

TÜRKİYE’DE BELEDİYELER VE ŞİRKETLERİ ARASINDAKİ İHALE İLİŞKİLERİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

İlhami İLHAN*

ÖZET

Bu çalışmada, Türkiye’deki belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkileri, elde edilebilen somut veriler etrafında ve büyükşehir belediyeleri örnekleminde irdelenmeye çalışılmaktadır. Bu çerçevede, araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerden ne kadarının (sayı ve tutar olarak) belediye şirketlerince alındığı, bu ihalelerde rekabet koşullarının bulunup bulunmadığı ve söz konusu ihaleler neticesinde gerçekten belediyelere bir kaynak dönüşü sağlanıp sağlanmadığı ve bu ihalelerin sonuçları itibarıyla belediyelerin lehine dolayısıyla da kamu yararı doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Belediye Şirketi, Belediye İhaleleri, Belediye, Rekabet

A STUDY ON THE RELATIONSHIPS BETWEEN MUNICIPALITIES AND THEIR CORPORATIONS IN PROCUREMENT IN TURKEY

ABSTRACT

This study aims at analyzing the relationships between municipalities and their corporations based on the concrete data obtained and on the examples of metropolitan municipalities. In this wise, this study attempts to determine the extent to which the tenders announced by metropolitan municipalities as well as their affiliates are awarded to municipal corporations (in terms of number and quantity of tenders); whether there is a competitive environment and whether such tenders have been finalized in the favor of the municipalities and thus, the public benefit.

Keywords: Municipal Corporations, Municipal Tenders, Municipality, Competition

* Sayıştay Başkanetçisi

GİRİŞ

Türkiye’deki belediye şirketlerine ilişkin yazında yer alan kısıtlı sayıda çalışmadan bir kısmında belediyeler ile şirketleri arasındaki ihale ilişkilerine de değinilmektedir. Bu çalışmalardan bazılarında; belediyelerce görülecek bir takım hizmetlerin belediye şirketlerine ihale edilmesiyle bu hizmetler için ödenen belediye kaynağının dolaylı olarak belediyelere geri dönmesinin amaçlandığı ve bunun da belediye şirketlerinin kuruluş nedenlerinden bir tanesi olduğu belirtilmiştir (Yeter, 1993: 85; Köksal, 1993: 57; Bozlağan, 2000: 447; Tüzemen Atik, 2009: 441). Bazı yazarlara göre bu uygulama belediye şirketlerinin olumlu yönleri arasındadır (Kavruk, 2005: 440). Yine bu konuda yazında bir yanda; belediyelerin bazı ihalelerini sadece şirketlerine vererek serbest rekabet ilkelerini ihlal ettikleri (Köksal, 1996: 61), şirketler vasıtasıyla ihaleleri belli kesimlere dağıttıkları (Sayan ve Kışlalı, 2008: 62), belediye ihalelerinin belediyelerin şirketlerine kaynak transferlerinin en önemli aracı olduğu ve belediyelerin ihale yöntemiyle yerine getirdikleri hizmetlerde aslan payını belediye şirketlerinin aldığı (Meşe, 2011: 209) yönünde görüş ve eleştiriler bulunurken diğer yanda, mevcut yasal düzenlemelerle belediye ihalelerinin belediye şirketleriyle özel firmaların serbestçe yarışabileceği bir zemine kavuştuğu yönünde görüşler de bulunmaktadır (Özdemir, 2011: 78). Tüm bu farklı görüşlere karşın yazında, tespit edebildiğimiz kadarıyla, belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkilerine yönelik somut veriler içeren kapsamlı bir araştırma bulunmamaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’deki büyükşehir belediyesi şirketlerinin ait oldukları büyükşehir belediyeleri ve bunların bağlı idarelerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca düzenledikleri ihalelerdeki yerlerini rakamsal olarak ortaya koymaya yönelik araştırmamızın sonuçlarına yer verilecektir. Bu şekilde, Türkiye’deki belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisi elde edilebilen somut veriler etrafında irdelenmeye ve araştırma kapsamındaki büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerden ne kadarının (sayı ve tutar olarak) belediye şirketlerince alındığı, bu ihalelerde rekabet koşullarının bulunup bulunmadığı ve söz konusu ihaleler neticesinde gerçekten belediyelere bir kaynak dönüşü sağlanıp sağlanmadığı ve bu ihalelerin sonuçları itibarıyla belediyelerin lehine dolayısıyla da kamu yararı doğrultusunda gerçekleşip gerçekleşmediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmada öncelikle konu açısından önemi dolayısıyla kısaca Türkiye’deki kamu ihale sistemine ve 4734 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerine değinilecektir. Ardından araştırmanın kapsam ve yöntemi hakkında bilgilere yer verilecek, elde edilen bulgular özetlenecek ve son olarak söz konusu bulgularla ilgili olarak yukarıda dile getirilen çerçevede değerlendirmelerde bulunulacaktır.

1. ANA HATLARIYLA KAMU İHALE SİSTEMİ VE 4734 SAYILI KANUN

Türkiye’de son yıllarda yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmaları çerçevesinde köklü değişikliklerin yapıldığı alanların birisi de kamu artırma ve eksiltmelerini düzenleyen kamu ihale sistemidir. Kamu ihale sistemindeki temel değişiklikler 2002 yılı başında yürürlüğe giren 4374 sayılı Kamu İhale Kanunu ile olmuştur. Bu Kanun yürürlüğe girene kadar genel ve katma bütçeli idareler ile il özel idareleri ve belediyelerin her türlü alım, satım, hizmet, yapım, kiralama, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile yürütülmekteydi. 4734 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle ise kamu kuruluşlarının mal ve hizmet alımları ile yapım işleri yani devletin eksiltme işleri 2886 sayılı Kanun kapsamından çıkartılmış ve 4734 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. Buna göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun amacı; kapsamına dâhil olan kurum ve kuruluşların her türlü kaynağından karşılanan mal ve hizmet alımlarıyla yapım işlerine ilişkin olarak düzenlenen ihaleler ve uygulanan temin yollarının usul ve esaslarını belirlemek olup belediyeler, bağlı idareleri ve belediye şirketleri de bu Kanun kapsamında bulunmaktadır.

4734 sayılı Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde idarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bu ilkeler kanunun ruhu hükmündedir. Buna göre; Kanun’da belirtilen istisnai haller dışında, ihalenin uygun vasıtalarla ilan edilmesi, herkese açık olması ve ihalede gerekli rekabet ortamının sağlanması gerekir. Ayrıca, idarenin ihalenin gizli yürümesi gereken süreçlerinde gizliliğe azami ölçüde riayet etmesi, ihalede teklif vermek isteyen kişilere (isteklilere) eşit mesafede durması ve böylece ihalenin güvenilir ve adil şekilde tamamlanmasını sağlaması gerekmektedir. Kanun’un idarelere yüklediği bir diğer önemli sorumluluk ise ihalede en uygun fiyatın oluşmasını ve böylece ihaleler vasıtasıyla kullanılan kamu kaynağının mümkün olan en verimli şekilde kullanılmasını gözetmeleridir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile düzenlenen ihale sürecine kısaca değinilirse; öncelikle, gerçekleştirilmesi düşünülen, mal veya hizmet alımı ya da yapım işiyle ilgili olarak, izin, harcama onayı vb. idari süreçler tamamlandıktan sonra, işin niteliğine göre bir fizibilite çalışması yapılarak teknik düzeyde işin yaklaşık maliyeti hesaplanır. Önceki ihale uygulamasının tersine, 4734 sayılı Kanun yaklaşık maliyetin gizli tutulması zorunluluğunu getirmiştir. Tekliflerin değerlendirilmesinde bir ölçüt olarak kullanılacak olan yaklaşık maliyet isteklilere hiçbir suretle bildirilmeyecektir. Yaklaşık maliyetin belirlenmesinden sonra; ihalede izlenecek yöntem, isteklilerde aranacak özellikler, işin mahiyeti ve nasıl gerçekleştirileceği vb. şartları düzenleyen şartnameler ile sözleşme tasarısı vs. diğer belgelerden oluşan ihale dokümanı hazırlanarak isteklilerin incelemesine hazır hale getirilir ve uygun vasıtalarla ilana

çıkılarak ihale gün ve saati duyurulur. İlgili idare personelinden oluşan ve belirlenen gün ve saatte toplanan ihale komisyonunca istekliler tarafından verilen teklifler değerlendirilir ve ihale ekonomik olarak en uygun (en düşük) teklif sahibi üzerine bırakılır. Belirtmek gerekir ki normal şartlarda yaklaşık maliyetin piyasa fiyatı ortalamasında belirlenmesi ve ihaleyi de piyasa ortalamasına göre daha düşük teklifi sunan isteklinin kazanması beklenmekle beraber isteklilerce sunulan teklifler yaklaşık maliyetin üstünde de olabilir. Bu durum, ihaleye fesat karıştırma gibi durumlar haricinde, yaklaşık maliyetin idarece düzgün belirlenemediğini veya ihalede rekabet ortamının sağlanamadığını gösterir. Böyle bir durumda idare durum değerlendirmesi yaparak ihaleyi tekliflerden en düşüğüne bırakabileceği gibi iptal de edebilir. Yaklaşık maliyetin gizli kalması ihalenin sağlıklı sonuçlanması bakımından önem arz etmekte olup aksi bir durumda yaklaşık maliyeti bilen bir istekli teklifini nesnel maliyet hesaplarına göre değil yaklaşık maliyete göre belirleyecektir. Bu da işin istenen kalite ve vasıflarda yerine getirilmemesine neden olabilecektir. Kısaca sıraladığımız söz konusu süreç uygulanan ihale yöntemine göre değişiklik gösterebilmekle beraber genel olarak bu şekilde işlemektedir.

İhale yöntemlerine de kısaca değinecek olursak; 4734 sayılı Kanun; açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü olmak üzere üç ihale yöntemi öngörmüştür. Bunlardan açık ihale usulü tüm isteklilerin teklif verebildiği temel ihale yöntemidir. Belli istekliler arasında ihale usulü de temel ihale usullerinden birisi olmakla beraber açık ihaleden farkı burada istekliler arasında bir ön yeterlilik değerlendirmesi aşaması mevcut olup ancak bu aşamayı geçebilen istekliler teklif verebilmektedir. Bu ihale türünde ihaleye davet edilebilecek aday sayısının beşten az olması veya teklif veren istekli sayısının üçten az olması halinde ihale iptal edilir. Pazarlık usulü ise temel bir ihale yöntemi olmayıp ancak; diğer usullerin uygulanmasına rağmen teklif çıkmaması, doğal afet, yangın gibi idarenin öngöremediği acil durumlar vs. özel şartlar altında uygulanabileceği öngörülmüştür. Pazarlık usulünün diğer usullerden farkı ihale sürecinin daha kısa sürmesi ve kimi hallerde idarenin ilana çıkmaksızın kendi belirlediği üç istekliye teklif götürebilmesidir. Bunlar dışında, bir ihale yöntemi olmayan ve karşılanacak ihtiyacın her yıl güncellenen belli bir tutarı aşmaması, tekel niteliğinde olması, taşınmaz alımı veya kiralınması gibi durumlarda idarelerin ihale komisyonu kurmaksızın ihtiyaçlarını doğrudan piyasa araştırması yaparak temin edebilmelerine olanak sağlayan doğrudan temin yöntemi de bulunmaktadır. Netice itibariyle, bir ihale yöntemi olmayan doğrudan temin dışında, diğer tüm yöntemlerde, en az üç istekli olmak üzere, mümkün olduğunca çok isteklinin katılımının sağlanması amaçlanmıştır.

2. ARAŞTIRMANIN KAPSAM VE YÖNTEMİ

Araştırma, büyükşehir belediyeleri ve şirketleri kapsamında yürütülmüştür. Bu çerçevede, ülkemizdeki 16 büyükşehir belediyesinden; sahip oldukları şirketlerin

unvanları, faaliyet alanları ve 2008 ve 2009 yılları gelir ve giderlerine ilişkin bilgiler istenmiş ve söz konusu bilgiler, şirketi bulunmayan Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi haricinde, tüm belediyelerce gönderilmiştir. Neticede, toplam 93 büyükşehir belediyesi şirketinin verilerine ulaşılmıştır. Ayrıca, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin 2008 ve 2009 yıllarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında gerçekleştirdikleri ihalelere ilişkin; ihaleyi gerçekleştiren idare, ihalenin tarihi, yöntemi, işin niteliği, yaklaşık maliyeti, en yüksek ve en düşük teklif, sözleşme bedeli, ihaleyi kazanan yüklenici vs. bilgiler 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Kamu İhale Kurumundan temin edilmiştir. Söz konusu veri ve bilgiler kullanılarak önceden tespit edilen 93 büyükşehir belediyesi şirketinden ait oldukları belediyeler ile bunların bağlı idarelerinin ihalelerine girenlerin kazandıkları ihalelere ilişkin bilgiler derlenerek aşağıda sunulacak tablolar ve veriler elde edilmiştir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde Kamu İhale Kurumuna yaptığımız başvuruya bu Kurumdan gelen cevabi yazıda ihalelere ilişkin bilgilerin idarelerden internet kanalıyla elektronik ortamda temin edildiği ancak idarelerin ihalelerin tümüne ilişkin bilgileri iletmedikleri ve 2008 ve 2009 yıllarında Kuruma sözleşme bilgisi gönderilen ihale oranının sırasıyla %88 ve %84 olduğu bildirilmiştir. Dolayısıyla, aşağıda sunulacak veriler 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen ihalelerin ortalama %86’sına ilişkindir. Bununla beraber, söz konusu veriler belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisini ortaya koyacak yeterlidir.

Belediyeler ve şirketlerinin ihale ilişkisini değerlendirirken, su ve kanalizasyon idareleri ve toplu taşımaya ilişkin idareler gibi büyükşehir belediyelerine bağlı genel müdürlüklerin ihale verileri de bu kapsamda değerlendirilmiştir. Çünkü, her ne kadar ayrı tüzel kişilikleri bulunsun da bağlı genel müdürlük statüsündeki İSKİ ve ASKİ gibi su ve kanalizasyon idareleri ve İETT ve EGO benzeri toplu ulaşım idareleri büyük oranda bağlı buldukları büyükşehir belediyelerinin güdümünde faaliyet göstermekte olup bu idarelerle büyükşehir belediye şirketleri arasında da belediye-şirket ilişkisine benzer bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye şirketlerinin kamu kaynağından ihaleler yoluyla edindikleri payın değerlendirilmesinde söz konusu bağlı idarelerin ihalelerinin de göz önüne alınması gerekli görülmüştür.

Türkiye’deki tüm belediye şirketlerine ilişkin veri ve bilgilere ulaşmanın güçlüğü araştırmamızın sınırlılığını oluşturmaktadır. Söz konusu güçlük, Türkiye’deki belediye şirketlerinin sayıca çokluğu yanında, birçok belediye şirketinin, özellikle de mali bilgilerini paylaşmak istememesinden kaynaklanmaktadır. Buna karşın, elde edilebilen sonuçlara göre, verilerine ulaşılan 93 büyükşehir belediyesi şirketinin Türkiye’deki tüm belediye şirketleri içerisindeki oransal değeri, sayısal olarak yaklaşık %30 civarında olmakla beraber, sermaye ve gelir-gider rakamları gibi mali büyüklükler ölçü alındığında %90’lar civarındadır.

3. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Kamu İhale Kurumunca yayınlanan verilere göre, Türkiye’deki kamu idareleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında 2008 ve 2009 yıllarında yaklaşık olarak ortalama 60 milyar TL tutarında mal, hizmet ve yapım işi ihalesi gerçekleştirmiş olup bunun da yaklaşık ortalama 18 Milyar TL’si belediyelerce düzenlenmiştir¹ (Kamu İhale Kurumu, 2010).

4734 sayılı Kanun’da belediyeler ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelere belediye şirketlerinin katılabilmesini doğrudan engelleyen bir hüküm bulunmaması yanında bu ihalelere ilişkin belediye şirketlerine diğer şirketler karşısında bir ayrıcalık da tanınmamıştır. Buna göre belediyeler, bağlı idareleri ve diğer kamu kurumlarının 4734 sayılı Kanun kapsamında düzenleyeceği ihalelerde belediye şirketleri de herhangi bir özel şirketin tabi olduğu prosedüre tabi olacak ve eşit şartlar altında ve rekabet kurallarına uygun şekilde yarışacaklardır. Aksi bir uygulamanın; 4734 sayılı Kanun’un yukarıda değindiğimiz ve idarelere düzenleyecekleri ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği ve gizliliği sağlamalarını emreden hükümlerine aykırılık oluşturacağı açıktır. Ancak uygulamada belediyeler ve bağlı idarelerin düzenledikleri ihalelerde kendi şirketlerine avantaj sağladıkları ve şirketlerinin katıldıkları ihalelerde ihalenin bir şekilde bu şirketler üzerinde kalmasını sağladıkları şeklindeki tespitler, aşağıda yer vereceğimiz belediyeler ile şirketlerinin ihale ilişkilerine ilişkin rakamlarla örtüşmektedir.

3.1. Sayısal ve Oransal Veriler

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin 2009 yılı itibariyle sahip oldukları toplam 98 büyükşehir belediyesi şirketinden kaç tanesinin ilgili oldukları büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerinin düzenlediği ihalelere katıldığı Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1’de görüldüğü üzere, şirketi olan 15 büyükşehir belediyesinin, 2009 yılı itibariyle, sahip olduğu 98 belediye şirketinden 60 tanesi (%61’i) 2008 ve/veya 2009 yıllarında söz konusu belediyeler ve/veya bağlı idarelerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında açmış olduğu mal ve hizmet alımı veya yapım işi ihalelerine girmiştir. Bu ihalelere girmeyen 38 şirkete bakıldığında bunların büyük çoğunluğunun ulaşım, gıda, doğalgaz dağıtım vb. sektörlerde faaliyet gösterdiği ve dolayısıyla da piyasaya dönük iş yaptığı ve/veya belediyeye ait otopark veya turistik tesis vb. yerleri belediyeden belli bir bedel karşılığında kiralarak işlettikleri görülmektedir. Dolayısıyla bu şirketlerin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca düzenlenen ihalelere katılma ihtiyaç veya imkânları yoktur ya da kısıtlıdır.

1 Kamu İhale Kurumunca 2008 ve 2009 yıllarında yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporlarında belediyelerce gerçekleştirildiği belirtilen 4734 sayılı Kanun kapsamındaki alımların (belediye, bağlı idare vb.) hangi idarelerce gerçekleştirildiğine ilişkin bir detay bilgi bulunmamaktadır. Ancak Kamu İhale Kurumundan ayrıca temin edilen ihale bilgilerinden, söz konusu Raporlarda belediyelerce yapıldığı belirtilen alımların büyükşehir belediyeleri, belediyeler, bağlı idareler ve belediye şirketleri tarafından yapılan alımları kapsadığı anlaşılmıştır.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden İlgili Oldukları Belediye ve/veya Bağlı İdarelerinin İhalelerine Katılan Şirketler

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

2008 ve 2009 yıllarında düzenlenmiş ihalelere girmeyen diğer bir kısım şirketler ise; etüd, proje ve müşavirlik hizmetleri, sigortacılık, fuar organizasyon, kent mobilya üretimi gibi bedeli nispeten düşük mal ve hizmetleri sunmakta olup belediyeler ve bağlı idarelerinin bu şirketlerin sundukları hizmetleri ihalesiz olarak gerçekleştiren doğrudan temin yöntemiyle temin ettikleri düşünülmektedir. Bununla beraber, ihalelere girdiğini tespit edemediğimiz söz konusu 38 şirketten bir kısmının ihale bilgisinin Kamu İhale Kurumuna bildirilmemiş olması veya bu şirketlerin başka yıllarda ihalelere girmiş/giriyor olmaları da mümkündür.

Şirketi bulunan 15 büyükşehir belediyesi ile bunların bağlı idarelerince 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirilen ihalelerden ne kadarının söz konusu 60 belediye şirketince kazanıldığı Tablo 2'de gösterilmiştir;

Tablo 2. Şirketi Olan Büyükşehir Belediyeleri ile Bunların Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenledikleri İhalelerden Belediye Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerin Sayısal Görünümü

	Belediye ve Bağlı İdaresi	2008 Yılı			2009 Yılı			2008 ve 2009 Yılları Ortalama Oranı
		Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	Toplam İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısı	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhale Sayısının Toplam İhale Sayısına Oranı	
Adana	B.Belediyesi	189	4	2,12%	84	7	8,33%	5,22%
	Adana S.K.İ	24	0	0,00%	95	9	9,47%	4,74%
	Toplam:	213	4	1,88%	179	16	8,94%	5,41%
Ankara	B.Belediyesi	297	82	27,61%	151	29	19,21%	23,41%
	Ankara S.K.İ	112	3	2,68%	108	1	0,93%	1,80%
	EGO	93	1	1,08%	79	2	2,53%	1,80%
	Toplam:	502	86	17,13%	338	32	9,47%	13,30%
Antalya	B.Belediyesi	77	11	14,29%	46	8	17,39%	15,84%
	Asat	30	0	0,00%	17	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	107	11	10,28%	63	8	12,70%	11,49%
Bursa	B.Belediyesi	113	18	15,93%	126	26	20,63%	18,28%
	Buski	61	1	1,64%	56	1	1,79%	1,71%
	Toplam:	174	19	10,92%	182	27	14,84%	12,88%
Eskişehir	B.Belediyesi	52	8	15,38%	16	4	25,00%	20,19%
	Eski	59	13	22,03%	30	8	26,67%	24,35%
	Toplam:	111	21	18,92%	46	12	26,09%	22,50%
Gaziantep	B.Belediyesi	137	5	3,65%	73	7	9,59%	6,62%
	Gaski	47	4	8,51%	50	9	18,00%	13,26%
	Toplam:	184	9	4,89%	123	16	13,01%	8,95%

Türkiye'de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma

İstanbul	B.Belediyesi	616	134	21,75%	314	69	21,97%	21,86%
	İSKİ	326	7	2,15%	188	7	3,72%	2,94%
	İEET	545	6	1,10%	524	3	0,57%	0,84%
	Toplam:	1487	147	9,89%	1026	79	7,70%	8,79%
İzmir	B.Belediyesi	481	4	0,83%	403	10	2,48%	1,66%
	İZSU	269	5	1,86%	81	1	1,23%	1,55%
	ESHOT	78	1	1,28%	240	9	3,75%	2,52%
	Toplam:	828	10	1,21%	724	20	2,76%	1,99%
Kayseri	B.Belediyesi	153	3	1,96%	58	1	1,72%	1,84%
	Kaski	78	0	0,00%	64	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	231	3	1,30%	122	1	0,82%	1,06%
Kocaeli	B.Belediyesi	375	15	4,00%	393	3	0,76%	2,38%
	İSU	82	3	3,66%	93	4	4,30%	3,98%
	Toplam:	457	18	3,94%	486	7	1,44%	2,69%
Konya	B.Belediyesi	166	9	5,42%	115	2	1,74%	3,58%
	Koski	51	0	0,00%	56	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	217	9	4,15%	171	2	1,17%	2,66%
Mersin	B.Belediyesi	100	2	2,00%	92	5	5,43%	3,72%
	Toplam:	100	2	2,00%	92	5	5,43%	3,72%
Sakarya	B.Belediyesi	125	3	2,40%	59	9	15,25%	8,83%
	Adasu	58	1	1,72%	55	0	0,00%	0,86%
	Toplam:	183	4	2,19%	114	9	7,89%	5,04%
Samsun	B.Belediyesi	163	9	5,52%	127	16	12,60%	9,06%
	Saski	52	6	11,54%	36	6	16,67%	14,10%
	Toplam:	215	15	6,98%	163	22	13,50%	10,24%
Erzurum	B. Belediye	35	0	0,00%	32	0	0,00%	0,00%
	Eski	4	0	0,00%	20	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	40	0	0,00%	52	0	0,00%	0,00%
GENEL TOPLAM:		5.049	358	7,09%	3.881	256	6,60%	6,84%
GENEL ORTALAMA:				6,38%			8,38%	7,38%

Tablo 2'de görüleceği üzere, ulaşılan verilere göre söz konusu 15 büyükşehir belediyesi ile bu belediyelerin bağlı idareleri (herhangi bir ihale bilgisine ulaşılamayan Mersin Büyükşehir Belediyesi bağlı idaresi MESKİ dışında) 2008 ve 2009 yılları ortalamasına göre toplam olarak 4500 ihale düzenlemiş olup bunların yaklaşık % 7'si belediye şirketlerince kazanılmıştır. Belediye temelinde bakıldığında ise belediye şirketlerinin kazandığı ihale sayısı genel ortalamada da % 7 civarında olmakla beraber İstanbul, Ankara, Bursa, Antalya ve Eskişehir Büyükşehir Belediyeleri'nde bu oran ortalama % 22 civarındadır.

Tablo 2'nin daha iyi okunabilmesi için söz konusu ihale sonuçlarının bir de ihale tutarları (sözleşme bedelleri) çerçevesinde irdelenmesi yerinde olacaktır. Buna göre şirketi olan 15 büyükşehir belediyesi ile bunların bağlı idarelerinin 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinden belediye şirketlerinin aldıkları tutarlar Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3. Şirketi Olan Büyükşehir Belediyeleri ile Bunların Bağlı İdarelerinin 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenledikleri İhalelerin Toplam Bedelinden Belediye Şirketlerinin Aldıkları Tutarlar

	Belediye ve Bağlı İdaresi	2008 Yılı			2009 Yılı			2008 ve 2009 Yılları Ortalama Oranı
		Toplam İhale Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam İhale Bedeli İçerisindeki Oranı	Toplam İhale Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam Bedeli	Belediye Şirketlerinin Aldığı İhalelerin Toplam İhale Bedeli İçerisindeki Oranı	
Adana	B.Belediyesi	63.110.077	8.881.356	14,07%	59.953.765	14.197.237	23,68%	18,88%
	Adana SKİ	18.168.826	0	0,00%	32.009.655	2.028.823	6,34%	3,17%
	Toplam:	81.278.903	8.881.356	10,93%	91.963.420	16.226.060	17,64%	14,29%
Ankara	B.Belediyesi	748.052.706	321.185.135	42,94%	656.245.916	148.585.144	22,64%	32,79%
	Ankara SKİ	287.054.149	5.523.899	1,92%	260.697.521	24.598.942	9,44%	5,68%
	EGO	615.282.646	5.372.000	0,87%	236.600.900	1.323.960	0,56%	0,72%
	Toplam:	1.650.389.501	332.081.034	20,12%	1.153.544.337	174.508.046	15,13%	17,62%
Antalya	B.Belediyesi	63.553.206	12.755.425	20,07%	35.743.736	12.533.790	35,07%	27,57%
	Asat	78.178.506	0	0,00%	106.568.470	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	141.731.712	12.755.425	9,00%	142.312.206	12.533.790	8,81%	8,90%
Bursa	B.Belediyesi	175.650.015	14.141.574	8,05%	94.201.420	17.000.789	18,05%	13,05%
	Buski	68.919.073	14.701.000	21,33%	60.199.691	13.050.553	21,68%	21,50%
	Toplam:	244.569.088	28.842.574	11,79%	154.401.111	30.051.342	19,46%	15,63%
Eskişehir	B.Belediyesi	75.027.546	39.336.650	52,43%	17.584.285	13.392.811	76,16%	64,30%
	Eski	72.555.450	10.471.564	14,43%	24.403.752	10.973.458	44,97%	29,70%
	Toplam:	147.582.996	49.808.214	33,75%	41.988.037	24.366.269	58,03%	45,89%

Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma

Gaziantep	B.Belediyesi	166.422.360	7.811.680	4,69%	37.292.603	7.102.199	19,04%	11,87%
	Gaski	42.205.542	7.654.415	18,14%	43.730.013	7.082.363	16,20%	17,17%
	Toplam:	208.627.902	15.466.095	7,41%	81.022.616	14.184.562	17,51%	12,46%
İstanbul	B.Belediyesi	3.689.794.502	1.120.029.483	30,35%	1.953.099.496	644.929.651	33,02%	31,69%
	İSKİ	1.124.914.311	125.446.924	11,15%	567.517.997	126.954.039	22,37%	16,76%
	İEET	710.391.081	231.913.699	32,65%	380.076.013	121.360.544	31,93%	32,29%
	Toplam:	5.525.099.894	1.477.390.106	26,74%	2.900.693.506	893.244.234	30,79%	28,77%
İzmir	B.Belediyesi	148.937.279	8.922.763	5,99%	442.315.671	135.104.790	30,54%	18,27%
	İZSU	178.902.621	23.364.043	13,06%	224.047.664	90.064.372	40,20%	26,63%
	ESHOT	339.476.582	85.391.726	25,15%	291.120.929	135.462.474	46,53%	35,84%
	Toplam:	667.316.482	117.678.532	17,63%	957.484.264	360.631.636	37,66%	27,65%
Kayseri	B.Belediyesi	108.866.433	21.261.244	19,53%	15.767.034	59.500	0,38%	9,95%
	Kaski	64.313.193	0	0,00%	21.604.754	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	173.179.626	21.261.244	12,28%	37.371.788	59.500	0,16%	6,22%
Kocaeli	B.Belediyesi	245.141.852	15.394.362	6,28%	300.141.695	17.157.441	5,72%	6,00%
	İSU	60.113.836	8.920.422	14,84%	99.529.777	3.873.115	3,89%	9,37%
	Toplam:	305.255.688	24.314.784	7,97%	399.671.472	21.030.556	5,26%	6,61%
Konya	B.Belediyesi	211.285.527	3.985.787	1,89%	131.253.008	6.463.052	4,92%	3,41%
	Koski	30.712.575	0	0,00%	44.022.622	0	0,00%	0,00%
	Toplam:	241.998.102	3.985.787	1,65%	175.275.630	6.463.052	3,69%	2,67%
Mersin	B.Belediyesi	154.471.125	566.421	0,37%	45.039.653	3.517.241	7,81%	4,09%
	Toplam:	154.471.125	566.421	0,37%	45.039.653	3.517.241	7,81%	4,09%
Sakarya	B.Belediyesi	53.097.003	1.260.064	2,37%	21.365.448	7.498.253	35,10%	18,73%
	Adasu	18.231.865	126.000	0,69%	12.120.985	0	0,00%	0,35%
	Toplam:	71.328.868	1.386.064	1,94%	33.486.433	7.498.253	22,39%	12,17%
Samsun	B.Belediyesi	42.951.041	4.555.915	10,61%	328.893.224	299.446.922	91,05%	50,83%
	Saski	21.960.636	4.109.029	18,71%	26.754.462	6.440.938	24,07%	21,39%
	Toplam:	64.911.677	8.664.944	13,35%	355.647.686	305.887.860	86,01%	49,68%
Erzurum	B.Belediyesi	25.924.642	0	0,00%	13.829.710	0	0,00%	0,00%
	Eski	1.517.034	0	0,00%	5.704.370	0	0,00%	0,00%
	Toplam	27.441.676	0	0,00%	19.534.080	0	0,00%	0,00%
GENEL TOPLAM:		9.705.183.240	2.103.082.580	21,67%	6.589.436.239	1.870.202.401	28,38%	25,03%
ORTALAMA:				12,49%			22,02%	17,26%

Tablo 3’e bakıldığında, elde edilen veriler çerçevesinde, şirketi olan 15 büyükşehir belediyesi ile bağlı idarelerinin toplamda (herhangi bir ihale bilgisine ulaşılmadığımız Mersin Büyükşehir Belediyesi bağlı idaresi MESKİ dışında) 2008 ve 2009 yılları ortalamasında 8.1 milyar TL bedelinde ihale gerçekleştirdiklerini ve bunun da yine toplam olarak %25’inin belediye şirketlerine verildiği görülmektedir.

Belediyelere göre bakıldığında ise, iki yılın ortalamasında Büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin gerçekleştirdikleri ihalelerde bedel olarak ortalama

yaklaşık % 17’sinin ilgili belediye şirketlerine verildiği görülmekle beraber söz konusu oranın İstanbul, Ankara, Antalya, Eskişehir ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri’nde %25’in üzerinde ve ortalama %41 olduğu görülmektedir. Burada özellikle 2008 ve 2009 yıllarında gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinin ortalama olarak %64.3’ünü şirketlerine veren Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’yle, aynı yıllarda gerçekleştirdiği ihalelerin toplam bedelinin %50.8’ini şirketine veren Samsun Büyükşehir Belediyesi dikkat çekmektedir. Aynı şekilde İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı İETT, İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı İZSU ve ESHOT, Bursa Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı BUSKİ, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı ESKİ ile Samsun Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı SASKİ Genel Müdürlükleri’nde bu oran %20’nin üzerinde ve ortalama %27.5’dir.

Elde edilebilen veriler, söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerince düzenlenen ihalelerin toplam bedelinin 2008 ve 2009 ortalamasında 8.1 milyar TL olduğunu ve bunun yaklaşık ortalama 2 milyar TL’sinin belediye şirketlerine aktarıldığını göstermektedir. Tek tek belediyeler ve bağlı idarelerine bakıldığında ise söz konusu büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerinden aralarında İstanbul ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri’nin de bulunduğu 11 tanesinin, yani yaklaşık üçte birinin, gerçekleştirdikleri ihalelerin toplam bedelinin ortalama % 34’ünü ilgili belediye şirketlerine verdikleri görülmektedir.

Büyükşehir belediyesi şirketlerinin ait oldukları belediyeler ve bunların bağlı idarelerinin ihalelerinde sahip oldukları paya ilişkin söz konusu verilerden sonra bu ihalelerdeki rekabet durumuna göz atabiliriz. Kamu İhale Kurumundan elde edilen veriler üzerinden yapılan araştırmaya göre söz konusu ihalelerden büyükşehir belediyesi şirketlerinin tek istekli olarak katıldıkları ihalelere ilişkin bilgiler aşağıda verilmiştir.

3.2. İhalelerde Rekabet Durumu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 18’inci maddesinde yer alan açık ihale sistemine göre düzenlenen ihalelerde, ihale gazete ilanı ile duyurulup tüm isteklilerin teklifine açık olarak gerçekleştirilmektedir. İhalenin 4734 sayılı Kanun’un pazarlık usulünü öngören 21/b veya 21/f maddelerine göre düzenlendiği durumlarda ise ihale ilan edilmemekte ancak en az üç istekli teklif vermek için çağrılmaktadır. Görüldüğü üzere, her iki ihale usulünde de düzenlenen ihalelere birden çok isteklinin katılarak teklif vermesi ve böylece rekabetin sağlanması amaçlanmaktadır. Araştırmamıza konu olan ihaleler ise ağırlıklı olarak açık ihale usulüne göre düzenlenmiş olmakla beraber bunlar arasında 21/b veya 21/f maddelerinde yer alan pazarlık usulüne göre düzenlenen ihaleler de bulunmaktadır.

Elde edilen sonuçlara göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin 2008 ve 2009 yıllarında düzenledikleri ihalelerdeki katılım durumu aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir.

Tablo 4. Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhalelere Katılan Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinin Kazandıkları İhalelerdeki Rekabet Durumu

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

Sakarya	B.Belediyesi	3	2	66,67%	9	9	100,00%	83,33%
	Adasu	1	1	100,00%	0	0	0,00%	50,00%
	Toplam:	4	3	75,00%	9	9	100,00%	87,50%
Samsun	B.Belediyesi	9	9	100,00%	16	16	100,00%	100,00%
	Saski	6	6	100,00%	6	4	66,67%	83,33%
	Toplam:	15	15	100,00%	22	20	90,91%	95,45%
GENEL ORTALAMA:				65,37%			72,37%	68,87%

* İS: Belediye şirketlerinin kazandığı ihale sayısı

* TİS: Belediye şirketlerinin tek istekli olarak katıldıkları veya sadece belediye şirketlerinin teklif verdikleri ihale sayısı

* O: Oran (TİS/İSx100)

Tablo 4’e göre, şirketi bulunan 15 büyükşehir belediyesinden şirketleri ihalelere giren 14 büyükşehir belediyesi ve bunların bağlı idarelerince 2008 ve 2009 yıllarında düzenlenen ihalelere katılan bu belediyelere ait şirketler, kazandıkları ihalelerin yaklaşık ortalama %70’ine tek istekli olarak katılmış ya da tek teklif veren durumunda olmuşlardır. 14 büyükşehir belediyesinden Adana, İzmir, Kocaeli, Konya, Sakarya ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri olmak üzere 6 tanesinde ise bu oran %70’in de üzerinde ve yaklaşık ortalama %89’dur. Bu tablo göstermektedir ki büyükşehir belediyeleri şirketleri katıldıkları ihalelere büyük oranda tek istekli olarak katılmakta veya (ihale pazarlık usulüne göre düzenlendiyse) bu ihalelere tek teklif veren şirket olmakta ve dolayısıyla da bu ihalelerde rekabet ortamı oluşmamaktadır.

Tablo 1, Tablo 3 ve Tablo 4’ü birlikte değerlendirdiğimizde Türkiye’de, büyükşehir belediyeleri örnekleminde ve 2008 ve 2009 yılları verileri temelinde, belediyelerce ihaleler yoluyla dağıtılan toplam kamu kaynağının önemli bir kısmının (yaklaşık dörtte birinin) belediye şirketlerine aktarıldığı ve söz konusu şirketlerin kazandıkları bu ihalelerin yaklaşık ortalama %70’ine tek istekli olarak katıldıkları ve dolayısıyla bu ihalelerin büyük çoğunluğunda 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkelerinden olan rekabetin ve eşitliğin sağlanmadığını görülmektedir.

3.3. Belediye İhalelerini Kendi Şirketlerinin Alması Belediye Kaynaklarını Koruyor mu?

Belediyelerce düzenlenen ihalelerin kendi şirketlerine verilmesi suretiyle belediye kaynağının yine belediye bünyesinde kaldığını ileri sürmek mümkündür. Nitekim belediyelerce bu söylem yaygın olarak kullanılmakta, yazında da bu yönde görüşler bulunmaktadır. Ancak belediyelerin piyasa koşullarında ve serbest rekabet altında mal ve hizmet almak yerine kendilerinin şirket kurarak bu şirketlerden mal ve hizmet almalarının belediyeler açısından dolayısıyla da kamu açısından daha avantajlı olabilmesi için belediyelerin şirketlerinden piyasadan daha ucuza mal ve hizmet satın almaları ve/veya şirketlerin dönem sonlarında yeteri kadar kâr elde ediyor olmaları gerekmektedir. Bu durum aşağıdaki gibi bir formülle gösterilebilir:

BELEDİYE NET FAYDA/ZARARI = BELEDİYE ŞİRKETLERİNDEN ALINAN MAL VE HİZMET İÇİN ÖDENEN FİYATIN PİYASA FİYATINDAN FARKI + ŞİRKETİN YILSONU NET KARI / ZARARI

Bu formüle göre, bir belediyeye ait şirket piyasadan daha pahalıya mal ve hizmet sunmasına karşın bu şirketin yılsonunda elde ettiği net karın yeteri kadar büyük olması durumunda belediyeye dönüş net fayda şeklinde olacak ve belediye için bu mal ve hizmeti satın alacağı bir şirket sahibi olmak avantajlı olabilecektir. Tersi bir durumda, yani bir belediyeye ait şirket piyasadan daha ucuza mal ve hizmet sunmakla beraber bu şirketin yılsonunda karşılaştığı zararın büyüklüğü sunduğu fiyat avantajının üzerinde ise belediye için dönüş net zarar şeklinde olacak ve mal ve hizmet satın aldığı bir şirket sahibi olmanın mali yönden avantajı bulunmayacaktır. Böyle bir durumda belediye için kendi şirketinden alım yapmanın tek makul gerekçesi şirket zararının daha da büyümesini engellemek olacaktır. Buna göre, daha ucuza mal ve hizmet sunsa dahi sürekli zarar eden bir şirkete sahip olmak yerine bu şirketi kapatarak ihtiyacını piyasadan temin etmek hem belediyeler hem de kamu için daha yararlı sonuçlar doğuracaktır.

Yukarıda ele aldığımız belediye şirketlerinin büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerince düzenlenen ihalelerde sahip oldukları payın belediyeler ve genel olarak kamu açısından ortaya koyduğu sonuçları; bu şirketlerin ihalelerde sağladıkları fiyat avantajını diğer şirketlerin sağladıkları fiyat avantajıyla karşılaştırarak ve bunun yanında ihalelere giren belediye şirketlerinin karlılıklarını irdeleyerek daha iyi değerlendirmemiz mümkündür.

Daha önce değinildiği üzere, 4734 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen ihalelerde idareler öncelikle ihale konusu işin niteliğine göre teknik bir analiz ve piyasa araştırması yaparak işin yaklaşık maliyetini çıkarmaktadır. Normal koşullarda idarelerce tespit edilen yaklaşık maliyetin piyasa ortalama fiyatına yakın olması beklenir. İhale aşamasında oluşacak en uygun teklifin ise rekabet sağlandığı ölçüde, yaklaşık maliyetin altında gerçekleşmesi yine beklenen bir sonuçtur. Bir ihalede sözleşme bedelinin yaklaşık maliyetten hangi oranda düşük olduğunu [1 - (sözleşme bedeli/yaklaşık maliyet)] oranıyla göstermek mümkündür. Buna fiyat avantajı oranı diyeceğiz. Buna göre aşağıda; yukarıda incelediğimiz 15 büyükşehir belediyesi ve bunlara bağlı 17 genel müdürlüğün 2008 ve 2009 yılları ihale sonuçlarına göre; bu ihalelerden belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerdeki ortalama fiyat avantajı oranıyla, özel şirketlerin kazandığı ihalelerdeki ortalama fiyat avantajı oranının karşılaştırması yapılmıştır.

Ulaşılan sonuçlar birçok farklı sektörde çalışan ve aralarında 60 belediye şirketinin de bulunduğu yüzlerce şirketin katıldığı ortalama 4500 civarında ihale sonuçlarını kapsamaktadır. Bu sonuçlara göre, 2008 ve 2009 yılları ortalamasında belediye şirketlerinin kazandıkları ihaleler sonucunda düzenlenen sözleşme

bedellerinin yine bu ihalelere ilişkin olarak idarelerce hesaplanan yaklaşık maliyetten ortalama düşüklük oranı (fiyat avantaj oranı) toplamda %6 civarındayken, yani bu şirketler idarelerce hesaplanan yaklaşık maliyetten toplamda %6 daha düşük bedele iş yapmaktayken özel şirketlerde bu oran toplamda ortalama %20 civarına yükselmektedir. Bu demektir ki; 2008 ve 2009 yılları ortalamasında, söz konusu belediye şirketleri, ilgili oldukları büyükşehir belediyesi ve bağlı idarelerine özel şirketlere göre ortalama olarak 14 puan daha düşük bir oranda fiyat avantajı sunmuşlardır. Yani belediyeler şirketlerinden piyasadan alabileceklerinden daha pahalıya mal ve hizmet almaktadırlar.

İdareler temelinde baktığımızda, belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerde oluşan fiyat avantajı oranı, diğer şirketlerin kazandığı ihalelerde oluşan fiyat avantajı oranından; İzmir Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idareleri ortalamasında 35, Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idaresi ortalamasında 19,5 ve Samsun Büyükşehir Belediyesi ve bağlı idaresi ortalamasında ise 25 puan daha düşüktür ve bu belediyelerde fark genel ortalamanın üzerindedir.

Fiyat avantajı oranı farkı; İstanbul (7,7), Kayseri (10,3), Mersin (10,5) ve Sakarya (8,3) Büyükşehir Belediyeleri ve bağlı genel müdürlükleri ortalamasında genel ortalamanın altında, diğer belediyelerde ise ortalamaya yakinken sadece Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde bu fark (-2,6) değeri almıştır. Yani Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketleri, 2008 ve 2009 yılı ihaleleri ortalamasında, özel şirketler ortalamasına göre daha fazla oranda fiyat avantajı sunmuşlardır. Bunun sebeplerini irdelediğimizde örneğin 2009 yılında Eskişehir Büyükşehir Belediyesi ve ESKİ'nin düzenledikleri ihalelerden Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin kazandığı toplam 12 ihalenin 4 tanesine özel şirketlerin de teklif verdikleri ve bu ihalelerde belediye şirketinin yaklaşık maliyetten ortalama olarak %40 daha düşük tutarda fiyat teklif ederek ihaleleri kazandığı görülmektedir. Bu da Eskişehir Büyükşehir Belediyesi örneğinde belediye şirketlerinin kazandığı ihalelerde oluşan ortalama fiyat avantajı oranının diğer şirketlerin kazandığı ihalelere göre yüksek oluşmasına neden olmuştur. Ancak yukarıda değindiğimiz üzere söz konusu durumda belediye şirketlerinin özel şirketlere göre daha ucuza mal ve hizmet sunuyor olması tek başına olumlu bir durum olmayıp şayet bu şirketler bahse konu ihaleleri ne olursa olsun kazanmak pahasına yaklaşık maliyetten %40 gibi yüksek bir oranda daha düşük bir fiyat teklifinde bulunuyor ve bunun neticesinde yılsonunda sunduğu fiyat avantajından daha büyük bir tutarda zarar ediyorsa toplam maliyet-zarar hesabında bu durum belediye için faydalı bir sonuç doğurmamış olacaktır. Nitekim, yaklaşık maliyetin %40'ına kadar düşük tutarlarda fiyat teklif ederek ihaleleri kazanan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi şirketi 2008 ve 2009 yıllarını zararla kapatmıştır.

Sonuç olarak, elde ettiğimiz veriler bize büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin belediye şirketlerinden özel şirketlere göre daha yüksek bir maliyetle mal ve hizmet satın aldıklarını göstermektedir. Örneğin büyükşehir belediyeleri ve

bağlı idareleri 2008 ve 2009 yılları ortalamasında, ortalama yaklaşık maliyetin 100 TL olduğunu varsaydığımızda, satın aldıkları mal veya hizmetleri özel şirketlerden ortalama 80 TL’ye alırken, kendi şirketlerinden ortalama 94 TL’ye satın almışlardır.

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin ihalelerine katılan söz konusu 60 şirketten mali verilerine ulaşabildiğimiz 57 şirketin 2008 ve 2009 yıllarında oransal olarak kar/zarar durumları ise aşağıdaki gibidir;

Tablo 5. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerin 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhaleleri Kazananların 2008 ve 2009 Yılları Kar/Zarar Durumları

Belediye Adı	Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerine Katılan ve Mali Verilerine Ulaşılabilen Şirket Sayısı (a)	İhalelere Katılan Şirketlerden 2008 ve/veya 2009 Yıllarında Zarar Edenler	
		Sayı (b)	Oran (b/ax100)
İstanbul B.B.	15	4	26,7%
Ankara B.B.	10	3	30,0%
İzmir B.B.	4	4	100,0%
Bursa B.B.	3	2	66,7%
Kocaeli B.B.	3	3	100,0%
Kayseri B.B.	2	1	50,0%
Eskişehir B.B.	3	2	66,7%
Konya B.B.	2	0	0,0%
Samsun B.B.	1	1	100,0%
Mersin B.B.	1	1	100,0%
Antalya B.B.	3	1	33,3%
Gaziantep B.B.	4	3	75,0%
Sakarya B.B.	3	3	100,0%
Adana B.B.	3	1	33,3%
Toplam:	57	29	50,9%
	Ortalama Oran:		63,0%

Tablo 5’den görüleceği üzere büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihaleleri kazanan şirketlerin toplamda %50’si 2008 ve/veya 2009 yıllarında zarar etmiş olup belediyelere göre baktığımızda ise her bir belediyenin şirketlerinin ortalama %63’ü zarar etmiştir. Söz konusu şirketlerin 2008 ve 2009 yılları kar/zarar rakamlarının gösterimi de Tablo 6’da yer almaktadır;

Tablo 6. Büyükşehir Belediyesi Şirketlerinden Büyükşehir Belediyeleri ve Bağlı İdarelerince 2008 ve 2009 Yıllarında Düzenlenen İhaleleri Kazananların 2008 ve 2009 Yılları Toplam Kar/Zarar Tutarları

Belediye Adı	Belediye ve/veya Bağlı İdarelerin İhalelerine Katılan ve Mali Verilerine Ulaşılabilen Şirket Sayısı (a)	2008 Yılı Dönem Karı/Zararı	2009 Yılı Dönem Karı/Zararı
İstanbul B.B.	15	64.092.521,00	72.001.088,00
Ankara B.B.	10	16.434.170,00	23.440.964,79
İzmir B.B.	4	-75.526.023,16	-145.281.175,23
Bursa B.B.	3	2.228.682,00	-3.304.163,00
Kocaeli B.B.	3	-1.611.929,28	2.204.510,27
Kayseri B.B.	2	402.831,12	-2.984.901,56
Eskişehir B.B.	3	210.225,00	-13.016.557,00
Konya B.B.	2	1.033.697	370.695
Samsun B.B.	1	-3.919,80	-479.503
Mersin B.B.	1	-112.644,62	-629.141,14
Antalya B.B.	3	-1.216.480,69	-120.630,09
Gaziantep B.B.	4	1.232.260,18	2.160.298,23
Sakarya B.B.	3	-16.246.124,01	-937.909,64
Adana B.B.	3	845.142,60	2.138.006,47
Toplam:	57	-8.237.592,28	-64.438.418,02

Tablo 6 bize, söz konusu 57 şirketin hem 2008 hem de 2009 yılları toplamında zarar ettiğini, belediyelere göre baktığımızda da şirketlerin 2008 ve/veya 2009 yılları kar/zarar toplamının 9 büyükşehir belediyesinde zarar yönünde, 5 büyükşehir belediyesinde ise kar yönünde neticelendiğini göstermektedir.

Tablolar 4, 5 ve 6'yı birlikte değerlendirdiğimizde; büyükşehir belediyeleri ve bağlı idareleri açısından toplam olarak baktığımızda bu belediyelere ait şirketlerden ihale yoluyla mal ve hizmet satın alınmanın, özel şirketlerden ihale yoluyla mal ve hizmet satın almaya göre daha maliyetli olduğu ve bunun yanında söz konusu şirketlerin zarar tutarları toplamının karları toplamından fazla olması nedeniyle de toplamda belediyeler için olumlu net fayda doğuracak bir kar dönüşünün sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Belediyelere göre baktığımızda ise söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin düzenledikleri ihalelerde bu belediyelere ait şirketlerden özel şirketlere göre ortalama 14 puan daha düşük bir fiyat avantaj oranı üzerinden yani daha pahalıya mal ve hizmet satın aldıkları ve söz konusu 14

büyükşehir belediyesinden 9’unda (%64’ünde) kendilerinin ve/veya bağlı genel müdürlüklerinin düzenlediği ihalelere giren şirketlerinin zarar ettiği ve dolayısıyla da bu belediyelerde şirketlerden kar dönüşünün olmadığı anlaşılmaktadır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri ve şirketleri örnekleminde yürütülen araştırma sonuçları bize öncelikle, belediye şirketlerinin, büyükşehir belediyeleri örnekleminde, belediyeler ve bağlı idarelerinin ihaleler yoluyla dağıttıkları kaynaktan tutar olarak ortalama %25 gibi önemli bir oranda pay aldıklarını göstermektedir. Bu oran bazı belediyelerde 2008 veya 2009 yılları ortalamasında %50’lere kadar ulaşmıştır.

Belediye şirketlerinin söz konusu ihalelere yaklaşık ortalama %70 oranında tek başlarına katıldıkları görülmektedir. 6 büyükşehir belediyesinde ise bu oran yaklaşık %90’dır. Dolayısıyla belediye şirketlerinin kazandıkları ihalelerde rekabet ortamının sağlanmadığı/sağlanmadığı görülmektedir. Bu durum, ülkemizdeki belediye şirketlerinin, ilgili oldukları belediyelerce gerçekleştirilen kaynak dağılımını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun temel ilkeleri arasında sayılan rekabetin ve eşitliğin sağlanması ilkelerine aykırı bir şekilde ve özel şirketler aleyhinde olarak etkilediklerini göstermektedir.

Belediye şirketleri birer ticari kuruluş olmalarına karşın çoğunluğu itibariyle piyasa koşullarından soyutlanmış bir şekilde ve sadece ait oldukları belediyelere bağlı olarak faaliyetler yürütmekte ve bunun yanında yine çoğunluğu itibariyle kar elde etmeyi amaç edinmemektedirler. Şüphesiz ki rekabet ortamı, piyasaların gelişmesinde oynadığı öncü rol ve tüketiciye sağladığı faydalar kadar şirketleri dinamik ve canlı tutarak onları yeniliklere ve kaynaklarını verimli kullanmaya zorlamasıyla da yararlıdır (DPT, 1994). Şirketler açısından rekabetten beklenen nihai fayda ise daha çok kar elde edebilmektir. Böylece bir yandan azami kar elde etme güdüsü diğer yandan sektördeki diğer firmalarla girilen yarış şirketleri verimlilik, etkinlik ve kaliteye yönlendirmektedir. Buna karşın rekabet ortamı içerisinde bulunmayan ve bunun yanında kar etme kaygısı da olmayan bir firmanın kaynaklarını etkin ve verimli kullanması oldukça zordur.

Sağlıklı bir rekabet ortamının olmamasının bir neticesi olarak da söz konusu büyükşehir belediyeleri ve bağlı idarelerinin bu belediyelere ait şirketlerden özel şirketlerden aldıklarından daha pahalıya mal ve hizmet aldıkları satın aldıkları görülmektedir. Bunun yanında, belediye şirketlerine ihaleler yoluyla aktarılan kaynağın aslında belediye bünyesinde kaldığı şeklindeki sav da büyükşehir belediyelerinden, kendilerinden ve bağlı idarelerinden ihale alan şirketleri zarar eden ve kaynaklarını eriten, %64’ü için geçerliliğini yitirmektedir.

Belediyeler ve belediye şirketlerinin ihale ilişkilerine yönelik olarak elde ettiğimiz bulgular çerçevesinde önerilerimiz şu şekildedir;

Belediyelerin daha çok; konut sektörü, otopark ve sosyal tesis işletmeciliği gibi niteliği itibariyle giderlerini karşılayabilecek geliri olan ve özel sektöre karşı fiyat avantajı sağlayabilecekleri piyasaya yönelik hizmet alanlarında ve/veya tekel niteliğindeki mal ve hizmetlere ilişkin sektörler ile beldenin ekonomisine, kalkınmasına katkı sunacak olan ve özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda şirket kurmaları sağlanmalıdır.

Belediyelerin belediye sınırı içerisinde bulunan özel sektör kuruluşlarının etkin ve yeterli mal ve hizmet sunabildiği faaliyet alanları ile özellikle son yıllarda belediyelerin örtülü istihdam araçları olarak kullandıkları personel çalıştırmaya yönelik hizmet sektörlerinde şirket kurmalarına izin verilmemelidir.

Belediye şirketlerinin faaliyet alanlarının bu şekilde net olarak belirlenmesi halinde kamu kaynağından haksız rekabet koşullarında elde ettikleri pay kabul edilebilir seviyeye düşecektir. Bunun yanında, piyasaya dönük hizmet veren veya tekel niteliğinde mal ve hizmet üreten ya da beldenin yararına olup özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda faaliyette bulunan belediye şirketlerinin ihale mevzuatına tabi olmalarının gereği kalmayacağından, belediyelere şirketlerinden ihalesiz olarak mal ve hizmet alma yetkisi verilmesi yerinde olacaktır. Böylece, belediye şirketlerinin kazanacağı şekilde formalite niteliğinde ihaleler düzenlenmesine neden olan mevcut uygulamanın da önüne geçilmiş olacaktır.

KAYNAKÇA

- Atik, Ebru Tüzemen (2009), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İktisadi Açından Değerlendirilmeleri”, Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.
- Bozlağan, Recep (2000), “Belediyelerin İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Tartışmaları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994), “Devlet Planlama Teşkilatı Rekabet Hukuku ve Politikası Özel İhtisas Komisyonu Raporu” <http://ekutup.dpt.gov.tr/hukuk/oik432/o432.pdf> (Erişim Tarihi: 06.02.2013).
- Kamu İhale Kurumu (2010), “Kamu Alımları İzleme Raporu, Dönem:2009”, http://www1.ihale.gov.tr/istatistik/2009_kamualımlarıraporu.pdf (Erişim Tarihi: 06.02.2013).
- Kavruk, Hikmet (2005), “Yerel Yönetim Şirketleri”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik (Ed.), Nobel Yayınları, Ankara.
- Köksal, Tunay (1993), “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:6.
- Meşe, Mustafa (2011), “Belediye Şirketleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Dış Denetim Dergisi, S.4.
- Özdemir, Gürbüz (2011), “Belediye İktisadi Teşebbüsleri’nin Kuruluş Amacı, Hukuki Dayanakları ve Güncel Durum”, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, C.16, S.22.
- Sayan, İpek Özkal, Murat Kışlalı (2008), “Belediye Şirketlerinin Yararı Var mı? Hurafeler ve Gerçekler” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:17, Sayı:1.
- Yeter, Enis (1993), “Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Sayı:400.