

BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ'NİN KURULUŞ AMACI, HUKUKİ DAYANAKLARI VE GÜNCEL DURUM

Gürbüz ÖZDEMİR*

ÖZET

1980'li yıllarda, hem içteki zorunlulukların hem de dünyada gelişen neo-liberal politikaların etkisiyle, yerel kamu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için birçok alternatif hizmet yöntemi ortaya çıkmıştır. Bunların arasında, günümüz büyükşehir belediyeleri için olmazsa olmaz ekonomik birim haline gelmiş olan, ancak hakkında olumlu-olumsuz birçok görüş bulunan Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) öne çıkmaktadır.

Bu çalışmada, alternatif yerel kamu hizmet biçimi olan BİT'lerin kuruluş amaçları, hukuki dayanakları, konumları, yürüttükleri faaliyetler ve bu faaliyetlerin sonuçları incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Belediye, İktisadi teşebbüs, kamu hizmeti, Kamu Yararı, Özelleştirme

JEL Sınıflaması : H4, H7, L3, K00, P1, R1

* Yrd. Doç. Dr., Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

**OF THE MUNICIPAL ECONOMIC ENTERPRISES ESTABLISHMENT
OBJECTIVES, LEGAL RESOURCES AND CURRENT STATUS**

ABSTRACT

In 1980s, with the effects of both internal requirements and neo-liberal policies that have been developed in the world, many alternative methods of service have emerged for the performance of local public services. The Municipal Economic Enterprises (MEE) that became a sine qua economic unit for today's Metropolitan Municipalities but positive and negative many different opinions about them have come forward among them.

In this study, as an alternative form of local public services, legal structure, organizational goals, legal basis, positions, activities of MEEs and results of their activities will be examined.

Key Words: Municipality, Economic enterprises, Public service, Public interest, Specialization.

JEL Classification: H4, H7, L3, K00, P1, R1

GİRİŞ

Günümüzde *kamu hizmeti* kapsamına giren birçok faaliyet, çoğunlukla ülkelerin geneli ile ilgili olup merkezi yönetimleri ilgilendirmektedir. Ancak bu hizmetlerin tamamının, merkezi yönetimlerce yerine getirilmesi fiilen mümkün değildir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin özellikle *yerel* niteliğe sahip olanlarının doğrudan ya da dolaylı olarak yerine getirilmesinde, yerel yönetimler ve hatta sivil toplum örgütleri de önemli bir rol almaktadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde, merkezi yönetimler kadar aktiftirler. Bu durum, bütün dünyada olduğu gibi Türk yönetim yapısında da, -zaten anayasal¹ bir organ olan- *yerel yönetimlerin* önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Bu süreçte, yerel yönetimler, yalnızca kurum olarak öne çıkmakla kalmamış, aynı zamanda *yerel kamu hizmetlerini* sunmada, *klasik hizmet sunma anlayışının* da dışına çıkarak *yeni yöntemler* kullanmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 2009: 131-135).

¹ 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili daha geniş bilgi için bkz.: md.123-127

Bu gelişmelerde, ülkelerin iç ihtiyaçlarının etkisi olmakla birlikte küresel gelişmelerin de büyük etkisi olmuştur. Özellikle Keynezyen politikalara karşılık 1970’li yıllarda ortaya çıkan ve “*daha az devleti*” öngören neo-liberal politikaların 1980’li yıllarda kendini göstermesi önemli bir küresel etki olarak karşımıza çıkmaktadır (Habermas, 2002: 60, 64-65; Kili, 2002: XI). Türkiye’deki yerel yönetimler -özellikle de belediyeler-, bu iki etki altında üstlendikleri *yerel kamu hizmetlerini*, ya *özel işletmecilik* esaslarına göre kurdukları *şirketlerle* ya da doğrudan *özel sektöre* ihale ederek gerçekleştirmeye başlamışlardır. Bu kapsamda özellikle *İhale/Sözleşme, İmtiyaz, Emanet* ve *Şirket Kurma* gibi yeni hizmet sunma yöntemleri öne çıkmıştır. Bunlar içerisinde birer *özel hukuk tüzel kişisi* olarak kurulan *belediye iktisadi teşebbüsleri* (BİT) dikkati çekmektedir. Bu kuruluşlar, 1985’ten sonra özellikle büyükşehir belediyeleri tarafından 3030 sayılı yasa çerçevesinde ve *özel hukuk tüzel kişiliği* statüsünde kurulmaya başlanmıştır. Böylelikle belediyeler sorumlu oldukları birçok yerel hizmeti bunlar aracılığı ile yerine getirmişlerdir (Eryılmaz, 1989: 19-20; Zengin, 1999: 51; Fırat, 1999: 79).

1. BİT’lerin Kuruluş Amacı ve İlgili Değerlendirmeler

Belediyeler, Anayasamızın 127. maddesi gereğince “*mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması*” amacıyla kurulan kamu tüzel kişileridir. Bu anayasa hükmüne hazırlanan 5393 sayılı Belediye Yasası, 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*” olarak tanımlamaktadır. *Mahalli müşterek ihtiyaçların* karşılanması amacıyla belediyelere sunulan haklardan birisi de *şirket* veya *işletme* kurabilmeleridir. Gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nın 26. maddesi, gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 70.maddesi belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında şirket kurabilme hakkı tanımaktadır. Bu düzenlemelerde dikkati çeken nokta, bu şirket ve işletmelerin faaliyetlerinin belediyenin görev ve hizmet alanları ile sınırlandırılmış olmasıdır.

Belediyeler, bu iki düzenlemeden² güç alarak 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren birçok farklı amaçla BİT kapsamında şirketler kurmaya başlamışlardır. Esasında BİT'lerin kurulması sürecinden önce de, özellikle 1580 sayılı yasa özel hukuka tabi şirket ve ortaklıkların kurulabilmesine imkân sağlıyordu. Bu nedenle bu yeni süreci ve yeni kurulan BİT'leri, önceki şirket ya da ortaklıklardan ayıran temel farkın amaçlarında ortaya çıktığı söylenebilir. Bu noktada BİT'lerin temel özellikleri ile kuruluş amaçları önem arz etmektedir (Eryılmaz, 1997: 185-186; Karabilgin, 1992: 21).

Bir kurum ya da kuruluşun temel özelliklerini ve kuruluş amacını, kendisi hakkında yapılmış olan tanımlardan çıkarmak mümkün olduğundan, BİT'lerin temel özelliklerini ve kuruluş amacını da aynı yöntemle bulabiliriz. BİT'ler, Belediye Yasası³, Büyükşehir Belediye Yasası⁴ ve diğer ilgili mevzuattan hareketle, *yerel hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kurulan ya da yönetiminin elde edilmesi koşulu ile ortak olunan ve belediyeden ayrı bir bağımsız bütçeye sahip olan bir özel hukuk tüzel kişiliği* olarak tanımlanmıştır. BİT'lerle ilgili bu tanımın yanı sıra, daha biçimsel denilebilecek şöyle bir tanım yapmak da mümkündür:

“BİT'ler; bir kuruluş statüsüne göre yerel yönetimlerce kurulan, pazarlanabilen yani kişisel mal ve hizmet üreten, mülkiyetinin ve/veya denetiminin yeterince yerel yönetimin elinde olması nedeniyle yönetim kurullarının yerel yönetimlerce atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin çoğunu yerel yönetim gelirlerinden elde etmeyen teşebbüsler olup; ilke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsis eden firmalardır.” (Akalin, 1994: 17).

Bu tanımlardan hareketle BİT'lerin temel özellikleri şöyle sıralanabilir (Bozlağan, 2000: 2):

- *Belediye tarafından kurulurlar,*
- *Sermayenin yarısından fazlası belediyeye ait olmalı veya yönetimin elde edilmesi koşuluyla belediyece ortak olunurlar,*

² Belediyeler, daha önce 5393 sayılı yasa yerine 1580 sayılı yasanın 19.maddesinden ve 5216 yasanın yerine 3030 sayılı yasanın 19.maddesinden güç alıyorlardı.

³ 1580 sayılı Belediye Yasası, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile değiştirilmiştir.

⁴ 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile değiştirilmiştir.

- *Pazarlanabilen mal ve hizmet üretirler,*
- *Genel olarak belediyenin görev alanına giren bir konuda faaliyet gösterirler,*
- *Ticari amaçlı olup Türk Ticaret Yasası (TTY) 'na tabidirler,*
- *İlke olarak yerel toplumun sosyal maksimizasyonu amaçlar,*
- *Yönetim belediyenin elindedir.*
- *Belediyeden bağımsız bir bütçeye sahiptirler ve özel hukuk tüzel kişisidirler.*

BİT'lerin, yine tanımından ve temel özelliklerden hareketle kuruluş amaçları ise şöyle sıralanabilir (Serdar, 2002: 6):

- *Büyük kentlerin devasa sorunlarına hızla çözüm bulmak,*
- *Hizmetleri bürokrasiden uzak, hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirebilmek,*
- *Özel hukuk statüsünde kurularak bunun avantajlardan yararlanmak⁵,*
- *DMK'ya göre oluşmuş olan sistemin dışına çıkabilmek, böylelikle kaliteli personeli istediği kadar ve istediği ücretle çalıştırma imkânına kavuşmak,*
- *BİT'ler sayesinde Devlet İhale Yasası, Genel Muhasebe Yasası, Sayıştay Yasası gibi yasaların düzenleyici, denetleyici ve sınırlayıcı hükümlerinden kurtulmak,*
- *İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetiminin dışına çıkabilmek,*
- *Yeni istihdam imkânları oluşturabilmek,*
- *Ticari açıdan karlı olan alanlardaki getirinin yerel yönetimlere aktarılıp yeni kaynaklar oluşturulmasını sağlamak,*

⁵ Zira bu yasa gereği şirketler, yönetim ve denetim kurullarına sahip olduklarından, denetimleri kendi bünyelerinde yapılmaktadır. Ayrıca ilgili yasa gereği denetimlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak bu denetim uygulamada pek yapılmamaktadır. Bkz.: Yıldız, Nihat (1998a), *Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma*", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:7, Ekim, Sayı: 4, sh.64.

• *Belediyelerde makine ve malzeme gibi bazı acil ihtiyaçları kolayca sağlayabilmek gibi doğrudan amaçlanmış olmasa dahi bazı tali amaçlar da bulunmaktadır.*

• *Hizmet alımlarını BİT'ler aracılığı ile yaparak, ödemelerde aksaklık veya gecikme olduğu durumlarda hizmetlerin aksamamasını sağlamak⁶,*

BİT'ler bu amaçlarla kurulmakla birlikte, kurulmaya başladıkları günden bugüne amaçlarını yerine getirip getirmediği ya da kuruluş amaçlarına uygun faaliyet gösterip göstermediği konusu sürekli tartışılmıştır. Bu tartışmalarda farklı birçok görüş ortaya çıkmıştır. Bunlardan özellikle olumsuz olanlar, BİT'ler açısından önemli bir açmaz durumundadır. Çünkü BİT'lerin amacından saptığı, sürekli zarar ederek belediyeler için sorun olmaya başladığı şeklindeki görüşlerin nesnel verilere dayanarak ağırlıklı olarak gündeme oturması, BİT'lerin varlığının dahi tartışılması sonucunu doğurmuştur. Örneğin BİT'lerin 1991-1992 yıllarına ait kar-zarar durumunu gösteren bir çalışmanın aşağıda özetle belirtilen verileriyle BİT'lerin varlığı rahatlıkla tartışmaya açabilir:

“1992 yılını İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olan 22 şirketten sadece 6'sı kar ile kapatmış, 16 şirket ise zarar etmiştir. 1991 yılında bu şirketlerin zararı 69.4 milyar TL, aynı yıl Ankara Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin toplam zararı 12.4 milyar TL ve İzmir Büyükşehir Belediyesi 70,2 milyar TL olmak üzere bu üç büyükşehir belediyesinin 1991 yılında şirketlerinin zararları 152 milyar TL⁷ olmuştur.” (Kavruk, 2003: 176).

BİT'lerin amacıyla ilgili olumsuz görüşlerin oluşmasında, bu ve benzeri verilerin önemli etkisi olmakla birlikte, BİT'lerin kendilerini tam ifade edememeleri de önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bahsi geçen verilerin 1991-1992 yıllarına ait olduğu dikkate alındığında, BİT'lerin sonraki yıllarda yakaladıkları olumlu eğilimin kamuoyuna tam olarak yansımaması ve haklarındaki eleştirilerin ciddi anlamda devam etmesi bunun

⁶ Örneğin; 1986 yılından beri İBB araçlarının tüm akaryakıt ihtiyacı bir BİT olan İSBAK A.Ş. tarafından karşılanmaktaydı. İBB ödemeleri aksattığında dahi İSBAK A.Ş. akaryakıt vermeyi sürdürmüştür. 2002 yılında açılan akaryakıt ihalesini ise İSBAK A.Ş. değil, özel sektöre ait olan BP-SHELL ortaklığı kazanmıştır. Yılın ilk ayları olmasına rağmen İBB aldığı akaryakıt bedelini ödemeyi geciktirince, BP-SHELL ortaklığı İBB'ye akaryakıt verilmesini kesmiştir. Ancak ödeme yapıldıktan sonra akaryakıt verilmesine tekrar başlanmıştır: *İSBAK A.Ş. yetkilileriyle yapılan görüşme*, 18.07.2007 tarihli.

⁷ 1991 yılı sonu itibarıyla 1 ABD \$ = 5.075 TL'dir.

bir göstergesidir. Ancak sonraki yıllarda böyle bir olumlu eğilimin varlığını ortaya koyan çalışmalar⁸ da bulunmaktadır. Örneğin Türkiye genelinde üç ana sektörün onbir alt sektöründe faaliyet gösteren 99 BİT üzerinde yapılan bir çalışmada, KİT'ler ve özel sektör şirketleriyle kıyaslanan BİT'ler hakkında olumlu verilere ulaşılmıştır. Çalışmada, ilgili kuruluşların 1994-1995 yılı mali tabloları ile 1995 sonu itibariyle kurumsal bilgileri kapsayan bir bilgi formu kullanılmıştır. Bu çalışmada özetle şu sonuca yer verilmiştir (Tekmen, 1997: 39):

“(...)Ancak bütün sonuçlar birlikte değerlendirildiğinde, belediye şirketlerinin kaynak tüketen, borç altında ezilen imajının 1995 yılından itibaren değişmeye başladığı ve bazı şirket ve sektör bazında geçmiş olması kendilerine bağlanan umudu artırmaktadır.”

Öte yandan 2000 yılında 104 BİT üzerinde yapılan başka bir çalışmada ise, kâr eden şirketlerin bilanço kârları düşüldükten sonra bile toplam olarak 9 trilyon 600 milyar 684 milyon TL⁹ zarar ettikleri ortaya konulmuştur. Bu çalışmada, BİT'lerdeki zararın özkaynakları hızla tükettiği, hatta borçlanma yeterliliği olmayan BİT'lerin kredi alabilmesi için belediye kaynaklarının bankalara mevduat olarak yatırıldığı ifade edilmiştir. Kısacası bu çalışma, yeni süreçte, 1995'de yakalanan olumlu eğilimin tersine dönerek 1991 yılındaki olumsuz sürecin tekrar yaşandığını ortaya koymuştur¹⁰.

Kurulduğu günden günümüze kadar farklı dönemlerde BİT'lerle ilgili yapılan bu tür çalışma ya da yaklaşımlara başka örnekler vermek de mümkündür¹¹. Tüm bu çalışma ya da görüşlerin ortak noktası ise, BİT'lerin kuruldukları günden itibaren, amaçlarını yerine yetirmede dalgalanan bir süreç yaşadığı ve farklı dönemlerde farklı performans gösterdiği gerçeğidir. Ayrıca çalışmalarda ele alınan her bir BİT'in durumuna ayrı ayrı

⁸ Örnek çalışma için bkz.: Tekmen, Mustafa (1997), “Belediye Şirketlerinin KİT'ler ve Özel Kuruluşlarla Karşılaştırılması”, **Mahalli İdareler**, Sayı: 39, Haziran.

⁹ 2000 yılı sonu itibariyle 1 ABD \$ = 672.000 TL'dir.

¹⁰ Örneğin bkz.: Gürses, Gıyasettin (2000), Belediye Şirketleri Hakkında Bilgi Notu, **T.C. Sayıştay Başkanlığı**, Şubat.

¹¹ Örneğin olumsuz bir tespit için.: “Belediye Şirketleri AKP'ye Zengin yaratıyor”, **Kent Yaşam**, 3.8.2006; ayrıca olumlu bir tespit için bkz.: “6 yıl içinde yatırım rekorunu kırdı!”, **Ekovitrin Dergisi**, 4.9.2010.

¹¹ Hatta BİT'lerin genel olarak olumsuz bir eğilim göstermeye başladığı dönemlerde de olumlu sonuçlar ortaya koyan şirketler de bulunmaktadır. Örneğin İBB BİT'lerinin faaliyet raporları ayrı ayrı incelendiğinde bu durumu görmek mümkündür.

bakıldığında farklı sonuçların¹² çıktığı da bir gerçektir. Başka bir deyişle bir yanda sürekli desteklenen, belediyeye yük getiren ve hatta varlıkları dahi sorgulanan şirketler yer alırken; diğer yanda ise kamu hizmeti yerine getirmekle birlikte kâr elde eden ve kaynak üreten şirketler de yer almaktadır¹³. Dolayısıyla konuya genel bakıldığında, “*bardağın hem boş hem de dolu tarafı*”nın olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kuruluş amaçları açısından BİT’lerin kendilerinden beklenenleri yerine getirip getirmediği konusunda, bütün BİT’ler için tek bir sonuç çıkarmak zor gözükmemektedir. Bu nedenle her BİT’i ayrı ayrı değerlendirip öncelikle “*bardağın dolu tarafı*”nın, yani kamu yararı ya da kâr getirip kaynak üretmesi açısından varlığına gerçekten ihtiyaç duyulan BİT’lerin saptanması gerekir. Daha sonra ise varlıkları dahi sorgulanan BİT’lerin saptanmasına yönelik bir çalışma yapılmalıdır. Bunlar yapıldıktan sonra BİT’lerin amaçlarını yerine getirmedikleriyle ilgili daha sağlıklı bir değerlendirme yapılabilir.

2. BİT’lerin Hukuki Dayanakları

BİT’ler, bir belediye KİT’i sayıldığından, KİT’lerin sahip olduğu çerçeve mevzuat doğal olarak onlar için de geçerlidir. Bu genel çerçeve ile birlikte, BİT’lerin ilk kurulmaya başladıkları dönemde temel hukuki dayanağın 1580 sayılı yasa¹⁴ ile 3030 sayılı yasanın¹⁵ olduğunu görmekteyiz. İlgili yasalar, birer belediye şirketi olmaları nedeniyle BİT’ler için önemli bir dayanak ve güç kaynağı olmuştur. Ancak aynı zamanda birer *özel hukuk tüzel kişisi* olan BİT’ler, Türk Ticaret Yasası (TTY) kapsamında kurulan kuruluşlar olarak da karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla faaliyetlerini, hem bir *kamu işletmesi*

¹³ 2009 yılı için net kârlarını İstanbul Ulaşım A.Ş. 12.945.181,65 TL., İDO A.Ş. 106.141,47 TL., Sağlık A.Ş. 188.567,24 TL. olarak açıklanmışken, bazı BİT’lerin internet sitelerinde mali tablolarla ilgili bilgi dahi bulunmamaktadır. Bkz: İBB BİT’lerinin *Faaliyet ve Tanıtım Bültenleri ve Web sitelerindeki mali tablolar*, 2009 yılı; İBB 2009 yılı Faaliyet Raporu, www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Pages/2009FaaliyetRaporu.aspx;

Ayrıca BİT’lerle ilgili 2004 yılına ait bilgi de yapılan bu tespiti doğrulamaktadır. İBB sahip olduğu 24 şirketten 18’inin aktif olarak çalıştığı ve bunlardan 6’sının 2003 yılı itibarıyla 31 trilyon 497 milyar 62 milyon lira zarar, 12’sinin de 80 trilyon 282 milyar 516 milyon lira kar ettiği ifade edilmiştir; www.nethavadis.com/güncel,18.07.2004.

¹⁴ 1580 sayılı Belediye Yasası 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Yasası ile değiştirildi.

¹⁵ 3030 sayılı yasa daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile değiştirildi.

hem de “*tacir*” sıfatına sahip *özel işletme* olarak yerine getirmektedir. Çünkü TTY’nin 18. maddesinin 1. fıkrasına göre, *belediyelerce özel hukuk statüsünde işletilmek üzere kurulan teşekkül ve müesseseler “tacir” sayılmaktadır*. Tüm bu birbirinden farklı hukuki dayanaklar, BİT’lerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen mevzuatın yetersiz olduğu kadar dağınık olduğunu da göstermektedir

Bu bağlamda BİT’lerle ilgili bazı mevzuata bakmaya çalışalım:

2.1. 1580 Sayılı Eski ve 5393 Sayılı Yeni Belediye Yasaları

BİT’lerin kuruluşunda, 1930 tarihli ve 1580 sayılı *Belediye Yasası* temel dayanaklardan birisidir. Bu nedenle öncelikli olarak bu yasanın konuyla ilgili yaklaşımından bahsetmek gerekir. Bu yasadaki ana düşünce, *yerel düzeyde ortak medeni ihtiyaçların* karşılanmasıdır. Bu yaklaşımla hareket eden yasa, 15. maddesinde belediyelerin görevlerini 82 *fıkra* halinde saymaktadır. Bu görevler, genel olarak *belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım işleri, imar ve alt yapı işleri, belde halkının esenliğinin sağlanması, kültür işleri ve sınaî, ticari ve ekonomik işler* gibi görevlerdir.

1580 sayılı yasanın *Belediyelerin Hakları, Salahiyetleri ve İmtiyazları* başlığını taşıyan 19. maddesinin 1. fıkrası, belediyelerin zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını yerine getirecek “(...)her türlü teşebbüsünü (girişimleri) icra ederler” hükmünü taşımaktadır. Aynı maddenin 4. fıkrasının “a” bendinde; “(...)su, havagazi, elektrik ve tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve mücavir sahillerde vapur ulaşımını yerine getirmek belediyelerin hakkıdır. Ancak, belediyeler bu işlerin tesis ve işletmesi için müddeti 40 seneyi aşmamak ve mevzuata uygun olmak şartıyla imtiyaz verebilirler.” hükmü de bulunmaktaydı. Yine 5. fıkra ile “Belediye sınırları dâhilinde belirli bölgeler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley ve funiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri (...) satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.” diyerek tüm bu faaliyet ve hizmetleri belediyelerin tekeline vermiştir. Ayrıca 24.03.1950 tarih ve 5656 sayılı Yasa’nın 1. maddesiyle, 1580 sayılı yasaya eklenen Ek 2.madde; *belediye meclislerinin ihtiyaç gördüklerinde, belediye konutu yapmak ve bunları belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini*

zorunlu hizmetler arasına koyabilme imkânı sağlanmıştır. Öte yandan 1580 sayılı yasanın gerekçesinde dayanak olarak sıralanan esaslardan ikincisinde; belediyeler de, özel ve gerçek tüzel kişiler gibi, temel haklardan olan “*çalışma ve iş yapma hakkı*”na sahip denilmiştir. Belediyeler, yasanın 19.maddenin 1.fıkrasındaki sınırlamalar dâhilinde, yasanın ilgili diğer maddelerindeki yetkilere ve gerekçedeki bu esasa dayanarak istedikleri konuda *şirket kurma ve kurulmuş olan şirketlere ortak olma* hakkına sahip olmuşlardır. Dolayısıyla yasadan aldıkları bu yetkilerle ve bütçelerine ödenek koymak suretiyle önceleri *döner sermaye tesis etmeye* ve *yapı ortaklıklarına katılmaya* başlamış olan belediyeler, 1985’ten sonra BİT’leri kurarak sorumluluklarına giren birçok yerel kamu hizmetlerini bunlar aracılığı ile yerine getirmeye başlamışlardır (Bozlağan, 2000: 4).

BİT’lerin varlığında önemli bir dayanak olan 1580 sayılı Belediye Yasası, 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Yasası ile değiştirilmiştir. Yeni yasaya, BİT’lere dayanak olma açısından bakıldığında, genel olarak 1580 sayılı yasayla aynı yaklaşımı taşıdığı ve *yerel düzeyde ortak medeni ihtiyaçların sağlanmasını* hedef aldığı görülmektedir. Ancak iki yasa arasında bazı farklılıklar da bulunmaktadır. Yeni yasanın, *Görev ve Sorumlulukları* başlıklı 14. maddesinde, *belde ve belde sakinleriyle ilgili sağlık ve temizlik, sosyal yardım işleri, imar işleri gibi ortak medeni ihtiyaçlar ve bunlarla ilgili görevler* genel olarak sayılmakla birlikte, 1580 sayılı yasanın 15.maddesinde olduğu gibi *82 fıkralık* ayrıntıya girilmemiştir. Ayrıca yeni yasanın gerek 14.maddesindeki “*yapar veya yaptırır*” ifadesi ve gerekse *Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları* başlıklı 15.maddesinin değişik fıkralarındaki “*yapar ya da yaptırır*”, “*işletir veya işlettirir*” gibi ibareleri, eski yasanın liberal yaklaşımının devam ettiğini göstermektedir. Bununla birlikte 1580 sayılı yasadan önemli bir fark olarak, 14. maddenin “*a*” bendinde ana görevler sayıldıktan sonra, “*ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır*” denilerek, önceki yasayı aşan oldukça liberal bir anlayış ortaya konulmaktadır. Çünkü “*ekonomi ve ticaretin geliştirmesi hizmetlerini yapması*”, uygulamaya dönük olarak belediyelere büyük imkânlar sunmaktadır. Dolayısıyla yeni yasa bu liberal yaklaşımıyla, BİT’lerin gelişimine zemin oluşturacak bir içeriğe de sahiptir, denilebilir.

BİT’lerin lehine gibi gözükse de bu düzenlemelerle birlikte, bazı kısıtlamalar getiren düzenlemeler de söz konusudur. Zira yeni yasanın 15.

maddesinde, “*belediye, e, f ve g bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir. Toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67.maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.*” denilmektedir. Bu düzenleme önceki yasanın 19. maddesine genelde benzemekle birlikte, belediyelerin bir “*girişimci*” olarak yetki ve imtiyazlarını kullanımına “*Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla*” şeklinde bazı sınırlamalar getirmektedir. Çünkü daha önce 1580 sayılı yasanın 19/4. fıkrasının “*a*” bendinde, belediyeye ait birçok görev ve iş imtiyaz olarak doğrudan verilebilmekteyken, yeni düzenleme “*doğrudan*” ifadesini kaldırmış ve belediyeye bu noktada bir sınırlama getirmiştir. Bu sınırlamanın, BİT’lerin kuruluş ve işleyişini iki açıdan olumsuz yönde etkilemesi beklenebilir. Bunlardan birincisi, belediyeye ait birçok yerel hizmet doğrudan BİT’ler tarafından yerine getirilmekteyken, şimdi ise merkezi yönetimin uygun görmesi durumunda BİT’lere verilebilecektir. İkinci olarak, “*tekel oluşturmayacak şekilde*”, “*kiraya verme*” ve “*hizmet satın alma*” gibi ifadelerle bu işlerin BİT’lerin dışında tamamen özel olan şirketlere imtiyaz olarak verilmesinin önü de açılmıştır. Dolayısıyla yeni yasanın ilgili maddesinin, dayanak olma anlamında BİT’leri olumsuz yönde etkilemesi söz konusudur. Bu esasında yasanın katılığından değil, öncesine göre özel sektöre dönük ve “*daha liberal*” denilebilecek bir çerçeveye sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kuruluş aşamasında neo-liberal politikaların etkisiyle kamudan özele geçiş yöntemi olarak düşünülen BİT’lerin yerini doğrudan özel şirketlerin almaya başlayacağı bir süreci yaşadığımız söylenebilir. Bu durum “*belediyeler, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır*” şeklindeki 14.maddeyle de uyumludur. Çünkü imtiyazların özel sektöre devredilmesiyle *ekonomi ve ticaretin geliştirilmesinin önünün* açılacağı düşünülmektedir.

2.2. 3030 Sayılı Yasa ve Yerine Çıkarılan 5216 Yasa

3030 sayılı yasanın 6. maddesinin *d, f, g, h, i, j, l* fıkralarında, büyükşehir belediyelerinin *sınai, ticari ve ekonomik* özellik taşıyan görevleri için “*işletmek*” ve “*işlettirmek*” biçiminde ifadeler kullanıldığı görülmektedir.

Bu ifadelerle, belediyelerin yerel hizmetleri yerine getirirken şirketler kurmasına zemin hazırlanmış ve bu noktada özellikle büyükşehir belediyelerine büyük hareket alanı sağlanmıştır. Aynı yasanın, “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Yasanın ve diğer mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.*” hükmünü taşıyan 8. maddesi de, 1580 sayılı yasanın belediyelere tanıdığı tüm imkânların büyükşehir belediyeleri için de geçerli olduğunu ifade etmiştir.

3030 sayılı yasanın yerine 2005 tarihli ve 5216 sayılı yeni yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın 7.maddesinin ilgili fıkraları da “*işletmek veya işlettirmek*”, “*yapmak veya yaptırmak*” biçiminde ifadelere yer vererek önceki yasada yer alan bakış açısını devam ettirmiştir. Yine 5216 sayılı yasa 10.maddesinde, “*Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.*” hükmünü getirerek, 3030 sayılı Yasa’nın 8. maddede sağladığı *yetki, imtiyaz ve muafiyetleri* sağlayamaya devam etmiştir. Böylelikle 5216 sayılı yeni yasa BİT’ler açısından olumsuz bir durum oluşturmamış, kuruluş ve işleyiş açısından aynı yaklaşımı sürdürmüştür.

2.3. Türk Ticaret Yasası (TTY)

TTY’nin 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 şahıslar tarafından kurulan teşekkül ve müesseseler dahi tacir sayılırlar.*” hükmü yer almaktadır. Aynı yasanın *Amme Hükmi Şahıslarının İştiraki* başlığını taşıyan 275.maddesinde; “*devlet, vilayet, belediye gibi kamu tüzel kişilerinden birisine esas sözleşmeye koyulacak bir kayıtla pay sahibi olmasa dahi, konusu kamu hizmeti olan anonim şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında temsilci bulundurma hakkı verilebilir.*” denilmektedir. Dolayısıyla TTY’de, belediyelerin şirket kurmasını ya da şirketlere ortak olmasını yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. Belediyeler de, bu

durumdan yararlanarak “*Limited*” veya “*Anonim Şirket*” unvanıyla BİT’ler kurma veya var olan şirketlere ortak olma yolunu seçmişlerdir.

2.4. 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine Dair Yasa

Özelleştirme çalışmalarına temel oluşturmak amacıyla 24.11.1994 tarihinde 4046 sayılı *Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa* kabul edilmiştir. Bu yasanın 26. maddesinde yer alan; “*Belediyeler ile diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut ve kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu iznine tabidir.*” hükmü, sınırlama gözükmekle birlikte dolayısıyla BİT’lerin kuruluşunu ve işleyişini *meşru* görmektedir.

1994’e kadar belediyelerin şirket kurmaları veya şirketlere ortak olmaları *belediye meclisinin kararına* bağlıyken, 4046 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile izin yetkisi *bakanlar kuruluna* geçmiştir. Bu yasa, BİT’leri meşru görmekle birlikte, özelleştirmeye giden yolda yeni BİT kurulmasını da istememiş ve kurulmalarını zorlaştırmıştır. Artık yerel yönetimler, izni alabilmek için İçişleri Bakanlığı’nca çıkarılan 16.08.1995 tarih ve 46894 sayılı genelgeye göre bakanlar kuruluna başvurmak zorundadır. Alınan izinden sonra, belediye meclis kararı ve şirketin yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Sayıştay’a gönderilir. Sayıştay’ın da olumlu görüşü doğrultusunda BİT’in kuruluşu ilan edilir (Dönmez,1996: 64; Zülüflü, 1999: 35).

Tüm ilgili mevzuat, bir “*girişimci*” gibi hareket etme konusunda belediyelere yetki vermektedir. 4046, 5393 ve 5216 sayılı yasalardaki bazı düzenlemeler, dolaylı olarak BİT’lerle ilgili bazı sınırlamalar getirmiş olsa da, belediyelerin çoğu bir girişimci gibi hareket ederek bu imkândan yararlanmakta ve bazı yerel hizmetlerini BİT’ler aracılığıyla yerine getirmeye devam etmektedir (Karabilgin, 1992: 21-22).

3. BİT'lerin Statüsü ve Belediye Yönetimi ile İlişkileri

BİT'lerin varlığı ve statüsü ile ilgili birçok farklı görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden bir kısmı, BİT'leri *özel sektör* kuruluşu olarak görmekte ve bu *şirketleşme* uygulamasını bir *özelleştirme* yöntemi olarak kabul etmektedir. Bu görüşü savunanların hareket noktası, BİT'lerin TTY hükümlerine göre kurulmaları ve faaliyetlerini bu hükümler çerçevesinde sürdürmeleridir. Diğer bir deyişle, adı geçen şirketlerin hukuki açıdan *özel hukuk tüzel kişisi* olmalarıdır. Buna göre, “*şirketler, (...) özel sektör kuruluşları ile eşit şartlara sahiptirler ve piyasa araçlarından yararlanmada aralarında bir farklılık yoktur.*” (Eryılmaz, 1989: 53). Öte yandan BİT'ler *özel hukuk tüzel kişisi* olmakla birlikte hisselerinin %50'den fazlası belediyelere ait olduğundan onları sıradan bir özel sektör kuruluşu olarak görmenin yanlış olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Çünkü %50'den fazla hisseye sahip olmak, belediyeleri BİT'lerin “*patronu*” yapmakta ve yönetimlerinde belediyelere önemli yetkiler sağlamaktadır. Örneğin yasal zorunluluk olmamasına rağmen BİT'lerin yönetim kurulları belediye yönetimince¹⁶ belirlenmekte ve politikaları belediyelerce biçimlendirilmektedir. Böylelikle belediyenin uzantısı haline gelen BİT'lerin *piyasa koşullarına göre hareket eden özel şirket statüsü* çoğu zaman kâğıt üzerinde kalmaktadır (Yeter, 1993: 79-91).

Her iki yaklaşımın da haklı olduğu taraflar bulunmaktadır. BİT'lerin *özel hukuk tüzel kişisi* olup, hem hukuken hem de potansiyel olarak piyasa koşullarına göre faaliyette bulunma imkânına sahip olduğu yaklaşımı doğrudur. Çünkü istedikleri takdirde kendilerini sınırlayan bir hukuki düzenleme yoktur. Şirketlerin fiili durumu yani piyasa koşullarına göre yönetilip yönetilmediği konusu ise farklı bir tartışma konusudur. Eğer BİT'ler sahip olduğu potansiyeli kullanabilirse, özel hukuk tüzel kişisi olmanın avantajlarından sonuna kadar yararlanabilir (Bozlağan, 2000: 6). Ancak BİT'ler, belediyelerin ağır vesayeti altında olduğundan özel hukuktan kaynaklanan potansiyelini kullanmasına imkân verecek koşullar hiçbir

¹⁶ Özellikle büyükşehir belediyelerinde, BİT'lerin yönetim ve denetim kurulu üyelikleri belediyelerin üst düzey bürokratları tarafından oluşmaktadır. Örneğin, bir İBB BİT'i olan Ulaşım A.Ş.'nin yönetim kurulu başkanı İBB Strateji Daire Başkanı olup yönetim kurulu ise hem İBB hem de İETT'de görevli bir kısım daire başkanlarından oluşmaktadır (Gürses, 2000: 50).

zaman gerçekleşmez, şeklindeki ikinci yaklaşım da doğrudur. Çünkü BİT'lerin yönetiminde belediye bürokratları egemen olduğundan bu imkân ve potansiyel, BİT'lerin piyasa koşullarına göre hareket etmesi için değil, fiilen belediyelerin kamunun katı kurallarından kurtulması amacıyla kullanılmaktadır. Bu nedenle BİT'ler, birer *özel hukuk tüzel kişisi* olsalar da içinde buldukları ilişkiler ağı açısından fiilen belediyenin organik bir parçası haline dönüşebilmektedir. Dolayısıyla BİT'leri ele alırken *hukuki statüsü* ile *yönetimsel durumu* birbirinden ayırt edilmesi gerekir (Bozlağan, 2000: 6-7).

BİT'lerle belediyeler arasındaki ilişkide, daha önce de ifade edildiği gibi belediyelerin "*patron*" konumunda olması, belediyelerin lehine hukuken olmasa da fiilen çok önemli avantajlar doğurmuştur. Ayrıca BİT'lerin belediye ile ilişkilerinin yürütülmesinde, büyükşehir belediyelerinin bünyesinde *Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığı* adı altında resmi birimlerin kurulması da belediyeler açısından önemli bir avantaj sağlamıştır. Bu birimin, belediye ile BİT'ler arasında tek taraflı bağlantıyı sağlama gibi bir işlevi olmakla birlikte, bütün BİT'ler arasında koordinasyon sağlama gibi işlevi de vardır (Bozlağan, 2000: 12-13).

Ayrıca hizmetlerin yürütülmesinde var olan "*üretici*", "*tüketici*" ve "*düzenleyici/yönetici*" aktörleri açısından, BİT'ler birer *üretici*, hizmeti yürüten aktörleri seçen ve hizmetin yürütülme esaslarını belirleyen belediyeler ise *düzenleyici* konumundadır (Eryılmaz, 1990: 886-887).

4. BİT'lerin Sorunları, Merkezi Yönetimin Müdahalesi ve Özelleştirme

Yerel kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla kurulan BİT'lerin kuruldukları günden itibaren birçok sorunu olduğu bilinmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi bu sorunların başında, BİT'lerin kuruluş, örgüt yapısı ve görevlerini düzenleyen bir çerçeve yasanın (KİT'de olduğu gibi) bulunmaması ve mevcut mevzuatın da dağınık olması gelmektedir (Yeter, 1993: 61; Karabilgin, 1992: 23).

Bu temel sorunla birlikte, belediyelerin kamu gücünü kullanarak BİT'ler aracılığı ile ekonomik yaşamda faaliyet göstermesi de, hem bir sorun olarak görülmekte hem de birçok sorunu beraberinde getirdiği düşüncesiyle büyük

ölçüde eleştirilmektedir. BİT'lerin kurulduğu günden itibaren ortaya konulan ve dikkate alındıkları nispette BİT'lerin iyileştirilmesi yönünde yararlı sonuçlar doğuran bu eleştirileri genel olarak şu noktalarda toplamak mümkündür:

- *BİT'ler, TTY'ye göre kurulmuş özel şirket statüsünde olsalar da, karar alma süreçlerinde belediyenin vesayeti altındadır. Bu bakımdan sundukları hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak zordur (Yeter, 1994: 11).*

BİT'ler yandaşlara iş bulma amacıyla kurduklarından dolayı ehil olmayan kişiler çalıştırılmaktadır (Keleş, 1993: 18; Aydın, 1993: 38).

- *BİT'ler, kayırma aracı haline gelmiş “yemlik” olarak kullanılmakta ve en önemlisi de yolsuzluk kaynağına dönüşmektedirler (Keleş, 1993: 18).*

- *Her türlü denetimden kaçmak için kurulmaktadırlar (Keleş, 1993: 18).*

- *Belediyeler, asli görevlerini bünyelerindeki örgütlerle yerine getirmesi gerekirken, BİT'leri aracı olarak kullanmaktadır (Disk-Genel İş, 1996: 8).*

Ayrıca belediye yönetimlerinin seçimlerle değişmesi, yönetim kurulları belediye bürokratlarından oluşan BİT'lerin etkin ve verimli bir çalışma yapmasının, kurumsallaşmasının ve profesyonel bir yönetim anlayışının yerleşmesinin önüne önemli bir engel olarak çıkmaktadır. Zaten BİT'lerle ilgili sorunlara bakıldığında, *kamu hizmeti, kamu yararı, verimlilik, etkinlik* gibi kavramların öne çıktığı ve tartışmaların bu kavramlar etrafında döndüğü görülmektedir. Bu nedenle BİT'ler, *kamu hizmetlerini kamu yararı* gözeterek *etkin* ve *verimli* bir şekilde yerine getirdiklerini ve amaçlarına ulaşabildiklerini somut olarak gösterebilseler, belediyelerin vesayetinden kaynaklanan birçok sorun ortadan kalkmış olacaktır. Çünkü BİT'ler, *verimli* ve *etkin kamu hizmeti* üretebilecek potansiyele sahiptir. Hatta birçok BİT, bu avantajdan yararlanarak gerek özkaynaklarıyla ve gerekse kredi kullanarak farklı sektörlerde çok büyük yatırımlar¹⁷ yapabilmektedir. Özellikle *yönetim sorununun* giderebilen BİT'ler, kuruluş amaçlarına uygun olarak özel bir şirket gibi faaliyet gösterebilme imkânına sahip olabilmektedir.

¹⁷ Örneğin İBB İDO A.Ş.'nin 2004-2009 yılları arasında yapmış olduğu yatırım miktarı 361 milyon \$'dır. Bkz: <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Yatirimlar2004-2009.aspx>.

BİT'lerin üzerindeki vesayet sadece belediyelerden kaynaklanmıyor, aynı zamanda merkezi yönetim de doğrudan ya da dolaylı yollarla müdahalelerde bulunabilmektedir. Bu müdahaleler içerisinde hukuki, ekonomik ya da siyasi amaçlı olanlar söz konusudur. Yapılan müdahalelerin en yaygın olanı ise, ya yasal düzenlemeler biçiminde ya da denetim organları ile yapılmaktadır. Uygulamada BİT'ler açısından en çarpıcı müdahale ise, belediyelerin kendisine bağlı şirketlerden mal ve hizmet alımını kısıtlayıcı hukuki düzenlemelerin yapılması olmuştur. Belediyeler, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nın *İhtiyaçların Kamu Kuruluşlarından Karşılanması* başlıklı 71. maddesi kapsamında kendisine bağlı şirketlerden ihalesiz olarak mal ve hizmet alabilmekteydi. İlgili yasa, hizmetlerin etkinliği açısından belediyelere kolaylık sağlamaktaydı. Yasa maddesinde kamu kuruluşları için kullanılan "*Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş almaları gerekmektedir*" genel ifadesi, belediyeler için "*Belediye encümeni uygun görüşü*" biçiminde geçerliydi. Devlet İhale Yasasının ilgili maddeleri gereğince belediyeler, ihale yapmaksızın kendilerine bağlı şirketlerden mal ve hizmet alımını çok kolay başvurmaktaydılar. Ancak bu durum, belirli aralıklarla değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi ise, 4046 sayılı yasa ile yapılan değişikliktir. Buna göre, belediyelerin şirket kurmaları, kurulmuş şirketlere ortak olmaları veya sermaye artırımında bulunulması *Bakanlık Kurulu iznine* bağlanmıştır. Bu yasa çıkmadan önce de, İçişleri Bakanlığı 07.07.1994 tarih ve 612 sayılı, 04.08.1994 gün ve 716 sayılı genelgeler ile zaten yeni şirket kurulmasının önünü kapatmıştı. Dolayısıyla ilgili yasa, genelgelerle yapılan mevcut uygulamaya yalnızca bir yasallık kazandırmıştır. Bu uygulama daha da ileriye götürülerek, 13.03.1995 tarih ve 95/1 sıra nolu Devlet İhaleleri Genelgesi ile *belediye şirketlerinden ihale yapılımsızın mal ve hizmet alımı yapılamayacağı* hükme bağlanmıştır.

Merkezi yönetimin müdahalesi, bu noktada kalmamış, BİT'lerin tamamen *özelleştirilmesini* öngörececek düzenlemelerin yapılması noktasına gelmiştir. KİT'lerin özelleştirilmesi amacıyla çıkarılan 4046 sayılı yasanın 26. maddesiyle; belediye bağlı kuruluşların *özelleştirilmesi* de hükme bağlanmış ve özelleştirilecek bu kuruluşların neler olduğu da ifade edilmiştir. Buna göre, belediyelere ait "*ticari amaçlı kuruluşlar*" ile "*pay oranlarına bakılmaksızın her tür iştiraklerindeki paylar*"ın özelleştirilmesi açıkça belirtilmiştir. En son olarak, 2886 sayılı Devlet İhale Yasası'nın

değişen ve gelişen ihtiyaçlara cevap veremediği, bütün kamu kuruluşlarını kapsamadığı ve Avrupa Birliği ihale mevzuatı ile paralellik göstermediği gerekçesi ile konuyla ilgili yeni bir yasa çıkarılmıştır. 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Yasası'nın *Kapsam* başlıklı 2. maddesinin (d) bendinde, belediyelerin kurmuş oldukları veya ortak oldukları şirketler de yasa kapsamına alınmış ve 01.01.2003 tarihinden itibaren, her türlü mal ve hizmet alımları ile yapım işleri bu yasaya göre yürütülmeye başlanmıştır. BİT'ler açısından yasanın en kritik yönü, *İhaleye Katılmayacak Olanlar* başlıklı 11. maddesinin 3. bendindeki; "*ihaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya idare ile ilgili ne amaçla olursa olsun vakıf, dernek, birlik gibi kuruluşlar ile bunların kurmuş oldukları ya da ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar*" hükmü ile, BİT'lerin bağlı oldukları belediyelerin mal ve hizmet alımı ihalelerine giriş yasağı getirilmiş olmasıdır. Bu düzenlemeyle birlikte, yaşamları büyük oranda belediyelerden aldıkları ihalelere bağlı olan BİT'ler için olumsuz bir süreç başlamıştır.

Bu süreçte, birçok belediye sahip olduğu şirketlerin yaşamlarını sürdürmeleri için bir çıkış yolu aramıştır. Bunlardan birisi de Çanakkale Belediye'sinin yaptığı girişimdir. Belediyenin, *Kamu İhale Kurumu Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*'nin 54. maddesinin 3. fıkrasında yer alan "*sermaye paylarına bakılmaksızın ihaleyi yapan idarenin doğrudan veya dolaylı olarak hissedarı olduğu şirketlerin, bu idarelerin yapacakları ihalelere katılmayacaklarına*" ilişkin hükmünün iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açtığı dava, Danıştay 10.dairesi tarafından oybirliği ile reddedilmiştir¹⁸. Böylelikle BİT'lerin *yönetim kurulları* aynı şekilde oluştuğu sürece kendi belediyelerinin ihalelere giremeyeceklerdir. Bu gelişmeler ise, BİT'ler açısından belediyeleri şunlardan birisine zorlamıştır:

- *TTY'ye göre şirketlerin feshedilmesi veya ortakların ayrılması,*
- *TTY'nin ilgili maddelerine göre şirketlerin tasfiyesi,*
- *TTY ve Borçlar Yasası (BY) hükümlerine göre şirketlerin devri,*
- *4046 sayılı yasanın 26.maddesi gereği özelleştirilmelei.*

Bu durum, o süreçte özellikle İBB'yi harekete geçirmiş ve 4734 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 01.01.2003'den önce şirketler için yeni

¹⁸ Danıştay 10. Dairesinin 4312/2001 E., 5197/2003 K. nolu 16.12.2003 tarihli kararı.

arayışlara sokmuştur. Ortaya koydukları politikalardan kısa vadeli olanı, yasa yürürlüğe girmeden önce şirketlere en azından yaşamlarını devam ettirmelerini sağlayacak kadar yeni ihalelerin verilmesi olmuştur. Orta ve uzun vadeli ise, BİT'leri bekleyen sonuçla ilgili olarak durum değerlendirmesi yapılarak, bunların 4046 sayılı yasa hükümleri kapsamında özelleştirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılması olmuştur¹⁹. Kısa bir süre içerisinde BİT'lerin özelleştirilmesine yönelik başlatılan altyapı çalışması kapsamında SWOT²⁰ analizleri gerçekleştirilerek bütün şirketlerin özelleştirilmesine ilişkin hukuki altyapı tamamlanmış ve 27 Eylül 2002'de İBB belediye meclisinin olağanüstü toplantısında görüşülen konu hukuk komisyonuna havale edilmiştir. Ancak konuyla ilgili tartışmalar ve süreç devam ederken, 2004 genel seçimler gerçekleşti ve merkezi yönetim değişti. Yeni hükümet, 30.07.2003 tarih ve 4964 sayılı *Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa* ile 4734 sayılı *Kamu İhale Yasası*'nda değişiklik yaptı. Yeni yasanın 8. maddesiyle, 4734 sayılı yasanın 11. maddesinde yer alan ve BİT'ler açısından sorun oluşturan “(...) bunların kurmuş oldukları (...)” ifadesi kaldırılmıştır.

Bu değişiklikten sonra, BİT'ler, *Kamu İhale Yasası*'nın kapsamında kalmış ancak belediyelerin açmış olduğu ihalelere girmeye devam etmişlerdir. Bu son değişiklik ile, çıkış yolu arayan ve yoğun bir faaliyet içerisine giren belediyeler ve dolayısıyla BİT'ler rahatlamıştır. Bu rahatlamaya rağmen, Danıştay 10. dairesinin verdiği karar²¹ ve *Kamu İhale Kurumu*'nun tebliğleri ve uygulamadaki hassasiyetten dolayı, özellikle BİT'lerin yönetim kurullarının oluşumunda çok daha dikkatli davranılmasına yol açmıştır. Böylelikle belediye yöneticileri, kendi görev alanlarıyla paralellik arz eden BİT'lerin yönetim kurullarında görev almamaya başlamışlardır.²²

BİT'lerle ilgili olan yeni süreçte, özellikle büyükşehir belediyeleri BİT'lerin özelleştirilmesine sıcak bakmakla birlikte, *iyileştirme ve verimli*

¹⁹ Bkz.: <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/ButceYatirim/Butce/Pages/2003YiliButcesi.aspx>

²⁰ İBB Kaynak Geliştirme ve İştirakler Daire Başkanlığınca hazırlanan bu analiz için bkz.: **İBB** (2003), **SWOT Analizi**, İstanbul, Nisan.

²¹ Bkz.: dipnot 19.

²² Örneğin İBB BİT'i olan Ulaşım A.Ş.'nin yönetim kurulu üyeleri genelde Ulaşım Daire Başkanlığı'ndan seçilirken, yeni dönemde diğer başkanlıklardan seçilmeye başlanmıştır. Örneğin yönetim kurulu başkanlığına Ulaşım Daire Başkanının değil Strateji Daire Başkanının atanması gibi; *İstanbul Ulaşım A.Ş. Hukuk Müşavirliği'nden alınan bilgi, 2010.*

hale getirme kavramları üzerinde de durmaktadır. Bu kavramların hayata geçmesi ile birlikte, BİT'lerin daha avantajlı koşullarda özelleştirilebileceği ifade edilmektedir²³. Hem 5393 sayılı yeni Belediye Yasası ve hem de Kamu İhale Yasasının son hali, BİT'ler açısından rahatlık getirmişse de, birçok özel firmanın ihalelere girmelerine imkân tanınması da göz ardı edilemez. Böylelikle ihaleler, BİT'lerle özel firmaların serbestçe yarışabileceği bir zemine kavuşmuştur. Ayrıca 4734 sayılı yasanın 2. maddesinde değişiklik yapan yeni yasanın 1. maddesi ile de, daha önce yasa kapsamında bulunan *enerji, ulaştırma, su ve telekomünikasyon* sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler yasa kapsamı dışına çıkarılmış ve kendileri ile ilgili özel yasa çıkarılmasına karar verilmiştir.

SONUÇ

Kamu hizmetleri, gelişmiş demokratik ülkelerde merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında kurulan bir denge ile yerine getirilmektedir. Yerel ihtiyaçların sağlıklı bir biçimde karşılanmasında merkezi yönetimlerin yetersiz kalması sonucu, bu denge gittikçe yerel yönetimler lehine bozulmaktadır. Üstelik katılım kültürünün gelişmesinin yerelliği öne çıkarması da bunu desteklemektedir. Bu gelişmeler yaşanırken, yerel yönetimler, yürüttükleri hizmetlerin artmasına karşılık aynı oranda mali güce kavuşmamaktadır. Üstelik merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi de devam etmektedir. Özerk bir yapıya sahip olan yerel yönetimler, kendi personelinin atamasını dahi yapamayacak, sorumluluk alanına giren birçok konuda özgürce karar alamayacak, hizmet sunduğu kitleye bazı küçük mali sorumluluklar dahi yükleyemeyecek durumlarla karşılaşmaktadır. Özellikle belediyeler, bu kısır yapı içerisinde kent sakinlerinin beklentilerine cevap vermeye ve kentin devasa sorunlarını çözmeye çalışmaktadır.

Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunları, dünyada egemen olan neo-liberal politikaların da etkisiyle, özellikle belediyeler açısından başta BİT'lerin kurulması olmak üzere birçok farklı hizmet sunma

²³ Bkz.: “Özelleştirme şimdilik rafta”, **Radikal Gazetesi**, 06.07.2004; “İstanbul Belediyesi tahvil satıp para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak”, **Ekonomi, Nethaber**, 14.02.2007.

yöntemlerinin gelişmesine yol açmıştır. Bu bağlamda alternatif bir hizmet sunma şekli olarak özellikle büyükşehir belediyeleri bugüne kadar irili ufaklı birçok BİT kurmuşlardır. BİT'lerin kuruluşunda, 1580 sayılı ve 3030 sayılı yasalar başta olmak üzere, TTY'nın ve KİT'lerle ilgili mevzuatın uygun olan maddeleri dayanak olmuştur. BİT'lerle ilgili uygulama, daha sonra çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası çerçevesinde devam etmektedir. Bu durum ise BİT'lerle ilgili mevzuatın dağınık ve yetersiz olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

BİT'lerin kurulmasında birçok amaç bulunmakla birlikte, belediyeler açısından temel amaç, özel hukuktan kaynaklanan avantajlardan yararlanarak bürokratik engelleri aşmak ve yerel kamu hizmetlerini daha aktif ve verimli yerine getirmektir. Ancak bu şirketlerin "*patronu*" her ne kadar belediyeler olsa da; bunlar, özel hukuk statüsüne göre var olan ve belediyeden ayrı yönetim kurulu bulunan bir tüzel kişiliktir. BİT'lerin sahip olduğu bu avantaj, her zaman bir paradoks olarak kendi içerisinde bir kısır döngüyü de doğurmuştur. Çünkü bunların belediyelerle olan yönetsel bağlantısı, onların kuruluş amaçlarından sapmalarına ya da etkin ve verimli çalışma ortamından "*politize*" olmuş bir konuma girmelerine yol açabilecek bir potansiyele sahiptir. BİT'ler, bu potansiyelin ortaya çıkardığı olumsuzluklardan dolayı eleştirilmekte ve hatta varlıkları tartışılır hale gelmektedir. Buna karşılık, konuyu *kamu hizmeti* ve *kamu yararına* kapsamında değerlendirerek, her şeye rağmen BİT'lerin varlığının devam etmesi gerektiğini düşünenler de bulunmaktadır.

BİT'ler sadece "*patronu*" olan belediyelerin değil, aynı zamanda merkezi yönetimin de vesayetinin etkisinde kalmıştır. Özellikle BİT'lerle ilgili olumsuz görüşlerin yoğun olduğu dönemlerde BİT'lerin tasfiyesine dahi yol açabilecek müdahaleler yapılmıştır. Bu müdahalelerden en önemlisi, BİT'lerin en önemli kaynağı olan bağlı buldukları belediyelerin ihalelerine girmelerine 4734 sayılı yasa ile yasak getirilmesi olmuştur. Bu düzenleme, BİT'ler açısından sonun başlangıcının habercisi olmuştur. Bu nedenle birçok belediye, özellikle İBB, şirketlerini kurtarmak için özelleştirme süreci dâhil farklı arayışlara girmişlerdir. Ancak 2004 genel seçimleri sonucunda oluşan merkezi yönetim tarafından çıkarılan 4964 sayılı yeni yasa ile BİT'lerin önündeki belediye ihalelerine gireme yasağı kaldırılmıştır.

Son düzenleme ile BİT'lerin özelleştirilmesi süreci yeni bir boyut kazanmış ve daha sağlıklı bir zemine oturmuştur. Çünkü yasal zorunluluğa dayanan bir özelleştirme sürecinden, daha rasyonel ve gerçek ihtiyaca dayanan bir özelleştirme sürecine geçilmiştir. Böylelikle kuruluş amaçlarını yerine getirme konusunda kendilerini tam ifade edemeyen BİT'ler için, kendilerini ispat edebilmeleri adına kazanılmış bir süre ortaya çıkmıştır. Çünkü esas sorun, BİT'lerin özünden değil belediyelerle olan ilişkilerinden kaynaklanmaktadır.

Özetle; esas itibariyle bir çeşit özelleştirme yöntemiyle kurulan BİT'ler, ayrı bir özel hukuk tüzel kişiliği olarak bir özel şirketin sahip olduğu avantajlarla etkin ve verimli hizmet üretme potansiyeline sahiptir. Bu nedenle belediyelerin BİT'lerden vazgeçmesi kolay olmayacaktır. Ancak BİT'lerin sahip olduğu bu potansiyel harekete geçirilmediği takdirde, ortaya çıkacak sorunlar belediyeye sürekli yük getirecektir. Bu durum ise kaçınılmaz olarak *özelleştirmeyi* gündeme getirecektir. Özelleştirme konusu gündeme geldiğinde ise, "*BİT'lerin tamamının özelleştirilmesi gerekir*" gibi bir genellemenin yapılması yanlış olacaktır. Çünkü bazı BİT'lerin sürekli zarar etmesi, hizmet alanında özel şirketlerin bulunması ve onlara karşı da ilgili BİT'in yüksek maliyetlerden dolayı rekabet etme imkânının olmaması gibi nedenler özelleştirilmeleri için ciddi bir gerekçe oluşturabilir. Ancak diğer bir kısmının ise, kar getirerek belediyeye kaynak üretmeleri, kaynak üretmese de gerçekten tekel niteliğinde hizmet üreten ve kamu yararı ağır basan şirketler olmaları gibi nedenlerle özelleştirilmeleri ciddi sorunlar doğurabilecektir. Kısacası her bir BİT için ayrı ayrı özel bir SWOT analizi yapılmadan bütün BİT'leri kapsayıcı tek ve ortak bir sonuç sağlıklı değildir. Zira bu şekildeki bir çalışmayla bir kısım BİT'lerin korunması öngörülecekken, bir kısmının ise özelleştirilmesinin zorunlu olduğu anlaşılacaktır.

KAYNAKÇA

Akalın, Güneri (1994), "*Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi*", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.3, Kasım, Sayı: 6

- Arslan, M. Cemil (2000), *Belediye Hizmetlerinin Sunumunda Bir Yöntem Olarak Belediye İktisadi Teşebbüsleri (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, SBE, İstanbul.*
- Aydın, Engin (1993), *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri (Toplantı Konuşması), Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.*
- Bozlağan, Recep (2000), *“Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Çalışmaları”, Yerel Yönetimler Sempozyumu-TODAIÉ, Ankara, 1-2 Kasım.*
- Çelik, Hüseyin (2003), *Özelleştirme ve Demokrasi, (www.huseyincelik.net/makaleler, 02.07.2003).*
- Dönmez, Mustafa (1996), *“Belediyelerin Şirket Kurmaları ve Kurulmuş Şirketlere Ortak Olmaları”, Mahalli İdareler, Haziran, Sayı: 30.*
- Eryılmaz, Bilal (1989), *“Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, Türk İdare Dergisi, Mart, Sayı: 382.*
- Eryılmaz, Bilal (1990), *“Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Yöntemler”, Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi, C.2, 1-4 Mayıs.*
- Eryılmaz, Bilal (1997), *“Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler”, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.*
- Eryılmaz, Bilal (2009), *Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir.*
- Fırat, A.Serap (1999), *“Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları”, Çağdaş Yerel Yöntemler, C.7, No:1, Ocak.*
- Gürses, Gıyasettin (2000), *Belediye Şirketleri Hakkında Bilgi Notu, T.C., Sayıştay Başkanlığı, Şubat.*
- Karabilgin, Ahmet (1992), *“Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. I, Sayı: 1, Ocak.*
- Karaoğlu, Emin (2000), *“Belediye İktisadi Teşebbüsleri”, Belediye Dünyası Dergisi, Sayı: 1, Nisan.*
- Kavruk, Hikmet (2003); *“Yerel Yönetim Şirketleri”, 1. Yerel Yönetimler Üniversite Sanayi İşbirliği Sempozyumu, Ankara.*

- Keleş, Ruşen (1993), *Yerel Yönetimlerin Ekonomik İşlevleri (Toplantı Konuşması)*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Peker, Ersel (2003), “*Teleferik’te Özelleştirme Tartışmaları*”, **Akşam Gazetesi**, 02 Ocak.
- Serdar, Ali (2002), “*Belediye İktisadi Teşekkülleri (BİT)-2*”, **Cumhuriyet**, 22 Haziran.
- Tekmen, Mustafa (1996), “*Mahalli İdarelerin İktisadi Teşebbüsleri*”, **Mahalli İdareler**, Sayı: 34, Kasım-Aralık.
- Tekmen, Mustafa (1997), “*Belediye Şirketlerinin KİT’ler ve Özel Kuruluşlarla Karşılaştırılması*”, **Mahalli İdareler**, Sayı: 39, Haziran.
- Yaşar, Süleyman (2003), “*Türkiye’de Kamu Yönetimine Egemen Olan Devletçi Rant Ekonomisinin Köklü Biçimde Değişmesinde Anahtar Kelime: Özelleştirme*”, www.turkishtime.com.tr (15.05-15.06.2003)
- Yeter, Enis (1993), “*Belediye İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri*”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül, Sayı: 400.
- Yeter, Enis (1994), “*Yerel Yönetimlerin Ekonomik Teşebbüsleri*”, **Demokrasi Gündemi**, Sayı: 18, 1994/II.
- Yıldız, Nihat (1998a), “*Belediye Birlik, İşletme ve Şirketlerinin Kuruluş ve Denetimi Üzerine Bir Araştırma*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:7, Ekim, Sayı:4.
- Yıldız, Nihat (1998b), **Türkiye’de Belediyelerin Dış Yönetmelik Denetimi**, KONTDER Yayını, Ankara.
- Zengin, Eyüp (1999), “*Yerel Yönetimler ve Özelleştirme*”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C.4, No: 10, Ekim.
- Zülüflü, Hafize (1999), “*Belediyelerce Tanzim Satış Mağazaları Fon İşletmesi Kurulması, İzlenecek Prosedür ve Bu Konuda Yönetmelik Hazırlanmasına Dair Bir İnceleme*”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, C. 4, Sayı:7, Temmuz.
- İBB (2000), **Faaliyet ve Tanıtım Kitabı**, İBB KG ve İD Bşk., İstanbul, Mayıs.
- İBB (2003), **Belediye İktisadi Teşekkülleri SWOT Analizi**, İstanbul, Nisan.
- İBB (2003), “*İstanbul Bülteni*”, **İhale ve Duyuru Bülteni**, Nisan, Sayı: 167
- Danıştay 10. Dairesi, 4312/2001 E., 5197/2003 K. nolu ve 16.12.2003 tarihli kararı.

DİSK-GENEL İŞ (1996), Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinde Adana Örneği, **Araştırma Dizisi: 3**, Ankara.

Kurtuluş Cephesi Dergisi (1995), “Özelleştirme ve Mülkiyetin ‘İşçilere’ Devredilmesi”, Ocak-Şubat.

(www.ibb.gov.tr/tr-TR/ButceYatirim/Butce/Pages/2003YiliButcesi.aspx..)

(www.ibb.gov.tr/kurumsal/sirketler, 10.10.2010.)

(www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Yatirimlar2004-2009.aspx., 10.10.2010.)

(www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/Pages/2009FaaliyetRaporu.aspx., 10.10.2010.)

(www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Yatirimlar2004-2009.aspx., 10.10.2010.)

(www.istanbul-ulasim.com.tr., 10.10.2010.)

(www.ido.com.tr., 10.10.2010.)

(www.nethavadis.com/güncel, 18.07.2004.)

“Özelleştirme şimdilik rafta”, **Radikal Gazetesi**, 06.07.2004;
(www.radikal.com.tr/veriler/2004/07/06/haber_121358.php)

“İstanbul Belediyesi tahvil satıp para kazanacak; kazandığı parayı da depreme yatıracak”, **Ekonomi, Nethaber**, 14 Şubat 2007.
(www.nethaber.com/Ekonomi/12105/Istanbul-belediyesi-TAHVIL-SATIP-para-kazanacak-kazandigi)

“Belediye Şirketleri AKP’ye Zengin yaratıyor”, **Kent Yaşam**, 3.8.2006.
(www.hakkiulku.com.tr/detay.asp?/226/Arsiv/belediye-sirketleri-akpye-zengin-yaratiyor-)

“6 yıl içinde yatırım rekorunu kırdı!”, **Ekovitrin Dergisi**, 4.9.2010.

(www.ekotrent.com/haber/20100904/6-yil-icinde-yatirim-rekorunu-kirdi.php)