anonim şirketlerdeki murakıplara ait hükümler, bu limited şirket denetçilerine de tatbik olunur.

Ortaklarının sayısı yirmi ve daha az olan limited şirketlerde ise, müdür sıfatı olmayan ortaklar, denetim hak ve yetkisine sahiptirler. Bu nedenle, ortak sayısı yirmi ve yirmiden az olan limited şirketlerde, idare hak ve vazifesi bütün ortaklara ait değilse, müdür sıfatını haiz olmayan ortaklar, Borçlar Kanunu’nun 531.maddesinde yazılı haktan faydalanabilirler (TTK, m. 548/2).

b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu

Belediyelerin kurduğu veya iştirak ettiği ortaklıkların denetimlerini yapmaya Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu da yetkilidir. Nitekim TTK’nın 274. Maddesinin birinci fıkrasında “Anonim şirketlerinin muameleleri, bir tüzük ile tayin olunacak şekilde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ticaret müfettişleri tarafından denetlenir. Denetim, bilançonun açıklık ve doğruluk esasları çerçevesinde yapılacak incelemeyi de kapsar. Diğer bakanlık ve kuruluşlarca anonim şirketleri ilgilendiren

konularda düzenleme yapılması halinde, Bakanlığın uygun görüşü alınır. Bakanlık, bu Kanunun ticaret şirketlerine ilişkin hükümlerinin tatbikatıyla ilgili olarak tebliğler çıkarmaya yetkilidir. Ticaret sicili memurlukları tebliğ hükümlerine uymakla yükümlüdür” denilmiştir. Bu hükme binaen; Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan anonim, limited, sermayesi paylara bölünmüş komandit ortaklıklar, konusu kamu hizmeti olan ortaklıkların, Devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişilerinin sermaye payı bulunan ortaklıkların, özel kanunlarla kurulan ortaklıkların, imtiyazlı ortaklıkların ve sigorta ortaklıkları gibi ortaklıkların TTK’ya ilişkin işlemleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük hükümlerine göre denetlenmektedir.

Denetim re’sen, ortakların veya üçüncü şahısların istem ve şikâyetleri üzerine yapılmaktadır. Denetim sonucu düzenlenecek raporlarda;

- Cezai yönden kovuşturmayı gerektiren bir fiil tespit olunursa, gereği için Cumhuriyet Savcılıklarına bilgi için Sanayi ve Ticaret Bakanlığına,
- Ortaklığın amaç ve konusuna aykırı veya kamu kanunlarına göre ortaklığın feshini gerektiren hal ve işlemleri görülürse, fesih davası açılması için Maliye Bakanlığına gönderilmek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığına,
- Yöneticilerin hukuki sorumluluğunu gerektiren hususlar tespit edilirse, gündeme alınarak genel kurulda ibra sırasında gereğinin kararlaştırılması sağlanmak üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na
- Ana sözleşme, tüzük ve TTK hükümlerine aykırı düşen işlemler görülürse, ortaklığa ve ilgili mercilere bildirmek üzere Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na verilir.

Denetim sonunda ortaklık çalışmalarının ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlarına uygun olup olmadığı, kalkınma planları yönünden yararlı bulunup bulunmadığı ve serbest rekabeti önleyici veya daralıcı nitelikte olup olmadığı ayrıca düzenlenecek bir raporla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na bildirilmektedir.

Denetim konuları, Tüzüğün 9. maddesinde yedi bent halinde sayılmıştır. Bunlar arasında belediye ortaklıklarını ilgilendiren (f) bendinde; “Ortaklığın amaç ve konusuna aykırı veya kamu kanunları gereğince ortaklığın feshini gerektiren hal ve

işlemlerinin bulunup bulunmadığı; ortaklık ana sözleşmesinde ortaklık konusunun sınırlarının açıkça gösterilip gösterilmediği; konusu kamu hizmeti olan veya Devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişilerinin sermaye payı bulunan ortaklıkların kamu tüzel kişilerinin ortaklık yönetim ve denetim kurullarındaki görevleri dolayısıyla yaptıkları işlemlerin ana sözleşme ve kanun hükümlerine uygun olup olmadığı incelenir” denilmektedir.

Diğer denetim konuları ana başlıklar halinde şöyledir:

- Yönetim kurulu işlemlerinin denetimi
- Denetçi işlemlerinin denetimi
- Genel kurul işlemlerinin denetimi
- İnfisah ve tasfiye işlemlerinin denetimi
- Ortaklık bünyesi ve hesaplarının denetimi.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (STB) Teftiş Kurulu bütün ortaklıklarda olduğu gibi belediye ortaklıklarını da yukarıda belirtilen esaslar ve konularda denetlemektedir.

Belediyelerin kurduğu ve katıldığı ortaklıkların denetimleri genellikle şikayet, basında yer alan haberler veya kamudan gelen talep üzerine STB Müfettişleri tarafından yapılmaktadır.

Denetim, Ortaklıkların Denetimine Dair Tüzük hükümlerine göre yapılmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu’nun yetki ve görevleri yukarıda belirtilen diğer kurullar ile karşılaştırıldığında; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş kurulunun ortaklıkların denetiminde çok önemli ve özel yetki ve görevlerle donatıldığı görülmektedir. Başka bir deyişle Tüzük, Kurula bu alanda denetim tekeline sahipmiş gibi görüntü vermektedir³¹⁵.

STB verilerine göre³¹⁶; Belediye iştiraki bulunan şirketler ile ilgili olarak 2002-2008 yılları arasında STB müfettişlerince gerçekleştirilen denetimler sonucunda 32 adet inceleme raporu, 21 adet suç duyurusu raporu, 10 adet teftiş

³¹⁵ KARANFİLOĞLU; a.g.e., s. 66.

³¹⁶ M. Zafer ÇAĞLAYAN; Soru Önergesi Cevabı; 21.1.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-6127c.pdf> (20.5.2009)

raporu ile diğer kurumlarla müştereken yapılan denetimler sonucunda 1 adet tevdi raporu olmak üzere toplam 64 adet rapor düzenlenmiştir. Yapılan denetimler sonucunda suç unsuru bulunan 21 belediye iştiraki şirket ile ilgili olarak suç duyurusu raporu düzenlenmiş ve Cumhuriyet Başsavcılıklarına suç duyurusunda bulunulmuş olup, söz konusu şirket sorumluları hakkında soruşturmalar ilgili Cumhuriyet Savcılarınca genel hükümlere göre yapılmaktadır. Bu denetimlerin 45 tanesi şikayet üzerine, 18 tanesi İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün talebi üzerine, 1 tanesi de Ankara Valiliği Kontrol Memurluğunca düzenlenen rapor üzerine yapılmıştır³¹⁷.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 09.04.2010 sayılı yazısına göre³¹⁸; 2007 - 2009 yılları arasında ise 27 adet inceleme raporu, 16 adet suç duyurusu raporu, 8 adet teftiş raporu olmak üzere toplam 51 adet rapor düzenlenmiştir. 2010 yılı içinde de 1 suç duyurusu raporu ve 2 inceleme raporu düzenlenmiştir. Belediye iştiraki şirketler nezdinde düzenlenen suç duyurusu raporları gereği yapılmak üzere yetkili savcılıklara intikal ettirilmekte, inceleme ve teftiş raporlarında ise ilgili şirketin işlem ve faaliyetlerinin kanuna uygun hale getirilmesine ilişkin eleştiri ve öneriler bulunmaktadır. STB'nin vermiş olduğu bilgiye göre düzenlenen raporlarda yer verilen eleştiri ve öneriler gereği için denetlenen şirkete varsa ilgili diğer kurum/kuruluşlara bildirilerek, sonuçları takip edilmektedir.

c) Belediye Şirket ve İştiraklerinin Yönetim Organlarının ve Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu

(1) Yönetim Kurulu

Belediye şirketleri, belediye ve bu birimlerin iştirakleri ile birlikte kurulduğundan, TTK 312. maddesi 2. fıkrası gereğince, kuruculardan hükmi şahsı temsilen genel olarak yöneticilik vasfına haiz üst düzey kamu görevlileri bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev almaktadırlar.

³¹⁷ 2007-2010 yılları arasında STB Müfettişlerince yapılan denetim uygulamalarının listesi için bkz: Ek-2

³¹⁸ STB Bilgi Edinme Birimine 27.01.2010 tarihinde tarafımızdan yapılan bilgi edinme başvurusuna istinaden STB Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın 09.04.2010 tarih ve B.14.0.TKB.0.00.00.09-667.2-1306 sayılı cevabi yazısı.

TTK 317. maddesinde anonim şirketlerin idare meclisi tarafından temsil olunacağı düzenlenmiş olup, TTK 320. maddesinde ise idare meclisi azalarının, Borçlar Kanunu 528. maddesi 2. fıkrasında ifade edildiği üzere vekil gibi sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca TTK 336. maddesinde, yönetim kurulu üyelerinin şirket namına yapmış oldukları mukavele ve muamelelerden dolayı şahsen mesul olmayacakları hüküm altına alınmış, 336. maddede beş bent halinde belirtilen hususların meydana gelmesi halinde ise yönetim kurulu üyelerinin şirkete, münferit pay sahiplerine ve şirket alacaklılarına karşı müteselsilen mesul olacakları belirtilmiştir.

TTK 339. maddesinde, şirketin hâlihazırdaki durumu hakkında her ne şekilde olursa olsun yanlış zehap uyandıracak desiseler kullanmak veya hakikate aykırı beyanda bulunmak suretiyle üçüncü şahısları aldatan yönetim kurulu üyesi, sebebiyet verdiği zarardan şahsen mesul olacağı hüküm altına alınmıştır.

TTK 340. maddesinde ise, Kanunun 336 ve 337 maddeleri hükümleri gereğince yönetim kurulu üyelerine yükletilen sorumluluk hakkında kanunun 309. maddesi hükmünün tatbik olunacağı düzenlenmiştir.

TTK 341. maddesi ise, dava açılmasını gerektirecek bir durumun ortaya çıkması halinde, yönetim kurulu üyeleri aleyhine dava açılmasına genel kurulun karar vereceğini, genel kurulun karar vermemesi halinde ise sermayenin en az onda birini temsil eden pay sahiplerinin de dava açabileceğini hükme bağlamıştır. Ayrıca TTK 346. maddesine göre şirket müdürünün verdiği zarardan yönetim kurulu üyelerin genel olarak sorumlu olmayacakları hüküm altına almış, ancak ehil olmayan müdürleri tayin etmeleri veya müdürlerin şirket için zararlı olan iş ve muamelelerine karşı müsamaha göstermeleri veya yönetim kurulunun yetkili olmadığı hususlarda müdürleri yetkili kılmak suretiyle müdürlerin şirkete vermiş oldukları zararlardan dolayı şirkete karşı sorumludurlar.

(2) Denetçiler

Şirketlerin denetim organlarında görev alanlar, şirketin idare işlerine ait olmak üzere TTK 354. maddesine göre öğrenecekleri noksanlık ve yolsuzlukları veyahut kanun yahut şirketin ana sözleşmesine aykırı hareketleri ihbar ile mükelleftirler. Yine TTK 356. maddesine göre her pay sahibinin, şirketin yönetim

kurulu üyeleri veya müdürleri aleyhinde denetçilere yapmış oldukları müracaatları tahkik etme mecburiyetleri bulunmaktadır.

TTK 359. maddesinde ise denetçiler, kanun veya ana sözleşme ile kendilerine yükletilen görevlerini hiç veya gereği gibi yapmamalarından doğan zararlardan dolayı kusursuz olduklarını ispat etmedikçe müteselsilen sorumlu olacakları ve haklarında kanunun 309 ve 341. maddelerin uygulanacağı düzenlenmiştir. Ayrıca ortak sayısı 20'yi aşan limited şirketlerde denetçi bulunması ve bunlar hakkında da anonim şirketlerdeki denetçiler ilişkin hükümlerin uygulanacağı TTK 548. maddesinde düzenlenmiştir.

(3) Müdürler

Anonim şirketlerde TTK 343. maddesine göre müdürler, ana sözleşmede aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde yönetim kurulunca tayin olunur ve azlolunurlar. Kanunun 342. maddesine göre ise şirket muamelelerinin icra safhasına taalluk eden kısmı yönetim kurulu üyesi veya ortak olmayan bir müdüre tevdi edildiği takdirde müdür, kanun veya ana sözleşme yahut iş görme şartlarını tespit eden diğer hükümlerle yükletilen mükellefiyetleri, gereği gibi veya hiç yerine getirmemiş olması halinde, yönetim kurulu üyelerinin sorumluluklarına ait hükümler gereğince şirkete, pay sahiplerine ve şirket alacaklılarına karşı mesul olacaklardır. Müdürlerin bu genel sorumluluğu, ana sözleşmeye aksine bir hüküm konması veya müdürün yönetim kurulunun emri ve nezareti altında bulunması halinde dahi ortadan kalkmaz.

Limited şirketlerde TTK 540. maddesine göre ortaklar hep birlikte müdür sıfatıyla şirket işlerini idareye ve temsile mezun ve mecbur olmaları ana kuralının yanı sıra; TTK 541. maddesi gereğince şirket sözleşmesi veya genel kurul kararıyla şirketin temsil ve idaresini ortak olmayan kişilere de bırakılabileceklerdir.

Limited şirketlerde müdürler, temsil yetkisi konusunda anonim şirketlerdeki yönetim kurulu ile ilgili 321. madde hükmüne tabi olup, görevlerinin ifası dolayısıyla işlemiş oldukları haksız fiillerden şirket mesul olacaktır. Ayrıca TTK 539. maddesi limited şirket genel kurulunun müdürleri ibra etme yetkisini düzenlemiştir.

3. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu Yönünden Denetim

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Belediye Meclisi'nin *"belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için"* bir Denetim Komisyonu oluşturacağını belirtmektedir. Oluşturulan komisyonun *"belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi"* isteyebileceğine vurgu yapan kanun koyucu, belediye şirketlerinden bahsetmemiştir. Aynı zamanda *"Belediyelerin Denetimleri"* başlığını taşıyan Dördüncü Kısım'da da belediye şirketlerinin doğrudan denetimine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

Şirketlerin belediye denetimi içerisinde dolaylı olarak denetleneceklerine ilişkin bir düzenleme 56. maddede göze çarpmaktadır. Buna göre Belediye Başkanı, hazırlayacağı faaliyet raporlarında, *"bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin"* bilgi ve değerlendirmelere yer verecektir. Nitekim Belediye Meclisi, denetim ve bilgi edinme yetkisini, 26. madde uyarınca faaliyet raporlarıyla kullanabilmektedir. Bu düzenleme çerçevesinde, belediye şirketlerinin belediye denetim sürecinde dolaylı olarak denetleneceği görülmektedir.

5216 Sayılı kanunda, belediye şirketlerinin denetimine ilişkin farklı bir düzenleme, Büyükşehir belediyesine şirket kurma hakkı veren 26. maddesinde görülmektedir. Kanun koyucu, *"Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel"*in bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceklerini düzenlemiştir. Belediye personelinin yönetim ve denetim kurulunda yer alması bir denetim türü olarak düşünülebilir.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu yürürlükten kaldırarak, 2004 yılında kanunlaşan 5018 Sayılı kanunun kapsamı 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre 5018 Sayılı kanun, *"merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar"*. Madde gerekçesinde de ifade edildiği üzere *"Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketleri"* kanun kapsamı dışında tutulmuştur³¹⁹. Bu bağlamda belediye

³¹⁹ A.Kadir İLBAŞ, Atilla İNAN, Vural ŞAHBENDEROĞLU; **Açıklamalı Gerekçeli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 2006, s. 14.

işletme, şirket ve iştiraklerinin denetiminde 5018 Sayılı Kanun göz önünde bulundurulmamaktadır. Bu açıdan 5018 Sayılı Kanunun ön gördüğü denetim türlerine tabi olduğu söylenemez.

Bununla beraber 5018 Sayılı Kanun kapsamında hazırlanan Belediye Performans Programı ve Faaliyet Raporlarında bu şirketlere ait bilgilere de yer verilmekte bu yolla dolaylı olarak denetimlerinin gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Nitekim, 5018 sayılı kanunun 41. maddesiyle paralel hazırlanan 5393 sayılı kanunun 56. maddesi, Belediye Başkanına faaliyet raporu hazırlama yükümlülüğü getirmektedir.

Buna göre Belediye Başkanı,

- “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 hazırlayacak ve Belediye Meclisi’ne sunacak-tır. 5393 sayılı kanunun 56. maddesinde Belediye Başkanının hazırlayacağı faaliyet raporunda, “bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere” yer verme yükümlülüğü getirilmektedir. Keskiner’e göre; Belediye Başkanı, sadece belediyenin kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından değil, genel olarak belediye iktisadi teşekkülü (BİT) olarak ifade edilen bağlı kuruluş, işletme ve ortaklıkların da kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından Belediye Meclisi’ne karşı sorumlu tutulmaktadır³²⁰.

4. Belediye Teftiş Kurulları

Belediyelerin denetimi alanında bir diğer yapılanma da Büyükşehir Belediyelerinde Teftiş Kurulu Başkanlığı, diğer belediyelerde ise Teftiş Kurulu Müdürlüğü adı altında kurulmuş bulunan iç denetim müesseseleridir. Belediye Teftiş Kurulları doğrudan Belediye Başkanına bağlı olarak belediye bağlı kuruluş ve

³²⁰ KESKİNER; a.g.m., s.29.

şirketlerin denetimini yapmakta, ayrıca gerektiğinde belediye bünyesinde çalışan personelin disiplin yönünden soruşturmalarını da yürütmektedirler.

Belediye bağlı kuruluşlarında da Teftiş Kurulu Başkanlığı adı altında kurulan bu kurullar belediye ve bağlı kuruluşların şirket veya iştiraklerini kendi yönetmeliklerinden aldıkları yetki ile denetleyebilmektedirler. Ancak, Teftiş Kurulları aracılığıyla gerçekleştirilen denetimlerin yetersiz olduğunu söyleyebiliriz.

5. Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlık Teftiş Kurulunun görevlerine ilişkin yasal düzenlemede, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının iştirak ve ortaklıklarında teftiş, denetim ve her türlü inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak yetkisine sahiptir.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun görev tanımı incelendiğinde belediyelerin kurduğu veya katıldığı şirketlerin denetiminde yasa Başbakanlık Müfettişlerini görevli kılmıştır.

Uygulamada müfettiş sayısının azlığı ve kurulun görev alanının geniş olmasından dolayı söz konusu şirketlerin denetimine yönelik yeterli çalışmanın yapıldığı söylenemez³²¹.

6. Mülkiye Teftiş Kurulu

Mülkiye Teftiş Kurulu'nun görevleri, 23.1.1985 tarihli ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 15.maddesinde sayılmıştır. Bu maddenin son paragrafında, Teftiş Kurulu ve Mülkiye Müfettişlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usullerinin tüzükle düzenleneceği belirtilmektedir.

12.9.1985 tarihinde yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü, Mülkiye Müfettişlerinin görev ve yetkilerini ayrıntılı olarak düzenlemiştir.

Bakanlık Teftiş Kurulunun ve Mülkiye Müfettişlerinin görev ve yetkileri arasında mahalli idarelere ilişkin olanlar incelendiğinde (md. 18.):

- Mahalli idareler,

³²¹ Serap FIRAT; “Geleceğin Türkiye’sinin Birincil İktisadi Aktörü Belediyeler”, **2. Ulusal İktisat Kongresi DEÜ İktisat Bölümü**, 20-22 Şubat 2008, İzmir, http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/firat.pdf (04.04.2009)

- Mahalli idarelerin kurdukları birlikler,
- İşletmeler,
- Müessese ve teşebbüslerin işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,
- Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli,
- Mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğer kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,
- Mahalli idare kuruluşlarında özel teftişler yapmak olarak özetlenebilir.

Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin “*malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından*” denetleneceğini ifade etmektedir. Böylece Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılan denetimin, doğrudan şirketlerin denetimi değil, belediyenin üzerinden dolaylı bir denetim olduğu görülmektedir.

2009 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda, 2006-2009 yılları arasında Mülkiye Müfettişlerinin denetim ve gözetim faaliyetleri incelendiğinde, bağlı kuruluşlar hariç, belediye şirket ve iştiraklerine yönelik olarak bir denetimin gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır³²².

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşları ile mahallî idarelerin mali denetimleri konusunda; iç mali denetimin kurum içinden atanacak iç denetçiler tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılması öngörülmüştür. Bu yasal düzenlemeler nedeniyle 2005 yılından itibaren belediyelerde mali iş ve işlemlerin dış denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılması uygulamasına son verilmiş ancak idari iş ve işlemlerin denetimine devam edilmektedir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü’nün 24’üncü maddesine göre teftişe tabi birimlerin üç yılda bir teftiş edilmesi prensip olarak kabul edilmiş olup alınan onaylar doğrultusunda, yıllık programlar çerçevesinde uygulanmaktadır. Bu bağlamda suç unsurlarına rastlanıldığında kamu görevlileri ile

³²² İçişleri Bakanlığı, **2009 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2009_faaliyet_raporu.pdf (11.06.2010)

ilgili olarak 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uyarınca işlemler yapılmaktadır.

Mahalli idarelerin denetimiyle ilgili olarak kurumların görev alanlarının belirlenebilmesi bakımından, idarî işlemler ile malî işlemlerin ve özellikle belediyelerin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemlerinin ne olduğunun açıkça tarif edilmesi, bu kavramların sınırlarının tartışmaya mahal bırakmayacak şekilde tespit edilmesi gerektiği hususunda İçişleri Bakanlığının görüş istemi üzerine;

Mahalli idarelerin denetimi ile ilgili olarak, idarî işlemler ile malî işlemlerin ve özellikle belediyelerin malî işlemler dışındaki diğer idarî işlemlerinin mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde tanımının yapılamayacağına ve dolayısıyla bu kavramların sınırlarının açık ve kesin bir biçimde belirlenemeyeceğine çoğunlukla karar verilmiştir³²³.

Sonuç olarak yapılan düzenlemelerle mahalli idareler üzerinde dış mali denetim yetkisi Sayıştay'a, dış idari denetim yetkisi ise İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Ancak mali ve idari denetim sırasında denetim birimlerince görev alanları dışında tespit edilen ya da fark edilen usulsüzlüklerin tespit edilerek ilgili birimlerin durumdan haberdar edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

7. Kamu İhale Kanunu Yönünden

Kamu kurumlarının kaynaklarını etkin ve verimli kullanmalarını sağlamak amacıyla alınan tedbirlerden bir tanesi de ihale usulüdür. Türkiye'de kamu sektörünün ihale düzenini belirleyen 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu genel olarak kamu kaynağının kullanıldığı tüm ihalelerde uygulanan bir kanundur. Kamu İhale Kanununun kapsam başlıklı 2. maddesine göre; aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) 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.

³²³ Sayıştay Genel Kurulu; 30.01.2006 Tarih ve 5146/1 Sayılı Kararı. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

b) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.

c) Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.

d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

e) 4603 Sayılı Kanun kapsamındaki bankaların yapım ihaleleri.

Maddenin (d) bendinden de anlaşılacağı üzere belediye şirketleri de mal veya hizmet alımları ile yapım işleri Kamu İhale Kanunu kapsamındadır. Bu bağlamda bu şirketlerin ihaleleri Kamu İhale Kanunu ile düzenlenip denetim yönünden de aynı kanun hükümlerine bağlıdırlar.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 2009 yılında düzenlemiş oldukları bir inceleme ve araştırma raporuna göre; belediyelerin ihalelerinin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 5. maddesinde belirtilen “saydamlık, rekabet, gizlilik, kamuoyu denetimi, eşit muamele, güvenilirlik, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması” gibi temel ilkelerine aykırı olarak büyük kısmının belediye şirketlerine verilmesidir. Buna örnek olarak Kamu İhale Kurumu’nun 2004 başından 2008’in ilk 9 ayını kapsayan döneme ilişkin ihale verilerine göre, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin, KİK’e bildirilmesi zorunlu olan 108 ihaleden 61’ini belediye şirketleri almıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2004-2008 arasında ihale ettiği toplam iş büyüklüğü, 1 milyar 422 milyon TL olup, bu ihalelerin 1 milyar 44 milyon TL’lik bölümünü belediye şirketlerinin kazandığı görülmektedir³²⁴.

8. Maliye Bakanlığı

178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 20. maddesinde Maliye Teftiş Kurulu’nun görevleri

³²⁴ Ahmet GÖÇERLER - Ahmet ZORLAR, “İnceleme-Araştırma Raporu”, **İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı**, (24/03/2009 tarih ve 1143 Sayılı Görev Emrine istinaden) (<http://www.mulkiyeteftis.gov.tr>)

belirlenmiştir. Maddeye göre Maliye Teftiş Kurulunun Belediye şirket ve iştiraklerini denetleme yetkisine de sahip olduğu görülmektedir³²⁵.

Maliye Teftiş Kurulu belediye şirket ve iştiraklerinin denetimini iki yönden yapmaktadır. Birincisi belediye şirketlerinin vergi mükellefi olmaları nedeniyle Vergi Usul Kanununa göre *vergi incelemesi*, ikincisi ise Maliye Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Teftiş Kurulunun görevlerini düzenleyen 20. maddesi ile hesap ve işlemlerinin idari yönden denetim yetkisidir³²⁶.

Uygulamada Teftiş Kurulu, vergi inceleme yetkisini doğrudan, yönetsel, idari denetimi ise Bakandan onay almak suretiyle yapmaktadır. Kurul genellikle şikâyet üzerine veya talep edilmesi durumunda harekete geçmektedir.

Maliye Teftiş Kurulu, belediyelerin hesap ve işlemlerinin mali denetimden ayrı olarak, 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun değişik 135. maddesi uyarınca Maliye Müfettişleri ve Maliye Müfettiş Muavinleri; vergiye tabi işlemlerinden dolayı belediye şirketlerinin ödedikleri vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak amacıyla³²⁷ ve inceleme sonucu alınmamış hesap dönemi de dâhil olmak üzere, tarh zamanaşımı süresi dolana kadar her zaman³²⁸ vergi incelemesi yapabilirler.

Müfettiş sayısının azlığı, gerek idari, gerekse mükellef bazında şirketler üzerinde programlı denetimin yapılmasına engel olmaktadır. Ayrıca, şirketlerin mahalli idare kuruluşlarına ait olmaları ve kamusal nitelik taşımaları, denetimin daha az sıklıkla yapılmasına neden olmaktadır³²⁹.

Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 135. maddesine göre; Vergi incelemesi; hesap uzmanları, hesap uzman yardımcıları, ilin en büyük mal memuru, vergi

³²⁵ Madde hükmü şu şekildedir: “a) Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, kuruluş ve statüsü ne olursa olsun sermayesinin en az yarısı Devlete ait olan kuruluşlar ve bu daire ve kuruluşların birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısına iştiraki olan kuruluşları teftiş etmek, b) İmtiyazlı şirketlerle sermayesinde (a) bendinde yer alan kuruluşların iştiraki bulunan kuruluşları, yetkili makamların isteği ve Maliye Bakanının izni ile teftiş etmek, c) Dernek vakıf ve sendikaları mali yönden teftiş etmek, d) Çeşitli kanun, tüzük, yönetmelik ve kararların Maliye Bakanına ve Maliye Müfettişlerine tanıdığı teftiş ve inceleme yetkilerini kullanmak”

³²⁶ KARANFİLOĞLU; **a.g.e.**, s.62.

³²⁷ 213 Sayılı VUK. m.134.

³²⁸ 213 Sayılı VUK m.138.

³²⁹ KARANFİLOĞLU; **a.g.e.**, s.63.

denetmenleri, vergi denetmen yardımcıları veya vergi dairesi müdürleri tarafından yapılır. Maliye Müfettişleri, Maliye Müfettiş Muavinleri, Gelirler Kontrolörleri ve Stajyer Gelirler Kontrolörleri her hal ve takdirde vergi inceleme yetkisini haizdir³³⁰.

Maliye Bakanlığı kapsamında belediye şirketlerinin denetiminin ne şekilde yapıldığı ve denetim sonuçlarına yönelik TBMM'ye verilen bir soru önergesi³³¹ Maliye Bakanlığı tarafından şu şekilde cevaplandırılmıştır³³²:

“213 Sayılı Vergi Usul Kanununun “Vergi Mahremiyeti” başlıklı 5. Maddesinde “Aşağıda yazılı kimseler görevleri dolayısıyla, mükellefin ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, muamele ve hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine mütaallik olmak üzere öğrendikleri sırları veya gizli kalması لازمگelen diğer hususları ifşa edemezler ve kendilerinin veya üçüncü şahısların nef'ine kullanamazlar” hükmü bulunmaktadır.

Bu nedenle soru önergesinde yer alan hususlara, 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 5inci maddesinde yer alan düzenlemeler dikkate alındığında cevap verilmesi mümkün bulunmamaktadır.”

Buradan da anlaşılacağı üzere, Maliye Bakanlığının belediye şirket ve işletmelerine dair denetim bilgilerine ulaşılması mümkün gözükmemektedir.

9. Sayıştay Başkanlığı

Anayasamızın 160. maddesi gereğince “merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve

³³⁰ 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un “Atıflar ve Yetkiler” başlıklı 33. Maddesine göre; diğer mevzuatta Gelirler Genel Müdürlüğüne yapılmış olan atıflar ilgisine göre Gelir İdaresi Başkanlığına; Gelirler Genel Müdürlüğüne yapılmış atıflar Gelir İdaresi Başkanına; Başkanlığın görev alanına giren konularda Maliye Bakanlığına yapılmış olan atıflar Gelir İdaresi Başkanlığına, mülki idare amirlerine, mahallin en büyük memuruna, ilin en büyük malmemuruna, defterdara ve defterdarlığa yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına, vergi dairesi başkanlığı bulunmayan yerlerde vergi dairesi müdürü veya müdürlüğüne; gelir müdürlüğüne, takdir komisyonu başkanı veya başkanlığına, tahsil dairesine, mal müdürü ve müdürlüğüne yapılmış atıflar ilgisine göre vergi dairesi başkanı ve başkanlığına veya ilgili müdür veya müdürlüğüne; vergi kontrol memuruna yapılmış atıflar ise vergi denetmenine yapılmış sayılır. Bkz: 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, No: 25817, 16.05.2005,

³³¹ Çetin SOYSAL; Soru Önergesi, 17.2.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-7076s.pdf> (20.5.2009)

³³² Kemal UNAKITAN; Soru Önergesi Cevabı, 3.4.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-7076c.pdf> (20.5.2009)

sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak” Sayıştay’ın görevidir.

Anayasanın 160. Maddesinde, 2005 yılında, 5428 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi görevi Sayıştay tarafından yerine getirilecektir. Sayıştay bu görevi 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu çerçevesinde yerine getirmektedir.

2005 yılındaki Anayasa değişikliği ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndan önce; il özel yönetimleri ve belediyelerin mali denetimleri 832 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun geçici 8. maddesine dayanılarak yapılmakta idi. O dönemde ilgili maddenin iktisadi teşebbüslerin denetimini de içerip içermediği konusu çeşitli nedenler ile Sayıştay Genel Kurulunun gündemine gelmiş ve kurul bu konuya ilişkin farklı kararlar vermiştir. Bunlardan biri olan 7.11.1962 gün ve 2796/2 Sayılı kararında Sayıştay belediyelere bağlı iktisadi teşebbüslerinin denetiminin Sayıştay’ca yapılmasına imkân olmadığı sonucuna varmıştır³³³. Aynı yöndeki görüşünü 20.12.1984 gün ve 4464/3 Sayılı başka bir kararında da tekrarlayarak, belediye iktisadi teşebbüslerinin Sayıştay denetimine tabi olmayacaklarına karar vermiştir³³⁴. Ancak; Sayıştay Genel Kurulu’nun bu yöndeki kararlarına karşılık aynı konuda Danıştay bir kararında **ayrı tüzel kişiliği ve özel kanunu bulunmayan** belediye iktisadi teşebbüslerinin denetiminin Sayıştay’ca yapılması gerektiğine karar vermiştir³³⁵.

³³³ 23 Sayılı kanunun 10. Maddesinin 2. Fıkrasında özel idare ve belediyelere ait iktisadi teşebbüslerin murakebesinin bu idarelerin kendi uzuvları tarafından yapılacağına mutlak olduğu ve aynı kanunun 12. Maddesiyle de 3460 Sayılı yasayla özel kanunların bu kanuna muhalif hükümlerinin yürürlükten kaldırılması kabul edildiğinden, bu konuda özel hükümleri ifade eden 2514 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun 68. Maddesi hükmüne dayanılarak Sayıştay’ca murakebe edilegelmekte bulunan özel idare ve belediyelere bağlı iktisadi teşebbüslere ait hesapların, Sayıştay’ın bu idareleri kendi uzuvlarından sayılmasına imkân bulunmadığı cihetle 23 Sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra, Sayıştay’ın murakebesine tabi tutulmasına imkân görülmediği. **Sayıştay Genel Kurulu;** 7.11.1962 gün ve 2796/2 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

³³⁴: “Belediye tanzim satış mağazalarının iktisadi teşebbüs mahiyetinde oldukları, bu sebeple 3460 Sayılı Kanun’a ek 23 Sayılı kanun’un 10. Maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Sayıştay denetimine tabi olmayacaklarına karar verilmiştir.” **Sayıştay Genel Kurulu;** 20.12.1984 gün ve 4464/3 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

³³⁵ “Sermayesinin yarısından fazlası veya tamamı belediyelere ve özel idarelere ait iktisadi işletmelerin Sayıştay’ın denetimi dışında kalacağı, ancak, iktisadi işletme niteliğinde bulunmayan ve bu nedenle belediyelerin ve özel idarelerin 23 Sayılı yasanın birinci maddesi kapsamına girmeyen hizmet birimi sayılan işletmelerin 2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68. Maddesine göre

Sayıştay ve Danıştay kararları arasındaki bu farklılık üzerine, Başbakanlık Danıştay'dan bu konuda görüş istemiş, Danıştay İdari İşler Kurulu da daha önceki kararında da açıkça belirttiği gibi ayrı tüzel kişiliği bulunmayan işletmelerin mali denetimlerinin Sayıştay tarafından yapılması gerektiği tekrar belirtilmiştir³³⁶. Bunun üzerine de Sayıştay Genel Kurulu 4.11.1991 tarihinde daha önce belediye iktisadi teşebbüsleri üzerinde denetleme yetkisi olmadığına dair kararı kaldırarak Danıştay'ın görüşüne uymuştur³³⁷.

Sonuç olarak; Sayıştay sadece **ayrı tüzel kişiliği bulunmayan** belediye işletme ve müesseselerin denetimini yapabilmektedir. Ancak uygulamada Sayıştay'ın bu doğrultuda bir denetime gitmediği belirtilmektedir³³⁸.

5018 Sayılı Kanun, Anayasada yer alan bazı düzenlemelerin değişikliğini zorunlu hale getirmiş ve 29 Ekim 2005 tarihinde Sayıştay'la ilgili 160. madde de dâhil olmak üzere Anayasa'nın bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır. Anayasa değişikliği ile Sayıştay'ın denetim alanı, sosyal güvenlik kurumlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiş, mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisine anayasal dayanak kazandırılmış ve daha önce özel kanunlarla denetim dışında tutulan birçok kurum ve kuruluşun Sayıştay denetimine alınması sağlanmıştır.

denetleneyeceği kuşkusuz bulunmaktadır. Belirtilen nedenlerle, mahalli idarelerce kurulan ve ayrı tüzel kişiliği bulunmayan işletme ve müesseselerin mali denetimlerinin Sayıştay'ca yapılması gerektiğine oy çokluğu ile karar verildi” **Danıştay Birinci Dairesi**; E. 1989/15, K. 1989/55 Sayılı Kararı (Kazancı İçtihat Bankası)

³³⁶ 2.2.1989 günü ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 07/174-319/011 Sayılı yazısı üzerine, Danıştay İdari İşler Kurulu tarafından verilen görüş özetle şöyledir: “Mahalli idarelerce kurulan ayrı tüzel kişiliği bulunmayan işletme ve müesseselerin mali denetimlerinin 1580 Sayılı kanun ile Sayıştay Kanunundaki hükümler çerçevesinde kendiliğinden yürüyen bir sistem içinde yapılması gerektiği, ancak bu mali denetim yolunun varlığının, 1580 Sayılı kanunun 74 maddesiyle merkezi idareye verilen ve vali ve İçişleri Bakanının başvurusu ile yürüyebilen vesayet denetimini ortadan kaldırmayacağı, bu hükme göre Danıştay'ın ilgili belediye meclisi kararlarını hukuka uygunluk yönünden esastan inceleyerek karara bağlayacağı uygulamadaki işlemlerin bu esaslara göre yürütülmesi gerektiği yolunda görüş bildirilmesine karar verildi” **Danıştay Birinci Dairesi**; E. 1989/15, K. 1989/55 Sayılı Karar. (Kazancı İçtihat Bankası)

³³⁷: “Tanzim satış mağazaları kurmak maksadıyla belediyeler tarafından tesis edilen fonlara ait hesapların, 832 Sayılı Kanunun geçici 8. Maddesiyle atıfta bulunulan 2514 Sayılı Kanunun 68. Maddesi kapsamında mütalaa edilmesi ve bu maddede belediye hesapları için öngörülen usul çerçevesinde, Sayıştay denetimine tabi olması gerektiği, ulaşılan bu sonuç nedeniyle de konuya ilişkin daha önce alınmış olan 20.12.1984 tarih ve 4464/3 Sayılı kararın kaldırılmasına çoğunlukla karar verildi.” **Sayıştay Genel Kurulu**; 04.11.1991 tarih ve 4708/1 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

³³⁸ KARANFİLOĞLU; a.g.e., 46.

5018 Sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, mevcut durumda belediye şirketleri için değişen bir durum yoktur. Belediye şirketleri hâlihazırda Sayıştay denetimi kapsamı dışındadır. Ancak 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'na 2003 yılında 4963 Sayılı Kanun ile eklenen ek 12. maddesinin birinci fıkrasına göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararına istinaden Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının talebi üzerine Sayıştay, talep edilen konuyla sınırlı olmak kaydıyla denetimine tâbi olup olmadığına bakılmaksızın özelleştirme, teşvik, borç ve kredi uygulamaları dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemleri ile aynı usule bağlı olarak, kullanılan kamu kaynak ve imkânlarından yararlanma çerçevesinde her türlü kurum, kuruluş, fon, işletme, şirket, kooperatif, birlik, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerin hesap ve işlemlerini denetleyebilir. Denetim sonuçları, ilgili komisyonlarda değerlendirilmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulur. Buradan da anlaşılacağı üzere ancak araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonlarının kararı ve TBMM Başkanlığı'nın talebi üzerine Sayıştay belediye işletme, şirket ve iştiraklerini denetleyebilecektir.

Sayıştay Kanun Teklifinde belediye şirketlerini de kapsayacak şekilde denetim alanı belirlenmiştir. Kanun teklifinde, Sayıştay'ın denetim alanı, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda belirtilen idareler; özel kanunlarla kurulmuş olan kamu idareleri; kamu iktisadi teşebbüsleri; kamu idarelerine bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler; kamu idareleri tarafından yapılan tüm kaynak aktarımları ve kullanımları; kamu idare ve kurumlarının yurtiçi ve yurtdışından sağladığı kaynakların ve fonların kullanımı; kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetler; anlaşma veya sözleşme ile denetlenmesi öngörülen uluslar arası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini kapsayacak şekilde genişlemektedir³³⁹.

³³⁹ Bayram BARUN, Mustafa EKİNCİ, Özlem TEMİZEL; "Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü", **XXII. Türkiye Maliye Sempozyumu Süleyman Demirel Üni. İİBF Maliye Bölümü**, 09-13 Mayıs 2007, s.113.

10. Belediye Şirketlerindeki Görevleri Sebebiyle Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulü

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 1. ve 2. maddeleri, Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanması hükmünü amirdir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28. maddesi; “Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)...” denilmek suretiyle, memurların “Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç” ticaret ve kazanç getirici faaliyetlerde bulunmalarını, bununla bağlantılı olarak da ticaret ve sanayi müesseselerinde görev almasını yasaklamıştır.

Türk Ticaret Kanunu, Belediye Kanunu ve 4046 sayılı Kanun, belediyelerin şirket kurmasına imkan verdiğine göre, bu şirketlerdeki kamu hisselerinin temsili de yine belediyelerin yetkilisi durumundaki memurlar ve diğer kamu görevlileri marifetiyle yerine getirilecektir. Diğer bir ifadeyle, kamunun temsilcileri olan memurlar ve diğer kamu görevlileri, bu sıfatları nedeniyle sahip oldukları kamu kaynaklarıyla ilgili tasarruf yetkilerini, bu kamu kuruluşlarının kurdukları, dolayısıyla kaynak aktardıkları şirketlerde de (kamu hisseleri açısından) devam ettireceklerdir³⁴⁰.

Danıştay 2. Dairesi bir kararında, il özel idaresinin ortak olduğu bir şirkette, kamu hisselerini temsilen şirket yönetim kurulu başkanı olarak görev icra eden valinin, şirketteki görevi nedeniyle işlemiş olduğu suçun 4483 sayılı Kanun uyarınca

³⁴⁰ Murat KOCA; “Mahalli İdare Şirketlerindeki Görevleri Sebebiyle Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerin Yargılanması Usulü”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, C.10, S.3, 2005, s.5.

soruşturulması gerektiğine karar vermiştir³⁴¹. Danıştay 2. Dairesinin bu konudaki diğer kararlarına da bakıldığında³⁴² Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın, memurlar ve belediye başkanı gibi diğer kamu görevlilerinin kamu şirketlerindeki görevleri nedeniyle haklarındaki soruşturmanın 4483 Sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesi gerektiği kanaatiyle konuyu bu hususta yetkili olan İçişleri Bakanlığına yazılı olarak intikal ettirmiştir.

Ancak Danıştay 2. Dairesinin bu tür konularla ilgili olarak belirtilen kararlarından farklı kararlar verdiği de görülmektedir. Bir büyükşehir belediyesinin iştiraki olan anonim şirkette yürütülen ön inceleme sonucu, "Resmi evrak kayıtları ile kamu taşıma biletlerinde sahtecilik yapılmak suretiyle belediyenin zarara uğratılmasına kayıtsız kalmak" eylemi nedeniyle, büyükşehir belediye başkanı, genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri hakkında İçişleri Bakanlığınca yürütülen ön inceleme sonucu kısmen "soruşturma izni verilmesi", kısmen de "soruşturma izni verilmemesi" kararı verilmiştir³⁴³. Bu kararda memurlar ve diğer kamu görevlilerinin şirketlerdeki görevlerinden dolayı haklarında genel hükümlere göre işlem yapılması yolunda karar vermiştir.

Sonuç olarak, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, belediyelerin iştirak ettiği şirketlerde yaptıkları kamu görevi nedeniyle bu esnada işlemiş oldukları suçları, görevleri sebebiyle işlemiş olduklarından, bunlar hakkında genel hükümlere göre değil, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerine tabi olarak soruşturma yapılması uygun olacağını düşünmekteyiz³⁴⁴.

B. Belediye Bağlı Kuruluşları ve İşletmelerinin Denetimi

Özel yasa ile kurulan ve belediyelerin dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunan idare ve işletmeler arasında daha önce de açıklandığı üzere İSKİ, İETT ve EGO örnekleri sayılabilir. Bunların kurulmasına neden olan yasalar incelendiğinde, mülga

³⁴¹ **Danıştay 2. Dairesi**; 23.01.2001 gün ve E.2000/3671, K.2001/214 Sayılı Karar, (Danıştay Bilgi Bankası <http://www.danistay.gov.tr/>)

³⁴² **Danıştay 2. Dairesi**; 26.04.2001 gün ve E.2001/327, K.2001/1127 Sayılı Karar; **Danıştay 2. Dairesi**; 23.05.2001 gün ve E. 2001/548, K.2001/1408 Sayılı Kararı (Danıştay Bilgi Bankası <http://www.danistay.gov.tr/>)

³⁴³ **Danıştay 2. Dairesi**; 27.09.2001 gün ve E.2001/1166, K.2001/2122 Sayılı Karar, Kararı (Danıştay Bilgi Bankası <http://www.danistay.gov.tr/>)

³⁴⁴ Aynı görüş için bkz: KOCA; **a.g.m.**, s.7.

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa ve mülga 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa tabi olmadıkları görülmektedir. Bununla birlikte aynı özel yasalarda bu idare ve işletmelerin denetimlerinin Sayıştay Kanununa tabi olmadıklarına dair bir hüküm de bulunmamaktadır. Yukarıda da açıklandığı üzere söz konusu idare ve işletmelerin ayrı tüzel kişiliğe sahip olması ve hesap ve işlemlerinin belediye hesapları dışında yürütülmesi Sayıştay denetimini engellemekteydi. Uygulamada Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak faaliyette bulunan İZSU, İSKİ, ASKİ gibi idarelerin yatırımları ve her türlü harcamaları Sayıştay dışında kalırken, büyükşehir statüsünde olmayan belediyelerin her türlü su, kanalizasyon vb. yatırımları Sayıştay denetiminden geçmekteydi. Bu durum da denetim yönünden boşluk ve çelişki doğurmaktaydı³⁴⁵.

5018 Sayılı Kanun “mahalli idare” tanımı³⁴⁶ içerisine bağlı idareleri de almasıyla bu idarelerin denetimleri Kanun’un öngördüğü iç ve dış denetim şeklinde gerçekleşmeye başlamıştır. Bu yolla önceden denetim kapsamında olmayan özel yasa ile kurulan ve belediyelerin dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunan kurumlar (idare, işletme, müessese, genel müdürlük vb.) 5018 Sayılı Kanun ile ilk defa, iç denetçiler ve Sayıştay denetimine girmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 5393 Sayılı Kanun’a göre belediyeler bütçe içi işletme kurabilmektedirler. Ayrı bir tüzel kişiliği olmayan bu işletmelerin denetimlerinin belediye tüzel kişiliğinin denetimi sırasında olabilmektedir.

III. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE HİZMET ETKİNLİĞİNİ SAĞLAMADA DENETİMİNİN ROLÜ VE ÖNERİLER

Bir ülkedeki mali yönetim sistemi ve denetim fonksiyonu, temeldeki hesap verme sorumluluğu anlayışına göre biçimlendiği söylenebilir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yönetimde şeffaflığı sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için de açık ve şeffaf mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu nedenle hesap verme süreçleri şeffaflığı

³⁴⁵ KARANFİLOĞLU; a.g.e., s.46.

³⁴⁶ Bkz: 5018 Sayılı Kanun md. 3/e

sağlamanın bir aracı, şeffaflık da hesap verme sorumluluğunun layığı ile yerine getirilebilmesi için olmazsa olmaz bir ilkedir³⁴⁷.

BİT'lerin denetimi konusunda, yukarıdan da anlaşılacağı üzere, ayrı bir tüzel kişiliğe haiz olan Belediye Şirketlerinde etkin bir iç denetim mekanizması bulunmamakla birlikte, dış denetim açısından da birçok yasal engel ve eksiklikler bulunmaktadır. Bu durum da belediyelerin denetimden kurtulmak amacıyla şirket kurmalarına neden olabileceği için eleştirilmektedir³⁴⁸.

Bu kısımda genel olarak BİT'lerde denetimin önemi ön plana çıkarılmaya çalışılacak ve mevcut denetim uygulamalarının ortaya çıkardığı sorunlara değinilecektir. Son olarak çalışmamızda, BİT'lerde hizmet etkinliğini sağlamaya yönelik denetim açısından uygulama önerilerine yer verilecektir.

A. Mevcut Denetim Uygulamalarının Ortaya Çıkardığı Sorunlar ve Denetimin Gerekliliği

Genel olarak kamu ekonomisinde piyasadaki gibi bir rekabet olmadığı için, üreticilerin (siyasetçi ve bürokrat) tüketicilerin (seçmenlerin) memnuniyetini sağlayacak bir mekanizma olmalıdır. Bürokrat politikacıya, politikacı da halka hesap vermelidir. Bu hesap mekanizması, genellikle seçim dönemlerinde işlemektedir³⁴⁹. BİT'lerde kamu kaynağının kullanıldığı açıktır. Bu manada kamu yönetiminin denetim mekanizmasından muaf tutulmaması gerekir. Bu bağlamda, BİT'ler hesap vermenin sürekli olarak işlemlerini sağlayan yeni modellerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de BİT'ler idari ve mali olarak, yasal sınırları yeterli olarak belirlenmiş bir kamu denetimine tabi değildir³⁵⁰. Bu durum kamu adına üretilen ve harcanan kaynaklarının etkin bir şekilde denetlenememesi sonucunu doğurmaktadır. Belediyelerin kurduğu ya da katıldığı şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu

³⁴⁷ İhsan GÖREN; “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, , **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri**, TESEV, İstanbul, 23.11.1999, s.30

³⁴⁸ Oğuz OYAN; “Yerel Yönetimler Denetlenebilecek Mi?”, **Dünya Gazetesi**, 13.07.2004. <http://www.dunyagazetesi.com.tr> ; Selim GENÇ, “Belediye Şirketlerinin Denetlenme(me)si”, **Stratejik Boyut İnternet Sayfası**, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=97 (8.4.2009)

³⁴⁹ KİRMANOĞLU; **a.g.e.**, s.186.

³⁵⁰ DEMİRKAYA; **a.g.m.**, s.432.

için, belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olan merkezi yönetim, belediye şirketleri üzerinde bu denetimi yapamamaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, yerel yönetimlerin kurduğu ve iştirak ettiği şirketlerin denetiminin açıkça yetersiz olduğu belirtilmiştir. Rapora göre³⁵¹;

1. Şirket kurma, yasada belirtilen görev alanları ile sınırlı bir yetkidir. Günümüzde kurulmuş olan şirketler bu yasal zorunluluğa aykırı uygulama örnekleri oluşturmaktadırlar.

2. Şirketlerin denetimi yetersizdir. Bu kuruluşlar, kamu denetim ağının dışında kalmışlardır.

3. Yerel yönetimlerin katıldıkları ve kurdukları şirketlerin vergi denetimleri, bir kamu ticari kuruluşu olmaları sebebiyle, bir özel şirket derecesinde gerçekleştirilmemektedir. Özellikle mülki amirlerin, iktidardaki siyasi partilerin, yerel ileri gelenlerin arkalarında olduğu şirketlerin yeterince denetlenmesinde çeşitli zorluklar vardır.

4. Kamu yöneticilerinin başında bulundukları idarenin parasıyla ve kamu hizmeti varsayımıyla ticari şirket kurmaları veya mevcut şirketlere katılmaları sonucunda, ticari kuruluşun başarısız olması veya zarar etmesi durumunda, hiçbir mali veya cezai sorumluluklarının olmaması önemli bir sorundur.

5. Şirketlerde politik ya da akrabalık nedeniyle kayırmacılığa dayalı istihdam uygulamaları ve kişisel çıkar sağlama girişimleri biçiminde yolsuzluk söylentileri yaygın durumdadır.

Belediye meclislerinin, belediye tarafından kurulan veya ortak olunan şirketler üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi mevcut değildir. Belediye meclisleri, kanuni olarak sadece belediye şirketlerinin kurulma, sermaye artırımı ve bu şirketlerden ayrılma konularında karar alma yetkisine sahiptir. İştiraklerle ilişkileri sağlamak üzere özellikle büyükşehir belediyelerinde değişik isimler altında birimler oluşturulmaktadır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde belediye ile iştirakler arasındaki ilişki Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı tarafından, İzmir

³⁵¹ DPT; a.g.r., s.89.

Büyükşehir Belediyesinde ise İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. Yasal dayanağı olmamakla birlikte, belediye işletme ve şirketlerinin işlemleri Daire Başkanlığında görevli personel tarafından da denetlenebilmektedir. Ancak, yapılan bu denetimler usul denetiminden ileri gitmemektedir.

TTK'nın 341. maddesine göre anonim şirketlerde yönetim kurulu üyeleri aleyhine hukuk (tazminat) davası açılmasına karar verme yetkisi Genel Kurula aittir. Büyük hissedar konumundaki belediyenin kendileri tarafından belirlenen ve çoğunluğu yerel yönetim personeli olan yönetim kurulu üyeleri hakkında dava açılmasına karar vermesi olanaklı değildir. Belediye şirketlerinin denetimi; resen, ortakların veya üçüncü kişilerin istem ve şikâyetleri veya kamu kurumlarının talepleri üzerine yapılmaktadır. Denetimin temel amacı, şirket tüzel kişiliğinin, ortakların ve üçüncü kişilerin (alacaklıların) haklarını korumaktır³⁵².

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerinin sayısının azlığı ve iş yoğunluğu nedeniyle, büyük ölçüde kamu kaynağı kullanan yerel yönetim şirketleri belli periyotlarla, düzenli olarak ve yeterli ölçüde denetlenememektedir. Denetimler ancak ihbar, şikâyet veya istem üzerine yapılabilmektedir.

Mahalli idarelerin şirket kurmasında 4046 Sayılı kanunun 26. maddesinde aranan Bakanlar Kurulu izninin; uygulamada en sık rastlanılan mevcut mahalli idare şirketlerinin başka şirketlere ortak olmak suretiyle şirket kurmalarında aranmaması, bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Buna ilave olarak uygulamada bazı belediyelerin Bakanlar Kurulu izni olmadan da şirket kurdukları bilinmektedir³⁵³.

Belediye şirketlerinin kurulmasında ilk izin merci olan Belediye meclislerinin kurulmasına izin verdikleri şirketler üzerinde herhangi bir denetim yetkisi bulunmamaktadır. Her ne kadar 5393 Sayılı Belediye Kanunun 56. maddesine göre Belediye Başkanı tarafından hazırlanan faaliyet raporunda belediye ortaklıklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmelere yer verileceği belirtilmekte ise de, Kanunun 26. maddesine göre faaliyet raporunun belediye meclisince yeterli görülmemesi durumunda dahi, bu hususun Belediye Meclislerinin belediye şirketleri üzerinde

³⁵² YAVUZ; **a.g.t.**, s.63.

³⁵³ Mülkiye Teftiş Kurulu; **a.g.r.**, s.37.

denetim yaptığı anlamına gelmediği düşünülmektedir. Faaliyet raporunda bu hususun belirtilmiş olması sadece Belediye Meclisini bilgilendirme anlamını taşımaktadır.

Devletin yerel yönetim şirketleri üzerinde etkin ve verimli bir denetiminin bulunmaması, denetimlerin yetersiz olması ve yerel yönetim şirketlerinin kamu denetim ağının dışında kalması, bu şirketler üzerinde “denetim boşluğunun” oluşmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, belli bir ekonomik güce kavuşan ve bu sayede birçoğu ulusal/yerel piyasada etkin bir konumda bulunan yerel yönetim şirketlerinin hesap, işlem, faaliyet ve kararlarının, hesap verme sorumluluğu içerisinde ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına göre gereği gibi denetlenememesi yolsuzlukların, suiistimallerin ve kayırmaların yaşanmasına neden olmaktadır³⁵⁴.

BİT’ler hizmet etkinliğini sağlamada sunmuş olduğu faydaların yanı sıra birçok sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Özellikle BİT’lerin denetimi konusundaki boşluk yolsuzluk, kayırma ve patronaj ilişkilerinin doğmasına yol açabilmektedir. Belediyeler birer yerel yönetim kurumu olarak belde halkı tarafından seçilen bir başkan ve meclis ile yönetilmektedirler. Böyle bir organizasyonda halk belediye faaliyetlerini denetleyebilmekte hatta bu faaliyetlere yön verebilmektedir. Oysa bir BİT her ne kadar belediye tarafından kurulmuş olsa dahi halkın katılımını net bir biçimde sağlayamamaktadır³⁵⁵.

Karaman ve Özgür’e göre; belediyelerin şirket kurarak belde hizmetlerini “ucuz” ve “etkin” sunması beklenirken devletin yarattığı imkânlar ve araçlar kullanılarak belediye çalışanları ve özel kişilere yarar sağlamaktadır³⁵⁶.

BİT’lere yönelik yapılan eleştirilere baktığımızda ise genel hatlarıyla şu başlıkları görebiliriz³⁵⁷:

“1) BİT’ler, özel şirket statüsünde olmakla birlikte, belediyelerin yönetimi altında çalıştıklarından dolayı, karar alma süreçlerinde bağımsız hareket etmeleri zorlaşmaktadır. Bu bakımdan BİT’lerin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak güçleşmektedir.

³⁵⁴ YAVUZ; **a.g.t.**, s.129.

³⁵⁵ DÖNMEZ; **a.g.m.**, s.62.

³⁵⁶ KARAMAN - ÖZGÜR; **a.g.m.**, s.182.

³⁵⁷ ÖZDEMİR; **a.g.m.**, s. 45.

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

3) BİT'ler, kayırma aracı olup yemlik olarak kullanılmaktadır ve en önemlisi yolsuzlukların kaynağı haline gelmişlerdir.

4) BİT'ler, denetim mekanizmasından kaçabilmek için kurulmuşlardır.

5) Belediyeler, görevlerini kendi bünyesinde gerekli örgütleri kurarak yerine getirmesi gerekirken; bu hizmetler, BİT'ler aracılığıyla yerine getirilmeye başlanmıştır.”

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere BİT'lerin denetimi konusunda oldukça karmaşık ve belirsiz bir yapı mevcuttur. Bu yapı da birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

B. Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminde Hizmet Etkinliğini Sağlamaya Yönelik Uygulamalar

Kamu sektörünün etkinsiz çalışmasının önüne geçmek için düşünülmüş olan bazı yönetim biçimlerinde, kamu işletmelerinin yönetimi özel sektör yönetimlerine benzetilerek tasarlanmıştır. Yukarıda da gördüğümüz üzere, kamuya ait işletmelerde hizmet etkinliğini sağlamaya yönelik bir uygulama da performansa dayalı yönetim biçimleridir.

Uluslararası tanımlamaların BİT'leri “kamu işletmesi” kapsamında ele aldığından yukarıda bahsetmiş idik. Nitekim tanımlamaya göre kamu işletmesi; “sermayesinin yüzde 50’den fazlası merkezi yönetime “veya yerel idarelere” ait olan veya sermaye payı yüzde 50’nin altında olmasına karşın yönetim kontrolü kamunun elinde olan işletmeler”dir. Bu bağlamda kamu işletmeleri kavramının ülkemizdeki BİT'leri de kapsadığını söyleyebiliriz.

Kamu işletmelerinin -dolayısıyla da BİT'lerin- iyi yönetilmesi, ülkenin ekonomik etkinliği ve rekabet gücünde yaratacağı olumlu katkılardan dolayı oldukça önemlidir. Dünyada, kamu işletmelerine ilişkin özel bir iç kontrol uygulaması

bulunmamakla birlikte, genellikle özel sektör şirketleriyle aynı kurumsal düzenlemelere tabi oldukları görülmektedir³⁵⁸.

Yerel kamu şirketlerine yönelik olarak, AB Komisyonu 2007 yılında yayınladığı bir belge ile kamu servislerinin finansal yapıları ve hukuki yapılarının nasıl olması gerektiği hususundaki görüşlerini net olarak aşağıdaki ilkeleri teyit ederek belirlemiştir³⁵⁹:

- Yerindelik ilkesi gereğince, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini üretim ve sunma şeklini seçmedeki özgürlüğü güvence altına alınmalıdır.
- Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Modelleri (public private partnership) ve benzer modeller, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini üretme sunmada yararlanabilecekleri alternatif yöntemlerdir.
- Yerel kamu şirketleri liberal ekonomi kuralları kapsamında halk için en iyisini yapmaya çalışmalıdır. Yerel kamu şirketlerinin özellikle network servislerde özel sektör ile rekabet edebilir yapılanma içinde olmaları gerekmektedir.
- AB para politikası gereğince, üye ülke yerel kamu şirketleri aynen özel sektör şirketleri gibi finansal esnekliğe sahiptirler ve borçlanabilirler.

Öte yandan, INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) Denetim Standartlarına göre; kamu teşebbüsleri de kamusal hesap verme sorumluluğunun gereklerini yerine getirmek zorundadır. Kamu teşebbüslerinin ticari yüklenimleri bulunabilir, yasa veya kararname ile kurulan kuruluşlar veya devletin yönetimi altında bulundurmakta yarar gördüğü kuruluşlar; kurulma biçimleri, işlevleri, bağımsızlık dereceleri veya sermayelerine ilişkin düzenlemeler nasıl olursa olsun tamamıyla kanun koyucuya karşı sorumludur³⁶⁰. INTOSAI Denetim

³⁵⁸ Simay ERDOĞAN; “İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi”, (Planlama Uzmanlığı Tezi), T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara, 2009, s.118.

³⁵⁹ EUROPEAN COMMISSIONS; “Communication on Services of General Interest, Including Social Services of General Interest: A New European Commitment”, COM, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:PDF> (21.06.2010)

³⁶⁰ INTOSAI; Denetim Standartları, Paragraf 22.

Standartlarında yer alan tanıma göre hesap verme sorumluluğu, “**kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere**, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleri”dir³⁶¹.

Kamu işletmelerinde kurumsal yönetim konusu Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) tarafından 2005 yılında “OECD Kamu İşletmelerinde Kurumsal Yönetişim Rehberi”nde 6 ilke başlığı altında ele alınmıştır. Bunlar³⁶²:

1. Kamu işletmeleri için etkin hukuki ve düzenleyici çerçevenin sağlanması
2. Devletin sahiplik politikası
3. Hissedarlara adil davranılması
4. Paydaşlarla ilişkiler
5. Şeffaflık ve açıklama
6. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumlulukları olarak sayılmıştır.

Kamu işletmelerinde kurumsal yönetişimi³⁶³ iyileştirmek için öncelikle şeffaflık ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi esas olduğu söylenebilir. Şeffaflık, ilgili tarafların ulaşabileceği bilgilerin miktarını, kapsamını, niteliğini, doğruluğunu ve zamanlılığını ifade etmektedir. Dolayısıyla burada, şeffaflık, işletmelerin performanslarının değerlendirilmesini kolaylaştıran ve hesap verebilirliklerini sağlayan bir araçtır³⁶⁴.

Rehberde yer alan tüm bu başlıkların ele alınması çalışmanın amacını aşacağından, sadece denetim açısından önem arz eden kamu işletmelerinde şeffaflığı

³⁶¹ INTOSAI; Denetim Standartları, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1997, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm> (25.06.2010); İsmail Hakkı ÇAKIR, “Kamu Kaynağının Kullanılmasında Mali Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Rolü”, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, (Ed. Erkan KARAASLAN) Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara- 2006, s: 54

³⁶² OECD, “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf> , (07.05.2010)

³⁶³ Kurumsal Yönetişim kavramı, OECD 1999 yılında “*OECD Kurumsal Yönetişim İlkeleri*”, tarafından yayınlanan çalışmayla dünya genelindeki karar alıcılar, yatırımcılar, şirketler ve diğer paydaşlar açısından uluslararası bir referans kaynağı olarak kullanılmaya başlanmıştır. ERDOĞAN; **a.g.t.**, s.46.

³⁶⁴ OECD, “Implementation Guide to Ensure Accountability and Transparency in State Ownership”, Draft Text for Public Consultation, March 2008., <http://www.oecd.org/dataoecd/12/10/40096845.pdf> (07.05.2010)

sağlamak üzere uyulması gereken prensipler 4 madde halinde aşağıda sayılmaktadır. Söz konusu rehberde göre³⁶⁵;

1. Kamu işletmeleri üzerinde koordinasyon ya da sahiplik hakkını kullanan birim, tüm işletmeleri kapsayacak şekilde tutarlı bir **raporlama sistemi geliştirmeli** ve bu konuda toplulaştırılmış bilgileri içeren bir raporu yıllık olarak yayımlamalıdır.

2. Kamu işletmeleri etkili iç denetim yöntemleri geliştirmeli ve doğrudan yönetim kuruluna ve denetim komitesine veya eşdeğer bir yönetim organına raporlayan bir **iç denetim birimi** kurulmalıdır.

3. Kamu işletmeleri, özellikle de büyük olanlar, her yıl uluslararası standartlara uygun olarak **bağımsız dış denetime** tabi tutulmalıdır. Devletin kamu işletmeleri üzerinde özel kontrolleri olması bağımsız dış denetimin yerine geçmemelidir.

4. Kamu işletmeleri, hisseleri borsada işlem gören şirketlerle aynı yüksek nitelikte **muhasebe ve denetim standartlarına** tabi olmalıdır. Büyük ya da hisseleri borsada işlem gören işletmeler, finansal ve finansal olmayan kurumsal bilgilerini **kamuoyuna**, uluslararası kabul görmüş standartlara uygun olarak açıklamalıdır.

Ayrıca, OECD Kurumsal Yönetişim İlkelerinde belirtilen tüm konularda kamu işletmelerinin **kamuoyunu bilgilendirmeleri** istenmiştir. Uluslararası rekabete açık endüstrilerde faaliyet gösteren dolayısıyla politik, operasyonel ve kur değişim riskleriyle karşılaşma ihtimalleri yüksek olan kamu işletmeleri başta olmak üzere, işletmelere riskleri tanımlamalarını, yönetmelerini, kontrol etmelerini ve raporlamalarını sağlamaya yönelik **risk yönetim sistemi** kurmaları tavsiye edilmiştir. Bununla birlikte, rehberde kamu işletmelerinin devlet işletmesi olmalarından dolayı, özellikle şirket amaçlarının yerine getirilip getirilmediğine ve önemli risk faktörleri ve bu risklerin yönetimine karşı alınacak önlemlere yönelik açıklama yapması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, kamu işletmeleri, kendilerinden açıklama yapmaları beklenen sorumluluklarını yerine getirebilmelerini garanti altına almak için etkin işleyen iç kontrol sistemlerine sahip olmalıdır³⁶⁶.

Görüldüğü üzere OECD, iç denetim, bağımsız dış denetim, kamuoyu denetimi, gibi kavramların üzerinde durarak kamu işletmelerinde denetimin önemini

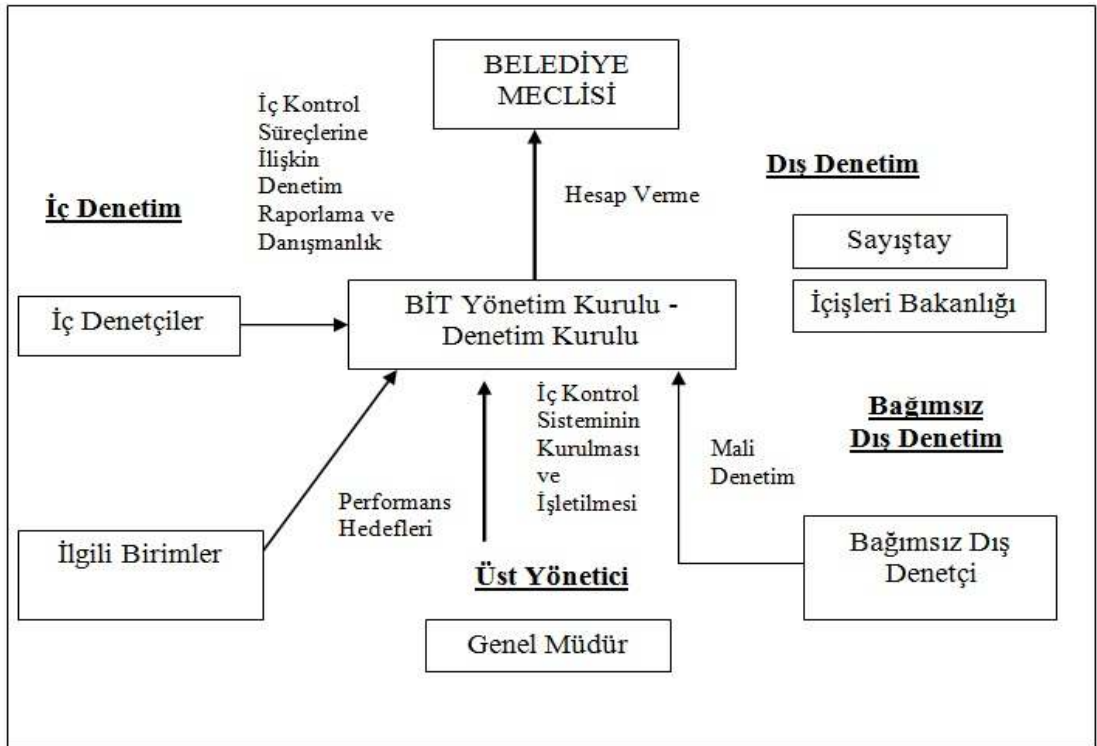
³⁶⁵ OECD; **a.g.e.**, 2005, ss.41-47.

³⁶⁶ ERDOĞAN; **a.g.t.**, s.121.

ortaya koymuştur. Bu bağlamda ülkemizde BİT'lerin uluslararası alanda da kabul görmüş bu ilkelerin uygulamaya geçirmesi hizmet etkinliğini sağlamada önemli katkılarda bulunabileceği söylenebilir.

Yukarıda yer alan önerilerden hareketle, BİT'lerde uygulanabilecek iç kontrol mekanizması ve denetim uygulamaları aşağıdaki şekilde gösterebiliriz.

Şekil 5: İç Kontrol Sistemi ve BİT'lerin Denetimi



Kaynak: ERDOĞAN; a.g.t., s.184'den uyarlanarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Şekil 4'ten de anlaşılacağı üzere, BİT Yönetim ve Denetim Kurulu, Genel Müdürün üst yöneticiliğinde, iç denetçilerden, belediyenin ilgili birimlerinde yer alan uzman personelden ve bağımsız dış denetçiden oluşacaktır.

Bu sistemde, üst yönetici iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesini sağlayacak, uzman personel performans hedeflerini belirleyecek, iç denetçiler iç kontrol süreçlerine ilişkin denetim ve danışmanlık yapacak, bağımsız dış denetçiler

de şirketin mali denetimini yapacaktır. Bu şekilde çalışan BİT Yönetim ve Denetim Kurullarının, Belediye Meclisine hesap verme sorumluluğu bulunacaktır.

BİT'lerin dış denetimi de Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilebilir. İçişleri Bakanlığı, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetimini gerçekleştirmek üzere, BİT'lerin kapsamı dışına (mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi) çıkıp çıkmadığına yönelik denetimini yapar iken, Sayıştay da mali açıdan kamu kaynaklarının etkin, etkili ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığını denetleyecektir.

BİT'lerin denetimi açısından yukarıda öne sürülen öneriler bağlamında bazı kavramların açıklanması konumuz açısından önem arz etmektedir.

1. İç Kontrol Sisteminin Oluşturulması ve İç Denetim

İç Kontrol, yönetim hedeflerinin gerçekleşme yolunda olduğu konusunda yeterli güvence sağlamakta yararlanılan bir yönetim aracıdır³⁶⁷. İç kontrole ilişkin temel bir çerçeve çizen Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi (Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission - COSO)³⁶⁸ Raporundaki tanıma göre iç kontrol, işletmenin yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer çalışanları tarafından etkilenen, işletmenin, faaliyetlerin etkililiği ve etkinliği, finansal raporlamanın güvenilirliği, yasa ve düzenlemelere uygunluk amaçlarına ulaşması yönünde makul güvence sunan bir süreçtir³⁶⁹.

Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının, işletme yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmelerini sağlamak üzere gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve eylemlerine ilişkin hesap verebilir olmalıdır. Yönetim kurullarının sorumlulukları arasında etkin işleyen

³⁶⁷ INTOSAI; İç Kontrol Standartları, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1994, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm> (25.06.2010)

³⁶⁸ Treadway Komisyonu olarak bilinen Sahte Mali Raporlama Ulusal Komisyonu, 1985 yılında kurulmuştur. Treadway Komisyonunun en önemli hedefi; sahte mali raporların nedenlerini belirlemek ve meydana gelme olasılığını azaltmaktır. Komisyonunun himayesinde iç kontrol öğretisinin yeniden gözden geçirilmesi için bir çalışma grubu oluşturulmuş, sponsor kurumların iç kontrol sisteminin kurulması ve etkinliğinin değerlendirilmesi için genel kabul görececek standartlar belirleyen bir projeyi üstlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu amaçla Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi “İç Kontrol Bütünleşik Çerçeve” raporu nu 1992’de yayımlamıştır. Bu rapor, COSO iç kontrol modeli olarak bilinmektedir. Bkz: www.bumko.gov.tr.

³⁶⁹ COSO; “What is Internal Control?”, <http://www.coso.org/resources.htm> (05.03.2010)

bir iç kontrol sistemine sahip olmaları işletmenin amaçlarına ulaşması için kaynakların, etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayarak, kaynakların ekonomik kullanımını, belirlenen amaçlara ve hedeflere en uygun maliyetle ulaşılmasını sağlayabilecektir. Kurumsal yönetim anlayışının işletmelerde yerleştirmeye çalıştığı hesap verme sorumluluğu, şeffaflık ve performans değerlendirmesi ancak etkin işleyen iç kontrol sistemlerinin varlığıyla güvence altına alınabileceği söylenmektedir³⁷⁰.

INTOSAI, iç kontrolü³⁷¹,

- (i) Faaliyetleri düzenli, etik kurallara uygun, ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek,
- (ii) Hesap verebilirlik yükümlülüğünü yerine getirmek,
- (iii) İlgili yasa ve düzenlemelere uygun hareket etmek,

Kamu kaynaklarının yanlış kullanılmasını, kaybolmasını ya da zarar görmesini engellemek amaçlarını yerine getirerek kurumun karşılaşılabileceği riskleri belirlemek ve kurumun misyonuna ulaşmasına makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan kurum yönetim ve personelinin etkilenen bütünleşik bir süreç olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan, iç denetim, bir kurum bünyesinde bulunan ve kurum yönetimi tarafından olası yolsuzlukları, hataları veya verimsiz uygulamaları en aza indirmek amacıyla, kurumun sistemlerini ve süreçlerini kontrol etmek üzere görevlendirilen birimin faaliyetidir³⁷².

İç denetim ile iç kontrol arasında yakın bir ilişki vardır. İç kontrol denildiğinde; yönetimin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak

³⁷⁰ ERDOĞAN; **a.g.t.**, s.28.

³⁷¹ INTOSAI; **a.g.e.**, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm> (25.06.2010)

³⁷² Patrick EVERARD, Diane WOLTER; **İngilizce-Fransızca-Türkçe Denetim Terimleri**, (çev. Sacit YÖRÜKER), Ankara, Eylül 1999, s.9.

üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü anlaşılmaktadır.

İç Denetçiler Enstitüsü (The Institute of Internal Auditors - IIA), “Uluslararası İç Denetim Mesleki Uygulama Standartları (Standards for the Professional Practice of Internal Auditing)”na göre iç denetim, “bir kurumun faaliyetlerini geliştirmek ve onlara değer katmak amacıyla bağımsız ve tarafsız bir güvence ve danışmanlık faaliyetidir. Risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerinin etkinliğinin değerlendirilmesine ve geliştirilmesine sistematik ve disiplinli bir yaklaşım getirerek kuruluşun amaçlarına ulaşmasına yardımcı olur” şeklinde tanımlamaktadır³⁷³.

İç kontrol, etkililiğin ve yerindeliğinin değerlendirilmesi için iç denetim faaliyetine ihtiyaç gösterir. Bu nedenle iç kontrol ve iç denetim birbirinden farklı, ancak birbirini tamamlayan iki kavram olarak değerlendirilmelidir. Bu değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, şirketin kurumsallaşmasının temellerinden birini iç kontrol sisteminin varlığı oluşturmaktadır. İşletme içi kontrollerin yerindeliğinin, kalitesi iç denetim faaliyeti ile ifade bulur. İç Denetim faaliyeti, işlem ve hata odaklı yaklaşımdan süreç odaklı, işin doğru yapılmasının yanı sıra doğru işin yapılmasını öneren bir yaklaşımla işletme için stratejik akıl ortağı, geliştiren, önceden önlem alınmasını sağlayan bir rol üstlenmektedir.

Ülkemizde 5018 Sayılı Kanunla iç denetimin yasal çerçevesi çizilmiş, iç denetimin kapsamı, uygunluk denetiminin ötesinde iç kontrol, risk yönetimi ve yönetsel süreçlerin denetimini de içerecek şekilde oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kanunun 63. maddesinde iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmaktadır.

2. Performans Denetimi

Hizmet etkinliğini sağlayacak bir diğer denetim türü de performans denetimidir. Günümüzde işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespiti

³⁷³ IIA, “Standards for the Professional Practice of Internal Auditing”, <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/standards/> (14.08.2010)

dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespiti yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır³⁷⁴. Bu bağlamda da, performans denetimi, yeni denetim anlayışı çerçevesinde etkinlik ve özellikle etkililiği ön plana çıkaran bir denetim şeklidir.

En geçerli tanımıyla performans denetimi, bir organizasyonun faaliyetlerinin, kaynakların iktisadiliğe, etkinliğe ve etkililiğe (hizmet etkinliğine) uygun kullanılıp kullanılmadığını ve sorumluluklarının makul ölçülerde yerine getirilip getirilmediği açısından değerlendirilmesidir³⁷⁵.

INTOSAI standartlarına göre performans denetimi, kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu (*economy*), etkin (*efficiency*) ve etkili (*effectiveness*) kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim olup, şunları kapsamaktadır³⁷⁶:

a) Kurumların faaliyetlerinin tutumluluğunun, iyi yönetim ilke, uygulama ve politikalarına göre denetlenmesi,

b) Beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki etkinliğin, bilişim sistemleri, performans ölçütleri ile izleme ve düzeltme sistemlerinin incelenmesi de dâhil olmak üzere denetlenmesi,

c) Kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki uygulamalarının etkililiğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin, amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

Performans denetiminin kapsamı, denetim yazınında; etkinlik, tutumluluk ve etkililik (3Es) kavramlarıyla çizilmektedir. INTOSAI Performans Denetimi Rehberine göre³⁷⁷:

- **Tutumluluk denetimi:** İyi yönetim prensip, uygulamaları ve politikalarına uygun olarak, kamu faaliyetlerinin denetimini;

³⁷⁴ AKYEL - KÖSE; **a.g.m.**, s.13.

³⁷⁵ Muhammad Akram KHAN; “Performans Denetiminin Esasları”, **Sayıştay Dergisi**, S.27, Ekim-Aralık 1997, s.69.

³⁷⁶ INTOSAI; **Implementation Guidelines for Performance Auditing**, s.11. <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf>, (15.02.2010)

³⁷⁷ INTOSAI; **a.g.e.**, s.24. <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf>,

- **Etkinlik denetimi:** Bilgi sistemleri, performans ölçüm ve izleme faaliyetleri ile denetlenen kurumların düzeltici önlemler için izlediği prosedürler dahil olmak üzere insan kaynakları, mali ve diğer kaynakların kullanımının denetimini;
- **Etkililik denetimi:** Denetlenen kurumların hedeflerine ulaşmaları konusundaki performanslarının etkinliği ile hedeflenen ve gerçekleşen etkilerin karşılaştırılmasının denetimini kapsamaktadır.

Etkinlik, etkililik ve tutumluluk³⁷⁸, performans denetiminin ve performans ölçü ve göstergelerinin üç ana unsurudur. Performans denetimi, yönetimin başarısının ölçülmesinde kâra benzer bir gösterge olarak düşünülebilir. Diğer bir deyişle performans denetimi, “Etkinlik (*efficiency*), etkililik (*effectiveness*) ve tutumluluk (*economy*)” (3Es) kavramlarını kullanarak, performansın ölçülmesi için bir çerçeveyi sağlayan, piyasa mekanizmasının kamu sektöründeki eşitidir³⁷⁹.

Performans denetimi performans ölçümlerine dayanır. Performans ölçümü; bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir.

Performans yönetimi ve denetimi son yıllarda Türk Kamu Mali Yönetiminde uygulamaya geçirilmeye çalışılmaktadır³⁸⁰. Mevcut durum itibarıyla BİT’lerde performans ölçümü yapılmasının mümkün olmadığı görülmektedir. Ancak özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren belediye şirketlerinde performans denetimi uygulamasına geçilmesinin kamu hukukuna tabi diğer kuruluşlardan daha kolay olacağı söylenebilir. Zira BİT’lerin mülkiyet yapısı dikkate alındığında, bu teşebbüslerin hemşerilerine ve onları temsil eden merci olan Belediye Meclisi’ne hesap verme sorumluluğunun bulunduğu açıktır. Mevcut denetim uygulamaları açısından BİT’lerin performanslarının ortaya konulması mümkün gözükmemektedir.

³⁷⁸ Türkçe öğretilerde bu kavramlar genellikle, “Verimlilik - Etkinlik - Tutumluluk (VET)” şeklinde belirtilmektedir. (bkz: YÖRÜKER vd.; a.g.e., s.15.)

³⁷⁹ Anna J. PALMER, **Performance Measurement in the Public Sector: In Theory and Practice**, Public Sector Economics Research Centre, Leicester University, Leicester 1991, s.59-61.. (<http://hdl.handle.net/2381/7665>)

³⁸⁰ Bu konuda bkz.: Ahmet ÖZEN; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s.24-25.

Uygulanacak performans denetimiyle BİT'lerin hizmet etkinliği ölçülebilir ve denetlenebilir bir hale gelecektir.

3. Bağımsız Dış Denetim

Çağdaş Yönetim anlayışına göre “İşletme Yönetimi”nde ve yönetim kararlarının oluşumunda, kaçınılmaz olarak muhasebe tarafından üretilmiş ve denetlenmiş “güvenilir yönetim bilgileri”ne gereksinim duyulmaktadır. Bu nedenle; hemen hemen her işletme, işletmesini “Bağımsız Muhasebe Denetimi”ne tabi tutma gereğini bilinçli bir şekilde duymaktadır. Muhasebe bilgileri işletme çıkarlarını sembolize eden bir alandır. Güvenilir olmasına birçok yönden gereksinme vardır. Güven de, ancak denetimle sağlanır³⁸¹.

Bağımsız dış denetim, kabul görmüş en kısa tanımıyla, “mali tabloların ait oldukları işletmenin mali durumu ile faaliyet sonuçlarını doğru olarak aksettirilip aksettirilmediğinin ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygunluğunun incelenip, sonucun bir raporla tevsik edilmesi işlemidir”³⁸².

Günümüzde, mali tabloların karar verme kriteri olarak karar vericiler tarafından kullanımının artması diğer yandan bu tablolarda yer alan bilgilerin güvenilir olmama ihtimalinin bulunması, verilecek olan kararların etkin ve isabetli olmasını güçleştirebilmektedir. Finansal tablolarda açıklanan bilgilerin yeterince güvenilir olmaması da bu bilgilerden yararlanacak olan üçüncü kişiler veya karar alıcıları bu konuda birtakım önlemler almaya zorlamaktadır.

Bu önlemlerden en önemlisi, açıklanan bilgilerini güvenilirliğinin uzman ve bağımsız bir kişi tarafından tüm karar vericiler tarafından araştırılması ve doğrulanmasıdır. Bu yöntem hem ekonomik hem de daha güvenilir bir yoldur. Bütünlüğü, doğruluğu ve tarafsızlığı bağımsız denetçiler tarafından denetlenen ve denetim raporu ile kullanıcılara sunulan finansal tablolara ve işletmenin muhasebe

³⁸¹ Salih ÖZEL; “Türkiye’de Bağımsız Muhasebe Denetim Sisteminin Genel Değerlendirilmesi”, **Maliye Postası**, S.373, 1996, s.46

³⁸² Celal KEPEKÇİ; **Bağımsız Denetim**, Ankara, 1998, s.7.

sistemlerine ilişkin bilgiler artık karar vericiler için alacakları kararlarda rahatlıkla kullanabilecekleri güvenilir bilgiler olarak kabul edilir³⁸³.

Sonuç olarak, finansal bilgiyi sağlayanlar ile işletme dışındaki karar alıcılar arasındaki olası çıkar çatışmalarını işletmenin maliyet ve zaman açısından en etkin yolu, sunulan finansal bilgilerin güvenilirliğinin bağımsız ve mesleki yetkinliğe sahip bir kişi tarafından onaylanmasıdır ki; bu onaylama hizmeti bağımsız denetimdir.

Bağımsız dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar, işletmenin mali durumunu açık, tarafsız ve nesnel bir biçimde ortaya koyar. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri bağımsız denetim sistemiyle anlam kazanmakta ve bağımsız denetim sistemi sermaye piyasasındaki ilgililerin doğru kararlar almaları ve piyasalarda güvenilirliğin ve istikrarın sağlanmasına hizmet etmektedir³⁸⁴.

Türkiye’de bağımsız denetim konusunda yetkili kurumlar mevzuata paralel şekilde çok çeşitlilik göstermektedir. Halka açık anonim ortaklıklarda Sermaye Piyasası Kurulu, mevduat ve katılım bankalarında BDDK, sigorta, finansman ve faktoring şirketlerinde ise Hazine Müsteşarlığı düzenleme yetkisine sahiptir³⁸⁵.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu, bağımsız dış denetimi tam anlamıyla düzenlememekle birlikte bağımsız denetçilerin serbest muhasebeci mali müşavir veya yeminli mali müşavir olması zorunludur.

OECD tarafından da kamu şirketlerine yönelik olarak önerilen³⁸⁶ bağımsız dış denetim Türkiye’de BİT’lerin açısından yasal zorunluluk haline getirilmesi ve ayrıca bağımsız denetçilerin denetim kurulunda olmasının zorunlu olması hizmet etkinliği sağlamada etkili olabilecek bir denetim biçimi olarak değerlendirilebilir.

³⁸³ Özlem GÜNEŞ; “Sermaye Piyasası Kanunu Yönünden Bağımsız Dış Denetim Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme” (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Marmara Üniversitesi SBE İşletme ABD**, İstanbul, 2009, s.20.

³⁸⁴ Yasin ULUSOY; “Halka Açık Anonim Ortaklıklarda Bağımsız Dış Denetimin Fonksiyonları ve Denetçi Bağımsızlığı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.2, 2005, s.278.

³⁸⁵ Halka açık şirketlerin bağımsız denetimine ilişkin yürürlükteki tebliğ, Seri: X, No: 22 “Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ”dir.(12.06.2006 tarihli ve 26196 sayılı mükerrer Resmi Gazete)

³⁸⁶ OECD; **a.g.e.**; <http://www.oecd.org/dataoecd/12/10/40096845.pdf> (07.05.2010)

4. Kamuoyu Denetimi

Denetimin asıl amacının kamuoyunu bilgilendirmek olduğu söylenebilir³⁸⁷. Ancak kamuoyu, yönetsel kuruluşlar hakkındaki tepkilerini veya takdirlerini, çeşitli kitle iletişim araçları ile aktarmak isterlerse de bu her zaman mümkün olamayabilir³⁸⁸. Yerel topluluklar, yerel yönetimleri sürekli gözetim altında tutarak, karar ve uygulamalarını sorgulayarak ve toplum yararına olmadığını düşündükleri karar ve eylemlere karşı direnmek suretiyle toplum yararını gerçekleştirmeye çalışırlar. Diğer bir ifadeyle finansmanını sağladığı hizmetin üretilmesi ve sunumu konusunda yerel topluluklar çok daha özen ve dikkatle izleyip denetlemek suretiyle kamu yararını sağlamaya çalışabilmektedirler³⁸⁹.

Belediyeler üzerinde halk denetimi kendini önemli bir şekilde hissettirmektedir. Özellikle kitle iletişim araçlarının yaygınlaştığı günümüzde, çok önemli bir denetim aracı haline gelmiştir. Hemşehri denetimi, yerel yönetim yetkilerinin hem yerinde, bir başka ifadeyle toplumun gereksinimleri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı açısından, hem de yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu bakımından yapılmaktadır³⁹⁰.

Yerel yönetim hizmetlerinin yerel topluluğun gereksinimlerine uygun olup olmadığının denetlenmesi siyasal bir olgudur ve bu yetki yerel topluluğa ait olmalıdır³⁹¹. Yerel yönetimlerin kaynaklarını etkin, etkili ve tutumlu kullanmaları sadece merkezi yönetimin denetimi ile sağlanamaz. Bu aşamada yerel kamuoyunun denetimi önemlidir.

Yerel kamuoyunun denetim sürecine katılımının etkinleştirilmesi amacıyla “Kent Konseyi” ve “Halk Denetçiliği” gibi değişik katılım biçimleri olabileceği gibi, BİT’lerin mali durumlarına ilişkin bilgilerin kamuoyuna açıklanması zorunluluğun getirilmesi, denetim konusunda uygulanabilecek yöntemler olabilirler.

³⁸⁷ Figen ALTUĞ; **Mali Denetim**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.7.

³⁸⁸ Recep SANAL; “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 459, 2008, s. 109.; İlter TURAN, **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1976, s. 131-154.

³⁸⁹ Selçuk YALÇINDAĞ; “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **AİD**, C.26, S.1,Mart 1993, s.54.

³⁹⁰ YALÇINDAĞ; **a.g.m.**, 1993, s.55.

³⁹¹ Selçuk YALÇINDAĞ, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992, s.3-11.

SONUÇ

Belediyeler kamu hizmetlerini yerine getirirken bazı ekonomik faaliyetlerde bulunmaktadır. Belediyeler tarafından Türk Ticaret Kanununa tabi olarak kurulan şirketler, denetim bakımından Belediye idaresine göre oldukça esnektir. Bu şirketler üzerinde İçişleri Bakanlığının sadece kuruluş aşamasında dolaylı bir vesayet denetimi bulunmakta, diğer her türlü faaliyetleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Bu denetimler de, Türkiye’de faaliyette bulunan sermaye şirketlerinin çokluğu ve denetim elemanının azlığı nedeniyle, ancak bir ihbar veya şikâyet üzerine denetlenebilmektedir. Bu yüzden ki, özellikle belediye şirketleri üzerindeki denetimsizlik, belediye hizmetlerinde etkinsizliğe yol açabilecek düzeydedir.

Hizmet etkinliği, sonuçlara ilişkin hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini gösterir ve bu yolla sunulan hizmetin miktarı değil kalitesi ve tüketici tatmini ölçülmeye çalışılır. Belediyelerde de hizmet etkinliği, hizmetlerden hesaplanan sonuçların elde edilmesidir. Bu sonuçların değerlendirmesinde yerel halkın hizmetten beklentisi de önem arz etmektedir. Hizmet etkinliğinin ölçülebilmesi belli başlı kriterlerin ve hedeflerin oluşturulmasına bağlıdır.

Türkiye’de önemli düzeyde belediye hizmetlerini üstlenen BİT’lerin etkinliğinin ölçülmesi konusunda bir izleme veya denetim yöntemi bulunmamaktadır. Nitekim İçişleri Bakanlığı tarafından 2002 yılında uygulamaya konan Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi’nden elde edilen sonuçlara göre, belediye şirketleri ve iştirakleri konusunda çok güç bilgi alınabilmiş veya tanımlanan yapıya uymayan bilgiler verilmiştir.

Belediye şirketleri üzerinde etkin ve etkili bir denetiminin bulunmaması, denetimlerin yetersiz olması ve belediye şirketlerinin kamu denetim ağının dışında kalması, bu şirketler üzerinde “denetim boşluğunun” oluşmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, belli bir ekonomik güce kavuşan ve bu sayede birçoğu ulusal/yerel piyasada etkin bir konumda bulunan belediye şirketlerinin hesap, işlem, faaliyet ve kararlarının, hesap verme sorumluluğu içerisinde ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına göre gereği gibi denetlenememesi yolsuzlukların,

suiistimallerin ve kayırmaların yaşanmasına neden olmaktadır. Sonuç olarak, denetimin yetersiz olduğu bu durumda, yönetimin etkililiğinden de söz etme olanağı olamamaktadır.

BİT'lerin denetimi ile ilgili birçok kurum olmakla birlikte, etkin bir denetimin olduğunu söylemek güçtür. Belediyelerin kurduğu şirketlerin nasıl denetleneceği konusunda açıklık olmaması bu şirketleri adeta denetim dışı bırakmaktadır. Denetim elemanı sayısı ile kurumların denetim alanını birlikte düşündüğümüzde belediye şirketleri özelinde tatmin edici denetim sonuçlarına ulaşmanın zor olacağı görülmektedir.

Belediye şirketlerinin ortakları belediyeler ve belediyenin kurmuş olduğu şirketler olup, sermayeleri de bu belediye tarafından sermaye olarak konulan kamu kaynaklarıdır. Dolayısıyla şirketleşme yoluyla kamu kaynaklarının denetimsiz bir alana aktarılması söz konusu olmakta bu durum da kamu mali yönetimi ve denetimi felsefesi ile ters düşmektedir.

Belediye meclislerinin kararı ile kurulan şirketlerin organları da belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Çoğunlukla yönetim kurulu başkanlığını, kurucu belediyenin belediye başkanının yaptığı, şirketlerin denetim organlarında 5216 Sayılı Kanun çerçevesinde belediye yöneticilerinin bulunduğu görülmektedir. Bu durum bir tür denetim yolu olarak düşünülse de uygulamada sağlıklı bir denetimin yapılmasına engel teşkil edebilecek niteliktedir.

Belediye şirketleri ile ilgili yasal düzenlemelerin yetersiz olması şirketlerin sosyal amacı dışında kurulmalarına zemin hazırlamaktadır. Belediye şirketlerinin denetimi konusundaki büyük boşluklar mahalli idarelerin felsefesini ve yöre halkının refahını büyük ölçüde etkileyecek seviyelere getirebilecektir.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun verilerine göre (EK-2) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı müfettişleri belediye şirketleri hakkında 2002-2009 yılları arasında toplam 105 adet rapor düzenlemişlerdir. Bu rakam belediye şirketlerinin yoğunluğu dikkate alındığında oldukça az olmakla birlikte EK-2 de yer alan rapor özetleri incelendiğinde bazı şirketler hakkında birden fazla rapor düzenlendiği görülmektedir. Bu durum da göstermektedir ki denetlenen şirket sayısı esasen 105'ten de az olmaktadır. Söz konusu raporların 37 adedinin suç duyurusu raporu

olarak Cumhuriyet Savcılıklarına intikal ettirildiği göz önüne alındığında, belediye şirketlerinde suç unsuru içeren uygulamaların ne derece ön plana çıktığı anlaşılabilir.

Belediye iktisadi teşebbüslerinin ve özellikle belediyelerin haksız rekabete yol açtıkları söylenebilir. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişlerinin 2009 yılında düzenlemiş oldukları bir inceleme ve araştırma raporuna göre; belediyelerin ihalelerinin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 5. maddesinde belirtilen “saydamlık, rekabet, gizlilik, kamuoyu denetimi, eşit muamele, güvenilirlik, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması” gibi temel ilkelerine aykırı olarak büyük kısmının belediye şirketlerine verilmesidir. Buna örnek olarak Kamu İhale Kurumu’nun 2004 başından 2008’in ilk 9 ayını kapsayan döneme ilişkin ihale verilerine göre, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin, KİK’e bildirilmesi zorunlu olan 108 ihaleden 61’ini belediye şirketleri almıştır. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2004-2008 arasında ihale ettiği toplam iş büyüklüğü, 1 milyar 422 milyon TL olup, bu ihalelerin 1 milyar 44 milyon TL’lik bölümünü belediye şirketlerinin kazandığı görülmektedir.

Kamu kaynağını kullanarak yerel kamu hizmeti üreten belediye şirketlerinin ciddi bir denetim mekanizması yoluyla disipline edilememesi, belediye hizmetlerinde etkinsizliğe yol açmakla birlikte bu şirketlerde yolsuzluk uygulamalarını mümkün kılmaktadır. Mevcut kısıtlı düzenlemelerle denetime yetkili birimlerin yaptıkları denetimlerin çok sınırlı olduğu ve pek fazla bir sonuç alınamamakta olduğu görülmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de BİT’lerin etkin denetimi ve hizmet etkinliğini sağlamaya yönelik olarak uygulanabilecek öneriler şunlar olabilir:

1) BİT’lerin özel hukuk kurallarına göre kurulmuş olması, belediye şirketlerinin denetimini kısıtlayıcı bir durum gibi düşünülmemelidir Belediyelerin iktisadi girişimleri konusunda öncelikli olarak çerçeve bir kanun çıkarılmalı, bu kanun, BİT’lerin kuruluşu, amaçları ve denetimi konusunda boşluğa mahal vermeyecek bir düzenleme olmalıdır. Bu yasal düzenleme, mahalli idarelere katı bir vesayet denetimi uygulamasına dönüşmemelidir.

2) Özellikle kuruluş aşamasında yasal olarak belediyelerin görev alanına girmeyen veya özel sektör tarafından yürütülebilecek hizmetler için belediyelerin

iktisadi girişimlerine izin verilmemelidir. Bu şekilde merkezi yönetim tarafından uygulanabilecek bir vesayet denetimi şirketlerin amaçları dışında kurulmalarını engelleyebilecektir.

3) Belediye meclislerinin bu şirketler üzerinde denetimi açıkça sağlanmalıdır. Bu amaçla Belediyelerin 5018 Sayılı Kanun ile 5393 Sayılı Kanuna göre düzenlenen faaliyet raporlarında BİT'lerin bilanço, kar-zarar cetveli ve hesapları ayrıntılı olarak açıklanmalı, rapor belediye meclisinin denetim ve incelemesine sunulmalıdır.

4) Belediye şirketlerinde iç kontrol sisteminin kurulması zorunlu hale getirilerek etkin bir iç denetim mekanizması kurulmalıdır. Yönetim ve denetim kurullarında iç denetçi ve bağımsız dış denetçilerin bulunması zorunlu hale getirilmelidir.

5) Belediyeler yöre halkının sosyal refahını geliştirmek amacıyla, sahip olduğu şirketlerde performansa dayalı yönetim biçimini benimsemelidir. Bu amaçla şirket yönetim kurulunda belediyenin ilgili hizmetinden sorumlu olan birimde istihdam edilen uzman personelin de yer alması sağlanmalıdır. Bu personelden şirketin performans ölçüt ve hedeflerini oluşturması beklenmelidir.

6) BİT'lerin özelleştirmesi durumunda, hisselerin yöre halkına arz edilmesi sağlanarak özelleştirme yoluna gidilmeli. Bu yöntemle özelleştirme sonrasında da etkin bir kamuoyu denetim sistemi getirilmelidir.

7) Sayıştay Kanun teklifinin bir an önce yasallaşmasıyla dış denetimin Sayıştay tarafından yapılması sağlanmalıdır.

2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 11 inci maddesine göre pay sahibi sayısı 250'yi aşan anonim ortaklıkların hisse senetleri halka arz olunmuş sayılır ve bu ortaklıklar, halka açık anonim ortaklık hükümlerine tabi olurlar. Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi olan ortaklıklar Sermaye Piyasası Kurumu'nun gözetim ve denetimi altındadır. Ayrıca mali tabloların belli standartlarda hazırlanması ve belli periyotlarla kamuoyuna duyurulması, ihraç edilecek sermaye piyasası araçlarının Kurul kaydına alınması gibi bazı ek yükümlülükler pay sahiplerinin haklarını korumak adına şirketlere yüklenmiştir. Belediye şirketlerine de ortak sayısı bakımından değil ancak şirketin sermayesinin niteliği bakımından mevcut duruma ilave olarak yeni yükümlülükler

yüklenmelidir.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Yavuz; “Siyasi Teori Açısından Türkiye’de Ademi Merkeziyet Problemi”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt:20, Sayı: 4, 1965.
- ABD Hazine Bakanlığı Mali Yönetim Dairesi, **Performans Ölçümü**, çev. Hülya DEMİRKAYA, Sayıştay Başkanlığı Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi:7, 1993.
- ACARTÜRK, Ertuğrul; “Yerel Yönetimlerin Hizmet Sunumunda Alternatif Yöntemler”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 6, 2001.
- AĞCAKAYA, Serpil; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları” **Sosyo-ekonomi Dergisi**, Ocak -Haziran, 2009-1.
- AKAL, Zühal; **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, MPM Yayınları: 473, Ankara, 1998.
- AKAL, Zühal; **İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi: Çok Yönlü Performans Göstergeleri**, MPM Yayınları: 473, Ankara, 1998.
- AKALIN, Güneri; “Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.3, S.6, Kasım, 1994.
- AKALIN, Güneri; **Kamu Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara, 2000.
- AKDOĞAN, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 2008.
- AKTAN, C. Can, Özlem ÖZKIVRAK; **Devlet mi, Piyasa mı? - Kamu ve Özel Sektör Arasında Performans Karşılaştırmaları**, TOSYÖV Yayınları, Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Araştırmalar Serisi No:2, Ankara, 1999.

AKTAN, C. Can; **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, Aklıselim Matbaası, İzmir, 2000.

AKYEL, Recai, H. Ömer KÖSE; “Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 466, Mart 2010.

AL, Hamza; **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilim Adamı Yayınları, Ankara, 2002.

ALTAŞ, Soner; **Türk Ticaret Kanunu Tasarısına Göre Anonim ve Limited Şirketlerde Şirket Denetimi**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.

Anayasa Mahkemesi, “04.02.2010 Tarih ve E.2008/27, K.2010/29 Sayılı Karar”, **Resmi Gazete**, 21.06.2010, Sayı: 27619

Anayasa Mahkemesi, “24.01.2007 Tarih ve E.2005/95, K.2007/5 Sayılı Karar”, **Resmi Gazete**, 29.12.2007, Sayı: 26471

Anayasa Mahkemesi, “28.06.1995 Tarih ve E. 1994/71, K. 1995/23 Sayılı Karar”, **Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi**, Sayı:32, Cilt:1

APAN, Ahmet; “Büyükşehir Belediyelerinin İdare ve İşletmeleri: Hukuksal ve Mali Sorunlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 13, S.2, Nisan 2004.

ATİYAS İzak, Burak ODER; **Türkiye’de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi**, TEPAV Yayınları, Ankara, 2008.

AYGEN, Cemal; “Mahalli İdareler Üzerinde Düşünceler”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 17, Sayı:3, 1962.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:1/99, 1999.

BAKICI, Zeynel; “21. Yüzyılda Yönetimlerarası Mali İlişkiler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13 Sayı:1, 2004.

BARUN, Bayram, Mustafa EKİNCİ, Özlem TEMİZEL; “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanması Dış Denetimin Rolü”, **XXII. Türkiye Maliye Sempozyumu S.Demirel Üni. İİBF Maliye Bölümü**, 09-13 Mayıs 2007.

BARUT, Alim, Hüseyin ÖNAL; “Belediyelerin Kurduğu, Katıldığı, Kurup Kapattığı Şirketler Hakkında İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişliği İncelemesi”, **Araştırma Raporu**, Ankara 1993.

BERK, Ahmet; “Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşekkülleri, **Sayıştay Dergisi**, S. 49, Nisan-Haziran 2003.

BİLGE, Semih; “Belediyelerde Performans Ölçümü (BEPER) Projesi, e-akademi Dergisi, Sayı 59, Ocak 2007, www.e-akademi.org, (29.07.2010)

BİLGE, Semih; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetimlerin Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Eskişehir, 2006.

BİLGİN, Kamil Ufuk; Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt II, Ankara, 1995.

BOZLAĞAN, Recep; “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu**, 1-2 Kasım 2000, TODAİE, Ankara.

BOZLAĞAN, Recep; “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl:7, S.13, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm> (10.04.2009)

BULUTOĞLU, Kenan; **Kamu Ekonomisine Giriş - Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul, 2004.

CELEP, Hatice; “Belediyelerde Performans Ölçümü ve BEPER Projesinin İncelenmesi”, **Hacettepe Üniversitesi SBE Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2007.

CHRISTENSEN, Tom, Per LEGREID; “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, içinde **New Public Management**, (Ed. Tom CHRISTENSEN - Per LEGREID), Ashgate, 2002.

Commision of the European Communities: European Governance, A White Paper, Brussels 27.07.2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (20.05.2010)

COSO; “What is Internal Control?”, <http://www.coso.org/resources.htm> (05.03.2010)

COŞKUN, Ali; Soru Önergesi Cevabı, 06.10.2006, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/7/7-16734c.pdf> (20.05.2009)

ÇADIRCI, Musa; **Tanzimat Döneminde Osmanlı Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991.

ÇAĞLAYAN, M. Zafer; Soru Önergesi Cevabı; 21.1.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-6127c.pdf> (20.5.2009)

ÇAKIR İsmail H., “Kamu Kaynağının Kullanılmasında Mali Şeffaflık ve Hesap Verme Sorumluluğunun Rolü”, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, (Ed. Erkan KARAASLAN) Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara- 2006.

ÇALIŞKAN, Abdülkerim, İsa SAĞDAŞ; “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış,” Editörler: Hüseyin ÖZGÜR ve Muhammet KÖSECİK, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayın Dağıtım, I. Baskı, Eylül, Ankara, 2005.

ÇAMOĞLU, Ersin, Reha POROY, Ünal TEKİNALP; **Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku**, 11. Baskı, Arıkan Yayınları, İstanbul, 2005.

ÇELİK, Abdullah, Şuayip AYKANAT; Komünlerin (Belediyelerin) Ortaya Çıkışı ve İşlevleri, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, www.esosder.org , Güz 2007, Cilt:6 Sayı: 22.

ÇETİNTAŞ, Dinçer; “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Marmara Üniversitesi SBE Maliye ABD**, İstanbul, 2007.

ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye’deki Durumu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:67, Sayı:407, Haziran 1995.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif; **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2009.

Danıştay 5. Dairesi, 24.01.2007 tarih ve E: 2005/4467; K:2007/76 Sayılı Karar (Kazancı İçtihat Bilgi Bankası)

Danıştay Birinci Dairesi; E. 1989/15, K. 1989/55 Sayılı Karar. (Kazancı İçtihat Bankası)

Danıştay Birinci Dairesi; E. 1989/15, K. 1989/55 Sayılı Kararı (Kazancı İçtihat Bankası)

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 13.09.2007 tarih ve E: 2007/1073; K:2007/1688 Sayılı Karar (Sinerji Mevzuat ve İçtihat Programları)

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 29.11.2007 gün YD. İtiraz No: 2007/881 Sayılı Karar.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu; 28.05.2009 Tarih, YD. İtiraz No: 2008/1403 Sayılı Kararı. (<http://www.izmir.bel.tr>)

Danıştay Sekizinci Dairesi, 24.09.2009 tarih ve E: 2008/4976 Sayılı Karar
(<http://www.izmir.bel.tr>)

Danıştay Sekizinci Dairesi; 05.03.2010 tarih ve E: 2008/4976, K: 2010/1108 Sayılı
Kararı. (<http://www.izmir.bel.tr>)

DEMİRCAN, Esra S.; “Yeni Ekonomik Düzendeki Küreselleşme Yerelleşme
Bağlamında Belediyelerde Yeni Mali Yönetim Anlayışı”, **Erciyes
Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 30, Ocak-
Haziran 2008.

DEMİRCİOĞLU, Kamil; “Belediye ve İl Özel İdarelerinde Şirketleşme Olayı”,
İdarecinin Sesi, C.4, S.3, Mayıs 1990.

DEMİRKAYA Yüksel; “Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi:
Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”,
Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C. 7, S.
13.

DEMİRKAYA, Yüksel; “Avrupa Birliği: Yerelleşme Politikası Perspektifinde Yerel
Kamu Şirketlerin Hukuki Yapısı”, www.istshare.com.

DERBİL, Süheylp; “Kamu Hizmeti Nedir?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, 1950.

DEVRİM, Fevzi; **Kamu Maliyesine Giriş**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş
Dördüncü Baskı, İlkem Ofset, İzmir, 2002.

DÖNMEZ, Mustafa; “Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak
Olmaları” **Beklenen Dergisi**, Ankara, Mayıs 1998.

DPT; **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Belediye Yönetimi Özel İhtisas
Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994.

DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı - Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001, <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf> (29.04.2010)

DUBEN, Alan, Sadun EMREALP; **Urban Management Development**, IULA-EMME Publication, İstanbul, 1993.

DUGUIT, Léon; **Kamu Hukuku Dersleri**, çev. Süheylp DERBİL, AÜHF Yayınları, Ankara, 1954.

EBEL, Robert D., Serdar YILMAZ; “Intergovernmental Relations: Issues Public Policy”, **Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management**, A Partnership of the Asian Development Bank and World Bank Institute, Manila October 11-15, 1999, World Bank, 1999.

EKE, Ali Erkan; **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No:5, Ankara, 1982.

EKİCİ, Birol, M. Cem TOKER; “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.14, S.1, Ocak 2005.

EPL; Serving The Public: The Role and Benefit of Local Public Enterprises in Europe, KFS Företagsservice AB, Sweden, Lars Westberg, 2005 http://www.lesepl.fr/pdf/Manifeste_serving_the_public_EN.pdf (28.05.2010)

ERDOĞAN, Simay; “İç Kontrol Sistemi: Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin İç Kontrol Modeli Önerisi”, (Planlama Uzmanlığı Tezi), **T.C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı**, Ankara, 2009.

EREN, Veysel, Selim KILIÇ; “Yerel Hizmetlerde Özelleştirmeye Alternatif Bir Yöntem Olarak Rekabet Yaklaşımı, **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 61 Sayı:3, 2006.

ERGİN, Necmettin, Ernst REUTER; **Belediye Maliyesi**, İçişleri Bakanlığı, Ankara, 1945.

ERYILMAZ, Bilal; “Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, Sayı: 382, Mart 1989

ERYILMAZ, Bilal; “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:2, Mart 1995.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994.

EUROPEAN COMMISSIONS; “Communication on Services of General Interest, Including Social Services of General Interest: A New European Commitment”, COM, 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:PDF> (21.06.2010)

EVERARD, Patrick, Diane WOLTER; **İngilizce-Fransızca-Türkçe Denetim Terimleri**, (çev. Sacit YÖRÜKER), Ankara, Eylül 1999.

FALAY, Nihat; “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü: Bir Ön Çalışma”, **15. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Akdeniz Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No: 3, 15-17 Mayıs 2000, Antalya.

FIRAT, Serap; “Geleceğin Türkiye’sinin Birincil İktisadi Aktörü Belediyeler”, **2. Ulusal İktisat Kongresi** DEÜ İktisat Bölümü, 20-22 Şubat 2008, İzmir, http://www.deu.edu.tr/userweb/iibf_kongre/dosyalar/firat.pdf (04.04.2009)

GENÇ, Selim; “Belediye Şirketlerinin Denetlenme(me)si”, Stratejik Boyut İnternet Sayfası, http://www.stratejikboyut.com/article_detail.php?id=97 (8.4.2009)

GİRİTLİ, İsmet, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER; **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

GÖÇERLER, Ahmet, Ahmet ZORLAR; “İnceleme-Araştırma Raporu” İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı, (24/03/2009 tarih ve 1143 Sayılı Görev Emri) (<http://www.mulkiyeteftis.gov.tr>)

GÖREN, İhsan; “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, ,
**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay
Semineri**, TESEV, İstanbul, 23.11.1999.

GÖRMEZ, Kemal; “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim
İlişkileri” **Gazi Üni. İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı: 4/2000.

GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, (Cilt I), İkinci Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku**, Cilt II, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara,
2004.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007.

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1467,
Eskişehir, 2005.

GÜNER, Ayşe; “Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü? Temel İlkeler ve Türkiye
Uygulaması”, **Ruşen Keleş’e Armağan, Yerellik ve Politika -
Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, ed. Ayşegül MENGİ, İmge
Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007.

GÜNEŞ, İsmail, Melek AKDOĞAN; “Büyükşehir Belediyelerinin Göreli Etkinlik
Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 13 Sayı: 4, Ekim 2007.

GÜNEŞ, Özlem; “Sermaye Piyasası Kanunu Yönünden Bağımsız Dış Denetim
Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi),
Marmara Üniversitesi SBE İşletme ABD, İstanbul, 2009.

GÜNGÖR, Hayrettin; “Belediyelerin Şirket Ortaklığı”, **Yerel Yönetim ve Denetim**,
Cilt 13 Sayı 9, Eylül, 2008.

GÜRAN, M. Cahit; **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye’deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçüm Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2005.

HAMAMCI, Can; “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi SBE**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, 1981.

Hazine Müsteşarlığı; **2008 Kamu İşletmeleri Raporu**, Kasım 2009.

IIA, “Standards for the Professional Practice of Internal Auditing”, <http://www.theiia.org/guidance/standards-and-guidance/ippf/standards/> (14.08.2010)

INTOSAI; Denetim Standartları, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1997, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai1.htm> (25.06.2010)

INTOSAI; Implementation Guidelines for Performance Auditing, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf> , (15.02.2010)

INTOSAI; İç Kontrol Standartları, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 1994, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/intosai2.htm> (25.06.2010)

İçişleri Bakanlığı, **2009 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/2009_faaliyet_raporu.pdf (11.06.2010)

İLBAŞ, A.Kadir, Atilla İNAN, Vural ŞAHBENDEROĞLU; **Açıklamalı Gerekçeli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ankara, 2006.

Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.

KARAASLAN, Mehmet; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

KARAHANOGULLARI, Onur; Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim), 2004, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/kamuhizmeti.pdf> (Erişim: 10.09.2009)

KARAMAN, Zerrin T., **Belediyelerin Ekonomik İşletmeleri ve İşlevleri**, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir, 1993.

KARAMAN, Zerrin T., Hüseyin ÖZGÜR; “İzmir Büyük Kent Yönetimi Alanında Belediye Şirketleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 399, Haziran 1993.

KARANFİLOĞLU, A. Yasin; **Yerel Yönetimlerin Denetimi**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 9, Ankara, 2000.

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 6. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 2009.

KEPEKÇİ, Celal; **Bağımsız Denetim**, Ankara, 1998.

KHAN Muhammad A.; “Performans Denetiminin Esasları”, **Sayıştay Dergisi**, S.27, Ekim-Aralık 1997

KIRIŞIK, Fatih, Özcan SEZER; “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 15 Sayı: 2, Nisan 2006.

KITCHEN, Harry; “Local Government Enterprises”, **Perspectives on Fiscal Federalism**, (Ed. Richard M. BIRD and Francois VAILLANCOURT), World Bank Institute, Washington, 2006.

KİRMANOĞLU, Hülya; **Kamu Ekonomisi Analizi**, Beta Basım, İstanbul, 2007.

KÖK, Recep, Ertuğrul DELİKTAŞ; **Endüstri İktisadında Verimlilik Ölçme ve Strateji Geliştirme Teknikleri**, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Yayın No: 25-8/1, İzmir, 2003.

KÖSE, H. Ömer; “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:52

KÖSEOĞLU Mehmed A.; “Kitlerde Performans Ölçümü” **DPT Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2005.

LOGOTRI, “Performance Measurement and Management in Asia-Pacific Local Government”, A Discussion Paper, Report 4, (September 2003), <http://www.logotri.net/pmsea.pdf> (25.05.2010)

MERİÇ, Metin, Mustafa SAKAL; **Mahalli İdareler ve Finansmanı**, Anadolu Matbaası, İzmir, 2001.

MUSGRAVE, Richard A.; **Kamu Maliyesi Teorisi**, çev. Orhan ŞENER, Yaşar METHİBAY, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2004.

MUTER, Naci B.; “Yerel Yönetim Hizmetleri ve Özelleştirme”, **Özelleştirme Sempozyumu**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü ve Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F., Manisa, 28-29.04.1994.

MUTLUER, Kamil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK; **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.

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

NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001.

OECD, “Implementation Guide to Ensure Accountability and Transparency in State Ownership”, Draft Text for Public Consultation, March 2008., <http://www.oecd.org/dataoecd/12/10/40096845.pdf> (07.05.2010)

OECD, “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf> , (07.05.2010)

ONAR, Sıddık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul, 1992.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**; TODAİE Yayını, Ankara, 1974.

OYAN, Oğuz; “Yerel Yönetimler Denetlenebilecek Mi?”, **Dünya Gazetesi**, 13.07.2004.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; “The Emergence of a New Approach to The Public Sector: The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, S. 52, 1997.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; “Achieving Three E's in the Public Sector: Value for Money (VFM) Auditing”, **Prof. Dr. Yüksel Koç Yalkın'a Armağan**, Ankara Üniversitesi SBF - TÜRMOB, Ankara, 2003.

ÖNCEL, S. Yenal; **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.

ÖZDEMİR, Ersin; “Kamu Kurumlarının Yarisından Fazlasına Sahip Oldukları Şirketlerin Kamu İhale Kanunu Karşısındaki Durumları”, **Mali Hukuk Dergisi**, sayı 129, Mayıs-Haziran 2007.

ÖZDEMİR, Gürbüz; “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 71, Ekim-Aralık 2008.

ÖZDENKOŞ, Demet; “Merkezi Yönetimler ve Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı:2/99, 1999.

ÖZEL, Salih; “Türkiye’de Bağımsız Muhasebe Denetim Sisteminin Genel Değerlendirilmesi”, **Maliye Postası**, S.373, 1996.

ÖZER, M. Akif; “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 59, Ekim- Aralık 2005.

ÖZER, M. Akif; “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 444, Eylül 2004.

PALMER, Anna J.; **Performance Measurement in the Public Sector: In Theory and Practice**, Public Sector Economics Research Centre, Leicester University, Leicester 1991, (<http://hdl.handle.net/2381/7665>)

PARLAR, Ali, Muzaffer HATİPOĞLU; **İdari-Hukuki Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara, 2009.

SAKINÇ, Süreyya; “Yerel Düzeyde Hizmet Sunumu Yöntemleri ve Özelleştirme”, **Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı 3, 1997.

SAMUELSON, Paul A.; “The Pure Theory of Public Expenditure.” **The Review of Economics and Statistics**, Kasım 1954.

SANAL, Recep; **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, Ankara, TODAİE Yayını, Yayın No: 314, 2002.

SANAL, Recep; “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 459, 2008.

Sayıştay Genel Kurulu; 04.11.1991 tarih ve 4708/1 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

Sayıştay Genel Kurulu; 20.12.1984 gün ve 4464/3 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

Sayıştay Genel Kurulu; 30.01.2006 Tarih ve 5146/1 Sayılı Kararı. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

Sayıştay Genel Kurulu; 7.11.1962 gün ve 2796/2 Sayılı Karar. (<http://www.sayistay.gov.tr>)

- SİVEREKLİ, Esra; “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 431, Haziran 2000.
- SONGUR, H. Mehmet; **Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü**, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1995.
- SOYSAL, Çetin; Soru Önergesi, 17.2.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-7076s.pdf> (20.5.2009)
- SÖZEN, Süleyman; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- SÜTAY, Selin; “Belediye İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2006.
- ŞENTÜRK, Hulusi; Belediyeler İçin Performans Yönetimi Rehberi, Belediye Yönetim Dizisi, www.platodanismanlik.com/v2/images/k13.doc (30.06.2010)
- TAN, Turgut; “Ekonomik İdari Kararların Yargısal Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 2, Haziran 1975.
- TAN, Turgut; **İdare Hukuku (Genel Esaslar)**, Cilt I, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.
- TANZI, Vito; “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, Carnegie Endowment Working Papers, No: 19, 2001, <http://citeseerx.ist.psu.edu> (30.05.2010)
- TEKELİ, İlhan; “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, der. İlhan TEKELİ - İlber ORTAYLI, (ed. Ergun TÜRKCAN), Ankara, 1978.
- TOPRAK, Zerrin; **Yerel Yönetimler**, 7. Baskı, İzmir, 2008.

TORTOP, Nuri, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN, Akif ÖZER; **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.

TORTOP, Nuri; **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, TODAİE Yayınları, No: 263, Ankara, 1996.

TORTOP, Nuri; “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 1, Ocak 1998.

TURAN, İlter; **Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış**, Der Yayınları, İstanbul 1976.

TÜRKAY, Orhan; “Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt:11 Sayı:4, 1954.

ULUĞ, Feyzi; “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.37, S.2, Haziran 2004.

ULUSOY, Ahmet, Tarık VURAL; “Yerel Hizmetleri Özelleştirme Yöntemleri”, **Türk İdare Dergisi**, 439, Haziran 2003.

ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR; “Yönetimlerarası Transferler: Teori ve Türkiye Uygulaması”, İçinde: **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği**, (Ed. Nihat FALAY - Ahmet KESİK - Murat ÇAK - Mehmet KARAKAŞ), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR; **Mahalli İdareler (Teori - Uygulama - Maliye)**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.

ULUSOY, Ali; “Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 48/1, 1999.

ULUSOY, Ali; **Kamu Hizmeti İncelemeleri**; Ülke Kitapları, İstanbul, 2004.

ULUSOY, Yasin; “Halka Açık Anonim Ortaklıklarda Bağımsız Dış Denetimin Fonksiyonları ve Denetçi Bağımsızlığı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.7, S.2, 2005.

UNAKITAN, Kemal; Soru Önergesi Cevabı, TBMM 3.4.2009, <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/7/7-7076c.pdf> (20.5.2009)

Uzun Vadeli Strateji ve 8. Kalkınma Planı (2001-2005), TBMM Kararı, Karar N. 697, Karar Tarihi: 27.6.2000, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan>

ÜLKEN, Yüksel; **Fiyat Teorisi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1999.

VURAL, Tarık; “Yerel Kamusal Malların Sunumunda Alternatif Yöntemler”; (Yayınlanmamış Doktora Tezi), **Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Maliye ABD**, İzmir, 2007.

YALÇINDAĞ Selçuk; “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme ve Yeni Bir Bakanlık”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz 1992.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.26, S.1, Mart 1993.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Yerel Yönetimlerde Etkinlik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 1997.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Mart-1995.

YAVUZ, İlknur; **Verimlilik ve Etkinlik Ölçümüne Yeni Yaklaşımlar ve İllere Göre İmalat Sanayiinde Etkinlik Karşılaştırmaları**, MPM Yayınları No: 667, Ankara 2003.

YAVUZ, Mustafa; “Türkiye’de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD**, Ankara, 2009.

YERELİ, Ahmet Burçin; **İzmir’deki BİT’lerin Özelleştirilmesine Yönelik Stratejiler ve Yöntemler**, İzmir Ticaret Odası, İzmir 1995.

YETER, Enis: “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, **Türk İdare Dergisi**, S. 400, Eylül 1993.

YÖRÜKER, Sacit, Levent KARABEYLİ, Safiye KAYA, Baran ÖZEREN; **Sayıştay’ın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu**, Sayıştay Başkanlığı Araştırma İnceleme Çeviri Dizisi:28, 2003.

YÜKÇÜ, Süleyman, Gülşah ATAĞAN; “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 23, S: 4, 2009.

YÜZGÜN Arslan; **Genel Denetim Yaklaşımı**, Dünya Yayınları, İstanbul, 1984.

EKLER

EK -1: SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI KAYITLARINA GÖRE TÜRKİYE’DE BELEDİYE ŞİRKETLERİ

	Belediyenin Adı	Belediyenin Ortak Olduğu Şirketin Ünvanı	28.03.2004'den Sonra Kurulanlar (x)
1	Adana	Çukurova Fuarçılık A.Ş.	
2	Adana-Karaisali	Karaisali Belediye Akaryakıt İstasyonu	
3	Adana	Koza Kültür ve Turizm Hizmetleri A.Ş.	
4	Adana	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
5	Adana-Seyhan	Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret A.Ş.	
6	Adana	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret A.Ş.	
7	Adana-Yüreğir	Yeni Yüreğir İmar İnşaat ve Özel Sağlık Hizmetleri Ticaret A.Ş.	
8	Adana-İncirlik	İncirlik İmar Özel Eğitim Sağ. Hiz. Turizm Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
9	Adana-Karaisali	Kaksan Karaisali Kireç Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
10	Adana-Seyhan	Seyhan İlçe Belediyesi Toplu Konut Kentsel Dönüşüm	
11	Adana	Adana Belediyesi Ekmekçilik ve Unlu Maddeler Fabrikası	
12	Afyon	Afjet Afyon Jeotermal Tesisleri Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
13	Afyon	Yüntaş Birlik Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
14	Ağrı	Domsantaş Doğu Mobilye Ticaret A.Ş.	
15	Aksaray	Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.	
16	Aksaray	Büyük Aksaray Sağlık Hizmetleri Eğitim Gıda Tekstil Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
17	Aksaray	Güzelyurt Turizm Otelcilik ve Ticaret A.Ş.	
18	Akşehir-Konya	Bel-Pet Akşehir Belediyesi Petrol Ürünleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.	

19	Akşehir-Konya	Bel-Pet Akşehir Belediyesi Petrol Ürünleri Ticaret ve Sanayi A.Ş. Şubesi Halk Ekmek Fabrikası	
20	Akyazı-Sakarya	Akbelde İnşaat Taahhüt Yatırım Pazarlama Sağlık Hizmetleri A.Ş.	
21	Alanya-Antalya	Mağ-Tur Mağara Turizmi ve Ticaret A.Ş.	
22	Aliağa-İzmir	Aliağa Belediyesi Jeotermal Hizmetler İnşaat Temizlik Tanıtım ve Tur.San.Tic.LTD.ŞTİ.	
23	Aliağa-İzmir	Aliağa Bel.Pet.Ürünleri İnş.Taah.Tur.Gıda Nakl.Geri Dönüştürülebilir Madd.San.ve Tic.A.Ş.	(X)
24	Amasya	Aksav İnşaat Turizm ve Temizlik Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
25	Amasya	Aksav Güvenlik Sanayi Ticaret LTD.ŞTİ.	
26	Ankara	Çankaya İmar Belde Gereksinimleri Proje İnş.Malz.ve Müt.San.ve Tic.A.Ş.	
27	Ankara	Metropol İmar İnş.Taah.Proje Danış.Tan.Müzik Spor Org.Madencilik Tur.San.ve Tic.A.Ş.	
28	Ankara	Beltaş Belediye Teknik Hizm.İç Dış Tic.ve Sanayi A.Ş.	
29	Ankara	Çankaya Belde Gıda Kültür Sosyal Sanatsal Etkin.San.ve Tic.A.Ş.	
30	Ankara	Keçiören Bel.Tük.Mal.Üre.Paz.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
31	Ankara	Bel-Pa A.Ş.	
32	Ankara	Bel-Plas A.Ş.	
33	Ankara	Bel-Ya A.Ş.	
34	Ankara	Çankaya Bel Pet Akaryakıt ve Türevleri LTD.ŞTİ.	
35	Ankara	Ye-Pa Yenimahalle Gıda Madd. Tanzim Satış Tem.Çevre Düz.İnş.Taah.İşl.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
36	Ankara	Altın-Bel İnş.ve Maden.Tur.Danış.Tarım Teks.Bilg.İth.İhr.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
37	Ankara	Bel-Ko Ankara Kömür ve Asfalt İşl.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
38	Antalya	Ekmek Dağıtım Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
39	Antalya	Asbaş Antalya Serbest Bölge İşleticisi A.Ş.	
40	Antalya	Anet Antalya Entegre Et Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
41	Antalya	Antalya Kültür Turizm Merkezi ve Ticaret A.Ş.	
42	Antalya	Anpet Antalya Petrol İnşaat Özel Eğitim ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
43	Antalya	Antepe İnşaat ve Ticaret A.Ş.	

44	Antalya	Anfaş Antalya Fuarçılık İşletme ve Yatırım A.Ş.	
45	Antalya	Aldaş-Altyapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
46	Antalya	Gazipaşa Turizm ve İnşaat Ticaret LTD.ŞTİ.	
47	Antalya	Elmalı Fidancılık ve Üretim Pazarlama A.Ş.	
48	Ardeşen-Rize	Arbelsan İnşaat Yatırım ve Pazarlama A.Ş.	
49	Aydın-Çine	Çine Belediyesi Topçam Madran Memba Suları	
50	Aydın-Germencik	Germencik Bel.Odun,Kömür,Gıda ve Tük.Madd.Ekmek Fab.ve Tanzim Satış Saymanlığı	
51	Aydın-Koçarlı	Koçarlı Belediyesi Tanzim Satış Saymanlığı	
52	Aydın-İncirlioğlu	İncirlioğlu Belediyesi Otobüs İşl.Su ve Mezbaa İşletme ve Tanzim Satış Saymanlığı	
53	Aydın-Ortaklar	Ortaklar Belediyesi Tanzim Satış Saymanlığı	
54	Aydın-Mursallı	Mursallı Belediyesi Tanzim Satış Saymanlığı	
55	Aydın-Karpuzlu	Karpuzlu Belediyesi Ekmek Fırını İşletmesi	(X)
56	Bandırma-Balıkesir	Bandırma Su İnşaat Nakliye Temizlik Sağlık Ticaret ve Sanayi LTD.ŞTİ.	(X)
57	Bayburt	Baybel-San İnş.İtl.İhr.Pet.Mak.Tar.Hayv.Nakl.Tur.Gıda Matbaa.Spor Kült.ve Dahili Tic.LTD.ŞTİ.	
58	Bayındır-İzmir	Bay-San Nebati Yağ ve Toprak Sanayi Ticaret A.Ş.	
59	Bergama-İzmir	Bergama Pamuk İpliği ve Dokuma Sanayi Türk A.Ş.	
60	Bergama-İzmir	Beta Ulaşım Temizlik İnş.Jeotermal Kaynak ve Turizm İşl.San Tic.LTD.ŞTİ.	
61	Bergama-İzmir	Bakırçay Maden.Müteahhitlik Müşavirlik Tanıtım Org.Hizm.ve Gıda San.Tic.LTD.ŞTİ.	
62	Kınık-İzmir	Kınıyabel İnşaat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
63	Kınık-İzmir	Kınıyabel İnşaat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
64	Dikili-İzmir	Dikili Jeotermal Turizm Tekstil Ticaret ve Sanayi A.Ş.	
65	Bergama-İzmir	Zeybelsan Madencilik Tarım Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
66	Bilecik	Bil-Mer-Taş Bilecik Mermercilik San.Tic.İhracat A.Ş.	
67	Bilecik	Bilyemtaş Bilecik Yem Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
68	Bilecik	Biltursan Bilecik Turizm Ticaret ve Sanayi A.Ş.	

69	Bilecik	Sörmer Söğüt Mermer San.Tic.A.Ş.	
70	Bingöl	Binsu Dolum Tesisleri Hizmet ve Pazarlama Ticaret ve Sanayi LTD.ŞTİ.	(X)
71	Bodrum-Muğla	Bodrum Belediyesi Gıda Sanayi Turizm ve Ticaret A.Ş.	
72	Boğazlıyan-Yozgat	Sarıkaya Jeotermal Isıtma Yatırım ve İşletme A.Ş.	(X)
73	Bolu	Bolu Özel İdaresi Turizm Madencilik İnşaat Orman Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
74	Boyabat-Sinop	Belediye Ekmek Fabrikası	(X)
75	Bucak-Burdur	Bucak Belediyesi Akaryakıt Hizmetleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
76	Burdur	Altınyayla Belediyesi İktisadi Fırın İşletmesi	
77	Burdur	Bağsaray Belediyesi İktisadi İşletmesi	
78	Burdur	Karamanlı Belediyesi Akaryakıt İşletmesi	
79	Burdur	Kozağaç Belediyesi Akaryakıt İşletmesi	(X)
80	Burdur	Hasanpaşa Belediyesi İktisadi İşletmesi	
81	Burdur	Tefenni Belediyesi Kömür ve Akaryakıt İktisadi İşletmesi	
82	Burdur	Yeşilova Belediyesi İktisadi İşletmesi	
83	Burdur	Burdur Akaryakıt Hizmetleri ve Pazarlama Sanayi Ticaret A.Ş.	
84	Burdur	Ağlasun Belediyesi Fidan Alım Satımı İktisadi İşletmesi	
85	Burdur	Ağlasun Belediyesi Gül ve Gülyağı Alım Satımı İktisadi İşletmesi	
86	Burdur	Ağlasun Belediyesi Kireç Tuğla Çimento Demir Parke Taşı Büz Kiremit Alım Satımı İktisadi İşl.	
87	Burdur	Ağlasun Belediyesi Odun Kömür Alım Satımı İktisadi İşletmesi	
88	Burdur	Yusufça Belediyesi Akaryakıt İktisadi İşletmesi	
89	Burdur	Yusufça Belediyesi Soğuk Hava Deposu İktisadi İşletmesi	
90	Bursa	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
91	Bursa	Binted Bursa Park İmar İnşaat ve LTD.ŞTİ.	
92	Bursa	Bursa Deniz Ulaşım Nakliye Petrol Hizmetleri ve Ticaret A.Ş.	
93	Bursa	Bufras Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	
94	Bursa	Burulaş Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.	

95	Bursa-Kestel	Kestelbaş Kestel Belediyesi Gıda Sanayi ve Tanzim Satışları İç ve Dış Ticaret A.Ş.	
96	Bursa-Akçalar	Akçalar Belediyesi Akaryakıt İstasyonu İşletmeciliği	(X)
97	Bursa-Kayapa	Kayapa Belediyesi Akaryakıt İstasyon İşletmeciliği	(X)
98	Bursa-Osmangazi	Osmangazi Belediyesi Akaryakıt İstasyonu	(X)
99	Bünyan-Kayseri	Bünyan Belediyesi Halıcılık ve Turizm İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
100	Çanakkale	Çanakkale Hizmet Grupları İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
101	Çanakkale	Çanakkale Kentsel Hizmetler Mühendislik Müteahitlik Ticaret ve Sanayi A.Ş.	
102	Çanakkale	Gestaş Deniz Ulaşım Turizm Ticaret A.Ş.	
103	Çanakkale-Gökçeada	Gök-Aş Gökçeada Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
104	Çankırı	Çantaş Çankırı Tuz Ürünleri Üretim ve Dağıtım A.Ş.	
105	Çankırı	Çanmersan Çankırı Mermer Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
106	Çankırı	Çaktaş Çankırı Alçı Kiremit Tuğla ve İnşaat Taah.A.Ş.	
107	Çarşamba-Samsun	Çarşamba İmar İnşaat Ticaret LTD.ŞTİ.	
108	Çorlu-Tekirdağ	Çorlu Belediyesi Elektrik ve Su İşletmesi	
109	Çorlu-Tekirdağ	Velimeşe Belediyesi İnşaat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
110	Çorlu-Tekirdağ	Çorlu Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
111	Çorum	Kar-Taş Kargı Orman Ürünleri Sanayi Ticaret A.Ş.	
112	Çorum-Oğuzlar	Oğuzlar Otman İnş.Turizm Teks.Çevre Sağ.Gıda San.Pazarlama Müh.Müş.Taah.Tic.San.A.Ş.	(X)
113	Çorum	Kalite İnş.Turizm İşletmeciliği ve Çevre Teknolojisi Sanayi ve Ticaret A.Ş.	(X)
114	Çorum-İskilip	İsbel İnşaat ve Kamu Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.	(X)
115	Çumra-Konya	Çumra Belediyesi Gıda ve İth.Madd.Ticaret Pazarlama LTD.ŞTİ.	
116	Çumra-Konya	İçeri Çumra Tekstil İnşaat Gıda Temizlik ve Nakliyat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	(X)
117	Çumra-Konya	Havas Gıda Hayvancılık İnşaat Nakliyat Pazarlama Sanayi ve Ticaret A.Ş.	(X)
118	Denizli	Deksan Denizli Ekmek ve Gıda Sanayi A.Ş.	
119	Diyarbakır	Yenişehir İnşaat Turizm İmar ve Gayrimenkul İşletmeciliği LTD.ŞTİ.	(X)
120	Diyarbakır	Diyar İnşaat İmar Çevre Koruma Ulaşım Müh.Müş.İhr.İth.ve Kültür Hizm.San.ve Tic.A.Ş.	(X)

121	Diyarbakır	Gap Belde Yapım Taşımacılık Özel Sağlık Turizm Hayvancılık ve Enerji Ticaret LTD.ŞTİ.	
122	Düzce	Yeypaş Yerel Yönetimler Gaz Pazarlama İnşaat Turizm Nakliyat Rek.Taah.Tic.ve San.A.Ş.	
123	Düzce	İnşaat İnş.Madencilik Nakliyat Tur.Taah.Ticaret ve Sanayi A.Ş.	
124	Edirne	Edirne Doğalgaz,Altyapı,Atık Değerlendirme ve Tasfiye Temizlik,Enerji,İletişim ve Ulaşım A.Ş.	(X)
125	Edirne	Etur Edirne Turizm ve Endüstri A.Ş.	
126	Edremit-Balıkesir	Ed-Bel Edremit Bel.İnş.Tem.Tanıt.Ulaş.Tur.Zeytin Jeoterm.Eğit.Gıda İth.İhr.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
127	Edremit-Balıkesir	Edremit Jeotermal Merkezi Isıtma Sistemleri Termal Turizm Yatırım İşletme A.Ş.	(X)
128	Elazığ-Palu	Palu Belediyesi Turizm İnşaat Pazarlama Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	(X)
129	Erdemli-İçel	Kumkuyu Limonlu İmar İnşaat Turizm Kültür Gıda ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
130	Erzincan	Eryaksan-Erzincan Yakıt Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
131	Erzincan	Üzbelsan Makine Araç Gereç Konut Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
132	Erzincan	Ergüven Elektrik Üretim A.Ş.	(X)
133	Eskişehir	Kent Dizayn-Eskişehir Kent Mobilyaları Üretim Yapım Bakım Onarım Sanayi ve Tic.LTD.ŞTİ:	
134	Eskişehir	Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret A.Ş.	
135	Eskişehir	Kentaş Eskişehir Kentiçi Toplu Taşımacılık Nakliye Mak.ve İnş.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
136	Eskişehir	Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri LTD.ŞTİ.	
137	Eskişehir	Espark Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik Sanayi ve Tic.LTD.ŞTİ.	
138	Eskişehir	Eskişehir Sanat Özel Eğitim.Kültür Spor Özel Sağ.Reklam ve Tanıtım Hizm.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
139	Eskişehir	Belmar Belde Marketleri Ticari İşlet.Paz.Tur.Eğlen.Spor Sanat ve Tic.Merkez.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
140	Eskişehir	Belnet Bilişim Teknoloji Araştırma Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	(X)
141	Eskişehir	Esgaz Eskişehir Şehiriçi Doğalgaz Dağıtım Ticaret ve Taah.A.Ş.	
142	Eskişehir	T.C.Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü	
143	Eskişehir	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım ve Dağıtım Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
144	Eskişehir	Espaş Eskişehir Pazarlama İşlet.Org.Kitle İletişim Hizmetleri Turizm Taşım.ve Tic.A.Ş.	
145	Eskişehir	Belkent Belde Kent Hizmetleri İnş.Tur.Taşımacılık Ticari İşlet.İletişim Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
146	Fethiye-Muğla	Fethiye Yapı İmar ve Ticaret LTD.ŞTİ.	

147	Fethiye-Muğla	Göcek Marina-İmar LTD.ŞTİ.	
148	Gaziantep	Gazi-Ulaş Gaziantep Ulaşım Hizmetleri A.Ş.	
149	Gaziantep	Özbelde İnşaat A.Ş.	
150	Gaziantep	Gaski Enerji Yatırım A.Ş.	(X)
151	Gaziantep	Gazibel Hizmet Müş.İnş.A.Ş.	(X)
152	Gaziantep	Gazi Danışmanlık Müş.Kon.Hiz.A.Ş.	(X)
153	Gaziantep	Şekabel Gıda ve Ticaret A.Ş.	
154	Gaziantep	Katılım İnş.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
155	Gaziantep	Tasfiye Halinde Gazi-Öz Araban Un Ekmek A.Ş.	
156	Gemlik-Bursa	Gemport Gemlik Liman ve Depolama İşletmeleri A.Ş.	
157	Görmes-Manisa	Bir-Bel Birleşik Belediyeler İnşaat Toplu Taşımacılık Nakliyat Tur.Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
158	Gönen-Balıkesir	Gönen Kaplıcaları İşletmesi A.Ş.	
159	Gönen-Balıkesir	Gönen Termal Turizm LTD.ŞTİ.	
160	Gönen-Balıkesir	Gönen Jeotermal Enerji Üretim Dağıtım ve Turizm İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
161	Gümüşhane	Gümüşhane Belediyesi Tanzim Satış Mağazası	
162	Haymana-Ankara	Haymana Jeotermal Enerji ve Turizm Sanayi A.Ş.	
163	Havza-Samsun	Havza 25 Mayıs Termal Tesisleri Turizm A.Ş.	
164	Havza-Samsun	Havza Beltaş Belediye Hizmetleri Ticaret A.Ş.	
165	Isparta	Belmaş-Isparta Belediye Meskenleri İmar ve İnşaat Ticaret A.Ş.	
166	Isparta	İsbaş Isparta Belediyesi Bims Yapı Elemanları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
167	Isparta	İstem Isparta Taşımacılık Tur.Tem.ve Müh.Hizm.Tic.LTD.ŞTİ.	
168	Isparta-Atabey	Atabeton İnşaat Turizm Nakliye Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
169	İnegöl-Bursa	İbettaş İnegöl Belediyesi Ekmek Fabrikası A.Ş.	
170	İnegöl-Bursa	Oylat Kaplıcaları İşletmesi Turizm A.Ş.	
171	İnegöl-Bursa	İnegöl Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
172	İnegöl-Bursa	Yeniceköy Belediyesi Soğuk Hava Tesisleri ve Ticaret A.Ş.	

173	İnegöl-Bursa	Cerrah Gıda Soğuk Depoculuk Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
174	İskenderun	İskenderun İmar İnş.Sanayi ve Tic.LTD.ŞTİ.	
175	İskenderun	Gözcüler İmar İnş.Tic.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
176	İskenderun	Belen İmar İnş.Ticaret ve Sanayi LTD.ŞTİ.	
177	İskenderun	Arsuz İmar LTD.ŞTİ.	(X)
178	İskenderun	Ahugöz Tatil Köyü Turistik Tesisler Yapım ve İşletmeciliği A.Ş.	
179	İslahiye-Gaziantep	Altınüzüm Hizmet Tarım Ürünleri Nakliyat İnşaat Taah.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	(X)
180	İstanbul	Başak İnşaat Taah.Tur.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ	
181	İstanbul	İstanbul Dünya Ticaret Merkezi A.Ş.	
182	İstanbul	İdetaş İstanbul Denetim Eği.ve Teknolojik Hizmetler A.Ş.	(X)
183	İstanbul	Beltaş Tur.ve Tanıtım Hayvan Sağlığı Peyzaj Dek.Tem.Hizm.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
184	İstanbul	Beyaş Turizm Eğitim Sağlık İnş.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	(X)
185	İstanbul	Çatgaz Çatalca Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
186	İstanbul	Emin Sağlık Spor Kültür Eği.Yay.Hizm.Turizm ve Sosyal Tesis İşl.Tic.LTD.ŞTİ.	
187	İstanbul	Enez Yatçılık Turizm ve Seyahat A.Ş.	
188	İstanbul	Palgaz Doğalgaz Dağ.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
189	İstanbul	Altyapı İnş.Elemanları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
190	İstanbul	Odak Yapı Deniz ve Turizm Yatırımları İşl.Ticaret A.Ş.	
191	İstanbul	İstanbul İmar İnşaat A.Ş.	
192	İstanbul	Şişli Kültür ve Ticaret Merkezi İşletme ve Ticaret A.Ş.	
193	İstanbul	Kasdaş Kadıköy Sağ.Tur.Eği.Çevre Temizliği Otopark Hizmetleri İnş.Yayıncılık San.ve Tic.A.Ş.	
194	İstanbul	Safaş İnş.Tur.Çevre Hizmetleri ve Org.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
195	İstanbul	Yeniyapı İnşaat Nakliye Tur.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
196	İstanbul	Üsküdar Sağlık Hizmetleri ve Tic.LTD.ŞTİ.	
197	İstanbul	Yenişehir İnş.Tur.İmar ve Gayrimenkul İşletmecilik LTD.ŞTİ.	
198	İzmir	Çeştaş Çeşme Jeotermal Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.	

199	İzmir	Nar-Bel Narlıbahçe İmar Teknik ve Tur.Hizm.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
200	İzmir	Sar-Bel Sarnıç İmar Teknik ve Tur.Eğİ.-Öğr.Hizm.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
201	İzmir	Konbel Konak Belediyesi İnş.Tem.Tanıtım Tur.Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
202	İzmir	Ege Belediyesi Zabıtalari Vakfı İktisadi İşletmesi	
203	İzmir	İzmir Metro İzmir Büyükşehir Bel.Metro İşl.Taş.İnş.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
204	İzmir	İzbelcom İzmir Büyükşehir Bel.Çevre Koruması İyileştirme Müşavirlik ve Proje Hiz.Tic.San.A.Ş.	
205	İzmir	İzbeton İzmir Büyükşehir Bel.Beton ve Asfalt Enerji Üret.ve Dağ.Tesis.Su Kanal.San.ve Tic.A.Ş.	
206	İzmir	Mar-Bel İzmir Konak Belediyesi Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
207	İzmir	Kafesan Çiğli Bel.Sosyal Hizm.Tic.LTD.ŞTİ.	
208	İzmir	İzfaş İzmir Fuarcılık Hizm.Kültür ve Sanat İşleri Tic.A.Ş.	
209	İzmir	İzmir Büyükşehir Belediyesi Grand Plaza Otelcilik ve Turizm İşletmeleri A.Ş.	
210	İzmir	İzmir Büyükşehir Belediyesi Egeşehir Planlaması Enerji ve Teknolojik İşbirliği Merkezi A.Ş.	
211	İzmir	İzbaş İzmir İlçe Belediyeleri Tur.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
212	Kaman-Kırşehir	İsabeltaş-İsahocalı Belediyesi İnşaatçılık Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
213	Karabük	Karabük Belediyesi Su Otobüs Fırın (SOF) İşl.Müd.	
214	Karacabey-Bursa	Karacabey Belediyesi Akaryakıt İstasyonu,Fırın,Otobüs ve Doğalgaz İşletmesi	(X)
215	Karaman	Ongun Yakacak Yiyecek Mad.Tan.Satış Tur.Reklam Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
216	Karaman	Onlar Tarım Gıda Mad.ve Eğlence Salonları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
217	Karapınar-Konya	Karyem Karapınar Yem Sanayi A.Ş.	
218	Kars	Kars Kültür Sanat Org.LTD.ŞTİ.	(X)
219	Kars	Kars Beltaş Teknik Hizm.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	(X)
220	Kars	Kars Halk Ekmek Gıda Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	(X)
221	Kastamonu	Kastamonu Belediyesi İmar İnşaat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
222	Keşan-Edirne	Keşan Halk Ekmek Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
223	Kırıkhan-Hatay	Kırıkhan İmar İnşaat LTD.ŞTİ.	
224	Kırıkkale	Tasfiye Halinde Ketaş Kırıkkale Endüstri İnş.Taah.Nakliye Petrol İth.ve İhr.A.Ş.	(X)

225	Kırıkkale	Kırgaz Kırıkkale Kırşehir Doğalgaz Dağıtım Paz.ve Tic.A.Ş.	(X)
226	Kırıkkale-Güzelyurt	Güzelyurt Cebeci Akaryakıt Tic.LTD.ŞTİ.	
227	Kırklareli	Torsan Trakya Orman Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
228	Kırşehir	Kırşehir Termal Tur.ve San.A.Ş.	
229	Kırşehir	Kırgaz Kırıkkale Kırşehir Doğalgaz Dağıtım Paz.ve Tic.A.Ş.	(X)
230	Kocaeli	Belde Özel Sağ.ve Eğitim Hizm.Sos.Hizm.Gıda ve İhti.Madd.Paz.ve Tic.A.Ş.	
231	Kocaeli	Kocaeli Kent Sigorta Aracılık Hizm.LTD.ŞTİ.	
232	Kocaeli	Kent Konut İnş.San.ve Tic.A.Ş.	
233	Kocaeli	Altınal Turizm İşl.ve Yatırım A.Ş.	
234	Kocaeli	İzaydaş İzmit Atık ve Artıkları Arıtma Yakma ve Değeri A.Ş.	
235	Kocaeli	İzgaz İzmit Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
236	Kocaeli	Antikkapı Turizm İşl.ve Yatırım A.Ş.	
237	Kocaeli	Bektaş Bekirpaşa Bayındırlık İnş.Özel Sağlık ve Eğitim Yatırımlar Sanayi ve Tic.A.Ş.	
238	Kocaeli	İzmit Su A.Ş.	
239	Kocaeli	Çenesuyu İnş.San.ve Tic.A.Ş.	
240	Kozan-Adana	Kozan İmar Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
241	Kozan-Adana	Tufanbeyli İmar İnş.Ticaret Sanayi LTD.ŞTİ.	
242	Kozan-Adana	İmamoğlu İmar İnşaat Ticaret ve Sanayi LTD.ŞTİ.	
243	Kozan-Adana	Saimbeyli İmar İnşaat Tic.ve San.LTD.ŞTİ.	
244	Kuşadası-Aydın	Limaş Kuşadası ve Çevresi Liman İşl.ve Hiz.Tur.San.Tic.İnş.Eğl.Nakl.ve Özel Sağ.A.Ş.	
245	Kuşadası-Aydın	Komer Kuşadası Kongre Merkezi Tur.Seyahat İnş.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
246	Kütahya	Kütahya Yoncalı Dübecik Kaplıcaları İşl.A.Ş.	
247	Kütahya	Kütahya El Sanatları San.ve Tic.A.Ş.	
248	Kütahya	Çinikoop Kütahya Çini,İnş.Madencilik San.ve Tic.A.Ş.	
249	Malatya	Maksan Malatya Makine San.A.Ş.	
250	Malatya	Megsaş Malatya Ekmek Gıda Sanayi A.Ş.	

251	Malatya	Malatya Belediyesi Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat Etkinlikleri A.Ş.	
252	Malatya	Motaş Malatya Belediyesi Şehirler Arası Ulaş.A.Ş.	
253	Malatya	Malatya Bel.Eselenlik İmar Ticaret Sanayi LTD.ŞTİ.	
254	Manisa	Besot Manisa Beeldiyesi Sosyal Tesisleri ve Enerji Ticaret ve Sanayi A.Ş.	
255	Manisa	Manisa Ortak Girişimcileri Sağlık,Eği.İnş.Otomotiv Sanayi Ticaret A.Ş.	(X)
256	Mardin	Midyat Bel.Elektrik ve Otobüs İşletmesi	
257	Mardin	T.C.Mardin Bel.Su İşl.	
258	Mardin	Mardin İmar A.Ş.	
259	Mardin	Mardin Turizm İşl.Tic.A.Ş.	
260	Mardin	Masbaş Mardin Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.	
261	Mardin	Nuhoğlu Marsan Mardin Kireç ve İnş.Malz.Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
262	Mardin	Münfesi Durumda Mardin Ahşap Rende Levha Üretimi Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
263	Mardin	Midsan Midyat Tarım Ürünleri Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
264	Menemen-İzmir	Foçsan Foça Bel.Tur.İnş.Paz.Sanayi ve Tic.LTD.ŞTİ.	
265	Menemen-İzmir	Meta-Su İnşaat Taşımacılık Unlu Mamül. Sanayi ve Tic.LTD.ŞTİ.	
266	Mersin	Mersin Büyükşehir Belediyesi İmar İnşaat ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
267	Merzifon-Amasya	Merzifon Tansa Gıda Maddeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
268	Merzifon-Amasya	S.S.Merzifon Kültür Varlıklarını Koruma ve Tan.Tur.Geliş.Koop.	
269	Merzifon-Amasya	Merzifon Belediyesi Tanzim ve Satış Fon Saymanlığı	
270	Mucur-Kırşehir	Mucur Belediyesi Belediye Ekmek Fabrikası	
271	Muğla	Bağkaya Maden Suyu ve Kaplıca İşl.Tur.ve Tic.A.Ş.	
272	Muğla	Dabel Tur.İnş.ve Tic.A.Ş.	
273	Muğla	Da-Bel Günübirlik Tur.Hizm.İşl.ve Tesisleri Tic.A.Ş.	
274	Muğla	Ahi Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
275	Muğla	Beltes Tarım Orman Ürünleri ve Petrol Ticaret A.Ş.	
276	Muğla	Ulaş Ula Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	

277	Muğla	Akyaka Gökova Güçbirliği A.Ş.	(X)
278	Mustafakemalpaşa-Bursa	M.Kemalpaşa Bel.Tanzim Satış Akaryakıt ve Belde Kum İşl.Müdürlüğü	
279	Mustafakemalpaşa-Bursa	Belediye Elektrik Su İşletmesi	
280	Mustafakemalpaşa-Bursa	Tepecik Bel.Akaryakıt ve Belde Kum İşl.Müdürlüğü	
281	Muş	Varto Madencilik Tarım Enerji İmalatı Teks.İnş.San.ve Tic.A.Ş.	(X)
282	Muş	Özbelde Tur Özbelde Otelcilik ve Turizm A.Ş.	
283	Nazilli-Aydın	Korbaş Başaran Bel.Korpo Hidroelektrik Üretim İletim Dağıtım ve Tic.A.Ş.	
284	Nevşehir	Tasfiye Halinde Nevtaş Nevşehir Tur.ve Ticaret A.Ş.	
285	Nevşehir	Koçturtaş Kozaklı Merkezi Isıtma ve Termal Turizm Yatırımları Ticaret A.Ş.	
286	Niğde	Niğde Doğalgaz Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
287	Ordu	Orbel İnşaat Ticaret ve Sanayi A.Ş.	
288	Ordu	Kumbetsan İnş.Taah.San.Tic.LTD.ŞTİ.	
289	Orhangazi	Obefaş Gıda Tur.İnş.Enerji Doğalgaz Dağ.Yay.ve Hayv.San.ve Tic.A.Ş.	
290	Orhangazi	Orhangazi Doğalgaz Dağıtım İnşaat Gıda Nakliyat Sanayi ve Ticaret LTD.ŞTİ.	
291	Osmaniye	Osmaniye Belediyesi İmar Sanayi ve Tic.A.Ş.	
292	Osmaniye	Ata Ekmekçilik Tic.LTD.ŞTİ.	
293	Ödemiş-İzmir	Belmar Kiraz Belde Temel Tüketim Madd.Tur.Gıda Tem.İnş.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
294	Polatlı-Ankara	Polatlı İmar Yakıt Nak.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
295	Polatlı-Ankara	Polatlı Belediyesi Tanzim Satış Mağazası	
296	Rize	Ribelsan Rizeli Belediyeler İnş.ve İhtiyaç Mad.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
297	Reyhanlı-Hatay	Reyhanlı İmar İnş.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
298	Samsun	Kutlukent İmar İnşaat San.Tic.LTD.ŞTİ.	
299	Samsun	Altinkum İnş.Tur.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	

300	Samsun	19 Mayıs Proje Yatırım İmar Gıda Tarım Hayvancılık Su Ürünleri Mak.İnş.Tur.San.ve Tic.A.Ş.	
301	Samsun	Gazi İmar İnş.Özel Eğitim Hizm.Sanayi Tic.LTD.ŞTİ.	
302	Samsun	Atakum İmar İnş.San.Tic.LTD.ŞTİ.	
303	Samsun	Samsun Anakent İmar İnş.Tic.LTD.ŞTİ.	
304	Salihli-Manisa	Seltaş Akaryakıt San.ve Tic.A.Ş.	
305	Sandıklı-Afyon	Sanjet Sandıklı Jeotermal Isıtma Termal Tur.Seracılık San.ve Tic.A.Ş.	
306	Sarayköy	Sarayköy Jeotermal Doğalgaz Isıtma Turizm Gıda Hayvancılık İnşaat Taahhüt San.ve Tic.A.Ş.	
307	Seydişehir-Konya	Sebeltaş Beton Elemanları Makine İnş.San.ve Tic.A.Ş.	
308	Sivas	Tes Tarım Hayvancılık Gıda Teks.Oto.Taş.Tur.İnş.Maden.San.ve Tic.A.Ş.	
309	Sivas	Zarasan Zara Hayvancılık ve Sanayi Ürünleri Ticaret A.Ş.	
310	Sivas	Özbelsan Makine Araç Gereç Konut Tur.Gıda Hayv.Madencilik San.ve Tic.A.Ş.	
311	Sivas	Sidaş Emlak Oto.Nakl.İnş.Taah.Petr.Ürün.Tur.Rekl.Org.Teks.Day.Tük.Mad.İth.İhr.San.ve Tic.A.Ş.	
312	Sivas	Münfesi Durumda Yıldızeli Tarım Ürünleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	
313	Sungurlu-Çorum	Sun-Ar Sungurlu Temel Tüketim ve Gıda Maddeleri Tanzim Satış Tic.ve LTD.ŞTİ.	
314	Suluova-Amasya	Belediye Otobüs Su İşletmesi	
315	Şirnak	Şirnak Otelcilik ve Turizm A.Ş.	
316	Şirnak	Şalteks Tekstil ve Kilim San.ve Tic.A.Ş.	
317	Tarsus	Tarsus İmar Tic.LTD.ŞTİ.	
318	Tavas	Kızılcabölük Belediyesi Akaryakıt İşletmesi	
319	Tokat	Tokat Mebasan Meyve ve Sebze Pazarlama Tic.ve San.A.Ş.	
320	Torbalı	Yazıbaşı Gıda San.ve Tic.LTD.Şti.	
321	Tosya	Tosya Gıda San.A.Ş.	
322	Tosya	Toskesan Tosya Kereste San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
323	Trabzon	Trabel Gıda Hayvancılık Temizlik Güvenlik Danışmanlık Hizmetleri San.ve Tic.A.Ş.	
324	Trabzon	T.H Trabtaş Trabzon Üretim Yatırım İthalat İhracaat Turizm ve San.A.Ş.	
325	Trabzon	Trabzon Kalkınma Vakfı İktisadi İşletmesi	

326	Trabzon	Söğütlübel İnş.Tur.Hayv.Tem.ve Personel Hizmetleri Madencilik Yapı Malz.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
327	Tunceli	Tunceli Un ve Un Mamülleri Tanzim Satış Beton Parke A.Ş.	
328	Turgutlu	Tur-Kap Turgutlu Turistik ve Tarımsal Tesisler A.Ş.	
329	Turgutlu	Tubaş Turg.Gıda Turizm İnş.Taşm.Tekst.Mad.Enerji Taah.İşleri San.Tic.A.Ş.	
330	Şanlıurfa	Belsan İmar İnşaat Gıda San.ve Tic.A.Ş.	
331	Ürgüp	Kapdaş Elektrik Tic.A.Ş.	
332	Yalova	Yabeltaş Yalova İnşaat Ulaşım Çevre Reklamcılık Turizm Taah.San.ve Tic.A.Ş.	
333	Yalova	Yalova Sosyal Esenlik Sağlık Hizmetler Yatırımları ve İşletmeciliği San.ve Tic.A.Ş.	
334	Yalvaç	Yalvaç İnşaat Tic.ve San.A.Ş.	
335	Yenişehir-Bursa	Yesaş-Yenişehir Nakl.Otomotiv İnş.Tur.Petrol Gıda Spor ve Tem.Hizm.San.ve Tic.LTD.ŞTİ.	
336	Kumluca-Antalya	Batı Akdeniz Fuarcılık ve Organizasyon LTD.ŞTİ.	
337	Körfez-Kocaeli	Yarpaş Gıda ve İhtiyaç Maddeleri Toptan ve Perakende Pazarlama Ticaret ve Yatırım A.Ş.	

**EK - 2: SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI MÜFETTİŞLERİNCE
BELEDİYE ŞİRKETLERİNE İLİŞKİN OLARAK DÜZENLENEN
RAPORLAR (2007-2010)³⁹²**

2007 YILI DENETİMLERİ

SIRA NO	RAPORUN TARİHİ	RAPORUN SAYISI	RAPORUN TÜRÜ	GEREKÇE	RAPORUNUN KONUSU
1	03.07.2007	4	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	ESKİŞEHİR İMAR İNŞ. SAN.VE TİC. AŞ Yönetim Kurulu Murahhas Azası ve Şirket Muhasebecisinin TTK 67/3 maddesine göre cezalandırılması hk.
2	03.07.2007	5	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan BELDE-KENT HİZ İNŞ TUR TAŞIMACILIK TİCARİ İŞLETMECİLİK İLETİŞİM SAN VE TİC AŞ Yönetim Kurulu Murahhas Azası Şirket Muhasebecisinin TTK'nın 67/3 maddesine göre cezalandırılması hk.
3	03.07.2007	6	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	ESPAK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ TEMİZLİK SAN TİC LTD.ŞTİ. Müdürü ve şirket muhasebecisinin TTK'nın 67/3.maddesine göre cezalandırılmaları hk.
4	03.07.2007	7	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞIMACILIK NAK.MAKİNE VE İNŞ.SAN VE TİC LTD.ŞTİ.Müdürü ve şirket muhasebecisinin TTK'nın 67/3.maddesine göre cezalandırılmaları hk.
5	04.07.2007	8	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	ESKİŞEHİR İMAR İNŞ. SAN. VE TİC. AŞ'nin 01.01.2004-06.03.2007 tarihleri arasındaki hesap ve işlemlerinin teftişi hk.

³⁹² Ek-2'de yer Sanayi ve Ticaret Ba

6	18.07.2007	9	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	Eskişehir Büyükşehir Belediyesi BELDE-KENT HİZ İNŞ TUR TAŞIMACILIK TİCARİ İŞLETMECİLİK İLETİŞİM SAN VE TİC AŞ'nin 01.01.2004-05.04.2007 tarihleri arasındaki hesap ve işlemlerinin teftişi hk.
7	17.08.2007	10	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	ESPAK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE PEYZAJ TEMİZLİK SAN TİC LTD.ŞTİ.'nin 01.01.2004-30.05.2007 tarihleri arasındaki hesap ve işlemlerinin teftişi hk.
8	24.08.2007	11	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	KENTAS ESKİŞEHİR KENT İÇİ TOPLU TAŞIMACILIK NAK.MAKİNE VE İNŞ.SAN VE TİC LTD.ŞTİ.'nin 01.01.2004-18.06.2007 tarihleri arasındaki hesap ve işlemlerinin teftişi hk.
9	23.10.2007	10	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraki şirketlerden İstanbul Sağlık AŞ hk.
10	31.10.2007	11	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraki şirketlerden İstanbul Belbim AŞ hk.
11	29.11.2007	12	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraki şirketlerden BİMTAŞ Boğaziçi Peyzaj İnş. Müşavirlik Teknik Hizmetler Ağaç San. ve Tic. AŞ hk.

2008 YILI DENETİMLERİ

SIRA NO	RAPORUN TARİHİ	RAPORUN SAYISI	RAPORUN TÜRÜ	GEREKÇE	RAPORUNUN KONUSU
1	18.01.2008	1	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraki şirketlerden İstanbul Belbim AŞ hk.

2	30.01.2008	2	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerden İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret AŞ hk.
3	10.03.2008	3	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerden İDO İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret AŞ hk.
4	26.03.2008	4	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Turizm Ticaret AŞ hk.
5	28.04.2008	3	SUÇ DUYURUSU RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ'nin 02.04.2004 tarihinde sonuçlandırıldığı 176 adet takım elbise alım ihalesi hk.
6	28.04.2008	4	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Belediyeler Bakım Ulaşım Sanayi ve Ticaret A.Ş.nin geçmiş döneme ilişkin ihalelerinin incelenmesi hk.
7	28.04.2008	5	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Halkekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi Ticaret AŞ'nin geçmiş döneme ait ihalelerinin incelenmesi hk.
8	29.04.2008	2	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Isparta Belediyesi BİMS Yapı Elemanları Sanayi ve Ticaret AŞ (İSBAŞ) ile ilgili olarak ileri sürülen hususların incelenmesi hk.
9	30.04.2008	1	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Bursa Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden BURULAŞ Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği San ve Tic AŞ tarafından ihale edilen Bütünleşik Elektronik Bilet Sistemi İhalesi ve uygulamasında suç oluşturduğu kanaatine varılan fiiller hk.
10	30.04.2008	6	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin	İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ'nin geçmiş döneme ait ihalelerinin incelenmesi hk.

				talebi üzerine	
11	06.05.2008	5	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraklerinden İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hizmetleri ve Hayvanat Bahçesi İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret AŞ hk.
12	16.05.2008	6	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraklerinden KİPTAŞ İstanbul Konut İmar Plan Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ hk.
13	24.06.2008	2	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Bursa Büyükşehir Belediye Şirketlerinden BURULAŞ Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği San ve Tic AŞ Tarafından ihale edilen Bütünleşik Elektronik Bilet Sistemi İhalesi ve uygulaması ile şirket muhasebe işlemlerinin incelenmesi hk.
14	14.07.2008	3	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerden İstanbul Beton Elemanları Hazır Beton (İSTON AŞ) hakkında Belediye Müfettişleri tarafından öne sürülen iddiaların incelenmesi
15	15.07.2008	3	SUÇ DUYURUSU RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Ispartada kurulu bulunan İSTEM Ltd.Şti. Ortaklar Kurulu Üyesi ve Eski Başkanı Yusuf Ziya GÜNAYDIN ile Müdürler Kurulunda görev yapan Aydın ŞANLITÜRK, İbrahim BAŞÇİFTÇİ, Ali YEŞİLKAYA, Resul GÖÇER ve Mustafa HIRKA ile Genel Müdür Oktay KAYABAŞ'ın TCK'nın 155. maddesinde düzenlenen Görevi Kötüye kullanma suçu kapsamında hk.
16	18.07.2008	4	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Ispartada kurulu bulunan İSTEM Ltd.Şti. ile ilgili şikayetin incelenmesi hk.

17	19.11.2008	5	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İstanbul Büyükşehir Belediyesinin iştiraklerinden olan İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret AŞ hk.
18	28.11.2008	4	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Akşehir Belediyesi iştiraki olan Bel-Tem AŞ, Bel-İnş AŞ, Bel-Pet AŞ'nin hesap ve işlemlerinin incelenmesi hk.
19	01.12.2008	7	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan Diyar İnşaat İmar Çevre Koruma Ulaşım Mühendislik Müşavirlik İhracat İthalat ve Kültür Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi yetkililerinin TTK'nın 67/3'üncü maddesine göre cezalandırılması hk.
20	01.12.2008	8	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan Diyar İnşaat İmar Çevre Koruma Ulaşım Mühendislik Müşavirlik İhracat İthalat ve Kültür Hizmetleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinin son üç yıllık hesap ve işlemlerinin teftişi hk.

2009 YILI DENETİMLERİ

SIRA NO	RAPORUN TARİHİ	RAPORUN SAYISI	RAPORUN TÜRÜ	GEREKÇE	RAPORUNUN KONUSU
1	10.04.2009	3	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Beşiktaş Belediyesi iştiraki şirketlerden Beltaş AŞ hk.
2	10.07.2009	3	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Beylikdüzü Belediyesi iştiraki olan Beyaş Turizm Eğitim Sağlık İnşaat San. ve Tic. A.Ş.'nin yöneticilerinin "Güveni Kötüye Kullanma Suçu"nu işledikleri görüşüyle haklarında kovuşturma yapılmasına dair.
3	30.09.2009	4	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Beylikdüzü Belediyesi iştiraki olan Beyaş Turizm Eğitim Sağlık İnşaat San. ve Tic. A.Ş.'nin yöneticilerinin "Güveni Kötüye Kullanma Suçu"nu işledikleri görüşüyle haklarında kovuşturma

					yapılmasına dair.
4	30.10.2009	5	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	Beylikdüzü Belediyesi iştiraki olan Beyaş Turizm Eğitim Sağlık İnşaat San. ve Tic. A.Ş.'nin son üç yıllık hesap ve işlemlerinin teftişi.
5	07.07.2009	9	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Adana Büyükşehir Belediyesinin kurmuş olduğu Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri Anonim Şirketi ile ilgili inceleme.
6	10.08.2009	3	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Isparta Belediyesi Atabey İlçesi Belediyesine ait Atabeton İnşaat Tur. Nak. San. Tic. Ltd. Şti. ile ilgili olarak öne sürülen iddiaların incelenmesi.
7	09.09.2009	9	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Aliğa Belediyesi Jeotermal Hizmetler İnşaat Temizlik Tanıtım ve Turizm Sanayi Ticaret Ltd. Şti. ile ilgili iddiaların incelenmesi.
8	09.09.2009	8	SUÇ DUYURUSU RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Aliğa Belediyesi Jeotermal Hizmetler İnşaat Temizlik Tanıtım ve Turizm Sanayi Ticaret Ltd. Şti.ne ait 2004 ve 2005 yılı defteri kebir ve yevmiye defterlerinin Türk Ticaret Kanununa uygun suretle saklanmamasına ilişkin tespitler.
9	18.09.2009	3	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Antalya Belediyesine ait ANET Antalya Entegre Et Sanayi ve Ticaret A.Ş. ile ilgili olarak öne sürülen hususların incelenmesine ilişkin.

10	11.11.2009	1	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Bolvadin Belediyesine ait olan Bolvadin Giyim İnşaat Turizm Temizlik Bilgisayar San. ve Tic. A.Ş. Nezdinde yapılan denetimler sırasında, Türk Ticaret Kanununun ticari defterler ile ilgili hükümlerine aykırılıklar tespit edildiğinden ilgililerin anılan Kanunun 67'nci maddesinin 3 cü fıkrası hükmü gereğince cezalandırılmalarına ilişkin.
11	11.11.2009	2	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Bolvadin Belediyesine ait olan Bolvadin Giyim İnşaat Turizm Temizlik Bilgisayar San. ve Tic. A.Ş. Nin 29/05/2009 tarihli Olağan Genel Kurul Toplantısında ibra edilmeyen bilanço ve kar/zarar cetvelleri ile ilgili olarak Şirket Yönetim Kurulu Başkanı Mehmet KOÇUM tarafından öne sürülen hususların incelenmesine ilişkin.
12	16.11.2009	3	TEFTİŞ RAPORU	Şikayet	Bolvadin Belediyesine ait olan Bolvadin Giyim İnşaat Turizm Temizlik Bilgisayar San. ve Tic. A.Ş. nin son üç yıllık hesap ve işlemlerinin Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde örnekleme usulüyle teftiş edilmesine dair.
13	25.12.2009	4	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Çiğli Belediyesi iştiraki Kafesan Çiğli Belediyesi Sosyal Hizmetler Ticaret ve Limited Şirket Müdürü ve Muhasebecisinin 6762 Sayılı T.Ticaret Kanununun 67'nci maddesi uyarınca tecziyelerine ilişkin.
14	30.12.2009	5	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Çiğli Belediyesi iştiraki Kafesan Çiğli Belediyesi Sosyal Hizmetler Ticaret ve Limited Şirketi hakkında öne sürülen iddiaların incelenmesine dair.
15	24.12.2009	4	İNCELEME RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	İzmir Büyükşehir Belediyesine ait İZFAŞ A.Ş. ve İZBETON A.Ş. ile ilgili iddiaların incelenmesi hakkında.

16	22.07.2009	1	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Erzin Belediyesine ait Erzin İmar İnşaat Ticaret Sanayi ve Turizm Limited Şirketi Muhasebecisinin 6762 Sayılı T.Ticaret Kanununun 67'nci maddesi uyarınca tecziyesine ilişkin.
17	08.09.2009	2	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Erzin Belediyesine ait Erzin İmar İnşaat Ticaret Sanayi ve Turizm Limited Şirketi hakkında öne sürülen iddiaların incelenmesi.
18	05.11.2009	8	SUÇ DUYURUSU RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Menemen, Eski Foça ve Çiğli Belediyesi tarafından kurulan Meta-Su İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. ne ait ticari defterlerle ilgili olarak şirket müdürü ile muhasebecisinin 6762 Sayılı T.Ticaret Kanununun 67. maddesi uyarınca tecziyelerine ilişkin.
19	11.11.2009	9	SUÇ DUYURUSU RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Menemen, Eski Foça ve Çiğli Belediyesi tarafından kurulan Meta-Su İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. müdürü, muhasebe müdürü ve müdür vekili olarak görev yapan şahısların bazı fiillerinin mülga 765 Sayılı T.C.K 'nın 508 ile 510. maddelerinde düzenlenen emniyeti suistimal ve meri 5237 Sayılı T.C.K'nın 155. maddesinde düzenlenen güveni kötüye kullanma suçuna örnek oluşturması nedeniyle anılan Kanun hükümleri uyarınca cezalandırılmaları gerektiği.
20	18.11.2009	10	TEFTİŞ RAPORU	İçişleri Bak.Mahalli İdareler Gn.Md.nin talebi üzerine	Menemen, Eski Foça ve Çiğli Belediyesi tarafından kurulan Meta-Su İnşaat Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti. ile ilgili olarak öne sürülen iddiaların İçişleri Bakanlığı Mülkiye Başmüfettişi tarafından incelenmesi sonucunda düzenlenen 07.09.2008 tarih, 112/30 Sayılı İnceleme Raporunda belirtilen iddiaların incelenmesi ve adı geçen Şirketin son beş yıllık hesap ve işlemlerinin örnekleme yöntemiyle teftiş edilmesi.

2010 YILI DENETİMLERİ

SIRA NO	RAPORUN TARİHİ	RAPORUN SAYISI	RAPORUN TÜRÜ	GEREKÇE	RAPORUNUN KONUSU
1	04.02.2010	2	SUÇ DUYURUSU RAPORU	Şikayet	Çine Belediyesi ÇİPAŞ, Çine Gıda Maddeleri, Yem Pazarlama, Elektrik, Mühendislik, İnşaat ve Çöp Toplama Hizmetleri Taahhüt, Sanayi ve Ticaret A.Ş. Yönetim kurulu üyeleri ve Muhasebecilerinin defter tutma mükellefiyetlerini ihlalleri.
2	15.03.2010	2	İNCELEME RAPORU	Şikayet	Bünyan Belediyesi Halıcılık ve Turizm İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş. hakkında öne sürülen iddiaların incelenmesi.
3	12.03.2010	2	İNCELEME RAPORU	Genel Onay	İzmir Büyükşehir Belediyesi İZFAŞ İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret A.Ş. hakkında yapılan incelemelere ilişkin.