

## TÜRKİYE’DE BELEDİLEŞTİRME POLİTİKASI\*

Can Giray ÖZGÜL\*\*

### ÖZ

*Cumhuriyetin ilanının ardından toplumsal, yönetsel, siyasal ve ekonomik hayatın her alanında olduğu gibi Türk kentlerinde de büyük çaplı dönüşümler meydana gelmiştir. Gerek yasal, gerekse planlama alanındaki düzenlemeler sonucunda kentlerin çağcıl değerlere ulaşması hedeflenmiştir. Bu noktada, kentsel hayatın geliştirilmesi için kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde yeni yöntemlere gereksinme olduğu anlaşılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde kentsel hizmetler, özel kişilerin ve şirketlerin devletten aldıkları imtiyaz sözleşmeleri aracılığıyla yerine getirilmekteydi. Kentsel hizmetler, bir kamu hizmeti olarak görülmek yerine fiyatı karşılığında kentte yaşayan yüksek gelirli vatandaşlara sunulan bir özel hizmet alanı olarak görülmekteydi. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin sahip olduğu ideolojinin bir sonucu olarak bu hizmetlerden herkesin eşit şekilde yararlanabilmesi amacıyla hizmetlerin sunumunda birtakım değişikliklere gidilmiştir. Bu politik değişiklikler “beledileştirme” olarak adlandırılmaktadır. Kentsel hizmetlerin özel sektör yerine devlet tarafından yerine getirilmesini savunan bu politikanın benimsenmesi ile birlikte 1930 yılından başlayarak 1950 yılına kadar olan süreçte parça parça kentsel alandaki hizmetler belediyelere devredilmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Beledileştirme, Belediye Sosyalizmi, Devletçilik, Kadro Hareketi, Belediye İşletmeleri.

---

\* Bu makale, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde hazırlanan ve Prof. Dr. Ayşegül MENGİ danışmanlığında yürütülen “Türkiye’de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileştirme (1850-1950)” adlı tezden üretilmiştir.

\*\* Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: ozgul@politics.ankara.edu.tr

## MUNICIPALIZATION POLICY IN TURKEY

### ABSTRACT

*Following the proclamation of the Republic of Turkey in 1923, there have been major changes in Turkish cities in social, administrative, political and economic areas. Through legislative and planning arrangements, it was aimed to transform the cities into a modern structure by the Founders of Turkish Republic. In this regard, new policies were decided to be implemented to provide urban services for the improvement of urban life. During the Ottoman Empire, urban services were being provided through concession agreements by private individuals and companies. Urban services were considered to be a special service area for high-income citizens living in the city rather than being seen as a public service for every citizen. The ideology of the newly established Republic of Turkey has been changed in the provision of services so that urban services are offered equally to all citizens. The name of this new policy is called as "Municipalization". In the period from 1930 until 1950, urban services have been transferred from private sector to the municipalities.*

**Keywords:** *Municipalization, Municipal Socialism, Policy of State Control, Kadro Movement, Municipal Enterprises.*

### Giriş

Batı Avrupa devletlerinde 19. yüzyılda gerçekleşen ve "I. Kentleşme Dönemi" olarak adlandırılan yoğun kentsel büyümenin görüldüğü dönemde kent kavramının niteliğinde değişiklikler olmuştur.<sup>1</sup> Bu kentleşme dönemi, sanayinin gelişmesine bağlı olarak gereksinme duyulan yoğun işgücünün kırdan kente yönelmesi ile ortaya çıkmıştır. Kentsel nüfusun hızlı artışı, belediyeler tarafından sunulan kentsel hizmetlerin niteliğinde de bir dönüşümü kaçınılmaz kılmıştır. Su, gaz, elektrik, kentiçi ulaşım ve haberleşme alanlarında gereksinme duyulan yeni hizmetlerin özel şirketler tarafından fiyatı karşılığında sunulması bir yöntem olarak benimsenmiştir. Ancak uygulamada hizmetlerin özel girişimciler eliyle yerine getirilmesi 19. yüzyıl liberalizminin temel bir ilkesi olan rekabeti ortadan kaldırmıştır. Çünkü kentlerde aynı hizmet alanında birden fazla şirketin çalışması kâr oranlarını düşürmüş, altyapı için gereken sermaye düşük kâr oranlarında çalışmamıştır. Böylece çeşitli hizmet alanlarında belli şirketler çalışmalarına devam ederek monopol oluşturmuşlardır.<sup>2</sup> Hizmetlerin

<sup>1</sup> Manuel Castells, **The Urban Question**, Edward Arnold Publishers, London, 1977, s.39.

<sup>2</sup> Can Giray Özgül, **Türkiye'de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileştirme (1850-1950)**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011, s.90.

monopol niteliğine dönüşmesi, uygulamada ortaya çıkan fiili durumun yasal hale getirilmesi için “imtiyaz” yolunun kullanılmasına neden olmuştur. İmtiyaz yöntemi, Avrupa’da ortaya çıkmış olmakla birlikte 1850 yılından başlayarak Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar Türkiye’de de uygulanmıştır.

Tarihsel olarak imtiyaz yönteminin kullanımı terk edilerek yerine “beledileştirme” yöntemi uygulanmaya başlamıştır. Beledileştirme su, havagazı, elektrik, kentiçi ulaşım gibi sınai ve ticari nitelikte olan kentsel kamu hizmetlerinin belediyeler tarafından doğrudan işletilmesini ifade eder.<sup>3</sup> Ülkmen’e göre, beledileştirme hareketinin başında, liberalizmin beşiği olan İngiltere yer almaktadır. 19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak su, gaz, elektrik, kentiçi ulaşım hizmetleri beledileştirilmiştir. Almanya, İsviçre, Hollanda, Belçika, İskandinav ülkeleri ve ilerleyen dönemde İtalya ve Fransa gibi ülkeler İngiltere’yi takip etmişlerdir.<sup>4</sup>

Beledileştirmenin bir yöntem olarak benimsenmesinin nedenlerinden ilki, imtiyaz yönteminde kentsel hizmetleri yerine getiren şirketlerin monopolleşmesidir. Monopol olarak çalışan şirketler “kamu yararı” kavramını geri plana atmış ve kapitalizmin doğal bir sonucu olarak yüksek kâr oranlarına ulaşmayı amaçlamışlardır. Bu amaç, bir yandan fiyatların yükselmesine yol açarken, diğer yandan hizmet kalitesinin düşmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle az gelir elde edilen yoksul semtlerde hizmetler aksamaya, yeterli derecede ve gereği gibi yerine getirilmemeye başlamıştır.<sup>5</sup> Bu noktada önemli bir sorun insanların su, gaz ve sokak aydınlatması gibi hizmetler olmadan da kentlerde hayatlarını sürdürme olanaklarının olmasıdır. Ancak, hızlı kentleşme sonucunda kentin mekânsal olarak genişlemesi ile birlikte insanların işyerlerine gidebilmeleri için toplu taşıma bir zorunluluk haline gelmiştir. Hayatın devam ettirebilmesi için kullanımı zorunlu olan bu hizmetlerin kamu yararı öne çıkarılarak sunulması bir gereklilik olarak belirmiştir.

Beledileştirme yöntemini ortaya çıkaran bir diğer neden ise 19. yüzyıl boyunca toplumsal sınıflar arasında yaşanan ideolojik mücadeledir. Kapitalist sisteme alternatif olarak ortaya çıkan sosyalizm akımı iktidarlar tarafından büyük bir tehdit olarak görülmüştür.<sup>6</sup> Özellikle 1848 İşçi Hareketleri, 1871 Paris Komünü ve yüzyıl boyunca çeşitli Avrupa

<sup>3</sup> İsmail Hakkı Ülkmen, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960, s.98.

<sup>4</sup> Ülkmen, **a.g.e.**, s.99.

<sup>5</sup> Ülkmen, **a.g.e.**, s.104.

<sup>6</sup> Özgül, **a.g.e.**, s.91-92.

ülkelerinde devam eden kentsel hareketler sonucunda kentlerde yaşayan geniş kitlelerin temel gereksinmelerini karşılayabilmek için birtakım hizmetlerin belediyeler tarafından kamu yararı gözetilerek yerine getirilmesi düşüncesi doğmuştur. Kapitalist sistemin devamı için yoksul kesimlerin çıkarlarının da korunması gerektiği anlaşılmıştır. Bu nedenle kentsel hizmetlerin büyük bir bölümü aşama aşama imtiyaz yoluyla bu hizmetleri yerine getiren şirketlerin ellerinden alınarak, kamu yararını öne çıkaran belediyelerce üstlenilmeye başlamıştır.

Avrupa’da baskın bir yöntem olarak ortaya çıkan beledileştirme yöntemi Türkiye’de 1930’lu yıllarla birlikte kentsel hizmetler alanında tek politika haline gelmiştir. Bu makalenin birinci bölümünde, beledileştirmenin Avrupa’daki ve Türkiye’deki kuramsal temelleri tartışılmıştır. İkinci bölümde ise beledileştirmenin Türkiye’de nasıl hayata geçirildiği incelenmiştir.

## I. Beledileştirmenin Kuramsal Temelleri

Türkiye’de uygulanmış olan beledileştirme politikasının beslediği iki temel kuramsal yaklaşım bulunmaktadır. İlk yaklaşım, kavramın ilk kez ortaya konduğu Avrupa’da kuramcılarının ele alış biçimleri üzerinden Türkiye’ye nasıl uyarlanabileceğini tartışmaktadır. “Belediye sosyalizmi” olarak adlandırılan düşünce akımının Türkiye’deki beledileştirme politikasına yansımaları üzerinde durmaktadır. İkinci yaklaşım, beledileştirmenin merkezi yönetimin genel büyüme politikası olan devletçilik anlayışının bir alt başlığı olduğu iddiasındaki görüşleri öne çıkarmaktadır. Kadro dergisi etrafından kümelenen bir grup düşünür tarafından devletçilik politikasının yerel düzeye nasıl yansıdığını beledileştirme uygulamaları üzerinden incelemektedir.

### A. Belediye Sosyalizmi

“Belediye sosyalizmi”nin uygulandığı ilk deneyim, 1855 yılında Birleşik Krallığın Glasgow kentinde ortaya çıkmıştır. Öncelikle su hizmetlerinin beledileştirilmesi ile başlayan bu süreç 1869’da gaz, 1872’de ulaşım ve 1890 yılında elektrik hizmetlerinin beledileştirilmesi ile devam etmiştir.<sup>7</sup> Bu uygulamaların sonucunda zamanla belediye sosyalizmi kavramı geliştirilmiştir. Buna göre, belediye sosyalizmi, özel şirketlerin kamu

<sup>7</sup> Sonay Bayramoğlu, **Toplumcu Belediye**, Nota Bene Yayınları, Ankara, s.34.

hizmetlerinin sunumunda yetersiz kaldığı ve toplumsal sorunların çözümü arayışında altyapı, ulaşım, konut ve kısmen boş zaman ve eğlence hizmetlerinin belediyeler tarafından sunulduğu bir sistem olarak tanımlanmaktadır.<sup>8</sup> Keleş ise, bu akımın dayandığı üç temel ilkeyi; toprak sahiplerinin değil, çoğunluğun istencine dayanan bir yerinden yönetimin kurulması; birçok yerel hizmetin belediyelerce görülmesi ve bu hizmetlerin görülmesinde temsili hükümet dizgelerinden yararlanılması olarak özetlemektedir.<sup>9</sup> Her iki tanım ele alındığında aralarındaki ortak noktanın kentsel hizmetlerin daha fazla sayıda kenttaşın yararlanacağı şekilde genişletilmesi olduğu görülmektedir.

İngiltere'de belediye sosyalizminin uygulandığı 1900'lü yılların başı birçok açıdan belediyelerin altın çağı olarak adlandırılmaktadır. Belediyeler bu dönemde kendilerini finanse edebilecek kaynaklara sahiplerdi. Aynı zamanda sundukları kamusal hizmetlerin sayısı merkezi yönetimin sunduğu hizmetlere oranla daha fazlaydı. Bu durum belediyelerin örgütsel yapısını ve sahip oldukları gücü genişletmek amacıyla liberal ve sosyalist düşüncenin mücadele etmesine yol açmıştı.<sup>10</sup> Belediyelerin hizmet alanlarını genişleten ve bu hizmetlerle ilgili yetkilerin belediyelere verilmesini savunan bu görüş, temelini sosyalist akımdan almaktadır. Bu akım sayesinde, belediye sosyalizmi yanlılarının ortaya attıkları düşünceler büyük oranda uygulama şansı bulmuştur; ancak bunun nedeni sahip oldukları sosyalist değerler değildir. 19. yüzyıl boyunca süren iktidar ve işçi sınıfı mücadelesi sonucunda sosyalizm akımını etkisiz kılmak için çeşitli politikalar üretilmiştir. Belediye sosyalizmini de bu yöntemlerden biri olarak görmek gerekir. Aynı yüzyıl içinde kamu hizmeti anlayışının genişlemesi düşüncesi de bu politikalara bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu tarihten sonra fiyatı ödenerek yararlanılan birtakım hizmetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmeye ve devlet eliyle –kâr amacı güdülmeden– halka sunulmaya başlamıştır.<sup>11</sup> Bu sayede sosyalist ideolojinin vaad ettiği uygulamaların bir bölümü kapitalist devlet yapısı içine dâhil edilerek muhalif görüşler etkisiz kılınmak istenmiştir.

Bu düşünceleri destekler şekilde belediye sosyalizmi kavramının yanlış bir kullanım olduğunu iddia eden görüşler de vardır. İngiltere'de

<sup>8</sup> Jules Gerkhe, "Georgist Thought and the Emergence of Municipal Socialism in Britain, 1870-1914", s.1.

<sup>9</sup> Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, Ankara, 2009, s.38.

<sup>10</sup> Hardy Wickwar, *The Political Theory of Local Government*, University of South Carolina Press, South Carolina, 1970, s. 51.

<sup>11</sup> Özgül, *a.g.e.*, s.91-92.

beledileştirme süreçlerini destekleyen Fabiancılar içinde önemli bir isim olan Bernard Shaw, belediye sosyalizmi yerine belediye işletmesi kavramının kullanılmasının daha uygun olduğunu savunmaktadır.<sup>12</sup> Türk belediyecilik literatüründe ise Reuter ve Ergin, kentsel hizmetler alanında kurulan komün işletmeleri hakkında “belediye sanayiciliği” veya “belediye sosyalizmi” gibi tanımlamaların kullanılmasına itiraz ederler. “Komün işletmeleri, esas itibarıyla var olan iktisadi düzenin bir hizmetçisi olup amaçları kamu yararını sağlamanın yanında kâr da elde etmektir. Bu nedenlerle komünal işletmelerde sosyalizmden bahsedilemez. Posta ve demir yolları işletmelerine benzetilebilirler. Avrupa’da bu işletmeler iki büyük ideolojinin çarpışması sonucu gelişmiş, bir ıslah mekanizması rolü oynamışlardır”.<sup>13</sup> Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi belediye sosyalizmi altında hayata geçirilen uygulamalar, gerçekte Avrupa ülkelerinin sahip oldukları toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının devam edebilmesi için toplumsal sınıflar arasında denge unsuru olacak bir çözüm yolu şeklinde ele alınmıştır.

### B. Kadro Dergisi

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan 1930 yılına kadar olan süreçte kentsel hizmetler Osmanlı Devleti’nden devralınan imtiyaz yöntemiyle yerine getirilmeye devam etmiştir. Ancak bu yıldan sonra beledileştirme yöntemi yerel düzeyde bir politika olarak benimsenmiştir. Bu durum, merkezi yönetimin devletçilik anlayışını genel bir politika şeklinde kabul etmesiyle doğrudan ilgilidir. Bu tarihe kadar Avrupa ülkelerinde sıklıkla tartışılan belediye sosyalizmi yaklaşımının Türkiye’de herhangi bir yansıması görülmemiştir. Ancak devletçilik politikasının benimsenmesi ile birlikte beledileştirme akımı da Türkiye’nin gündemine girmiştir.

Tarihte “Kadrocular” olarak bilenen Kadro Dergisi yazarlarından oluşan bu akım, 1930 yılı sonrasında benimsenen devletçilik politikasını kuramsal düzeyde destekleyen etkili bir akımdır. Devletin sahip olduğu ideolojiyle karşılaştırıldığında daha sol eğilimlere sahiptir. Kadrocular Türkiye’de uygulanan devletçilik politikasının, bir ekonomik sistem olarak kapitalizm ve sosyalizmden farklılıklar taşıdığı ve Türkiye’ye özgü olarak oluşturulmuş üçüncü bir sistem olduğu görüşü etrafından birleşmişlerdir. Ertan bu durumu, “En kısa ve öz ifadeyle Kadrocu düşünce, kapitalizmin adaletsizliği

<sup>12</sup> Bayramoğlu, a.g.e., s.55.

<sup>13</sup> Ernst Reuter ve Necmettin Ergin, **Belediye Maliyesi**, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1945, s.270-271.

ve marksizmin bu adaletsizliği ortadan kaldırmadaki yetersizliği üzerine kurulmuş ve geliştirilmiştir” şeklinde ifade etmektedir.<sup>14</sup>

Kadroculara göre, modern belediyeçilikte asıl olan, belediye işletmelerinin belediye mülkiyetinde ve belediye yönetiminde bulunmasıdır. Osmanlı Devleti'nde kentsel hizmetler konusunda hiçbir bilgisi olmayan hükümetlerin yabancı sermayedarlar ile yaptıkları uzun süreli imtiyaz sözleşmelerinin yol açtığı zararların Cumhuriyet döneminde de devam ettiğini savunmuşlardır.<sup>15</sup> Bu nedenle imtiyaz yönteminin uygulanmasına karşı çıkmaktadırlar. Beledileştirme politikasının uygulamaya geçirilmesi amacıyla, Osmanlı Devleti'nden miras kalan imtiyaz sözleşmelerinin iktisat politikaları bakımından tasfiye edilmesi, kentlerde yerli sermaye birikiminin olanaklı kılınması, borç ödemeleri dengesinin sağlanması, kentsel gereksinmelerin daha geniş ve daha halkçı olarak yerine getirilmesi, belediye bütçelerine yeni gelir kaynakları sağlanması, modern ve ileri bir belediye siyaseti güdülmesi gibi düşünceler ileri sürmüşlerdir.<sup>16</sup>

Dolayısıyla Türkiye'de 1932-1934 yılları arasında yayımlanan Kadro Dergisi'nin, 1933 yılında başlayan beledileştirme sürecinin kuramsal temelini oluşturan düşüncelerin ortaya konmasında önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Kadrocular hem yabancı, hem de yerli sermaye karşısında devletin iktisadi etkinliklerini öne çıkarmak amacındaydılar.<sup>17</sup> Kadro hareketinin ortaya atmış olduğu düşüncelerin de etkisiyle, Türkiye'de beledileştirme politikası kentsel hizmetler konusundaki imtiyaz haklarının yalnızca yabancı sermayeden değil, aynı zamanda yerli sermayenin sahip olduğu şirketlerden de alınarak belediyelerin kendi kurumsal yapıları içinde kurulan işletmelere devredilmesi şeklinde hayata geçirilmiştir.

## II. Beledileştirilen Şirketler

Daha önce belirtildiği gibi Cumhuriyetin kuruluşunun ardından 1920'li yıllar boyunca kentsel hizmetlerin sunumunda Osmanlı Devleti'nden miras kalan imtiyaz yöntemi devam ettirilmiştir. Osmanlı Devleti'nin Meşrutiyet dönemi boyunca kendisine örnek aldığı Batılı ülkelerdeki kentsel hizmet sunumu yöntemlerinin uygulanması söz konusu olmuştur. İmtiyazlı şirketler

<sup>14</sup> Temuçin Faik Ertan, “Kadro Hareketi ile İlgili Bir Değerlendirme ve Bazı Düzeltmeler”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 1993, s. 550.

<sup>15</sup> Vedat Nedim, “Belediyeleştirme”, *Kadro Dergisi*, Cilt 2, Sayı 28 (1934), s. 14.

<sup>16</sup> Nedim, *a.g.m.*, s. 18.

<sup>17</sup> Özgül, *a.g.e.*, s.98.

etkinliklerini yalnızca İstanbul ve İzmir’de sürdürmekle kalmamış, Ankara ve diğer büyük kentlerde de –iktisadi gelişmeye paralel olarak– kentsel hizmetleri imtiyaz yoluyla yerine getirmeye başlamışlardır. Özellikle elektrik hizmetleri alanında birçok ilde yeni imtiyazlı şirketler ortaya çıkmıştır.<sup>18</sup>

Beledileştirme politikasına ilişkin ilk düzenleme 1930 yılında çıkarılan “Belediye Yasası” ile olmuştur. Ancak devletçilik politikasının 1931 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası kongresinde kabul edilerek parti programına alınması ile birlikte kentsel hizmet sunumundaki eski yöntemin terk edilmesi süreci hız kazanmıştır.<sup>19</sup> Bu yıllar içinde kentsel hizmetler alanında devletin müdahalesi iki şekilde kendini göstermiştir. Bunlardan ilki, yabancı şirketlerin elinde olan imtiyazların alınması ve şirketlerin belediyelere devredilmesidir. İkincisi ise belediyelerin kentsel hizmetleri (özellikle elektrik hizmetleri) yerine getirmek için kurdukları şirketlerin, belediye örgütleri içinde yer alan işletmeler haline dönüştürülmesidir.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı “Belediye Yasası”, yeni politikanın yasal temelini oluşturmuştur. Kentsel hizmetlerin imtiyaz yöntemiyle yerine getirilmesinin yetersiz kaldığı düşüncesinden hareketle yasa tasarısını TBMM’ye sunan zamanın İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, bu yasanın gerekçesi olarak şöyle bir konuşma gerçekleştirmiştir:

*“Şehirlerimizin ıslah ve imar ihtiyacına cevap verecek nizam ve idare prensiplerini ihtiva” ettiğini belirtiyor ve devam ediyor. “Eğer bugün şehirlerimizdeki evlerimizden bir kısmı ahşaptan ve kerpiçtense, sokaklarımızın birçoğu kaldırımsız ve ışiksizse, sularımız bol ve temiz değilse, şehir hizmetleri tamamiyle görülemiyorsa, medeni, içtimai ve sıhhi teşkilat ve müesseselerimiz yoksa ve yahut tasavvur ve temenni ettiğimiz miktar ve seviyesini bulamamışlarsa ...(ki) bunların büyük bir kısmı istibdat ve istilamın sonucudur... Bunları muayyen bir metod ve program dâhilinde halletmek kabildir, devletin vazîfesi bu konuda kanunlar yapmak ve bunları tatbik etmektir.”<sup>20</sup>*

Bu konuşmaya bakıldığında, hükümet tarafından, kentsel hizmetlerin çağın gereklerine uygun ve sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinde imtiyazlı şirketlerin başarısız oldukları ifade edilmektedir. Bu nedenle kentsel hizmetlerin devlet tarafından bir görev olarak üstlenilmesinin ve

<sup>18</sup> Özgül, a.g.e., s.99.

<sup>19</sup> Cumhuriyet Halk Fırkası Parti Programı, 1931, Parti Yayınları, Ankara.

<sup>20</sup> Can Hamamcı, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, 1981, s.18-19.



buna uygun bir mevzuat oluşturulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır. Kentsel hizmetlerin bir kamu hizmeti olarak kabul edilmesi ve kamu eliyle yerine getirilmesi temel hedef haline gelmiştir. Bu hizmetleri yerine getirmek için tek tip ve belirli bir yöntem ve politika oluşturma düşüncesi savunulmuştur.

Bu düşünce beledileştirme politikasının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Daha önce de belirtildiği gibi bu politikaya yönelik uygulamalar iki aşamalı şekilde hayata geçirilmiştir. İlk aşamada, ülkenin farklı kentlerinde etkinlik gösteren şirketler satın alınmıştır. Bunun yanında, önemli bir bölümü Osmanlı Devleti döneminde uzun süreli sözleşmelerle şirketlere verilmiş olan imtiyazların süreleri uzatılmamıştır. İkinci aşamada ise devlet tarafından satın alınan şirketler ve süresi uzatılmayan imtiyaz hakları belediyelere devredilmiştir. Belediyelere bu hizmetleri kendi bünyelerinde kuracakları birer “belediye işletmesi” eliyle yürütme zorunluluğu getirilmiştir. Bu iki aşamalı süreç kronolojik bir ilerleme göstermemiş, farklı kentlerde ve farklı hizmet alanlarında 20 yıllık sürece yayılacak şekilde gerçekleşmiştir.

#### A. Şirketlerin Satın Alınması

Devletin sahip olduğu “kamu hizmetlerinin kamu tarafından yerine getirilmesi” anlayışı büyük oranda kurucu iktidarın tam bağımsızlık düşüncesine dayanmaktadır. Bu nedenle ülkede yasal güvenceye dayanan her türlü ayrıcalıklı işlerin sona erdirilmesi hedeflenmiştir. Kentsel hizmet alanı da bu hedefin dışında bırakılmamıştır. Bayındırlık Bakanı, İstanbul Tünel Şirketi'nin satın alım sözleşmesi imzalanırken basına verdiği demeçte, “İmtiyazlı şirketlerin ve kapitülasyonların siyasi manada geri kalmış milletlerin üzerinde tatbik edilen usullerden olduğu tarihten sabittir.”<sup>21</sup> demiştir. Bu dönemde yabancı sermayeli şirketlere ek olarak, sermayesi belediyelere ait olan bir kısım imtiyaz sahibi şirket de devlet tarafından satın alınmıştır. Belediyelere ait şirketlerin de satın alınması kamu hizmeti niteliğindeki tüm işlerin kamu tarafından ve kamu hukuku içinde yürütülmesi düşüncesinin temel göstergelerinden biridir.

<sup>21</sup> Tekin Avaner vd., “1939: Yerde ve Yönetimde ‘Deprem’”, (içinde) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2007, s.1009.

Devletin bu süreçte yaptığı birtakım düzenlemeler şirketlerin elde ettiği kâr oranlarında düşümlere neden olmuştur. Bu durum, satış sürecini hızlandırmış ve beledileştirme politikasının daha rahat uygulanmasına fırsatı vermiştir.<sup>22</sup> “Menâfi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyâzât Hakkında Yasa”da 1932 yılında yapılan bir değişiklik ile bu şirketlere tanınan vergi muafiyetleri kaldırılmıştır. Gelir vergisi, hisse senetlerinden alınan damga vergisi, şirket tesislerine ilişkin emlak ve arazi vergileri, ayrıca yurt dışından getirilen mallara yönelik gümrük vergileri tekrar vergilendirme kapsamı içine alınarak şirketlere ağır bir mali yük oluşturmuştur. Bu durum, şirketlerin kâr oranlarının düşmesi sonucunda devletin satın alma isteğine olumlu yaklaşımlarına neden olmuştur.<sup>23</sup>

Bu düzenlemenin yanında, 1936 yılında çıkarılan bir İçişleri Bakanlığı genelgesi ile birlikte kentsel hizmetler merkezi yönetimin sıkı denetimi altına sokulmuştur. Genelgede “İl özel yönetimleri ve belediyelerin yol, su, elektrik, harita, plan, lağım ve bunlara benzer işler üzerinde özel sermaye ile yeni sözleşme yapmadan, eski sözleşmeleri yenilemeden veya feshetmeden önce merkezi yönetime bilgi vermeleri zorunludur... Bu konularla ilgili her türlü evrakın merkezi yönetimin onayından geçmesi gerekmektedir.”<sup>24</sup> denilerek yeni imtiyazlar verilmesi engellenmiştir.

Beledileştirme politikasının etkili şekilde uygulanabilmesinin bir diğer nedeni ise yabancı şirketlere karşı özellikle basında sıkça yer bulan kamuoyu rahatsızlığıdır. Cumhuriyet döneminin başından itibaren şirketlere ilişkin yolsuzluk haberleri basında sıklıkla yer almıştır. Bazı gazetelerde halkın bu şirketler hakkında şikâyetlerinin yayımlandığı “özel bölümler” bulunmaktadır.<sup>25</sup> Avrupa’da belediye sosyalizmi anlayışı da buna benzer bir halk rahatsızlığının sonucunda ortaya çıkmıştır. Ancak bu rahatsızlık, Avrupa’da olduğu gibi başlı başına bir etken olmamakla birlikte, Türkiye’de yeni politikanın kamuoyunda meşrulaştırılması açısından büyük rol oynamıştır.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009, s.71.

<sup>23</sup> Özgül, **a.g.e.**, s.101-102.

<sup>24</sup> **Belediyeler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 14, Ankara, 1936, s.18.

<sup>25</sup> Nuray Ertürk Keskin, “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, (içinde) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2007, s.119.

<sup>26</sup> Özgül, **a.g.e.**, s.101-102.

**Tablo I:** 1930-1944 Yılları Arasında Türkiye'de Kentsel Hizmetler Alanında Beledileştirilen Yerli ve Yabancı Şirketler<sup>27 28</sup>

Şirket Adı	Tarih	Yasa No.	Bedel
1. İstanbul Su Şirketi	20.05.1933	2198	1.300.183 Fransız Frangı
2. İzmir Limanı ve Körfez İşleri İnhisarı TAŞ	12.06.1933	2309	7.827.690 Fransız Frangı
3. İstanbul Rıhtım Şirketi	23.12.1934	2665	33.000.000 Fransız Frangı
4. İstanbul Haliç Şirketi (F)	23.11.1935	(-)	(-)
5. İzmir Havagazı Şirketi (D)	21.02.1936	(-)	50 Türk Lirası
6. İstanbul Telefon Şirketi	13.06.1936	3026	800.000 İngiliz Sterlini
7. Üsküdar ve Kadıköy Şirketi	11.04.1938	3359	400.000 Türk Lirası
8. İzmir ve Civarı Türk Telefon TAŞ	25.04.1938	3375	1.200.000 Türk Lirası
9. İstanbul Elektrik Şirketi	22.04.1938	3480	1.873.000 İngiliz Sterlini
10. İstanbul Tramvay Şirketi	12.06.1939	3642	169.000 İngiliz Sterlini
11. İstanbul Tünel Şirketi	12.06.1939	3643	175.000 Türk Lirası
12. Ankara Elektrik TAŞ	05.07.1939	3688	3.298.351 Türk Lirası
13. Ankara Havagazı TAŞ	05.07.1939	3688	1.058.318 Türk Lirası
14. Adana Elektrik TAŞ	05.07.1939	3688	2.959.461 Türk Lirası
15. Bursa Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
16. Mersin Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
17. Balıkesir Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
18. Edirne Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
19. Tekirdağ Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
20. Gaziantep Elektrik Şirketi (B)	05.07.1939	3689	(-)
21. İskenderun Elektrik Şirketi (B)	28.04.1941	4011	(-)
22. Antakya Elektrik Şirketi (B)	28.04.1941	4011	(-)

<sup>27</sup> Tablo'da yer alan şirket isimleri, satın alınmalarına onay veren yasalarda yer aldıkları gibi aktarılmıştır. (F): İmtiyazları feshedilen şirketler, (D): İmtiyazları devredilen şirketler, (B): Sermayesi Belediyelere ait iken satın alınan şirketleri göstermektedir.

<sup>28</sup> Bu tablonun hazırlanmasında Mehmet Selik, **Türkiye'de Yabancı Özel Sermaye (1923-1960)**, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Ankara, 1961; **Açıklamalı Yönetim Zамандizini 1939-1949**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009; **Açıklamalı Yönetim Zамандizini 1929-1939**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2007; İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009 kaynaklarından yararlanılmıştır.

23. İzmir Elektrik ve Tramvay Şirketi	19.07.1943	4483	10.223.800 İsviçre Frangı
24. İzmir Suları Şirketi	05.06.1944	4583	1.399.157 İsviçre Frangı
25. Antalya Elektrik Şirketi (B)	21.06.1944	4596	(-)
26. Trabzon Elektrik Şirketi (B)	21.06.1944	4596	(-)
27. Malatya Elektrik Şirketi (B)	21.06.1944	4596	(-)
28. Şirket-i Hayriye	24.01.1945	4697	2.500.000 Türk Lirası
29. İstanbul Havagazı ve Elektrik ve Teşebbüs-ı Sınaiye TAŞ	20.06.1945	4762	300.000 Türk Lirası

Tablo I'e bakıldığında 1933 yılında başlayıp 1945 yılına kadar olan 12 yıllık süreçte toplam 29 imtiyazlı şirketin kamulaştırıldığı görülmektedir. Satın almaların bir kısmı tek bir şirkete özel yasa çıkarılarak gerçekleştirilirken, bazı durumlarda ise bir yasa altında birden çok şirket toplu olarak kamulaştırılmıştır. Bu dönem boyunca çıkarılan toplam 17 yasa ile birlikte 29 adet imtiyazlı şirket kamunun mülkiyetine geçirilmiştir. Ancak beledileştirme süreci 1945 yılına kadar süren bu satın almalarla son bulmamış, belediye işletmelerinin kurulması ile birlikte düşünüldüğünde 1949 yılına kadar devam etmiştir.

Süresi sona erdiğinde tekrar süresi uzatılmayan imtiyaz sözleşmeleri veya şirketlerin kendi istekleriyle imtiyazları feshetmeleri gibi birkaç istisna dışında Türkiye'de yaşanan beledileştirme sürecinde yaygın uygulama şirketlerle anlaşma yoluna gidilmesidir. Nafia Nezareti (günümüzdeki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) tarafından şirketlerle yapılan görüşmeler sonucunda satış sözleşmeleri imzalanmış; ardından, sözleşmenin onaylandığına ilişkin kabul yasaları TBMM tarafından yasalaştırılmıştır. Çoğu kez, kabul yasası içinde yer verilen bir madde ile şirketler tesisleriyle birlikte belediyelere devredilmiştir.<sup>29</sup> Dolayısıyla bu sürecin ülkenin gündeminde sancılı bir durum yaşanmadan sonuçlandığı söylenebilir. Devletin kamu hizmetlerini kendi eliyle yürütme konusundaki kararlığı ile kâr oranları azalan şirketlerin sözleşmeleri feshetme isteği birleşerek beledileştirme politikasını ortaya çıkarmıştır.

## B. İşletmelerin Kurulması

Devletin, kamu hizmetlerini yerine getirirken kullandığı farklı örgütlenme biçimleri vardır. Buna paralel olarak, yerel yönetimlerin de

<sup>29</sup> Özgül, a.g.e., s.107.

kentsel hizmetleri yerine getirirken kullandıkları örgütlenme yapıları birbirinden farklılıklar gösterir. Kentsel hizmetler emanet, imtiyaz, ruhsat, şirketleşme ve beledileştirme yöntemleri kullanılarak yerine getirilir.<sup>30</sup> Bu yöntemler, ideolojik tercihlere bağlı olarak kabul edilebildikleri gibi devletin içinde bulunduğu toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullara bağlı olarak da tercih edilebilirler. Hizmet sunma yönteminin nasıl kurulduğuna, nasıl bir yönetim anlayışına sahip olduğuna ve ne tip planlamalar yaptığının yönelik sorulara verilecek yanıtlara göre hizmet sunma yöntemleri arasındaki farklılıklar ortaya çıkar.

Bu farklılıklar doğrudan doğruya yönetim, kurum halinde yönetim ve özel hukuk rejimine tabi şirket halinde yönetim olmak üzere üç grupta toplanabilir.<sup>31</sup> Doğrudan doğruya yönetim, yönetim hukuku esaslarına göre teşkilatlandırılmış, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliğe ve gelir-giderlerini içeren özel bir bütçeye sahip olmayan bir örgütlenme modelidir. Kurum halinde yönetimde, ayrı bir tüzel kişilik ve ayrı bir bütçeye sahip olan, bunun yanında etkinliklerinde tamamen ticari yöntemleri kullanan örgütler yer alır. Özel hukuk rejimine tabi şirket halinde yönetimde ise sermayesi belediyelere ait olmak üzere anonim şirket esasına göre etkinlik gösteren örgütler bulunur.<sup>32</sup>

Türkiye'de 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı "Belediye Yasası"nın içinde, kentsel hizmetlerin türlerine bağlı olmak üzere her üç yönetim türünün uygulanabileceğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Ancak kentsel hizmetler denilince öne çıkan su, gaz, elektrik ve ulaşım gibi hizmetlerin sunumunda doğrudan ya da kurum halinde yönetim yapısının kurulabileceği hükme bağlanmıştır. "Belediye Yasası"nda bulunan bu hükümler sonucunda Türkiye'deki belediyeler tarafından kentsel hizmetlerin sunumu amacıyla "belediye işletmeleri" kurulmaya başlamıştır.

Bu dönemde kurulan belediye işletmeleri yalnızca devlet tarafından imtiyazlı şirketlerden satın alınan kentsel hizmet alanı ile sınırlı değildir. Belediyelerin yasanın öngördüğü yeni hizmet alanları için de işletme kurmaları söz konusu olmuştur. Bu noktada değinilmesi gereken bir konu, sermayesi zaten belediyelere ait olan şirketlerin de belediyelerden satın alınmaları ve ardından belediyelere işletme kurma koşuluyla geri verilmeleridir. Bu durum, devletin özel hukuk rejimine tabi şirket halinde yönetim türünü her şekilde reddettiğini göstermektedir. Yeni politikayla

<sup>30</sup> Özgül, a.g.e., s.114.

<sup>31</sup> Ülkmen, a.g.e., s.111-114.

<sup>32</sup> Özgül, a.g.e., s.115.

birlikte merkezi yönetim, kentsel hizmetlerin kamu hukuku rejimine tabi olarak doğrudan ya da kurum halinde yönetilmesini özellikle istemiştir.

Belediye işletmeleri genel hatları itibarıyla belediye bütçesi içindeki işletmeler ve belediye bütçesi dışındaki işletmeler olarak ikiye ayrılır. Belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler doğrudan doğruya yönetim, belediye bütçesi dışında yer alan işletmeler ise kurum halinde yönetim şeklinde etkinlik gösterirler. Türkiye’de beledileştirme politikalarının uygulandığı dönemde her iki yönetim türünün örnekleri de bulunmaktadır.

Belediye bütçesi dışında ayrı bir bütçe ile yönetilen işletmeler, özel bir yasa ile kurulmuş olup olmadıklarına göre ikiye ayrılır. Bu ayırım, Türkiye’ye özgüdür. 1930’lu yıllarda şirketlerin ayrı ayrı satın alınarak belediyelere devredilmeleri bu ayırımın nedenidir.<sup>33</sup> 20 yıl süren beledileştirme süreci boyunca kentsel hizmetler, kimi zaman imtiyazların şirketlerden satın alınmasını onaylayan yasalara eklenen maddelere, kimi zaman ise satın alma sonrası çıkarılan özel yasalardaki maddelere göre işletmeler eliyle yönetilmeye başlamıştır.

Özel yasalar ile kurulan işletmeler, 1930’lu yıllardan sonra hisseleri devletçe satın alınıp belediyelere devredilen şirketlerden oluşur. Burada özel yasalar ile kurulan işletmeleri bir önceki başlıkta açıklanan özel yasalar ile satın alınan şirketlerle karıştırmamak gerekir. Tablo 1’de açıklandığı gibi, Türkiye’de 17 farklı yasa ile 29 şirket devlet tarafından kamu mülkiyetine geçirilmiştir. Ancak bu şirketlerin yalnızca 5 tanesi için özel kuruluş yasaları çıkarılmıştır. Diğer yasalar birer onay yasasıdır; işletmelerin kuruluşunu ve yapısını düzenleyen kurallar içermezler.

Türkiye’de, İstanbul Sular İdaresi (İSU), İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT), Ankara Elektrik, Gaz ve Otobüs İşletmesi (EGO), Adana Elektrik İşletmesi ve Ankara Sular İdaresi (ASU) dışında kalan tüm işletmeler 1931 tarihli “Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü”nün 47. maddesine göre, belediye meclis kararı ile kurulan “katma bütçeli” işletmelerdir.<sup>34</sup> Özel yasalar ile kurulan işletmelerin diğer işletmelerden bir diğer farkı ise tüzel kişilik sahibi olmalarıdır. Sayılan 5 işletme dışında, hem Tablo 1’de yer alan diğer 24 işletme, hem de o tarihten günümüze kadar kurulan diğer işletmeler tüzel kişilik sahibi değildir.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Özgül, *a.g.e.*, s.115.

<sup>34</sup> Bu tüzük günümüzde yürürlükte değildir. Belediye bütçesi dışında kurulan işletmeler, 24.09.1990 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 89. maddesine göre kurulmaktadır. Ancak yeni tüzük de 06.08.2006 tarihli 26251 sayılı Resmi Gazete ile yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>35</sup> 1984 tarihli İSKİ Yasası’na dayanarak kurulan işletmeler bu durumun istisnasıdır.

**Tablo 2.** Türkiye’de Özel Yasa ile Kurulan Belediye İşletmeleri

İşletme Adı	Kuruluş Tarihi	Yasa Adı
İstanbul Sular İdaresi	1933	2226 sayılı “İstanbul Belediyesine Bağlı (İstanbul Sular İdaresi) Teşkilî Hakkında Yasa”
İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi	1939	3645 sayılı “İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Teçhizatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Yasa”
Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi	1942	4325 sayılı “Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Yasa”
Adana Elektrik İşletmesi	1942	4325 sayılı “Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Yasa”
Ankara Sular İdaresi	1949	5363 sayılı “Ankara Su Tesisatının Belediyeye Devri ve İşletilmesi Hakkında Yasa”

İstanbul Sular İdaresi (İSU), ilk özel devir yasası olan 2226 sayılı “İstanbul Belediyesine Bağlı (İstanbul Sular İdaresi) Teşkilî Hakkında Yasa” ile tüzel kişiliğe sahip bir işletme olarak 1933 yılında kurulmuştur. Bu yasanın çıkarılmasından 7 gün önce TBMM’ce satın alınması onaylanan İstanbul Su Şirketi, bu yasa ile İstanbul Belediyesi’ne devredilmiştir. Su hizmetleri alanında tüm yetkileri elinde toplayan İSU, İstanbul Belediyesi’ne bağlı katma bütçeli bir “belediye işletmesi”dir. 1981 yılında İSKİ’nin kurulmasına kadar varlığını sürdürmüştür.<sup>36</sup>

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT), 1939 yılında çıkarılan 3645 sayılı “İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Teçhizatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Yasa” ile kurulmuştur. İETT işletmesi kurulmadan önce 1938 ve 1939 yıllarında elektrik, tramvay ve tünel imtiyazlarını kullanan şirketler devlet tarafından satın alınmıştır. Satın alınan bu şirketler, İETT kurulduktan sonra tüm yetki ve görevleriyle birlikte bu kuruma devredilmişlerdir. İETT tüzel kişilik sahibi katma bütçeli bir kuruluştur.<sup>37</sup>

1942 tarihinde çıkarılan 4325 sayılı “Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Yasa” ile birlikte Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi (EGO) ve Adana Elektrik İşletmesi etkinliklerine başlamışlardır. 1939 yılında devletçe satın alınan

<sup>36</sup> Özgül, a.g.e., s.117.

<sup>37</sup> Özgül, a.g.e., s.117.

Ankara havagazı ve elektrik imtiyazları EGO'ya devredilmiştir. Aynı yasa ile Adana elektrik imtiyazı da, Adana Elektrik İşletmesi'ne bırakılmıştır. EGO sahip olduğu elektrik ve havagazı hizmetlerinin yanında, 1949 yılında çıkarılan 5363 sayılı yasa ile otobüs hizmetlerini de üstlenmiştir.<sup>38</sup>

Tüzel kişilik sahibi olarak kurulan son belediye işletmesi ise Ankara Sular İdaresi'dir. Ankara'nın su hizmetleri imtiyazı 1929 yılında Ankara ve Cıvırı Su Türk Anonim Şirketi'ne verilmiştir. Ancak şirket su hizmetleri için gerekli tesisleri kuramadığı için imtiyazı geri alınmıştır. "Ankara içme suyu tesisleri 1930 yılında çıkarılan 1779 sayılı yasa gereğince Hazine tarafından tamamlanmış ve bu yasanın 3. maddesi ile işletilmesi belediyeye verilmiş, tesislerin mülkiyeti Hazine'de bırakılmıştır. 1949 yılında çıkarılan 5363 sayılı "Ankara Su Tesisatının Belediyeye Devri ve İşletilmesi Hakkında Yasa"nın 4. maddesi ile de su tesislerinin mülkiyeti her türlü hak ve borçları ile birlikte Ankara Belediyesi'ne devredilmiştir."<sup>39</sup>

Özel yasalar ile kurulmuş, tüzel kişilik sahibi ve katma bütçeli 5 işletmenin dışında aynı niteliklere sahip olmamakla birlikte özel bir yasa ile kurulan İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs, Trolleybüs İşletmesi (ESHOT) vardır. İzmir'de 1944 yılında elektrik ve tramvay şirketinin devletçe satın alınmasının ardından, 1945 yılında su imtiyazının alınmasını onaylayan 4583 sayılı yasaya bir kural eklenerek elektrik, su, havagazı, otobüs ve trolleybüs hizmetlerinin yerine getirilmesi yetkisini kendisinde toplayan ESHOT işletmesi kurulmuştur. "Bu düzenleme İzmir Belediyesi'ni gerçekte katma bütçe kurup kurmamak, kurduğu takdirde şu ya da bu hizmeti katma bütçeyle işletmek konusunda tamamen serbest bırakarak başka hiçbir belediyeye tanınmayan geniş bir yetki ile donatmış olmaktadır."<sup>40</sup>

Eski dönemde uygulanan imtiyaz yöntemi terk edilerek, yeni bir politika olarak kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde emanet yönteminin (kamu eliyle yönetim) seçilmesine rağmen, bu yöntemin nasıl uygulanacağına yönelik düzenlemeler açısından tüm ülkeyi kapsayacak çerçeve bir yasa hazırlanmamıştır. Hizmetler oldukça dağınık bir şekilde ve çeşitli yasalarda bulunan hükümler çerçevesinde yerine getirilmiştir. Belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler, belediye bütçesi dışında yer alan işletmeler ve özel yasalara dayanan işletmeler olmak üzere farklı yasal

<sup>38</sup> Özgül, a.g.e., s.118.

<sup>39</sup> Teoman Yayın vd., **Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım**, Ed. Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Ankara, 1979, s.234.

<sup>40</sup> Yayın vd., a.g.e., s.235.



statülere sahip örgütler oluşturulmuştur. Ancak bunların ortak noktası, kamu hukuku içinde kalarak belediye bünyesinde etkinlik göstermeleridir.

Tekeli, bu durumu, belediye işletmelerinin aynı dönemde “devletçilik” anlayışına göre oluşan devlet işletmelerinden ayrı olarak düşünülmesine dayandırmaktadır. 1938 yılında yürürlüğe giren ve sermayesinin tamamı devlet tarafından konulmak suretiyle kurulan müesseseler hakkındaki 3460 sayılı “İktisadi Teşekküllerin Teşkilatlarıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Yasa”, belediyelerin iktisadi teşekkül ve müesseselerini kapsamı dışında bırakmıştır.<sup>41</sup> Böylece belediye işletmeleri, Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin (KİT) sahip olduğu gibi bir çerçeve yasaya sahip olamamışlardır. Bunun temel nedeni, bu tarz bir düzenlemenin belediye işletmelerini belediyenin kendisinden özerk bir statüye doğru kaydıracak olma tehlikesidir. Bu durumun, ilerleyen dönem için kentsel hizmetler ile belediyelerin birbirinden kopuk bir yapıda olmasına yol açabileceği düşünülmüştür. Bu tarz bir sorunun ortaya çıkmasını engellemek amacıyla herhangi bir çerçeve bir yasa hazırlanmamıştır.

### Sonuç

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin başında gelen konulardan biri de, toplumsal ve ekonomik gelişmenin temeli olarak sağlıklı kentsel hizmetlerin sunulmasıdır. Bu nokta, yerel yönetimlerin yaptıkları harcamaların büyük bölümünün kentsel hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik olduğu gerçeğini daha anlaşılabilir kılmaktadır.

Türkiye coğrafyasında kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde Tanzimat'tan sonra büyük çapta bir dönüşüm yaşanmıştır. Devletin yıkılış sürecinin önlenmesi, yönetim yapısında yaşanan değişim, Batı sermayesinin pazar alanı yaratma gereksinmesi gibi ekonomik nedenler bu dönüşümün temelini oluşturmuştur. Dönüşümün kentsel alana yansması imtiyazlı şirketlerin doğuşuna neden olmuştur. Kentsel hizmetleri imtiyaz yoluyla anonim şirketlere devretmek 19. yüzyılın ortalarında başlamış ve devletçilik politikasının benimsendiği 1930'lu yıllara kadar sürmüştür. Kâr oranları yüksek olan kentsel hizmetler bedeli kullanıcılar tarafından ödenmek üzere şirketler eliyle sunulmaya başlamıştır. Şirketlerin ilgisini çekmeyen, kâr oranları düşük kentsel hizmetler ise eski sistemle yerine getirilmeye devam etmiştir.

---

<sup>41</sup> Tekeli, a.g.e., s.75-76.

Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Türkiye toplumunun genelinde görülen büyük çaplı dönüşümler kentsel hizmetler alanına görece daha geç etki etmiştir. 1930 yılına kadar Osmanlı Devleti'nden miras kalan imtiyaz yöntemine dayalı politika devam etmiştir. Dolayısıyla, Osmanlı Devleti'nin bir politikası olmasının yanında, aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarının da bir politikası olarak kabul edilebilir. Ancak bu dönemde bazı değişiklikler de yaşanmıştır. Özellikle devlet tarafından imtiyaz verilen şirketlerin sahip oldukları sermaye yapısı değişmiştir. Özellikle II. Meşrutiyet sonrasında uygulanmaya başlayan "milli iktisat" politikalarıyla birlikte şirketlerde Türk ortakların sahip oldukları sermaye payları artış göstermiştir.

Kuramsal temelleri ilk kez 19. yüzyılın ortasında Birleşik Krallık'ta atılan belediye sosyalizmi akımı, Türkiye'de 1930'lu yıllarda etkisini göstermiştir. Bir yandan devletçilik anlayışının gelişmesi, diğer yandan Kadro Dergisi etrafında bir araya gelmiş olan çeşitli yazarların ortaya attıkları görüşler birleşerek Türkiye'de beledileştirme uygulamalarının kuramsal altyapısını oluşturmuştur. Beledileştirme akımının yasal düzenlemeleri ve uygulamaları 1949 yılına kadar devam etmiştir. Buna göre, imtiyazlı şirketler satın alınmış ve yerine getirdikleri hizmetler belediye işletmelerine verilmiştir. Beledileştirme, 1980'li yıllara kadar Türkiye'de kentsel hizmetlerin sunumunda temel politika olarak kabul edilip uygulanmıştır. Ancak 1980 yılı sonrasında beledileştirme çerçevesinde uygulanan politikalar ve oluşturulan mevzuat, Türkiye'de yeni bir akım olan neoliberalizmin ve buna bağlı özelleştirme yönteminin kabul edilmesiyle birlikte sona ermiştir.

## KAYNAKÇA

### Resmi Yayınlar

"Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Yasa", **Resmi Gazete**, 16.12.1942.

"Ankara Su Tesisatının Belediyeye Devri ve İşletilmesi Hakkında Yasa", **Resmi Gazete**, 06.04.1949.

"Belediye Yasası", **Resmi Gazete**, 14.04.1930.

"İktisadi Teşekküllerin Teşkilatlarıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Yasa", **Resmi Gazete**, 17.06.1938.

"İstanbul Belediyesine Bağlı İstanbul Sular İdaresi Teşkili Hakkında Yasa", **Resmi Gazete**, 27.05.1933.

- “İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdareleri Teşkilat ve Teçhizatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Yasa”, **Resmi Gazete**, 16.06.1939.
- “Menâfi-i Umumiyyeye Müteallik İmtiyâzât Hakkında Yasa”, **Düstur**, II. Tertip, C. II, 10.06.1326 (M. 23.10.1910).

### **Kitaplar**

- Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1939-1949**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2009.
- Bayramoğlu, Sonay, **Toplumcu Belediye, Nam-ı Diğer Belediye Sosyalizmi**, Nota Bene Yayınları, 2015.
- Castells, Manuel, **The Urban Question**, Edward Arnold Publishers, London, 1977.
- Cumhuriyet Halk Fırkası Parti Programı**, 1931, Parti Yayınları, Ankara.
- Keleş, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 2009.
- Reuter, Ernst ve Ergin, Necmettin, **Belediye Maliyesi**, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1945.
- Selik, Mehmet, **Türkiye’de Yabancı Özel Sermaye (1923-1960)**, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Ankara, 1961.
- Tekeli, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2009.
- Ülkmen, İsmail Hakkı, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ajans Türk Matbaası, Ankara, 1960.
- Wickwar, Hardy, **The Political Theory of Local Government**, University of South Carolina Press, South Carolina, 1970.
- Yayın, Teoman; Acaroğlu, İrem; Aruoba, Çelik; Naliş, Seyfettin; Kazancı Metin; Erdemli, Turgut, **Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım**, (Ed.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Ankara, 1979.

### **Makaleler**

- Avaner, Tekin; Keskin, Nuray; Övgün, Barış ve Turan, Menaf, “1939: Yerde ve Yönetimde Deprem”, (içinde) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2007, s. 979-1074.
- Ertan, Temuçin Faik, “Kadro Hareketi ile İlgili Bir Değerlendirme ve Bazı Düzeltmeler”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: IX, Sayı: 27, Temmuz-Kasım 1993, s. 549–559.
- Keskin, Nuray Ertürk, “1930: Muhalefet ve Belediyeler Yılı”, (içinde) **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, (Ed.) Birgül Ayman Güler, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2007, s. 107-228.

Nedim, Vedat, “Belediyeleştirme”, **Kadro Dergisi**, Cilt 2, Sayı 28, Ankara, 1934.

### **Sürelı Yayınlar**

Beledıyeler Dergısı

### **Tezler**

Hamamcı, Can, **Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Beledıyelerimizin Yapısı ve Demokratikleşme Eğilimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, 1981.

Özgül, Can Giray, **Türkiye’de Kentsel Hizmetler Alanında İmtiyazlı Şirketler ve Beledileşirme (1850-1950)**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

### **İnternet Kaynakları**

Gerkhe, Jules, “Georgist Thought and the Emergence of Municipal Socialism in Britain, 1870-1914”, <http://schalkenbach.org/scholars-forum/Municipal-Socialism-in-Britain-J-Gehrke.pdf>, (Erişim Tarihi: 30.03.2017).